

OBSERVATIONS DÉFINITIVES

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

LES SOUTIENS PUBLICS AUX ELEVEURS DE BOVINS

Période 2015 à 2022

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la Cour des comptes, le 23 novembre 2022.

**En application de l'article L. 143-1 du code des juridictions financières, la communication de
ces observations est une prérogative de la Cour des comptes, qui a seule compétence pour
arrêter la liste des destinataires.**

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	5
RECOMMANDATIONS.....	9
INTRODUCTION.....	10
1 UNE CAPACITE DE PRODUCTION MAINTENUE AU PRIX DE SOUTIENS TRES ELEVES	11
1.1 Une production en lait et en viande autosuffisante malgré la diminution du cheptel et du nombre d'exploitations	12
1.1.1 Des cheptels en baisse mais une capacité de production préservée pour le lait, en baisse pour la viande	12
1.1.2 Des exploitations moins nombreuses et toujours plus grandes	13
1.1.2.1 Concentration et spécialisation territoriale en lait	14
1.1.2.2 Dissémination territoriale et moindre concentration en viande	16
1.1.3 Le maintien d'un modèle familial, recourant peu à l'emploi salarié.....	17
1.1.4 Une balance commerciale globalement excédentaire masquant des faiblesses et des déséquilibres.....	19
1.1.4.1 Un excédent en produits laitiers malgré une contraction des parts de marché en Europe	19
1.1.4.2 Une production déficitaire en viande bovine mais excédentaire en bovins vifs, peu génératrice de valeur ajoutée et mal adaptée à la consommation domestique	20
1.1.4.3 Un poids élevé des consommations intermédiaires importées ou issues de produits importés.....	21
1.2 Un niveau de soutien public très élevé.....	22
1.2.1 L'activité agricole la plus aidée avec un total d'aides publiques de 4,3 Md€, hors aides fiscales et sociales	22
1.2.1.1 Une part croissante des aides de la PAC consacrée aux orientations d'élevage de bovins	23
1.2.1.2 Un montant de subventions par exploitation supérieur à la moyenne, surtout en viande et en bovin mixte	24
1.2.1.3 Un montant total d'aides publiques à l'activité d'élevage de 4,3 Md€	25
1.2.2 Une structure d'aides de la PAC favorable à l'élevage de bovins	25
1.2.3 Des aides substantielles au développement, à l'investissement et aux filières.....	28
1.2.3.1 Les aides à l'installation.....	28
1.2.3.2 Le plan de compétitivité et d'adaptation des exploitations (PCAÉ).....	28
1.2.3.3 Les plans d'investissement d'avenir, le grand plan d'investissement et le plan de relance	29
1.2.3.4 La stratégie nationale pour le développement des protéines végétales.....	30
1.2.3.5 Les autres types de soutien apportés à la filière bovine.....	30
1.2.4 Des dispositifs de gestion des aléas et d'aides de crise multiformes	31
1.2.4.1 Les plans d'urgence en faveur de l'élevage en 2015-2016 et mars 2021	31
1.2.4.2 Le fonds national de gestion des risques de production (FNGRA) et le programme national de gestion des risques et d'assistance technique (PNGRAT)	32
1.2.5 Les autres aides fiscales et sociales.....	33

2 DES EXPLOITATIONS PEU PERFORMANTES ET DES REVENUS QUI RESTENT FAIBLES	35
2.1 Des équilibres d'exploitation fragiles	35
2.1.1 Une difficulté structurelle des élevages allaitants à créer de la valeur ajoutée	36
2.1.2 Un équilibre de gestion assuré par les subventions d'exploitation.....	39
2.1.3 Une forte intensité capitalistique.....	41
2.2 Plusieurs explications à la moindre rentabilité des exploitations, notamment en élevage bovin allaitant.....	42
2.2.1 Une conduite d'exploitation parfois déficiente	42
2.2.2 Une production de viande en décalage avec les besoins du marché	44
2.2.2.1 Une consommation de viande tendanciellement à la baisse	44
2.2.2.2 Des consommateurs tournés vers des produits de plus en plus transformés.....	45
2.2.2.3 Une production peu adaptée au marché domestique et à la restauration hors domicile.....	46
2.2.3 Des filières parfois peu structurées et insuffisamment coordonnées.....	47
2.2.3.1 Le lait : une contractualisation assez avancée, mais une diffusion des indicateurs de coûts dans la construction des prix difficile à apprécier	48
2.2.3.2 La viande : une filière peu structurée et une contractualisation quasi-inexistante	49
2.2.3.3 Une concurrence forte entre filières sur le marché de la viande sans réelle concertation entre interprofessions.....	51
2.3 Des revenus faibles présentant d'importantes disparités et restant tributaires de choix individuels	52
2.3.1 La difficulté à appréhender le revenu des agriculteurs.....	52
2.3.1.1 Une rémunération tributaire des besoins d'investissement de l'entreprise.....	52
2.3.1.2 Un résultat souvent minoré pour des raisons fiscales et sociales, auxquelles s'ajoute une logique de capitalisation.....	53
2.3.1.3 Un niveau de rémunération mal connu et difficile à appréhender.....	53
2.3.2 Des revenus et des pensions faibles, équilibrés par les autres revenus d'activités du foyer quand ils sont disponibles	54
2.3.2.1 Des revenus agricoles inférieurs à la moyenne de l'ensemble des exploitations..	54
2.3.2.2 Un taux de pauvreté élevé	55
2.3.3 Un patrimoine qui reste néanmoins important	58
3 DES OBJECTIFS ENVIRONNEMENTAUX ET SOCIO-ECONOMIQUES MAL PRIS EN COMPTE	62
3.1 Une activité productrice de services environnementaux et socio-économiques	62
3.1.1 L'élevage, essentiel pour la maîtrise équilibrée des cycles biogéochimiques.	62
3.1.2 L'importance majeure de l'élevage dans l'économie et l'identité des territoires	63
3.1.2.1 L'impact sur l'emploi.....	63
3.1.2.2 Des services variés au cœur de la société et de la culture française	64
3.2 Un bilan climatique défavorable	65
3.2.1 Malgré certains effets de réduction des émissions, un solde carbone de l'élevage bovin largement émetteur	66
3.2.2 D'autres effets indirects aggravant le bilan d'émission du kg de viande	67
3.3 Des objectifs de réduction des émissions de méthane déterminants pour l'évolution des élevages de bovins.....	68
3.3.1 Les engagements de réduction des émissions souscrits par la France.....	68

3.3.2 Une prise en compte insuffisante par le ministère de l’agriculture et de la souveraineté alimentaire.....	70
3.3.2.1 L’articulation entre le plan climat du MASA et la SNBC n’est pas toujours claire	70
3.3.2.2 Le Plan Stratégique National ne traite pas de la taille du cheptel.....	70
4 UNE NECESSAIRE MISE EN COHERENCE DES ENGAGEMENTS PRIS PAR L’ETAT	73
4.1 Mieux accompagner les éleveurs	73
4.2 Piloter la réduction à venir du cheptel bovin.....	75
4.2.1 Une baisse de la consommation préconisée par les autorités de santé publique et d’ores et déjà prise en compte par la filière viande	75
4.2.2 Une démarche conciliable avec les objectifs de souveraineté alimentaire	76
4.3 Mieux connaître la structure des revenus annexes pour guider la diversification.....	77
4.4 Poursuivre la structuration des filières et encourager la coopération inter-filières.....	77
ANNEXES	79

SYNTHÈSE

L'élevage bovin représente une composante significative de l'agriculture française. En 2020, on dénombre 91 123 exploitations spécialisées en élevage de bovins (lait, viande et mixte) qui occupent 32,7 % de la surface agricole utile. En outre, 30 % des 3 864 000 vaches allaitantes (élevées pour la seule production de viande) en France et 16,4 % des 3 480 000 vaches laitières se trouvent dans d'autres types d'exploitation, classées en polyculture-élevage, en grandes cultures ou en élevage ovin ou porcin, par exemple.

La politique agricole commune (PAC) et la politique française visent non seulement à soutenir la production et à assurer un niveau de vie équitable aux exploitants, pour garantir la sécurité des approvisionnements à des prix raisonnables, mais aussi à garantir la gestion durable des ressources naturelles, la préservation du climat et un développement territorial équilibré.

La présente enquête vise à inventorier et à chiffrer les soutiens publics apportés à l'élevage bovin et à en évaluer les résultats au regard des objectifs qui leur sont assignés.

L'activité agricole la plus soutenue

À raison de 4,3 Md€ d'aides publiques par an, l'élevage bovin demeure, de loin, l'activité agricole la plus subventionnée en France. Ce total prend en compte les aides perçues, uniquement pour cette activité, à la fois par les exploitations spécialisées en élevage bovin et par celles relevant d'autres spécialités et qui pratiquent également une activité d'élevage bovin. Ce chiffrage a été établi principalement à partir des aides de la PAC, hors aides fiscales et sociales. En moyenne, une exploitation d'élevage de bovins lait a perçu en 2020 un total de 36 000 € d'aides de la PAC et une exploitation d'élevage de bovins viande, 50 300 € (à comparer avec un montant moyen d'aides PAC aux exploitations agricoles de 33 600 €). Au-delà de la PAC, les éleveurs bénéficient d'aides à l'investissement, de plans d'urgence en cas de crise, ainsi que d'aides sociales et fiscales.

Une capacité de production maintenue, mais un modèle économique fragile

Ce montant élevé d'aides publiques a permis de maintenir une forte capacité de production en France, aussi bien en lait qu'en viande bovine. Deuxième productrice de lait en Europe derrière l'Allemagne, la France affiche un excédent de sa balance commerciale en produits laitiers de 3,4 Md€ en 2021, dû principalement aux fromages et à la poudre de lait. S'agissant de la production de viande bovine, la France est le premier producteur en Europe avec 1,43 millions de tonnes équivalent carcasse en 2020 et un excédent commercial de +955 M€. Celui-ci recouvre toutefois un solde positif en bovins vifs exportés vers l'Italie mais négatif pour la viande.

Pour autant, le modèle économique des exploitations d'élevage apparaît fragile et sa viabilité reste dépendante du niveau élevé d'aides publiques. La situation est particulièrement préoccupante en élevage allaitant, avec 20 % d'exploitations présentant en 2019 un résultat courant avant impôt négatif malgré les aides, contre environ 5 % en élevage laitier. Sans les aides, le ministère chargé de l'agriculture estime que 90 % des exploitations allaitantes et 40 %

des exploitations laitières seraient dans ce cas. Seules les subventions publiques permettent d'équilibrer les exploitations.

En élevage allaitant, les causes de cette piètre performance économique tiennent non seulement aux faiblesses du modèle économique des exploitations, mais aussi à la difficile adaptation de la production aux évolutions de la consommation, ainsi qu'aux fragilités et au manque de structuration de la filière. Les exploitants, dispersés, voient une partie des aides captée par des acteurs en amont et en aval de la filière, avec lesquels ils ne sont pas en bonne position pour négocier. Le même constat vaut en partie pour la filière bovins lait, pourtant davantage structurée. Les dispositions des lois Egalim puis Egalim 2 visent à intégrer les coûts de production dans la contractualisation pour protéger la rémunération des agriculteurs, mais il est encore trop tôt pour en tirer de premiers éléments de bilan.

Les résultats moyens des exploitations masquent une grande diversité de situations, reflétant la multiplicité des systèmes de production, des situations d'endettement, des stratégies individuelles etc. Des exploitations rentables en côtoient d'autres en grande difficulté financière. La technicité et les choix de gestion des exploitants apparaissent comme les facteurs importants de performance des élevages.

Des revenus souvent faibles, un patrimoine parfois important et des situations fortement contrastées

Les revenus des éleveurs apparaissent structurellement faibles par rapport à ceux des autres exploitants agricoles, en particulier en élevage allaitant. L'appréhension des revenus agricoles reste toutefois complexe. Le revenu d'un agriculteur ne se compare pas immédiatement à celui d'autres catégories socio-professionnelles. Tributaires des choix d'investissement, eux-mêmes inscrits dans des stratégies de développement et d'optimisation, notamment des charges fiscales et sociales, les prélèvements privés que se verse l'exploitant sont difficiles à interpréter. Ils procèdent d'un arbitrage dans la répartition de l'excédent d'exploitation entre un revenu immédiat et un investissement choisi, qui constituera plus tard un revenu différé, lors de la revente de l'outil de production.

La situation des éleveurs peut ainsi paraître paradoxale : avec des revenus immédiats objectivement faibles, ils disposent, pendant leur période d'activité, d'un patrimoine professionnel conséquent, construit en large partie grâce aux aides publiques, très supérieur au patrimoine moyen des Français et parmi les plus élevés au sein du monde agricole. Celui-ci n'est toutefois pas intégralement converti en patrimoine privé au départ en retraite. La transmission intrafamiliale de l'exploitation comme les difficultés à trouver un repreneur conduisent en effet à des donations ou des décotes. Le patrimoine moyen des agriculteurs retraités devient alors inférieur à celui des autres indépendants, mais reste supérieur à celui des Français. Ces constats généraux ne reflètent pas la grande diversité des situations financières, où se rencontrent parfois de graves souffrances humaines comme en témoigne le taux de suicide important observé parmi les éleveurs.

Peu rémunérateur, assorti de contraintes fortes et de conditions de travail pénibles, le métier d'éleveur suscite de moins en moins de vocations. La tendance à l'agrandissement observée ces dernières années augmente par ailleurs les coûts de reprise si bien que le renouvellement des générations en élevage bovin, est aujourd'hui incertain.

Une nécessaire mise en cohérence avec les objectifs environnementaux

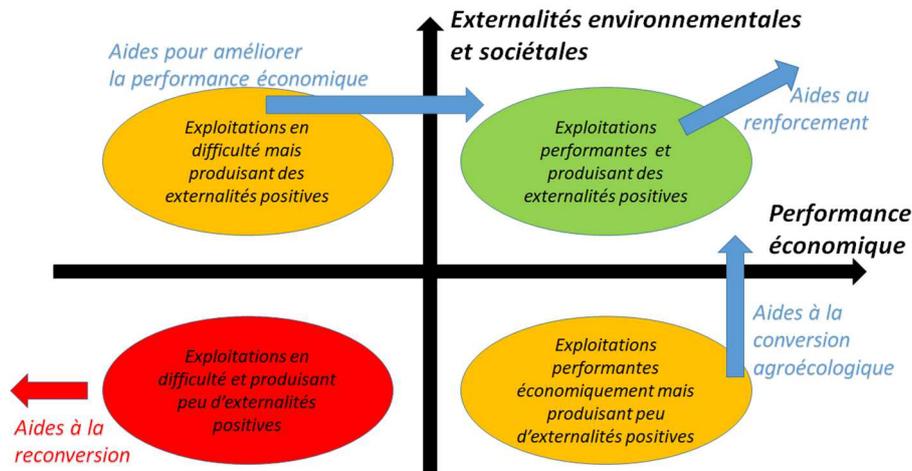
La politique en faveur de l'élevage ne peut cependant pas se résumer aux objectifs de production alimentaire et de soutien au revenu des éleveurs. Les activités des éleveurs rendent d'autres services sociétaux et environnementaux de première importance : valorisation de terres non arables, guère utilisables à d'autres fins que le pâturage, maintien des paysages ruraux qui contribuent à l'attractivité de notre territoire, maintien d'une activité économique dans la France rurale et contribution à une agriculture durable au travers des cycles des matières.

Cependant, le bilan de l'élevage bovin pour le climat est défavorable. Malgré certains effets de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES), comme par exemple le stockage de carbone dans le sol des prairies permanentes, globalement les émissions de GES restent toujours très importantes, principalement en raison du méthane produit lors de la digestion des animaux. L'élevage bovin est ainsi responsable en France de 11,8 % des émissions d'équivalents CO₂, comparables à celles des bâtiments résidentiels du pays. Le respect des engagements de la France en matière de réduction des émissions de méthane (souscrits dans l'accord international *Global Methane Pledge*) appelle nécessairement une réduction importante du cheptel. Cette réduction peut être aisément conciliée avec les besoins en nutrition des Français, un tiers d'entre eux consommant davantage que le plafond de 500 g par semaine de viande rouge préconisé par le plan national nutrition santé. Le Plan Stratégique National de la PAC élaboré par le ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire n'aborde pourtant pas directement l'enjeu de la réduction du cheptel. Il retient même certains indicateurs non pertinents pour mesurer l'effort de l'agriculture dans la lutte contre le réchauffement climatique : ainsi, l'augmentation des surfaces de prairies ne conduit pas à réduire les émissions de GES, si elle s'accompagne d'un cheptel supplémentaire émettant toujours davantage de GES que sa prairie n'en stocke.

Vers un système d'aides individualisées, pour un élevage performant et durable

Sur ces bases, la politique de soutien à l'élevage bovin doit être clarifiée et mise en œuvre. L'absence de choix clairs conduit à laisser disparaître les plus fragiles dans de mauvaises conditions, alors même qu'il serait nécessaire de construire un système d'aides plus individualisées, conciliant les paramètres de performance économique et de performance socio-environnementale. Les exploitations qui satisfont déjà à ces exigences seraient confortées. Les exploitations produisant des externalités positives mais peu performantes économiquement ou celles, à l'inverse, viables économiquement mais produisant peu d'externalités pourraient être mieux accompagnées pour tendre vers un modèle d'élevage performant et durable. Comme pour les entreprises, il s'agit, pour les exploitations agricoles, d'appréhender à la fois les performances financières et extra-financières. Enfin, les exploitations en difficulté sur tous les plans pourraient être accompagnées dans une nécessaire reconversion.

Figure n° 1 : Scénario d'évolution suggérée des dispositifs de soutien à l'élevage bovin



Source : Cour des comptes

Par ailleurs, autant pour diversifier les revenus et que pour contribuer à la transition énergétique, la production d'énergie (de biogaz par méthanisation, d'électricité dans le cadre de l'agrivoltaïsme) peut constituer une opportunité à saisir par les éleveurs français.

Enfin, l'avenir de l'élevage présente sur de nombreux points (engraissement, développement des races mixtes, enjeux climatiques, opportunités sur les énergies renouvelables, etc.) des problématiques communes aux filières lait et viande. Il importe dès lors, pour réussir au mieux la transition à venir de l'élevage bovin, de renforcer la collaboration entre ces deux filières.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : (MASA, 2023) : Mieux accompagner les éleveurs les plus en difficulté en développant un dispositif d'aides à la reconversion sur la base de cahiers des charges publics et précis, définis en cohérence avec les objectifs économiques, environnementaux et sociétaux affichés.

Recommandation n° 2 (MASA, 2023) : Définir et rendre publique une stratégie de réduction du cheptel bovin cohérente avec les objectifs climatiques du « *Global Methane Pledge* » signé par la France, en tenant compte des objectifs de santé publique, de souveraineté alimentaire et d'aménagement du territoire.

INTRODUCTION

Les objectifs généraux de la politique en faveur de l'agriculture figurent à l'article L.1 du livre préliminaire du Code rural et de la pêche maritime (CRPM) introduit par la loi n°2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture. Ceux de la politique agricole commune (PAC) de l'Union européenne (UE), principale composante des dispositifs de soutien à l'agriculture dans notre pays, sont inscrits à l'article 39 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et dans les considérants des règlements communautaires successifs régissant le fonctionnement du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA), qui finance les aides directes à l'activité et aux revenus (1^{er} pilier), et du Fonds européen agricole de développement rural (FEADER), qui finance les actions de développement rural (2^{ème} pilier).

Depuis les réformes de 2003 et 2013, la politique agricole commune (PAC) vise non seulement à soutenir la production agricole et à assurer un niveau de vie équitable aux exploitants pour garantir la sécurité des approvisionnements à des prix raisonnables (art. 39 du TFUE), mais aussi à assurer une gestion durable des ressources naturelles et la préservation du climat ainsi qu'à promouvoir un développement territorial équilibré¹. Ces objectifs recourent la finalité globale² définie par le 1^o du I de l'article L.1 du CRPM : *« assurer à la population l'accès à une alimentation sûre, saine, diversifiée, de bonne qualité et en quantité suffisante, produite dans des conditions économiquement et socialement acceptables par tous, favorisant l'emploi, la protection de l'environnement et des paysages et contribuant à l'atténuation et à l'adaptation aux effets du changement climatique. »*

Les filières d'élevage de bovins pour la production de lait et de viande sont particulièrement concernées par l'ensemble de ces objectifs. Si la production de lait et de viande continue en effet de représenter un poids important en agriculture et dans la balance commerciale de notre pays et si la capacité de production se maintient globalement, les exploitations d'élevage, dont le nombre diminue, dégagent des revenus inférieurs à la moyenne des exploitations, en particulier pour l'élevage mixte et allaitant.

Cependant, l'appréciation du statut de l'élevage dans la société ne saurait se limiter à son rôle économique et nourricier, tant les externalités, positives comme négatives, sont importantes. L'empreinte sur le tissu socio-économique local de l'activité d'élevage lui confère un rôle crucial dans le développement rural. Le maintien des paysages, du patrimoine naturel, et donc également du tourisme, repose sur l'élevage. Par ailleurs, son impact sur le climat et l'environnement prend des voies diverses : fortes émissions de gaz à effet de serre, partiellement compensées par la capture du carbone dans les sols des prairies permanentes, importance des effluents animaux pour le développement de l'agriculture biologique et la substitution aux engrais de synthèse, mais aussi utilisation des bâtiments, des terres ou des effluents pour la production d'énergies renouvelables, solaire ou biogaz. Les enjeux relatifs à la nutrition mènent à des positions équilibrées : si l'apport en protéines animales est bien positif,

¹ Cf. pour la programmation de la PAC 2015-2020 et la période transitoire 2020-2022, correspondant à la période sous revue, la communication de la Commission sur la PAC à l'horizon 2020 ; et pour la prochaine PAC 2023-2027, la communication de la Commission du 29 novembre 2017 sur l'avenir de l'alimentation et de l'agriculture et le règlement (UE) 2021/2115 du Parlement européen et du Conseil du 2 décembre 2021.

² L'article L.1 comprend un paragraphe I énumérant en 21 items les finalités générales de la politique agricole, déclinées dans leurs dimensions économiques, sociales, territoriales et environnementales, et des paragraphes II à VI portant sur des objectifs spécifiques (agriculture biologique, sécurité sanitaire de l'alimentation, installation et transmission, outre-mer territoires de montagne et zones humides).

la consommation excessive de viande rouge de plus d'un tiers des Français n'est pas recommandée. Enfin, les éleveurs doivent également répondre aux enjeux de bien-être animal, auxquels sont de plus en plus sensibles les sociétés contemporaines.

Comme l'a relevé le rapport (S2018-2226) de la Cour des comptes sur les aides du FEAGA de juillet 2018, les instruments généraux de la politique agricole ne font l'objet, pour la période contrôlée, d'aucune déclinaison en objectifs ciblés assortis d'indicateurs de résultat, ni au niveau communautaire, ni au niveau national.

Au niveau communautaire, ce n'est qu'en application du règlement (UE) 2021/2115 du Parlement européen et du Conseil du 2 décembre 2021 relatif à la future PAC 2023-2027 que chaque Etat membre doit élaborer un Plan stratégique national (PSN) organisant l'ensemble des dispositifs des 1^{er} et 2^{ème} piliers³ autour des trois objectifs généraux de garantie de la sécurité alimentaire, de protection de l'environnement et du climat, et de consolidation du tissu socio-économique des zones rurales, et assortissant chacun d'eux de cibles et d'indicateurs de suivi.

Au niveau national, le programme 149 « Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture » ne comporte quant à lui que deux objectifs de résultats génériques – combiner la performance économique et environnementale des exploitations agricoles, des filières agroalimentaires et forestières, et investir dans les territoires ruraux et les filières d'avenir. À part l'agriculture biologique, aucun secteur d'activité ou type d'instruments n'est décliné en objectifs cibles et indicateurs de suivi.

Pour autant, en les rattachant aux objectifs généraux rappelés ci-dessus, et en s'appuyant sur le diagnostic préalable au PSN que la France a adressé à la Commission européenne, le présent rapport entend évaluer la cohérence des objectifs et l'efficacité des dispositifs mobilisés pour les atteindre. Dans un premier temps, est établi un état des lieux des capacités de production de lait et de viande au regard des enjeux de sécurité alimentaire et un inventaire des aides dont elles bénéficient, avant l'examen dans un deuxième temps de leurs effets sur la performance économique des exploitations et les revenus des éleveurs. La troisième partie analyse la mise en œuvre des objectifs de préservation de l'environnement et du climat et de contribution au développement socio-économique des territoires ruraux, avant de suggérer, en quatrième partie, une trajectoire d'évolution des dispositifs d'aides susceptibles de mieux concilier les objectifs de performance économique et environnementale assignés à l'élevage de bovins.

1 UNE CAPACITE DE PRODUCTION MAINTENUE AU PRIX DE SOUTIENS TRES ELEVES

La finalité historique de la PAC est de garantir l'approvisionnement alimentaire de la population au niveau de l'Union européenne. La loi n°2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et pour le renforcement de la résilience face à ses effets en a réaffirmé l'importance en introduisant au 1^o du I de l'article L.1 du CRPM un alinéa instaurant

³ Une déclinaison régionale et thématique des actions relevant du FEADER est certes effectuée dans le cadre des programmes de développement rural (PDR) régionaux, mais elle aussi reste le plus souvent dépourvue d'indicateurs de résultat chiffrés.

l'objectif spécifique de « *sauvegarder et, pour les filières les plus à risque, de reconquérir la souveraineté alimentaire de la France et de promouvoir l'indépendance alimentaire de la France à l'international, en préservant son modèle agricole (...)* ». Le maintien d'une capacité de production autosuffisante doit ainsi aller de pair avec la préservation du modèle agricole français, défini au 3°) du I. de l'article L.1 du CRPM par « *le caractère familial de l'agriculture et l'autonomie et la responsabilité individuelle de l'exploitant* ».

Si ces objectifs de production autosuffisante en lait et en viande et de préservation d'un modèle encore majoritairement familial peuvent être considérés comme atteints, malgré la diminution du cheptel et du nombre d'exploitations, le niveau des soutiens publics à l'élevage paraît très élevé, à la fois à l'échelle de l'activité et à l'échelle des exploitations spécialisées en élevage laitier et surtout allaitant.

1.1 Une production en lait et en viande autosuffisante malgré la diminution du cheptel et du nombre d'exploitations

1.1.1 Des cheptels en baisse mais une capacité de production préservée pour le lait, en baisse pour la viande

La mise en place des quotas laitiers en 1984 a entraîné une restructuration du cheptel bovin français, se traduisant par une forte diminution du troupeau laitier et un report partiel vers le troupeau allaitant par l'instauration de la prime à la vache allaitante. Tandis que le cheptel laitier diminuait de 7,2 millions de vaches en 1984 à 4,2 millions en 2000, le cheptel allaitant progressait quant à lui de 2,9 millions de vaches en 1983 à 4,3 millions en 2000. La baisse du cheptel laitier s'est poursuivie depuis lors, à un rythme certes ralenti, le troupeau laitier s'établissant à 3,4 millions en 2020. Le cheptel allaitant, relativement stable entre 2000 et 2015, s'inscrit désormais lui aussi dans une tendance à la baisse : avec 4 millions de vaches en 2020, il retrouve son niveau du milieu des années 1990.

S'agissant du lait, l'amélioration des performances zootechniques et l'augmentation de la productivité ont permis de compenser la décroissance du cheptel et d'accroître légèrement la collecte de 5 % depuis le début des années 2000, à un niveau assez proche de celui qui prévalait lors de la mise en œuvre des quotas en 1984 (où le nombre de vaches laitières était deux fois plus élevé). Tout en restant le 2^{ème} producteur de l'UE avec 24,6 Md de litres en 2020, derrière l'Allemagne avec 32,5 Md de litres (+20 % depuis 2000), la France ne s'est pas inscrite dans le mouvement de croissance de la production consécutif à la suppression des quotas laitiers, contrairement à l'Irlande (+41 % entre 2014 et 2019) ou la Pologne (+15 %).

S'agissant de la viande, la production finie de gros bovins et de veaux, exprimée en tonnes équivalent carcasse (tec), est passée de près de 1 600 Mtec (dont 200 pour les veaux) en 2010 à 1 450 Mtec (dont 173 pour les veaux) en 2020. La production de brouillards (jeunes bovins maigres) pour l'exportation, montée jusqu'à plus de 1,2 million de têtes au début des années 2000 et descendue à 950 000 en 2008, oscille entre 1,2 et 1,1 million de têtes depuis 2017. La tendance récente confirme la décapitalisation (-2,1 % de vaches laitières et -1,4 % de vaches allaitantes entre 2020 et 2021). Compte tenu de l'accélération de ce mouvement observée au dernier trimestre de 2021, l'Institut de l'élevage (IDELE) prévoit son amplification

d'ici 2030⁴. La baisse du cheptel bovin a été très forte dans le Sud-Ouest, où elle a pu dépasser 50 % dans certains départements, et s'est traduite dans l'ensemble par un transfert des activités vers les grandes cultures, mouvement qualifié de « céréalisation » (voir Annexe n° 2).

1.1.2 Des exploitations moins nombreuses et toujours plus grandes

La stabilité globale de la capacité de production sur longue période s'accompagne d'une évolution du modèle de production vers des exploitations moins nombreuses et plus grandes, géographiquement concentrées dans certaines régions pour le lait et restant davantage disséminées pour la viande.

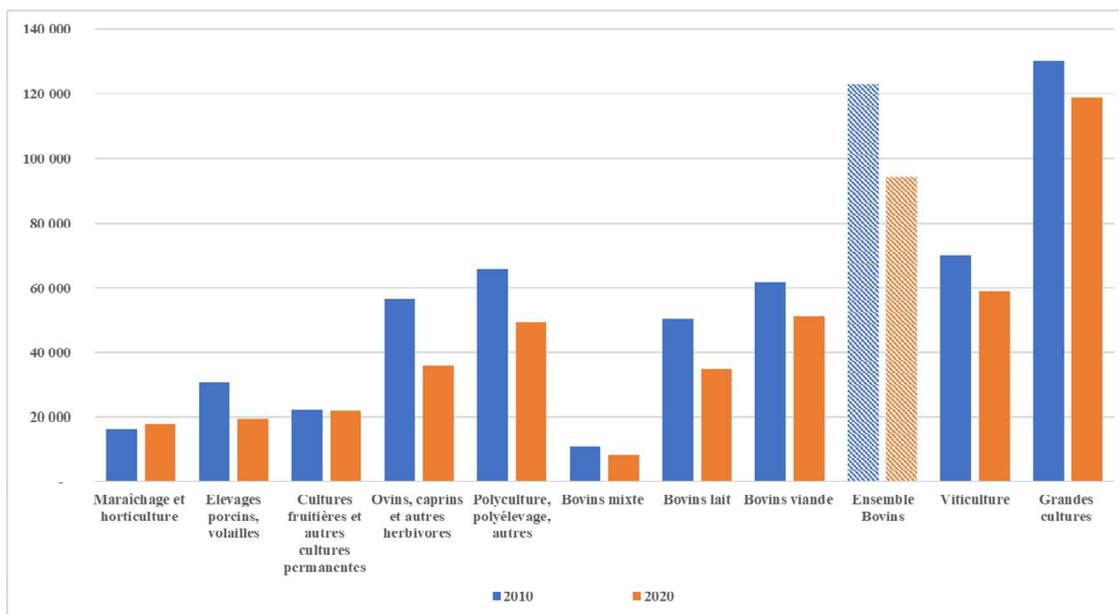
La diminution du nombre des exploitations spécialisées en élevage de bovins apparaît plus rapide que celle des autres orientations techniques. Comme l'illustre le graphique de la page suivante, si, entre les recensements agricoles 2010 et 2020, le nombre total d'exploitations a baissé de 100 000, passant de 490 000 à 390 000 en métropole⁵, soit une baisse de 20 %, cette diminution est de 26 % pour les élevages bovins (-27 % en lait, -24% en viande, et -43 % en mixtes), de 35 % pour les élevages porcins et volailles, de 36 % pour les élevages ovins et autres, et de 30 % pour la polyculture/polyélevage.

En passant ainsi de 124 622 à 91 263 exploitations, l'élevage de bovins a perdu le 1^{er} rang qu'il détenait en 2010, dépassé désormais par la spécialisation « grandes cultures », dont le nombre d'exploitations reste à peu près stable (112 231 en 2020).

Ce phénomène tient à la fois à un mouvement de concentration et d'agrandissement des exploitations d'élevage, et à la transition de systèmes d'élevage ou de polyculture/polyélevage vers des systèmes de cultures végétales, notamment en zones intermédiaires.

⁴ Dans une étude de 2021 réalisée à la demande d'Interbev, l'IDELE projette une poursuite de la décapitalisation de l'ordre de 584 000 vaches allaitantes d'ici 2030.

⁵ Le nombre d'exploitations Outre-mer est de 26 600 en 2020, dont 11 % de bovins viande et 24 % de polycultures-polyélevage, l'élevage de bovins lait n'étant présent qu'à La Réunion.

Graphique n° 1 : Évolution du nombre d'exploitations par spécialisation (France entière)

Source : Recensements agricoles 2010 et 2020, SSP, traitement Cour des comptes.

L'augmentation de la taille moyenne des exploitations d'élevage est en conséquence plus marquée que pour la moyenne des exploitations, en particulier les exploitations spécialisées en production végétale. Ainsi, de 2010 à 2020, alors que la surface moyenne pour l'ensemble des OTEX augmente de 55 ha à 69 ha (+25 %), les surfaces moyennes des élevages de vaches laitières croissent de 78 à 106 ha (+36 %), celles des élevages de vaches allaitantes de 65 à 85 ha (+31%), celles des bovins mixtes de 102 à 123 ha (+20 %). Le cheptel moyen par exploitation est quant à lui passé pour le total des bovins de 72 en 2000 à 117 aujourd'hui (+62 %), de 33 à 46 pour les vaches laitières (+39 %), et de 26 à 33 pour les vaches allaitantes (+27 %). Au-delà de ces moyennes, les OTEX spécialisées en bovin lait sont passées de 48 à 73 vaches par exploitation entre 2010 et 2020 et en bovin viande de 40 à 47 vaches.

Mesurée en taille de cheptel, cette augmentation moyenne de la taille des exploitations s'est accompagnée d'un élargissement de la dispersion, surtout en bovins viande et mixtes, comme l'illustre l'Annexe n° 3 qui montre combien la taille des exploitations importe plus pour le lait que pour la viande.

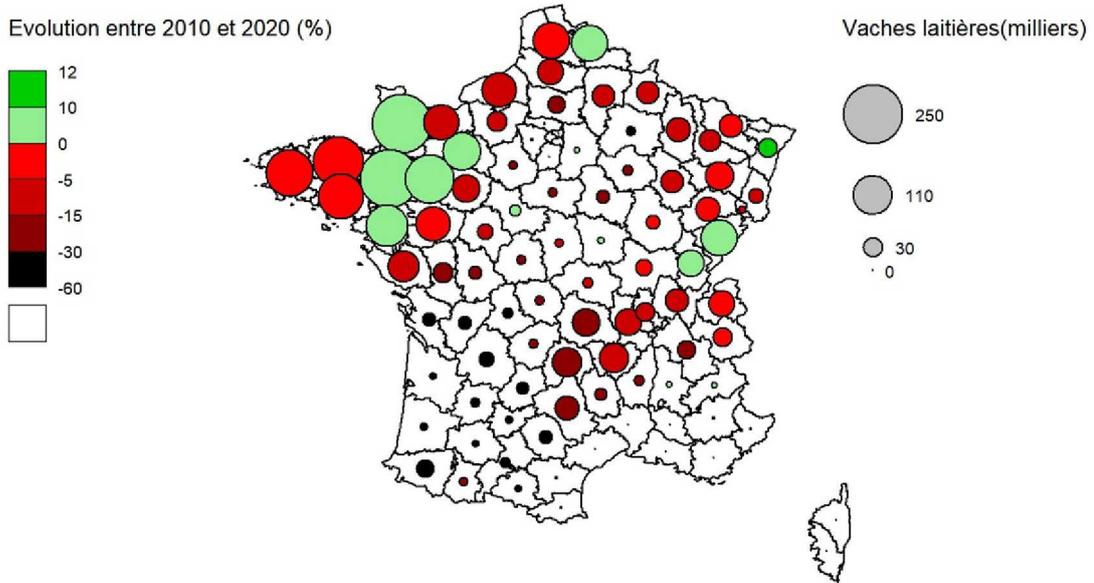
1.1.2.1 Concentration et spécialisation territoriale en lait

Le démantèlement des quotas laitiers en 2015, qui avaient figé l'implantation des élevages laitiers pendant près de 30 ans, a renforcé la centralisation d'une production laitière déjà historiquement localisée dans les zones les plus favorables, du fait des économies d'agglomération qui jouent particulièrement dans une filière où les coûts de collecte du lait cru, produit périssable et pondéreux, et les coûts d'accès aux services dédiés (génétique, conseil technique, etc.) diminuent avec la densité de la production.

La carte ci-dessous montre ce qu'il est convenu d'appeler « l'arc laitier français », joignant les zones de concentration d'élevage laitier situées d'une part dans l'Ouest et le Nord

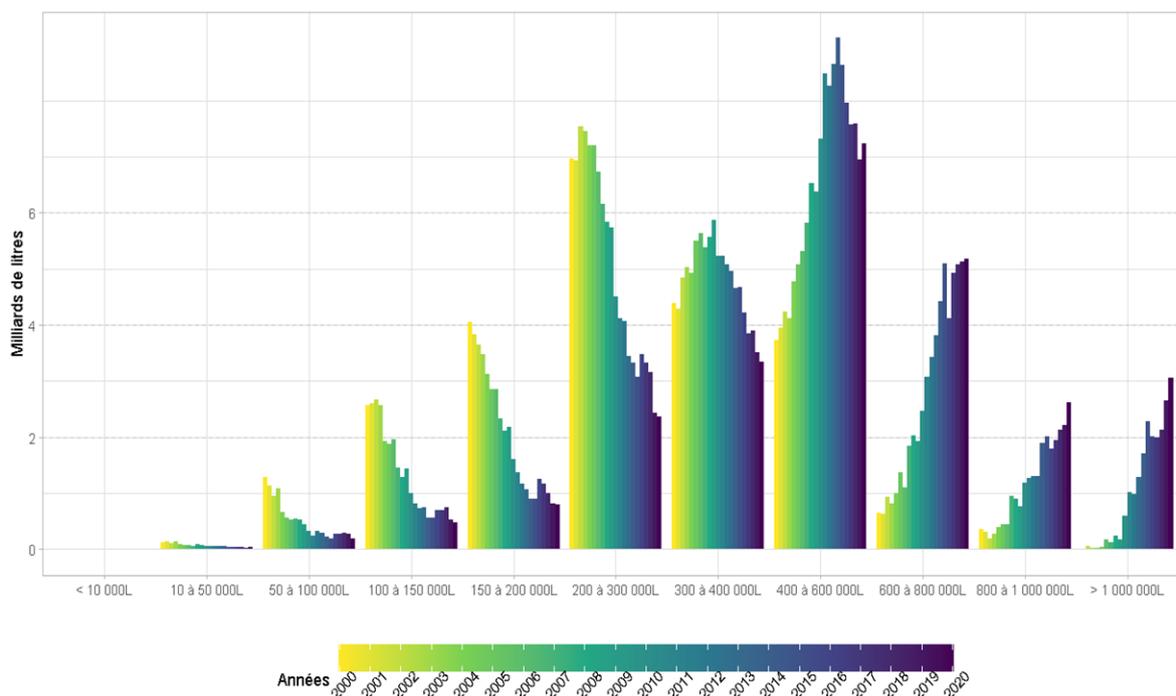
de la France, à celles situées d'autre part dans les zones de montagne de l'Est et du Centre. Le renforcement de la concentration a été marqué dans les pays de la Loire et la Normandie ainsi que dans le Jura et le Doubs, alors que les zones de montagne de l'Est et du Centre ont plutôt enregistré une baisse, assez nette en Auvergne (Puy-de-Dôme, Cantal, Aveyron), tandis que les zones de moindre production ont continué à décroître fortement.

Carte n° 1 : Répartition et évolution du cheptel de vaches laitières entre 2010 et 2020



Source : Cour des comptes à partir des données SSP

Il en résulte une forte concentration de la production, qui s'accroît depuis la fin des quotas laitiers en 2015 au profit des très grandes exploitations produisant plus de 800 000 litres par an, comme le montre le graphique ci-dessous (voir détails Annexe n° 4).

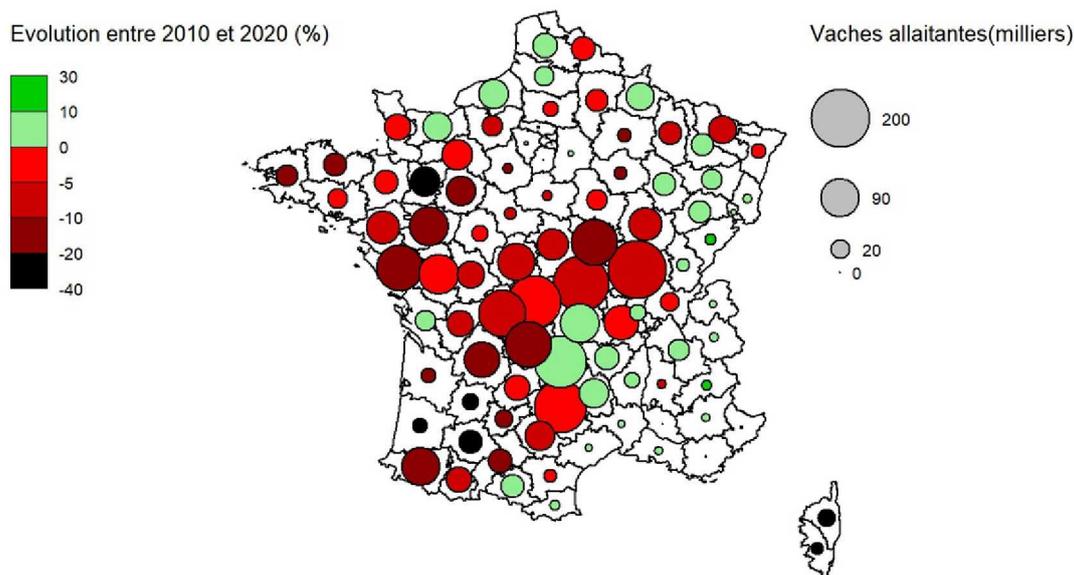
Graphique n° 2 : Concentration des volumes de lait selon la taille des exploitations de 2000 à 2020

Source : Cour des comptes

1.1.2.2 Dissémination territoriale et moindre concentration en viande

La répartition des exploitations d'élevage de vaches allaitantes est plus disséminée sur le territoire, même si on observe une concentration dans les régions herbagères du centre de la France : Massif Central, Limousin, nord de l'Occitanie et sud de la Bourgogne. Dans les départements de forte production, seuls ceux du cœur du Massif central ont augmenté leur cheptel, alors que d'autres ont connu des réductions de cheptel (Nièvre, Saône-et-Loire, Allier, Creuse, Haute-Vienne...). Dans les régions de moindre production, les Pays de la Loire et le Sud-Ouest ont réduit leur élevage allaitant, alors que les départements de Normandie (sauf la Manche), de la Somme et du Pas-de-Calais, ont eu tendance à le faire croître.

Le système prédominant est celui de « naisseurs spécialisés » (32 570 exploitations en 2020), principalement localisé dans les régions herbagères du centre de la France ne disposant guère de surfaces labourables. Là sont produits des animaux maigres nourris à l'herbe (brouards) et destinés à être vendus à des engraisseurs. Les « naisseurs-engraisseurs » (7 750 exploitations en 2020) sont présents surtout dans l'Ouest et à la périphérie des zones de montagne, où le troupeau allaitant peut être engraisé grâce à la culture de maïs fourrage et de céréales sur les terres labourables de l'exploitation. Les engraisseurs spécialisés, moins nombreux (4 750 en 2020), achètent des brouards aux naisseurs et les engraisent dans des ateliers développés en complément de grandes cultures, grâce aux fourrages et céréales de l'exploitation. Il faut ajouter à ces systèmes de production celui des élevages de veaux (lourds ou sous la mère), au nombre de 4 030 en 2020.

Carte n° 2 : Répartition spatiale et évolution des vaches allaitantes entre 2010 et 2020

Source : Cour des comptes à partir des données SSP

À la différence des exploitations laitières, dont seules 4,3 % ont un troupeau inférieur à 20 vaches laitières en 2020, 32 % des exploitations en bovin viande affichent cet effectif en 2020. Ces petites exploitations se situent dans les départements fortement producteurs, mais aussi en Bretagne et en Normandie, surtout dans la Manche, comme l'illustrent les cartes figurant en Annexe n° 3.

Ce phénomène s'observe également si on prend la production brute standard (PBS)⁶ comme mesure de la taille d'exploitation. Si 87 % des exploitations bovines laitières en 2020 (contre 76 % en 2010) sont considérées comme « moyennes » (PBS comprise entre 100 000 € et 250 000 € par an) ou « grandes » (PBS supérieure à 250 000 € par an), en revanche, en bovin viande, les « micro » (PBS inférieure à 25 000 € par an) et les « petites » (PBS comprise entre 25 000 et 100 000 € par an) exploitations dominent largement, représentant 78 % du total en 2010 et encore 70 % en 2020, même si leur nombre a baissé respectivement de 36 et 25 %. Dans le même temps, le nombre de micro et petites exploitations baissait de plus de 60 % dans l'orientation lait. Au total, les exploitations moyennes et grandes représentent 97 % de la PBS totale dans l'orientation laitière mais seulement les deux tiers dans l'orientation viande, où 34 % de la PBS est réalisée par les micro et petites exploitations.

1.1.3 Le maintien d'un modèle familial, recourant peu à l'emploi salarié

La baisse de 26 % du nombre d'exploitations entre 2010 et 2020 s'est accompagnée d'une baisse corrélative de 25,4 % du nombre de chefs d'exploitations et de co-exploitants, plus

⁶ La production brute standard rend compte du potentiel de production des exploitations et permet de les classer selon leur dimension économique (mais non leurs résultats ou chiffres d'affaires). Elle est issue de valeurs moyennes calculées sur une période de référence.

marquée pour le secteur laitier et mixte que dans le secteur de la viande. Les exploitants et co-exploitants continuent de représenter la très grande majorité de la main d'œuvre mobilisée dans les exploitations, leur part dans le total de l'emploi restant stable à 85 %, alors qu'ils n'en représentent que 60 % au niveau de l'ensemble des exploitations.

La forme juridique majoritaire reste l'exploitation individuelle dans le secteur allaitant (59,3 %), même si elle est en recul par rapport à 2010 où elle représentait 71,3 % des exploitations. Dans le secteur laitier en revanche, la forme sociétaire prédomine, les formes individuelles ne représentant qu'un tiers des exploitations⁷. Celle privilégiée est le GAEC (37,1 % des exploitations laitières, et 19,8 % des élevages de bovins allaitants), puis l'EARL (respectivement 23,6 % et 13,2 %).

L'emploi total dans les filières bovines a, quant à lui, diminué de 21 %, passant de 197 130 équivalents temps plein (ETP) en 2010 à 154 820 ETP en 2020, soit une baisse plus forte que pour l'ensemble des orientations techniques (-11 %). C'est surtout la part des aidants familiaux et collaborateurs d'exploitation qui s'est réduite, tandis que l'emploi de salariés permanents non familiaux a eu tendance à augmenter. La part de l'emploi salarié a crû davantage dans le secteur lait et bovins mixtes, où elle est passée de 5 % en 2010 à 12 % en 2020, que dans le secteur viande, où elle est passée de 7 à 10 % sur la même période. La main d'œuvre moyenne totale par exploitation a ainsi augmenté, comme le montre le tableau suivant.

Tableau n° 1 : Main-d'œuvre moyenne (en équivalent temps plein - ETP) par exploitation

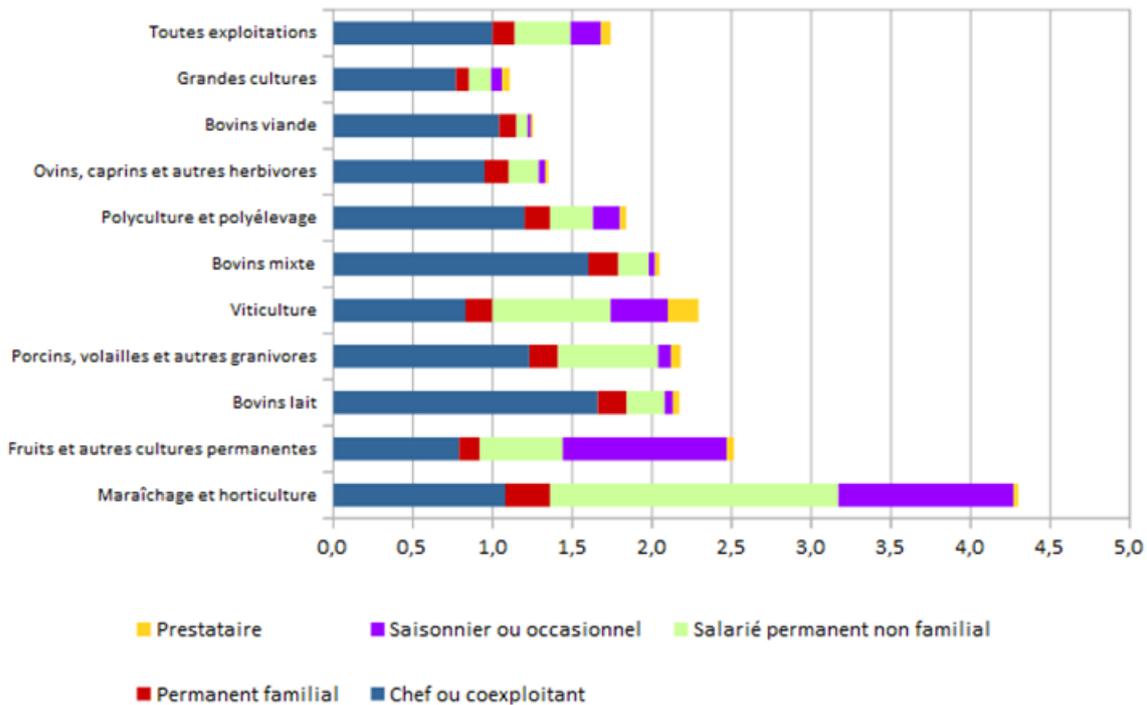
<i>Orientation productive</i>	2010	2020	Écart 2010/2020	
Ensemble des exploitations	1,51	1,69	0,18	12 %
dont Bovins lait	1,88	2,14	0,26	14 %
dont Bovins élevage et viande	1,17	1,24	0,07	6 %
dont Bovins - lait, élevage et viande combinés	1,95	2,03	0,08	4 %
dont Polyculture-polyélevage et non classées	1,50	1,75	0,25	16 %

Champ : hors prestations de service (ETA, Cuma, etc.), mais y/c main d'œuvre saisonnière ou occasionnelle

Source : MASA, réponses questionnaire de la Cour - RA 2010 et 2020 provisoires

Si le nombre d'ETP moyen par exploitation est plus élevé dans les exploitations d'élevage, en particulier lait et mixte, le recours au salariat permanent ou saisonnier y est moindre que dans la moyenne des autres exploitations agricoles : alors que la part de l'emploi salarié dans l'emploi total est en 2020 de 12 % dans le lait et de 10 % dans la viande, elle est de 21 % pour l'ensemble des exploitations toutes orientations technico-économiques des exploitations (OTEX) confondues. Le recours aux prestations de service y est également moins développé, comme le montre le graphique suivant.

⁷ Les exploitations agricoles françaises aux allures de firmes, B Legagneux et V Olivier-Salvagnac, Presses Sciences Po, 2021.

Graphique n° 3 : Nombre moyen d'ETP par exploitations selon la nature de la main d'œuvre

Source : Agreste – recensement agricole 2020

1.1.4 Une balance commerciale globalement excédentaire masquant des faiblesses et des déséquilibres

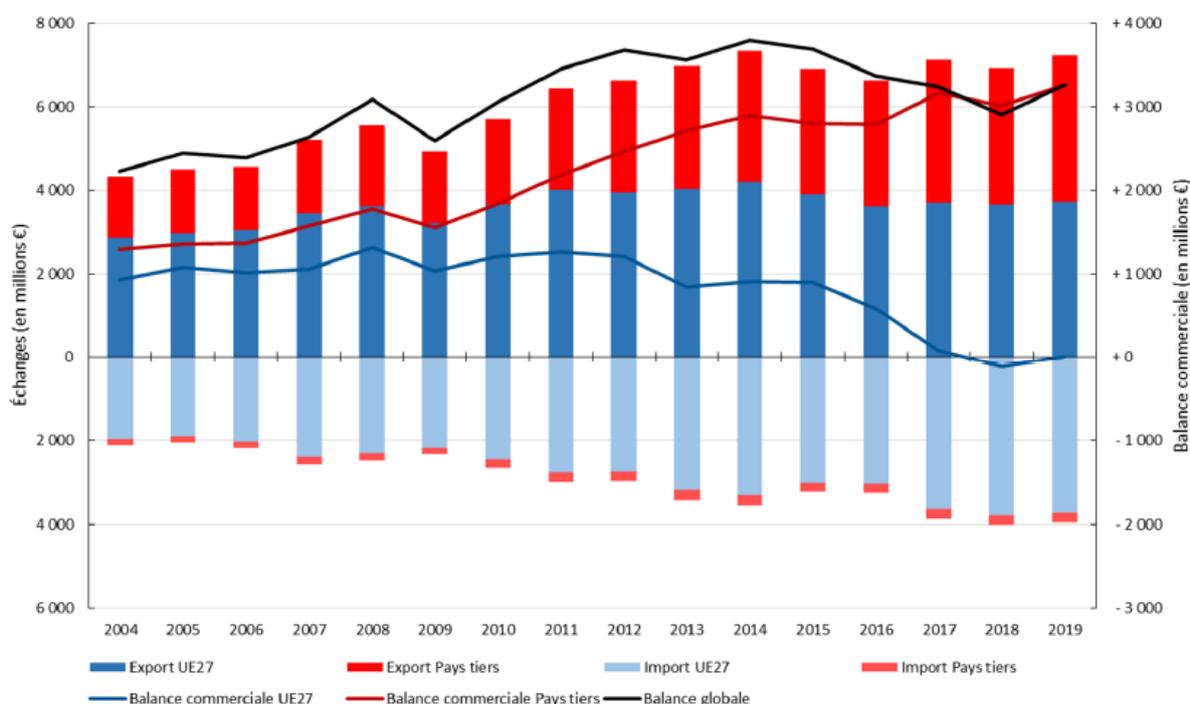
L'objectif d'indépendance alimentaire s'apprécie en première analyse au regard de l'autosuffisance pour les produits considérés, et donc de la balance commerciale. Le programme budgétaire 149 fixe un objectif global d'évolution de parts de marchés des entreprises françaises à l'international pour les produits agricoles et agro-alimentaires, forêt-bois, biosourcés et le machinisme agricole. Un indicateur aussi global, agrégeant autant de productions relevant de marchés aux dynamiques différentes, n'est guère interprétable, d'autant que seule son évolution en pourcentage est suivie, et non celle en valeur absolue. Plus intéressante est l'approche retenue par le diagnostic préalable au PSN de la PAC 2023-2027, qui repose sur l'analyse du ratio production/consommation à l'échelle nationale, même si celle-ci fait abstraction du niveau et de la structure souhaitables de la consommation nationale. À cette aune, l'objectif d'autosuffisance peut être considéré comme atteint pour les produits laitiers et pour les bovins viande, même s'il convient de distinguer les bovins vifs de la viande bovine.

1.1.4.1 Un excédent en produits laitiers malgré une contraction des parts de marché en Europe

La balance commerciale en produits laitiers enregistre un excédent de 3,4 Md€ en 2021, en léger repli après deux années de progression qui avaient permis une inflexion de la tendance baissière à l'œuvre depuis 2014, date à partir de laquelle le solde avec les pays de l'UE a

commencé de se dégrader pour devenir négatif en 2018. À l'inverse, la balance commerciale avec les pays tiers s'améliore, comme le retrace le rapport sur la compétitivité des filières agricoles et agroalimentaires françaises élaboré par FranceAgriMer⁸ en juin 2021.

Graphique n° 4 : Évolution des échanges de produits laitiers de la France (en M€)



Source : FranceAgriMer d'après douanes françaises

Cet excédent global provient des fromages (+1,4 Md€ en 2019, solde toutefois en contraction avec l'UE d'où les importations progressent) et des produits secs (+1,96 Md€ en 2019), alors que se compensent le léger déficit sur les matières grasses solides (-400 M€ en 2019) et le léger excédent sur les produits ultrafrais (+482 M€).

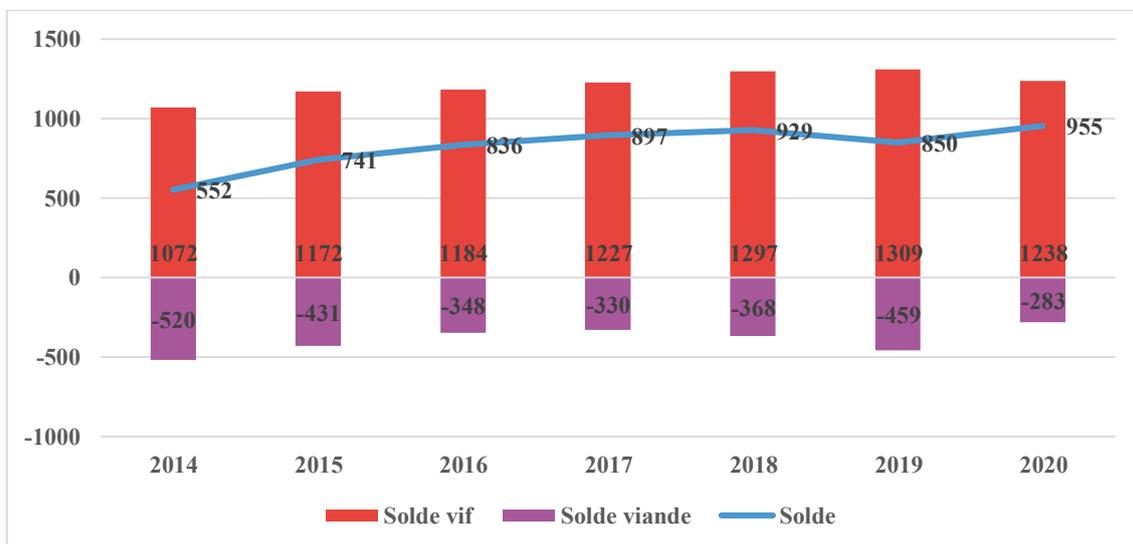
1.1.4.2 Une production déficitaire en viande bovine mais excédentaire en bovins vifs, peu génératrice de valeur ajoutée et mal adaptée à la consommation domestique

La France est le premier producteur de bovins en UE avec 1,43 millions de tonnes équivalent carcasse (Mtec) en 2020 (devant Allemagne à 1,09), soit 18,4 % de la production en volume. Sa balance commerciale en valeur est globalement excédentaire et en progression (+955 M€ en 2020), mais ce résultat est dû, comme le retrace le graphique suivant, au solde commercial très positif des bovins vifs (+1,2 Md€ en 2020), dont elle est le premier exportateur

⁸ Ce diagnostic a été élaboré par un groupe de travail interministériel coordonné par FranceAgriMer à la demande du Ministre de l'agriculture à la suite du rapport S2019-0452 de la Cour des comptes sur les soutiens publics nationaux aux exportations agricoles et agroalimentaires.

mondial. Bien qu'en amélioration ces dernières années, le poste viande bovine reste déficitaire de près de 300 M€ en 2020.

Graphique n° 5 : Balance commerciale de la filière bovine (en M€)



Source : Cour des comptes d'après INTERBEV

Cette situation reflète la faible capacité d'engraissement du secteur bovins allaitants français et la prédominance d'un modèle de production à faible valeur ajoutée. Ce modèle est structurellement tourné vers un export aux débouchés géographiquement concentrés, puisqu'il est spécialisé dans la production de jeunes taureaux (broutards) dont la moitié sont exportés vers trois pays – l'Italie à titre principal, l'Espagne et l'Algérie dans une moindre mesure.

Bien que la France soit le premier producteur de bovins de l'UE, elle importe néanmoins de l'ordre de 20 % de sa consommation domestique de viande bovine, pour un taux d'auto-alimentation pourtant quasi-équilibré : ce taux, qui correspond au ratio entre consommation et production de viande bovine, hors bovins vifs, est en effet de 95 %. Comme le relève le rapport précité de FranceAgriMer de juin 2021, cette situation résulte du décalage entre la consommation domestique, principalement composée de viande issue de femelles, et la production, insuffisante à combler la demande domestique (alors que la production de jeunes mâles trouve des débouchés à l'export, non seulement en vifs, mais également en viande notamment en Allemagne).

1.1.4.3 Un poids élevé des consommations intermédiaires importées ou issues de produits importés

Le bilan import/export par poste de produits doit être nuancé par la prise en compte de la part des consommations intermédiaires importées nécessaires aux productions nationales. Le diagnostic préalable au PSN de la future programmation de la PAC indique ainsi que 23 % des consommations intermédiaires du secteur agricole sont directement importées, et que si l'on tient compte du contenu en importations des consommations intermédiaires produites en

France, cette proportion monte à 43 %. La méthodologie utilisée pour ce calcul global à l'échelle du secteur agricole n'a pas pu être appliquée au sous-secteur de l'élevage de bovins, mais une approche partielle sur les principales consommations intermédiaires retracées dans le RICA en 2020 fait ressortir un taux de dépendance aux intrants directement importés de l'ordre de 21 % pour les bovins viande, 24 % pour les bovins lait et 27 % pour la polyculture-élevage, soit des ordres de grandeur comparable à la moyenne toutes exploitations confondues. Contrairement à une idée répandue, le modèle naisseur, majoritaire en élevage allaitant, ne conduit pas, en moyenne, à un moindre recours aux intrants importés.

Le premier poste d'importation de consommations intermédiaires reste pour l'élevage celui des aliments concentrés, dont le mode de production est de surcroît peu satisfaisant sur le plan environnemental et climatique (l'importation de tourteaux de soja, par exemple, contribuant à la déforestation). Une stratégie nationale de développement des protéines végétales a été lancée en décembre 2020 dans le cadre du plan de relance (avec un volet relevant du 4^{ème} plan d'investissement d'avenir -PIA-), reprise dans le PSN 2023-2027, dans des conditions qui seront évoquées ci-après.

1.2 Un niveau de soutien public très élevé

Depuis la réforme de 2013 mise en œuvre dans le cadre de la programmation 2015-2020, les subventions directes au titre du 1^{er} pilier et financées par le FEAGA comprennent, à titre principal, les aides découplées, désormais versées à toutes les exploitations en fonction de leur surface éligible et, à titre additionnel, les aides couplées à des productions spécifiques. Les aides du second pilier, co-financées par le FEADER et les États membres, destinées à soutenir le développement rural et agroécologique, comprennent, quant à elles, soit des subventions également versées à la surface, soit d'autres types d'aides répondant à des logiques de soutien de projets, d'investissements ou de gestion des aléas. Les aides du second pilier sont déclinées dans le cadre des plans de développement ruraux (PDR), élaborés par les régions (voir le détail en annexe n° 6). A ces aides de la PAC s'ajoutent des dispositifs nationaux sans co-financement européen, comprenant des aides à l'investissement complémentaires, les allègements de charges fiscales et sociales, ainsi que des plans d'aides d'urgence.

Les orientations spécialisées d'élevage de bovins perçoivent le montant total d'aides de la PAC le plus élevé de toutes les orientations techniques agricoles (OTEX). Cette situation se vérifie également au niveau du montant moyen perçu par exploitation toutes aides confondues, supérieur pour les exploitations d'élevage de bovins à la moyenne de l'ensemble des exploitations. Au-delà des seules exploitations spécialisées en élevage de bovins, le soutien à l'élevage doit par ailleurs être apprécié dans son ensemble, toutes exploitations confondues.

1.2.1 L'activité agricole la plus aidée avec un total d'aides publiques de 4,3 Md€, hors aides fiscales et sociales

Plusieurs catégories d'aides concourent à ce taux de soutien élevé, qu'elles relèvent ou non de la PAC.

1.2.1.1 Une part croissante des aides de la PAC consacrée aux orientations d'élevage de bovins

Il est possible de détailler par orientations spécialisées les aides découplées et couplées du 1^{er} pilier, ainsi que les aides surfaciques du 2^{ème} pilier, versées par l'Agence de services et de paiement (ASP) à l'ensemble des exploitations éligibles. L'ensemble de ces aides représentent plus de 90 % des montants de la PAC⁹.

Les exploitations spécialisées en élevage de bovins ont perçu en 2019 (dernière année pour laquelle l'ensemble des paiements sont définitifs), un montant de ces aides récurrentes du 1^{er} et du 2^{ème} piliers de la PAC de 3,3 Md€, soit davantage que les exploitations en céréales-oléagineux-protéagineux et grandes cultures (qui ont perçu 2,5 Md€).

Cette part prépondérante dans la répartition des aides, déjà observée en 2010, s'est accentuée lors de la programmation de la PAC 2014-2022. Comme le récapitule le tableau ci-dessous, en 2019, les OTEX lait, viande et mixtes, qui représentent 30 % des exploitations bénéficiaires et 32,8 % de la SAU, percevaient 40 % de l'ensemble des aides hors aides à l'investissement, soit un total de 3,35 Md€, alors qu'elles percevaient 37 % des aides en 2010 où elles représentaient 33,7 % des exploitations. Les évolutions sont toutefois divergentes entre le secteur du lait, qui percevait 14,9 % des aides en 2010 et 13,9 % en 2019, et les secteurs mixtes et viande, qui percevaient respectivement 3,2 % et 18,9 % des aides en 2010 et 5,3 et 20,9 % en 2019.

Tableau n° 2 : Aides de la PAC en 2019 (en €) pour les trois OTEX bovines (aides du 1^{er} pilier et aides surfaciques du 2^{ème} pilier)

	Bovins lait	Bovins mixte	Bovins viande	Total bovins	Total général
1. Paiements découplés	780 403 796	264 014 019	883 740 686	1 928 158 501	5 729 573 889
2. Aides couplées	95 169 206	70 272 399	383 418 050	548 859 655	1 016 195 383
<i>Dont aides couplées animales*</i>	82 854 473	66 787 577	372 931 593	522 573 642	856 614 958
<i>Dont aides couplées végétales**</i>	12 314 733	3 484 823	10 486 457	26 286 013	159 580 425
3. Aides surfaciques 2^{ème} pilier	288 154 186	109 306 043	477 893 114	875 353 343	1 598 178 312
<i>Dont Indemnité compensatrice de handicap naturel (ICHN)</i>	213 582 222	86 334 863	381 324 652	681 241 738	1 091 861 373
<i>Dont Aides à l'agriculture biologique (bio)</i>	38 534 985	8 266 106	29 748 533	76 549 623	255 930 444
<i>Dont Mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC)</i>	36 036 979	14 705 074	66 819 929	117 561 982	250 386 495
Total des aides (1+2+3)	1 163 727 188	443 592 461	1 745 051 850	3 352 371 500	8 343 947 583

⁹ Les autres aides du 2^{ème} pilier sont plus difficiles à ventiler par OTEX, car elles relèvent d'autorités de gestion et d'outils informatiques différents (au niveau des régions). Pour l'échantillon figurant dans le RICA en revanche, il est possible de connaître le détail des aides (1^{er} et 2^{ème} piliers de la PAC, et autres aides) perçues par chaque exploitation. C'est ce qui sera utilisé plus loin dans ce rapport et dans l'Annexe n° 6 pour estimer l'aide publique globale en faveur de l'élevage bovin.

	Bovins lait	Bovins mixte	Bovins viande	Total bovins	Total général
<i>Part des paiements</i>	14 %	5 %	21 %	40 %	100 %
<i>Nb exploitations bénéficiaires</i>	34 652	10 239	51 138	96 029	319 036
<i>Part des exploitations</i>	11 %	3 %	16 %	30 %	100 %

* Aides aux bovins allaitants, aux veaux sous la mère, aux bovins laitiers et aux ovins caprins

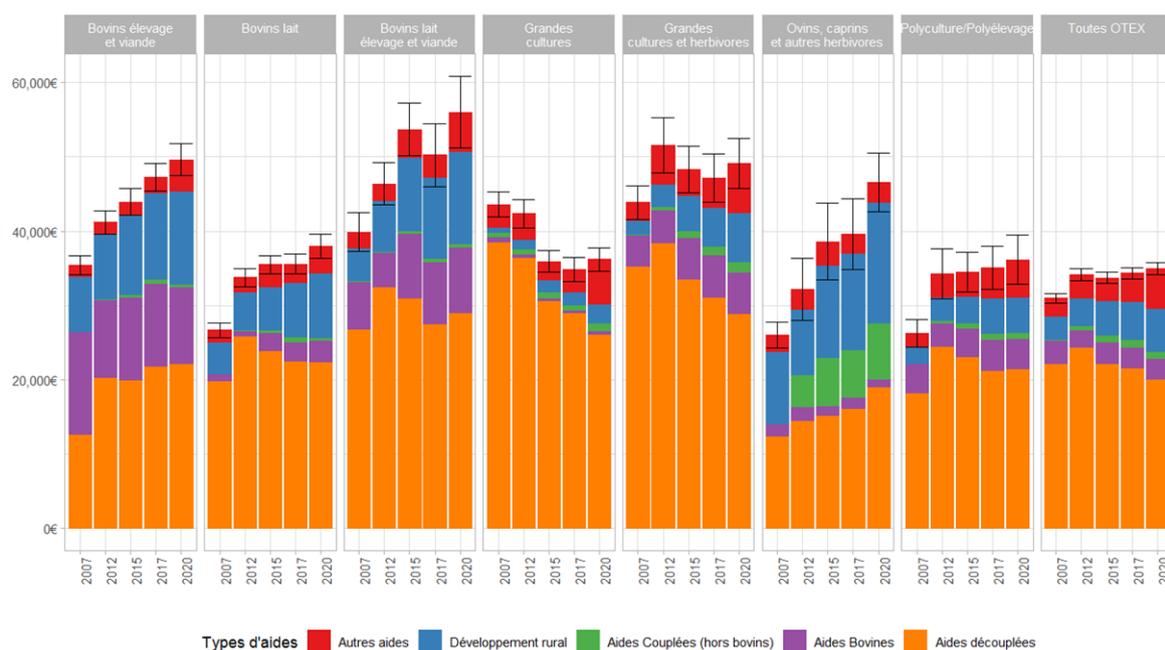
** Aides aux légumineuses fourragères, aux protéines, et autres aides végétales

Source : MASA, traitement Cour des comptes

1.2.1.2 Un montant de subventions par exploitation supérieur à la moyenne, surtout en viande et en bovin mixte

À l'échelle des exploitations, le montant moyen de subventions, après avoir significativement augmenté depuis la fin des années 1990, est désormais plus élevé que la moyenne de l'ensemble des exploitations. L'écart diffère toutefois selon les orientations d'élevage, comme le montre le graphique suivant.

Graphique n° 6 : Évolution du montant et de la composition des subventions moyennes pour certaines OTEX



Source : RICA et traitement Cour des comptes. NB Les barres d'erreur correspondent aux intervalles de confiance des données du RICA.

En 2020, alors que le montant moyen de subventions par exploitation est de 33 618 €, il est de 36 152 € en bovins lait et de 50 302 € en bovins viande.

Si l'on rapporte ce montant au niveau moyen de l'ensemble des produits d'exploitation d'une exploitation spécialisée en viande, il apparaît ainsi que la structure des produits de l'élevage bovin comprend en moyenne 38 % de subventions publiques¹⁰.

1.2.1.3 Un montant total d'aides publiques à l'activité d'élevage de 4,3 Md€

Le calcul du total des aides publiques consacrées à l'élevage bovin requiert de ne pas se limiter aux seules orientations spécialisées en élevage de bovins. En effet, une part non négligeable du cheptel (16,5 % du cheptel laitier et 31,6 % du cheptel allaitant) relève d'autres OTEX que les n°45 (lait), 46 (viande) et 47 (mixte).

En considérant la part de la SAU consacrée à l'élevage bovin, pour toutes les exploitations, qu'elles soient classées dans une OTEX liée à l'élevage bovin ou dans une autre OTEX, il est possible de faire la somme de toutes les aides couplées pour les bovins et des autres aides au prorata des surfaces consacrées à l'élevage de bovins. Cette méthode, décrite en Annexe n° 6, aboutit à un total des aides publiques pour l'élevage bovin de 4,3 Md€, hors allègements de charges fiscales et sociales qui ne résultent pas de mesures de soutien directement versées aux exploitants.

1.2.2 Une structure d'aides de la PAC favorable à l'élevage de bovins

L'augmentation de la part relative des aides versées aux exploitations spécialisées en élevage correspond bien à l'objectif poursuivi par la France lors de la réforme de la PAC de 2013, visant à réorienter les aides, du soutien aux grandes cultures vers le soutien à l'élevage et à l'emploi. La justification de cette réorientation, soulignée par le MASA, procédait de la volonté de soutenir les revenus des éleveurs de bovins, structurellement plus faibles que les revenus moyens, comme il sera examiné ci-dessous, alors que les revenus des OTEX grandes cultures avaient bénéficié de cours mondiaux favorables.

La réallocation des aides vers le secteur bovin a été atteinte d'abord par la convergence des aides découplées et l'introduction du paiement redistributif, dont les exploitations d'élevage ont structurellement bénéficié, en raison d'une surface moyenne plus petite et de droits à paiement fondés sur des résultats historiquement plus faibles. L'élargissement des règles d'admissibilité aux surfaces peu productives a également augmenté le nombre d'hectares éligibles pour les orientations d'élevage, en particulier de bovins. Après la baisse globale des paiements découplés en 2015, cet effet a joué surtout pour l'élevage bovin allaitant, dont les aides découplées sont passées de 698 M€ en 2015 à 883 M€ en 2019.

Par ailleurs, si les aides couplées à l'élevage bovin¹¹ ont globalement décliné sur la période 2015-2019, les montants perçus par les exploitations spécialisées en élevage bovin ont, au contraire, augmenté.

¹⁰ Selon FranceAgriMer, les subventions publiques s'élèvent en 2019 et en moyenne pour une exploitation spécialisée en viande bovine, à 49 400 €, les recettes liées à la viande bovine à 63 700 €, et les autres recettes à 16 900 €.

¹¹ Elles représentent en 2015, comme en 2019, 85 % de l'ensemble des aides couplées animales.

**Tableau n° 3 : Évolution des aides couplées bovines entre 2015 et 2019
et des montants perçus par les exploitations spécialisées en élevage bovins**

	2015 (M€)	2019 (M€)	Évolution 2015-2019 (%)
Aides couplées animales	903,2	856,6	-5,1 %
<i>Dont aides bovins allaitants</i>	634,4	600,6	-5,3 %
<i>Dont aides bovins lait</i>	132,3	125,4	-5,2 %
<i>Dont aides veaux sous la mère</i>	4,7	5,3	+12,8 %
<i>Perçues par les exploitations spécialisées bovins viande</i>	352,1	372,9	+5,9 %
<i>Perçues par les exploitations spécialisées bovins lait</i>	79,8	82,8	+3,7 %
<i>Perçues par les exploitations spécialisées bovins mixte</i>	60,4	66,8	+10,6 %

Source : Cour des comptes d'après MASA

Ces aides ont été réformées par l'introduction, à côté des aides déjà existantes aux vaches allaitantes, aux veaux (sous la mère et bio) et au lait de montagne, d'une aide complémentaire aux vaches laitières de plaine¹².

Il faut y ajouter les aides couplées aux protéines végétales et aux légumineuses fourragères, dont les paiements ont significativement augmenté au cours de la programmation 2015-2020, passant de 107 M€ en 2015 à 135 M€ en 2019 dont 20 % attribuées à des exploitations classées dans les spécialités d'élevage.

Les aides couplées aux bovins vont évoluer dans la prochaine programmation de la PAC 2023-2027 pour répondre aux critiques sur leur effet d'encouragement mécanique à l'augmentation des cheptels et l'impact environnemental qui en résulte et sur la dilution de leur efficacité économique du fait de leur captation partielle par l'aval de la filière. L'enveloppe qui leur est allouée va par ailleurs décroître pour alimenter la hausse du budget consacré aux aides aux protéines végétales, en lien avec la stratégie nationale de développement des protéines annoncée en décembre 2020. Une enveloppe commune aux différents cheptels sera ainsi mise en place, versée sur la base des UGB¹³, mâle ou femelle, détenues, et non plus sur la distinction vache laitière/vache allaitante, pour simplifier le dispositif et tenir compte de l'interdépendance des marchés s'agissant de la viande. Un critère d'âge à 16 mois est introduit, avec des prix et des plafonnements distincts selon les catégories, l'objectif affiché par le MASA étant « *de favoriser l'engraissement et donc la valorisation des jeunes animaux sur le territoire et de lutter contre la déprise laitière* ».

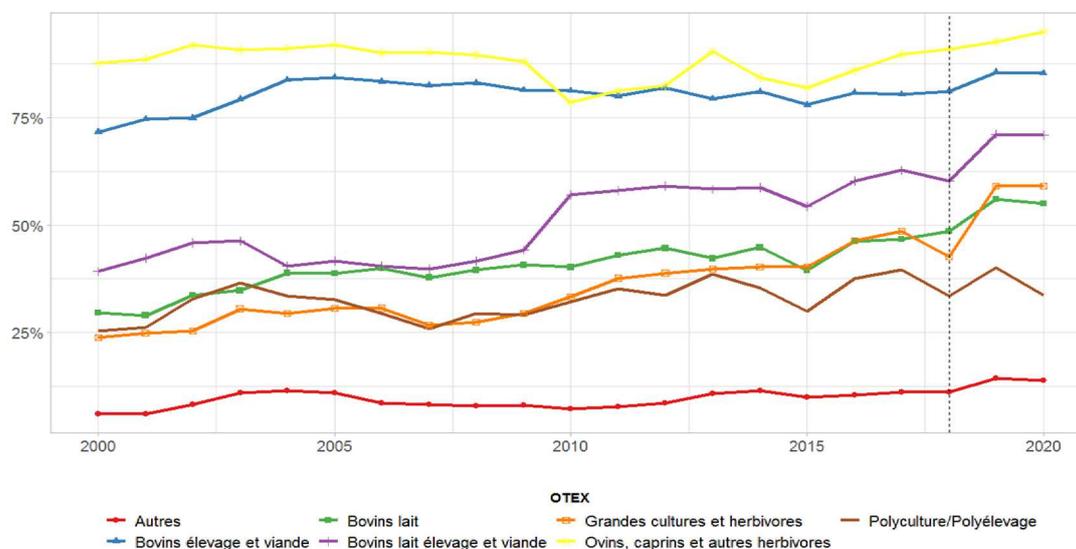
¹² Introduite par le décret n° 2016-50 du 27 janvier 2016. L'article D. 615-42 du CRPM qui prévoit ces aides en donne des justifications lapidaires : aide aux bovins allaitants, « destinée à maintenir cette activité sur l'ensemble du territoire » (6° du D. 615-42) ; aide aux veaux sous la mère « destinée à compenser les désavantages spécifiques des exploitations de ce secteur d'élevage (7° et 8° du D. 615-42) ; aide laitière de base hors zone de montagne, « destinée à maintenir la production laitière dans un contexte de restructuration de la filière liée à la fin des quotas » (9° du D. 615-42) ; aide laitière en zone de montagne, « destinée à maintenir la production laitière en compensant les handicaps spécifiques de cette zone ».

¹³ Unité gros bétail : unité utilisée en statistique pour unifier les différentes catégories d'animaux en se basant sur leurs besoins alimentaires.

Quant à l'indemnité compensatrice de handicap naturel (ICHN), dont le budget a été fortement revalorisé de 80 % entre 2014 et 2018, pour atteindre 1,1 Md€ depuis cette date, elle est allouée à plus de 60 % aux OTEX bovins : 28 % du total en 2019 pour les bovins viande, 25 % pour les bovins lait, et un peu moins de 10 % pour le secteur bovin mixte. Outre l'augmentation des montants de base et unitaires¹⁴ pendant la programmation 2015-2020, l'éligibilité à l'ICHN a été étendue en 2015 aux exploitations spécialisées en bovins lait, y compris à celles situées en zone défavorisée simple, et non plus seulement en zone de montagne. Comme l'illustre le graphique suivant, si la part – de l'ordre de 85 % – des éleveurs de bovins viande touchant l'ICHN est à peu près stable depuis 2010, celle des éleveurs de bovins mixtes a nettement progressé, passant de 55 % en 2015 à plus de 70 % en 2020, ainsi que celle des éleveurs de bovins lait, passée de 34 % en 2015 à 55 % en 2020, le nouveau zonage mis en place en 2018-2019 ayant encore accentué cette évolution.

Les montants d'aides perçus par les exploitations bénéficiant de l'ICHN ont également fortement augmenté sur la période. L'aide ICHN moyenne est ainsi passée de 11 400 €, 12 850 € et 14 800 € chez les éleveurs allaitants, laitiers et mixtes en 2015 à 12 550€, 14 000 € et 17 000 € en 2020. À titre de comparaison, l'aide ICHN moyenne parmi les exploitations bénéficiaires en polyculture/polyélevage est passée de 10 670 € à 10 820 € sur la même période.

Graphique n° 7 : Part des exploitations bénéficiaires d'ICHN dans les différentes OTEX



Source : RICA, traitement Cour des comptes

Les aides à la conversion et au maintien en agriculture biologique ont aussi significativement bénéficié aux orientations d'élevage au cours de la programmation 2015-2020, avec un ralentissement en fin de période. En 2019, les aides à la conversion bio versées aux spécialités d'élevage représentaient 29 % du total des aides à la conversion (contre 21 %

¹⁴ L'ICHN, divisée en deux types d'aide – ICHN végétale et ICHN animale –, comprend un montant de base pour les 75 premiers ha admissibles et un montant unitaire correspondant à la sous-zone dans laquelle est située la parcelle, versé à taux plein pour les 25 premiers ha et aux deux tiers entre 25 et 50 ha, les montants unitaires étant fixés dans les plans de développement ruraux (PDR). Par ailleurs, pour l'aide animale, il faut noter qu'un coefficient de minoration peut être fixé en cas de dépassement du taux de chargement optimal d'UGB/ha.

en 2015), soit 56,7 M€, dont 28,5 M€ pour le lait, 21,9 M€ pour la viande, et 6,3 M€ pour le mixte. Les aides au maintien versées aux spécialités d'élevage représentaient quant à elles 33 % du total (contre 30 % en 2015), soit 19,8 M€ (10 M€ pour le lait, 7,8 M€ pour la viande, et 1,9 M€ pour le mixte).

Enfin, deux des mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) sont dédiées à l'élevage : la mesure « systèmes herbagers et pastoraux », qui soutient le maintien de surfaces toujours en herbe, et la mesure « systèmes polyculture élevage herbivores », qui promeut une meilleure interaction entre les ateliers animal et végétal et une meilleure autonomie alimentaire en favorisant la production d'herbe. Le versement de ces aides dépend d'engagements dont les conditions et les modalités de rémunération sont fixées dans les plans de développement ruraux régionaux. Les MAEC attribuées aux OTEX bovins représentaient 43 % du montant total en 2015 et 47 % en 2019, soit 117,5 M€ sur 250 M€, dont 67 M€ pour la viande (28 %), 36 M€ pour le lait (14 %) et 14,7 M€ pour les exploitations mixtes (6 %).

1.2.3 Des aides substantielles au développement, à l'investissement et aux filières

Ainsi, le recensement et le chiffrage de l'ensemble des aides hors aides couplées et surfaciques de la PAC aux différentes spécialités agricoles est malaisé. Certaines de ces aides ne relèvent pas de la PAC, mais de dispositifs nationaux, dont la ventilation selon l'activité du bénéficiaire n'est pas toujours possible. L'estimation réalisée par la Cour, sur la base des réponses transmises par le MASA ou la Mutualité sociale agricole, n'est donc pas exhaustive.

1.2.3.1 Les aides à l'installation

À partir des modulations nationales à la dotation jeune agriculteur (DJA), le MASA estime que la part de la filière de l'élevage bovin par rapport à l'ensemble des installations aidées sur la période 2015-2020 est d'environ 33 % (dont 19 % en bovin lait, 11,8 % en bovin viande et 2,9 % en bovin mixte lait-viande), soit une DJA sur trois.

Cette proportion correspond, sur la base des paiements de DJA effectués durant la période 2015-2020, à un montant annuel de l'ordre de 50,7 M€.

1.2.3.2 Le plan de compétitivité et d'adaptation des exploitations (PCAE)

Le plan de compétitivité et d'adaptation des exploitations (PCAE) du FEADER mobilise des co-financements nationaux provenant de l'État, des régions, des conseils départementaux et des agences de l'eau. Il a été intégré en 2018 au volet agricole du Grand plan d'investissement, ainsi que du Plan de relance. Son enveloppe globale annuelle est passée de 313 M€ en 2015 à 621 M€ en 2019 pour l'ensemble de l'agriculture.

Sa priorité principale est la modernisation des exploitations d'élevage (bâtiments, amélioration des conditions de travail et autonomie alimentaire du cheptel). Sur la période 2015-2020, durant laquelle le PCAE a représenté un total de crédits de 2 Md€ tous financeurs

confondus, le MASA estime que 42 % de ces crédits ont bénéficié à la filière bovine, soit 840 M€ (dont 216 M€ de crédits de l'État).

Également en soutien aux investissements de modernisation, l'instrument de garantie « Initiative nationale pour l'agriculture française (INAF) » mis en place en 2019 par le MASA, bénéficie d'une dotation de 100 M€ issue pour partie de fonds nationaux (54 M€) et du Fonds européen pour les investissements stratégiques (45 M€). L'INAF permet de garantir, à des conditions financières avantageuses, une enveloppe de prêts de 1,1 Md€ pour la période 2020-2023, dont 22 % au profit d'exploitations d'élevage bovin.

Par ailleurs, au titre du plan de relance (mesure 3) et dans le cadre des appels à projets régionaux du PCAE, le pacte biosécurité et bien-être animal (BBEA) comprend un volet de soutien à l'investissement matériel et immatériel (doté de 86,5 M€, engagé début 2022 à hauteur de 54,1 M€) ainsi qu'un volet de formation des éleveurs (3,5 M€). Toutes les filières animales sont éligibles au BBEA, mais les exploitations d'élevage bovin sont les plus représentées avec 48 % des dossiers.

1.2.3.3 Les plans d'investissement d'avenir, le grand plan d'investissement et le plan de relance

L'appel à projets « structuration de filières agricoles et agroalimentaires » du plan de relance de 2020

Destinée non pas aux exploitations, mais aux filières agricoles et agroalimentaires, une mesure visant à soutenir les projets de modernisation a été mise en place dans le cadre du volet agricole du plan de relance de septembre 2020. Entre novembre 2020 et janvier 2022, 20 projets concernant les filières bovines¹⁵ ont été sélectionnés, pour un montant total d'investissements de 57,7 M€ (sur 223 M€ toutes filières confondues) et de subvention du MASA de 14,3 M€ (sur 81 M€ toutes filières confondues).

Le plan de modernisation des abattoirs

Le premier plan d'investissements d'avenir (PIA) comportait un volet d'accompagnement des investissements de compétitivité des abattoirs¹⁶ qui a mobilisé 13 M€ entre 2012 et 2014. Le PIA 2015-2017 comportait quant à lui un axe dédié aux projets agricoles et agroalimentaires d'avenir, doté de 120 M€, dont un volet « reconquête de la compétitivité des outils d'abattage et de découpe », qui a été engagé à hauteur de 30 M€.

Le MASA estime par ailleurs que de 2010 à 2020, les abattoirs ont bénéficié de 9 M€ d'aides au titre des différents dispositifs généraux du grand plan d'investissement, de la prime d'aménagement du territoire (PAT) et des aides à l'investissement accordées au titre du FEADER.

Dans le cadre du plan de relance de 2020, une mesure vise à soutenir les investissements dans les outils d'abattage, notamment pour améliorer la protection animale et les conditions de travail des opérateurs. Le taux de recours a été significatif, puisqu'un abattoir (toutes filières

¹⁵ Les projets comportent plusieurs partenaires dont au moins deux relevant de maillons différents d'une ou plusieurs filières. Certains concernent des filières régionales de viande ou de lait, d'autres des projets de gestion du bien-être animal ou d'élevage durable à l'échelle nationale ou interrégionale.

¹⁶ La Cour des comptes a examiné la gestion des abattoirs publics dans son rapport public annuel 2020.

animales confondues) sur cinq a été sélectionné, pour un montant total d'aides de 115 M€. Le ministère estime à plus de 58 M€ la part de l'enveloppe ayant bénéficié à des abattoirs intervenant dans le secteur bovin.

1.2.3.4 La stratégie nationale pour le développement des protéines végétales

Lancée en décembre 2020, la stratégie nationale pour le développement des protéines végétales vise à réduire la dépendance de la France aux importations de matières riches en protéines¹⁷, à améliorer l'autonomie alimentaire des élevages français et à augmenter la production et la consommation de protéines végétales en alimentation humaine.

Différentes mesures sont mises en œuvre à ce titre :

- aides aux investissements des exploitations (agroéquipements en matériels pour la culture, la récolte et le séchage des espèces riches en protéines, ainsi qu'au développement des sursemis de légumineuses fourragères) : 36,8 M€ d'aides engagés pour 85,4 M€ d'investissements ;
- aides aux investissements pour la structuration des filières, en cours de déploiement : à ce stade, 33,5 M€ ont été engagés.

1.2.3.5 Les autres types de soutien apportés à la filière bovine

Outre les aides directement attribuées aux exploitations, d'autres types d'aide sont accordés à l'Institut de l'élevage (IDELE) au titre de programmes financés sur le compte d'affectation spéciale de développement agricole et rural (CASDAR) pour des projets de recherche, d'innovation et de réseaux d'élevage. Le MASA estime que, sur la période 2015-2021, le total des soutiens alloués à l'IDELE est d'environ 90 M€.

Le secteur de la génétique animale, encadré depuis la loi sur l'élevage de 1966 et désormais régi par le règlement (UE) 2016/1012 zootechnique de l'Union européenne (RZUE), fait l'objet d'un soutien financier de l'État à la fois *via* le CASDAR et le programme 149 du MASA. D'un montant annuel de l'ordre du 11 M€, ces financements bénéficient d'abord aux ruminants (89 %) dont, selon le MASA, un peu plus de la moitié pour la sélection et la reproduction des bovins, soit 5,1 M€. Ces fonds financent la tenue des livres généalogiques et des programmes de sélection conduits par les organismes de sélection ou différents opérateurs, l'évaluation des performances et la diffusion des progrès génétiques. Par ailleurs, des financements spécifiques sont octroyés à des projets de recherche et développement en matière de génétique animale.

¹⁷ La France importe près d'un quart des protéines destinées aux aliments d'élevage, et près de la moitié des matières riches en protéines sous forme de tourteaux de soja.

Tableau n° 4 : Estimations des aides au développement et à l'investissement (M€)

	Montant total si enveloppe pluriannuelle ou dispositif ponctuel	Montant annuel ou rapporté à une année pour les dispositifs pluriannuels
Aides comprises dans la PAC		
Aides à l'installation (part de l'élevage bovin dans le total des installations aidées estimée à un tiers sur la période 2015-2020)	253,6	84,5
PCAE - Part bénéficiant à l'élevage bovin sur 2015-2020	216	43
Aides hors PAC		
Plan de relance – mesure 3 Pacte biosécurité et bien-être animal	25,9*	
Plan de relance – structuration des filières (aides à des projets de filière et non aux exploitations)	14,3*	
Génétique bovine (montant annuel sur la période 2015-2021)		5,1

*crédits engagés

Source : MASA (réponses aux questionnaires de la Cour) et traitement Cour des comptes

1.2.4 Des dispositifs de gestion des aléas et d'aides de crise multiformes

1.2.4.1 Les plans d'urgence en faveur de l'élevage en 2015-2016 et mars 2021

La suppression des quotas laitiers en 2015, au moment où le marché mondial était déjà saturé, a entraîné une surproduction et une chute des cours qui a conduit les pouvoirs publics, à l'échelle communautaire et nationale, à mettre en place un important plan de soutien à l'élevage en 2015 et 2016. S'il a majoritairement concerné les élevages laitiers, il a également bénéficié, dans une moindre mesure, aux élevages de vaches allaitantes, ainsi qu'aux secteurs ovins, caprins et porcins. Trois catégories de mesures d'urgence ont ainsi été mises en place :

i) des mesures d'allègement des charges financières, des cotisations sociales et des impôts

Le premier volet a concerné la prise en charge, pour les exploitations d'élevage en difficulté, tous secteurs compris, des annuités, frais de garantie bancaire et éventuellement du coût des restructurations d'emprunt, pour un total de 214,5 M€ en 2015-2016; le MASA n'a pu isoler la part revenant à l'élevage de bovins, la qualifiant toutefois de « grande majorité ».

Le deuxième volet comportait trois mesures de prise en charge ou de diminution des charges sociales, pour l'ensemble des filières d'élevage (prise en charge directe, minoration de l'assiette, minoration (2015) puis suppression (2016) de la cotisation minimum maladie individuelle, pour un total de 112,7 M€ en 2015 et 118,7 M€ en 2016. Selon le MASA, les éleveurs de bovins auraient bénéficié de plus de la moitié de ces crédits.

Enfin, des remises gracieuses de taxe sur le foncier non bâti, de taxe d'habitation et de d'impôt sur le revenu ont été consenties pour un total de 49 M€, et des taux d'amortissement exceptionnel des investissements dans les bâtiments d'élevage mis en place en 2016 et 2017.

ii) des aides à la réduction temporaire, individuelle et volontaire de la production laitière, au titre du règlement (UE) 2016/1612, versées à 12 740 éleveurs laitiers, pour un montant de 21,4 M€

complété de 7,2 M€ au titre du règlement (UE) 2016/1613 (moitié de crédits communautaires, moitié de crédits nationaux).

iii) des aides à la trésorerie des producteurs de lait de vache en difficulté, concernant 33 469 éleveurs pour un montant total de 52,9 M€ (dont 44,6 M€ de crédits européens).

Par ailleurs, une aide à la production de jeunes bovins plus légers a été versée sur les quatre premiers mois de 2017, afin d'alléger le marché de la viande bovine à 1 745 éleveurs pour un total de 3,26 M€ (moitié de crédits communautaires, moitié de crédits nationaux).

Enfin, la crise sanitaire a affecté les débouchés de viande bovine, en particulier de jeunes bovins engraisés en France ou exportés comme brouards (maigres vifs). Une aide ciblée sur les exploitations en difficulté (sur critère de revenu annuel) a visé à compenser 80 % des pertes moyennes constatées par brouard et jeune bovin cédé entre avril 2020 et mars 2021. 12 607 aides ont été versées pour un total de 18,6 M€ de crédits nationaux.

1.2.4.2 Le fonds national de gestion des risques de production (FNGRA) et le programme national de gestion des risques et d'assistance technique (PNGRAT)

Créé par la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010¹⁸, le Fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA) a pour mission de prendre en charge d'une part les risques sanitaires et environnementaux, et d'autre part les dommages résultant d'évènements exceptionnels reconnus comme calamités agricoles.

La première mission est mise en œuvre dans le cadre d'un fonds de mutualisation du risque sanitaire et environnemental (FMSE), créé et agréé en vertu de l'article L. 361-3 du CRPM, co-financé à hauteur de 35 % par des cotisations professionnelles, et à hauteur de 65 % par des dotations publiques, dont l'origine peut être européenne (FEADER via le PNGRAT, si la perte de production est supérieure à 30 % de la moyenne annuelle), ou nationale (FNGRA si la perte est inférieure à ce seuil). Le FMSE dispose d'une section commune et de sections spécialisées pour certaines productions agricoles, dont une section pour les ruminants (plus large que les seuls bovins et englobant également ovins et caprins).

De 2015 à 2021, un programme spécifique lié à la tuberculose bovine a été déployé à hauteur de 0,95 M€. Les éleveurs bovins ont pu également bénéficier de financements au titre d'autres programmes spécialisés ou de la section commune, sans qu'il soit possible d'isoler les montants correspondants parmi les 9,37 M€ de dépenses du FMSE sur la période.

La deuxième mission, au titre des calamités agricoles, est mise en œuvre directement par le FNGRA, sur la base d'un financement provenant de contributions additionnelles aux primes et cotisations afférentes aux assurances dommages aux matériels affectés aux activités agricoles (bâtiments, véhicules) et au cheptel, et d'un abondement de l'Etat en cas de besoin. Parmi les différents évènements susceptibles d'être classés en calamité agricole, les élevages ne peuvent bénéficier d'une indemnisation qu'au titre des sécheresses qui entraînent des pertes sur le fourrage. Entre 2015 et 2020, l'ensemble des indemnisations versées par le FNGRA à ce titre a représenté 560 M€, dont le MASA estime qu'elles ont majoritairement été versées aux

¹⁸ En remplacement du Fonds national de gestion des calamités agricoles (FNGCA) créé par la loi n° 64-706 du 10 juillet 1964.

exploitations d'élevage bovin (les pertes en maraîchage ou arboriculture restant marginales, et les élevages de caprins, ovins ou équins minoritaires par rapport aux élevages de bovins).

1.2.5 Les autres aides fiscales et sociales

Les allègements des charges fiscales et sociales au bénéfice des exploitations agricoles constituent une partie importante des concours publics à l'agriculture.

En-dehors des dispositifs spécifiques de crise évoqués ci-dessus, les aides fiscales générales ne font pas l'objet d'une ventilation en fonction des orientations des exploitations ou exploitants qui en bénéficient. Leur total, chiffré à 1,72 Md€ en 2020¹⁹, comprend :

- le remboursement partiel de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE et TICGN) pour 850 M€ ;
- le taux réduit de la taxe intérieure de consommation sur le gazole non routier (389 M€) ;
- les exonérations partielles ou totales de la taxe sur le foncier non bâti (permanentes : jeunes agriculteurs, Corse, DOM, Natura 2000 ; ponctuelles dans le cadre de pertes de récolte ou de bétail) pour 218 M€ ;
- les déductions, crédits d'impôt ou reports d'IR ou d'IS (212 M€) ;
- les réductions de taux de TVA (intrants en agriculture biologique).

Quant aux allègements de charges sociales, en-dehors des dispositifs spécifiques de crise, ils comprennent d'une part les mesures de réductions et d'exonérations de cotisations au titre des allègements généraux et de certains dispositifs permanents propres à l'agriculture ou à l'emploi en zone rurale. Sur un total de 2,1 Md€ en 2021, la Mutualité sociale agricole a pu estimer que l'activité d'élevage de bovins (salariés et non-salariés) a perçu 65,9 M€, soit 3,1 %. On peut y rattacher les mesures de réduction de taux de cotisation d'assurance maladie et d'allocations familiales pour les salariés en-dessous respectivement de 2,5 ou 3,5 SMIC annuels, ainsi que pour les travailleurs indépendants : la part de ces mesures bénéficiant aux éleveurs de bovins a été chiffrée par la MSA à 155,8 M€ en 2021, sur un total de 1,8 Md€ bénéficiant au secteur agricole (soit 8,8 %).

Les allègements de charges fiscales et sociales ne prenant pas la forme de mesures de soutien directement versés aux exploitants, elles ne sont pas incluses dans le montant des aides à l'élevage bovin, qui a servi de base au calcul du total de 4,3 Md€ présenté ci-dessus.

Tableau n° 5 : Estimations des aides de crise et de gestion des aléas et des allègements fiscaux et sociaux (M€)

	Montant total	Montant annuel ou rapporté à une année pour les dispositifs pluriannuels
FNGRA (PAC) Gestion des aléas de production - sur 2015-2020 (Indemnisation sécheresse bénéficiant majoritairement aux éleveurs)	560	112

¹⁹ Commission des comptes de l'agriculture de la Nation, juillet 2021.

	Montant total	Montant annuel ou rapporté à une année pour les dispositifs pluriannuels
Allègements de charge fiscales <i>Permanentes</i> (montant 2020)		1 725,3 <i>(part revenant aux éleveurs de bovins non connue)</i>
<i>Ponctuelles Plan élevage 2015-2016</i> (bovins, ovins, caprins et porcins)	49 <i>(« majorité » pour les bovins)</i>	
Allègements de charge sociales <i>Permanentes</i> (montant 2021)		221,7
<i>Ponctuelles plan élevage 2015-2016</i> (bovins, ovins, caprins et porcins)	231,4 <i>(« plus de la moitié » pour les bovins)</i>	
Allègements de charges financières - Plan élevage 2015-2016 (prise en charges annuités, frais de garantie et coût restructuration emprunt)	214,5 <i>(« grande majorité » pour les bovins)</i>	
Interventions sur les marchés - Plan élevage 2015-2016 (aide à la réduction de production laitière et aide à la commercialisation de jeunes bovins légers)	38,6	
Aides crise sanitaire visant à compenser 80 % des pertes moyennes constatées par broutard et jeune bovin cédé entre avril 2020 et mars 2021	18,6	

Source : MASA (réponses aux questionnaires de la Cour) et traitement Cour des comptes

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La France a maintenu, au cours des deux dernières décennies, une importante capacité de production aussi bien en bovins lait qu'en bovins viande. Deuxième productrice de lait en Europe, elle affiche une balance commerciale excédentaire en 2021 de 3,4 Md€, principalement grâce aux fromages et aux produits secs. Elle reste la première productrice de bovins viande en Europe, mais l'excédent de sa balance commerciale provient du poste des bovins vifs, alors qu'en viande bovine, elle est déficitaire et doit importer 20 % de sa consommation.

Ces résultats, dans l'ensemble satisfaisants en termes de souveraineté alimentaire, sont acquis au prix d'un niveau de soutiens publics très élevé. Les exploitations spécialisées en élevage de bovins sont ainsi davantage aidées que la moyenne des autres exploitations agricoles, en particulier s'agissant des exploitations d'élevage allaitant, qui perçoivent les montants moyens de subvention les plus élevés. Au total, les orientations agricoles spécialisées en élevage de bovins constituent l'activité agricole la plus aidée. Les soutiens publics accordés à l'élevage de bovins, toutes exploitations confondues, s'élèvent en 2019 à 4,3 Md€, hors dépenses fiscales et sociales.

Si la réduction du cheptel laitier a été compensée par l'amélioration de la productivité, la tendance récente est marquée par une érosion de celle-ci, avec un risque sur la collecte du lait et une décapitalisation des exploitations laitières en dépit du volume d'aides attribuées. Ce mouvement de réduction du cheptel laitier s'observe également dans le cheptel allaitant, revenu à son niveau des années 1990. Ces tendances reflètent une fragilité du modèle de production.

En dépit de l'importance des soutiens apportés, les cheptels laitiers et allaitants sont en baisse ces dernières années qui, en l'absence de gains de productivité suffisants, constitue un risque pour la capacité de production laitière et de viande bovine à terme. Cette tendance reflète une fragilité du modèle de production

2 DES EXPLOITATIONS PEU PERFORMANTES ET DES REVENUS QUI RESTENT FAIBLES

Les politiques agricoles visent autant à garantir l’approvisionnement alimentaire, qu’à assurer un niveau de vie équitable aux agriculteurs. Le soutien aux revenus agricoles constitue ainsi à la fois un objectif en soi au regard de l’équité entre agriculteurs et entre catégories socio-professionnelles, affirmé au 3° du I. de l’article L.1 du CRPM, et un objectif conditionnant le maintien de la capacité de production à terme en rendant le travail agricole attractif et en favorisant le renouvellement des générations²⁰.

Le présent chapitre vise à préciser et expliquer les performances économiques des exploitations d’élevage bovin, ainsi que les revenus des éleveurs.

2.1 Des équilibres d’exploitation fragiles

L’analyse de la performance économique des exploitations s’appuie sur les différents soldes intermédiaires de gestion (SIG) dont l’architecture est présentée en Annexe n° 7.

Indicateur de rentabilité de l’entreprise, l’excédent brut d’exploitation (EBE) est communément utilisé pour comparer la performance économique des exploitations agricoles, notamment quand il est rapporté à l’hectare, à l’UGB ou à l’unité de travail non salarié (UTANS). L’EBE présente toutefois l’inconvénient d’intégrer les subventions perçues au cours de l’exercice, ce qui peut fausser l’analyse de la performance de l’entreprise quand les aides sont élevées, comme en élevage bovin et en particulier en élevage allaitant. Découlant de l’EBE, le résultat courant avant impôt (RCAI) présente le même inconvénient.

L’examen de la valeur ajoutée (différence entre produits d’exploitation et consommations intermédiaires) permet d’évaluer la richesse brute créée par l’activité d’une exploitation, indépendamment des aides dont elle a bénéficié.

Les analyses présentées ci-après sont établies à partir des données du réseau d’information comptable agricole (RICA) pour la période 2010-2020. Conformément au cahier des charges de cette base, seules les exploitations présentant une « production brute standard » (PBS) supérieure à 25 000 € par an sont prises en compte. Au regard de la structuration par taille des exploitations d’élevage détaillée dans le premier chapitre, les données du RICA reflètent ainsi 98 % des exploitations bovines laitières, 91 % des exploitations bovines mixtes et 68 % des exploitations bovines allaitantes²¹.

²⁰ Dans le PSN transmis par la France à la Commission européenne fin 2021, l’objectif général « favoriser le développement d’un secteur agricole intelligent, résilient et diversifié garantissant la sécurité alimentaire » est décliné en trois objectifs spécifiques : « A. Soutenir des revenus agricoles viables et la résilience dans toute l’Union pour améliorer la sécurité alimentaire ; B. renforcer l’orientation vers le marché et accroître la compétitivité ; C. Améliorer la position des agriculteurs dans la chaîne de valeurs ».

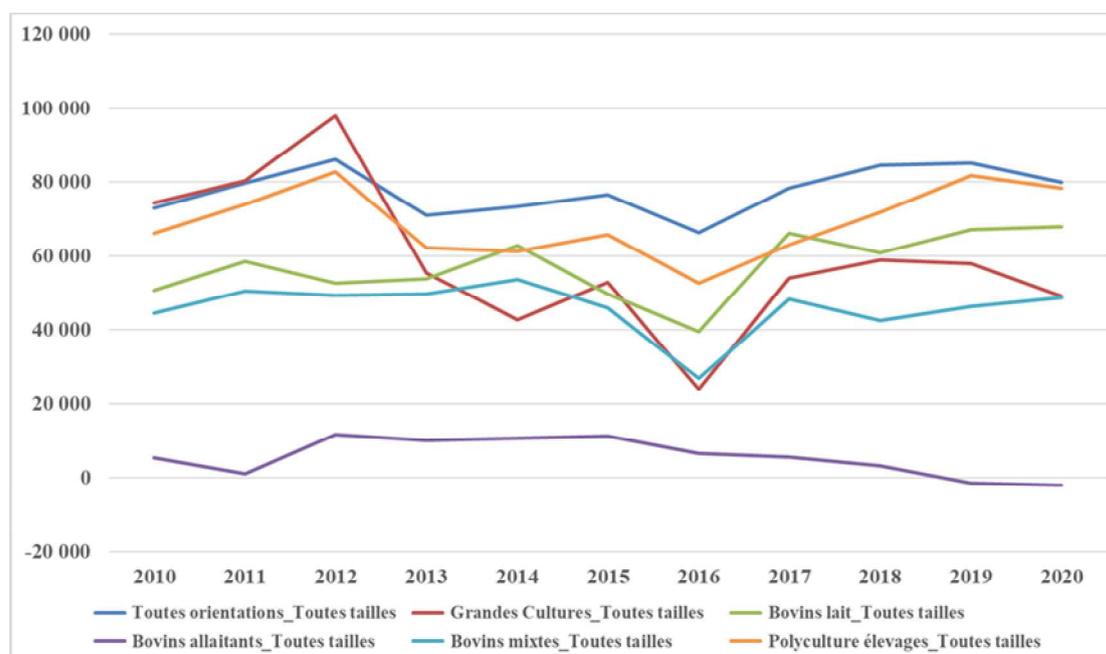
²¹ Données issues du recensement agricole 2020

2.1.1 Une difficulté structurelle des élevages allaitants à créer de la valeur ajoutée

À l'échelle de l'exploitation, l'analyse des données du RICA entre 2010 et 2020 montre, à compter de 2015, une dégradation progressive de la valeur ajoutée créée par les exploitations d'élevage bovins allaitants, quelle que soit leur taille, appréciée selon leur dimension économique (PBS).

La valeur ajoutée (VA) brute moyenne créée par les exploitations d'élevage bovin allaitant s'établit à 5 737 € / exploitation / an, très en-deçà de celle observée en agriculture (77 624 € / exploitation / an). En 2019 et 2020, elle est même négative, indiquant que l'activité des exploitations d'élevage allaitant détruit de la richesse lors du processus de production ; ce constat serait encore aggravé si l'on incluait le tiers des exploitations allaitantes, correspondant aux micro-exploitations, exclues de l'échantillon RICA.

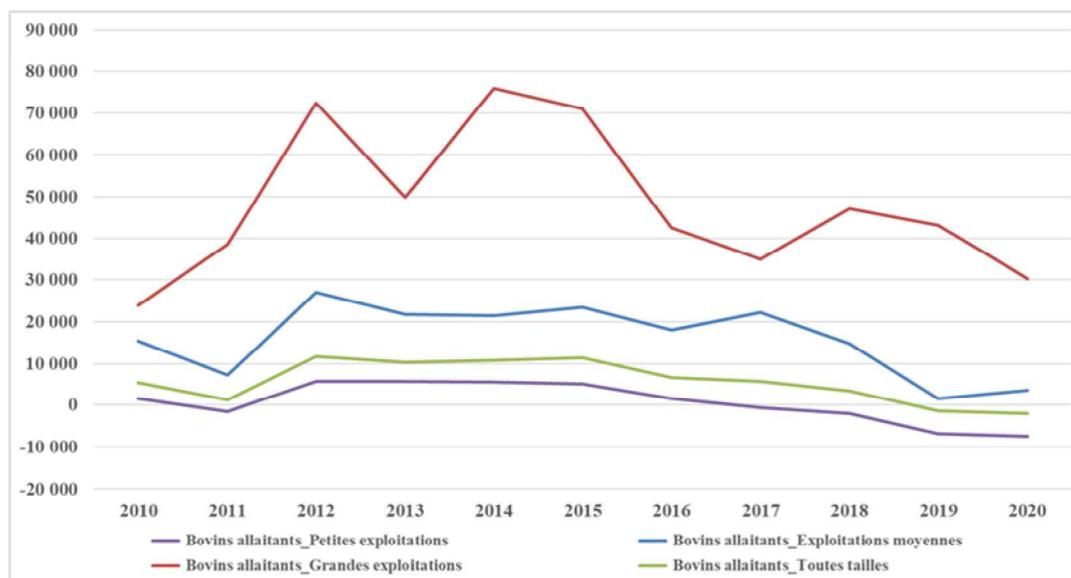
Graphique n° 8 : Évolution de la valeur ajoutée créée par exploitation entre 2010 et 2020 pour différentes orientations (toutes tailles)



Source : Cour des comptes d'après RICA (MASA)

La situation est critique pour les exploitations les plus modestes de l'échantillon, également les plus nombreuses, avec une VA moyenne de moins de 580 € / exploitation / an sur la période, et cinq années marquées par une VA négative. La situation se dégrade nettement entre 2015 et 2020.

Graphique n° 9 : Évolution de la valeur ajoutée créée par exploitation en bovins allaitants entre 2010 et 2020 selon leur taille



Source : Cour des comptes d'après RICA (MASA)

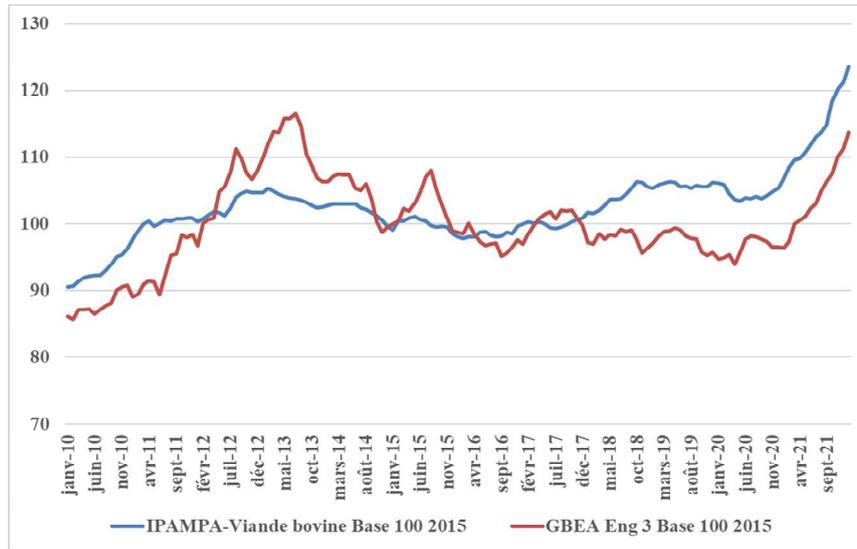
Elle est plus favorable pour les élevages de bovins laitiers avec une VA de 17 750 € par an en moyenne pour les petites exploitations, 52 713 € pour les exploitations moyennes, 115 166 € pour les plus grandes exploitations et 57 205 € pour l'ensemble de ces exploitations sur la période 2010-2020.

La VA des exploitations d'élevage bovin allaitant ne représente en moyenne que 5,7 % de leur production brute sur la période et n'excède pas les 12 % les meilleures années. À titre de comparaison, elle est en moyenne de 26,7 % en grandes cultures, 25,8 % en bovins lait, 20,0 % en bovins mixtes, 29,0 % en polyculture-polyélevage et de 31,5 % à l'échelle de l'ensemble des exploitations agricoles françaises.

La dégradation observée à compter de 2017, notamment dans les petites et les moyennes exploitations, est à relier au décrochage des prix et des coûts à la production, comme le montre l'analyse croisée de l'indice IPAMPA²² viande bovine établi par l'INSEE et de celui du prix moyen des gros bovins en entrée d'abattoir (GBEA, état d'engraissement 3), en euros constants, rapporté en base 100 pour l'année 2015.

²² Indice des prix d'achat des moyens de production agricoles

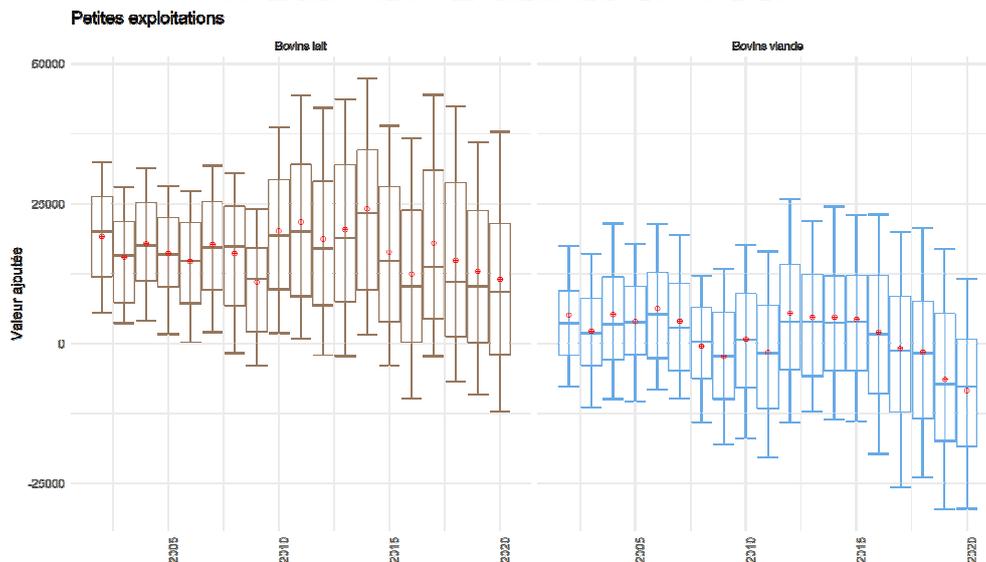
Graphique n° 10 : Évolution des prix et des coûts à la production en viande bovine depuis 2010 (base 100, 2015)



Source : Cour des comptes d'après INSEE et FAM

Compte tenu de la pluralité des systèmes d'élevage allaitant (naisseurs, naisseurs-engraisseurs, engraisseurs stricts), de la diversité des conditions de production selon les régions (accès et qualité des prairies, production ou non de céréales sur l'exploitation etc.) et des différents choix stratégiques des éleveurs, il existe néanmoins une grande variabilité des performances économiques entre exploitations.

Graphique n° 11 : Variabilité de la valeur ajoutée créée par les petites exploitations spécialisées en bovin lait et en bovin viande entre 2000 et 2020



Lecture : la barre du milieu représente la médiane, les bornes des boîtes la valeur des 3^{ème} et 4^{ème} quartiles et les barres aux extrêmes les déciles D1 et D9. Le point rouge est la moyenne.

Source : Cour des comptes d'après RICA

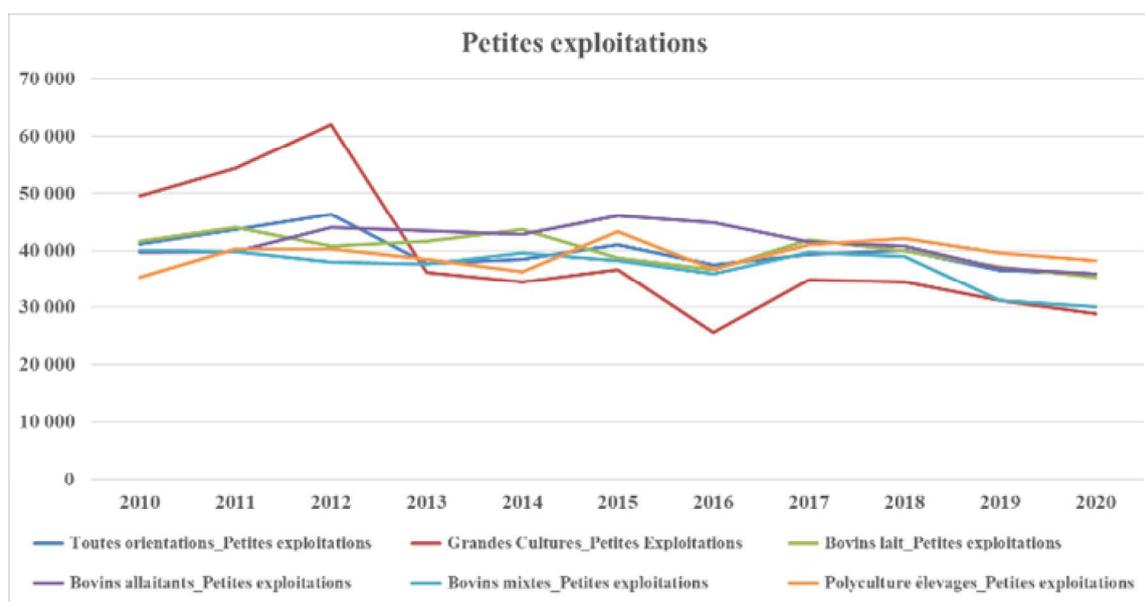
Cette dispersion apparaît équivalente quelle que soit l'orientation de l'exploitation. Toutefois, si certaines exploitations d'élevage laitier ont pu créer près de 50 000 € de VA entre 2010 et 2020, les petites exploitations d'élevage allaitant les plus performantes ont, au mieux, créé 25 000 € de VA sur cette période.

2.1.2 Un équilibre de gestion assuré par les subventions d'exploitation

Mesurant la différence entre les produits et les charges de l'année, l'excédent brut de l'exploitation (EBE) permet d'évaluer la valeur créée par la gestion courante de l'exploitation, hors investissements et hors frais financiers. C'est un indicateur de l'équilibre de gestion de l'exploitation, de sa rentabilité de l'année considérée. Il inclut les aides publiques.

Comme le montre le graphique suivant ainsi que l'Annexe n° 8, quelle que soit leur taille et malgré la faiblesse de la valeur ajoutée créée, les exploitations d'élevage de bovins allaitants présentent un EBE proche de la moyenne des exploitations françaises et des autres OTEX les plus communes (grandes cultures et bovins laitiers en particulier).

Graphique n° 12 : Évolution de l'EBE des petites exploitations agricoles selon leur orientation (moyenne 2010-2020)



Source : Cour des comptes d'après RICA (MASA)

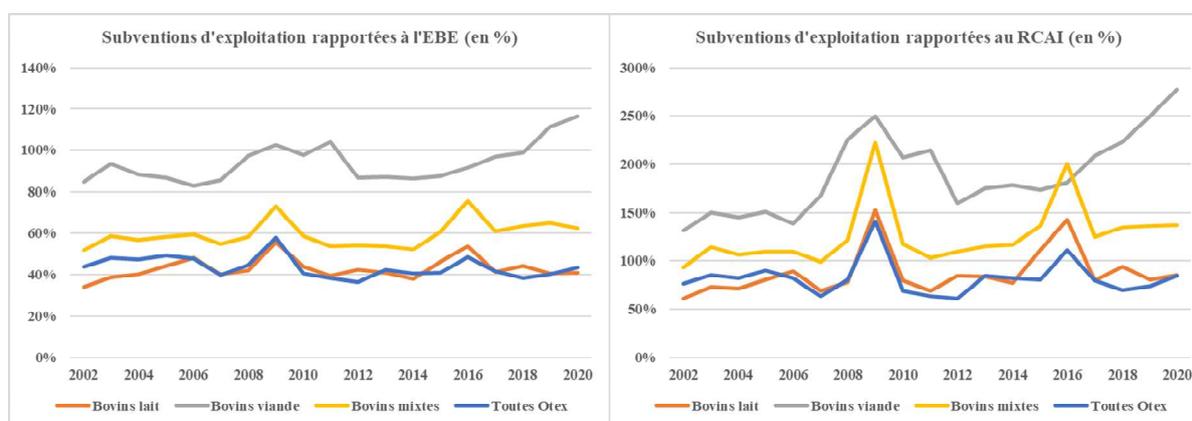
Ce constat est dû à l'importance des subventions perçues par ces exploitations (50 302 € / exploitation.an)²³, principalement de la PAC, qui compensent la faiblesse de leur modèle économique. Il vaut également pour le résultat courant avant impôt (RCAI), découlant de l'EBE (cf. Annexe n° 8). À taille égale, grâce aux aides, le RCAI moyen des exploitations

²³ De 41 763 € par an pour les exploitations présentant une PBS comprise entre 25 et 100 000 € à 117 638 € par an entre 2010 et 2020 pour les exploitations présentant une PBS de plus de 250 000 €.

d'élevage bovin est en effet comparable à celui des autres productions sans équivalent dans le monde agricole, ce qui conduit à s'interroger sur le modèle économique des exploitations.

Alors que les subventions représentent en moyenne environ 44 % de l'EBE et 81 % du RCAI des exploitations agricoles en France sur la période 2002-2020, elles représentent respectivement 60 % et 94 % de l'EBE, ainsi que 127 % et 192 % du RCAI des exploitations d'élevage de bovins mixtes et des exploitations d'élevage de bovins allaitants. La situation des élevages bovins allaitant s'est en outre nettement aggravée depuis 2015, avec des taux de subvention atteignant près de 120 % de l'EBE et plus de 250 % du RCAI en 2020. Les élevages bovins laitiers s'inscrivent à l'inverse dans la moyenne nationale (taux de subvention de 43 % de l'EBE et 87 % du RCAI).

Graphique n° 13 : Part des subventions d'exploitation dans l'EBE et le RCAI par OTEX (période 2002-2020)



Source : Cour des comptes d'après RICA (MASA)

Un taux de dépendance aux aides supérieur à 100 % signifie que le modèle économique des exploitations est structurellement déficitaire malgré les aides. Selon le MASA, « une telle situation peut néanmoins être justifiée d'un point de vue d'économie publique globale, si les recettes privées et publiques, incluant donc la valeur des biens publics fournis par les exploitations, est supérieure aux coûts [...] de sorte qu'il y ait un gain net pour l'ensemble de la société ». Ce raisonnement n'est toutefois accompagné d'aucun chiffrage, même estimatif, et semble n'envisager que les externalités positives de l'élevage, alors que cette activité dégage aussi des externalités négatives, notamment sur le plan climatique (infra, chapitre 3).

Selon le MASA, « sans les subventions, plus de 90 % des éleveurs de bovins viande et près de 75 % des éleveurs d'ovins et bovins mixtes auraient un RCAI négatif en 2019 » (cf. Annexe n° 9), cette proportion étant de 49 % toutes orientations confondues. Ce constat témoigne de la fragilité du modèle économique de l'élevage allaitant et des limites de la politique de soutien qui, si elle a permis de maintenir l'activité de nombreuses exploitations et des emplois associés, reste impuissante à les rendre performantes²⁴. Cela traduit l'importance,

²⁴ Ce constat contraste avec l'objectif générique fixé par l'indicateur 1.1 du programme 149 correspondant au ratio concours publics/EBE des entreprises agricoles. Beaucoup trop agrégé pour être significatif, cet indicateur se voit cependant assigné une cible de décroissance, le projet annuel de performances indiquant que « l'objectif des pouvoirs publics à travers ces aides est

pour le MASA, du maintien de l'emploi rural à travers les aides de la PAC. « *Après prise en compte des subventions, la proportion d'exploitations ayant un RCAI négatif est beaucoup plus faible (autour de 14 %) et moins différenciée selon les orientations de production (cette proportion varie de 7 % pour les éleveurs de bovins lait à environ 25 % pour les producteurs de fruits)* », ou 20 % pour les éleveurs de bovins viande.

D'une manière générale, les petites exploitations présentent un taux de dépendance aux aides supérieur à celui d'exploitations plus importantes, quelle que soit leur orientation (cf. Annexe n° 10). Depuis le début des années 2010, et sauf difficultés liées à la crise de 2015, seules les petites exploitations d'élevage de bovins lait ont un taux de subventions supérieur à leur RCAI (de 160 % en 2020), les grandes et moyennes exploitations présentant un taux compris entre 80 et 100 % selon les années, dans la moyenne des autres orientations.

Le RICA ne prenant en compte que les exploitations présentant une PBS supérieure à 25 000 €, il est probable que ce taux de dépendance soit encore plus important pour les micro-exploitations, fortement représentées en élevage bovin allaitant (32 % des exploitations).

2.1.3 Une forte intensité capitalistique

Nécessitant à la fois un cheptel, des bâtiments, des terres pour permettre aux animaux de pâturer et pour produire l'alimentation dont ils ont besoin (fourrages, céréales, maïs ensilage, protéagineux etc.), ainsi que du matériel pour les exploiter (tracteurs, semoirs, herse, etc.), l'élevage de bovins requiert un niveau d'investissement élevé.

S'il est possible pour les exploitants de recourir à la location (fermage la plupart du temps, matériel de cultures, bâtiments voire cheptels), cette voie alternative génère néanmoins des charges et des consommations intermédiaires supérieures, qui pèsent sur le compte d'exploitation. Le niveau de l'actif brut moyen par exploitation est plus élevé en élevage bovin et notamment en élevage bovin allaitant, par rapport aux autres orientations.

L'importance du cheptel d'animaux reproducteurs immobilisés (25 % de l'actif brut immobilisé en moyenne) en élevage allaitant explique largement ce constat. Selon une étude de l'IDELE²⁵ publiée en 2020, les exploitations d'élevage allaitant du bassin charolais présentent un niveau d'actif, hors foncier, compris entre 550 000 et 871 000 € selon le type et le système de production (herbager ou cultures complémentaires, vente d'animaux maigres ou gras), dont 283 000 à 397 500 € de cheptel. Les taux d'endettement (dettes à moyen et long terme) varient entre 26 % en système herbager et 42 % en système avec cultures complémentaires.

notamment de soutenir la compétitivité des entreprises agricoles, avec pour finalité de minimiser progressivement leur impact dans la valeur ajoutée des entreprises ».

²⁵ IDELE – Résultats technico-économiques des fermes du réseau d'élevage Charolais pour l'année 2018

Tableau n° 6 : Actif brut par OTEX et par taille (en €, moyenne 2010-2020)

<i>OTEX</i>	Petites exploitations	Exploitations moyennes	Grandes exploitations
<i>Ensemble des exploitations</i>	341 315	621 736	1 208 200
<i>Grandes cultures</i>	325 860	645 509	1 315 206
<i>Bovins allaitants</i>	441 022	825 321	1 452 707
<i>Bovins laitiers</i>	374 631	722 935	1 422 668
<i>Bovins mixtes</i>	386 847	789 723	1 511 431
<i>Porcins</i>	243 791	486 080	1 413 906
<i>Polyculture-polyélevage</i>	289 000	525 802	1 091 932

Source : Cour des comptes d'après RICA (MASA)

Alors que l'élevage bovin allaitant est l'orientation technico-économique la moins performante économiquement, elle requiert le plus haut niveau d'investissement.

Si en valeur absolue et en moyenne, le niveau des dotations aux amortissements n'a pas significativement augmenté selon les orientations et la taille des élevages bovins entre 2010 et 2020, il existe une grande variabilité selon les exploitations (cf. Annexe n° 11). La recherche de compétitivité par l'agrandissement des exploitations d'élevage (rachat de cheptel, de bâtiments, de matériel et de droits à produire, plus rarement de terres) et par le renforcement de la mécanisation des pratiques (nettoyage des stabulations, distribution d'aliments, paillage, traite etc.) peut notamment avoir un impact, au moins temporaire, sur la performance économique de l'exploitation.

2.2 Plusieurs explications à la moindre rentabilité des exploitations, notamment en élevage bovin allaitant

2.2.1 Une conduite d'exploitation parfois déficiente

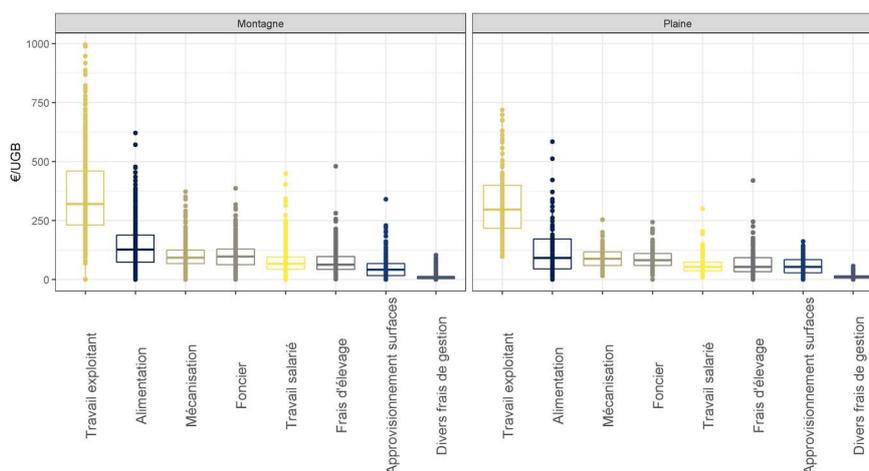
La multiplicité des systèmes de productions de bovins allaitants (naisseur, naisseurs-engraisseurs, engraisseurs stricts) et des modalités de leur mise en œuvre (extensive, intensive, mixte), la diversité des marchés existants (animaux maigres, animaux gras, etc.) et la conduite ou non d'ateliers en complément de l'activité d'élevage bovin (grandes cultures, porcs, volailles etc.) rendent difficiles l'identification des facteurs de succès ou d'échec dans la conduite d'une exploitation. Il existe dans les faits autant de stratégies de gestion qu'il existe d'exploitations.

Comme l'ont souligné tant INTERBEV que l'IDELE, et comme le montre la dispersion des soldes intermédiaires de gestion entre exploitations, la performance d'un élevage n'est pas forcément liée à sa taille. Certaines petites exploitations présentent des résultats satisfaisants alors que d'autres, plus importantes, ne parviennent pas à s'en sortir économiquement.

La technicité de l'exploitant et ses aptitudes à la gestion d'entreprise sont souvent présentées comme étant les principaux facteurs clés de performance de l'exploitation. Difficiles à objectiver, ces atouts prennent toutefois sens quand ils font défaut. Ainsi, si l'IDELE a

développé l'outil « COUPROD » (2015) visant à aider les éleveurs à calculer leurs coûts de production et, *in fine*, à pouvoir les optimiser et ne pas ou plus vendre à perte, son appropriation par les exploitants demeure encore limitée. Comme en attestent les travaux de cet institut technique, les coûts de production, pour un système et un bassin de production donnés, présentent une variabilité importante entre exploitations, allant parfois du simple au double pour certains postes de charges²⁶. L'analyse des données récentes du RICA confirme les constats de l'IDELE et l'influence des facteurs mécanisation, travail et foncier dans la variabilité des coûts de production et la performance économique des exploitations d'élevages allaitants.

Graphique n° 14 : Variabilité inter exploitations des différents postes de charges pour l'OTEX bovins allaitants (2020)²⁷



Source : Cour des comptes d'après RICA 2020

Motivé par des gains de productivité, l'agrandissement peut notamment, s'il est insuffisamment réfléchi ou mal conduit, conduire à une dégradation du suivi de l'élevage et à des charges supplémentaires parfois élevées, contraires à l'objectif poursuivi.

Parmi les principaux écueils relevés, l'accès à de nouvelles terres éloignées du siège de l'exploitation peut générer un surcroît de travail important (transport des bêtes, surveillance de plusieurs sites d'élevage etc.) et de charges d'investissement (achats de nouvelles remorques) ou de fonctionnement (carburant) élevées. L'importance de la SAU et des cheptels dans l'accès aux aides à la production de la PAC, particulièrement quand elles permettent de bénéficier de ressources conséquentes (ICHN animale « montagne » au lieu d'ICHN « zone défavorisée simple » par exemple²⁸), peuvent parfois biaiser l'analyse et inciter les éleveurs à s'agrandir au détriment de la performance intrinsèque de leur exploitation.

²⁶ IDELE – Coûts de production en viande bovine – Pays-de-Loire-Deux-Sèvres – Identifier les marges de progrès – Nov. 2014

²⁷ Le poste « travail exploitant » est calculé selon la méthodologie de l'IDELE (UTANS x 2 SMIC). Cet indicateur ne reflète donc pas la rémunération effective de l'exploitant, mais ce qu'il devrait comptabiliser dans son bilan des coûts de production.

²⁸ En sus d'un montant de base de 70 €/ha pour les 75 premiers hectares de l'exploitation s'ajoutent une aide ICHN animale dotée, pour les 25 premiers hectares de surfaces fourragères, d'une aide maximale variant entre 85 €/ha en zone défavorisée simple à 316 €/ha en montagne voire à 385 €/ha en haute montagne, et dotée, pour les 25 hectares suivants d'une aide équivalente aux deux-tiers de l'aide perçue pour les 25 premiers hectares.

L'agrandissement d'un troupeau impose en outre une augmentation de la charge de travail, notamment en période de vêlage, qui se fait le plus souvent au détriment de la gestion de l'entreprise. Les professionnels rencontrés s'accordent à dire qu'au-delà de 75 à 80 vêlages par an et par UTANS, la qualité de la gestion se dégrade le plus souvent.

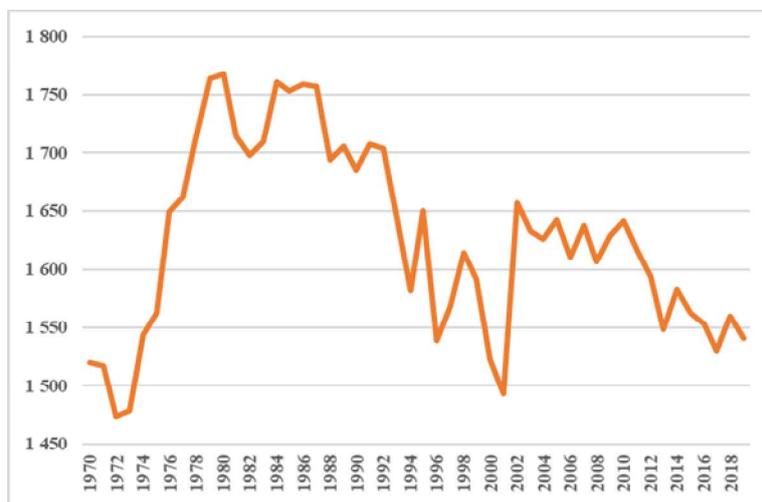
L'étude des caractéristiques des exploitations en fonction de leur performance²⁹ suggère par ailleurs que celle-ci dépend des choix de gestion et d'allocation des ressources de l'exploitant. Les exploitations performantes présentent ainsi un coût unitaire de production plus faible (cf. Annexe n° 21), confirmant que la performance économique reste fortement tributaire de la maîtrise des charges. L'analyse de la performance en fonction des moyens alloués à chacun des postes de charge menée dans l'Annexe n° 21 montre que les moyens attribués à la mécanisation, au carburant et au foncier (par unité de production) sont négativement associés à une bonne performance. À l'inverse, les charges liées à la rémunération des salariés sont positivement associées à la performance économique.

2.2.2 Une production de viande en décalage avec les besoins du marché

2.2.2.1 Une consommation de viande tendanciellement à la baisse

Après avoir significativement augmenté dans les années 1970, la consommation de viande bovine connaît depuis lors une baisse tendancielle en volume variant entre 0,5 et 2 % selon les années³⁰.

Graphique n° 15 : Évolution de la consommation de viande bovine en volume en France depuis 1970 (milliers de tonnes équivalent carcasse)



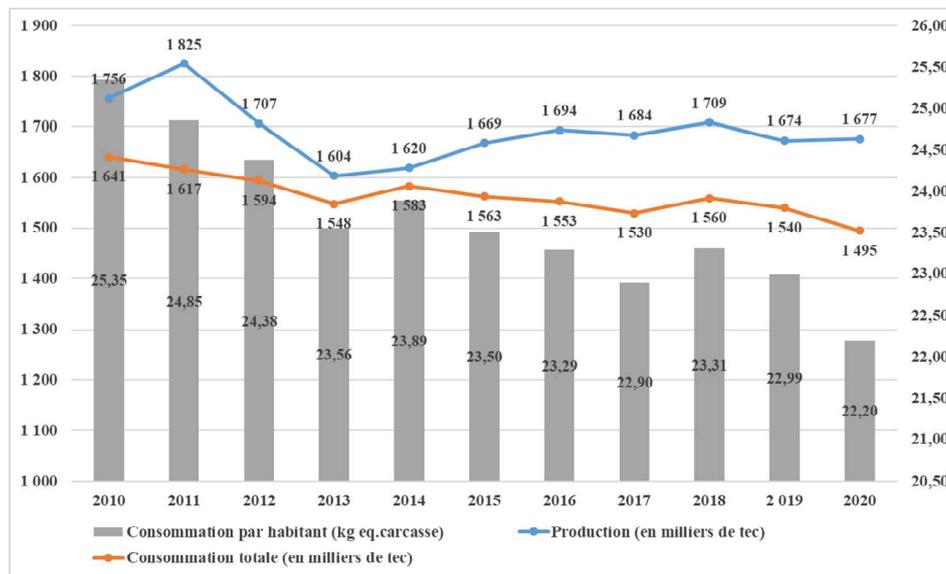
Source : Cour des comptes d'après MASA

²⁹ Définie comme la combinaison de trois critères : la capacité à faire face au service de la dette (EBE/ annuités), la productivité du capital (production brute/ matériel, outillage, installations spécialisées) et revenu par travailleur (RCAI/ UTANS).

³⁰ Hors crise (cas de la crise de l'encéphalopathie spongiforme bovine -ESB- à la fin des années 1990).

À l'échelle individuelle, compte tenu de l'accroissement démographique, cette baisse est d'autant plus sensible, avec une consommation qui s'établit à 22,2 kgec (Kg équivalent carcasse) par habitant en 2020 contre plus de 25 kgec par habitant en 2010.

Graphique n° 16 : Évolution de la production et de la consommation globale et par habitant de viande bovine en volume en France depuis 2010 (milliers de tonnes et kg équivalent carcasse)



Source : Cour des comptes d'après MASA

Par ailleurs, la consommation de viande bovine diminue, alors que la production demeure relativement stable depuis 2012 (après une baisse significative entre 2010 et 2012). Ce constat fragilise la filière viande, dont la pérennité, à production constante, repose donc davantage sur les marchés à l'export.

2.2.2.2 Des consommateurs tournés vers des produits de plus en plus transformés

Au-delà des seuls volumes, les consommateurs ont fait évoluer leurs achats de viande en privilégiant les grandes et moyennes surfaces (76 % du marché) et en se tournant de plus en plus vers la viande transformée, notamment la viande hachée, facile à consommer comme à cuisiner et peu chère. La viande hachée représente désormais la moitié des volumes consommés contre 38 % en 2008.

Comme l'indique le MASA, « cette situation conduit structurellement à de forts déséquilibres carcasse » avec une moindre valorisation des morceaux nobles. Jusqu'alors vendus piécés, ils sont désormais susceptibles de passer en viande hachée, particulièrement quand la production se contracte, comme ce fut le cas début 2020, au détriment du prix payé

aux producteurs. Dans son rapport 2021, l'OFPM estime que cela a entraîné une baisse d'environ 0,12 € / kg de carcasse par rapport à la moyenne quinquennale³¹.

Pour faire face à ces tendances, la filière s'est engagée dans une démarche de montée en gamme, notamment en promouvant le Label Rouge, avec un objectif de 40 % de viande bovine commercialisée sous ce label d'ici fin 2022 contre 3 % en 2017³². Ambitieux, cet objectif se révèle, à l'usage, irréaliste au regard de la faiblesse de la demande, à relier à des prix de vente élevés pour le consommateur. De fait, la production sous signes de qualité (SIQO) atteint à peine 6,5 % fin 2021 (principalement AB et dans une moindre mesure Label Rouge)³³.

La pertinence de l'approche mérite d'être interrogée. Si les carcasses labellisées restent effectivement mieux valorisées que les carcasses « conventionnelles » (par exemple : + 0,36 à +0,92 € HT / kg pour le label rouge Charolais, communication éleveurs de la Nièvre), seules quelques bêtes peuvent être commercialisées chaque année faute de demande suffisante, alors même que le cahier des charges, certes peu contraignant, s'applique à l'ensemble de l'élevage. L'intérêt d'une telle démarche apparaît donc assez limité pour l'éleveur.

Bénéficiant de dispositifs spécifiques de la PAC (aides à la conversion et au maintien en AB) et d'un marché jusqu'alors en demande, l'agriculture biologique en France s'est fortement développée ces dix dernières années. L'élevage bovin (et dans une moindre mesure l'élevage ovin et caprin) a porté l'essentiel de cette croissance³⁴. Toutefois, cet engouement montre actuellement ses limites avec un fléchissement de la demande = en lait bio, insuffisamment promu en comparaison avec d'autres labels moins exigeants³⁵, et une chute des prix à la production. Par ailleurs, la viande bio, malgré ses services environnementaux, demeure peu valorisée, car ne présentant pas de qualités gustatives particulières et parce que les consommateurs habituels de produits biologiques consomment traditionnellement peu de viande rouge.

2.2.2.3 Une production peu adaptée au marché domestique et à la restauration hors domicile

Comme évoqué au 1.1.4., la consommation domestique de viande bovine reste principalement tournée vers des animaux femelles et finis, produits en quantité insuffisante et donc pour partie importés. Ce décalage entre production et consommation fait particulièrement sentir ses effets en restauration hors domicile (RHD), qui représente 20 % du marché de la viande bovine consommée en France. Dominé par la viande hachée (71 % des volumes en 2017), ce marché se fournit encore majoritairement à l'import (52 % en 2017, 56 % en 2014³⁶).

Un rééquilibrage en faveur de la viande française semble néanmoins s'être amorcé depuis les années 2010, tiré par la demande en viande hachée française, privilégiée par les

³¹ France Agrimer – Observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires – Rapport au parlement 2021

³² INTERBEV – Plan de la filière viande bovine – Décembre 2017

³³ INTERBEV – L'essentiel de la filière bovine française - 2021

³⁴ Les surfaces et cultures fourragères représentent plus de 60 % des surfaces biologiques alors qu'elles ne représentent que 47 % de l'assolement national.

³⁵ Cf.://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-soutien-lagriculture-biologique, juin 2022.

³⁶ INTERBEV – Où va le bœuf ? - 2019

consommateurs et les professionnels pour des raisons sanitaires (56 % de la viande hachée consommée en RHD en 2017 contre 37 % en 2014).

À l'inverse, la viande « piécée » perd du terrain. Portant 37 % des volumes en 2014, elle ne représente plus que 29 % en 2017 et reste majoritairement importée. Principalement issue de troupeaux laitiers, la viande importée est souvent moins chère que la viande française.

En outre, les carcasses d'animaux allaitants, souvent lourdes, se prêtent mal aux portions adaptées aux plats servis en RHD (150 à 200 grammes).

La place de la viande française issue du troupeau allaitant et sa valorisation en RHD suscitent des interrogations. Le CGAAER préconise d'ailleurs de développer la production d'animaux plus légers (races mixtes, animaux croisés etc.)³⁷. Une réflexion sur l'évolution souhaitable de la génétique des races allaitantes mériterait d'être conduite pour mieux répondre aux exigences du marché national et favoriser la performance économique des exploitations, notamment en visant des carcasses plus légères et un raccourcissement des cycles de production.

2.2.3 Des filières parfois peu structurées et insuffisamment coordonnées

L'une des caractéristiques des filières agro-alimentaires réside dans la répartition inégale des pouvoirs de marché entre la production souvent très atomisée et la transformation et la distribution de plus en plus concentrées. Ce déséquilibre entraîne une pression sur les prix agricoles qui peinent à répercuter les hausses des coûts de production et sont de surcroît soumis à la volatilité des marchés mondiaux³⁸.

Pour pallier cette asymétrie, certains agriculteurs se sont regroupés dans des organisations collectives pour améliorer leur capacité de négociation dans la mise en marché des produits (et parfois la première transformation) et l'acquisition d'intrants.

Si l'existence de ces organisations de producteurs (OP) est souvent ancienne dans la plupart des orientations techniques, la reconnaissance et la promotion de leur rôle par les pouvoirs publics se sont accentuées depuis les années 2010, au niveau national comme au niveau communautaire, afin de les habiliter à négocier collectivement avec les acheteurs des contrats fixant les conditions de volume et de prix, en dérogation aux règles du droit de la concurrence prohibant la concentration de l'offre et les ententes³⁹.

³⁷ CGAAER – Rapport de situation et de propositions sur la filière bovins viande – Février 2015

³⁸ Les analyses conduites par l'Observatoire de la formation des prix et des marges (OFPM) sur la valeur ajoutée (VA) induite par 100 € de dépenses alimentaires nationales montrent que sur un total de 63,70 € de VA domestique (importations de produits finaux et intermédiaires et taxes exclus), la part revenant au secteur de l'agriculture, pêche et aquaculture n'en représente en 2015 que 10 %, soit 6,5 % de la VA totale, alors qu'elle en représentait 12 % en 1995 et 8,1 % en 2010.

³⁹ Les coopératives agricoles sont les plus anciens et souvent les plus structurés et diversifiés de ces groupements, mais d'autres formes notamment associatives et plus spécialisées peuvent exister. Le statut de groupement de producteurs a été créé par la loi d'orientation agricole n° 62-933 du 8 août 1962, les pouvoirs publics souhaitant s'appuyer sur ces opérateurs pour promouvoir la restructuration du secteur agricole. Dans les réformes de l'organisation commune de marché (OCM) de 2007, 2013 et 2017, l'Union européenne a elle aussi reconnu le rôle des OP pour stabiliser les marchés et améliorer les conditions de production, de valorisation et de commercialisation des produits par la maîtrise qualitative et quantitative de l'offre. Leur habilitation à négocier collectivement pour le compte de leurs membres, d'abord reconnue pour le secteur fruits et légumes et lait en 2010, puis pour le lait en 2012, a été étendue à tous les secteurs par les règlements OCM n° 1308/2013 du 17 décembre 2013 et n° 2017/2393 du 13 décembre 2017.

La contractualisation entre l'acheteur et le producteur a parallèlement été rendue obligatoire d'abord dans les secteurs des fruits et légumes frais et du lait par la loi n°2021-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture.

À la suite des états généraux de l'alimentation en 2017, la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire, dite Egalim 1, a cherché à promouvoir la contractualisation en inversant la logique entre l'acheteur et le producteur, en confiant à ce dernier l'initiative du contrat, et en introduisant dans celui-ci des indicateurs de coûts de production. La loi n°2021-1801 du 18 octobre 2021 visant à protéger la rémunération des agriculteurs, dite Egalim 2, a rendu la contractualisation obligatoire dans tous les secteurs au plus tard au 1^{er} janvier 2023, et renforcé la logique de construction du prix « en marche avant » par la répercussion vers l'aval des indicateurs de coûts de production dans les contrats entre transformateurs et industriels, et l'intégration d'une clause automatique de révision des prix en fonction de la variation du prix de la matière première agricole.

Les organisations interprofessionnelles des différentes filières ont par ailleurs été incitées à élaborer des plans de filière pour mieux structurer les relations entre les différents maillons de celle-ci et promouvoir des actions communes, notamment de qualité et de montée en gamme. La structuration des filières et la capacité des producteurs à pouvoir négocier plus efficacement avec les transformateurs et les distributeurs demeure toutefois plus avancée dans le lait que dans la viande.

2.2.3.1 Le lait : une contractualisation assez avancée, mais une diffusion des indicateurs de coûts dans la construction des prix difficile à apprécier

La contractualisation dans la filière lait s'est mise en place dès 2010, afin d'anticiper la dérégulation d'un secteur à la production administrée par des quotas et dans lequel les relations entre éleveurs, collecteurs et transformateurs étaient encadrées par un accord interprofessionnel sur l'évolution du prix du lait⁴⁰. La contractualisation écrite entre l'acheteur et le producteur de lait s'est opérée d'abord à un niveau individuel, avant que l'évolution de la réglementation européenne ne permette l'habilitation des OP à négocier collectivement les contrats.

Du fait de cette antériorité dans la mise en œuvre de la contractualisation, plus de 90 % des éleveurs de vaches laitières disposent de contrats écrits. 75 % d'entre eux sont regroupés au sein de coopératives ou d'OP sans transfert de propriété (OPST) et agissant sur mandat ; les coopératives représentent 55 % de la collecte, les OP 23 %, et les producteurs hors OP 22 % (cf. Annexe n° 12). Au total, 68 OP et 6 associations d'OP étaient reconnues dans le secteur lait de vache par le MASA en début 2022.

Dans le plan de filière « France Terre de Lait » qu'il a élaboré fin 2017, le Centre National Interprofessionnel de l'Économie Laitière (CNIEL) visait notamment à rendre plus transparentes les négociations commerciales en établissant un tableau de bord mensuel

⁴⁰ Jusqu'à sa remise en cause par la DGCCRF en 2008, le prix du lait était établi sur la base d'une recommandation d'évolution de prix fixé par le Centre National Interprofessionnel de l'Économie Laitière (CNIEL) après échange avec la fédération des producteurs de lait, les coopératives et les industriels privés. Valable pour trois mois et déclinée au niveau régional au sein des CRIEL (Centres régionaux de l'interprofession de l'économie laitière), cette recommandation était complétée par des ajustements locaux en fonction de la qualité du lait collecté (taux de protéines et de matière grasse) et de la prise en compte d'éventuelles spécificités type AOC.

d'indicateurs de coûts de production des guides de bonnes pratiques de la contractualisation⁴¹. Par ailleurs, pour parachever l'intégration de la filière jusqu'à la commercialisation, le CNIEL, qui regroupait jusqu'alors producteurs, collecteurs et transformateurs sur un modèle d'interprofession « courte », s'est élargi en septembre 2019 à la distribution et au commerce.

Si ces évolutions paraissent encourageantes, une étude commandée par le MASA en 2019 à deux cabinets de conseil note, selon la synthèse effectuée par le Centre d'études et de prospective du ministère⁴², la prédominance chez les OP de groupements « mono-acheteurs », adossés à des laiteries privées et fonctionnant par zone de collecte et par entreprise, et le caractère hypothétique de leur « autonomisation » vers des structures horizontales permettant de diversifier les débouchés, de reprendre la collecte et de rééquilibrer les rapports de force en faveur des producteurs.

Quant à la prise en compte des coûts de production dans la construction des prix, il paraît difficile à ce stade d'en tirer un bilan clair. Le rapport de la mission d'évaluation de la loi Egalim de mars 2021, estime que « *l'indicateur de coût de production [...] pour cette filière a effectivement servi de référence* » et que « *la filière laitière [...] est certainement celle qui a le plus bénéficié des états généraux de l'alimentation* », mais sans chiffrer l'impact sur les différents maillons de la filière et en particulier les producteurs. Il relève par ailleurs le « point d'achoppement » résultant de l'exclusion d'une part importante de la collecte du champ d'application de la loi (export, soit 40 à 50 %, et marques de distributeurs – MDD). La loi Egalim 2 entend répondre à ces difficultés notamment en incluant les produits MDD dans son champ d'application, mais il est trop tôt pour en tirer de premiers éléments de bilan.

Par ailleurs, dans le cadre de son plan de filière, une action de montée en gamme collective fondée sur l'élaboration d'un socle de référence commun à l'ensemble de la filière a été lancée en janvier 2020 autour d'une « démarche de responsabilité sociétale (dit « RS filière ») s'inscrivant dans la certification ISO 26 000.

2.2.3.2 La viande : une filière peu structurée et une contractualisation quasi-inexistante

Les enjeux de répartition dans la chaîne de valeur se posent de façon aiguë dans la filière viande bovine. Le rapport du CGAAER de mars 2021 sur la contractualisation de l'engraissement de viande bovine souligne le « *ciseau toujours croissant entre la baisse des prix à la production et l'augmentation de ceux à la distribution* »⁴³. Une étude menée sur un échantillon d'éleveurs bovins allaitants, citée dans le diagnostic préalable au PSN pour justifier l'objectif général C « Améliorer la position des agriculteurs dans la chaîne de valeurs », établit que, sur la période 1980-2015, le surplus généré par les aides publiques perçues par ces

⁴¹ Ces tableaux de bord d'indicateurs de coûts de production, finalisés et notifiés à la Commission européenne en 2019, sont diffusés mensuellement à tous les opérateurs de la filière depuis décembre 2019. Les deux guides de bonnes pratiques de la contractualisation amont et aval sont en cours d'actualisation pour tenir compte de la loi Egalim 2.

⁴² Centre d'études et de prospective (CEP), MASA, Analyse N° 168 – Août 2021, *Place des outils d'organisation économique des filières et impacts sur les revenus des agriculteurs*, note d'analyse retraçant les conclusions de l'étude ABCIS et Blézat Consulting commandée par le MASA et remise en décembre 2019.

⁴³ Conseil général de l'alimentation, de l'environnement et des espaces ruraux (CGAER), *La contractualisation de l'engraissement de viande bovine*, mars 2021.

exploitations avait été quasi-intégralement capté par l'aval de la filière (abattage, transformation, distribution)⁴⁴.

Malgré une concentration forte et croissante des outils de première transformation⁴⁵, le secteur de la production reste peu organisé (cf. Annexe n° 13). Selon une étude commandée par le MASA en 2019⁴⁶, les coopératives représentent un tiers des gros bovins commercialisés, et les groupements sans transfert de propriété 20 %, proportion que le rapport du CGAAER estime plutôt à un tiers. Selon la même source, les coopératives, au nombre de 45, regrouperaient un quart des éleveurs et les OPST, au nombre de 32, un autre quart, de sorte que la moitié des producteurs traiteraient directement avec les négociants, en raison du poids de ce que les observateurs appellent la culture de la « cueillette »⁴⁷.

La contractualisation est quasi-inexistante, et « 95 % des ventes de gros bovins se font selon un marché type spot, en prix et en volume, y compris l'essentiel des ventes sous statut coopératif (...) Cela maintient la filière dans une logique de flux poussés (déterminés par l'offre plus que par la demande) et de faible coordination entre les maillons »⁴⁸. Les contrats commerciaux incluant volumes et prix restent marginaux et ceux prenant en compte un indicateur de coût de production sont estimés à seulement à 2 % dans le diagnostic préalable au PSN. Il faut toutefois relever que 29 OP du secteur bovins viande ont entamé une démarche d'évolution vers la négociation collective, et que l'association Elvea qui les regroupe vient de se voir reconnaître par l'arrêté du 3 février 2022 le statut d'association d'OP.

Les différentes organisations professionnelles de la filière sont regroupées dans l'Association nationale interprofessionnelle du bétail et des viandes (INTERBEV) qui comprend quatre collèges : production, mise en marché (organisations de producteurs et négociants), abattage/commerce de gros/transformation, et distributeurs/restauration collective. Même si, comme il a été indiqué ci-dessus, elles ne regroupent que la moitié des producteurs, les organisations de producteurs, commerciales ou non commerciales⁴⁹, forment un collège au sein d'INTERBEV. Quant à la restauration hors domicile (RHD), seule la restauration collective participe à INTERBEV⁵⁰, la restauration commerciale restant pour l'instant à l'écart de l'organisation de la filière. Or, sur l'ensemble de la RHD, qui représente 14 % des repas des Français et 12 % des débouchés de la viande bovine française, la restauration commerciale pèse

⁴⁴ P. Veysset, M. Lherm, P. Natier, J-P. Boussemart « *Formation et répartition des gains de productivité en élevage bovin viande. Qui sont les gagnants et les perdants sur les 35 dernières années ?* » in INRA Sciences Sociales, n° 3-4 - Octobre 2019. La conclusion de l'étude est la suivante : « *le surplus économique cumulé sur les 35 années étudiées, pour notre échantillon [...], provient à 57 % des aides et subventions publiques et il est capté à 88 % par l'aval des filières. En bout de chaîne, le consommateur n'a pas bénéficié de la baisse des prix de la viande à la production. De 1980 à 2015, en euros constants, le prix des bovins payé aux producteurs a chuté de 40 % alors que le prix de la viande bovine achetée par les consommateurs a augmenté de 25 %* ».

⁴⁵ On dénombre 244 abattoirs de boucherie en 2022 contre plus de 600 à la fin des années 1980, pour une production totale de 3,7 Mt (2019) dont 1,4 en bovin et 2,2 en porc. Les 143 abattoirs privés ou coopératifs existants (environ 60 % du parc) assurent 92 % des tonnages. Souvent modestes (3 000 t / an en moyenne par unité) comparés aux abattoirs privés (22 000 t / an en moyenne par unité), les abattoirs publics ne représentent désormais qu'un volume limité de la production (8 %).

⁴⁶ Centre d'études et de prospective (CEP), MASA, rapport précité

⁴⁷ CGAAER – Rapport de situation et de propositions sur la filière bovins viande – Février 2015

⁴⁸ Centre d'études et de prospective (CEP), MASA, rapport précité

⁴⁹ En cas de transfert de propriété du produit vers l'OP, elle est dite « commerciale » ; les OP agissant comme simple mandataire pour la vente d'un produit au bénéfice du producteur sont dites « non commerciales ».

⁵⁰ Depuis l'intégration récente de Restau'Co, réseau interprofessionnel de la restauration collective en gestion directe

la moitié des repas pris à l'extérieur, mais 72 % du chiffre d'affaires et près des trois quarts de la viande bovine destinée à la RHD (selon le rapport du CGAAER déjà cité⁵¹).

Le plan de filière élaboré fin 2017 s'est donné pour ambition de réaliser 30 % des transactions par voie contractuelle prenant en compte un indicateur de production. Le rapport d'évaluation de la loi Egalim précité établit « *un diagnostic [qui] n'est pas favorable pour cette filière, particulièrement déstructurée* » et estime qu'« *il est indispensable de faire correspondre les besoins de l'élevage et de la consommation à un prix basé sur les indicateurs de coûts de production des viandes de qualité - mieux, mais moins* ». Pour rattraper ce retard, la loi Egalim 2 a inclus le secteur bovin viande dans l'obligation de contractualisation au 1^{er} janvier 2022 (sauf pour les broutards, pour lesquels l'obligation entrera en vigueur au 1^{er} juillet 2022).

2.2.3.3 Une concurrence forte entre filières sur le marché de la viande sans réelle concertation entre interprofessions

Le marché de la viande consommée en France provient à la fois du troupeau allaitant (environ 50 %), du troupeau laitier (35 à 40 %) et, dans une bien moindre mesure, d'importations (10 à 15 %).

Il existe dans les faits une concurrence intrinsèque entre la viande issue du troupeau allaitant et celle issue du troupeau laitier. Le rythme des réformes de vaches laitières peut avoir des conséquences importantes sur le marché de la viande et peser sur l'offre, au détriment des prix. Comme le souligne le CGAAER, « *le prix de la viande bovine dépend de celui du lait* ».

Ce phénomène est aggravé par le fait que la viande reste un coproduit de la production laitière. Représentant environ 10 % du chiffre d'affaires de leurs exploitations (communication FNPL), les éleveurs laitiers n'ont jusqu'alors pas réellement cherché à valoriser, notamment en engraisant leurs vaches de réforme avant mise en marché. Les carcasses laitières sont de fait souvent moins qualitatives que celles issues de bêtes allaitantes, tant en conformation qu'en état d'engraissement, et sont donc moins chères. Elles se prêtent néanmoins à la production tant de viande piécée (pour les morceaux nobles : côtes, filet etc.) qu'hachée.

Malgré cette forte interaction, les filières lait et viande collaborent encore peu, bien que des progrès soient intervenus ces dernières années. La fédération nationale des producteurs de lait (FNPL) dispose d'une commission viande et d'un représentant au sein du conseil d'administration de la fédération nationale bovine (FNB). Le CNIEL contribue par ailleurs au financement d'une station de recherche sur la conduite des troupeaux à fins de production de viande, y compris laitiers, en partenariat avec INTERBEV et l'IDELE. Toutefois, la filière laitière se soucie encore peu du marché de la viande, dont le suivi demeure le cœur de métier d'INTERBEV.

⁵¹ La RHD est un secteur en forte croissance depuis 2010, et en particulier la restauration commerciale. Or celle-ci ne représente que 12 % des débouchés de la viande bovine française, contre 57 % des débouchés de la viande importée, même si l'achat de viande bovine française a progressé ces dernières années (passant de 33 % à 48 % des tonnages utilisés entre 2014 et 2017 – cf. rapport CGAAER déjà cité), l'objectif fixé par le plan de la filière viande bovine de fin 2017 étant de 80 %.

2.3 Des revenus faibles présentant d'importantes disparités et restant tributaires de choix individuels

Conditionnant le maintien de la capacité de production et sa pérennité à l'avenir en favorisant le renouvellement des générations, le revenu des agriculteurs se pose comme un objectif majeur de la politique de soutien à l'agriculture puisqu'il sous-tend tous les autres.

2.3.1 La difficulté à appréhender le revenu des agriculteurs

Contrairement aux salariés dont la rémunération du travail est fixée par avance et est souvent stable dans le temps (hors primes ponctuelles et augmentations éventuelles), la rémunération des indépendants, dont les agriculteurs, est plus difficilement prévisible car tributaire à la fois des contraintes de l'entreprise, mais également de facteurs plus personnels.

2.3.1.1 Une rémunération tributaire des besoins d'investissement de l'entreprise

La rémunération des travailleurs non-salariés, dont les agriculteurs, intervient une fois que l'ensemble des facteurs de production de l'entreprise ont été financés. Elle reste donc fonction des résultats de l'entreprise et intervient pour l'essentiel sous la forme de prélèvements privés dans la trésorerie, plus ou moins importants et plus ou moins réguliers selon les périodes de l'année et des besoins de l'entreprise.

Si le revenu courant avant impôts (RCAI) de l'exploitation permet d'évaluer la capacité de l'entreprise à pouvoir rémunérer le travail non salarié et à procéder à de nouveaux investissements, son niveau reste tributaire de choix de gestion, notamment de la stratégie d'investissement d'ores et déjà engagée par l'entreprise. En phase de croissance ou de modernisation de l'outil de production, les besoins d'investissement sont souvent nombreux et le niveau des dotations aux amortissements peut augmenter significativement, au détriment du RCAI et, *in fine*, du niveau de rémunération de l'exploitant. Cette stratégie peut en outre être choisie (l'exploitant préfère minorer ou renoncer à sa rémunération pour investir davantage) ou subie (l'exploitant n'a pas d'autre choix que d'investir pour poursuivre son activité, par exemple à la suite du besoin de remplacement d'un matériel devenu hors d'usage).

La rémunération d'un dirigeant non salarié est donc dépendante du résultat de son entreprise, sans en être totalement corrélée ; elle résulte en particulier des besoins ou de ses choix d'investissement qui peuvent également être guidés par des facteurs plus personnels.

2.3.1.2 Un résultat souvent minoré pour des raisons fiscales et sociales, auxquelles s’ajoute une logique de capitalisation

Les cotisations sociales et les impôts dus par les exploitants agricoles sont calculés sur la base du RCAI de leur exploitation. Or, comme souligné dans plusieurs publications⁵² et par les professionnels, les agriculteurs cherchent souvent à réduire le poids des charges sociales et fiscales en minimisant leur RCAI grâce notamment au levier de l’investissement.

Cette tendance répond également à une logique de capitalisation, avec un objectif de valorisation de l’outil de production. Elle témoigne souvent d’un choix assumé de renoncer à des revenus immédiats et de réduire sa future pension de retraite au profit de revenus différés, issus du capital, accessibles une fois à la retraite. Plusieurs professionnels rencontrés ont rappelé l’adage « *le paysan vit pauvre, mais il meurt riche* ».

2.3.1.3 Un niveau de rémunération mal connu et difficile à appréhender

Comme en attestent plusieurs publications de l’INSEE et du MASA⁵³, le revenu issu de l’exploitation ne constitue généralement pas la seule ressource des ménages agricoles.

À l’exception des exploitants célibataires, ce revenu est en effet souvent complété par celui du conjoint qui, s’il n’est pas co-exploitant à temps complet (cas le plus fréquent), peut avoir une activité professionnelle, salariée, libérale ou indépendante. À défaut, le conjoint peut également percevoir des indemnités chômage ou les minima sociaux.

L’exploitant peut par ailleurs avoir une activité complémentaire et en tirer des revenus supplémentaires (vente directe, agro-tourisme, entreprise de travaux publics ou agricoles, production d’énergie–méthanisation, etc.).

Enfin, le ménage agricole peut disposer de revenus du capital, liés ou non à son activité agricole (locations de terres agricoles acquises ou héritées par exemple).

Dès lors que les charges du ménage (alimentation, logement, transports, études des enfants etc.) peuvent être financées en tout ou partie grâce à des ressources extra-agricoles, l’agriculteur peut décider, puisqu’il en a la possibilité, de minorer voire de renoncer à sa rémunération pour favoriser l’investissement et l’agrandissement de son exploitation. Les prélèvements privés varient peu dans le temps et n’évoluent pas en proportion des produits de l’exploitation⁵⁴.

⁵² PIET L. & al. - « Les indicateurs de revenu dans les exploitations agricoles en France : une analyse comparée sur 15 ans entre les données du RICA et de la MSA » ; HAL Open Science n°03206915 ; Avril 2021 ; PIET L. & al. - « Hétérogénéité, déterminants et soutien du revenu des agriculteurs français » ; Notes et études socio-économiques du MASA n°49 ; Juillet 2021 ; LAROCHE-DUPRAZ C. et RIDIER A. - « Le revenu agricole : une multiplicité d’enjeux, de définitions et d’usages » ; Économie rurale n°378 ; Octobre-Décembre 2021.

⁵³ INSEE Analyses n°97 fév. 2020 « Auvergne-Rhône-Alpes, des revenus agricoles modestes dans une région aux revenus élevés » ; INSEE Analyses n°51 mars 2019 « Ménages agricoles en Bourgogne-Franche-Comté : des niveaux de vie plus faibles dans les territoires d’élevage bovins viande » ; INSEE Analyses n°119 déc. 2020 « Hauts-de-France : Des revenus agricoles élevés mais des disparités importantes ».

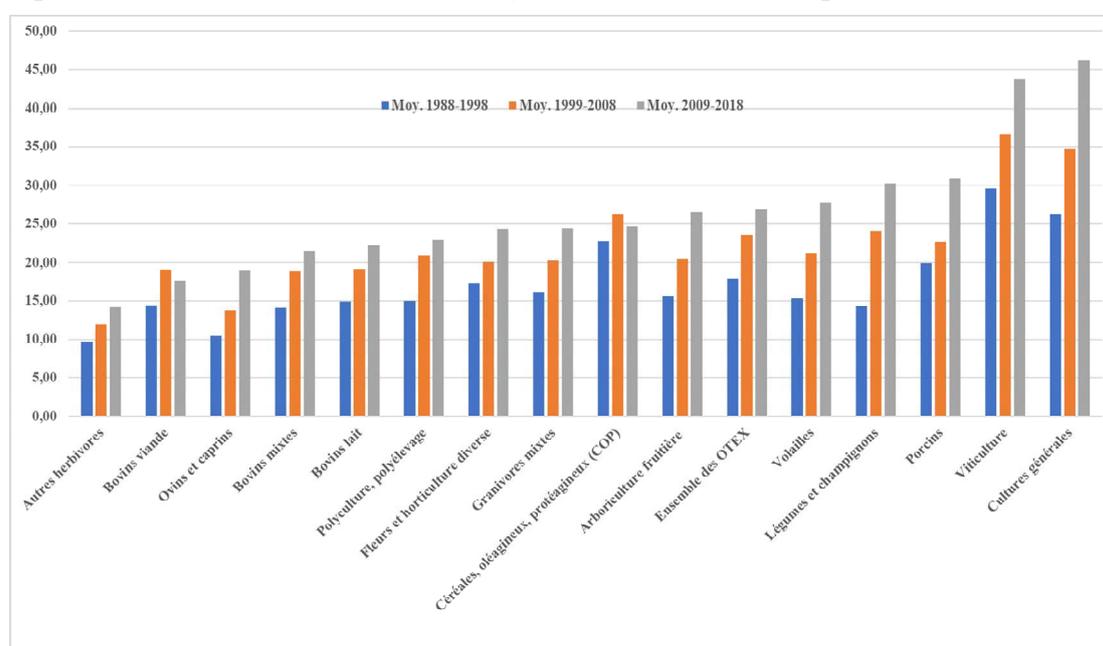
⁵⁴ « Les indicateurs de revenu dans les exploitations agricoles en France : une analyse comparée sur 15 ans entre les données du RICA et celles de la MSA » ; L. Piet & al. ; avril 2021

2.3.2 Des revenus et des pensions faibles, équilibrés par les autres revenus d'activités du foyer quand ils sont disponibles

2.3.2.1 Des revenus agricoles inférieurs à la moyenne de l'ensemble des exploitations

Si l'évaluation du revenu des agriculteurs demeure complexe, l'analyse du résultat courant avant impôt par unité de travail non salarié (RCAI/UTANS), indicateur d'évaluation du revenu le plus utilisé, montre que les orientations techniques d'élevage de bovins présentent depuis une trentaine d'années, avec celles d'ovins et de caprins, les revenus moyens les plus faibles. Pour l'orientation bovins viande, avant-dernière, le revenu moyen de la décennie 2008/2018 se situe même en recul par rapport à la décennie 1998/2008.

Graphique n° 17 : Résultat courant avant impôt par unité de travail non salarié (RCAI/UTANS) des exploitations selon leur orientation, en moyenne décennale en métropole (en milliers d'euros)



Source : données RICA- Agreste

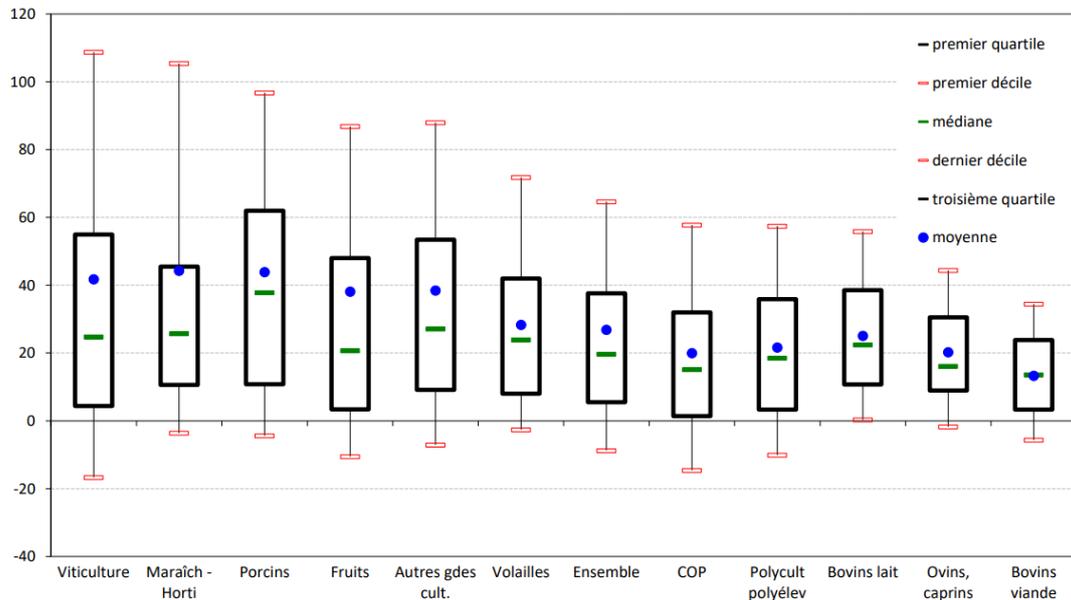
Pour la période sous revue, le revenu moyen (RCAI/UTANS) 2015-2019 (en € 2019) est de 22 690 € pour l'OTEX lait, de 22 200 € pour l'OTEX polyculture/élevage, et de 17 960 € pour l'OTEX viande, contre 28 530 € toutes orientations techniques confondues.

En 2020, la situation de l'OTEX bovin viande s'est encore aggravée. Alors que le revenu moyen toutes OTEX était de 26 791 €, celui de l'OTEX bovins lait était de 25 076 €, celui de l'OTEX bovins mixtes de 22 769 €, celui des bovins viande de 13 251 €, et celui de la polyculture/élevage de 21 591 €⁵⁵.

⁵⁵ Diagnostic en vue du PSN de la PAC 2023-2027 et Commission des comptes de l'agriculture de la nation (CCAN), session du 15 décembre 2021.

Ces résultats moyens recouvrent souvent une forte dispersion. Elle apparaît toutefois nettement moins marquée en élevage allaitant.

Graphique n° 18 : Indicateurs de dispersion RCAI par ETP non salarié 2020 par orientation (France métropolitaine, en milliers d'euros)



Source : MASA – SSP – RICA 2020

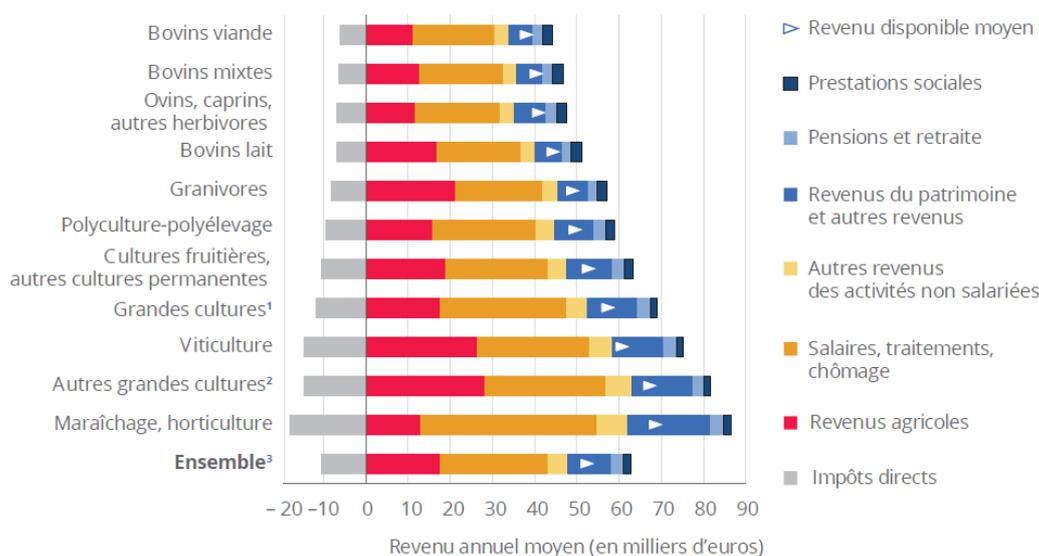
2.3.2.2 Un taux de pauvreté élevé

Comme le souligne un rapport de l'INSEE publié en octobre 2021⁵⁶, le niveau de vie des ménages agricoles est plus faible dans les territoires d'élevage, particulièrement dans ceux spécialisés en bovins allaitants et en ovins.

A la faiblesse des revenus tirés de l'exploitation s'ajoutent en effet la difficulté pour les éleveurs à pouvoir exercer une activité complémentaire, compte tenu du temps de présence important requis à l'élevage (surveillance des bêtes et des clôtures, gestion des vêlages, nourrissage etc.) et l'éloignement des bassins d'emploi, qui conduit à la fois à un taux de célibat plus important et à de moindres revenus du conjoint ou des autres membres de la famille.

⁵⁶ « Le niveau de vie des ménages agricoles est plus faible dans les territoires d'élevage », INSEE Première N°1876 oct. 2021

Graphique n° 19 : Décomposition du revenu disponible moyen des ménages agricoles selon la production agricole dominante du territoire en 2018



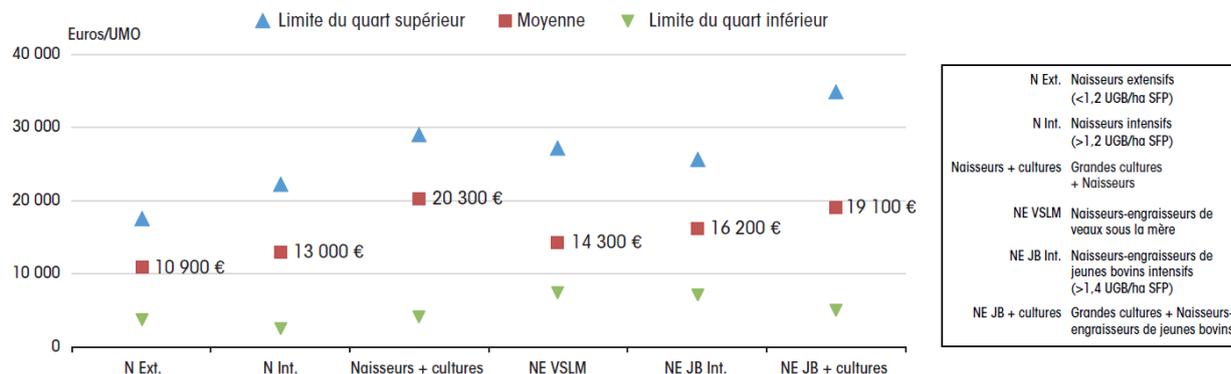
Source : INSEE, Filosoft (2021)

Le taux de pauvreté⁵⁷ des ménages d'éleveurs de bovins allaitants s'établit à 25,1 % en 2018, contre 18,1 % à l'échelle de l'ensemble de l'agriculture et 13 % à l'échelle des ménages ayant un revenu d'activité. Si les contraintes sont similaires à celles rencontrées en élevage allaitant, les éleveurs laitiers ont un taux de pauvreté un peu moindre, de 19,2 %, et des revenus dans la moyenne de l'ensemble des exploitations agricoles.

La situation est particulièrement critique pour les exploitations spécialisées « naisseurs », extensifs comme intensifs, dont les revenus courants par unité de main d'œuvre (UMO) restent très bas (cf. Annexe n° 14). L'activité d'engraissement demeure plus rémunératrice. Les exploitations disposant d'un atelier complémentaire de grandes cultures génèrent également des revenus moyens plus importants.

⁵⁷ 13 000 € par an pour une personne seule (en 2018).

Graphique n° 20 : Estimation des résultats courants / unité de main d'œuvre des principaux systèmes d'élevage bovins viande et variabilité intra système en 2020



Source : IDELE – Dossier annuel bovins viande – Année 2020

La situation des éleveurs français contraste avec celle observée ailleurs en Europe.

Des performances et des revenus moindres que dans d'autres pays d'Europe

La comparaison des performances économiques des exploitations agricoles à l'échelle européenne demeure complexe car, au-delà des seuls paramètres naturels pouvant influencer sur la production (climat, qualité des sols etc.), d'autres facteurs, plus politiques (accès aux terres, niveaux de subventions accordées etc.) peuvent intervenir. Par ailleurs, les systèmes de production peuvent différer. Ainsi, aux Pays-Bas, la production laitière est très intensive, alors qu'en Italie, elle est assurée pour l'essentiel par de petites exploitations transformant souvent le lait à la ferme. En Espagne ou en Italie, l'élevage allaitant est principalement mis en œuvre par des exploitations d'engraissement, alors que le système naisseur demeure prédominant en France.

Dans une étude publiée en 2019⁵⁸, le MASA apporte néanmoins quelques éléments sur les performances économiques des exploitations agricoles européennes spécialisées en céréales, oléagineux et protéagineux (COP), en bovins lait et en bovins viande et aux revenus agricoles de leurs exploitants sur la période 2012-2017.

Certes plus modeste que leurs homologues britanniques (133 UGB) ou néerlandaises (93 UGB), mais de taille équivalente (58 UGB) aux exploitations italiennes (55 UGB) ou allemandes (62 UGB), les exploitations laitières françaises présentent « *le plus faible niveau de recettes parmi des pays étudiés* » compte tenu d'une faible valorisation du lait produit (334 €/1 000 litres en France contre 407 €/1 000 litres en Italie).

Malgré un bon niveau de maîtrise des charges (consommations intermédiaires, frais spécifiques dont aliments et frais vétérinaires notamment) à relier à un système plus extensif, les exploitations laitières françaises présentent un revenu net d'exploitation faible (34 700 € / exploitation), le plus bas des cinq pays étudiés (47 400 € en Allemagne, 89 200 € en Italie, 62 100 € aux Pays-Bas et 67 900 € au Royaume Uni), compte tenu de charges d'amortissement élevées au regard de leurs recettes (l'investissement représente 16,4 % des recettes en France contre 8,8 % au Royaume-Uni, 12,2 % en Allemagne, 11,9 % aux Pays-Bas et 5,4 % en Italie).

Les exploitations allaitantes françaises disposent de cheptel important (114 UGB) par rapport à leurs voisins européens (environ 100 UGB au Royaume Uni et moins de 50 UGB en Espagne, Irlande

⁵⁸ Alice LORGE – « Les résultats économiques des exploitations agricoles : comparaisons européennes » - MASA SSP – Agreste – Les dossiers – N°2019-6 – Novembre 2019

et Italie). Malgré l'importance des cheptels et des consommations intermédiaires maîtrisées, les résultats économiques des exploitations allaitantes françaises demeurent toutefois modestes, compte tenu de l'importance de l'activité « naisseur », peu rémunératrice, de frais généraux (entretien des bâtiments et du matériel etc.) élevés (quatre à six fois supérieurs à ceux observés en Italie) et de charges d'amortissement importantes (l'investissement représente 37,8 % des recettes en France contre 5,4 % en Espagne et 10,1 % en Italie). A raison d'un revenu net d'exploitation de 24 300 € et de 17 600 € par exploitant, les exploitations allaitantes françaises présentent néanmoins des résultats supérieurs à celles des exploitations allaitantes britanniques, irlandaises ou espagnoles (entre 15 et 20 000 € par exploitation et environ 15 000 € par exploitant), mais très inférieurs à ceux des élevages allaitants italiens (33 500 € par exploitation et 28 500 € par exploitant).

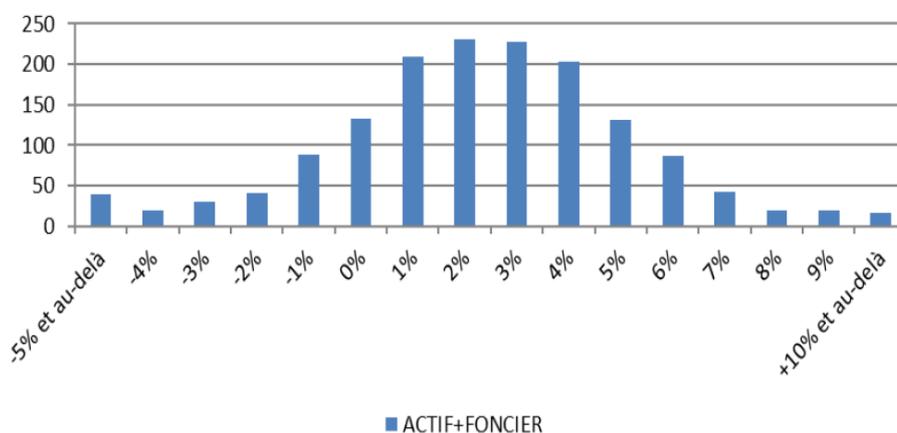
2.3.3 Un patrimoine qui reste néanmoins important

Si les revenus tirés de l'activité d'élevage bovin demeurent faibles, l'importance du capital à mobiliser pour la conduire confère aux éleveurs un patrimoine professionnel important, financé, d'une part, par l'activité elle-même, et d'autre part, et pour l'essentiel, par les aides publiques perçues. Les stratégies d'optimisation fiscale et sociale, comme d'agrandissement ou de modernisation des exploitations, peuvent par ailleurs favoriser la logique d'investissement au détriment des revenus.

Dans une étude publiée en 2021⁵⁹, Philippe Jeanneaux et Nathalie Velay démontrent que « *l'analyse du revenu [des agriculteurs] ne saurait se passer d'une analyse du patrimoine professionnel* ». Fondées sur les données des centres de gestion CERFRANCE dans deux départements français (Puy-de-Dôme et Haute-Loire), sur une durée de 18 ans (période 2000-2018) et portant sur la rentabilité interne de l'investissement, cette étude montre que les taux de rendement internes (TRI) restent majoritairement positifs (82 % des exploitations) pour une valeur moyenne de 2,3 %, qui permet une croissance du patrimoine avec les années. En moyenne, les exploitants bovins ont consacré 54 % de leurs disponibilités à l'investissement en capital et 44 % au prélèvement privé pour rémunérer le travail. Ces résultats sont identiques pour les exploitants en bovin viande et en bovin lait et sont proches pour les autres OTEX étudiées : les exploitants en grande culture et les éleveurs d'ovins caprins, par exemple, ont consacré 52 % (resp. 49 %) à l'investissement et 47 % (resp. 48 %) au prélèvement privé.

L'approche de Jeanneaux et Velay montre une grande diversité de situations. Ainsi, dans leur échantillon, le capital productif par travailleur a augmenté de 1,2 M€ sur 18 ans dans les meilleurs cas, mais dans d'autres cas, il s'est réduit de 80 000 €. Ces chiffres ne sont pas aberrants, la disparité des performances semble au contraire d'une remarquable normalité, avec un écart-type important, si l'on en juge sur le graphique suivant qui montre que des exploitations tirant parfaitement bien leur épingle du jeu côtoient d'autres exploitations en grande difficulté et en réelle situation de pauvreté.

⁵⁹ « *Capitalisation du revenu agricole et formation du patrimoine professionnel des exploitations agricoles* », Philippe Jeanneaux et Nathalie Velay, *Economie Rurale*, 378, 97 (2021)

Graphique n° 21 : Répartition des exploitations selon leur rentabilité interne d'investissement

Source : Article de Jeanneaux et Velay (référence précitée)

L'enquête annuelle de l'INSEE portant sur les revenus et le patrimoine des ménages confirme l'importance du patrimoine des agriculteurs.

Tableau n° 7 : Montant de patrimoine net début 2018 par catégorie socio-professionnelle

Catégorie socio professionnelle	Moyenne	Médiane	1 ^{er} décile	9 ^{ème} décile
Agriculteur	774 900	437 900	134 600	1 579 000
Artisan, commerçant, chef d'entreprise	501 000	220 100	6 500	909 500
Profession libérale	644 700	385 100	26 700	1 360 000
Cadre	357 100	219 100	18 100	759 600
Profession intermédiaire	181 700	91 100	4 900	407 000
Employé	98 000	25 300	800	286 5000
Ouvrier qualifié	101 700	37 500	1 600	278 800
Ouvrier non qualifié	69 500	12 300	1 500	212 400
Retraité ancien agriculteur	318 000	190 200	24 600	756 500
Retraité ancien artisan, commerçant, chef d'entreprise	458 400	270 800	6 900	896 300
Retraité ancien cadre ou profession libérale	559 500	397 000	72 500	1 000 000
Retraité ancien autre salarié	197 500	144 600	2 700	439 100
Autre inactif	95 500	5 500	600	160 400
Ensemble	239 900	117 000	2 600	549 600

Source : INSEE (2021)

Si le patrimoine des éleveurs bovins n'est pas explicitement précisé, il ressort néanmoins que 90 % des agriculteurs disposent d'un patrimoine net supérieur à 134 600 €, donc plus élevé que le patrimoine net de la moitié des ménages français (117 000 €).

Compte tenu de la forte intensité capitalistique en élevage bovin, il est probable que le niveau du patrimoine net des éleveurs dépasse ce niveau et le rapproche de la médiane observée en agriculture (437 900 €) voire de la moyenne (774 900 €).

Il n'existe toutefois pas de statistiques nationales quant à la valeur vénale des exploitations agricoles. Quand bien même ces données seraient disponibles, leur interprétation demeurerait compliquée, tant les facteurs susceptibles d'influencer la valeur d'une exploitation sont nombreux (cession ou non de terres ou seulement des droits à paiement de base – DPB –, qualité des terres, état des bâtiments etc.). En élevage, le cheptel, comme d'ailleurs le matériel, est en outre souvent vendu à part.

Dans la Nièvre, le chiffre de 6 000 € / vêlage est avancé pour estimer grossièrement la valeur d'une exploitation d'élevage bovin⁶⁰. Considérant des élevages spécialisés « naisseurs » disposant d'un cheptel permettant 70 à 90 vêlages par an, la valeur de ces exploitations peut donc être estimée entre 400 000 et 500 000 € bruts.

L'écart significatif entre le patrimoine des agriculteurs en activité et des agriculteurs retraités peut s'expliquer de plusieurs manières :

- La logique encore prédominante de cession de l'exploitation dans un cadre familial via les dispositifs successoraux (donation ou donation-partage), complétée par une plusieurs donations complémentaires aux autres héritiers ;
- Une valeur de cession parfois inférieure à la valeur comptable de l'entreprise, notamment dans le cadre d'une cession intra-familiale ou en cas de difficultés à trouver un repreneur ce qui oblige à baisser le prix de vente.

Pour autant, si le patrimoine moyen ou médian des agriculteurs retraités demeure inférieur à celui d'autres indépendants retraités, il reste supérieur à celui des salariés retraités.

Néanmoins, une appréciation des revenus, courants ou différés, des éleveurs ne saurait se fonder seulement sur des moyennes, au risque de passer à côté de la diversité sociale des situations. S'il existe une proportion significative d'éleveurs qui obtiennent des résultats satisfaisants, d'autres peuvent se trouver en grande difficulté, comme en témoigne le mal-être agricole, abordé dans l'Annexe n° 15.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le soutien à l'élevage bovin a jusqu'à maintenant permis de maintenir la capacité de production en lait et en viande de la « ferme France ». Toutefois, ses effets sur la performance économique des exploitations et le revenu des éleveurs demeurent contrastés au regard des objectifs poursuivis, et ce malgré l'importance des crédits mobilisés.

Si les exploitations laitières se sont restructurées en unités de plus grande taille, souvent sociétaires, et ont su maintenir leur compétitivité et leur rentabilité, la situation de l'élevage allaitant est particulièrement préoccupante. Les petites structures, par ailleurs les plus nombreuses, sont les plus fragiles. Leur modèle économique apparaît structurellement déficitaire, même si une importante variabilité peut être observée entre exploitations.

Les causes de ce constat sont multiples. L'insuffisante maîtrise des charges et l'inadéquation de la production de viande aux nouvelles habitudes de consommation constituent les principaux facteurs d'échec, amplifiés par une structuration insuffisante de la

⁶⁰ Compte-rendu du comité d'orientation transmission-installation de la Nièvre du 25 mars 2021 (DDT 58)

filière et une collaboration encore limitée avec la filière lait, qui fournit pourtant 50 % de la production française de viande bovine.

Il en découle un niveau de dépendance aux aides croissant et inégalé au sein du monde agricole, ainsi qu'un faible niveau de revenus, toutefois difficile à appréhender compte tenu de la logique patrimoniale marquée en élevage bovin et de revenus différés potentiellement importants.

Ces difficultés remettent en question la viabilité du modèle familial pour ces productions. Les contraintes fortes du métier d'éleveur, associées à des revenus souvent faibles et un niveau élevé d'investissement, suscitent de moins en moins de vocations et menacent l'avenir de l'élevage bovin en France. La baisse, observée ces dernières années, de la collecte laitière et, dans une moindre mesure, des volumes abattus, pourrait s'accélérer avec les départs en retraite massifs d'exploitants d'ici 2030.

Une politique de soutien à l'élevage ne saurait toutefois se limiter à la seule dimension économique. Elle poursuit également des objectifs environnementaux et sociaux.

3 DES OBJECTIFS ENVIRONNEMENTAUX ET SOCIO-ECONOMIQUES MAL PRIS EN COMPTE

3.1 Une activité productrice de services environnementaux et socio-économiques

3.1.1 L'élevage, essentiel pour la maîtrise équilibrée des cycles biogéochimiques

Dès lors que l'on utilise les déjections animales avec parcimonie, ce qui est rendu plus difficile dans l'agriculture contemporaine en raison de la spécialisation des régions⁶¹, l'élevage, par l'utilisation des effluents animaux comme engrais naturels pour les cultures, apporte une contribution essentielle au bouclage des cycles biogéochimiques⁶². La contribution en azote des déjections animales aujourd'hui est du même ordre de grandeur que celle des engrais synthétiques⁶³. Autrement dit, en l'absence d'élevage, l'utilisation d'engrais de synthèse s'intensifierait pour conserver des rendements constants, avec leur corollaire, des conséquences néfastes pour l'environnement. Le coût croissant, en raison de l'énergie nécessaire pour leur synthèse, des engrais azotés, devrait même accroître l'intérêt des engrais naturels dans le futur. La situation est analogue pour le phosphore : entre 70 à 85 % du phosphore ingéré par les bovins est épandable *in fine*. La moitié des apports en phosphore en France, en moyenne, provient ainsi aujourd'hui des effluents d'élevage et donc évite un usage excessif d'engrais^{Erreur ! Signet non défini.}. L'élevage contribue donc à la durabilité de l'agriculture.

Cependant, quand il est géographiquement concentré et intensif, l'élevage est également à l'origine de pollutions diffuses avec des conséquences parfois graves, telle que la prolifération des algues vertes en Bretagne⁶⁴. La Cour observe à ce titre que les éleveurs ont bénéficié depuis 2011 de plusieurs allègements de la nomenclature applicable aux installations agricoles classées pour l'environnement, notamment la restriction du champ d'application du régime de déclaration avec contrôle périodique⁶⁵.

⁶¹ Dans certaines régions, d'élevage particulièrement intensif, on a trop d'effluents (par exemple en Bretagne), ce qui crée d'importantes difficultés environnementales. Dans d'autres régions, très céréalières, on utilise à l'inverse beaucoup d'engrais artificiels, notamment faute d'engrais naturels suffisants. Le coût du transport des matières entre les deux régions peut être un facteur prohibitif. De manière analogue, certaines régions sont déficitaires dans leur capacité à nourrir leurs animaux avec une matière première végétale produite sur leur sol (l'Ouest en élevage intensif), alors que d'autres sont excédentaires (le bassin aquitain, la bordure du bassin parisien). Avant la forte spécialisation régionale et avant le développement considérable des engrais, à l'échelle de l'exploitation, c'est l'écosystème complet polyculture-élevage qui assurait le cycle des espèces biogéochimiques. Les rendements étaient cependant très inférieurs globalement.

⁶² Processus de transport et de recyclage d'éléments chimiques entre le sol, l'eau et l'air.

⁶³ *Les flux d'azote liés aux élevages, réduire les pertes, rétablir les équilibres*, Peyraud et al., 2012

⁶⁴ *La politique publique de lutte contre la prolifération des algues vertes en Bretagne*, rapport de la Cour des comptes, 2021.

⁶⁵ *Les installations classées pour la protection de l'environnement dans le domaine agricole*, rapport de la Cour des comptes, Mai 2022. Applicables à certains éleveurs bovins jusqu'en 2016, ce régime a été abandonné à la demande des représentants du monde agricole qui dénonçaient, entre autres, la charge financière de ces contrôles malgré leur coût modique (1 500 € par visite soit 300 €/an dans le cadre d'une fréquence de passage quinquennale) au regard des subventions perçues (entre 30 et 50 000 € par exploitation en moyenne).

Par ailleurs, le pâturage en prairies permanentes entretient une biodiversité florale variée et favorise le maintien des paysages de bocage, avec davantage de haies permanentes, siège important de biodiversité, avec des impacts positifs attendus sur différents segments des espèces animales (insectes, rongeurs, oiseaux⁶⁶).

Toute politique de l'élevage bovin doit nécessairement prendre en compte l'ensemble de ces services environnementaux⁶⁷. Aujourd'hui, s'ils sont reconnus qualitativement à travers les paiements dits « verts » du premier pilier⁶⁸, les mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) et les aides à l'agriculture biologique (AB) du second pilier de la PAC, aucune réflexion globale ne mène à un chiffrage raisonné de ces services pourtant essentiels.

3.1.2 L'importance majeure de l'élevage dans l'économie et l'identité des territoires

Le Groupement d'Intérêt Scientifique (GIS) « Élevages demain » a établi un inventaire de ce qu'il appelle un « bouquet de services » rendu par l'élevage dans les territoires⁶⁹, c'est-à-dire les bénéfices indirects, les externalités positives, tout en reconnaissant la difficulté de les quantifier ou de les objectiver. De nombreuses utilités socio-économiques n'ont en effet pas de valeur marchande immédiatement saisissable ou mesurable, mais une valeur politique importante, telle par exemple la préservation des paysages patrimoniaux.

Les différents rôles des agriculteurs, dans des fonctions aussi diverses que l'alimentation, l'environnement et le cycle du carbone, la santé, l'aménagement des territoires et de la ruralité, la production d'énergie, doivent amener à les considérer comme des entreprises aux missions véritablement multiples⁷⁰.

3.1.2.1 L'impact sur l'emploi

L'une des composantes les plus significatives des services écosystémiques rendus par l'élevage est le maintien dans les territoires d'une vitalité économique et sociale. L'élevage crée de l'emploi dans les territoires, au-delà même des emplois agricoles. Par exemple, Agathe Lang *et al.*⁷¹ estiment qu'un emploi direct dans l'élevage bovin contribue à un emploi indirect (1,1 dans la filière bovin lait, 0,8 en bovin viande).

Comme évoqué en première partie, l'emploi direct total dans les exploitations d'élevage est plus élevé que dans les autres OTEX – même si l'emploi salarié y est inférieur –, mais

⁶⁶ Mortalité, nidification et réussite de la reproduction des perdrix grises dans le contexte agricole de la Beauce, Daniel Serre, Gibier faune sauvage, vol. 6, 1989, p. 97 ; *L'animal et la mort*, Charles Stépanoff, 2020, éditions La Découverte.

⁶⁷ Favoriser le déploiement de paiements pour services environnementaux (PSE) en agriculture, Duval et al., Notes et études socio-économiques, Centre d'Études et de Prospective du MASA (Décembre 2020).

⁶⁸ Les paiements verts encouragent les bonnes pratiques environnementales en aidant les prairies permanentes et les surfaces d'intérêt écologique : terres en jachères, haies, mares, fossés, arbres isolés, murs traditionnels en pierre... La liste des surfaces d'intérêt écologique comprend 17 entrées.

⁶⁹ Comment évaluer les services rendus par l'élevage ? Une première approche méthodologique sur le cas de la France, Ryschawy et al., INRA Prod. Anim. 28, 23, 2015 ; *Rôle, impacts et services issus de l'élevage en Europe*, INRA science et impact, Novembre 2016.

⁷⁰ *Impacts et services issus des élevages européens*, Dumont et al., éditions QUAE, 2019.

⁷¹ *Les emplois liés à l'élevage dans la grand Ouest*, Lang et al., 4^{ème} rencontre nationale travail en élevage (2015).

l'emploi indirect est également important : une étude des mêmes auteurs⁷² basée sur le recensement agricole de 2010 estime à 219 000 ETP l'emploi direct total dans l'élevage bovin (toutes exploitations, spécialisées ou non), et, moyennant certaines hypothèses à 202 000 ETP l'emploi indirect généré en amont, en aval ou autour des exploitations⁷³.

3.1.2.2 Des services variés au cœur de la société et de la culture française

Nombre d'externalités positives de l'élevage ne sont pas objectivables ni chiffrables, et *de facto* non rémunérées. Il est néanmoins indispensable de les aborder, parce qu'elles jouent un rôle déterminant dans l'appréhension du rôle de l'élevage dans la société.

L'élevage est d'une importance décisive dans le maintien d'un tissu social minimal pour que le territoire ne soit pas déserté. L'entretien des paysages, des prairies, des chemins est essentiel pour l'agrotourisme qui, même s'il ne s'apparente pas toujours à un tourisme de masse, amène des ressources et des emplois. L'entretien des prairies prévient également les phénomènes de feux.

L'esthétique des paysages appartient à ces critères difficiles à objectiver, comme nombre de biens culturels. Ils se traduisent pourtant concrètement par des orientations politiques. Les bovins eux-mêmes, font pleinement partie du paysage, comme en témoignent les peintures françaises, hollandaises ou flamandes depuis le XVII^{ème} siècle⁷⁴. L'élevage est dépositaire d'une image forte et constitue par là un vecteur d'identité majeur d'un territoire. Les vaches mettent également en valeur, lorsqu'elles sont libres de pâturer, la relation de qualité entre l'homme et un animal domestique, à l'opposé de l'élevage intensif. Les éleveurs parlent de la qualité de leur interaction avec leurs vaches, dont ils connaissent le nom et le caractère de chacune d'entre elles. C'est une valeur importante de l'élevage bovin, comparé à celui des porcs ou des volailles, plus intensif et sujet à davantage de critiques quant au bien-être animal et à la relation entre l'homme et l'animal.

La vigilance s'impose cependant sur le sujet du bien-être des animaux, préoccupation croissante des citoyens. Même si la réglementation en matière de transport d'animaux vivants s'est renforcée durant les vingt dernières années⁷⁵, le resserrement de l'offre d'abattage sur le territoire conduit mécaniquement à un allongement croissant des trajets entre les zones d'élevage et les industries de première transformation, au détriment possible du bien-être des animaux et en contradiction avec les efforts menés par les éleveurs dans leurs exploitations. En fonction des marchés, des bovins élevés dans le Sud-Ouest peuvent ainsi être abattus dans l'Orne, à plusieurs centaines de kilomètres de leur élevage alors même que des abattoirs plus proches pourraient être mobilisés⁷⁶.

⁷² Les emplois directs et indirects liés à l'élevage français, Journées de la recherche porcine, Institut du Porc (IFIP), A. Lang et al., (février 2016).

⁷³ Fournisseurs d'intrants ou de services – santé ou alimentation animale, bâtiments et équipements – pour environ 20 %, enseignement et R&D pour 5 %, collecte et transformation pour plus de 50 %, logistique et distribution pour 15 %.

⁷⁴ *La bête à corne dans l'art pictural*, Floriant Reynaud, Histoire et sociétés rurales 2008/2, p.31

⁷⁵ Règlement (CE) n°1/2005 du Conseil du 22 décembre 2004 relatif à la protection des animaux pendant le transport et les opérations annexes et ordonnance n° 2015-616 du 4 juin 2015 modifiant le code rural et de la pêche maritime

⁷⁶ Le développement du transport apparaît globalement défavorable en émissions de GES et pose question quant à la viabilité économique d'une telle organisation dans le futur avec la volatilité accrue des prix du gazole.

Les labels de qualité contribuent également, au-delà de la valorisation économique qu'ils permettent, au patrimoine culturel de la gastronomie française. Le repas gastronomique français, inscrit en 2010 sur la liste du patrimoine culturel immatériel de l'humanité, comprend, selon l'UNESCO, « *au moins quatre plats (...) dont un poisson et/ou de la viande* ».

De manière à préserver la vitalité des territoires, la France, qui dispose de la surface agricole utile la plus importante en Europe, souhaite un emploi agricole significatif dans ses territoires et promeut un modèle « familial », décrit parfois comme modèle « à la française », qui contraste avec les modèles plus intensifs développés aux Pays-Bas ou au Danemark. Les différents modèles d'exploitation de bovins sont le fruit de l'histoire mais avant tout de déterminants géographiques et pédoclimatiques. À titre d'illustration, alors qu'aux Pays-Bas, la faible disponibilité de la SAU crée les conditions favorables aux exploitations intensives, dans les montagnes françaises, l'importance des terres non arables rend préférable un élevage avec pâturage dans des exploitations plus extensives. Ainsi, en Auvergne, en bovin viande, le taux de production à l'hectare s'élève à 1,03 UGB/ha de surface fourragère principale contre 2,91 aux Pays-Bas^{77,78}. Dès lors que les bovins sont nourris à base d'aliments impropres à la consommation pour l'homme (par exemple élevés sur des terres non arables), ils n'entrent pas en compétition avec une agriculture végétale tout en produisant des aliments de grande valeur nutritionnelle. Ils ne subissent pas la pression de compétition pour la valorisation du foncier.

3.2 Un bilan climatique défavorable

Le calcul des émissions de gaz à effet de serre (GES), dont est responsable l'élevage de bovins, est complexe, les facteurs contribuant aux émissions de GES, mais aussi aux captations de CO₂ étant nombreux et le plus souvent systémiques. S'il est acquis que la fermentation entérique des ruminants est responsable d'émissions de méthane (CH₄), convertibles en tonnes équivalent CO₂ (t CO₂éq) sous certaines hypothèses⁷⁹, d'autres facteurs contribuent à modérer ces émissions : la fixation du CO₂ dans les sols, qui dépend des conditions pédoclimatiques et du scénario contrefactuel avec lequel on compare la prairie (forêt, friche, culture...), mais aussi les émissions évitées en limitant le recours aux engrais de synthèse grâce à l'utilisation des effluents des animaux comme engrais naturel (émissions évitées dépendantes elles-mêmes des conditions du transport des effluents). L'estimation du bilan global des émissions des bovins fait l'objet d'une abondante littérature scientifique.

⁷⁷ La moyenne française d'élève à 1,33 UGB/ha. Source : *Une typologie pour représenter la diversité des territoires d'élevage en Europe*, J. Hercule et al., INRA prod. Anim. 30, 295, (2017).

⁷⁸ Autre exemple illustratif de la diversité des modèles Européens : au Danemark, 3470 exploitations danoises ont produit davantage de lait que 223 300 exploitations roumaines. Cf *Les performances économiques de l'élevage européen : de la compétitivité coût à la compétitivité hors coût*, Vincent Chatelier et Pierre Dupraz, INRA Prod. Anim. 32, 171 (2019), d'après des chiffres DGAGRI du RICA 2016.

⁷⁹ Chaque molécule de méthane a un pouvoir absorbant 84 fois plus grand que le CO₂ mais reste en moyenne seulement 9 ans dans l'atmosphère. Il faut donc faire un choix de période à utiliser dans les bilans d'émission de carbone pour permettre de traduire l'impact d'une molécule de CH₄ en équivalent CO₂, de façon à pouvoir comparer les émissions entre elles. Par convention, une période de 100 ans est utilisée dans les bilans d'émission, et *in fine* une tonne de méthane est considérée comme équivalant 28 tonnes de CO₂.

3.2.1 Malgré certains effets de réduction des émissions, un solde carbone de l'élevage bovin largement émetteur

Selon le CITEPA⁸⁰, sur les 445 Mt CO₂éq émis par la France en 2018, 64,3 Mt étaient dues à l'élevage, dont 52,5 Mt au seul élevage bovin⁸¹, qui représente donc à lui seul 11,8 % des émissions de GES en France. C'est l'équivalent des émissions des bâtiments résidentiels dans le pays. Parmi l'ensemble des émissions dues à l'élevage bovin, les émissions de méthane par la fermentation entérique – c'est-à-dire la décomposition des aliments par les micro-organismes dans l'estomac des animaux – représentent 31 Mt CO₂éq⁸².

Cette émission est compensée, partiellement, par la fixation du CO₂ par les sols des prairies permanentes, qui est plus importante que celle des cultures labourées. Ces effets ont été caractérisés expérimentalement, par exemple dans le cadre des travaux du GIS SOL⁸³ avec son programme Réseau de Mesure de la Qualité des Sols (RMQS). Le stockage dépend de nombreux paramètres (l'âge de la prairie, son passé, ses caractéristiques pédoclimatiques, les pratiques de fauchage ou de pâturage plus ou moins intensif...) ou des surfaces contrefactuelles auxquelles les comparer (forêt, friches, cultures...)⁸⁴. Résumer le stockage du carbone des prairies par un seul chiffre, en kg de carbone stocké par hectare et par an ne permet pas de rendre compte de la variété des situations d'une prairie à l'autre. Il est en revanche possible d'estimer un intervalle de confiance de ces chiffres, valable pour la grande majorité des prairies.

Selon une synthèse de 2020 pour la Commission Européenne⁸⁵, la transformation d'une culture en prairie permet de stocker entre 200 et 500 kgC/ha/an selon les cas (l'incertitude est de +/- 40 % sur la valeur moyenne), pendant les 20 premières années suivant la transformation⁸⁶. A l'inverse, le retournement d'une prairie permanente en culture déstockerait entre 500 kg et 1,2 tonne de carbone par an et par hectare. Ces valeurs diminuent beaucoup après les 20 premières années. Selon les cas, et en rappelant les émissions de référence d'une vache laitière et d'une vache allaitante par fermentation entérique (3 tonnes et 2 tonnes de carbone (en tCO₂éq) par vache), et en prenant un taux moyen de chargement français de 1,3 UGB à l'hectare, le stockage du carbone dans les prairies représenterait donc une proportion comprise entre 6 % et 45 % des émissions entériques de la vache elle-même présente sur cette prairie, selon les situations, avec une valeur moyenne de l'ordre de 25 %.

Le scénario Afterres 2050 retient ainsi que le stockage de carbone dans les prairies permet d'effacer entre 15 et 20 % seulement des émissions bovines, en avançant le chiffre de 8,5 Mt CO₂éq. par an⁸⁷. La fiche sectorielle bovins du PSN (3.5.1 A) reconnaît que « l'élevage

⁸⁰ Le CITEPA est le Centre technique de référence en matière de pollution atmosphérique et de changement climatique chargé de quantifier les émissions dans l'atmosphère, notamment de gaz à effet de serre.

⁸¹ Inventaire Floreal édition 2020, émissions 2018, CITEPA.

⁸² Le CITEPA retient l'ordre de grandeur des émissions par la seule fermentation entérique de 3t CO₂éq/an par vache laitière, et de 2t CO₂éq/an par vache allaitante.

⁸³ <https://www.gissol.fr/>. D'autres mesures seront encore nécessaires pour mieux connaître ces effets.

⁸⁴ *Mitigating the greenhouse gas balance of ruminant production systems through carbon sequestration in grasslands*, Soussana et al., Animal 2010, p. 334 ; *Les pratiques agricoles ont-elles plus d'impact que la variabilité climatique sur le potentiel des prairies pâturées à stocker du carbone ?*, Tallec et al., Fourrages, 210, p. 99 (2012) ; *The greenhouse gas balance of European grasslands*, Ciaï et al., Biogeosciences Discuss., 7, p. 5997 (2010).

⁸⁵ *Future of EU livestock: how to contribute to a sustainable agricultural sector ?*, Jean Louis Peyrault and Michael MacLeod, Final Report for the European Commission, June 2020, figure 8 page 11.

⁸⁶ L'IDELE retient le chiffre de 570 kg carbone/ha/an stocké dans une prairie (*Elevage bovin allaitant français et climat*, co-publication Interbev, France Nature Environnement, Fondation Nicolas Hulot, Green Cross, WWF (2017)). Dollé est souvent cité parce qu'il propose le chiffre supérieur de +950 kg C/ha/an stocké par une prairie par rapport à une surface cultivée.

⁸⁷ Afterres 2050, C. Couturier et al. (2016), p.30.

bovin (...) compense 30 % de ses émissions grâce au stockage de carbone dans les prairies et les haies ».

Pour la disparition d'une vache laitière et la conversion en culture de la prairie d'un hectare où elle pâture, les émissions augmentent d'une tonne de carbone (1 tCO₂éq) par an, puisque la prairie ne stocke plus (valeur plutôt élevée choisie dans cet exemple) et les émissions entériques baissent dans le même temps de 3 tonnes de carbone (3 tCO₂éq) par an que la vache n'émet plus (sans compter les émissions liées aux veaux). Le bilan de la disparition d'une vache est donc largement positif du point de vue des émissions de GES.

Le PSN estime pourtant que « *le maintien des prairies permanentes (conditionnalité, écorégime, aides couplées bovines et ICHN), participera de manière significative à la préservation du puits de carbone du secteur des terres agricoles et forestières, à hauteur d'un peu plus de 2,3 Mt de CO₂éq supplémentaires stockées ou d'émissions évitées en 2030, très majoritairement au titre du maintien des prairies permanentes* ». Ces chiffres restent toutefois très inférieurs aux 52,5 Mt CO₂éq émis par le secteur bovin.

Bien qu'il existe des recherches en génétique et en nutrition animale visant à réduire le processus de synthèse du méthane lors de la fermentation entérique, les perspectives de réduction de ces émissions sont limitées à 10 ou 20 %.

3.2.2 D'autres effets indirects aggravant le bilan d'émission du kg de viande

D'autres impacts de l'élevage bovin sur le réchauffement climatique sont indirects et difficiles à quantifier. Par exemple, l'importation de tourteaux de soja⁸⁸ pour l'alimentation des bovins contribue à la déforestation ainsi qu'à des émissions lors du transport. L'autonomie en protéines pour nourrir les animaux est donc souhaitable, autant pour des raisons économiques, que de sobriété en carbone ; elle peut passer par le développement des cultures légumineuses ou par l'augmentation de la part de pâturage dans l'alimentation des animaux et ainsi favoriser le rétablissement de cycles locaux de nutriments.

L'IDELE, dans un bilan des contributions de l'élevage des ruminants au réchauffement climatique⁸⁹, estime que les émissions de GES dues aux bovins viande proviennent pour 59 % (52 % pour le lait) de la fermentation entérique, 12 % (respectivement 6% pour le lait) aux déjections, le reste étant dû à des émissions indirectes : 26 % (respectivement 34%) aux intrants, apports azotés, sols cultivés et aux pâtures et 3 % (respectivement 6 %) à l'énergie. D'après cette analyse, menée sur environ 500 fermes du réseau Inosys, l'IDELE estime que la production d'un kg de viande (poids vif) émet en moyenne 14,3 kg de CO₂éq, chiffre qui peut être réduit à 8,7 kg de CO₂éq si l'on prend en compte un stockage de carbone dans les sols associés à la production de viande. De même, il estime qu'un litre de lait contribue à 0,93 kg de CO₂éq émis⁹⁰ et que ces émissions peuvent être réduites de plus d'un quart (0,71 kg de CO₂éq) si l'on compte la compensation possible par stockage du carbone dans les sols.

La base Agribalyse de l'ADEME, qui analyse les impacts en cycle de vie d'une large base d'aliments, estime que la production d'un morceau de viande de bœuf est responsable

⁸⁸ Estimée à 1,78 Mt, la France important 80 % de cette matière cf *Les productions animales dans la bioéconomie*, Dourmad et al., INRA Prod. Anim. 32, 205 (2019).

⁸⁹ *Elevage de ruminants et changement climatique*, IDELE, 2015.

⁹⁰ Entre 0,85 et 1,3 kg CO₂éq/kg lait selon les conditions.

(hors cuisson) d'une émission de 33,7 kg de CO₂éq par kilogramme de steak. Par comparaison, la production du jambon est responsable 15,9 kg de CO₂éq /kg, celle d'une cuisson de dinde de 5,7 kg CO₂éq /kg, les pâtes de moins de 2 kg de CO₂éq /kg. Elle estime qu'un litre de lait est responsable d'une émission de 1,5 kg de CO₂éq. La différence avec les 1 kg de CO₂éq données dans la littérature scientifique est la prise en compte, dans le calcul d'Agribalyse, des étapes de collecte, de transformation et de distribution.

De même, la différence entre les 33,7 kg CO₂éq / kg de viande dans l'assiette donnés par Agribalyse et les 10 à 15 kg CO₂éq / kg de viande vive estimés dans la littérature reprise par l'IDELE provient de ces facteurs additionnels et de la conversion entre le poids de la viande vive et le poids de la viande dans l'assiette. Si on considère des émissions par kg de viande cuite, les émissions augmentent encore à plus de 40 kg CO₂éq / kg.

3.3 Des objectifs de réduction des émissions de méthane déterminants pour l'évolution des élevages de bovins

3.3.1 Les engagements de réduction des émissions souscrits par la France

En conséquence des éléments précédents, la France s'est indirectement engagée, pour contenir les émissions de GES, à réduire l'élevage bovin, en adoptant l'objectif de neutralité carbone pour 2050 dans le cadre de la loi Energie Climat n° 2019-1147 du 8 novembre 2019. L'Europe partage désormais cet objectif, assorti d'un point d'étape d'une réduction des émissions de GES de 55 % d'ici 2030, par rapport aux émissions de 1990 : c'est l'objectif « *fit for 55* », adopté par la Commission en 2021. La Stratégie nationale bas carbone (SNBC), adoptée dans sa deuxième version par le décret n°2020-457 du 21 avril 2020, prévoit que les émissions globales de méthane diminuent de 53 Mt CO₂éq en 2020 à 45 Mt CO₂éq en 2030, soit une réduction de 15 % en dix ans⁹¹.

Cependant, en novembre 2021, dans le cadre de la COP26, plus d'une centaine de pays se sont engagés à réduire leurs émissions de méthane de plus de 30 % d'ici à 2030 (par rapport au niveau de 2020). Cette trajectoire s'inscrit naturellement dans la progression historique et continue de l'Europe sur le sujet. La France est signataire de l'accord, le « *Global Methane Pledge* » (GMP qui implique un doublement de l'effort de la France sur la période 2020-2030, par rapport à ce que prévoyait la SNBC2. Si le texte ne donne pas les détails précis des mesures permettant d'atteindre cette réduction, l'Union Européenne a adopté, en novembre 2022, un nouvel accord ouvrant la voie à la transcription, par chaque État membre, d'objectifs précis de réduction de méthane, découlant de ce cadre général. La France doit prendre ces nouveaux éléments en compte lors de la rédaction en cours de la SNBC3.

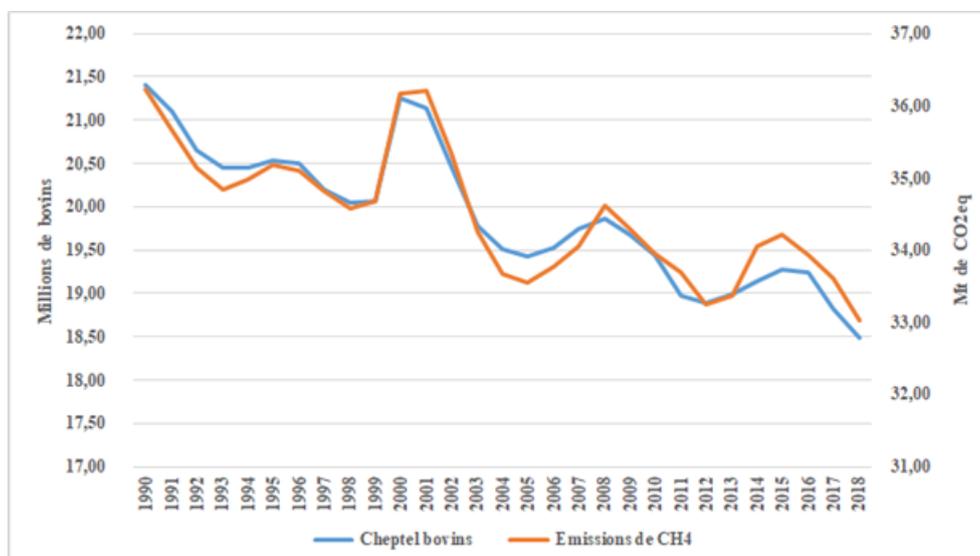
⁹¹ La programmation de cette réduction repose à 55 % sur l'agriculture et la sylviculture et à 45 % sur le secteur des déchets. Cette réduction relativement modérée par rapport aux engagements globaux de réduction des GES repose sur le fait que la SNBC « *tient compte de la spécificité du secteur agricole, veille à cibler le plan d'action sur les mesures les plus efficaces en tenant compte du faible potentiel d'atténuation de certains secteurs, notamment des émissions de méthane entérique naturellement produites par l'élevage des ruminants* ». (article 222 – 1B du code de l'environnement).

En France, selon l'Agence Internationale de l'Energie et son *Global Methane Tracker 2022*, les émissions de méthane sont dues à 65 % à l'agriculture (dont 87 % dues à l'élevage bovin⁹²), la deuxième principale contribution provenant des déchets (décharges et fermentations des eaux usées) avec 26 % des émissions. On voit donc mal comment les émissions de méthane pourraient baisser de 30 % à la fin de cette décennie sans que l'agriculture, en tout premier lieu le cheptel bovin, soit affecté.

Les efforts que la filière bovine peut entreprendre pour limiter les émissions, à cheptel constant (développement des légumineuses et autonomie des élevages en nourriture, développement des prairies permanentes et implantation de haies, économies d'énergies...), sont en effet limités. Les programmes Life Carbon diary et Life Beef carbon pilotés par la CNIEL et par l'IDELE, respectivement, visent à réduire les émissions des GES pour l'élevage bovin laitier et viande, dans près de 6 000 fermes expérimentales. L'objectif fixé (une réduction des émissions de l'ordre de 15 à 20 % entre 2015 et 2025) dans ces fermes pilotes montre le chemin à parcourir pour respecter les engagements de réduction de 30 % du seul méthane sur l'ensemble du territoire en dix ans.

D'après le CITEPA, les émissions de méthane de l'élevage bovin proviennent à 93,6 % de la fermentation entérique et à 6,4 % seulement des déjections animales. Même avec des progrès génétiques et une meilleure gestion des déjections, le premier déterminant des émissions de méthane restera donc la taille du cheptel. L'évolution des émissions de CH₄ de l'élevage bovin ces 30 dernières années suit d'ailleurs l'évolution de la taille du cheptel, comme le montre le graphique ci-après.

Graphique n° 22 : Évolution du cheptel bovin total et de ses émissions de méthane (en milliers de tonnes de CO₂eq)



Source : Données CITEPA, traitement Cour des comptes.

D'autres travaux de l'IDELE, exposés en Annexe n° 16, relient quantitativement les baisses du cheptel à celles des émissions.

⁹² Données complètes sur l'inventaire de CITEPA <https://www.citepa.org/fr/telechargements/>.

3.3.2 Une prise en compte insuffisante par le ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire

3.3.2.1 L'articulation entre le plan climat du MASA et la SNBC n'est pas toujours claire

À la suite du Conseil de défense écologique du 27 novembre 2020, le Premier ministre a demandé aux principaux ministères concernés par l'émission des gaz à effet de serre d'élaborer des « plans climat », précisant leur feuille de route pour atteindre les objectifs de la SNBC. Le MASA a remis au Premier Ministre son plan climat le 23 juin 2021.

Dans ce plan, le MASA aborde différentes voies et moyens pour réduire les émissions de méthane (la couverture des fosses à lisiers, le développement de la méthanisation pour mieux utiliser les effluents animaux), mais ne présente pas la trajectoire souhaitable pour le cheptel bovin. Il encourage la restauration collective « à diversifier les sources protéines », avec un objectif de « 60 % de viande durable, bio ou de qualité au 1^{er} janvier 2024 dans la restauration collective », sans définir précisément ce qu'il entend par « viande durable ».

Le Haut Conseil pour le Climat, dans son avis émis en décembre 2021 sur les plans climat des ministères, indique pour le MASA que « l'articulation avec la SNBC n'est pas toujours claire, certains indicateurs SNBC sont présentés sans être associés à des objectifs, certains indicateurs ne sont pas repris, sans que ce choix soit explicité ». Il ajoute que « Les réductions d'émissions associées aux actions mises en œuvre ne sont pas quantifiées ».

La promotion des protéines végétales va cependant dans la bonne direction sur le plan climatique. Dans le cadre de la PAC 2023-2027, différentes aides couplées aux légumineuses programmées dans le projet de Plan Stratégique National (PSN) de la France croissent de 155 M€ en 2023 à 236 M€ en 2028, avec l'objectif de doubler les surfaces cultivées d'ici à 2030 (pour atteindre 2 Mha), ce qui permettra de réduire les importations de matières riches en protéines (notamment le soja) et donc de limiter la déforestation importée, de réduire la fertilisation azotée⁹³ et de consolider l'autonomie alimentaire des élevages, enfin d'augmenter la production intérieure de protéines végétales pour l'alimentation humaine, en substitution de la viande. Au-delà de la PAC, la stratégie nationale de développement des protéines végétales engagée en décembre 2020 prévoit un financement de 150 M€ et différents soutiens de recherche et développement (appel d'offres de l'ANR lancé en 2021, CASDAR, etc.) complètent ce dispositif.

3.3.2.2 Le Plan Stratégique National ne traite pas de la taille du cheptel

Dans le contexte de lutte contre le réchauffement climatique et compte tenu des éléments établis dans les chapitres précédents, différents exercices prospectifs anticipent une diminution des cheptels. Ces principaux scénarios sont cités en Annexe n° 17.

À court terme, si le besoin de réduction des émissions de GES fait bien l'objet d'un chapitre spécifique du PSN, les voies et moyens d'y parvenir n'évoquent pas la réduction du cheptel et privilégient « les solutions de la recherche et le transfert des connaissances pour

⁹³ Ces mesures permettraient un évitement d'émissions de GES évalué entre 1,5 et 1,6 Mt CO₂éq.

diminuer les émissions entériques, l'amélioration de la gestion et du stockage des effluents, l'augmentation de l'autonomie alimentaire des élevages avec le développement des légumineuses, (...), le soutien à la polyculture-élevage et au pâturage en prairies permanentes ». Le PSN présente « une réduction des émissions de méthane de 9 à 12 % d'ici 2030 comparativement à leur niveau de 2015 » (page 157 du PSN, chap. 2.3.3), soit une réduction de 4,8 % à 7,9 % seulement d'ici 2030 par rapport à 2020.

Le MASA estime dans le PSN que « la concertation a montré qu'il existait un consensus sur l'objectif de maintien de l'élevage, à condition d'améliorer les conditions de production et la résilience des systèmes, en privilégiant le recours au pâturage et l'autonomie protéique des exploitations ». Le PSN évoque également un « risque de céréalisation » dans les zones intermédiaires et la nécessité de « favoriser le maintien des systèmes de polyculture-élevage », permettant de « stocker davantage de carbone dans les sols agricoles et de réduire les émissions de GES ». Pourtant, comme exposé précédemment, le remplacement de terres d'élevage bovin par des cultures de céréales ou de légumineuses est globalement favorable à la réduction des émissions de GES.

Le PSN retient des indicateurs non pertinents

Les indicateurs choisis dans le PSN pour suivre l'impact des aides sur le climat peuvent induire en erreur. En écartant le facteur principal déterminant les émissions de GES du secteur bovin (c'est-à-dire la taille du cheptel), le PSN aboutit à des liens logiques erronés entre les indicateurs de résultats et l'indicateur d'impact concernant le réchauffement climatique. En effet, l'indicateur d'impact I.10 « émissions de GES provenant de l'agriculture » repose sur les indicateurs de résultat R.12 « Part de la SAU avec engagement pour l'atténuation du changement climatique et l'adaptation à ce dernier » et R.14 « Part de la SAU faisant l'objet d'engagements en matière de réduction des émissions, de maintien et/ou de renforcement du stockage de carbone », sans aucun indicateur concernant le nombre de bovins.

Ainsi, un exploitant qui choisit de convertir un hectare de culture en un hectare de prairie où pâture une vache améliore les deux indicateurs de résultat R.12 et R.14, et donc l'indicateur d'impact I.10. Pourtant, la vache située sur cette prairie émet plus de GES que l'hectare de prairie n'en stocke et les émissions globales de GES augmentent lors d'une telle conversion. De manière réciproque, la conversion d'un éleveur de bovin en culture de céréales dans une zone intermédiaire, vertueuse du point de vue des émissions de GES, est au contraire perçue comme néfaste. Les indicateurs du PSN choisis par le MASA ne sont donc pas pertinents pour lutter contre le réchauffement climatique, puisqu'ils encouragent des pratiques qui augmentent les émissions de GES.

Lors de l'instruction, le MASA a communiqué à la Cour ses hypothèses sur l'évolution du cheptel bovin, qui ont servi de données d'entrée pour construire le scénario AMS de la SNBC 2, entre 2018 et 2020⁹⁴. Ces hypothèses sont les suivantes :

⁹⁴ Scénario « avec mesures supplémentaires » de la deuxième Stratégie National Bas Carbone.

**Tableau n° 8 : Évolution du cheptel bovin prévue dans le scénario AMS de la SNBC 2
(effectif total de bovins, en milliers de têtes)**

2015	2025	2035	2050
19 321	17 117	15 239	13 451

Source : MASA

Ces données laissent entendre un cheptel d'environ 16 millions de têtes en 2030. Selon le MASA, pour les bovins lait, cette évolution correspond à la poursuite de la baisse tendancielle observée entre 1990 et 2020, tandis que pour les bovins allaitants, l'évolution des comportements alimentaires devrait conduire à une baisse des effectifs de vaches, ramenant le cheptel allaitant en 2050 aux valeurs de 1990. Ces éléments de cadrage (ou leur actualisation compte tenu des nouveaux engagements de la France) devraient être rendus publics et partagés avec la communauté des éleveurs.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'élevage bovin est producteur de services environnementaux et sociétaux considérables. Il valorise des terres non arables. Son rôle dans la gestion du cycle des matières, permettant de limiter les engrais synthétiques, amène à considérer qu'une agriculture sans élevage n'est pas soutenable. Par ailleurs, son importance pour les territoires ruraux, pour l'emploi, pour leur identité, pour la qualité des paysages, pour la biodiversité ou le bien-être animal, doit être prise en compte pour orienter la politique de soutien à l'élevage bovin.

L'élevage bovin reste cependant un fort émetteur de méthane, important gaz à effet de serre. Si les bilans des émissions de GES d'une filière agronomique sont complexes à établir précisément, en raison de la multiplicité des facteurs et des scénarios de substitution, le caractère fortement émetteur de GES de l'élevage bovin reste malgré tout indéniable. La séquestration de carbone dans les sols des prairies, si elle réduit ces émissions d'environ un quart - ce chiffre moyen étant sujet à variations selon les conditions pédoclimatiques -, est de toute façon loin de compenser les émissions principales.

Les engagements de la France en matière de réduction des émissions de méthane constituent un déterminant majeur de la trajectoire à venir de l'élevage bovin dans notre pays. Dans ce contexte, le MASA n'a pour le moment pas suffisamment pris en compte les liens entre la taille du cheptel et les engagements climatiques, que ce soit dans son plan climat, mal articulé avec la stratégie nationale bas carbone (SNBC), ou dans son Plan Stratégique National (PSN) pour la future PAC, qui n'affiche pas clairement l'évolution future des effectifs du cheptel bovin et qui retient certains indicateurs non pertinents concernant le réchauffement climatique.

4 UNE NECESSAIRE MISE EN COHERENCE DES ENGAGEMENTS PRIS PAR L'ETAT

La politique de soutien à l'élevage bovin présente des résultats contrastés et un bilan globalement mitigé.

Si les aides importantes dont ont bénéficié les éleveurs ont, certes, permis de maintenir les capacités de production laitière et de viande bovine, celles-ci tendent néanmoins à diminuer ces dernières années. La performance économique des exploitations reste fragile, particulièrement en élevage allaitant, au détriment du revenu de éleveurs. Enfin, cette politique, résolument tournée vers la production sans être toujours adaptée aux besoins de la consommation domestique, apparaît désormais en contradiction avec les engagements internationaux pris par la France en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Il apparaît dès lors nécessaire de faire évoluer la politique de soutien à l'élevage bovin vers un système conciliant davantage les objectifs socio-économiques définis dans le code rural et de la pêche maritime et les engagements pris par la France en matière de climat et encourageant les nombreuses externalités positives de l'élevage bovin (valorisation de terres non arables, entretien des paysages, maintien d'activités économiques en zones rurales, etc.). Cela suppose une révision des dispositifs d'aides à l'élevage prévus dans le cadre de la PAC et un renforcement de l'accompagnement des éleveurs. Conjointement, une trajectoire d'évolution du cheptel doit être définie pour piloter sa nécessaire réduction. Dans ce contexte, une collaboration plus forte entre les filières lait et viande serait de nature à aider les éleveurs dans cette évolution.

4.1 Mieux accompagner les éleveurs

La majorité des dispositifs d'aides aux productions bovines mis en œuvre dans le cadre des deux dernières programmations PAC (aides couplées en particulier) ont bénéficié de la même façon à l'ensemble des exploitations.

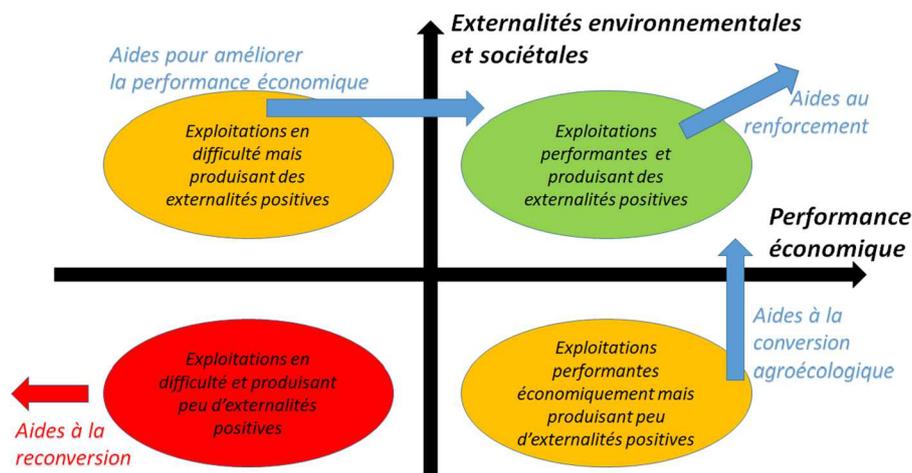
Insuffisamment discriminants et très coûteux, ces dispositifs conduisent à soutenir, d'une part, des exploitations et des éleveurs dans des systèmes structurellement déficitaires et, d'autre part, ne valorisent pas suffisamment celles dont le maintien, malgré une rentabilité faible, peut être justifiée par des critères environnementaux (entretien des paysages ou maintien des surfaces en herbe) ou socio-économiques (soutien de l'activité économique en zone rurale).

Le taux de suicide élevé observé en agriculture et particulièrement en élevage (cf. Annexe n° 15) doit d'ailleurs alerter et témoigne de l'inefficacité d'une politique de soutien indiscriminée, peu apte à détecter et prévenir les situations de grande difficulté, voire de détresse.

La logique d'attribution des aides devrait évoluer en croisant les axes de la performance économique et de la performance socio-environnementale, comme le récapitule le schéma ci-dessous. Il s'agit de tendre vers un modèle d'exploitations à la fois économiquement performantes et produisant des externalités positives pour l'environnement ou l'économie des territoires ruraux. Celles qui satisfont déjà à ces exigences seraient confortées. Les exploitations

insuffisamment performantes mais produisant des externalités ou celles produisant peu d'externalités mais viables économiquement pourraient être mieux accompagnées pour surmonter leurs difficultés et tendre vers un modèle d'élevage plus durable. À l'inverse, des exploitations en difficulté et ne produisant pas ou peu d'externalités pourraient être accompagnées dans une nécessaire reconversion.

Figure n° 2 : Évolution suggérée des dispositifs de soutien à l'élevage bovin selon deux axes : la performance économique et les externalités environnementales et sociétales



Source : Cour des comptes

Cette orientation suppose une stratégie de ciblage des exploitations, ainsi qu'une différenciation des niveaux d'aides versées en fonction à la fois de leurs caractéristiques techniques et économiques et des services environnementaux rendus.

Une telle démarche pourrait s'inspirer de la procédure de révision de la carte des zones éligibles à l'ICHN (2019), conduite par le MASA avec l'appui scientifique et technique de l'INRAE et menée sur la base de critères objectifs, à la fois biophysiques et économiques.

Elle devrait nécessairement mieux tenir compte des enjeux environnementaux en identifiant par exemple les zones d'ores et déjà fortement impactées par les pollutions diffuses liées aux déjections animales, dans lesquelles une extension de l'élevage bovin n'est pas souhaitable ou à l'inverse, les territoires où le maintien de l'élevage bovin doit être recherché, notamment dans une logique de préservation du tissu social, des paysages ou de la biodiversité.

Elle devrait également introduire plus de conditionnalité dans l'octroi des aides au regard des performances économiques des exploitations, notamment dans les zones où les externalités de l'élevage sont faibles. De telles orientations permettraient d'accélérer la restructuration des élevages, notamment dans la filière viande, pour tendre vers des modèles d'exploitations économiquement plus solides, plus attractifs et plus durables.

Il conviendrait dès lors de renforcer l'accompagnement des éleveurs souhaitant se réorienter vers d'autres systèmes de production ou changer d'orientation professionnelle. À cet égard, les dispositifs actuels d'accompagnement des reconversions apparaissent insuffisants.

Dotée à hauteur de 1,2 M€ dans le budget de l'État en 2022 (Programme 149), l'aide à la réinsertion professionnelle, qui s'adresse aux chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole

contraints de cesser leur activité pour des motifs économiques, est faible : 823 377 € en 2019, 636 890 € en 2020 et 483 600 € en 2021, c'est-à-dire moins d'un dix millième des aides de la PAC. Un élargissement de l'assiette des bénéficiaires et une augmentation des crédits à la reconversion doivent permettre de mieux accompagner les exploitants en difficulté⁹⁵.

Recommandation n° 1. (MASA, 2023) : Mieux accompagner les éleveurs les plus en difficulté en développant un dispositif d'aides à la reconversion sur la base de cahiers des charges publics et précis, définis en cohérence avec les objectifs économiques, environnementaux et sociétaux affichés.

4.2 Piloter la réduction à venir du cheptel bovin

La baisse du cheptel bovin observée ces dernières années demeure limitée et, à rythme constant, ne permettra pas à la France d'atteindre les objectifs de réduction de ses émissions de gaz à effet de serre qu'elle s'est elle-même fixée, notamment dans le cadre du *Global Methane Pledge*. Tendancielle, cette diminution reste subie et ne fait pas l'objet d'un véritable pilotage par l'État, au détriment des exploitants.

4.2.1 Une baisse de la consommation préconisée par les autorités de santé publique et d'ores et déjà prise en compte par la filière viande

Les qualités nutritionnelles de la viande (équilibre en acides aminés) et du lait (calcium, vitamine D) sont connues et justifient leur consommation. De nombreuses références scientifiques établissent la prévalence d'insuffisances en vitamines B12 chez les végétaliens, et dans une moindre mesure chez les végétariens, avec des conséquences neurologiques possibles⁹⁶. Les agences de santé conseillent toutefois d'opter pour une consommation de viande raisonnable compte tenu, à l'inverse, des risques cardio-vasculaires, de diabète ou de cancer⁹⁷ associés à une consommation trop importante.

Le Fonds Mondial de Recherche sur le cancer recommande ainsi une consommation de viande rouge inférieure à 300 g par personne et par semaine. Le ministère de la santé, dans son plan national nutrition santé (PNNS), recommande, de son côté, une consommation de viande « rouge » inférieure à 500 g par semaine. Selon l'ANSES, 28 % des adultes consommeraient encore plus de 500 g de viande rouge par semaine⁹⁸. Une baisse raisonnable du cheptel bovin

⁹⁵ Difficulté ici qui ne se réduit pas à la difficulté économique. Les performances économiques et extra-économiques sont à considérer ensemble, dans une approche multicritère, comme le montre la figure 2. Si un éleveur participe au maintien du tissu socio-économique dans sa région, il importe de renforcer son activité. La reconversion au contraire cible ici une catégorie d'éleveurs, qui ne sont ni économiquement viables, ni fournisseurs de services sociétaux et environnementaux reconnaissables (le cadran en bas à gauche de la figure 2).

⁹⁶ Quelle place pour les produits animaux dans l'alimentation de demain ? - Didier Rémond, INRA Prod Anim. 32, 147 (2019)

⁹⁷ *Plan National Nutrition Santé* (2017). La viande rouge comprend ici bovin, porc, ovin, caprin, sanglier et cerf, chevreuil. Il indique que « le lien entre consommation de viande de boucherie et le cancer colorectal est considéré comme probable ».

⁹⁸ Selon l'enquête INCA3 de l'ANSES publiée en 2017.

pourrait, de fait, facilement être absorbée par des comportements individuels plus vertueux, suivant les recommandations des autorités de santé.

Le programme national pour l'alimentation (PNA3), porté par le MASA, n'aborde pas la perspective de la diminution de la consommation de viande. Il se contente de soutenir le développement des protéines végétales, en indiquant que la stratégie protéines « *a vocation à être mise en cohérence avec les recommandations nutritionnelles du PNNS* ».

Pour autant, cette baisse tendancielle de la consommation de viande a d'ores et déjà été anticipée par la fédération interprofessionnelle INTERBEV. Son slogan « *Aimez la viande, mangez-en mieux* » et son positionnement en faveur du développement du Label Rouge témoignent de ce déplacement de la quantité vers la qualité. La promotion de la démarche « *flexitarienne* » par cette interprofession va également dans le même sens.

4.2.2 Une démarche conciliable avec les objectifs de souveraineté alimentaire

La population mondiale croissante conduira à une augmentation, d'ici à 2050, des consommations animales dans une partie des pays du sud (en Afrique ou en Asie), notamment ceux pour lesquels les consommations en protéines sont trop faibles aujourd'hui, quantitativement et qualitativement⁹⁹. Ces pays sont donc légitimes à évoquer leur souveraineté alimentaire pour justifier une augmentation de leur production de viande.

Si les situations des différents pays ne sont pas toujours comparables¹⁰⁰, les conseils en matière de santé publique les incitent à réduire la consommation en viande. La filière bovine française présente par ailleurs un solde exportateur positif de 3,3 Md€ en lait et de 1,1 Md€ en viande. La souveraineté alimentaire française dans ce domaine n'est donc pas menacée.

De plus, le modèle de production de viande bovine dans les pays occidentaux, notamment son emprise sur les surfaces foncières, n'est pas applicable à l'échelle du monde. L'accroissement nécessaire de l'élevage dans certains pays en voie de développement ne se fera pas sur le modèle occidental¹⁰¹. Notre régime alimentaire n'est en effet pas généralisable à toute la planète : la SAU mondiale ne suffirait pas pour nourrir l'ensemble de la population mondiale¹⁰². Notre souveraineté alimentaire ne pose donc pas de problème, dès lors qu'on la considère dans un contexte plus large.

Cette réduction quantitative globale devrait s'accompagner d'une réflexion parallèle visant à mieux adapter la composition du cheptel et les systèmes de production aux besoins et aux attentes des consommateurs. L'inflexion des aides couplées prévue dans le plan stratégique national pour la prochaine programmation de la PAC afin d'encourager l'engraissement marque à cet égard un premier pas dans cette direction. Une meilleure articulation entre la filière laitière, productrice de vaches de réforme, et la filière allaitante, ainsi que l'éventuelle promotion de races mixtes, constituent des pistes à explorer.

⁹⁹ *Agrimonde-Terra – Land use and food security in 2050: a narrow road*, C. Le Mouél et al., Editions QUAE.

¹⁰⁰ Les Pays-Bas ont entamé une politique volontariste de réduction de leur cheptel, décrite en Annexe n° 18.

¹⁰¹ La statistique agricole annuelle 2020 de l'Agreste rapporte que le cheptel français utilise 54 % de la SAU française avec 9,62 Mha de prairies permanentes, 3,14 Mha de prairies non permanentes et 1,72 Mha de cultures fourragères. Une large part des prairies permanentes n'est cependant pas convertible en culture.

¹⁰² Il faut en moyenne quatre protéines végétales pour produire une protéine animale.

Recommandation n° 2. (MASA, 2023) : Définir et rendre publique une stratégie de réduction du cheptel bovin cohérente avec les objectifs climatiques du « *Global Methane Pledge* » signé par la France, en tenant compte des objectifs de santé publique, de souveraineté alimentaire et d'aménagement du territoire.

4.3 Mieux connaître la structure des revenus annexes pour guider la diversification

Les agriculteurs peuvent mobiliser plusieurs sources de revenus annexes, qu'il serait intéressant de mieux identifier dans les études sur les revenus agricoles, afin de mieux orienter la diversification des revenus.

Parmi celles-ci, le développement des énergies renouvelables présente pour les éleveurs de bovins des opportunités à saisir pour faciliter la mise en œuvre de la stratégie d'évolution évoquée ci-dessus. La méthanisation ou la production d'électricité photovoltaïque, qui font l'objet de l'Annexe n° 19 et de l'Annexe n° 20, sont ainsi susceptibles de générer des ressources complémentaires pour les exploitations, autant de marges de manœuvre permettant de consolider la situation des éleveurs. Parfois, cela permet de limiter les dépenses d'investissement, par exemple celles concernant les bâtiments équipés de panneaux photovoltaïques (voir l'exemple de la Nièvre détaillé en Annexe n° 20).

L'État doit intégrer ces opportunités dans sa stratégie de soutien à l'élevage bovin, d'autant plus que la participation du monde agricole peut contribuer à atteindre les objectifs de développement des énergies renouvelables inscrits dans la loi de programmation pluriannuelle de l'énergie.

Par ailleurs, tant les projets de méthanisation, de plus en plus grands et qui amènent désormais à la constitution de groupements d'exploitants, que les projets photovoltaïques, décrits dans les deux annexes n° 20 et 21, favorisent le rapprochement entre éleveurs, quelle que soit leur orientation technique. Les deux filières, pour lesquelles ces enjeux sont communs, gagneraient à renforcer leur dialogue sur ce point.

4.4 Poursuivre la structuration des filières et encourager la coopération inter-filières

Si la filière laitière présente d'ores et déjà une structuration avancée, il en est tout autrement pour la filière allaitante. Les perspectives offertes par la loi Egalim 2, applicable depuis le 1^{er} janvier 2022 à la filière viande, apparaissent de ce point de vue intéressantes et devraient favoriser la structuration de la production. Il est toutefois encore trop tôt pour évaluer la portée des dispositions mises en œuvre.

Il importe également de renforcer la collaboration entre la filière laitière et la filière allaitante, encore peu développée. La participation d'un représentant de chaque filière dans la gouvernance de chacune des deux interprofessions comme les travaux techniques engagés avec l'IDELE constituent un progrès notable, mais apparaissent encore insuffisants au regard des

enjeux auxquels ces filières doivent actuellement faire face (renouvellement des générations, performance économique des exploitations, attentes sociétales etc.).

La mise en adéquation de la production de viande avec les attentes du marché domestique par une plus grande complémentarité entre ateliers dans le cadre d'une filière d'engraissement renforcée, comme évoquées précédemment, constitue un sujet majeur et commun aux deux filières. Des complémentarités entre filières plus larges encore sont à envisager. Chambres d'Agriculture France a ainsi fait valoir qu'il « *possible de développer l'engraissement en amplifiant les synergies entre systèmes de cultures et élevages* », invitant à « *engraisser des broutards du Massif Central en zones de grandes cultures* ».

Encouragé par le MASA, le développement des races mixtes, produisant à la fois du lait et offrant un bon rendement qualitatif et quantitatif de viande, pourrait constituer comme évoqué ci-dessus une alternative intéressante à la production allaitante et permettrait de maintenir le niveau de collecte laitière, en recul ces dernières années, tout en alimentant le marché de la viande. Une telle perspective rend plus nécessaire encore la construction d'une politique de viande bovine commune aux filières lait et viande.

À partir de ces constats et perspectives, les deux filières devraient renforcer leur coopération. Le MASA pourrait appeler à cette coopération, lors de ses échanges réguliers avec les interprofessions, auprès desquelles il peut exercer une capacité d'influence.

ANNEXES

Annexe n° 1. Glossaire.....	80
Annexe n° 2. La baisse de l'élevage bovin et l'augmentation des grandes cultures	82
Annexe n° 3. La taille des exploitations, un facteur plus discriminant dans les activités laitières que dans les activités allaitantes.	87
Annexe n° 4. La tendance à la spécialisation dans l'élevage bovin laitier.....	91
Annexe n° 5. Récapitulatif des aides de la PAC aux orientations spécialisées d'élevage bovin (1er pilier et 2ème pilier hors investissement)	94
Annexe n° 6. Estimation du montant total des aides publiques en faveur de l'élevage bovin en France à 4,3 Md€.....	97
Annexe n° 7. Les principaux soldes intermédiaires de gestion.....	101
Annexe n° 8. Évolution de l'excédent brut d'exploitation (EBE) des exploitations agricoles moyennes et grandes selon leur orientation entre 2010 et 2020.....	102
Annexe n° 9. Évolution du résultat courant avant impôt des exploitations agricoles selon leur orientation et leur taille entre 2010 et 2020	103
Annexe n° 10. Dépendance aux aides des exploitations selon leur niveau de production brute standard (PBS) par OTEX (période 2010-2020).....	104
Annexe n° 11. Évolution et variabilité des dotations aux amortissements selon l'orientation et la taille des exploitations entre 2010 et 2020	108
Annexe n° 12. Structuration de la filière lait de vache.....	110
Annexe n° 13. Organisation des relations commerciales au sein de la filière viande bovine 111	
Annexe n° 14. Évolution du résultat courant par unité de main d'œuvre exploitant selon leur spécialisation depuis 2010.....	112
Annexe n° 15. Les éleveurs en difficulté : un problème de société et un enjeu pour l'avenir de l'élevage.	114
Annexe n° 16. Les liens entre réduction du cheptel et émissions de méthane analysés dans l'étude GESEBOV	116
Annexe n° 17. Les scénarios prospectifs disponibles préconisant une baisse de l'élevage bovin.....	118
Annexe n° 18. La décision de réduire le cheptel au Pays-Bas	120
Annexe n° 19. Les bénéfices de la méthanisation en fort développement	122
Annexe n° 20. Les opportunités offertes par l'énergie solaire. Des exemples d'actions collectives pour le déploiement du photovoltaïque dans le département de la Nièvre.....	126
Annexe n° 21. Les déterminants de la performance économique des éleveurs.....	132

Annexe n° 1. Glossaire

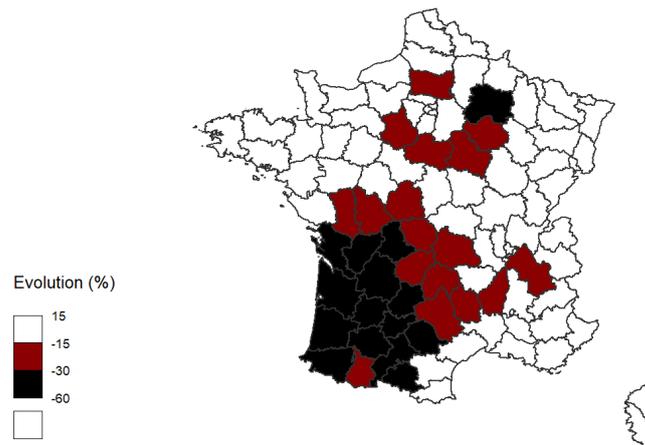
ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
ANR	Agence nationale de la recherche
ANSES	Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail
CASDAR	Compte d'affectation spéciale - développement agricole et rural
CDA	Chambre départementale d'agriculture
CDPENAF	Commission de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers
CGAAER	Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux
CITEPA	Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique
CNIEL	Interprofession du lait (Centre National Interprofessionnel de l'Économie Laitière)
CRE	Commission de régulation de l'énergie
CUMA	Coopérative d'utilisation de matériel agricole
EBE	Excédent brut d'exploitation (solde intermédiaire de gestion en comptabilité)
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
GES	Gaz à effet de serre (dioxyde de carbone, méthane etc.)
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
GMP	Global Methane Pledge
GUFA	Groupement d'utilisation de financements agricoles
ICHN	Indemnité compensatoire de handicaps naturels (aides PAC)
IDELE	Institut de l'élevage (Centre technique interprofessionnel)
IFER	Imposition forfaitaire des entreprises de réseaux
INRAE	Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
INTERBEV	Interprofession du bétail et de la viande

MAEC	Mesures agro-environnementales et climatiques
MASA	Ministère de l’agriculture et de la souveraineté alimentaire
OP / AOP	Organisation de producteurs / Association d’organisations de producteurs
OTEX	Orientation technico-économique des exploitations
PAC	Politique agricole commune
PBS	Production brute standard (exprimée en euros par an, évaluation théorique du potentiel de production d’une exploitation selon ses caractéristiques)
PNA	Plan national pour l’alimentation
PNNS	Plan National Nutrition Santé
PPE	Loi de programmation pluriannuelle de l’énergie
PSN	Plan stratégique national (établi par les États dans le cadre de la programmation pluriannuel de la PAC)
RCAI	Résultat courant avant impôts (solde intermédiaire de gestion en comptabilité)
RHD	Restauration hors domicile
RICA	Réseau d’information comptable agricole
SAU	Surface Agricole Utile
SNBC	Stratégie nationale bas carbone
UGB	Unité gros bétail (unité utilisée en statistique pour unifier les différentes catégories d'animaux en se basant sur leurs besoins alimentaires)
UTANS	Unité de travail non salarié
VA	Valeur ajoutée (solde intermédiaire de gestion en comptabilité)

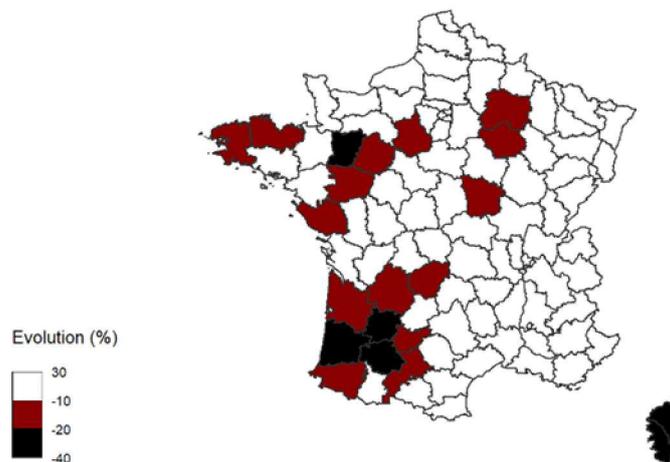
Annexe n° 2. La baisse de l'élevage bovin et l'augmentation des grandes cultures

Les deux cartes ci-dessous mettent en exergue les départements qui ont connu les plus fortes baisses entre 2010 et 2020, en pourcentage, de leur nombre de vaches laitières et allaitantes. Pour certains départements du Sud-Ouest, cette baisse a été supérieure à 50 % pour les vaches laitières.

Carte n° 3 : Baisses les plus importantes du nombre de vaches laitières entre 2010 et 2020.



Carte n° 4 : Baisses les plus importantes du nombre de vaches allaitantes entre 2010 et 2020.



Source : SSP, traitement Cour des comptes.

Les graphiques suivants montrent, pour différents départements, l'évolution de la SAU des exploitations des différentes OTEX. L'évolution de la SAU dans les différentes OTEX peut avoir différentes raisons, telles que l'agrandissement des exploitations ou la réorientation des activités. Dans le premier cas, une exploitation s'agrandit en achetant des terres lors d'un départ à la retraite ou lors d'une vente de terres. Dans le second cas, une exploitation change d'OTEX lors d'une réorientation de son activité et sa SAU est désormais comptabilisée pour le compte de son OTEX d'arrivée, au détriment de son OTEX de départ.

L'analyse est centrée ci-dessous sur les quatre départements qui ont connu une baisse de leur cheptel allaitant supérieure à 20 % entre 2010 et 2020 (en noir sur la carte précédente) : il s'agit de la Mayenne (53), des Landes (40), du Lot-et-Garonne (47) et du Gers (32).

Tableau n° 9 : Évolution des cheptels dans les départements 32, 40, 47 et 53

Département	Évolution du cheptel allaitant	Évolution du cheptel laitier
Gers	- 24,7 %	- 50,2 %
Landes	- 29,3 %	- 54,0 %
Lot-et-Garonne	- 32,6 %	- 48,6 %
Mayenne	- 22,2 %	+ 3,83 %

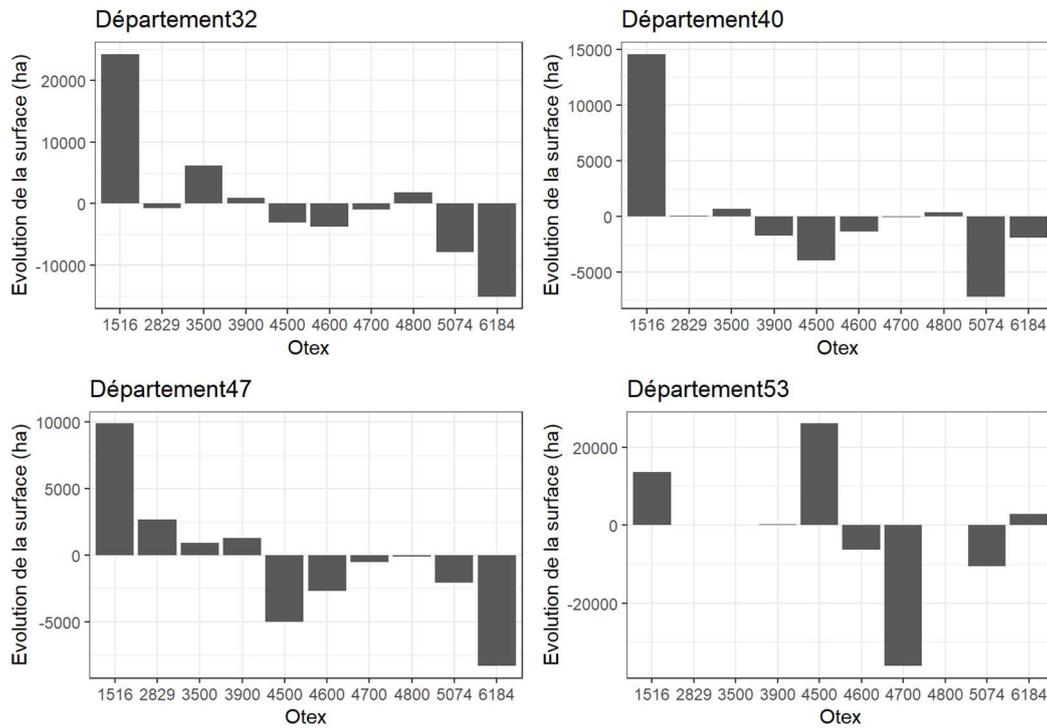
Source : SSP, traitement Cour des comptes

Les graphiques ci-dessous montrent l'évolution de la SAU dans les exploitations des différentes OTEX.

Dans les trois départements du Sud-Ouest, l'OTEX 1516 (grandes cultures) est celle qui a bénéficié de l'évolution. En diminuant le cheptel bovin, aussi bien laitier qu'allaitant, les grandes cultures ont prospéré, soit parce que les exploitants changeaient d'OTEX en arrêtant l'élevage (par exemple des éleveurs en polyculture élevage, l'OTEX 6184, qui arrêtaient l'élevage pour se consacrer aux grandes cultures et qui basculaient alors dans l'OTEX 1516), soit parce que les terres des exploitants qui arrêtaient l'élevage étaient acquises par d'autres exploitants dans l'OTEX 1516.

En Mayenne, (53), la situation est un peu différente. Le cheptel laitier n'a pas diminué dans ce département. Mais on observe le même renforcement des terres dans l'OTEX 1516 que dans le Sud-Ouest, au détriment de des activités en bovin mixte ou allaitant.

Graphique n° 23 : Évolution entre 2010 et 2020 de la SAU dans les différentes OTEX, pour les départements 32, 40, 47 et 53



Source : SSP, traitement Cour des comptes.

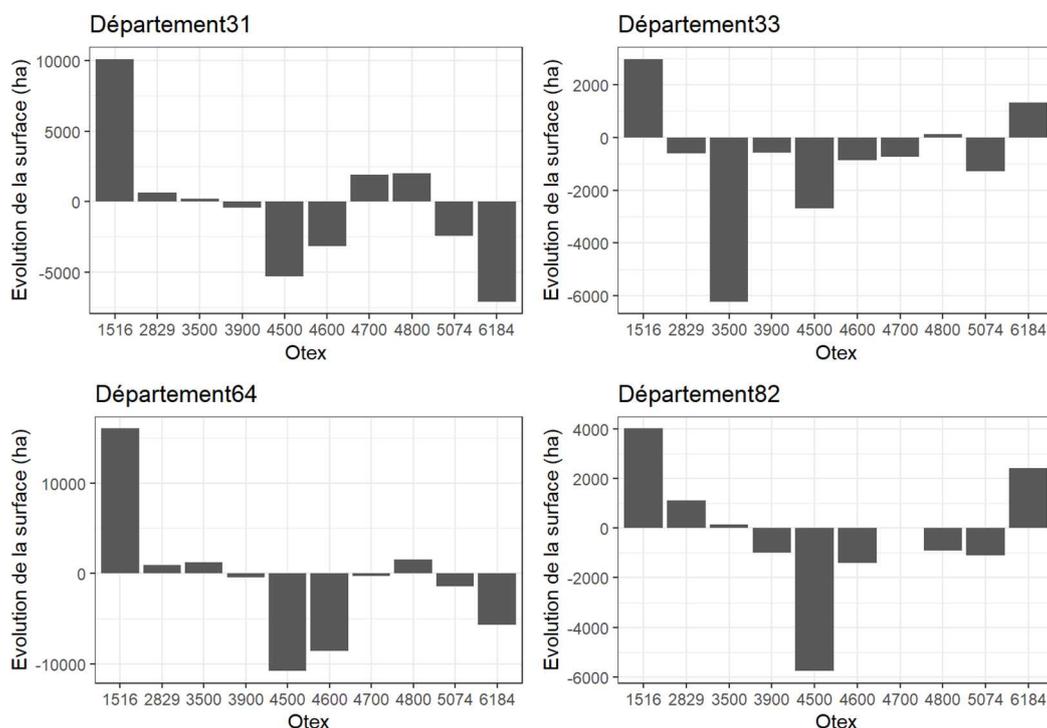
Cette tendance au renforcement des grandes cultures accompagnant la baisse de l'élevage bovin est observée dans tout le reste du Sud-Ouest, qui a réduit le cheptel allaitant. Le tableau ci-dessous présente les exemples de la Gironde (33), des Pyrénées-Atlantiques (64), du Tarn-et-Garonne (82) et de la Haute-Garonne (31).

Tableau n° 10 : Évolution des cheptels dans les départements 31, 33, 64 et 82

Département	Évolution du cheptel allaitant	Évolution du cheptel laitier
Haute-Garonne	- 15,6 %	- 33,6 %
Gironde	- 19,3 %	- 48,9 %
Pyrénées-Atlantiques	- 15,6 %	- 39,0 %
Tarn-et-Garonne	- 14,4 %	- 49,5 %

Source : SSP, traitement Cour des comptes.

Graphique n° 24 : Évolution entre 2010 et 2020 de la SAU dans les différentes OTEX, pour les départements 31, 33, 64 et 82



Source : SSP, traitement Cour des comptes.

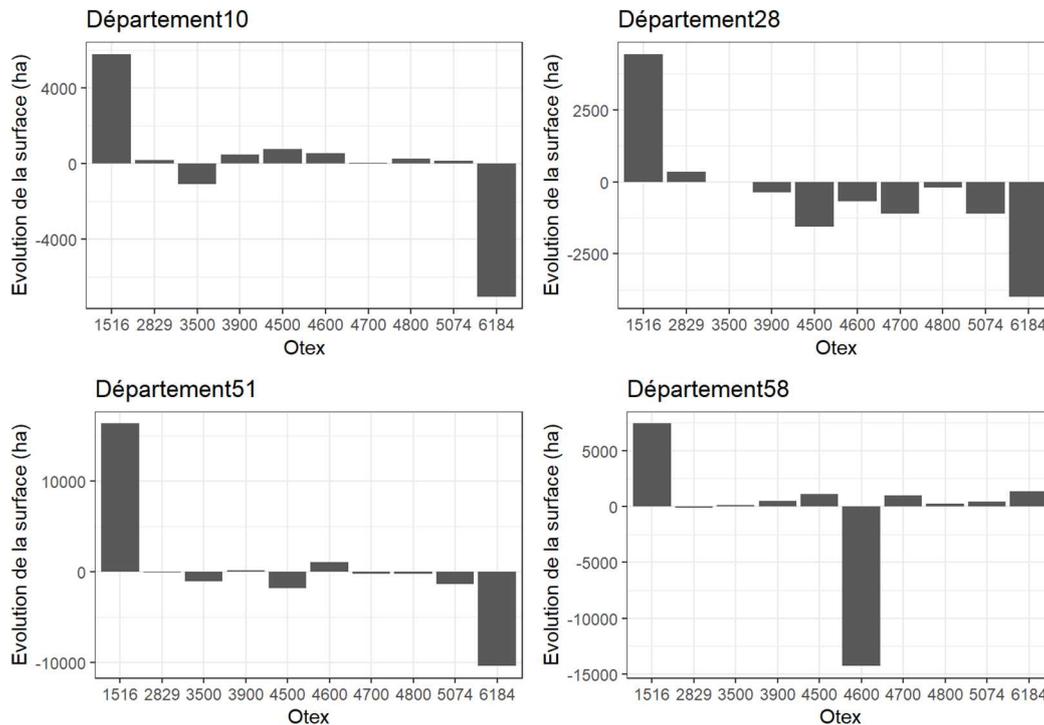
Hors du Sud-Ouest, l'accroissement des grandes cultures est également observé là où l'élevage bovin a diminué, soit par diminution des terres de l'OTEX 46 dans un département très producteur de viande comme la Nièvre, soit par arrêt des activités d'élevage dans des exploitations auparavant classées en polyculture élevage, qui se sont spécialisées en grandes cultures, comme dans l'Aube, l'Eure-et-Loire ou la Marne.

Tableau n° 11 : Évolution des cheptels dans les départements 10, 28, 51 et 58

Département	Évolution du cheptel allaitant	Évolution du cheptel laitier
Aube	- 12,7 %	- 17,2 %
Eure-et-Loir	- 16,1 %	- 17,9 %
Marne	- 12,5 %	- 30,3 %
Nièvre	- 11,6 %	- 32,4 %

Source : SSP, traitement Cour des comptes.

Graphique n° 25 : Évolution entre 2010 et 2020 de la SAU dans les différentes OTEX, pour les départements 10, 28, 51 et 58



Source : SSP, traitement Cour des comptes.

Annexe n° 3. La taille des exploitations, un facteur plus discriminant dans les activités laitières que dans les activités allaitantes.

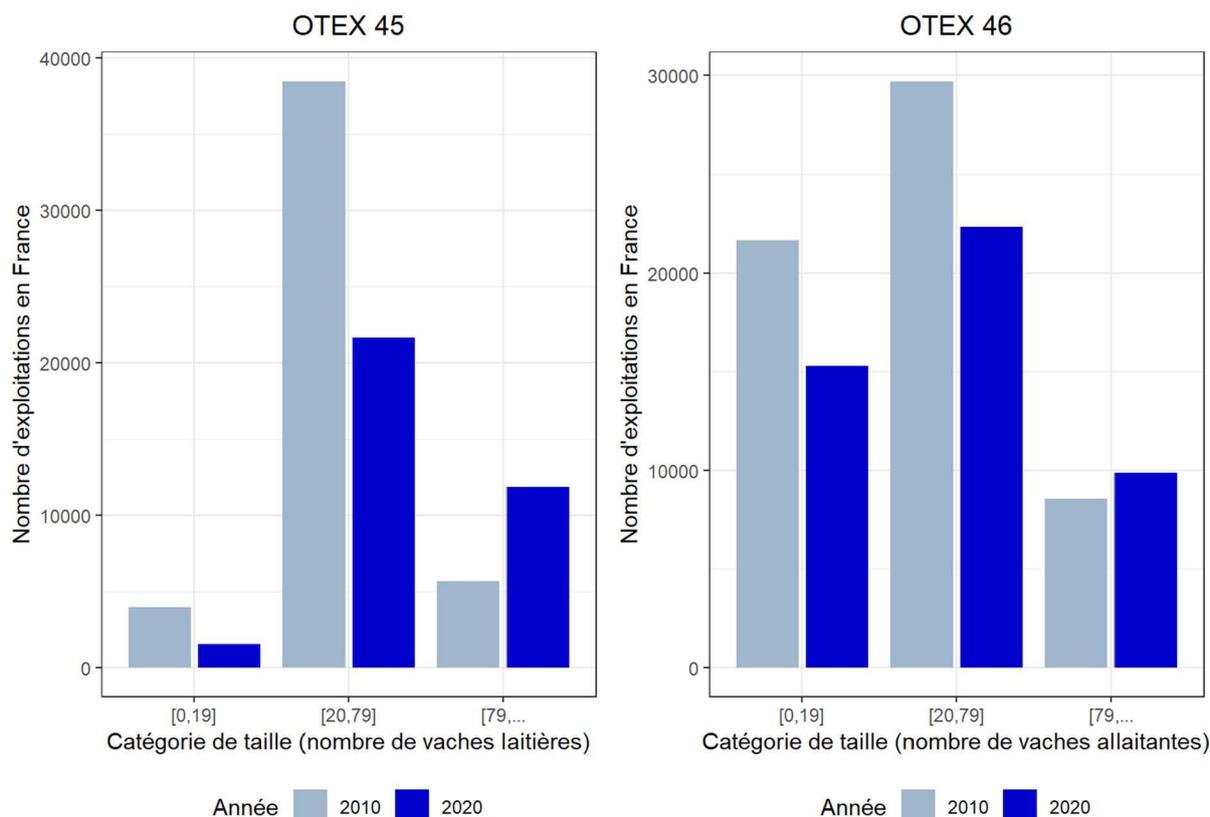
Mesurée en taille de cheptel, la dispersion de la taille des exploitations a augmenté depuis le début des années 2000, de façon plus marquée en bovins mixtes et en lait qu'en bovins viande, comme le montre le graphique suivant. Toutefois, construites à partir des données du RICA, qui ne comprend pas les micro-exploitations (de PBS < 25 k€), ces « boîtes à moustaches » ne donnent pas une bonne description de la dispersion pour les plus petites exploitations, plus nombreuses pour les bovins viande que pour les bovins lait.

Graphique n° 26 : Évolution de la dispersion de la taille des exploitations spécialisées en élevage bovin



Source : RICA, traitement Cour des comptes.

Les deux graphiques suivants, construits à partir des données des recensements agricoles 2010 et 2020, montrent l'évolution du nombre d'exploitations en France avec trois tailles de catégories en termes de cheptel : les petites exploitations avec moins de 20 vaches, les exploitations de taille intermédiaires avec un nombre de vaches supérieur ou égal à 20 et inférieur à 80, et enfin les plus grandes exploitations.

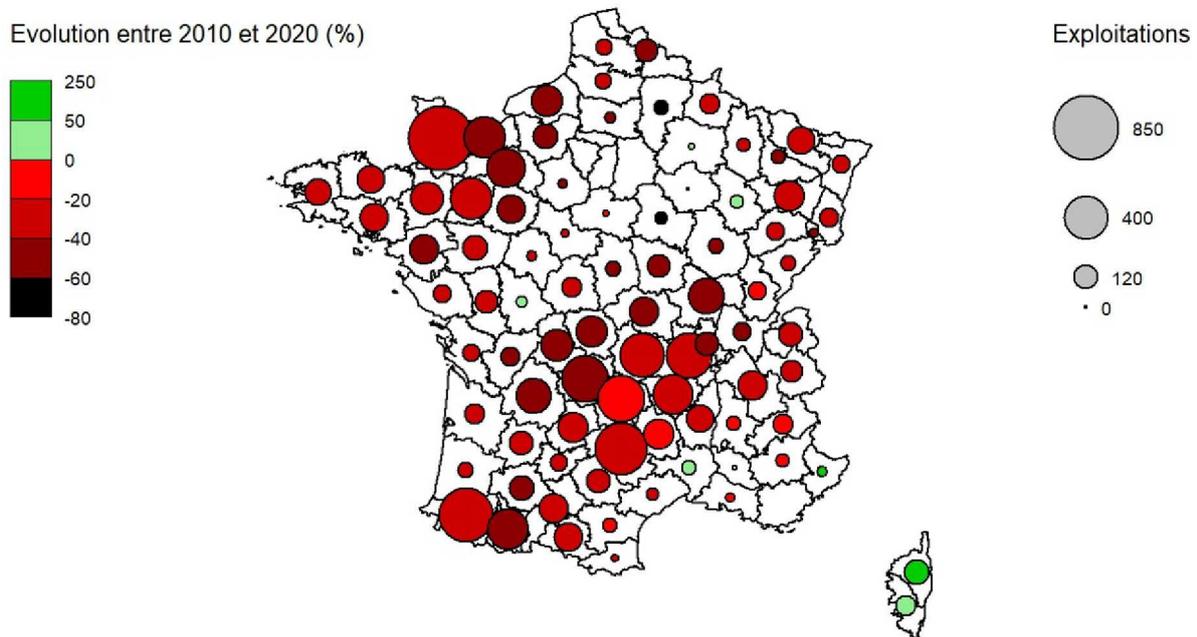
Graphique n° 27 : Évolution des exploitations par classe de taille du cheptel, entre 2010 et 2020.

Source : SSP, traitement Cour des comptes.

Pour les exploitations de l'OTEX 45 catégorisées par leur nombre de vaches laitières, on constate qu'il y a très peu de petites exploitations, que l'économie d'échelle joue à plein, et que seul le nombre des plus grandes exploitations augmente entre 2010 et 2020. Cet agrandissement des exploitations va de pair avec une diminution globale du nombre total des exploitations entre 2010 et 2020.

En revanche, du côté des exploitations de l'OTEX 46, catégorisées par leur nombre de vaches allaitantes, l'économie d'échelle est beaucoup moins sensible qu'en bovin lait. Nous avons d'ailleurs vu au chapitre 2, qu'un nombre trop important de vaches allaitantes par UTA devient trop difficile à gérer. Il subsiste un nombre encore important de petites exploitations. Elles représentent toutefois un chiffre d'affaire minoritaire, de l'ordre de 4 %. Malgré une évolution générale allant également dans le sens de l'agrandissement, le nombre des petites exploitations ayant moins de vingt vaches allaitantes s'élevait encore à 32 % en 2020 dans cette OTEX. Ces petites exploitations sont présentes dans les zones à dominante d'élevage allaitant, mais également en Bretagne, en Normandie (en particulier dans la Manche).

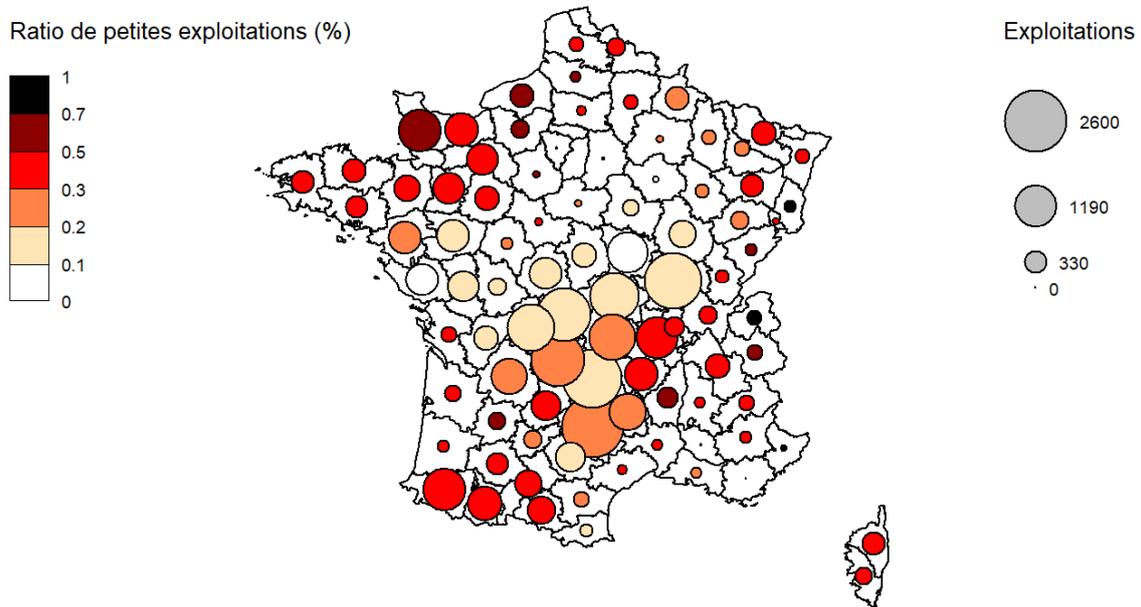
Carte n° 5 : Évolution du nombre d'exploitations de moins de 20 vaches allaitantes entre 2010 et 2020 (en milliers)



Source : Cour des comptes à partir des données SSP

La distribution de ces petites exploitations de l'OTEX 46, rapportée au nombre de vaches allaitantes dans chaque département, montre que ce ne sont pas les départements les plus importants, en termes de nombre d'exploitations ou de production, qui ont le plus de petites exploitations. Celles-ci sont surtout situées en Normandie (Manche, Eure, Seine Maritime), dans l'Est de la France (Haut-Rhin, Franche-Comté, Savoie et Haute-Savoie), en Ardèche ou dans le Lot et Garonne. La Corse présente une situation atypique, avec un nombre d'éleveurs bovins viande qui a considérablement augmenté (900 en 2015, 1200 en 2021) et une production qui décroît.

Carte n° 6 : Cartographie de la densité de petites exploitations en bovins viande, par rapport à la taille du cheptel allaitant dans le département.



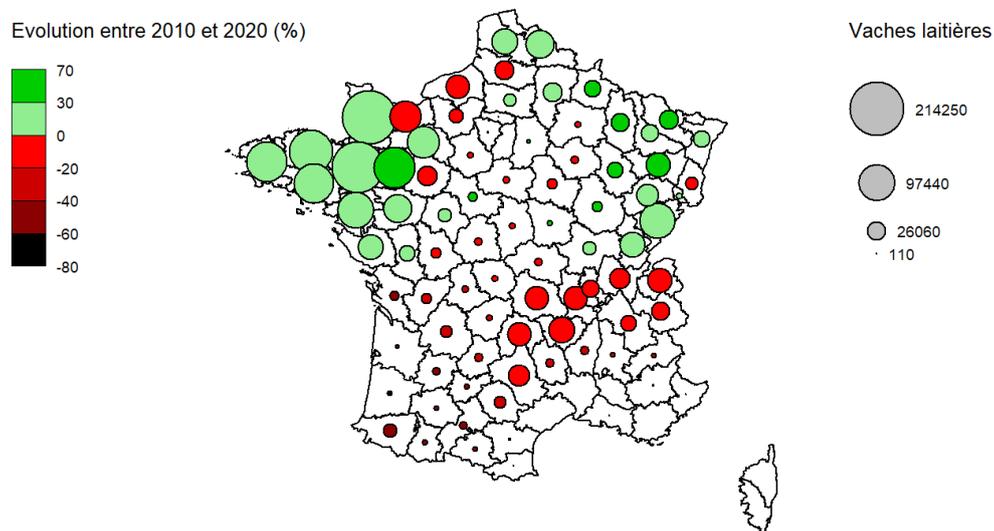
Source : SSP, traitement Cour des comptes.

Ces petites exploitations répondent à des typologies différentes : certaines sont dirigées par un retraité qui maintient une activité réduite, d'autres exercent un autre emploi qu'éleveur et gèrent à temps partiel une exploitation dont ils ont hérité et qu'ils considèrent comme un patrimoine familial à ne pas abandonner, certains sont en transition (en phase d'installation et d'agrandissement progressif, ou à l'inverse en phase de transmission et de diminution de leur activité, d'autres enfin travaillent dans leur exploitation à temps complet. Sur cette typologie, se reporter au travail de thèse de Pauline Lécole (INRAE, 2020) intitulé « Les petites exploitations agricoles françaises ».

Annexe n° 4. La tendance à la spécialisation dans l'élevage bovin laitier

Si, toutes OTEX confondues et à l'échelle nationale, le nombre de vaches laitières a diminué entre 2010 et 2020, les exploitations spécialisées en bovin lait se sont agrandies en moyenne, et le nombre de vaches laitières a augmenté dans les exploitations spécialisées en bovin lait (OTEX 45). Cette évolution se voit sur la carte ci-dessous, avec l'augmentation du nombre total de vaches laitières dans les régions spécialisées de l'arc laitier : Bretagne, Nord et Est. Les exploitations de l'OTEX 45 ont augmenté leur cheptel, en s'agrandissant.

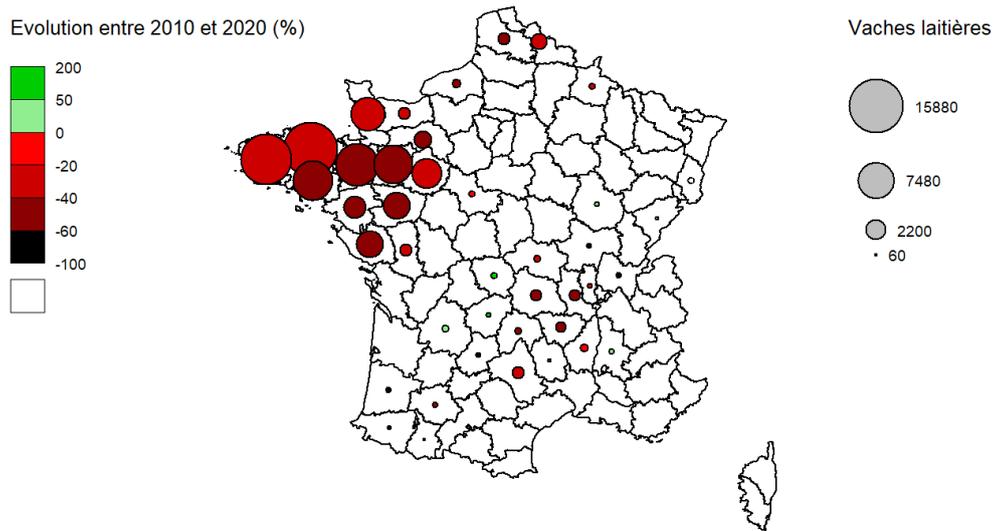
Carte n° 7 : Nombre de vaches laitières au sein des exploitations de l'OTEX 45 « bovins lait » et évolution de ce cheptel entre 2010 et 2020



Source : SSP, traitement Cour des comptes.

Les autres OTEX dans lesquelles figuraient des exploitations en bovin lait ont à l'inverse réduit leurs activités laitières. Ainsi, la carte suivante montre les évolutions des vaches laitières dans les exploitations porcines ou volailles (OTEX 5074). Nombreuses sont celles qui se sont séparées de leurs vaches laitières pour se concentrer sur leur activité principale.

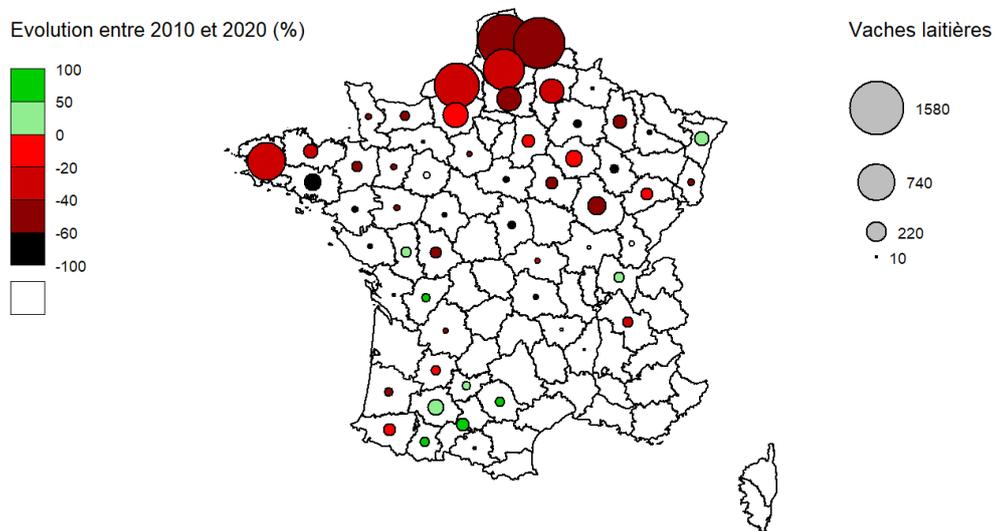
Carte n° 8 : Nombre de vaches laitières au sein des exploitations de l'OTEX 5074 « porcins et/ou volailles » et évolution de ce cheptel entre 2010 et 2020



Source : SSP, traitement Cour des comptes.

Le même phénomène est observé dans l’OTEX Grandes Cultures (OTEX 1516). Les exploitations de cette OTEX ont globalement augmenté leur SAU de 10 % et se sont, pour nombre d’entre elles, spécialisées en arrêtant leur activité laitière.

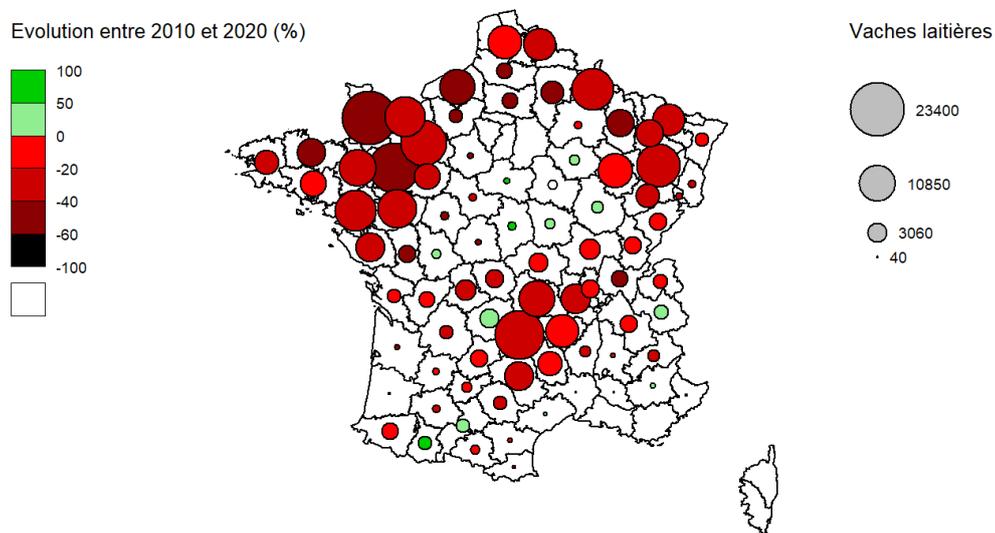
Carte n° 9 : Nombre de vaches laitières au sein des exploitations de l’OTEX 1516 spécialisées en grandes cultures et évolution de ce cheptel entre 2010 et 2020



Source : SSP, traitement Cour des comptes.

Dans l’OTEX bovins mixtes également, le nombre de vaches laitières a diminué partout. Notamment, de nombreuses exploitations de l’OTEX 47 ont arrêté le lait et ont basculé dans l’OTEX 46 (ce qui fait que la SAU des exploitations dans l’OTEX 46, à l’échelle nationale, n’a pas diminué).

Carte n° 10 : Nombre de vaches laitières au sein des exploitations de l'OTEX 47 spécialisées en bovins viande et lait (« bovins mixtes ») et évolution de ce cheptel entre 2010 et 2020



Source : SSP, traitement Cour des comptes.

Annexe n° 5. Récapitulatif des aides de la PAC aux orientations spécialisées d'élevage bovin (1er pilier et 2ème pilier hors investissement)

Depuis la réforme de 2013 mise en œuvre dans le cadre de la programmation 2015-2020, **les aides directes versées au titre du 1^{er} pilier** de la PAC (FEAGA) comprennent à titre principal les aides découplées, désormais versées à toutes les exploitations en fonction de leur surface éligible, et à titre additionnel les aides couplées à des productions spécifiques.

Les *aides découplées* se décomposent elles-mêmes en quatre types de subventions d'exploitation : i) le droit à paiement de base (DPB) ; ii) le paiement vert, conditionné au respect d'exigences environnementales, et calculé au prorata du montant des DPB de l'exploitation ; iii) le paiement redistributif, complément forfaitaire versé pour les 52 premiers ha d'une exploitation, et destinés à soutenir les plus petites exploitations qui sont les plus intensives en main d'œuvre et ainsi à soutenir l'emploi agricole ; iv) et enfin le paiement jeune agriculteur bonifiant les DPB pour les exploitants âgés de moins de 40 ans.

Le montant des DPB, qui sert de socle au calcul de l'ensemble des aides directes, est obtenu en multipliant le nombre total d'hectares éligibles par la valeur individuelle à l'hectare, elle-même égale au montant d'aides par hectare perçu historiquement par l'exploitation au début des années 2000, auquel un coefficient de convergence est appliqué pour tendre vers une moyenne nationale¹⁰³. Ce mécanisme dit de convergence va être renforcé dans la prochaine programmation de la PAC à compter de 2023, cependant que le paiement vert sera remplacé par l'éco-régime et que le paiement jeune agriculteur sera majoré.

A côté de ces aides découplées ont été reconduites ou réintroduites certaines *aides couplées* à concurrence du plafond maximal de 15 % du total du FEAGA, et qui sont calculées par application d'un forfait à un volume de production. Les aides couplées visant spécifiquement l'élevage bovin pendant la PAC 2015-2020 étaient destinées à soutenir i) les vaches allaitantes ; ii) les vaches laitières ; iii) les veaux sous la mère et les veaux bio. Il faut y ajouter les aides aux cultures de protéines végétales, et en particulier de légumineuses fourragères, qui bénéficient directement ou indirectement aux filières d'élevage, lesquelles peuvent également, dans le cadre de leurs ateliers cultures végétales, bénéficier des autres aides couplées végétales.

Les **aides du second pilier de la PAC** (FEADER), destinées à soutenir des actions de développement rural et agro-écologique, comprennent quant à elles des aides surfaciques, forfaitaires ou à l'investissement.

Les aides surfaciques comportent tout d'abord *l'indemnité compensatrice de handicap naturel (ICHN)*, qui vise à compenser les désavantages qui grèvent l'activité agricole dans des zones défavorisées par l'altitude, de fortes pentes ou d'autres caractéristiques physiques du terrain. En 2020, l'ICHN représentait près de 50 % du total des aides du 2^{ème} pilier. La seconde catégorie d'aides surfaciques relevant du 2^{ème} pilier regroupe les *mesures agro-*

¹⁰³ Alors que les droits à paiement unique (DPU) de la PAC 2009-2013 constituaient l'intégralité des paiements découplés du 1^{er} pilier, l'enveloppe qui est consacrée aux DPB représente désormais une part de 49 % du FEAGA, les paiements vert et redistributif pesant respectivement 30 % et 10 %, et les paiements couplés 10 %. S'agissant de la convergence des montants unitaires de DPB, l'objectif retenu par la France était, à l'issue de la programmation 2015-2020, d'amener les valeurs de DPB inférieures à la moyenne à un niveau équivalent à 70 % de celle-ci, assorti d'un plafonnement des pertes individuelles pour les détenteurs de DPB supérieurs à la moyenne à hauteur de 30 % du montant initial théorique des DPB.

environnementales et climatiques (MAEC), dont plusieurs concernent directement les élevages de bovins, et la troisième les aides à la conversion et au maintien de l'agriculture biologique.

Par ailleurs, d'autres aides du 2^{ème} pilier obéissent à des logiques d'aides à l'installation, et de subventions à certains projets de développement et d'investissement, et prennent la forme d'aides ponctuelles. Déclinées dans les plans de développement ruraux régionaux, leurs critères d'attribution et de modulation peuvent varier à l'intérieur d'un cadre national, soit au titre de dispositifs généraux (aides à l'installation des jeunes agriculteurs), soit au titre de dispositifs spécifiques (Plan de compétitivité et d'adaptation des exploitations agricoles – PCAE ; programme national de gestion des risques et d'assistance technique – PNGRAT...).

Tableau n° 12 : Répartition par OTEX des aides du 1^{er} pilier et des aides surfaciques du 2^{ème} pilier en 2019

	OTEX bovins lait	OTEX bovins mixte	OTEX bovins viande	OTEX COP	OTEX autres GC	autres OTEX	Ensemble
Paiement de base	380 337 784	130 952 585	441 056 272	898 436 185	269 348 884	795 118 757	2 915 250 468
Paiement JA	18 396 934	4 972 946	15 056 731	21 144 404	8 536 960	23 757 597	91 865 573
Paiement redistributif	115 215 106	36 204 659	117 088 476	162 186 133	50 055 015	200 510 462	681 259 851
Paiement vert	266 453 973	91 883 828	310 539 207	626 947 687	188 628 974	556 744 329	2 041 197 997
Total paiement découplé	780 403 796	264 014 019	883 740 686	1 708 714 409	516 569 832	1 576 131 145	5 729 573 889
ABA	-	44 685 917	360 764 906	28 025 250	11 134 354	155 955 918	600 566 345
Aides veaux sous la mère	-	392 540	3 601 161	71 173	16 095	1 177 559	5 258 528
ABL	81 320 926	20 702 405	-	441 529	394 769	22 490 243	125 349 872
aides ovins caprins	1 533 547	1 006 714	8 565 325	7 060 373	7 933 170	99 340 883	125 440 012
total aides couplées animales	82 854 473	66 787 577	372 931 593	35 598 324	19 478 389	278 964 602	856 614 958
aide aux légumineuses fourragères	10 243 558	2 990 020	9 248 047	13 408 389	2 516 473	29 539 507	67 945 994
autres aides couplées protéines	1 993 631	483 050	1 085 323	43 235 200	6 128 421	13 681 375	66 607 001
Total aides couplées protéines	12 237 189	3 473 070	10 333 370	56 643 589	8 644 894	43 220 882	134 552 995
Autres aides couplées végétales	77 544	11 753	153 087	7 207 574	3 327 777	14 249 695	25 027 430
total aides couplées végétales	12 314 733	3 484 823	10 486 457	63 851 163	11 972 672	57 470 577	159 580 425
total aides couplées	95 169 206	70 272 399	383 418 050	99 449 487	31 451 061	336 435 179	1 016 195 383
total aides 1er pilier	875 573 002	334 286 418	1 267 158 736	1 808 163 897	548 020 893	1 912 566 325	6 745 769 271
ICHN	213 582 222	86 334 863	381 324 652	34 602 006	33 408 893	342 608 736	1 091 861 373
aides à la conversion bio	28 515 579	6 283 533	21 905 183	64 205 279	10 234 686	64 334 680	195 478 941
aides au maintien bio	10 019 406	1 982 572	7 843 349	11 215 021	3 428 830	25 962 325	60 451 503
total CAB + MAB	38 534 985	8 266 106	29 748 533	75 420 300	13 663 516	90 297 005	255 930 444
MAEC	36 036 979	14 705 074	66 819 929	31 418 028	28 329 276	73 077 209	250 386 495
total (P1 + ICHN + BIO_MAEC)	1 163 727 188	443 592 461	1 745 051 850	1 949 604 231	623 422 577	2 418 549 275	8 343 947 583
part des paiements	13,9%	5,3%	20,9%	23,4%	7,5%	29,0%	100,0%
Nb expl. bénéf.	34 652	10 239	51 138	79 886	32 678	110 443	319 036
part des exploitations	10,9%	3,2%	16,0%	25,0%	10,2%	34,6%	100,0%

Source : données de paiements PAC ASP, OTEX BALSA - traitement SSP

Tableau n° 13 : Ventilation des aides de la PAC selon les OTEX en 2010, 2015 et 2020

	Bovins Lait	Bovins mixte	Bovins viande	Céréales Oléag. Protéag.	Autres grandes cultures	Autres OTEX	Total
	2010 2015 2019	2010 2015 2019	2010 2015 2019	2010 2015 2019	2010 2015 2019	2010 2015 2019	2010 2015 2019
Total (Md€)	1,32 1,14 1,16	0,29 0,36 0,44	1,68 1,41 1,74	2,08 1,63 1,95	0,83 0,56 0,62	2,67 3,20 2,42	8,88 8,30 8,34
Paiement %	14,9% 13,7% 13,9%	3,2% 4,3% 5,3%	18,9% 17,0% 20,9%	23,5% 19,7% 23,4%	9,4% 6,7% 7,5%	30,0% 38,6% 29,0%	100,0%
Total (milliers)	46,3 39,8 34,6	7,8 8,5 10,2	60,2 47,8 51,1	82,3 69,4 79,9	26,7 19,4 32,7	142,3 160,0 110,4	365,8 345,1 319,0
Exploit. bénéf %	12,7% 11,5% 10,9%	2,1% 2,5% 3,2%	16,5% 13,9% 16,0%	22,5% 20,1% 25,0%	7,3% 5,6% 10,2%	38,9% 46,4% 34,6%	100,0%

Source : Données de paiements ASP, OTEX RA 2010, traitements SSP arrondis Cour des comptes

Annexe n° 6. Estimation du montant total des aides publiques en faveur de l'élevage bovin en France à 4,3 Md€

Le calcul du total des aides publiques consacrées à l'élevage bovin ne peut se limiter aux seules OTEX bovines, 45 (bovins lait), 46 (bovins viande) et 47 (bovins mixtes). En effet, une part non négligeable du cheptel relève d'autres OTEX : les chiffres issus du recensement 2020 montrent que cette année-là, 72,8 % du cheptel laitier figurait dans des exploitations relevant de l'OTEX 45, 10,7 % de l'OTEX 47, mais 12,9 % de l'OTEX 61 (polycultures élevage), 2,7 % de l'OTEX porcins et volailles (50), 0,4 % de l'OTEX ovins et caprins (48) et 0,3 % de l'OTEX grandes cultures. Côté allaitant, 61,3 % du cheptel figurait, en 2020, dans des exploitations relevant de l'OTEX 46, 7,1 % de l'OTEX 47, mais la dispersion est plus importante que dans le cas laitier : 16,9 % des vaches allaitantes relevaient d'exploitations de l'OTEX 61, 4,6 % de l'OTEX 50, 4,4 % de l'OTEX grandes cultures, 3,8 % de l'OTEX 48, 1,9 % de l'OTEX 45. En lait, 16,5 % du cheptel figure donc dans des exploitations hors des OTEX 45 et 47. En viande, hors des OTEX 46 et 47 on ne comptabilise pas moins de 31,6 % du cheptel.

Pour estimer le montant total consacré aux aides bovines, la valeur des aides couplées bovines est tout d'abord comptabilisée à 100 %. La valeur du reste des aides (PAC et hors PAC) est calculée au prorata de la surface dédiée à l'activité bovine. Pour ce faire, on considère la surface fourragère principale comme dédiée à l'élevage, qu'on divise par la surface agricole utilisée (SAU). Ce ratio est ensuite pondéré par la part du cheptel bovin dans le cheptel total. On aboutit ainsi à l'expression suivante :

Aides totales pour l'élevage bovin =

$$\sum_{\text{exploitations}} \text{Aides couplées pour les Bovins} + \frac{SFP}{SAU} * \frac{UGB_{\text{bovin}}}{UGB_{\text{total}}} * \text{AutresAides}$$

où *SFP* est la Surface Fourragère Principale de l'exploitation, SAU sa Surface Agricole Utile. Le rapport $UGB_{\text{bovin}}/UGB_{\text{total}}$ permet de ne compter que la part qui s'applique aux bovins dans une exploitations qui aurait des ovins, caprins ou porcins. La somme sur les exploitations est réalisée à partir des exploitations du RICA.

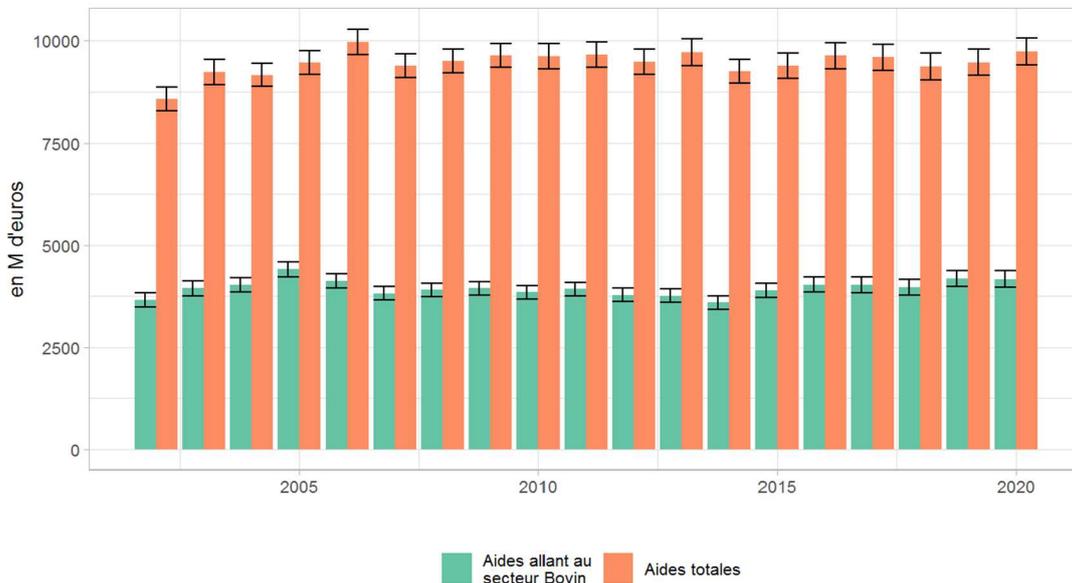
Selon ces estimations, les aides allant effectivement à l'élevage bovin représentent environ entre 38 % et 47 % du total sur la période 2002 – 2020, comme le montre les données dans le tableau ci-dessous, reprises dans le graphique suivant. Avec cette méthode de calcul, et sans compter à ce stade les micro-exploitations, le montant total des aides publiques destinées à soutenir l'élevage bovin s'élève à 4 169 Md€ en 2020.

Tableau n° 14 : Aides à l'activité bovine, et leur part par rapport aux aides totales, pour les exploitations représentées dans le RICA (hors exploitations de PBS < 25 k€)

Année	Aides à l'activité bovine (M€)	Aides totales (M€)	% Aides à l'activité bovine
2002	3 658	8 574	42,7 %
2003	3 938	9 236	42,6 %
2004	4 023	9 165	43,9 %
2005	4 407	9 469	46,5 %
2006	4 117	9 971	41,3 %
2007	3 817	9 393	40,6 %
2008	3 904	9 501	41,1 %
2009	3 939	9 638	40,9 %
2010	3 847	9 625	40,0 %
2011	3 919	9 659	40,6 %
2012	3 779	9 491	39,8 %
2013	3 757	9 717	38,7 %
2014	3 589	9 258	38,8 %
2015	3 884	9 398	41,3 %
2016	4 027	9 637	41,8 %
2017	4 029	9 597	42,0 %
2018	3 965	9 369	42,3 %
2019	4 176	9 470	44,1 %
2020	4 169	9 736	42,8 %

Source : RICA, traitement Cour des comptes.

Graphique n° 28 : Aides allant à l'activité élevage bovins et aides totales à l'agriculture, pour les exploitations représentées dans le RICA



Source : RICA, traitement Cour des comptes.

Les barres d'erreur représentent l'intervalle de confiance à 95 % du total estimé à partir de l'échantillon RICA

Cette méthode, basée sur les exploitations présentes dans le RICA, ne prend en effet pas en compte les micro-exploitations (de Produit Brut Standard inférieur à 25 000 €), qui sont encore nombreuses dans l'OTEX 46, malgré la tendance à l'agrandissement des exploitations. L'OTEX 46, bovins allaitants, comptait, en 2020, près d'un tiers d'exploitations de cette catégorie, représentant toutefois seulement 6,7 % de la SAU et 4,2 % de la PBS de cette OTEX, ce qui donne un ordre de grandeur des aides associées. L'OTEX polyculture élevage compte également un nombre significatif de petites exploitations.

Le tableau suivant permet d'estimer le poids des différents paramètres des exploitations manquant dans le RICA, pour la seule OTEX 46. Il est à noter que la part des micro-exploitations répertoriées ainsi à partir de leur PBS (< 25 k€) est la même (32 %) que la part des exploitations comptant moins de vingt vaches allaitantes (voir Annexe n° 3).

Tableau n° 15 : Nombre d'exploitations de l'OTEX 46 en fonction de quatre classes de PBS, et proportion de ces exploitations dans cette OTEX, SAU et PBS de ces exploitations et leurs proportions dans l'OTEX 46.

PBS	Exploitations	% des exploitations	SAU (milliers d'ha)	% de la SAU	PBS totale (M €)	% de la PBS totale
< 25 k€	16 420	32,1 %	274	6,7 %	165	4,2 %
[25, 100 k€]	20 440	40,0 %	1 491	36,3 %	1 188	30,3 %
[100,250 k€]	12 066	23,6 %	1 807	44,1 %	1 824	46,4 %
> 250 k€	2 172	4,3 %	527	12,9 %	751	19,1 %
Total	51 098	100,0 %	4 100	100,0 %	3 928	100,0 %

Source : site Agreste, traitement Cour des comptes

En reprenant ce travail pour toutes les OTEX, nous estimons que la prise en compte ces petites exploitations, pour toutes les OTEX non présentes dans le RICA (les plus significatives étant les OTEX 46, 47, 48, 1516 et 6184) ajoute entre 90 et 160 M€ au montant total.

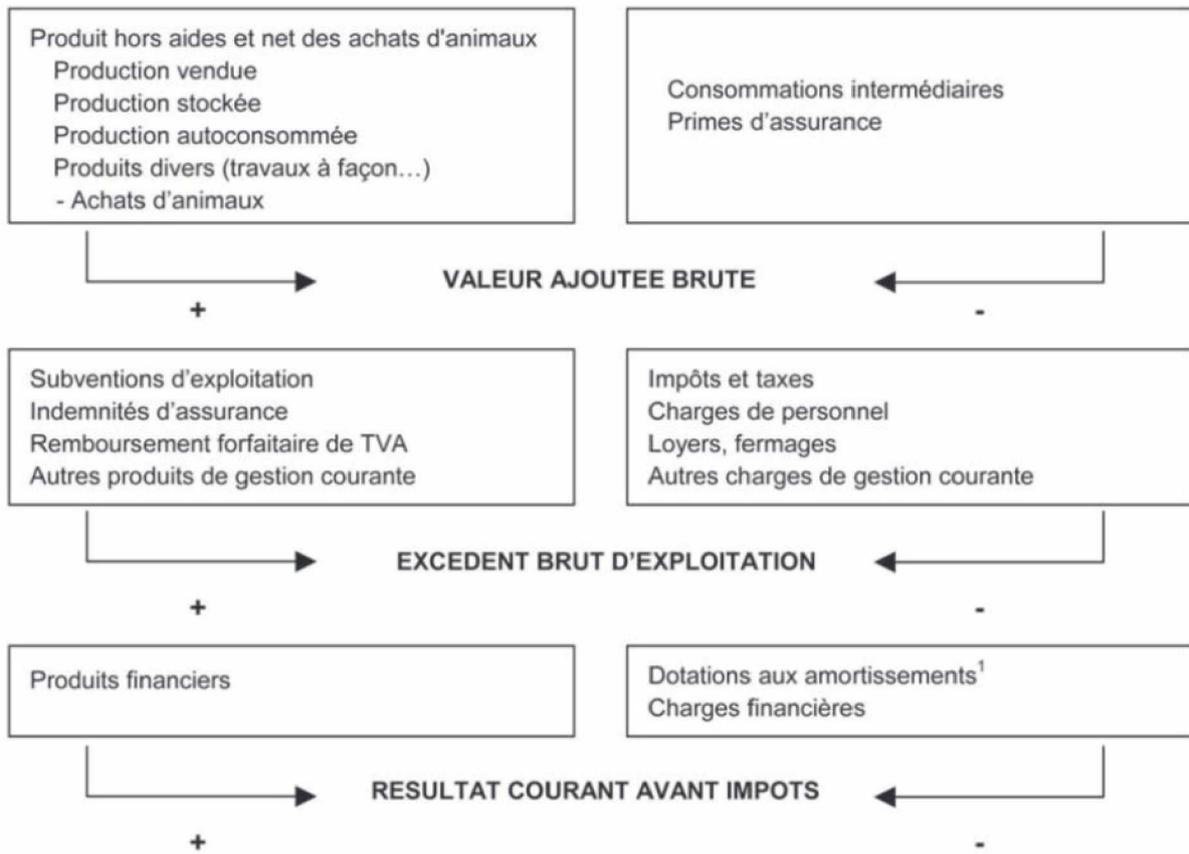
En conclusion, au total, l'aide publique en faveur de l'élevage bovin est donc estimée entre 4,26 Md€ et 4,33 Md€ en 2020.

Il est à noter qu'une estimation beaucoup moins sophistiquée aboutit à un résultat très proche. Cela consiste à considérer simplement que 72,8 % des vaches laitières étant dans des exploitations de l'OTEX 45, l'aide totale au lait peut être estimée comme égale aux principales aides de la PAC de l'OTEX 45 reportées dans le tableau 2 (1^{er} pilier et 2^{ème} pilier hors aides non surfaciques au développement et à l'investissement), divisée par ce pourcentage. De même, l'aide totale à la viande peut être estimée en divisant l'aide principale de la PAC à l'OTEX 46 par la part des vaches allaitantes dans l'OTEX 46 (61,3 %). On obtient alors par cette méthode simple une estimation des aides totales de 4,4 Md€ annuels (1,58 Md€ pour le bovin lait, 2,81 Md€ pour la viande bovine).

Cette seconde méthode est assez grossière parce qu'elle surestime certains termes et en oublie d'autres. Une exploitation de l'OTEX 45 peut aussi consacrer une partie de ces terres à autre chose qu'à l'élevage bovin (autre élevage ou culture) : on surestime dans ce cas l'aide consacrée spécifiquement à l'élevage bovin. En sens inverse, on ne compte pas, par cette seconde méthode, toutes les autres aides qui sont bien comprises dans le RICA. Il se trouve que ces différentes approximations se compensent, puisque le résultat obtenu avec cette méthode simplifiée (4,4 Md€) est proche du résultat final (4,3 Md€) obtenu par la méthode développée dans cette annexe, beaucoup plus précise parce qu'elle prend bien tous ces effets en compte.

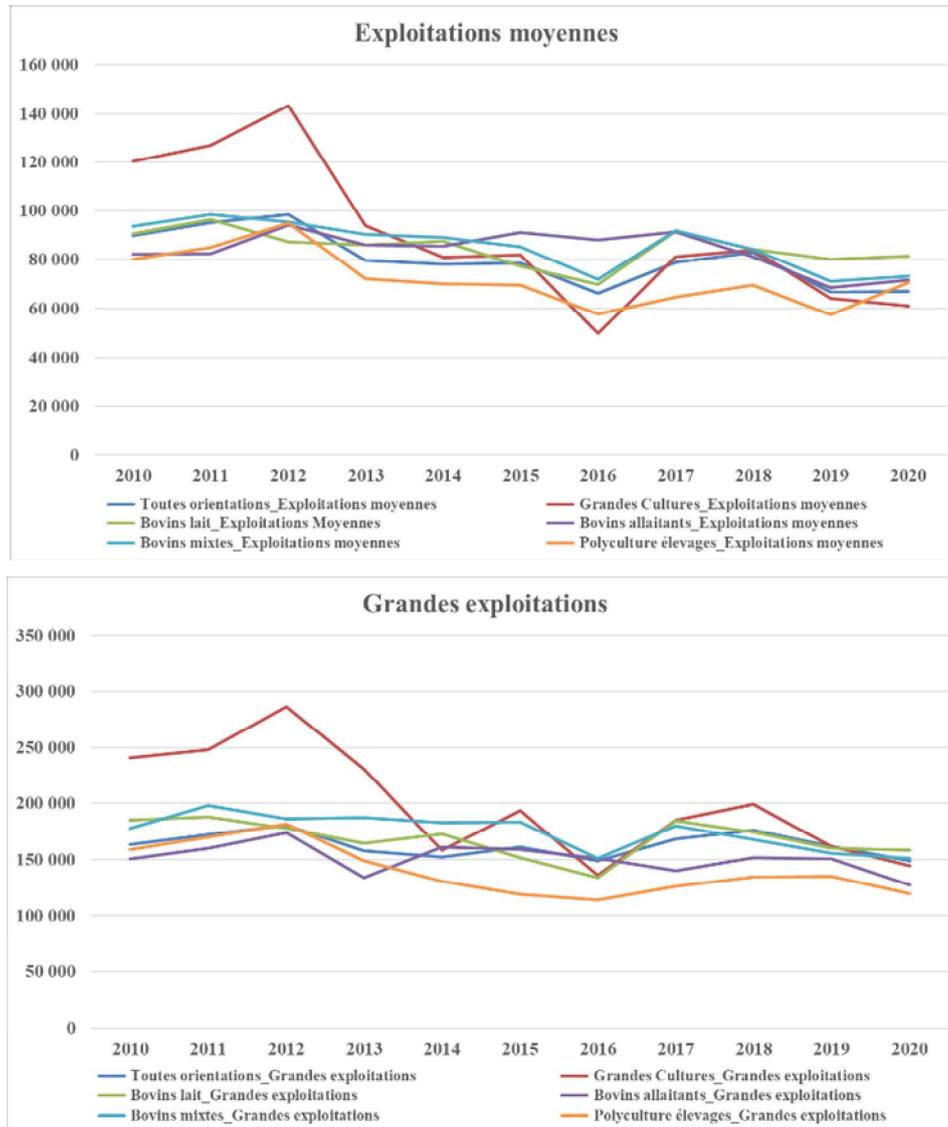
Annexe n° 7. Les principaux soldes intermédiaires de gestion

Figure n° 3 : Calcul des principaux soldes intermédiaires de gestion en agriculture



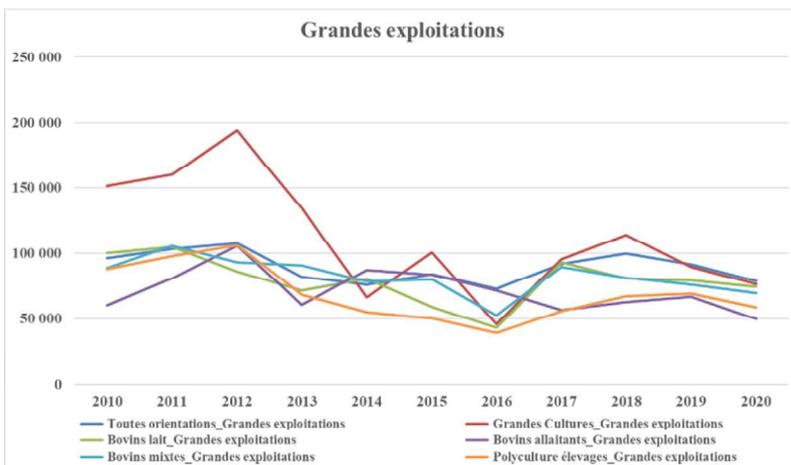
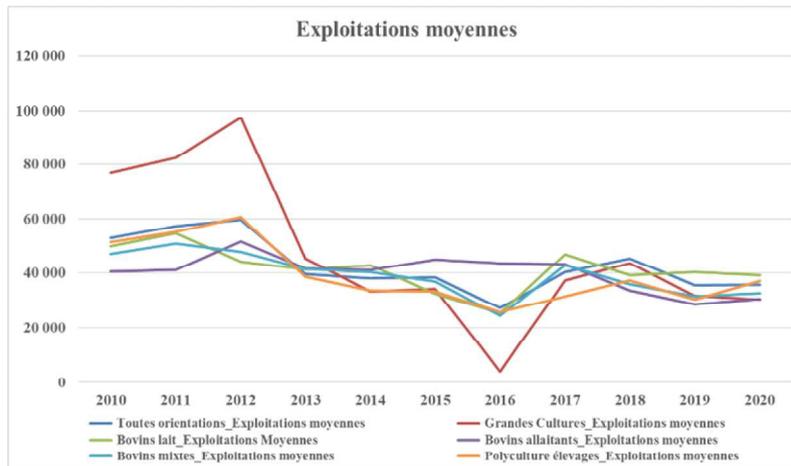
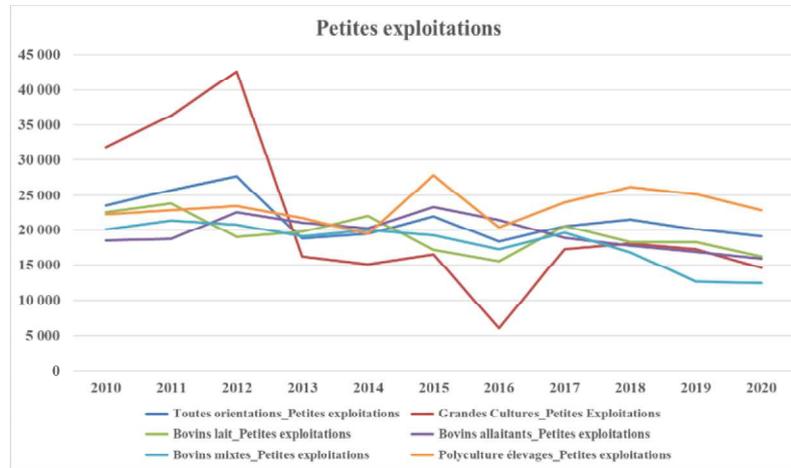
Source : Agreste 2012 depuis Piet L. & al « Les indicateurs de revenu dans les exploitations agricoles en France : une analyse comparée sur 15 ans entre les données du RICA et celles de la MSA »

Annexe n° 8. Évolution de l'excédent brut d'exploitation (EBE) des exploitations agricoles moyennes et grandes selon leur orientation entre 2010 et 2020



Source : Cour des comptes d'après RICA

Annexe n° 9. Évolution du résultat courant avant impôt des exploitations agricoles selon leur orientation et leur taille entre 2010 et 2020

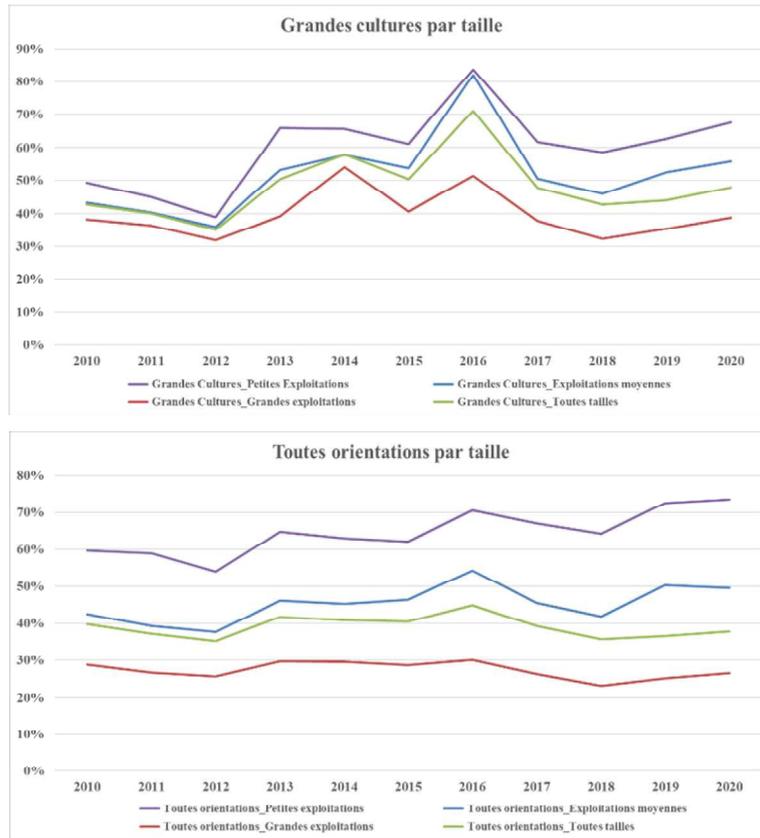


Source : Cour des comptes d'après RICA

Annexe n° 10. Dépendance aux aides des exploitations selon leur niveau de production brute standard (PBS) par OTEX (période 2010-2020)

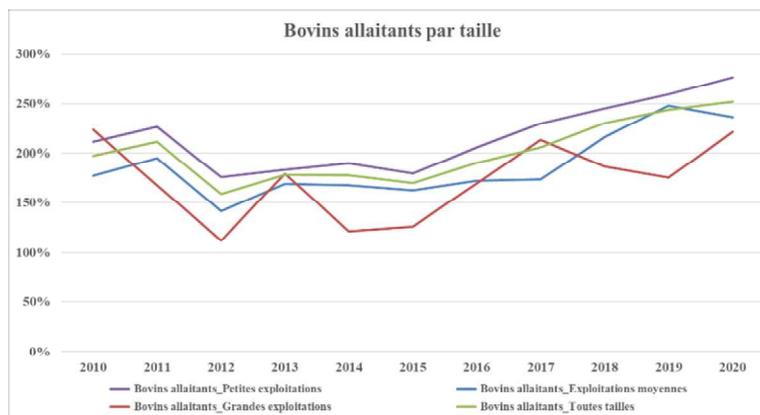
Graphique n° 29 : Part des aides dans l'EBE des exploitations selon leur orientation et leur taille entre 2010 et 2020

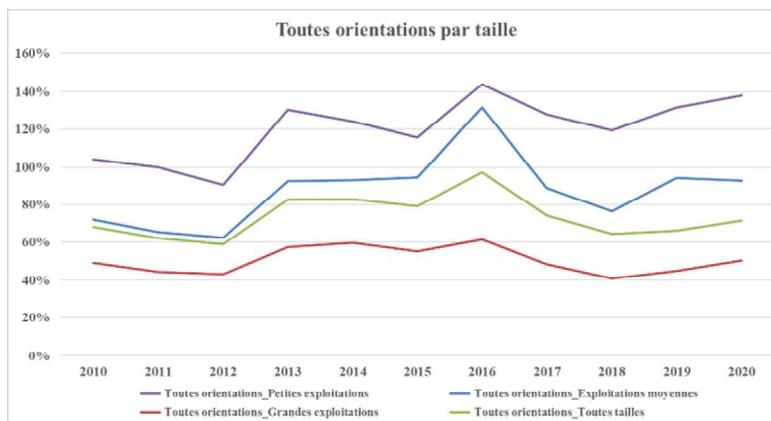
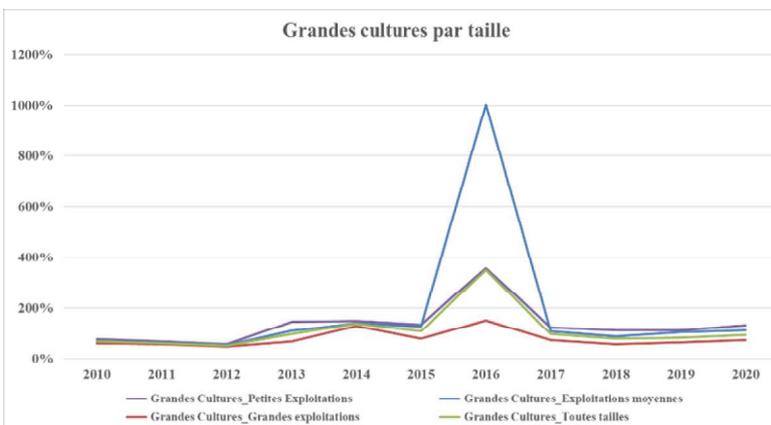
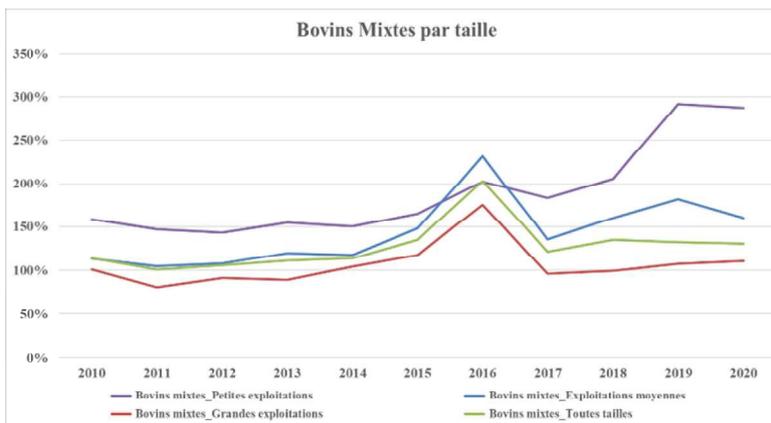
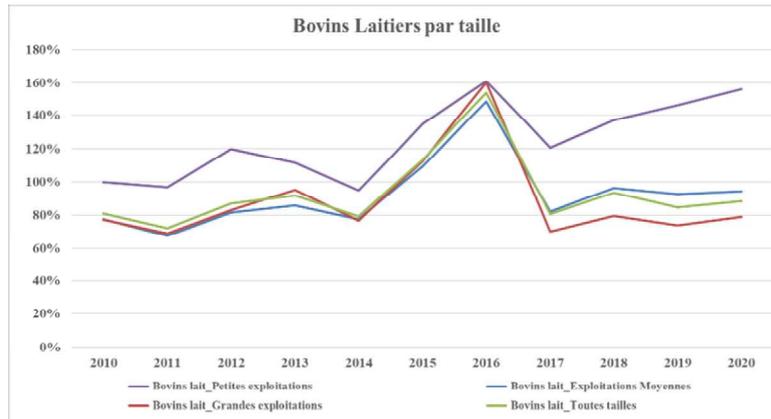




Source : Cour des comptes d'après RICA

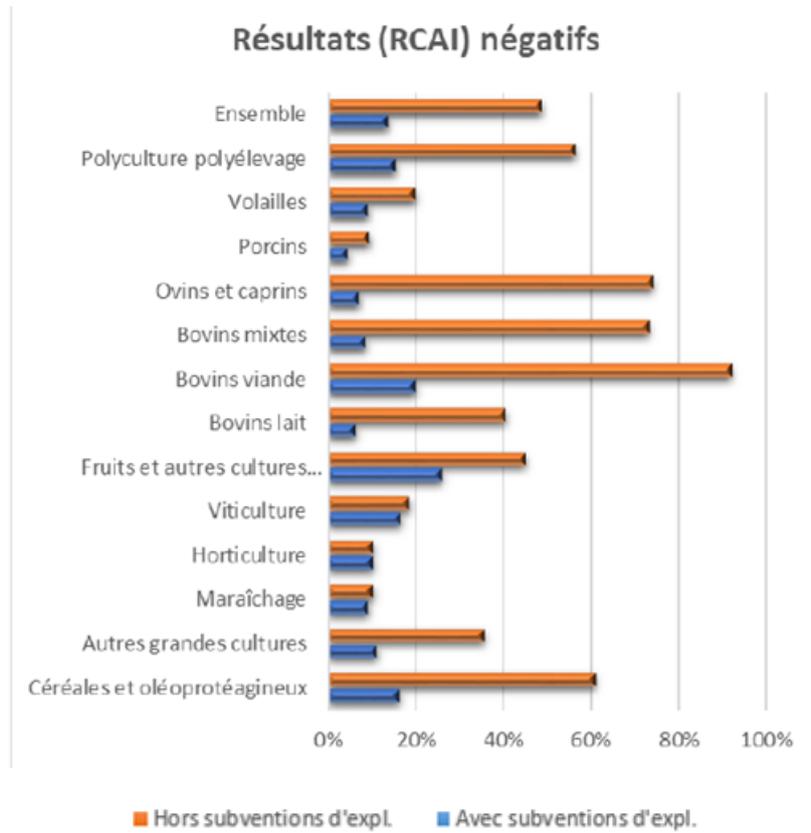
Graphique n° 30 : Part des aides dans le RCAI des exploitations selon leur orientation et leur taille entre 2010 et 2020





Source : Cour des comptes d'après RICA

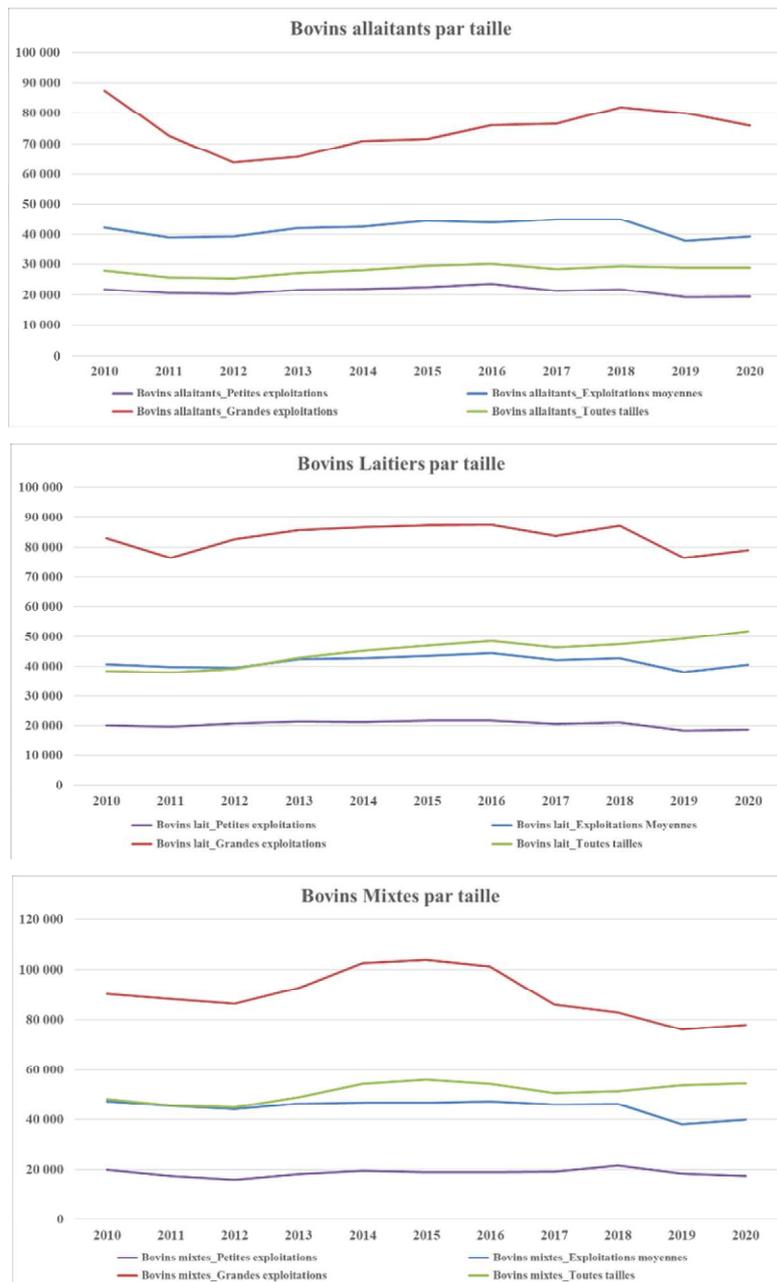
Graphique n° 31 : Part des exploitations ayant un revenu courant avant impôt négatif avec et hors subventions d'exploitation, par orientation



Source : SSP, RICA, 2019

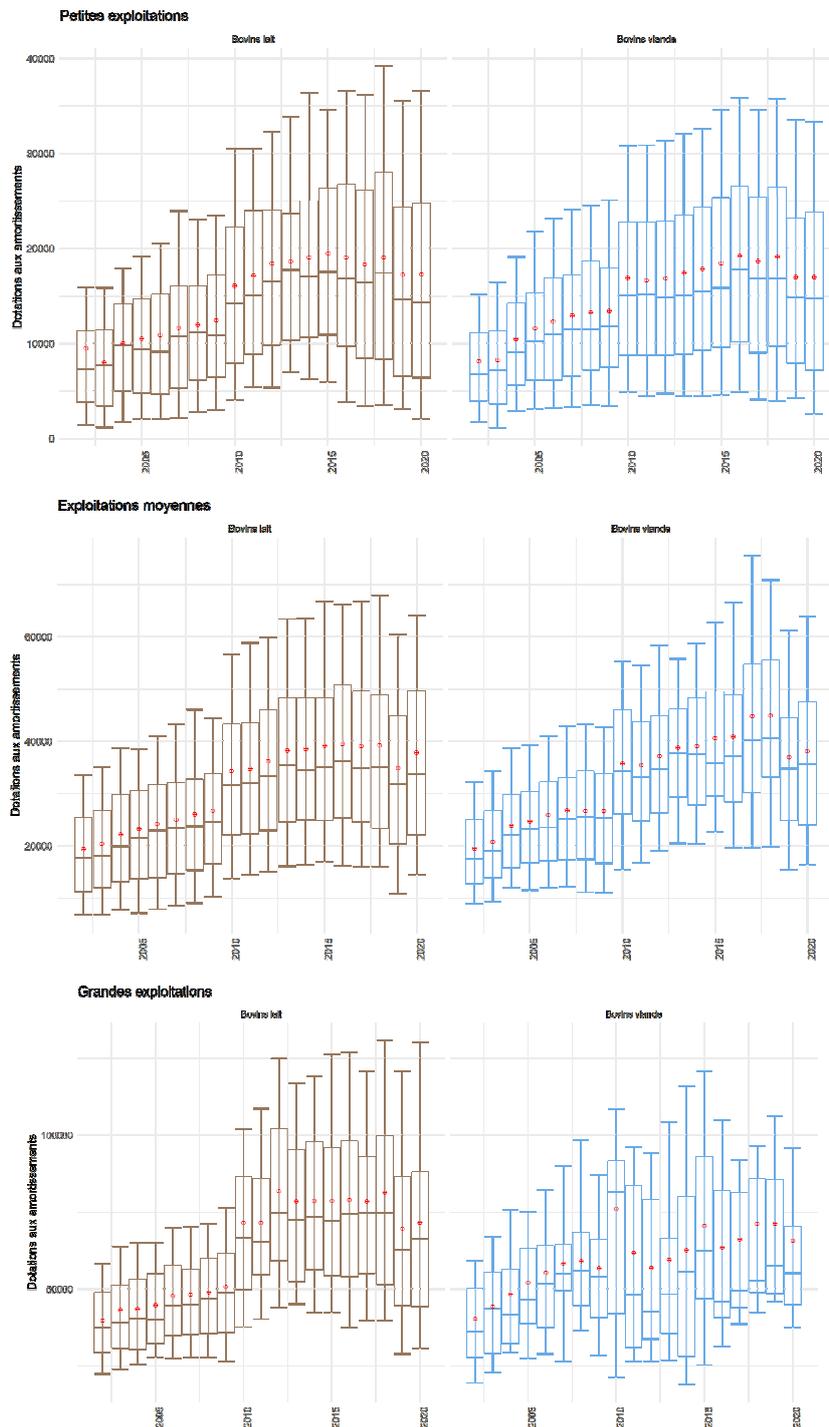
Annexe n° 11. Évolution et variabilité des dotations aux amortissements selon l'orientation et la taille des exploitations entre 2010 et 2020

Graphique n° 32 : Évolution des dotations aux amortissements des élevages bovins selon leur orientation et leur taille (en euros) entre 2010 et 2020



Source : Cour des comptes d'après RICA

Graphique n° 33 : Variabilité des dotations aux amortissements des élevages de bovins lait et des élevages de bovins viande selon leur taille entre 2010 et 2020 (en euros)



La forte variabilité de la moyenne et de la médiane des dotations aux amortissement des grandes exploitations d'élevage de bovins viande est à relier à la faiblesse de l'échantillonnage du RICA, ces exploitations demeurant très minoritaires dans le monde de l'élevage allaitant, contrairement à la situation observée en élevage laitier

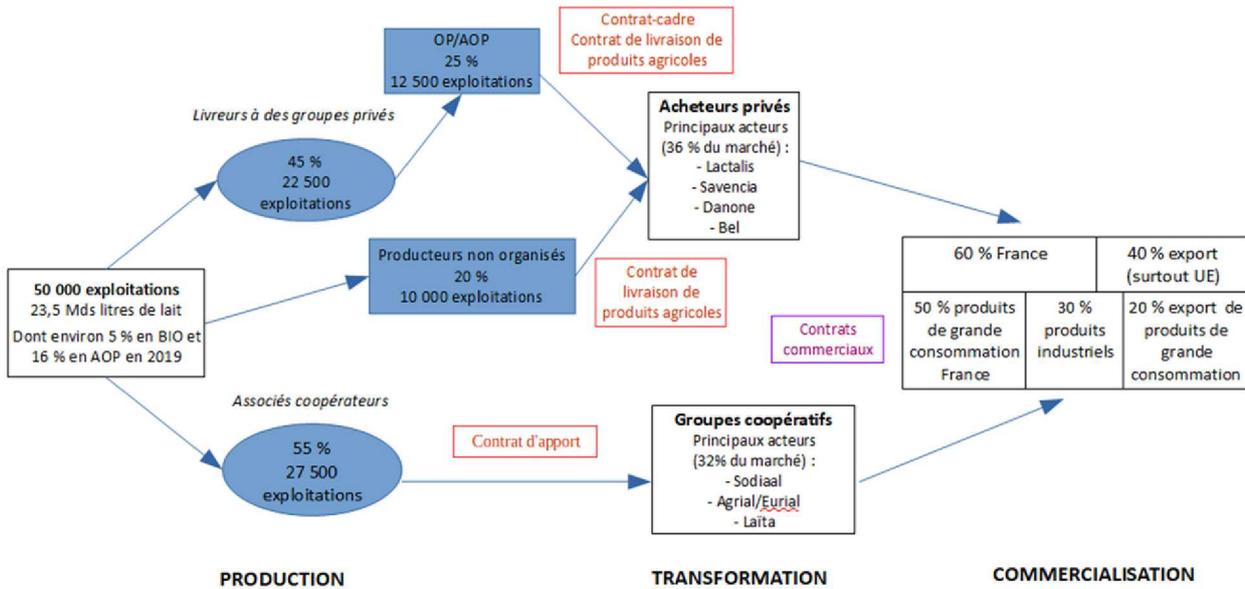
Source : Cour des comptes d'après données du RICA

Annexe n° 12. Structuration de la filière lait de vache

Figure n° 4 : Structuration de la filière lait de vache

Caractéristiques de la filière :

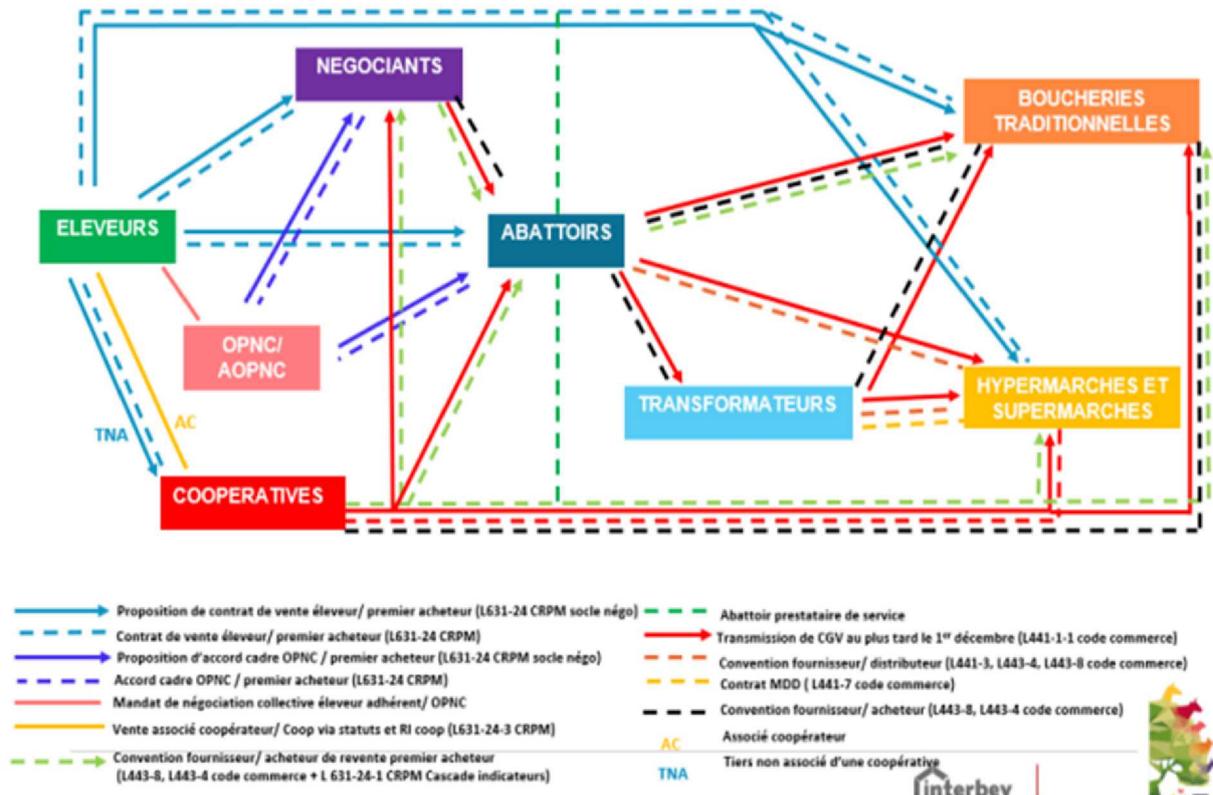
- Contractualisation : obligatoire par décret depuis 2011
- Prix déterminable (formule de prix du lait prenant en compte d'indicateurs)
- Négociation déséquilibrée amont/aval : manque de transparence du mix produits des entreprises et donc de leur valorisation sur les différents marchés, peu d'intégration des coûts de production dans les formules de prix, manque de moyens de négociations des OP mais majorité des agriculteurs regroupés en OP ou AOP ou en coopératives (80% au total).



Source : MASA

Annexe n° 13. Organisation des relations commerciales au sein de la filière viande bovine

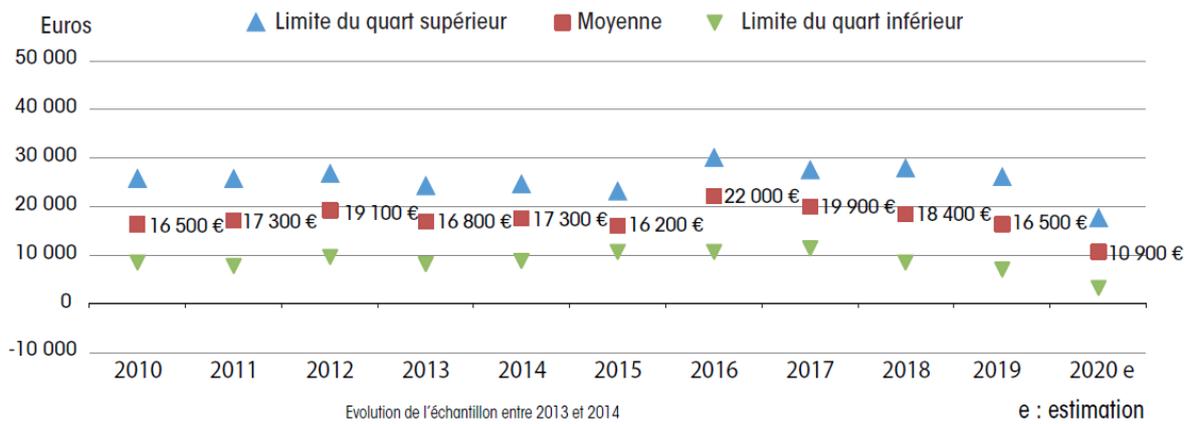
Figure n° 5 : Organisation des relations commerciales au sein de la filière viande bovine



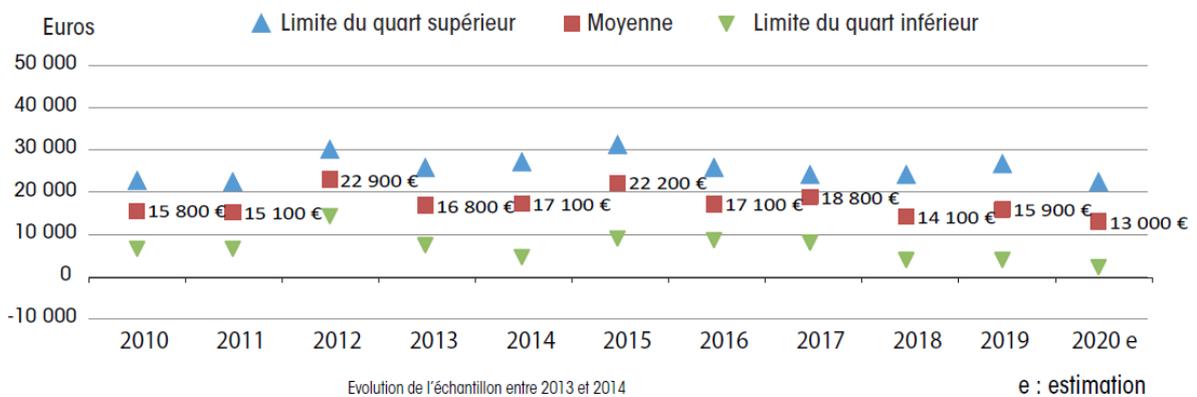
Source : INTERBEV

Annexe n° 14. Évolution du résultat courant par unité de main d'œuvre exploitant selon leur spécialisation depuis 2010

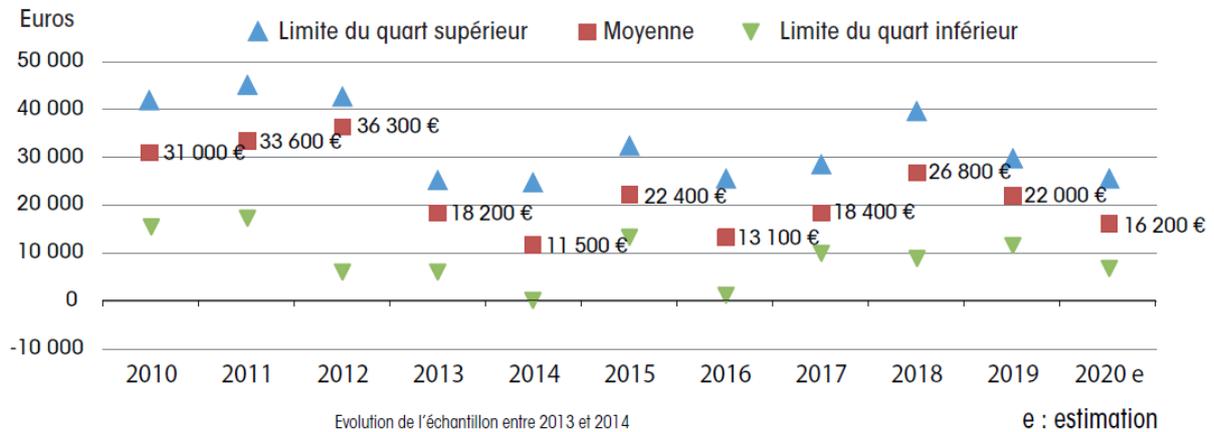
Graphique n° 34 : Exploitations spécialisées naisseurs extensifs



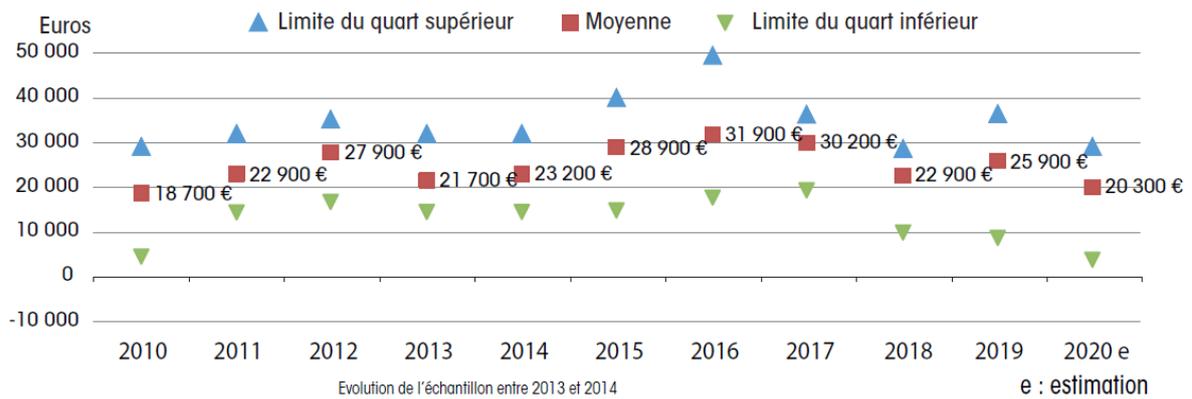
Graphique n° 35 : Exploitations spécialisées naisseurs intensifs



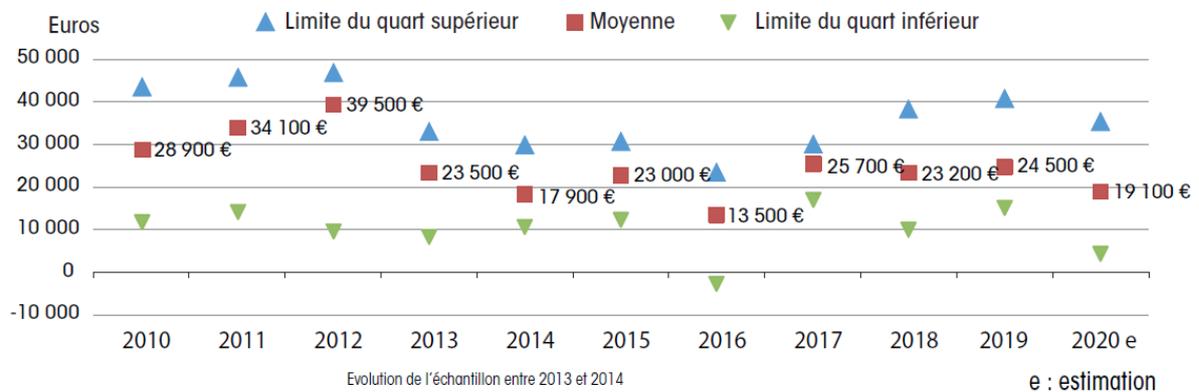
Graphique n° 36 : Exploitations diversifiées grandes cultures et naisseurs



Graphique n° 37 : Exploitations spécialisées naisseurs-engraisseurs de jeunes bovins intensifs



Graphique n° 38 : Exploitations diversifiées grandes cultures et naisseurs-engraisseurs de jeunes bovins



Source : IDELE – Dossier annuel bovins viande – Année 2020

Annexe n° 15. Les éleveurs en difficulté : un problème de société et un enjeu pour l'avenir de l'élevage.

S'il est difficile de quantifier le nombre d'éleveurs en difficulté psychologique, un point d'entrée possible consiste à appréhender le problème par sa manifestation la plus extrême, lorsque le mal-être mène au suicide.

Selon l'Observatoire national du suicide, créé par le décret du 9 septembre 2013 et renouvelé pour cinq ans par le décret du 1^{er} août 2018, le suicide lié au travail est difficile à établir rigoureusement en raison de causes souvent multifactorielles. Les comparaisons entre professions sont également délicates à interpréter. Olivier Demaisin¹⁰⁴ rapporte les résultats d'une première enquête de Santé publique France et de la MSA (sur des effectifs entre 2007 et 2009, où 417 agriculteurs et 68 agricultrices se sont suicidés). Selon cette enquête, le taux de suicide est supérieur de 28 % en 2008 et de 22 % en 2009 par rapport à la moyenne nationale. D'autre part, cette étude conclut que le risque de suicide est plus élevé dans le milieu agricole par rapport à la moyenne des autres professions : deux fois plus chez les femmes, trois fois plus chez les hommes, la surmortalité touchant tout particulièrement l'élevage bovin, lait et viande. En 2008, la mortalité par suicide est 56 % plus élevée par rapport à la population générale chez les éleveurs de bovin lait, 127 % plus élevée chez les éleveurs de bovin viande. Une seconde étude, incluant les années 2010 et 2011, établit que la surmortalité chez les agriculteurs s'élève à 20 % en 2010, mais celle-ci n'est pas observée en 2011. Ces variations pourraient être dues à des situations de crise de la filière certaines années (prix du lait au plus bas, tuberculose bovine).

Si la première étude de Santé Publique France avait abouti à montrer qu'à peu près un agriculteur se suicide tous les deux jours, une nouvelle enquête de la Caisse centrale de la MSA en 2019 (sur l'année 2015) fait état de 1,7 suicide par jour dans cette population, ce qui est près de quatre fois plus. Le rapport Cabanel – Férat déplore les différences de méthodologies entre ces deux enquêtes qui empêchent d'aboutir à un consensus sur la quantification du phénomène, même si ces enquêtes convergent qualitativement sur le constat d'une surmortalité par suicide¹⁰⁵.

À partir de ces enquêtes, Nicolas Deffontaines¹⁰⁶ observe que « *le taux de suicide brut varie du simple au double selon la taille de l'exploitation : il est maximal pour les exploitants exerçant sur 20-49 hectares, et minimal pour ceux exerçant sur plus de cent hectares* ». Ce phénomène n'est pas spécifique à la France et touche nombre de pays développés.

Les causes du suicide, qui constitue l'illustration la plus tragique du mal-être d'une partie de la population agricole, sont multifactorielles, comme le pointe le rapport Cabanel-Férat. Parmi les diverses causes professionnelles (auxquelles peuvent s'ajouter des causes non

¹⁰⁴ *Identification et accompagnement des agriculteurs en difficulté et prévention du suicide*, Olivier Demaisin, rapport parlementaire, Novembre 2020.

¹⁰⁵ *Rapport d'information fait au sénat*, Henri Cabanel et Françoise Férat, 17 mai 2021. Les périmètres de population sont notamment différents entre l'enquête de la MSA et celle de Santé Publique France, cette dernière n'incluant pas les travailleurs nés hors de France, les travailleurs en outre-mer, ou les personnels qui ont des droits ouverts à la MSA mais qui ne sont pas en situation de travail (chômage, invalidité, handicap). A noter également que le suicide est aussi minoré pour différentes raisons (situations de mort ambiguë – noyades, armes à feu, accidents de machine agricole, mais aussi déclarations du médecin écartant le suicide, sous pression de la famille, pour des raisons de remboursement par les assurances d'un prêt financier, etc.).

¹⁰⁶ *Les suicides des agriculteurs. Pluralité des approches pour une analyse configurationnelle du suicide* », Thèse de doctorat de Nicolas Deffontaines, Université de Bourgogne, 29 mai 2017.

professionnelles), le rapport cite les bas revenus de certains agriculteurs (hausse des charges, baisse des prix), combinés à un fort endettement (la course à l'agrandissement ou aux investissements mal maîtrisés, qui placent l'agriculteur dans une situation insoutenable), la charge de travail considérable, l'absence de répit ou de vacances, l'isolement et le célibat, le poids de l'héritage, les pressions familiales et les conflits de voisinage.

Toutes ces difficultés sont à l'origine d'une crise des vocations chez les jeunes, d'une baisse des installations et des transmissions, ce qui mène à une réduction à venir du cheptel. Mais cette voie suivie pour la réduction est la pire qui soit, parce qu'elle est subie et que ce sont les éleveurs en difficulté qui en paient le prix.

Depuis dix ans, des dispositifs de prévention ont été développés, sous l'égide de la MSA ou du ministère de l'agriculture, par exemple le dispositif Agri'écoute, puis Agri Sentinelles, l'aide à la relance de l'exploitation agricole ou la prise en charge partielle des cotisations sociales par la MSA. Les dispositifs d'aide à la réinsertion professionnelle pour aider les éleveurs en désir de conversion mobilisent toutefois de très faibles montants.

Annexe n° 16. Les liens entre réduction du cheptel et émissions de méthane analysés dans l'étude GESEBOV

La prospective GESEBOV « émissions de gaz à effet de serre et consommations d'énergie de la ferme bovine française » à l'horizon 2035, pilotée par l'IDELE, permet de quantifier les liens entre réduction des émissions de méthane et baisse de la taille du cheptel¹⁰⁷. Selon l'IDELE, le cheptel laitier a diminué en taille de 34 % et les émissions de méthane de 22 % entre 1990 et 2010 (voir tableau ci-dessous). De son côté, le troupeau allaitant a augmenté de 13 % et les émissions ont grimpé de 6 % seulement. L'atténuation des émissions par animal pendant la période provient d'autres mesures, notamment des économies de fertilisants.

Tableau n° 16 : Évolution de la taille des cheptels laitiers (VL) et allaitants (VA) entre 1990 et 2010 et des émissions de CO₂éq (toutes émissions ajoutées) associées

	Cheptel en 1990 (en millions)	Cheptel en 2010 (en millions)	Évolution	Émissions nettes de GES en 1990 (Mt CO ₂ éq)	Émissions nettes de GES en 2010 (Mt CO ₂ éq)	Évolution
Vaches laitières	5 539	3 628	- 34,50 %	39,39	30,65	- 22,19 %
Vaches allaitantes	3 700	4 200	+ 13,51 %	31,09	33,01	+ 6,18 %

Source : GESEBOV, traitement Cour des comptes.

L'un des scénarios de l'étude GESEBOV est centré sur la baisse de la consommation intérieure de viande et de lait, associée à une baisse du cheptel bovin, la politique veillant à « rester garante de l'entretien des paysages ». Ce scénario « baisse » est le seul qui permette d'atteindre des baisses des émissions de GES compatibles avec les engagements du GMP. Il envisage une réduction des troupeaux laitiers et allaitants de 37 % et 39 %, respectivement.

Tableau n° 17 : Évolution de la taille des cheptels laitiers (VL) et allaitants (VA) entre 2010 et 2035, émissions de CO₂éq associées, dans le scénario « baisse » de l'étude GESEBOV

	Cheptel en 2035 (en millions)	Évolution du cheptel entre 2010 et 2035	Émissions nettes de GES en 2035 (Mt CO ₂ éq)	Évolution des émissions entre 2010 et 2035	Baisse de la consommation entre 2010 et 2035
Vaches laitières	2 289	- 36,91 %	17,52	- 42,84 %	Lait : - 25 %
Vaches allaitantes	2 570	- 38,81 %	21,47	- 34,96 %	Viande : - 27 %

Source : GESEBOV, traitement Cour des comptes.

¹⁰⁷ Gac Armelle, Perrot et al. *GESEBOV : Emissions de gaz à effet de serre et consommation d'énergie de la ferme bovine française*, rapport final, Ademe, 133 pages, Octobre 2016 (collaboration Institut de l'élevage et INRA).

Ce type d'étude mériterait d'être étendue spécifiquement au cas des races mixtes, afin d'évaluer précisément les capacités de ces dernières à réduire les émissions de GES pour une même production globale de lait et de viande.

Annexe n° 17. Les scénarios prospectifs disponibles préconisant une baisse de l'élevage bovin

La réduction des émissions de méthane dans le cadre de la lutte contre le réchauffement climatique amène la majorité des prospectives en matière de transition énergétique et climatique à préconiser une réduction de l'élevage bovin, de la consommation de viande et de lait.

L'ADEME a mis au point en 2021¹⁰⁸ quatre scénarios-types, « *inspirés des scénarios d'évolution utilisés par le GIEC dans son rapport spécial 1,5°C de 2018* ». Les scénarios prévoient une diminution de la consommation de viande de 70 %, 50 %, 30 % et 10 %, respectivement, assorties à des baisses du cheptel bovin viande de 85 %, 60 %, 25 % pour les trois premiers scénarios, et une hausse de 2 % pour le scénario S4. Le scénario S4 est cependant qualifié de « *risqué* » par l'ADEME, puisqu'il repose sur le « *pari économique et technologique énorme* » qui consiste à extraire et à stocker massivement le CO₂ de l'air ambiant, grâce à des technologies « *pas mures aujourd'hui et dont on ne sait si elles le seront à temps et à quel prix* ». Les trois autres scénarios envisagent une réduction de la consommation de viande par les Français d'au moins un tiers.

Le scénario de transition agricole Afterres 2050, mis au point par l'entreprise associative Solagro, estime que le cheptel de vaches laitières pourrait être réduit à 2,7 millions de bêtes en 2050 et le cheptel allaitant, dimensionné de manière à satisfaire la demande intérieure en viande bovine, devrait diminuer jusqu'à 1,9 millions de vaches en 2050 (en passant par 2,9 millions en 2030). Ces chiffres permettraient, selon eux, de réduire les émissions de méthane de 44 MtCO₂éq en 2010 (ce qui se traduit en 42 MtCO₂éq en 2020) à 35 MtCO₂éq en 2030, ce qui correspond à une diminution de 16% entre 2020 et 2030, à comparer aux 30% promis dans le GMP, dont les objectifs, il est vrai, peuvent peut-être être atteints aussi avec le concours d'autres voies et améliorations des pratiques. Cette proposition Afterres 2050, qui est intégrée dans le scénario de transition énergétique de l'association négaWatt, préconise une réduction de 50 % de la consommation de protéine animale, au profit de protéines végétales¹⁰⁹. Elle propose également une réduction de 25 % de la consommation en lait et produits laitiers.

Le scénario TYFA (*Ten Years for Agroecology in Europe*) établi par l'Institut de Développement Durable et des Relations Internationales (IDDRI), vise l'objectif d'une agriculture entièrement biologique en 2050, tout en accordant une place significative à l'élevage bovin, en privilégiant le pâturage en prairies riches en légumineuses pour améliorer la fixation de l'azote, protéger la biodiversité et exploiter au maximum la capacité des bovins de valoriser des ressources végétales non consommables par l'homme. A la différence d'Afterres 2050, ce scénario est établi à l'échelle Européenne. Si la consommation de viande est *in fine* réduite de 50 %, en Europe, par rapport à la situation actuelle, la part de la viande bovine diminue seulement de 3 %, dans le but de maintenir un maximum de prairies permanentes¹¹⁰. Cet aspect distingue fortement ce modèle de tous les autres mais le rend incompatible avec les engagements de l'Europe en matière de réduction du méthane.

¹⁰⁸ *Transition(s) 2050 : Choisir maintenant pour le climat*, Rapport ADEME, 2021.

¹⁰⁹ Autrement dit une inversion entre apport animal et apport végétal des protéines, aujourd'hui de 2/3 et 1/3, respectivement.

¹¹⁰ *Une Europe agroécologique en 2050 : une agriculture multifonctionnelle pour une alimentation saine*, X. Poux et J/M Aubert, IDDRI study 2018.

Le Shift Project, dans son *plan de transformation de l'économie française*¹¹¹, envisage d'ici à 2050 la réduction d'un tiers de la production de lait et d'œufs et une division par trois de la viande bovine, sans préjudice pour la qualité nutritive de l'alimentation des Français. Selon lui, cette baisse ne sera pas uniquement choisie pour des objectifs climatiques, mais aussi subie en raison de productivité des prairies qui aura à subir des sécheresses plus sévères et beaucoup plus longues d'ici 2050.

Dans le cadre de leur travail commun entre INTERBEV et les quatre ONG France Nature Environnement, la Fondation Nicolas Hulot, Green Cross et WWF, cité au paragraphe 3.2.1, les ONG rappellent qu'elles soutiennent « *la diminution des protéines animales dans les pays développés* », tout en reconnaissant, avec l'IDELE, que l'empreinte carbone ne saurait être l'unique critère pour mesurer les performances environnementales de l'élevage, qui a de fortes incidences sur la biodiversité ou sur la qualité de l'eau.

Différentes études étrangères peuvent également être citées : le *Committee on Climate Change* au Royaume-Uni envisage la réduction de 20 % de la consommation de viande bovine et de lait en 2040¹¹², le think tank *Institute for European Environmental Policies* propose de diviser la consommation de viande par 4 avant 2050, dans une étude soutenue par la *European Climate Foundation* et l'IDDRI¹¹³, une étude prospective pour le compte du conseil des Ministres Norvégiens envisage des consommations de viande en baisse de 80 à 90 %¹¹⁴. Dans une revue de 16 scénarios provenant de différents pays, publiée par des chercheurs de Solagro, l'IDDRI et INRAE et financée par l'ADEME, 13 scénarios sur 16 proposent une réduction des cheptels¹¹⁵.

Le GIEC, dans son rapport spécial « *Changement climatiques et terres émergées* » (2020), déclare enfin, avec « *un degré de confiance élevé* », qu' « *une alimentation équilibrée, qui comprend des aliments d'origine végétale comme ceux à base de céréales secondaires, de légumineuses, de fruits et légumes, de noix, de graines, et des aliments d'origine animale produits dans des systèmes résilients et durables émettant peu de GES, offrent d'excellentes possibilités sur le plan de l'adaptation et de l'atténuation et s'accompagnent de co-bénéfices notables pour la santé humaine* ».

¹¹¹ Chez Odile Jacob, 2022.

¹¹² *Land use : Policies for a net zero UK*, Committee on Climate Change, (2020)

¹¹³ *Net Zero Agriculture in 2050*, Institute for European Environmental Policies

¹¹⁴ *Future Nordic Diet : exploring ways for sustainably feeding the nordics*, Nordtíc Council of Ministers, (2017)

¹¹⁵ *Quels systèmes alimentaires durables demain ? Analyse comparée de 16 scénarios compatibles avec les objectifs de neutralité climatique*, Couturier et al. (2021)

Annexe n° 18. La décision de réduire le cheptel au Pays-Bas

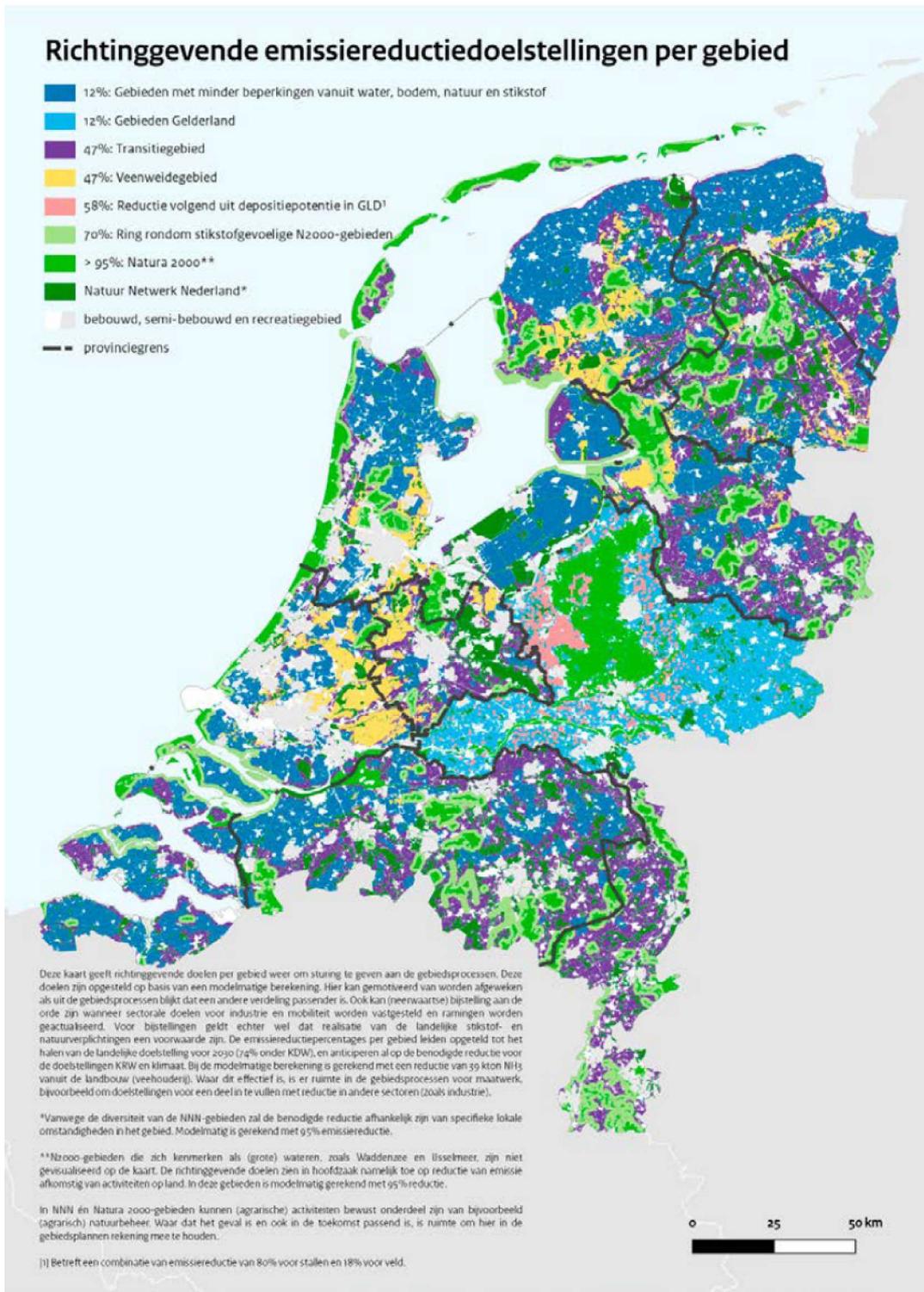
Le gouvernement des Pays-Bas a conscience des problèmes posés par l'élevage intensif : taux d'azote trop important dans de nombreuses parties du territoire (dont certaines zones classées Natura 2000), émissions de gaz à effet de serre en premier lieu de méthane, qualité de l'eau. Les Pays-Bas, comme la France, sont signataires du *Global Methane Pledge*.

C'est la pression due à l'azote qui a déclenché la prise de conscience de la nécessité de l'action, en raison de ses conséquences visibles et mesurées sur la biodiversité. Cela a amené les juridictions à refuser des permis de construire tant que les problèmes n'étaient résolus, et les niveaux d'azote revenus à des niveaux raisonnables par rapport aux valeurs dites de dépôt critiques (dites « WDK »). Si l'azote est sur le devant de la scène, le gouvernement est toutefois conscient que les trois sujets - qualité de l'eau, GES et climat, azote et biodiversité - seront traités en même temps par la réduction de la pression environnementale de l'agriculture, et notamment de l'élevage. Le traitement des trois sujets simultanément est appelée là-bas l'approche « intégrale ».

Le gouvernement a adopté cette approche intégrale de réduction qu'il a annoncée dans une lettre au Parlement de la Ministre de la nature et de l'azote, Mme Christianne van der Wal-Zeggelink, du 1er avril 2022, intitulée *Hoofdlijnen van de gecombineerde aanpak van natuur, water en klimaat in het landelijk gebied, en van het bredere stikstofbeleid* (« Aperçu de l'approche combinée de la nature, de l'eau et du climat en milieu rural, et de la politique plus large en matière d'azote »). Ces éléments ont été repris et déclinés dans une note du 10 juin 2022 intitulée *Startnotitie Nationaal programma Landelijk Gebied* (« Note de démarrage Programme national zone rurale »).

Le gouvernement a annoncé que la réduction du cheptel pourrait aller, globalement, jusqu'à 30 %, sans pour autant formuler d'objectif précis à ce stade. L'hétérogénéité de la réduction est assumée, dans le cadre d'une stratégie territoriale, qui amène certaines zones du territoire à envisager de diminuer ses émissions d'azote des trois-quarts (et donc de manière immédiatement corrélée une très forte réduction du cheptel), ce qui n'est pas sans provoquer des oppositions politiques fortes depuis fin juin 2022. Les objectifs sur lesquels le gouvernement s'est engagé par la loi sont chiffrés : d'ici 2030, 74 % de la zone Natura 2000 sensible à l'azote doit être ramenée sous la valeur WDK, avec un point d'étape en 2025 où l'exigence légale concerne 40 % de la zone. La carte qui montre les objectifs de réductions des émissions figure dans la note du 10 juin et est reportée ci-dessous.

Carte n° 11 : Carte des objectifs indicatifs de réduction des émissions aux Pays-Bas.



Source : Startnotitie Nationaal programma Landelijk Gebied (10 juni 2022)

Annexe n° 19. Les bénéfices de la méthanisation en fort développement

Les possibilités d'investissement des éleveurs dans les énergies renouvelables, notamment le biogaz et le solaire photovoltaïque, présentent des opportunités à saisir pour faciliter la transition à venir de l'élevage bovin. Les éleveurs sont nombreux à avoir déjà utilisé ces marges de manœuvre. Ces développements sont à consolider.

Les exploitants doivent conserver les bénéfices de la méthanisation

À partir de déjections animales, de déchets divers mais aussi de matières cultivées spécifiquement, le méthaniseur produit, par dégradation des molécules par des microorganismes en condition anaérobie, du méthane, identique sous sa forme chimique au gaz naturel et qui peut soit être injecté dans le réseau de gaz naturel, soit valorisé pour produire de l'électricité ou encore de la chaleur, soit encore utilisé comme carburant.

Initialement développée, dans le milieu agricole, pour la cogénération chaleur-électricité, souvent à l'échelle d'une exploitation autonome, la méthanisation se développe aujourd'hui préférentiellement pour l'injection de gaz dans le réseau, le rendement énergétique étant plus favorable et la substitution du biogaz au gaz naturel précieuse. Le gaz ainsi obtenu n'étant pas d'origine fossile, il n'est pas considéré globalement comme émetteur de gaz à effet de serre lors de sa combustion, puisque le carbone émis relève d'un cycle fermé. Le biogaz participe donc aux solutions pour remplir l'engagement de neutralité carbone en 2050. Il est déjà bien intégré dans les feuilles de route nationale de la transition énergétique (SNBC, PPE¹¹⁶). L'intérêt pour le biogaz s'est accentué après les récentes augmentations du prix du gaz depuis l'automne 2021, et plus encore depuis les éléments géopolitiques récents¹¹⁷.

Les résidus (notamment les éléments N, P, K) non présents dans la molécule de méthane sont récupérés dans l'un des produits finaux de la méthanisation : le digestat, qui peut être épandu comme engrais naturel. Il existe une forte variabilité des potentiels agronomiques des digestats, qui doivent encore faire l'objet de recherches¹¹⁸. Leur potentiel de fertilisation dépend du processus de méthanisation (voie sèche ou voie humide, post-traitements) et des proportions d'intrants utilisés.

Le développement du biogaz, bénéficiant de soutiens publics, suit la feuille de route de la PPE

Pour toutes ces raisons la méthanisation a bénéficié de nombreux soutiens publics, sous la forme de subventions à l'investissement, par l'ADEME, par les collectivités locales ou les fonds Européens, d'obligations d'achat à des tarifs réglementés sur 15 ou 20 ans, divers dispositifs fiscaux ou des mécanismes de garantie¹¹⁹. La crise du gaz en 2022 a renforcé la

¹¹⁶ La PPE prévoit que le gaz d'origine fossile « devra être supprimé du mix énergétique de 2050 ».

¹¹⁷ En 2019, le prix moyen du gaz injecté était de 103 €/MWh alors que celui du gaz naturel était de 13 €/MWh. L'effort était donc très volontariste. En Avril 2022, le prix du gaz sur les marchés pour 2023 oscillait entre 70 et 80 €/MWh.

¹¹⁸ *Les épandages sur terres agricoles des matières fertilisantes d'origine résiduaire*, Rapport CGEDD n° 009801-01, CGAAER n° 14074, juillet 2015.

¹¹⁹ Rapport de la Cour des comptes, *La politique de soutien à la production du biogaz* (2022)

volonté de l'Etat de soutenir la méthanisation. Fin Avril 2022, le Ministère de la Transition Ecologique a publié sur le Journal Officiel de l'Union Européenne¹²⁰ un appel d'offres visant à soutenir le développement de 1,6 TWh de nouvelles installations de méthanisation, avec des tarifs de rachat garantis sur 15 ans pour les installations de grandes tailles qui n'en bénéficiaient pas auparavant.

La méthanisation conduit aussi à identifier des points de vigilance. Il existe un risque de concurrence entre énergie et alimentation sur l'utilisation des terres agricoles, risque d'autant plus fort quand la filière tend à utiliser davantage de cultures dans le mix d'intrants du méthaniseur, comme en Allemagne. Un autre risque concerne la concurrence sur l'emploi (et le prix) des déjections animales entre fertilisation directe et méthanisation, le digestat ayant un pouvoir de fertilisation potentiellement différent par rapport à l'utilisation directe du fumier ou du lisier. L'efficacité des fermetures des cycles N, P, K reste encore à confirmer, selon les processus de méthanisation mis en œuvre. Enfin, les odeurs des méthaniseurs posent parfois des problèmes sérieux avec le voisinage.

Même si la production nationale de biométhane injecté reste encore modeste au regard de la consommation totale de gaz (de l'ordre de 1%), elle a connu grâce à ces soutiens une croissance spectaculaire ces dernières années : le gaz vert a produit 4,3 TWh d'énergie en 2021, contre 0,4 TWh en 2017, 1,2 TWh en 2019 et 2,1 TWh en 2020. La filière remplit les objectifs fixés par la PPE (le point de passage de 6 TWh en 2023 sera probablement atteint), contrairement aux filières solaires et éoliennes, en retard sur le calendrier. En 2028, la PPE prévoit entre 14 et 22 TWh de biogaz injecté dans le réseau, ce qui amène une multiplication du parc de méthaniseurs par un facteur compris entre 3 et 5 dans les six prochaines années. Ces objectifs pourraient être atteints, les projets de méthaniseurs en développement représentant pas moins de 20 TWh de production.

Les éleveurs disposent d'un potentiel important pour la méthanisation, qui peut leur apporter une source de revenus additionnels

Une première étude prospective de l'ADEME de 2013¹²¹ a établi le potentiel de la filière méthanisation à 56 TWh en 2030, dont 22 TWh proviendraient des effluents animaux, 22 autres TWh de résidus de cultures et 6 TWh de cultures intermédiaires à vocation énergétique (CIVE). Ces chiffres reposaient sur l'hypothèse optimiste d'une mobilisation possible du gisement net disponible de 50 % pour le lisier, 60 % pour le fumier. France Stratégie, dans un rapport plus récent¹²², fait état d'hypothèses de mobilisation plus basses (10 % pour le fumier, 20 à 30 % pour le lisier), qui amènent alors à un potentiel de production d'énergie due aux effluents bovins entre 4 et 5 TWh¹²³, ce qui reste une part non négligeable des 14 à 22 TWh prévus en 2028 par

¹²⁰ Avis JO/S S82 du 27/04/2022 220431-2022-FR sur le site TED : <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:220431-2022:TEXT:FR:HTML>

¹²¹ *Estimation des gisements potentiels de substrats utilisables en méthanisation*, étude réalisée pour le compte de l'ADEME, Solagro et INDDIGO (avril 2013).

¹²² *La biomasse agricole : quelles ressources pour quel potentiel énergétique ?*, Ilyas Mourjane et Julien Fosse, France Stratégie (Juillet 2021).

¹²³ Par exemple, avec l'estimation des effluents bovins de l'Observatoire National des Ressources en Biomasse de 2020 (98 MtMB de fumier et 40 MtMB de lisier en volume théorique disponible, c'est-à-dire non produit en pâture), avec les chiffres de conversion du rapport de l'ADEME de 2013 (0,028 et 0,01 tep/tMB pour fumier et lisier, respectivement) et en prenant un taux de mobilisation 10% pour le fumier, 25 % pour le lisier, cela donne (avec 1 tep = 1,163 e-5 TWh), un potentiel de 3,2 TWh pour le fumier et 1,1 pour le lisier soit un total de 4,3 TWh pour la part de la méthanisation due aux effluents bovins.

la PPE, le reste de la production provenant de résidus de cultures, de cultures à vocation énergétique et de l'utilisation de déchets. Le MASA prévoit qu'en 2035, 40 % des effluents « collectables » seront méthanisés. Ils sont aujourd'hui 3,8 %, les prévisions s'élevant à 20 % en 2025 et 85 % en 2050. Il conviendrait vérifier que ce dernier chiffre, très volontariste, est compatible avec les objectifs de développement, par ailleurs, de l'agriculture biologique.

Il y a donc de nombreux feux au vert pour voir dans la méthanisation une voie favorable, dans les dix prochaines années au moins, pour augmenter les revenus des éleveurs de bovins. Le projet Metha'Revenu¹²⁴ financé par le Ministère de l'Agriculture et mené par des chercheurs de l'université Paris Cité a analysé les revenus que les éleveurs et agriculteurs peuvent dégager d'une activité de méthanisation. Pour les dispositifs d'injection de biogaz dans les réseaux, qui représentent la part dominante des projets à développer dans le futur, les auteurs de l'étude ont estimé un RCAI entre 450 et 650 €/an/kW. Par exemple, une installation importante de 400 kW équivalent électrique regroupant un collectif de 10 exploitants pour amener 15 000 tonnes de matières brutes par an (correspondant à un cheptel total mobilisé de l'ordre de 2 500 bovins), retirera donc un RCAI typique de 200 000 € par an à se partager, ce qui n'est pas négligeable. Le projet montre également que les développements de l'injection, qui nécessitent des investissements importants (5 M€ en moyenne en 2020), favorisent les céréaliers, voire des investisseurs non-agricoles, les éleveurs risquant d'être relégués au rang de fournisseurs de matières.

Désormais, pour être en capacité d'investir et ne pas se voir relégués au rang de simples fournisseurs de matières, les éleveurs doivent s'organiser collectivement

Pour réussir à monter des projets, avec la taille critique de matières mobilisables et la capacité à convaincre les investisseurs, les éleveurs peuvent se regrouper mais c'est plus difficile que pour les céréaliers. Dans ce contexte, il existe un risque selon le MASA¹²⁵ que « *le modèle français se rapproche alors du modèle allemand, où les cultures dédiées occupent une place centrale, réduisant les possibilités pour les éleveurs de diversifier leurs revenus par la méthanisation* », et aussi un risque « *de voir ces agriculteurs privés de revenus de la méthanisation au profit d'industriels* ».

La méthanisation occupe une place importante sur la route de la neutralité carbone de la France. L'élevage bovin, fortement émetteur de CH₄ directement dans l'atmosphère, a une opportunité à saisir dans ce développement en émettant du CH₄ plus utilement dans les réseaux de gaz cette fois, ce qui permet d'atténuer le bilan de ses émissions de GES de 15 à 20 % typiquement¹²⁶, tout en consolidant son activité économique principale par des revenus

¹²⁴ Déterminants et mesure des revenus agricoles de la méthanisation et positionnement des agriculteurs dans la chaîne de valeur « biomasse-énergie », rapport scientifique pour le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, 84 p., P. Grouiez et al. (2020),

¹²⁵ Revenus issus de la méthanisation agricole dans un contexte de développement de l'injection, Analyse n°153 du Centre d'Etudes et de Prospective, Août 2020.

¹²⁶ Considérons par exemple une vache allaitante dont on récupère 4 t de déjections par an. Avec un coefficient de méthanisation moyen de son fumier de 43 Nm³/tMB (chiffres issus de *Fumiers de bovins, une ressource à fort potentiel pour la filière de méthanisation en France ?*, Sciences Eaux & Territoires, revue d'IRSTEA, Axelle Degueurce et al., Hors Série 2016), elle produit 170 Nm³ de CH₄ par an, ce qui correspond à 330 kg de CO₂éq évité en se substituant au gaz fossile, soit entre 15 et 20% de ses propres émissions de 2t de CH₄ annuelles par fermentation entérique.

additionnels. Encore faut-il qu'il reste en capacité de maîtriser les installations dont il détient les matières premières, et pour cela il faut que les éleveurs et les agriculteurs en général soient en capacité de diriger les investissements.

Une partie importante du marché va être désormais occupée par des installations de méthanisation pour l'injection de grande taille, avec des économies d'échelle. Ces installations nécessitent des investissements importants (de l'ordre de la dizaine de millions d'euros) et doivent faire couramment appel à des collectifs de plus de 20 exploitants pour fournir les substrats¹²⁷. Le risque, dans ce contexte, est de voir des énergéticiens ou d'autres investisseurs piloter les projets et reléguer les exploitants agricoles au rang de fournisseurs de matières mis en concurrence. L'essentiel de la valeur ajoutée leur échapperait. On retrouverait le schéma malheureusement classique des exploitations agricoles, petites et dispersées, en mal de capter la valeur par rapport à l'amont ou à l'aval de leur filière. Pour répondre à la question de la bonne répartition de la valeur entre la fourniture de la matière première et celle du méthaniseur, les sujets de l'investissement et du pilotage sont clef¹²⁸. Si l'Etat souhaite conserver l'opportunité, pour l'élevage bovin, de dégager des revenus supplémentaires significatifs grâce à la méthanisation, ce qui donnera des marges de manœuvre pour gérer l'évolution de la filière, il doit rester attentif à la capacité des éleveurs d'investir pour des projets d'injection en se regroupant en collectifs et pour cela les aider.

¹²⁷ *Agriculture et énergies renouvelables : contributions et opportunités pour les exploitations agricoles*, ADEME Février 2018.

¹²⁸ *Une analyse de filière des dynamiques de revenus de la méthanisation agricole*, P. Grouiez, Notes et Etudes Socio-Economiques 49, Juillet 2021.

Annexe n° 20. Les opportunités offertes par l'énergie solaire. Des exemples d'actions collectives pour le déploiement du photovoltaïque dans le département de la Nièvre

Le développement du photovoltaïque présente des opportunités à renforcer dans le double intérêt des éleveurs et de la politique énergétique

Le déploiement de la production d'électricité photovoltaïque (PV), en revanche, présente un retard par rapport à la feuille de route prévue par la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE). Alors que celle-ci prévoit une capacité PV de 20,1 GW en 2023, et comprise entre 35,1 GW et 44 GW en 2028, la capacité installée était de 13 GW (dont près de 2,7 GW installés en 2021, année record)¹²⁹ et une production de 14,3 TWh en 2021, soit 3 % de la production d'électricité totale en France.

Les terrains militaires ou industriels, les friches ou les décharges réhabilitables en centrales photovoltaïques ne présentant pas un potentiel suffisant, la valorisation de fonciers agricoles est une voie importante. Si on considère qu'un MW requiert typiquement entre 1 et 2 hectares de terrain, le foncier nécessaire pour atteindre l'objectif de la PPE en 2028 est de l'ordre de 25 à 50 000 ha¹³⁰, soit de l'ordre d'un à deux millièmes de la SAU¹³¹. Cela peut concerner aussi bien des toitures PV sur des bâtiments (étables, serres...) que des installations dans les champs sous diverses formes en fonction de l'activité et des conditions pédoclimatiques (ombrières, centrales au sols, panneaux verticaux). En 2017, les installations agricoles, tous secteurs confondus, comptaient pour 13 % de la production d'électricité PV nationale avec une production de 1,2 TWh¹³².

Les bâtiments d'élevage, un gisement important pour le photovoltaïque

Le potentiel du bâti, dans le cas des bovins, représente un gisement important, déjà utilisé depuis longtemps. Le bâti existant, pour l'élevage bovin, s'élevait en 2015 à 3372 m² par exploitation, en moyenne, laitiers et allaitants mélangés, ce qui représente plus de 40 000 ha de bâtis¹³³.

Entre 2000 et 2019, les constructions de bâtiments agricoles (toutes OTEX confondues) ont été comprises entre 10 et 14 millions de m² par an (soit entre 1 000 et 1 400 ha)¹³⁴. Lorsque la construction de bâtis neufs est couplée à un contrat PV, cela diminue voire annule le coût de l'investissement pour l'exploitant et cela aide au développement de la PPE. Des exemples des

¹²⁹ *Panorama de l'électricité renouvelable*, RTE (2021)

¹³⁰ Dans le cas d'une densité élevée de l'occupation des panneaux PV, le chiffre de 1 MW/ha fixe un ordre de grandeur, mais si l'activité agricole principale requiert l'espacement des panneaux ou des inclinaisons appropriées, cette densité est amenée à diminuer jusqu'à un facteur 2 typiquement.

¹³¹ La SAU française a diminué de 27 088 milliers d'ha en 2010 à 26 864 milliers d'ha en 2020, soit une baisse annuelle moyenne de 22 400 ha par an. Il suffirait de consacrer une à deux années de perte de SAU à des installations agrivoltaïques pour atteindre les objectifs 2028 de la PPE.

¹³² *Production d'énergie par le solaire photovoltaïque en élevage*, collection l'Essentiel de l'IDELE (2020). L'ADEME ne dispose pas d'indicateurs fiables plus récents de la surface agricole utilisée pour la production photovoltaïque.

¹³³ Graph'agri 2021, MASA.

¹³⁴ En 2020, elles ont chuté à seulement 7,5 millions de m², mais il est difficile à ce stade de savoir s'il s'agit d'une conséquence directe ou indirecte du contexte sanitaire.

initiatives développées par des collectifs d'agriculteurs de la Nièvre sont rapportés plus loin dans cette annexe.

Selon l'IDELE, la construction de bâtiments dans le seul secteur de l'élevage représente 3 millions de m² de toitures par an (300 ha/an), dont 40 % peuvent être équipées de PV (pour des raisons d'orientation ou de possibilité de raccordement au réseau), ce qui correspond à un potentiel d'accroissement de 0,12 TWh par an, soit 0,7 TWh d'ici à 2028. L'IDELE donne des exemples d'investissements avec des durées de retour sur investissement de 6 à 9 ans.

Au-delà des bâtiments neufs, le gisement de 400 millions de m² de bâtiments existants, dont la rénovation de la toiture peut être financée par l'installation d'une centrale photovoltaïque, doit permettre de répondre à une partie significative du cahier des charges de la PPE¹³⁵. Même si les bâtiments anciens ne conviennent pas toujours (un renforcement de la structure est souvent nécessaire et source de surcoûts), souvent ces projets sont gagnant-gagnant entre la transition énergétique et l'élevage.

Jusqu'à présent, ces développements ont reposé sur des tarifs de rachat garantis par l'État assez favorables. Pour que ces développements se poursuivent, il faut soit que les tarifs de l'électricité s'installent de façon durable à des niveaux élevés, soit que l'État puisse poursuivre ces aides, le PV sur les toits ayant l'avantage, par rapport à l'agrivoltaïsme dans les champs, de ne pas nécessiter de compromis avec l'activité agricole et de moins affecter les paysages. L'agrivoltaïsme reste cependant entre 25 et 40 % moins cher en €/kWh, pour des raisons d'économies d'échelle (les centrales sont potentiellement plus grandes que sur des bâtiments) et de frais de structures moins élevés.

L'agrivoltaïsme, un potentiel à exploiter davantage

Au-delà des bâtis, les panneaux PV peuvent être installés dans des champs. De façon à ne pas pour autant diminuer davantage la surface agricole, seuls des projets permettant de coupler une activité agricole et une production photovoltaïque sont acceptés par le code de l'urbanisme¹³⁶. Ainsi les installations apportant un service direct à l'activité agricole sur la parcelle (adaptation au changement climatique ou amélioration du bien-être animal par exemple), ne dégradant pas trop (ou « *de façon acceptable* ») la production agricole et enfin, maintenant ou améliorant le revenu des éleveurs, peuvent prétendre à une qualification d'agrivoltaïsme, selon l'ADEME¹³⁷. Selon l'appel d'offre de la CRE qui a été le premier, en 2019, à donner une définition de ce terme, l'agrivoltaïsme décrit en effet « *des installations permettant de coupler une production photovoltaïque secondaire à une production agricole principale en permettant une synergie de fonctionnement démontrable* ». Différents types de contrats publics d'achat viennent soutenir le développement du PV, mais la contractualisation directe avec un producteur d'électricité privé est également possible. A ce stade, les projets sur des parcelles en élevage ont concerné davantage des ombrières pour les volailles ou les moutons, les bovins nécessitant des fondations et des structures beaucoup plus solides pour

¹³⁵ Comme la densité des panneaux PV sur les toitures est élevée, une hypothèse de 20 % seulement des bâtiments existants susceptibles d'être équipés conduit à un à potentiel de production possible de 8 TWh.

¹³⁶ Articles L 111-4, L151-11 et L 161-4 du code de l'urbanisme.

¹³⁷ *Caractériser les projets photovoltaïques sur terrains agricoles et l'agrivoltaïsme*, ADEME (2021)

porter les panneaux PV, avec des coûts plus importants¹³⁸. Cependant, le développement d'agrivoltaïsme en élevage bovin est possible, avec un coût d'investissement au départ plus élevé¹³⁹. Il a l'avantage de pouvoir être développé dans de nombreuses régions, l'élevage ovin de son côté étant surtout présent dans certaines parties de l'Occitanie, de la Nouvelle Aquitaine ou du Massif Central, ne correspondant pas toujours aux besoins les plus massifs en termes d'électricité. En 2021, la surface de PV « au sol » dans le cadre de l'agrivoltaïsme représenterait 500 ha de surfaces selon l'IDELE¹⁴⁰, principalement pour des ovins à ce stade.

Le développement gagnant-gagnant de la production d'énergie photovoltaïque en agriculture nécessite davantage de cadrage

Qu'elles empruntent les voies de l'agrivoltaïsme dans des prés, ou celles des panneaux photovoltaïques installés sur des bâtis agricoles neufs ou rénovés, qu'elles contribuent à l'investissement de l'agriculteur ou qu'elles lui apportent une rente de fonctionnement, les différentes solutions en développement de production d'électricité dans un cadre agricole constituent une source possible et importante de soutien aux exploitants, une source de revenus sécurisée et constante, de plus, ce qui n'est pas négligeable pour une activité habituée aux aléas.

Ce supplément de revenu aux agriculteurs est de nature à faciliter l'accompagnement de la nécessaire transition de l'élevage bovin. Si un exploitant présente une externalité positive (par exemple s'il joue un rôle important dans sa zone rurale, ou s'il valorise des terres non utilisables autrement), mais que la faible performance économique de son exploitation l'empêche de prospérer, et peut être empêchera de trouver une transmission lors de son départ à la retraite, la synergie avec une production d'électricité photovoltaïque peut aider à surmonter cette mauvaise situation. Certains éleveurs en difficulté ont été sauvés par une centrale agrivoltaïque. Les revenus engrangés par l'activité de production d'électricité peuvent également être mutualisés pour construire une politique plus générale, comme le montrent les réalisations dans la Nièvre décrites plus loin.

Plusieurs écueils sont à éviter. Il faut veiller à la pérennité de l'activité agricole¹⁴¹. Le partage des revenus entre le propriétaire, l'exploitant, et éventuellement une part redistributive à l'ensemble de l'agriculture locale font l'objet de différentes propositions. Des initiatives diverses apparaissent au niveau des départements, soit de la part des DDT, soit de la part des chambres d'agriculture. Les calculs des mesures de compensation collective agricole lors des développements des projets ne font pas l'objet de cadrages suffisants et sont dépendants d'un département à l'autre, des acteurs et des circonstances. Cela peut amener à retarder ou à faire échouer des projets. La phase d'expérimentation étant maintenant passée, il est souhaitable qu'un cadrage des conditions de partage des revenus soit arrêté, pour accélérer ces développements, gagnants pour les agriculteurs et gagnants pour le succès de la PPE.

Une attitude proactive du MASA, conscient que le maintien de ces développements est une chance pour l'agriculture et pour l'élevage, est indispensable. La production d'énergie a

¹³⁸ Avec des ovins, une hauteur de panneaux de 1m suffit pour laisser passer les animaux sous les panneaux sans risque de blessure ou d'endommagement des panneaux, cette hauteur monte à 2,50 m à 3 m pour des bovins.

¹³⁹ Les bureaux d'études s'intéressent de plus en plus à l'agrivoltaïsme en élevage bovin. Un parc de ce type sera prochainement installé sur 15 ha de pâture sur le site Feder de Rix dans la Nièvre.

¹⁴⁰ *Agrivoltaïsme appliqué à l'élevage des ruminants*, collection guide pratique IDELE (2021).

¹⁴¹ Le loyer dû à la production d'électricité pouvant s'avérer, selon les cas, plus intéressant que le résultat de l'exploitation agricole, il existe un risque que l'exploitant préfère arrêter cette dernière, ce qui n'est pas conforme à l'esprit de l'agrivoltaïsme. Il est même arrivé que certains projets avec une activité agricole « alibi » aient été montés.

vocation à faire pleinement partie des multiples missions de valorisation des terres par les entreprises agricoles.

Le financement de bâtiments agricoles avec une centrale photovoltaïque : l'exemple de la Nièvre

Appréhender les tenants et les aboutissements d'un engagement sur 20 ou 30 ans pour développer une centrale photovoltaïque, sur le toit d'un bâtiment ou sur une surface agricole en coactivité, bien gérer les investissements, la contractualisation, les dossiers administratifs et les risques, n'est pas forcément facile pour un exploitant isolé. Aussi, la Chambre départementale de la Nièvre (elle n'est pas la seule) a-t-elle mis en œuvre des solutions collectives, ce qui permet de mettre en confiance les exploitants dans un cadre construit en commun, de partager les gains et les risques, de permettre des économies d'échelle et de réduire les inégalités entre exploitants, en mutualisant les frais de raccordement au réseau.

Pour développer la production photovoltaïque sur les toits des bâtiments, la Chambre a ainsi été à l'initiative de la création de trois SAS qui rassemblent 48 exploitants du département. Le principe est de permettre le financement de la construction d'un bâtiment neuf chez un exploitant grâce à la vente d'électricité. Quelques bâtiments-types, multifonctionnels, de stabulation ou de stockage, ont été conçus afin de mutualiser les frais d'études et de conception.

Chaque exploitant associé de la SAS met à disposition une micro-parcelle agricole à la SAS, pour que cette dernière finance et construise le bâtiment équipé de panneaux photovoltaïques et enfin assure la vente de l'électricité. La SAS permet parallèlement l'usage du bâtiment à l'entreprise agricole.

Tableau n° 18 : Chiffres clefs de la production d'électricité photovoltaïque dans les trois SAS de la Nièvre

<i>Nom de la société</i>	SAS 58 solaire	SAS solaire énergie 58	SAS agri solaire 58
<i>Nombre d'associés</i>	14	11	23
<i>Surface totale PV</i>	15 182 m ²	6 788 m ²	11 300 m ²
<i>Puissance crête totale</i>	2,4 MW	1,2 MW	2,3 MW
<i>Energie produite</i>	2,8 GWh/an	1,274 GWh/an	2,658 GWh/an
<i>Montant investissement</i>	4,5 M€	1,85 M€	3,85 M€

Source : CDA 58

Si les banques exigent au départ que les exploitants financent de l'ordre de 30 % de la construction, *in fine* la totalité de l'investissement est payé par la vente d'électricité. On demande donc aux exploitants en quelque sorte une avance remboursable. Ces derniers touchent également un revenu modique pendant la période.

Les ordres de grandeur des tarifs de rachat de l'électricité par l'Etat permettent de couvrir l'investissement dans de bonnes conditions. Par exemple, avec un tarif de rachat de 100 €/MWh (ordre de grandeur issu de l'arrêté tarifaire de rachat de l'électricité du 9 mai 2017 utilisé pour les trois SAS), une production de 2,8 GWh rapporte 280 000 € par an, soit 5,6 M€ sur 20 ans, pour un investissement initial de 4,5 M€. La viabilité de ce modèle de développement, plus onéreux en investissement que l'agrivoltaïsme dans les prairies, repose cependant sur la pérennité du tarif de rachat proposé par l'Etat.

Le développement de l'agrivoltaïsme dans la Nièvre

Par ailleurs, la Chambre départementale de la Nièvre a également créé un Groupement d'utilisation de financements agricoles (GUFA) en vue de favoriser le développement de l'agrivoltaïsme (cette possibilité étant ouverte par l'article D514-16 du CRPM¹⁴²). Ce GUFA est une SAS avec quatre associés : la CDA 58, la Confédération Paysanne de la Nièvre, la Fédération des Syndicats d'Exploitants Agricoles de la Nièvre et les Jeunes Agriculteurs de la Nièvre. Le GUFA peut intervenir sous forme d'attribution de subventions, d'avances remboursables ou de prises de participations.

Une commission interne d'expertise agrivoltaïque, composée d'élus de la Chambre d'agriculture et ouverte aux membres de la CDPENAF¹⁴³, est saisie en amont de cette dernière pour évaluer la consistance du projet, sa conformité aux conditions de l'agrivoltaïsme, sa viabilité technique et économique. Le travail de cette commission permet de rassurer les détracteurs du photovoltaïsme, en leur apportant des garanties quant à la préservation de l'activité agricole sur les terres. En juillet 2022, six projets de la Nièvre étaient déjà passés en CDPENAF avec succès et étaient maintenant pourvus de permis de construire, la voie de leur réalisation concrète étant maintenant ouverte.

La CDA58 affiche la volonté de « maîtriser » le développement de l'agrivoltaïsme au sol en limitant à 2 GW crête les objectifs pour le Département (c'est-à-dire en limitant à seulement 1 % la SAU consacrée à l'agrivoltaïsme)¹⁴⁴, et en limitant à 70 ha et à 50 % de la surface agricole le déploiement de centrales photovoltaïques chez un exploitant. Ces précautions permettent d'empêcher le risque de spéculation foncière et de hausse des loyers

¹⁴² Article 514-16 du CRPM :

« Avec l'accord de l'autorité de tutelle, les membres du réseau des chambres d'agriculture peuvent, dans le cadre de leurs compétences, participer au capital d'une société par actions régie par le livre II du code du commerce, dénommée groupement d'utilisation de financements agricoles.

Ces groupements sont compétents pour réaliser toutes opérations destinées à contribuer à l'amélioration de la performance économique, sociale et environnementale des exploitations agricoles et de leurs filières et accompagner la démarche entrepreneuriale et responsable des agriculteurs dans les territoires.

A ce titre, ils peuvent notamment soutenir, dans le respect des encadrements communautaires, les exploitants agricoles dans leurs projets d'installation ou de développement de leurs entreprises, notamment par la prise de participation au capital social de leur société, sélectionner les projets susceptibles de bénéficier temporairement de cette solution de financement et accompagner les agriculteurs dans leur démarche en assurant un suivi technico-économique.

Ils exercent leurs activités uniquement sur le territoire des chambres d'agriculture qui en sont membres. »

¹⁴³ Les commissions de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) ont été créées par la Loi d'Avenir pour l'Agriculture, l'Agroalimentaire et la Forêt (LAAAF) du 13 octobre 2014, dans le but de lutter contre l'artificialisation des terres. Présentes dans chaque département, elles sont notamment consultées pour toute question relative à la réduction des surfaces agricoles. Elles émettent également un avis sur l'opportunité des projets d'agrivoltaïsme, en validant la co-production agricole et de production électrique.

¹⁴⁴ La Nièvre, avec une surface de 6 817 km², occupe à peu près un quatre-vingtième de la surface de la métropole. L'objectif de la Nièvre correspondrait donc, pour peu qu'il fût généralisé à l'ensemble du territoire métropolitain, à 160 GWc d'agriPV, soit quatre fois plus que l'objectif 2028 de la PPE.

agricoles. Elle souhaite également un développement équilibré sur les différents territoires du département. Ces résolutions ont été adoptées par la session de la CDA 58 le 28 Février 2021. Elle affiche aussi le but d'aider les installations des jeunes agriculteurs dans sa politique.

L'énergéticien exploitant de la centrale photovoltaïque verse à l'agriculteur un revenu de 1000 €/an/ha. Il faut noter que ce dernier perd cependant dans le même temps les quelques centaines d'euros d'aides surfaciques de base de la PAC. Il conserve toutefois les aides couplées et les MAEC. Globalement, l'exploitant touche un surplus de revenu significatif.

Par ailleurs, le GUFA retire également de l'énergéticien une recette de 1 500 € / MWc / an, ce qui est du même ordre de grandeur que le revenu de l'agriculteur. Le GUFA compte utiliser cet argent pour aider collectivement l'agriculture de la Nièvre, ce qui facilite l'acceptabilité des projets, dans une optique redistributive.

Si la CDA 58 parvient à son objectif d'installer 2 GWc de panneaux agrivoltaïques, cela assurera au GUFA une recette de 3 M€ par an. Ces ressources lui permettront au GUFA de financer divers projets au bénéfice d'un grand nombre d'exploitations agricoles du département (installations de jeunes agriculteurs, création de retenues d'eau pour s'adapter au réchauffement climatique, maintien d'un abattoir en difficulté sur le territoire, financement d'un CUMA...).

La CDA 58 est par ailleurs en négociation avec les EPCI et le Conseil Départemental pour partager la taxe IFRER issue de ces installations photovoltaïques. Ils mettent en avant l'argument que cette manne financière n'existant pas sans la bonne volonté des agriculteurs, il est normal que l'agriculture en récupère collectivement une partie.

Annexe n° 21. Les déterminants de la performance économique des éleveurs

Les indicateurs de performance économique

Une méthode classique pour étudier la performance économique consiste à prendre comme indicateur l'EBE / UTANS net des subventions. Toutefois, ces indicateurs issus de la comptabilité des entreprises, comme le RCAI ou l'EBE/ UTANS, ne disent pas tout de la bonne santé d'une exploitation qui inclut plusieurs dimensions. Ces indicateurs traditionnels varient également en fonction du contexte juridique et fiscal, ce qui complique leur utilisation pour étudier des évolutions dans le temps. Ils sont par ailleurs sensibles aux stratégies d'investissement des exploitants¹⁴⁵.

La méthodologie employée ici entend dépasser ces limites en créant une typologie de performance économique intégrant plusieurs dimensions de la santé économique et financière d'une exploitation (la productivité du capital, la capacité à faire face à la dette, et le revenu par travailleur). Chaque exploitation est classée sur ces trois dimensions en fonction de sa position par rapport à la médiane de son OTEX pour une année donnée (0 si elle est située en-dessous de la médiane, 1 sinon). Cette méthode reprend celle utilisée dans le projet Agr'Income¹⁴⁶. Deux typologies découlent de ces informations : la première contient huit classes correspondant aux huit combinaisons possibles des trois indicateurs, la seconde est un score de 0 à 3, obtenu en ajoutant simplement les trois classements.

Tableau n° 19 : Répartition des exploitations dans différentes catégories de performance

Année	OTEX	Endetté, peu productif et bas revenus	Endetté, peu productif et hauts revenus	Endetté, productif et bas revenus	Endetté, productif et hauts revenus	Peu endetté, peu productif et bas revenus	Peu endetté, peu productif et hauts revenus	Peu endetté, productif et bas revenus	Peu endetté, productif et hauts revenus
2010	45	16%	7%	14%	13%	15%	12%	5%	18%
2010	46	20%	4%	16%	11%	11%	16%	4%	20%
2010	47	21%	5%	13%	12%	10%	15%	7%	19%
2020	45	18%	6%	15%	11%	13%	13%	4%	20%
2020	46	23%	4%	13%	10%	9%	15%	5%	21%
2020	47	12%	10%	15%	12%	15%	12%	6%	17%

Source : RICA, traitement Cour des Comptes

La répartition des exploitations dans les huit différentes catégories dans le tableau ci-dessus montre une distribution plus élevée dans les catégories extrêmes en allaitant et lait, et une légère accentuation de cette concentration aux extrêmes depuis 2010. Cela démontre qu'il existe une corrélation entre les trois différentes dimensions de la santé économique des exploitations que nous avons retenu.

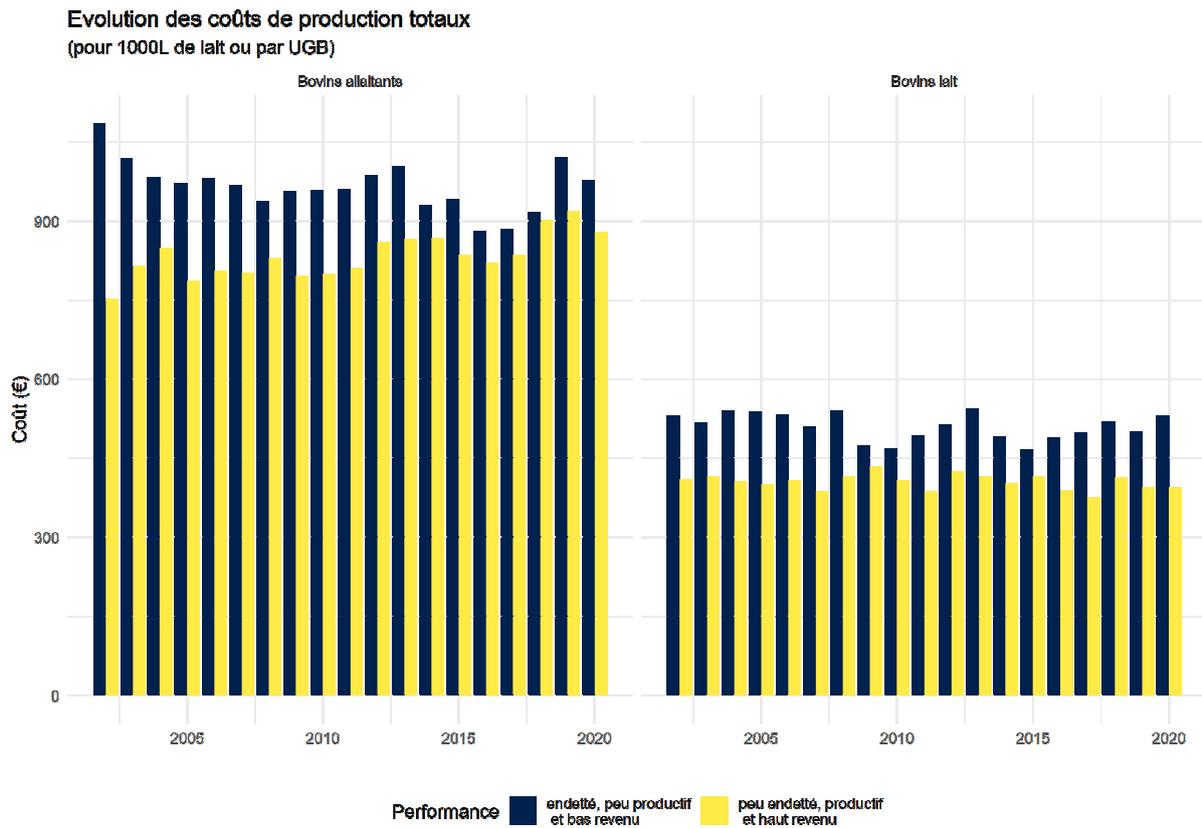
¹⁴⁵ Le RCAI est l'indicateur à partir duquel sont calculés les cotisations sociales et impôts dont les exploitants sont redevables.

¹⁴⁶ *Hétérogénéité, déterminants et trajectoires du revenu des agriculteurs français*, Projet Agr'Income, sous la coordination de Laurent Piet.

Des différences de structures de coût en fonction des catégories de performance

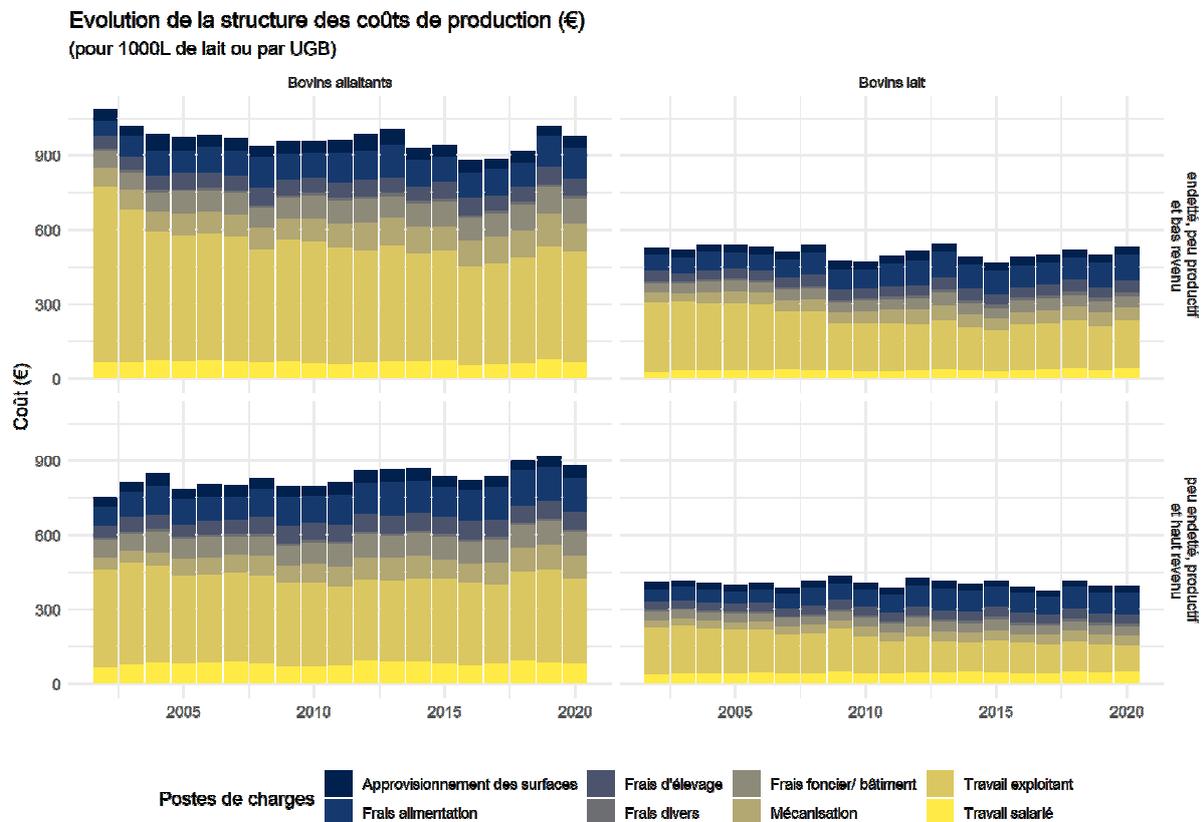
L'étude de la structure des coûts de production des exploitations révèle certaines différences entre celles appartenant aux typologies associées à la plus mauvaise ou à la meilleure performance économique. Comme le montre le graphique ci-dessous, les exploitations performantes ont dans l'ensemble des coûts de production moyens, exprimés aux 1 000 litres de lait ou à l'UGB produits, inférieurs aux exploitations moins performantes.

Graphique n° 39 : Coûts de production des exploitations pour les deux Otex spécialisées, pour 1000 l de lait ou par UGB



Les structures de coûts diffèrent également en fonction de la performance, comme le suggère le graphique suivant :

Graphique n° 40 : Évolution de la structure des coûts de production (€) pour 1000 l de lait ou par UGB



Les différences les plus significatives semblent porter sur le nombre de personnes travaillant dans les exploitations et le fait qu'elles soient salariées ou non, ainsi que sur les dépenses de mécanisation. Ces observations suggèrent que la performance économique est positivement corrélée à la part du travail salarié et négativement corrélée aux dépenses de mécanisation dans les coûts de production. L'éleveur peu endetté, productif et avec des hauts revenus, présente des coûts de production plus faibles, notamment pour ce qui concerne la mécanisation. Il emploie des salariés.

Cependant les différences observées par cette méthode méritent d'être confirmées par une analyse complète, pour toutes les variables, des déterminants clairs de la performance économique à partir de la composition des coûts de production. Il est alors nécessaire de dépasser l'observation de la moyenne et d'isoler les effets marginaux des postes suggérés par cette première analyse, en développant un modèle logistique complet.

Analyse économétrique à l'aide d'un modèle logistique

Toutes les variables susceptibles d'influencer la performance économique et disponibles sur l'échantillon du RICA ont été retenues dans notre modèle (tous les postes du coût de production), afin de déterminer si le « surinvestissement » dans un poste nuit à la performance économique de l'exploitation. On peut par exemple supposer que pour deux exploitations semblables, celle ayant des frais de mécanisation plus importants aura un revenu moindre et

donc une performance économique plus basse. Comme pour les résultats précédents, les coûts de production sont ramenés à 1000 L de lait pour l’OTEX laitière et à l’UGB pour l’OTEX allaitante. Pour cette analyse, nous avons séparé les frais de mécanisation des frais de carburant pour étudier l’effet isolé des frais de carburant sur la performance - une question intéressante étant donné les prévisions d’augmentation du prix de l’énergie.

Les autres variables incluent les caractéristiques structurelles de l’exploitation (taille du cheptel, SAU) et les prix de vente. Cette étude permet de vérifier statistiquement l’hypothèse selon laquelle les variables mentionnées affectent la performance économique, et de comparer l’effet de chacune des variables. Une bonne performance dépend-elle principalement de variables structurelles (quantité de facteurs de production), ou des choix des exploitants dans l’allocation de leurs ressources ? Et parmi les différents postes d’allocation de ressources (frais d’élevage, mécanisation, foncier), lesquels influencent le plus fortement la performance ?

Pour corriger le biais de non-indépendance des observations lié à la structure stratifiée des données, on utilise la méthode des moindres carrés généralisés qui permet par ailleurs de préciser le poids de chaque exploitation dans la régression. Enfin, l’échantillon initial contient les données sur la période 2002-2020 ; certaines exploitations apparaissent donc plusieurs fois. La base de données est alors filtrée des exploitations présentes plusieurs fois afin d’obtenir un sous-échantillon robuste à l’autocorrélation. On sélectionne de manière aléatoire une année parmi les différentes années sur lesquelles sont présentes les exploitations pour obtenir un échantillon constitué uniquement d’exploitations distinctes. Nous obtenons alors un total de 4 498 exploitations.

Chaque estimateur β_i correspond à l’effet de l’augmentation d’une unité de la variable associée sur la probabilité d’appartenir à la catégorie performante. Il s’écrit comme suit :

$$\log \left[\frac{Pr(PerfEco_i = 1 | X)}{1 - Pr(PerfEco_i = 1 | X)} \right] = \alpha_0 + \sum_i \beta_i X_i$$

Dans cette expression, la somme pondérée à l’aide des estimateurs s’écrit :

$$\begin{aligned} \sum_i \beta_i X_i = & \beta_1(\text{Travail salarié}) + \beta_2(\text{Charges de carburant}) \\ & + \beta_3(\text{Frais de mécanisation}) + \beta_4(\text{Coût foncier : fermages, emprunts ...}) \\ & + \beta_5(\text{Frais de surfaces : engrais, phyto, semences ...}) + \beta_6(\text{SAU}) \\ & + \beta_7 \left(\frac{\text{Nb de vaches}}{\text{UTA}} \right) + \beta_8(\text{Frais d'élevage: vétérinaire, reproduction ...}) + \dots \\ & + \beta_{11}(\text{SAU}^2) + \beta_{12} \left(\left(\frac{\text{Nb de vaches}}{\text{UTA}} \right)^2 \right) \end{aligned}$$

Pour ce qui concerne les deux variables SAU et nombre de vaches par UTA, nous avons introduit en plus deux termes non linéaires fonctions du carré de ces deux variables (c’est la dernière ligne de la formule ci-dessus), pour tester l’hypothèse, entendue sur le terrain, que la performance va croissante avec ces deux variables mais jusqu’à un certain point. Ces deux estimateurs vont nous renseigner sur cette non linéarité.

D’autres paramètres sont pris en compte, non écrits dans la formule ci-dessus par souci de concision, tels que le prix de vente, le coût des aliments, l’autoconsommation, etc.

On ne considère que les valeurs 0 et 3 de la performance économique afin d'avoir une variable expliquée binaire. Les estimateurs β_i obtenus peuvent s'interpréter de la manière suivante : si le coefficient β associé au travail salarié, pour une exploitation laitière, vaut 1,033, cela signifie qu'une exploitation qui attribue 1 € (pour 1 000 litres de lait ou par UGB) de plus par unité de production au travail salarié augmente de 3 % la probabilité d'appartenir à la catégorie la plus performante. Dans le tableau ci-dessous, nous ne reportons que les coefficients qui s'écartent ainsi de 1 de manière significative, c'est-à-dire les variables qui in fine apparaissent comme des déterminants de la performance économique des éleveurs. Ces valeurs présentent toutes des facteurs p très inférieurs à 5 % et sont donc valables statistiquement.

Tableau n° 20 : Estimateurs les plus significatifs, montrant les variables les plus déterminantes dans la performance économique des élevages bovins.

<i>Déterminants</i>	Lait	Viande
<i>Travail salarié</i>	1,033	1,013
<i>Mécanisation</i>	0,962	0,987
<i>Coût du foncier</i>	0,975	0,992
<i>Charges de carburant</i>	0,963	0,976
<i>Nombre de vaches par UTA</i>	1,090	1,082
<i>SAU</i>	1,059	1,052

Source : RICA, traitement Cour des Comptes.

L'augmentation des frais de mécanisation, du foncier et des charges de carburant sont négativement associés à la performance économique, avec par exemple une augmentation des frais de mécanisation de 1 € (pour 1000 litres de lait ou par UGB) qui réduit de 3,8 % la probabilité d'appartenir à la catégorie la plus performante en laitier.

Si la SAU et la taille du cheptel sont très positivement corrélées à la performance, comme le montre le tableau ci-dessus, on observe cependant bien une non linéarité qui fait que cet effet disparaît au-delà d'un certain seuil pour le nombre de vaches par UTA. Il existe une taille optimale du troupeau par UTA, qu'il n'est pas bon de dépasser. Cet effet de seuil n'est pas visible pour la SAU.

Une augmentation des frais de carburant de 1 € (pour 1000 litres de lait ou par UGB) réduit de 3,7 % la probabilité d'appartenir à la catégorie la plus performante en laitier (2,4 % en viande). Les charges de carburant augmentent par exemple lorsque les terres de l'exploitation sont très éloignées les unes des autres, ce qui pèse sur la performance économique de celle-ci. L'effet du carburant, quoiqu'un peu plus faible, est aussi très important en viande.

D'une manière générale, ces effets sont toujours plus prononcés en lait qu'en viande, ce qui montre que la performance économique est plus sensible aux paramètres dans l'élevage laitier, très optimisé.

Ces résultats ont par ailleurs été confirmés par un modèle linéaire de l'EBE net de subventions par UTANS. Ce dernier modèle confirme également la présence d'un effet de seuil au-delà duquel l'augmentation du nombre de vaches par UTA cesse d'être bénéfique pour la performance économique de l'exploitation. Si les exploitations trop petites ont peu de chances d'être performantes économiquement, une valeur trop élevée de vaches par UTA ne doit pas être dépassée.