

Paysage bovin wallon... demain: Une vision à moyen terme indispensable

Yves Somville, Directeur du Service d'Etudes de la FWA

En vingt ans, le paysage bovin wallon s'est modifié profondément. Dans les lignes qui suivent, les éléments statistiques nous aideront à mieux appréhender cette évolution. L'intégration de certaines données permettra aussi de lancer la réflexion sur l'orientation que pourrait prendre le secteur sur le moyen terme. Cependant, une bonne dose de modestie doit sous-tendre un tel exercice prospectif. En 1986, en effet, qui aurait pu prévoir les crises de la vache folle et de la dioxine, la rapidité de la chute du régime communiste, avec en corollaire l'élargissement à 12 pays d'Europe Centrale et orientale, ou encore plus près de nous, la peste aviaire et la langue bleue?

Il ne s'agit toutefois pas ici de renier l'utilité des nombreux colloques et séminaires ayant pour thème « L'agriculture européenne en l'an 2020 ». Au contraire, pour autant que l'on se souvienne et tire les leçons du passé plus ou moins récent et qu'on les mette en perspectives avec des processus incontournables dans le monde d'aujourd'hui, telles, pour n'en citer que deux, la globalisation et la sensibilité grandissante de nos concitoyens aux modes de productions agricoles, ce type de réflexions peut apporter quelques enseignements. Nous pensons notamment aux considérations environnementales mais aussi à tout ce qui touche à la qualité et à la sécurité des produits alimentaires.

Et si grâce aux débats organisés sous tous azimuts, on parvient à apporter les réponses ad hoc aux producteurs, dans un temps compatible avec la mise en place de réorientations éventuelles, on aura fait oeuvre utile. Mais, dans cet exercice de définition du paysage agricole que l'on souhaite pour le moyen terme, il faut garder à l'esprit que derrière toute politique, des hommes travaillent, investissent et exigent un minimum de stabilité législative afin de pouvoir raisonner leurs investissements, honorer les remboursements pour en fin de compte tirer un revenu décent de leur activité.

1. Le paysage bovin wallon ces dernières années.

Depuis l'avènement des quotas laitiers en 1984, en Région wallonne, le nombre d'exploitations détentrices de bovins est passé de 27.981 à 12.593 en 2005; le nombre de bovins évoluant de 1.460.378 à 1.348.032 sur le même laps de temps. Ces chiffres traduisent une évolution significative des structures, au travers d'un agrandissement continu du cheptel moyen. Si les troupeaux affichaient 54,9 bovins par ferme en 1985, en 2004, le compteur pointait 104 têtes.

Une autre tendance importante s'observe au plan des troupeaux laitiers et allaitants. Bloqué par le contingentement et l'augmentation continue de la productivité, le nombre de vaches laitières n'a cessé de régresser, pour atteindre aujourd'hui quasi la moitié de ce qu'il représentait voici vingt ans. Aujourd'hui, la Région wallonne totalise encore environ 240.000 vaches laitières contre 460.000 en 1984. En parallèle, le troupeau allaitant a été multiplié par 3, à 329.265 en 2005, contre seulement 109.123 au début du contingentement laitier.

Au niveau des races, si les détenteurs restent encore majoritairement attachés au BBB, une évolution est toutefois perceptible. En effet, l'importance relative du cheptel vaches des races charolaise, limousine, blonde d'Aquitaine et croisement pour la viande, dans le total des vaches recensées, croît continuellement, passant de 5 à 10,9 % entre 1984 et 2005.

Sous des structures en perpétuelle mutation, en 2004, la production bovine représentait le poste le plus important de la valeur de production agricole finale wallonne: elle affichait 388 millions d'euros, soit 26,6% du total, ayant détrôné le lait en 2003.

2. Mise en perspectives

Quand on parle perspectives, de nombreux éléments peuvent bien entendu être évoqués. Nous retiendrons essentiellement le nombre de candidats à la reprise, influencé lui-même par les politiques agricoles pressenties sur le moyen terme ainsi que par le revenu escompté dans la spéculation.

Selon les résultats du recensement agricole 2005, 13,6% des exploitations agricoles wallonnes déclarent avoir un successeur, 38% étant toujours dubitatives. Si on ne considère que les chefs d'exploitations de 50 ans et plus, qui représentent 50% du total des fermes, 18% affirment avoir un successeur, tandis que 29% hésitent toujours.

Quant aux politiques agricoles elles sont en transformation continue depuis une quinzaine d'années. Dès 1992, les prix d'intervention ont subi une diminution progressive jusqu'à la suppression totale du mécanisme de retrait en cas de surcharge du marché, en date du premier juillet 2002. Parallèlement, les aides directes se généralisèrent et furent progressivement revalorisées, sans toutefois jamais compenser totalement les réductions des prix garantis; la réglementation européenne imposa, des mécanismes de contingentements. Dans le même temps, les considérations environnementales et de bien être animal devinrent incontournables. En 2003, une dernière touche fut insérée ayant pour noms principaux: modulation et conditionnalité.

Ces réformes successives ont entraîné une réduction significative de la valeur de production en viande bovine entre 1991 et 2004, puisqu'elle est passée de 576 à 388 millions d'euros. Les raisons sont à trouver dans les baisses de prix garantis en même temps que dans une réduction du volume de la production. Précisons toutefois que les aides compensatoires ne sont pas comptabilisées dans la valeur de production. Enfin, est-il nécessaire d'insister sur le fait que depuis 1992, la part des aides compensatoires dans le revenu issu du volet « bovin » n'a fait que monter en puissance, et est devenue prépondérante, même si variable d'une année à l'autre.

3. Une vision à moyen terme indispensable

La politique agricole réformée de 2003 à peine entrée en application, on parle déjà dans les milieux européens, de l'établissement d'un bilan de santé pour 2007/2008, de discussions budgétaires dès 2009 pour préparer l'après 2013 et la prochaine réforme de la PAC.

Il faut bien avouer que ces réformes à répétition, intervenues sur un laps de temps relativement court, compliquent sérieusement le raisonnement d'investissements nouveaux.

Aujourd'hui toutefois, la profession a peut être une chance d'influer sur les futurs choix politiques, les discussions étant lancées bien avant les dates butoirs. Encore faudrait-il que la partition ne soit pas déjà écrite.

Certaines déclarations, émanant de la Commission, peuvent en effet semer la confusion quant à l'espace de discussion encore disponible. Que penser quand la Commissaire Mme Fischer Boel déclare lors d'un débat sur l'avenir des quotas laitiers à la commission agricole du Parlement européen que : *« le scénario le plus prometteur pour le secteur laitier européen est celui sans quota. Il permettrait aux producteurs les plus efficaces de bénéficier des marchés*

en croissance, en évitant les coûts exorbitants liés à la reprise des droits de production, particulièrement pour les jeunes fermiers..... » et plus en avant, dans le même débat, on pouvait entendre: *« cependant il est prématuré de prendre des mesures (...) tant que le rapport sur les perspectives du marché laitier, prévu fin 2007, n'est pas disponible »*. Alors, finalement, après 2015 : prolongation du système ou suppression du quota laitier? La décision est-elle déjà prise ou peut-on encore réfléchir à un mécanisme qui permettrait un minimum de maîtrise de production?

Parfois, sur certains points, il y a des contradictions : le 18 décembre 2006 la Commissaire parlait d'une *« PAC amincie »* au-delà de 2013 et de la nécessité de *« tendre vers un découplage total »*; pourtant, lors de l'assemblée générale de la CGB, le 5 décembre dernier à Paris, le directeur adjoint de son cabinet, M. Borchardt déclarait *« notre but est clairement de s'orienter vers du découplage total des aides, afin de justifier plus facilement aux yeux du grand public le maintien des aides au-delà de 2013 »*, tout en reconnaissant que le découplage total ne peut pas s'appliquer aux vaches allaitantes! Ces diverses déclarations qui soufflent le chaud et le froid selon les interlocuteurs et le public cible ne facilitent guère la réflexion.

Peu importe, il s'agit d'être proactifs, en se disant qu'in fine, la décision relève du monde politique. Aussi, en tant que partenaire social, nous devons tout d'abord arrêter une position au sein de la profession, pour la relayer ensuite au niveau politique régional et fédéral afin que des alliances puissent se créer efficacement au niveau européen.

Dans cette intervention, je me limiterai aux choix à prendre sur des points qui influenceront le secteur de la viande bovine en Région wallonne.

Mais avant tout, il me semble utile, l'année jubilaire du traité de Rome, de se positionner sur l'opportunité de toujours défendre ou non les principes qui s'y trouvent.

3.1. Le traité de Rome.

Dans le titre II, chapitre Agriculture, du traité instituant la Communauté européenne, l'article 33 précise:

« 1. la politique agricole commune a pour but:

- a) d'accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique, en assurant le développement rationnel de la production agricole ainsi qu'un emploi optimal des facteurs de production, notamment la main-d'œuvre;
- b) d'assurer ainsi un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture;
- c) de stabiliser les marchés;
- d) de garantir la sécurité des approvisionnements;
- e) d'assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs. (...) »

Ce n'est pas le lieu de lancer un débat sur l'ensemble de cet article. Toutefois, arrêtons-nous un instant sur le quatrième objectif. Avec le recul, on peut dire que la PAC initiale a bien fonctionné; de même qu'il était nécessaire de l'adapter et qu'il sera encore utile de le faire à l'avenir. Mais est-ce pour cela que le tout au marché doit prévaloir? On a un peu l'impression que pour un nombre grandissant de consommateurs européens un approvisionnement garanti est devenu, non seulement un acquis, mais un droit. Or, malheureusement ce n'est pas le cas. Des étals garnis sont le résultat d'un processus de production que beaucoup de régions du monde nous envient d'ailleurs. Et les crises sanitaires, les accidents climatiques... nous rappellent sans cesse que la fonction de production agricole résulte d'un processus biologique, tributaire de nombreux facteurs loin d'être toujours maîtrisables dans le chef de l'éleveur. Aussi ne serait-il pas opportun de fixer un seuil minimum d'auto approvisionnement

alimentaire dans l'espace européen? L'évolution de la demande au niveau mondial, l'expérience de notre dépendance énergétique... ne devraient elles pas nous inciter à envisager une telle fixation? Ainsi, comme on le verra dans d'autres exposés, en matière bovine, depuis 2003, l'UE est devenue importatrice nette de viande bovine. En effet, entre 1991 et 2005, les exportations européennes sont passées de 1.329.164 tonnes à 284.669, les importations évoluant de 534.102 tonnes à 528.057 tonnes. Et en fonction des décisions ultérieures, intraeuropéennes ou liées aux négociations internationales, cette tendance pourrait s'accroître.

Outre la baisse du niveau d'auto approvisionnement, l'augmentation des importations pays tiers questionne quant à l'égalité des normes appliquées sur les produits indigènes et importés. Des rapports émanant des autorités vétérinaires européennes interpellent d'ailleurs à ce sujet. Bien sûr il y a l'OMC, et le multilatéral vaut mieux que la multiplication d'accord bilatéral. Mais j'ai toujours entendu dire que l'intérêt des accords OMC se trouvait dans le fait qu'ils devaient s'appliquer identiquement à tous les pays signataires afin de garantir l'équité et l'équilibre des marchés...

3.2. Des choix déterminants pour l'avenir du secteur bovin.

Il est clair que de nombreux points pourraient être abordés sous ce chapitre: modulation et plafonnement des aides, l'orientation « part time » de l'agriculture souhaitée, au vu de certaines déclarations, par Mme Fischer Boel, du volet environnemental ou encore tout l'aspect du volet budgétaire à terme. Contentons-nous, ici, d'évoquer trois points directement en phase avec l'avenir du secteur bovin, notamment en Région wallonne. Il s'agit du découplage, de l'avenir des quotas laitiers et de la conditionnalité.

En ce qui concerne l'alternative couplage-découplage, rappelons que le choix effectué par la Région wallonne fut celui de maintenir couplées les aides directes à la vache allaitante. Ce choix prévalut dans un souci de contribuer au maintien d'un tissu socio-économique tout spécialement dans les régions d'herbages obligés, surtout au moment où la réforme sucre, synonyme de droits au paiement unique initiés par l'historique « emblavements betteraves », n'était pas encore conclue. En plus de la pyramide des âges, évoquée au travers des successeurs potentiels ci-avant, des contraintes de mises aux normes et de conditionnalités, il y avait un risque en effet que ces régions ne se vident rapidement en cas d'option « découplage ». La conséquence à terme, étant une possible remise en cause, par la société elle-même, de ces aides désormais non liées à une production. A contrario, il faut admettre que le découplage des aides permettrait une facilité dans la gestion administrative des fermes mais aussi de l'Administration, ce qui n'est pas négligeable dans le contexte actuel, d'autant plus que le problème de risque de transferts de droits au paiement unique des régions d'herbages obligés vers les zones de cultures est moindre aujourd'hui, la réforme sucre étant accomplie. Toutefois, cet allègement administratif certain, ne signifierait pas absence de contrôles liés à la conditionnalité!

A propos des quotas laitiers, élément qui aura également un impact sur la production de viande bovine, la discussion n'est guère plus aisée. D'un côté, il est manifeste que les reprises de références laitières à des prix excessifs observées dans certains pays, obèrent la rentabilité du secteur et on comprend que d'aucuns déclarent que l'abandon du contingentement devrait améliorer la compétitivité du secteur. Rappelons cependant que dans un système de maîtrise de production, des mécanismes destinés à contenir les prix des transactions peuvent se concevoir. Nous en avons l'expérience en Région wallonne avec le système du « fonds des quotas ». Il est étonnant, voire regrettable, de constater qu'ils n'ont pas toujours le vent en poupe à la Commission.

Dans ce débat sur le découplage ou non et sur l'avenir des quotas laitiers, relevons une contradiction dans le chef de la Commission ou de certains experts selon qu'ils sont des économistes purs, des responsables de développement rural, ou encore des gestionnaires de marchés agricoles. Selon tel interlocuteur, il est essentiel de maintenir une répartition de la fonction de production agricole la plus uniforme possible sur l'ensemble du territoire européen; pour tel autre, il s'agira de produire selon la manière la plus compétitive, ce qui signifie en clair, une concentration des fonctions de production et de transformation dans les bassins les mieux situés par rapport aux zones de consommation ou d'exportation.

Si l'on évoque ce problème de concentration, les économistes purs répondent généralement que le pilier 2 (développement rural) devrait prendre le relais pour conforter une activité dans les zones rurales plus difficiles! A un moment où les discussions budgétaires manquent totalement d'ambition, et où les disponibilités actuelles sont loin de pouvoir honorer les engagements déjà pris au travers de textes réglementaires, pensons à Natura 2000, il nous est permis de nous interroger sur cette solution.

Ou alors la voie la plus plausible sera la pluriactivité quasi généralisée, mentionnée également par la Commissaire dans des déclarations assez récentes, le revenu dégagé sur l'exploitation devenant totalement insuffisant pour permettre à une famille de vivre.

De plus, dès le moment où la loi du marché est érigée en règle, et en l'absence de toute référence de production nationale, d'aucuns défendent qu'il faudra malgré tout un mécanisme de régulation pour garantir un minimum d'équilibre des marchés. On rentre de plein fouet dans l'économie contractuelle, sur laquelle la profession a d'ailleurs initié le lancement d'une réflexion concrète sur le sujet, en collaboration avec les ministres et l'administration compétents en prévision justement de l'évolution des politiques agricoles. Ces discussions doivent absolument se poursuivre car, dans une région comme la nôtre, où les lieux de décisions se situent désormais majoritairement en dehors pour nombre de matières premières agricoles, il faudra définir un cadre garantissant que les contrats permettent une juste répartition de la valeur ajoutée entre les différents maillons de la filière? C'est un débat extrêmement ardu.

Enfin, abordons le sujet de la conditionnalité. Même s'il apparaît vain de le rappeler, cette notion n'est rien moins qu'une double pénalité dans le chef des agriculteurs. Un autre citoyen pris en défaut de non-respect d'une loi environnementale peut être poursuivi en justice, voire condamné. Mais en aucun cas, on ne le pénalise sur son revenu. Ce n'est pas être défaitiste que de regretter également la manière dont certains contrôles sont opérés. Il faut le savoir car cet élément jouera un rôle non négligeable sur le paysage bovin wallon de demain. Si une adaptation n'est pas possible, le découragement s'installera inévitablement. Est-ce impossible de garder un minimum d'humanité et de correction dans tous les contrôles y afférents? La conditionnalité est-ce une chasse aux sorcières ou plutôt une réglementation visant à une amélioration des modes de production? Si c'est ce dernier élément qui j'espère est le but, il y a lieu d'adapter les méthodes utilisées aujourd'hui telles que prévenir l'éleveur du contrôle, tenir compte de la saison, du climat et de certains travaux.

Il ne s'agit pas de cautionner l'indéfendable, mais tout simplement de défendre le « droit à l'erreur ».

Nous pourrions encore citer pas mal d'éléments influençant le secteur bovin dans notre région wallonne: réflexion de filière, modifications des habitudes de consommation, besoins de la transformation, de la restauration collective... mais je laisserai le soin aux autres orateurs de développer ces points.

4. Conclusions.

A un moment où les déclarations tous azimuts font état de restrictions budgétaires inscrites dans les astres pour l'après 2013, de suppression des quotas, de la nécessité pour nos agriculteurs de se trouver un second emploi, d'une ouverture de plus en plus grande des marchés sans garanties du respect rigoureux des normes aux produits importés, sans oublier la conditionnalité, il y a de quoi être quelque peu frileux.

Toutefois, moyennant des réponses aux questions posées ci-avant et des adaptations à certaines réglementations existantes, ainsi qu'un changement dans le climat relationnel général entre les différents acteurs de terrain et plus globalement de la société, qui favoriserait une meilleure compréhension mutuelle, il y a encore un avenir pour un secteur bovin performant en wallonie.

La formation du futur éleveur doit plus que jamais être rigoureuse. Car si le prix de vente est un élément déterminant de formation du revenu, la maîtrise des coûts de production l'est tout autant. L'analyse des comptabilités de gestion est suffisamment éloquente à ce sujet puisqu'on y observe une variation du revenu agricole allant de 1 à 3.

Outre les aspects techniques, il y aura lieu de prévoir un espace significatif pour tenter de mieux appréhender la situation des marchés des produits agricoles, intimement liée à l'évolution de l'économie mondialisée et des enjeux environnementaux. Un maître-mot de cette formation devra absolument être l'ouverture sur le monde, en vue de percevoir les préoccupations des autres citoyens, mais aussi de favoriser les échanges pour que le reste de la société comprenne mieux la réalité agricole.

La situation périurbaine d'une grande partie de la Wallonie pose parfois d'énormes difficultés aux éleveurs qui souhaitent investir et adapter leurs installations, on ne peut le nier. Mais pourquoi, dans ces zones « urbaines », ne pas relever le défi de transformer ces handicaps de situation en atouts? Car notre bassin de production est proche d'un potentiel de consommation de plusieurs dizaines de millions de consommateurs. Nous pourrions jouer davantage sur une production de proximité, moins gourmande en énergie en termes de transport, offrant une garantie maximale d'origine et sur les modes de production. Une réflexion peut être menée également sur les services qui pourraient être offerts à la population environnante. C'est probablement sur un volet tel que celui ci que l'on pourrait développer une stratégie avec nos décideurs politiques, afin que les difficultés indéniables rencontrées dans ces zones, puissent être intégrées dans les programmes du pilier 2 à l'instar de ce qui est fait pour les zones à handicaps naturels et de montagne.

Un encadrement des pouvoirs publics dans la mise en place de contrats équilibrés, permettant une juste répartition de la valeur ajoutée entre les différents maillons de la filière sera également un élément essentiel pour l'avenir du secteur.

Enfin, notre Blanc Bleu garde toute sa place sur notre marché. Même si on connaît tous quelques tentatives d'infidélité apparues à un moment ou l'autre sur certains points de distribution, il faut avouer que le consommateur belge ne s'est jamais départi de la confiance accordée au produit, obligeant la plupart du temps les partisans de l'ouverture à d'autres races de rentrer vite dans le rang. Mais une position dominante n'est jamais acquise définitivement et l'ensemble de la filière doit veiller absolument, grâce à une concertation permanente à conforter les acquis, en adaptant si nécessaire la stratégie aux nouveaux souhaits de l'aval.

La profession a fait preuve en suffisance de sa capacité d'adaptation tout au long des décennies passées, et elle est disposée à poursuivre dans ce sens, en vue de remplir son contrat vis à vis de la société. Mais cette société ne doit pas se contenter de définir les priorités et les exigences qu'elle veut imposer à son agriculture, elle se doit aussi, au travers des décideurs élus, de dégager les moyens budgétaires correspondant à ses ambitions. Dans la même veine, lorsque le citoyen se retrouve dans la peau du consommateur, il doit être cohérent dans ses actes d'achat et privilégier le produit auquel il a imposé, dans le processus de production, des contraintes extrêmement exigeantes en temps et en coûts.

Si c'est le cas, un avenir pour une production bovine de qualité chez nous existera toujours.