

Les systèmes ovins et caprins de l'Union Européenne : implications pour l'environnement

Poux X., Beaufoy G., Bignal E., Romain B.

in

Pacheco F. (ed.), Morand-Fehr P. (ed.).
Changes in sheep and goat farming systems at the beginning of the 21st century :
research, tools, methods and initiatives in favour of a sustainable development

Zaragoza : CIHEAM / DRAP-Norte / FAO

Options Méditerranéennes : Série A. Séminaires Méditerranéens; n. 91

2009

pages 113-123

Article available on line / Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://om.ciheam.org/article.php?IDPDF=801135>

To cite this article / Pour citer cet article

Poux X., Beaufoy G., Bignal E., Romain B. **Les systèmes ovins et caprins de l'Union Européenne : implications pour l'environnement.** In : Pacheco F. (ed.), Morand-Fehr P. (ed.). *Changes in sheep and goat farming systems at the beginning of the 21st century : research, tools, methods and initiatives in favour of a sustainable development*. Zaragoza : CIHEAM / DRAP-Norte / FAO, 2009. p. 113-123 (Options Méditerranéennes : Série A. Séminaires Méditerranéens; n. 91)



<http://www.ciheam.org/>
<http://om.ciheam.org/>

Les systèmes ovins et caprins de l'Union européenne : Implications pour l'environnement

X. Poux*, G. Beaufoy**, E. Bignal*** et B. Romain*

*Applications des Sciences de l'Action (ASCA),
European Forum on Nature Conservation and Pastoralism (EFNCP)
8 rue Legouvé 75010, Paris (France)

**Instituto del desarrollo ruraland EFNCP

***EFNCP

Résumé. Les systèmes ovins et caprins sont particulièrement divers en Europe, reflétant la forte adaptation des animaux à des conditions écologiques extrêmement variées. Si certains de ces systèmes sont des contributeurs essentiels à la bonne gestion de systèmes agraires à Haute Valeur Naturelle (HVN), d'autres exercent des pressions environnementales classiquement associées à l'élevage intensif. En se fondant sur une typologie originale à l'échelle de l'Europe communautaire, élaborée dans le cadre d'un contrat d'étude pour la Commission Européenne, le présent article identifie les enjeux environnementaux, socio-économiques et politiques associés au développement des systèmes ovins et caprins. Il montre que le maintien des systèmes HVN, pièce maîtresse pour l'atteinte des objectifs européens en matière de biodiversité, suppose une réorientation et une coordination des signaux politiques à différents niveaux : depuis la régulation des marchés et une allocation des aides selon une logique environnementale jusqu'aux actions de développement sur le terrain.

Mots-clés. Systèmes de production – Ovins – Caprins – Typologie – Environnement – Haute Valeur Naturelle (HVN) – Politique communautaire.

Sheep and goat systems in the European Union: Environmental implications

Abstract. *The sheep and goat farming systems are particularly diverse in Europe, reflecting animals able to adapt themselves to a wide range of ecological conditions. While some of these systems are paramount for the conservation of High Nature Value (HNV) agrarian systems, others have environmental impacts typically associated to intensive livestock farming. Based on an original typology built at EU scale for the purpose of a study carried out for the European Commission, the paper sets out the environmental, socio-economic and policy issues linked to the development of the sheep and goat farming systems. It shows that maintaining the HNV sheep and goat systems, masterpiece for reaching the biodiversity goals at EU scale, needs a better policy at different levels, from markets instruments and farm payments with environmental rationales to development and extension actions at the farms level.*

Keywords. *Farming systems – Sheep – Goats – Typology – Environment – High Nature Value (HNV) – European policy.*

I – Introduction

Dans le contexte actuel marqué par des incertitudes fortes quant à l'évolution des politiques agricoles européennes et des échanges mondiaux, la question proposée lors du séminaire FAO-CIHEAM consacré au "Changement des modes de production et évolution des systèmes d'élevage ovin et caprin au début du XXI^{ème} siècle" se pose avec acuité. Alors que les ovins et caprins étaient présents dans toutes les régions d'Europe, à des densités variées, ils ont connu un déclin marqué depuis la fin du XIX^{ème} siècle (Boyazoglu *et al.*, 2005). Dans le contexte de la modernisation agricole européenne de l'après-guerre, seules certaines zones se sont spécialisées dans cette production (Limouzin, 1996) ; il s'agit notamment des zones difficiles qui deviendront "défavorisées" dans le cadre de la politique communautaire instaurée en 1975. Ce confinement géographique s'inscrit dans un contexte de baisse tendancielle du nombre d'animaux et de la production sur les dernières décennies (Institut de l'Élevage, 2007).

Alors que de nombreux auteurs et observateurs s'interrogent sur l'avenir économique de la filière (Coste, 1999 ; Rancourt *et al.*, 2005), la dimension environnementale de l'élevage apparaît comme une opportunité (Mc Donald *et al.*, 2000) et est fortement mobilisée pour justifier d'une politique dans le secteur. Dans un contexte où l'élevage ovin et caprin européen est fortement concurrencé à l'échelle mondiale, dans quelle mesure les aménités environnementales liées à certains systèmes ovin et caprin constituent-elles une opportunité pour maintenir ces filières ?

C'est cette problématique générale qui a justifié cette étude sur l'analyse environnementale des systèmes de production ovins et caprins, commandée par la Commission Européenne au Forum Européen pour la Conservation de la Nature et le Pastoralisme (Poux *et al.*, 2006). Le présent article s'appuie sur ses principaux résultats, qui s'intéressaient aux deux questions suivantes :

(i) celle de l'impact environnemental des systèmes et modes de production ovin et caprin ;

(ii) celle de l'impact des politiques communautaires sur les systèmes de production et, partant, leur adéquation aux enjeux environnementaux européens.

Cet article propose donc une analyse sur la capacité des politiques communautaires à répondre aux enjeux environnementaux posés au plan européen. Précisons que la discussion engagée ici n'engage que la responsabilité de ses auteurs et n'engage en rien la Commission Européenne. Soulignons enfin que l'article se contente d'évoquer les grands traits de l'analyse, au risque d'une simplification forcément réductrice pour un sujet aussi complexe que celui traité ici.

II – La variété des ovins et caprins en Europe et leurs impacts environnementaux

Poser la question de l'impact environnemental des systèmes de production ovins et caprins à une échelle aussi large que l'Europe, c'est se confronter à une grande diversité et complexité de situations. En effet, l'histoire de ces élevages a conduit à une variété de races extrêmement grande à l'échelle européenne, qui exploitent les différents milieux avec un potentiel d'adaptation remarquable. Rappelons parmi les caractéristiques éthologiques et physiologiques qui permettent aux ovins et caprins d'exploiter des milieux difficiles pour d'autres animaux et notamment les bovins, plus exigeants (Meuret, 2006) : (i) une capacité à brouter et valoriser des formations végétales allant de la steppe à la garrigue méditerranéenne ; (ii) une période de mise-bas et d'allaitement réduite (de 3 à 4 mois), qui limite en particulier l'exigence en alimentation hydrique des troupeaux et permet une adaptation aux milieux arides ; et (iii) une capacité de déplacement sur de grandes distances sans perte de productivité.

Ces caractéristiques font des ovins et caprins des utilisateurs privilégiés des "mauvaises terres" dans des contextes géographiques allant des landes à bruyère des Shetlands ou de l'Écosse aux maquis et garrigues méditerranéennes en passant par les parcours de montagnes plus ou moins humides de Roumanie ou d'Espagne. Ainsi, la Fig. 1 montre que plus de 90% des ovins et caprins étaient situés en zone défavorisée en 2000, en étant conscient que l'assimilation des zones défavorisées et des "mauvaises terres" est clairement simplificatrice.

Pour détailler cette analyse, considérons la logique d'usage des sols au sein des systèmes de production incluant un système d'élevage ovins/caprins à l'échelle européenne, et en particulier les chargements et les systèmes fourragers. La Fig. 2 montre ainsi l'importance des 'espaces semi naturels', constitués des landes et parcours ainsi que des prairies permanentes, en particulier dans les zones défavorisées –mais pas exclusivement.

Cette localisation dans les zones difficiles est à double tranchant sur le plan environnemental. En effet, de nombreux auteurs insistent sur la contribution positive des systèmes ovins et

caprins au maintien d'espaces ouverts (avec des impacts positifs sur le maintien d'une diversité floristique et la lutte contre les incendies en particulier) (Bouchard *et al.*, 2003 ; Mollard *et al.*, 2002). Cependant, il faut souligner que ces espaces difficiles présentent également des caractéristiques de sols et de climat qui les rendent plus fragiles que d'autres aux risques de surpâturage, d'érosion et de compactage des sols. L'élevage peut alors être identifié comme une source de dégradation de l'écosystème, sans compter que certaines pratiques pastorales, comme l'ouverture des pâtures par le feu, peuvent entraîner des catastrophes à large échelle quand elles sont mal maîtrisées (Hadjigeorgiou *et al.*, 2005).

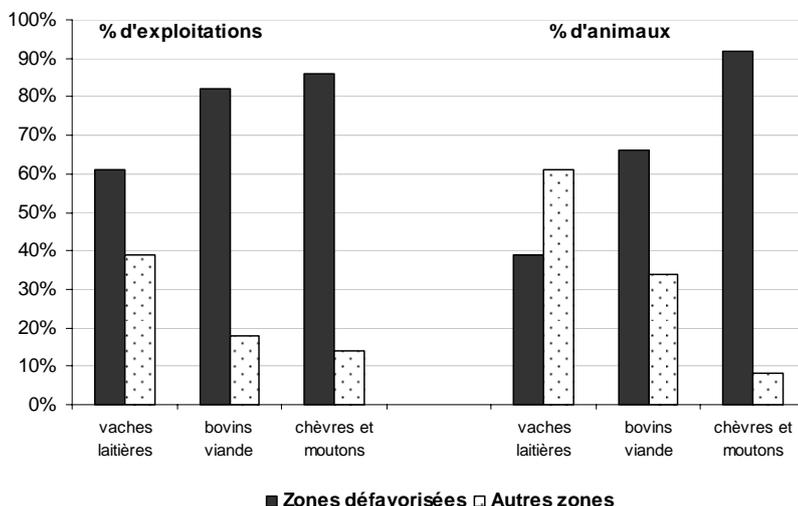


Fig. 1. Répartition des exploitations et des animaux entre zones défavorisées et non défavorisées (RICA, 2003).

En réalité, cette dualité peut être constatée pour pratiquement toutes les interactions élevage-environnement. Ainsi, l'équation simpliste : "l'élevage ovin/caprin est bon pour l'environnement car il permet l'entretien du paysage", parfois énoncée telle quelle, est tout aussi inadaptée que sa réciproque : "les ovins et caprins détruisent l'environnement à cause de leur voracité". Nous évoquerons ici rapidement une différence de comportement importante entre les deux espèces dans le mode de pâturage : alors que les ovins pâturent généralement en groupe de manière concentrée dans l'espace (du moins pour les races grégaires), les caprins sont beaucoup plus opportunistes et entreprenants. Les impacts des animaux varient en fonction de cette éthologie.

Dès lors, toute entreprise d'évaluation systématique des impacts environnementaux des ovins/caprins doit avant tout prendre en compte les pratiques et les systèmes d'élevage. Dans le cadre de l'étude pour la Commission Européenne citée en introduction, nous nous sommes efforcés de recenser thématiquement les impacts des différentes pratiques sur les différentes composantes environnementales (eau, sols, air...), ce qui a conduit au Tableau 1. Celui-ci présente les principales caractéristiques des systèmes d'élevage à prendre en compte dans une analyse environnementale, entreprise qui à notre connaissance n'avait jamais été réalisée. Nous soulignerons ici : (i) la relative rareté des travaux dédiés aux ovins/caprins sur des thèmes comme la pollution des eaux ou la pollution de l'air –mais les caractéristiques des déjections, siccité et rapport C/N élevés, induisent des risques globalement faibles ; et (ii) le caractère nécessairement simplificateur d'une forme tableau qui rend linéaire des relations systémiques et tend à généraliser les facteurs impacts indépendamment de leur contexte géographique.

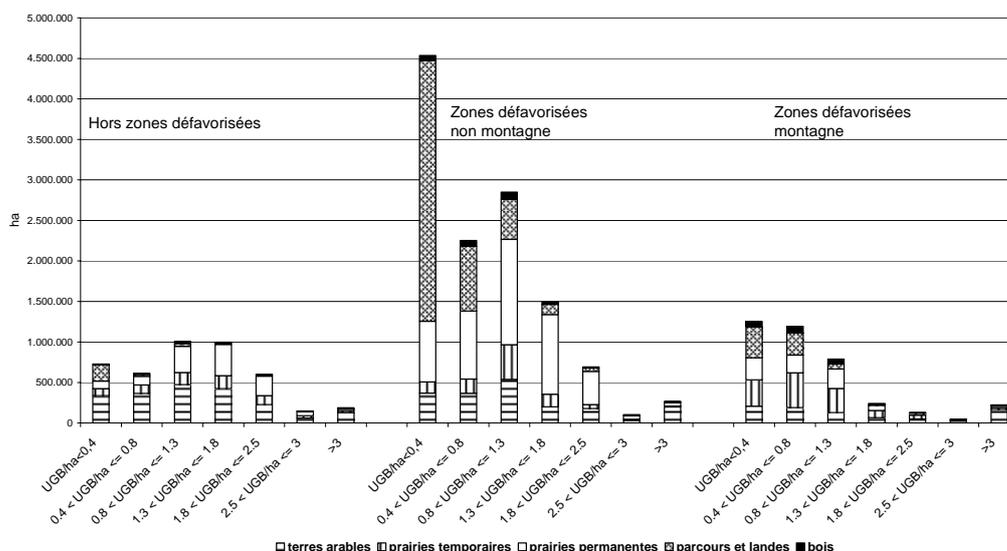


Fig. 2. Usage des sols de l'ensemble des exploitations du Réseau d'Information Comptable Agricole (RICA) ayant plus de 10 brebis et/ou chèvres en 2003 (les terres hors exploitations n'apparaissent pas, ce qui induit un biais pour les exploitations sans terre qui ont un chargement apparent très élevé) ; le chargement total de l'exploitation est exprimé en UGB/ha (RICA, 2003).

Le Tableau 1 recense à la fois certaines pratiques globalement négatives pour l'environnement, comme la conduite de troupeaux hors-sol, et d'autres globalement positives, comme le gardiennage de troupeaux avec des densités conservant la végétation herbacée et la structure du sol (Zervas, 1998), que l'on qualifiera ici de pratiques "extensives". Finalement, on retiendra : (i) l'ambivalence de nombreuses pratiques, qui renvoient à des "±" ou des "+" et "-" dans la même case ; et (ii) l'importance de considérer la manière dont ces pratiques se combinent à l'échelle de l'exploitation, des pratiques globalement positives pouvant être associées à des pratiques globalement négatives (e.g. l'impact positif d'un troupeau gardé, avec berger, devient négatif à l'échelle d'un massif si ce même berger provoque un feu de forêt non maîtrisé).

Mais une conclusion fondamentale pour notre propos est que, si les systèmes extensifs ne peuvent être considérés comme, par principe, positifs pour l'environnement, les pratiques intensives généralisées sont, elles, incompatibles avec la prise en charge des enjeux de gestion des espaces semi-naturels qui ressortent de la Fig. 1. Si l'on se place en particulier sous l'angle de la gestion de zones à haute valeur naturelle (HVN) dont la contribution à la biodiversité européenne dans son ensemble est cruciale (EEA, 2004), alors il faut structurellement maintenir une grande proportion de systèmes extensifs –que l'on peut aussi assimiler à des systèmes à bas niveau d'intrants (Beaufoy *et al.*, 1994)– gérant et générant des espaces semi-naturels (condition nécessaire sinon suffisante) et s'assurer qu'ils mettent en place les pratiques favorables au maintien de la biodiversité au sein de ces espaces (Ostermann, 1997). Ces systèmes extensifs sont ainsi susceptibles de remplir des fonctions positives et irremplaçables pour la biodiversité. A contrario, des systèmes plus intensifs peuvent au mieux réduire leurs impacts mais difficilement remplir des fonctions environnementales positives. Précisons que nous considérons le caractère globalement extensif ou intensif des systèmes de production, en étant conscient que dans les faits, beaucoup de systèmes de production combinent des fractions d'espace gérées de manière intensive ou extensive : c'est la proportion relative entre les deux que nous retenons ici pour qualifier les systèmes, en étant conscient des simplifications induites et de l'existence de nombreuses situations intermédiaires. La différence

entre ces deux termes: "avoir un impact positif" (= une aménité environnementale) et "ne pas avoir d'impact négatif", est centrale pour bien comprendre les enjeux associés au secteur.

Tableau 1. Analyse de l'impact des caractéristiques des systèmes d'élevage ovins et caprins sur différents thèmes environnementaux

Caractéristiques du système de production		Impacts environnementaux
Gestion et conduite du troupeau	Hors sol	- Pollution des eaux - Non gestion paysagère
	Sédentaire non gardé et troupeau parqué	± Risque de pollution des eaux (modéré) + Gestion paysagère - Risque de sous/surpâturage - Risque de conflits grands prédateurs
	Sédentaire gardé par berger	+ Gestion paysagère + Faibles risques de pollution des eaux de sous/surpâturage (cf. infra) par divagation et concentration des animaux et de conflits grands prédateurs
	Pastoral transhumant (gardé)	+ Idem précédent
Chargement	Sous-pâturage	- Risques d'abandon et de fermeture des paysages, perte de biodiversité et risques de feux
	Sur-pâturage	- Risques d'érosion des sols et de perte de biodiversité
	Chargement optimal (fonction du gardiennage et/ou de la gestion des parcs : rotation, périodes...)	+ Équilibre pression et capacité du milieu, entretien du paysage
Système fourrager	Végétation semi-naturelle (y compris prairies peu fertilisées) dans systèmes extensifs	+ Biodiversité et paysages + Changement climatique (CC) (stockage carbone)
	Herbager productif et intensifié	+ Paysages ± Biodiversité + CC (stockage C)
	Herbager prairies temporaires	+ Paysages - Biodiversité ± CC (stockage C)
	Cultures fourragères	+ Paysages ± Biodiversité ± CC (restitution matière organique sols, moins d'engrais utilisés)
Gestion du feu	Feu maîtrisé sur pâtures	- CC (mais impacts limités par brûlage superficiel) + Paysage ± Biodiversité
	Feu non maîtrisé	- CC (majeur) - Paysage - Biodiversité
	Prévention des incendies (cf. chargement)	+ CC (majeur) + Paysage + Biodiversité
Divers	Carcasses des animaux morts laissés aux nécrophages	+ Biodiversité - Risques sanitaires (ponctuels)
	Entretien du patrimoine architectural rural (y compris terrasses)	+ Paysage et érosion; biodiversité

III – Une typologie européenne des systèmes de production

C'est au regard de cette manière de poser les enjeux environnementaux à l'échelle européenne que l'étude s'est attachée à construire une typologie de systèmes de production ovins et caprins. Ce travail a été réalisé dans une double perspective : (i) décrire les principaux attributs structurels explicatifs des impacts environnementaux, en conservant la dichotomie intensif/extensif (en repartant de la synthèse résumée dans le Tableau 1) ; et (ii) faire ressortir les grands traits de la logique technico-économique de l'exploitation, et notamment son orientation lait/viande, déterminante tant dans la formation du revenu que pour la sensibilité aux politiques publiques (Ashworth, 1998). Le Tableau 2 donne un aperçu de la typologie élaborée, en ne reprenant que les principaux critères descriptifs.

Tableau 2. Description simplifiée des différents types d'exploitations ovines et caprines en Europe communautaire par écorégions

	Chargement indicatif (UGB) sur la SFP[†] de l'exploitation	Viande ou lait Ovin ou caprin	Zone défavorisée (ZD) ou hors ZD
Atlantique			
Sédentaire, chargement élevé, prairies temporaires	1 - 3	-Ovins viande complémentaires d'autres animaux - Spécialisation vers l'engraissement	Typiquement pas en ZD, mais aussi dans les meilleures zones des ZD
Ovin sédentaire et céréales	1.4 - 1.8	- Ovins viande - pour valoriser les terres les plus pauvres - associés à des cultures céréalières	Typiquement hors ZD
Sédentaire, fourrages semi-naturels	0.01 - 0.6 (systèmes ovins spécialisés) 0.2 - 1.8 (systèmes mixtes)	- Ovins viande pour valoriser de grands espaces semi-naturels (intensification concentrée sur les meilleures terres de l'exploitation)	Typiquement en ZD (montagne)
Continental			
Sédentaire ± extensif, prairies temporaires	0,8-1,3	- Ovins viande complémentaires d'un autre élevage. - Spécialisation vers l'engraissement ou des produits de haute qualité	Typiquement en ZDS (plaine)
Sédentaire, cultures et prairies	1,8+	- Ovins viande - pour valoriser les terres les plus pauvres - associés à des cultures céréalières	Typiquement hors ZD ou en ZDS (plaine)
Sédentaire, cultures fourragères	1,3 - 2	- Chèvres laitières, rentables, sur une SFP limitée (mais coûteux en travail)	Typiquement hors ZD

[†]SFP : surface fourragère principale.

Tableau 2. (cont.) Description simplifiée des différents types d'exploitations ovines et caprines en Europe communautaire par écorégions

	Chargement indicatif (UGB) sur la SFP[†] de l'exploitation	Viande ou lait Ovin ou caprin	Zone défavorisée (ZD) ou hors ZD
Méditerranéen			
Sédentaire, cultures fourragères	0,8 - 1,8	- Viande/lait ovin/caprin comme complément à une production mixte - Lait spécialisé à haute valeur ajoutée	ZD et hors ZD (hors zone de montagne ou plateaux de haute altitude avec précipitations)
Pastoral	2,5+	- Viande/lait ovin/caprin exploitant des pâtures semi-naturelles (herbe, broussailles, bois)	En ZD (montagne)
Sédentaire extensif, prairies semi-naturelles	< 0,8	- Ovin viande (parfois production locale de lait) comme seule possibilité de valorisation de prairies très sèches	En ZD (hors zone de montagne: steppes sèches et <i>dehesas</i>)
Pastoral sur chaumes et jachères (gardé par un berger)	2+, souvent des systèmes sans terre, le chargement est en réalité très bas (< 0.3 UGB/ha)	- Lait/viande ovin/caprin pour valoriser une friche privée, intensification des surfaces de l'exploitation pour le stock hivernal de fourrages	Hors ZD et en ZD (hors zone de montagne, plateaux secs)
Hors-sol	3+	- Lait industriel	ZD et hors ZD (e.g. îles méditerranéennes)

[†]SFP : surface fourragère principale.

Soulignons que, malgré l'existence d'études menées à cette échelle (op. cit.) et des approches comparatives pour la zone méditerranéenne (Revue Purpan, 1999) ou atlantique (Chatellier *et al.*, 2003), une telle entreprise n'avait pas, à notre connaissance, été réalisée à l'échelle européenne. Chatellier pointe d'ailleurs les difficultés spécifiques d'une typologie pour le secteur ovin parmi lesquelles on soulignera : (i) la grande variété des races, ateliers et des modes de conduite ; et (ii) le fait que l'élevage ovin/caprin se combine volontiers à d'autres activités (élevage bovin viande) et qu'il ne constitue pas toujours l'atelier principal du système de production. Ainsi, en 2003, 70% des 6 millions de brebis européennes se trouvaient dans des exploitations dont l'orientation était "ovins-caprins et autres herbivores", mais ces dernières ne représentaient que 45% de l'ensemble des 480 000 exploitations ayant des brebis. Nous mentionnerons une difficulté supplémentaire relative à l'inadéquation des bases de données européennes – l'enquête structure ou le RICA – pour décrire les systèmes de production valorisant des pâturages collectifs. Ce "biais" est central dans la mesure où, par exemple, on estime que 75% de la SAU des exploitations ovines et caprines grecques est collective, ce qui augmente artificiellement le chargement apparent à l'exploitation alors que le troupeau passe la majorité du temps en dehors de l'exploitation.

Si la typologie doit être, dans le détail, déclinée avec précaution, elle doit être considérée dans l'optique de ce pour quoi elle a été construite : faire ressortir les grandes caractéristiques à prendre en compte dans l'analyse environnementale et politico-économique des systèmes de production à l'échelle européenne.

IV – Les enjeux économiques et politiques de l'élevage ovin à l'échelle européenne

Notre analyse environnementale a montré l'enjeu associé au maintien de systèmes extensifs, et plus précisément des pratiques associées à un mode de gardiennage garantissant une bonne répartition des animaux dans l'espace et le temps. Selon la typologie qui précède, il s'agit essentiellement des systèmes pastoraux, transhumants – y compris sur les intercultures des terres arables comme en Castille (Caja et Rancourt, 2006) – et des systèmes sédentaires extensifs, valorisant une fraction importante de végétation semi-naturelle. Pour des raisons historiques, on les trouvera essentiellement dans les zones marginales de l'Europe.

Pour bien poser les enjeux politiques associés au maintien de tels systèmes, il faut tout d'abord considérer le fonctionnement des marchés à l'échelle européenne, en distinguant deux grands cas de figure.

Le premier est relatif au fonctionnement du marché laitier (chèvre et brebis), dont les perspectives sont globalement favorables grâce à une demande soutenue sur le plan intérieur et une faible concurrence mondiale. Pour les exploitations engagées dans cette filière, situées principalement dans l'aire méditerranéenne et en Europe centrale et orientale, les enjeux de concurrence intra-communautaire jouent relativement peu. Par exemple, le Roquefort concurrence peu la feta, et réciproquement. Ici, ce qui est en jeu est la proportion d'exploitations extensives et intensives dans les régions productrices : dans quelle mesure les systèmes pastoraux de l'aire Roquefort, par exemple, peuvent-ils conserver leur caractère extensif grâce à des prix qui se maintiennent, sans être concurrencés par les systèmes sédentaires à base de cultures fourragères ? Dans ce cas de figure, les orientations données par les aides publiques sont faibles, car le revenu se fait essentiellement sur la vente du lait (en 2003, le RICA montre que les aides représentent, selon les zones, entre 26 et 37% du revenu agricole pour les exploitations ovines et caprines à dominante laitière). En revanche, l'organisation professionnelle de la filière sera, elle, déterminante.

Le second cas de figure est celui relatif à la viande, qui concerne l'Europe ovine dans son ensemble. Le marché est ici différent, caractérisé par une forte concurrence mondiale et une ouverture élevée de l'Europe communautaire qui importe 20% de sa consommation, ce pourcentage tendant à augmenter. Les prix sont tendanciellement à la baisse, sensibles à des fluctuations conjoncturelles, même si on observe une relative stabilisation ces dernières années (Benoît et Laignel, 2004). Malgré des différences nationales dans les types de produits consommés (agneaux "légers" ou "lourds"), le marché est organisé à l'échelle communautaire, avec des flux de produits entre pays et grandes régions productrices. À l'enjeu relatif à la place que peuvent occuper les systèmes extensifs générant des impacts environnementaux positifs (systèmes sédentaires à base de fourrages semi-naturels ou systèmes pastoraux) au sein des régions productives se combine celui du positionnement relatif de ces régions dans le marché communautaire ; autrement dit, comment conserver des bassins de production extensifs dans les zones difficiles ? Pour la viande, la part des aides est ici beaucoup plus déterminante que pour le lait, puisqu'elles représentent entre 60 et 84% du revenu agricole selon les zones (RICA, 2003).

Dans cette dynamique d'ensemble pour le secteur viande, plusieurs considérants non politiques sont à prendre en compte qui déterminent la chance relative des systèmes extensifs sur un marché globalement en recul (Institut de l'Élevage 2007) : (i) les facteurs sociaux, avec les difficultés associées à la transhumance et aux systèmes traditionnels qu'il s'agisse de la cohabitation entre éleveurs et autres usagers de l'espace ou de l'image sociale de l'éleveur (Gibon, 1997) ; (ii) les facteurs techniques, qui conduisent à des gains de productivité physique plus marqués dans les systèmes intensifs qu'extensifs (Caja et Rancourt, 2006) ; (iii) les facteurs fonciers, liés notamment à l'accessibilité aux terres collectives pour les systèmes extensifs ; (iv) les facteurs économiques, avec notamment le coût relatif de l'alimentation à base de céréales par rapport à une alimentation à base d'herbe (Benoît et Laignel 2004) ; et (v) les

facteurs organisationnels, liés entre autres à la capacité de l'organisation professionnelle locale pour tirer les prix à la hausse (labels...). Faute de pouvoir détailler les facteurs politiques, on retiendra leur caractère ambivalent dans les décennies passées, depuis l'instauration de l'organisation commune de marché (OCM) ovine en 1981 jusqu'au découplage de 2003. Sur cette période, faute de se concentrer clairement sur des cibles géographiques et/ou des types de systèmes de production clairement définis, le mode d'action peu différencié des régimes d'aides – malgré des adaptations intéressantes – a conduit au fait que pour aider les petites exploitations extensives il fallait aider encore plus les exploitations plus intensives et/ou de grande taille qui les concurrençaient. Si les modalités d'attribution des aides ont évolué au cours du temps, passant d'un *deficiency payment* à des aides à la tête, différenciées selon la localisation géographique, on retiendra au final des effets "de second rang" dans la mesure où la structure et la logique des aides n'était pas de nature à modifier la hiérarchie des avantages comparatifs et l'impact des facteurs (i) à (iv) identifiés ci-dessus. En effet, les grandes exploitations sont restées celles susceptibles de concentrer les gains de productivité, les aides n'ont pas efficacement contrecarré les contraintes sociales ou foncières, etc.

Bien que la combinaison de ces facteurs conduise à des situations contrastées selon les régions, allant d'une perte de vitalité de la production ovine laitière à un dynamisme soutenu, on observe dans l'ensemble un recul relatif des exploitations extensives avec gardiennage traditionnel (pour simplifier : celles des zones difficiles méditerranéennes et continentales), au profit des exploitations plus intensives et/ou mieux structurées dans l'ensemble des régions productives. Si la répartition de la production de viande ovine au niveau des états membres bouge finalement peu dans son ensemble, elle connaît des restructurations internes. Ces dernières, observables à des échelles plus fines, ont un impact notable sur l'environnement, en diminuant la part relative des fourrages semi-naturels par rapport à celle des fourrages cultivés et des céréales achetées à l'extérieur.

V – Conclusion

1. Les enjeux politiques d'une intégration production-environnement dans le secteur ovin et caprin

La réforme de la PAC de 2003 repose sur une théorie d'action centrale articulant le découplage des aides avec l'instauration d'un régime de conditionnalité des aides. Ceci a pour objectif de favoriser une situation "gagnant/gagnant" pour les producteurs et les citoyens, où les agriculteurs sont mieux rémunérés par la vente de leurs produits d'un côté, et ne sont plus "[dissuadés] d'adopter des modes de production plus respectueux de l'environnement" de l'autre (CCE, 2002).

Dans la continuité de la présente réflexion, il s'agit d'anticiper dans quelle mesure le découplage des aides est susceptible tout à la fois : (i) d'inciter les systèmes ayant des impacts négatifs sur l'environnement à modifier leurs pratiques pour évoluer positivement ; et (ii) de conserver les systèmes générant des impacts positifs. Nous rappellerons que pour le cas particulier des ovins viande, cette question se pose dans un marché ouvert au plan mondial (ce qui est l'exception pour les productions gérées jusqu'alors dans le cadre des OCM).

Le pilotage par le marché est-il susceptible à lui seul de répondre aux enjeux exposés dans notre analyse ? D'une manière générale, il est trop tôt pour tirer des conclusions définitives sur les impacts de la réforme de la PAC, d'autant que les déterminants fondamentaux des marchés de produits agricoles sont en train de fortement fluctuer (d'une manière générale les prix des matières premières agricoles à la hausse et avec une volatilité accrue ; sur un plan plus sectoriel, sécheresses en Australie et Nouvelle-Zélande). Néanmoins, les premières observations sur l'application de la réforme suggèrent un désengagement européen de la production consécutif au découplage (Institut de l'Élevage, 2007) et une augmentation relative des importations. Dans ce schéma, il n'y a pas de raison majeure de penser que les difficultés

qu'ont rencontré les systèmes extensifs dans le passé soient résolues par l'approche d'ensemble de la réforme. Au-delà des ruptures de la réforme, on conserve des paiements qui ne sont pas différenciés en fonction de l'extensivité du système et/ou de sa localisation géographique. Un scénario plausible est ainsi pour le secteur de la viande ovine, la continuation d'un recul de la production européenne au profit des importations et des restructurations, sans aucune garantie de maintien de la contribution environnementale positive des systèmes de production à large échelle. Dans ce schéma, le secteur laitier est soumis à sa dynamique propre, en grande partie indépendante des signaux politiques communautaires.

Au regard des enjeux environnementaux sur lesquels l'analyse s'est focalisée, notamment en matière de biodiversité et de zones HVN, on peut proposer un projet politique alternatif à celui qui est engagé aujourd'hui. Il se fixerait comme objectif l'approvisionnement prioritaire du marché communautaire de produits ovins et caprins par des exploitations produisant des aménités environnementales. L'analyse qui précède exclut la possibilité d'une approche unique, vue la diversité des situations et des dynamiques: dans le secteur ovin/caprin, toute régulation à un niveau donné (le marché global, la région, l'exploitation) peut être contrariée par des mécanismes à l'œuvre à d'autres niveaux. Bien que cela n'ait pas été la vocation de notre étude, nous concluons sur la proposition d'une forme de "cahier des charges" de ce que pourrait être, à plus long terme, une approche politique visant une meilleure intégration entre production ovine/caprine et environnement. Le premier terme serait une meilleure explicitation des attributs environnementaux visés, à savoir la bonne gestion des espaces semi-naturels essentiels au maintien d'une biodiversité européenne. Le second terme porterait sur la prise en compte du "facteur humain" : la bonne gestion visée passe par des pratiques mises en œuvre par des bergers et producteurs susceptibles de piloter au mieux les animaux qui valorisent les actifs naturels disponibles. Le troisième terme porterait sur l'intégration du secteur laitier dans le champ politique, compte tenu de son importance dans de nombreuses régions d'Europe. Le dernier terme passe par une approche politique intégrée, articulant les régulations au niveau "macro-économique" (les marchés), au niveau des régions et au niveau des exploitations agricoles (Poux, 2004).

Concernant ce dernier point, tout comme une approche générale en termes de marchés (via des paiements au kg ou à la tête ou à l'exploitation) a montré par le passé ses limites pour l'environnement, une intervention à l'échelle de chaque exploitation, axée sur des contrats individuels agri-environnementaux, ne peut garantir une cohérence d'ensemble du fonctionnement des marchés et assurer que la production ne se concentre pas, in fine, dans les zones les plus productives, qu'elles soient européennes ou néo-zélandaises. Pourtant, le recul de la production ovine ou caprine, dans de nombreuses zones européennes, signifierait une perte de paysages et de biodiversité sans doute irréversible. Il faut donc tout à la fois gérer globalement des marchés et des grandes enveloppes régionales et finement des pratiques et des systèmes. La tension qui résulte de ces deux visions justifie une réflexion politique à la hauteur des enjeux soulevés, afin d'atteindre une situation que l'on pourrait résumer par "ni trop ni trop peu d'ovins et de caprins, répartis dans l'espace et le temps grâce à des pratiques pastorales adaptées".

Références

- Ashworth S.W., 1998.** *Characterising European Union Livestock systems according to economic and technical indicators: the case of EU sheep farming.* ELPEN-Workshop, January, Greece, 13 pp.
- Beaufoy G., Baldock D. et Clark J., 1994.** *The nature of farming : Low intensity farming systems in nine European countries.* Institute for European Environmental Policy, London. 67 p.
- Benoit M. et Laignel G., 2004.** Incidence des déterminants économiques sensu stricto dans l'évolution des résultats économiques des élevages ovins-viande français de 1988 à 2000 : Étude en zone de montagne et de plaine défavorisée. Dans : *Evolutions of sheep and goat production systems: Future of extensive systems and changes in society*, Zaragoza (Spain), Dubeuf J.-P. (ed.), CIHEAM-IAMZ, 2004. Dans : *Options Méditerranéennes*, Série A, no. 61, p. 81-95.

- Bouchard V., Tessier M., Digaire F., Vivier J.-P., Valery L., Gloaguen J.-C. et Lefeuvre J.-C., 2003.** Sheep grazing as management tool in Western European saltmarshes. Dans : *C.R. Biologies*, 326 S, p. 148-157.
- Boyazoglu J., Hatziminaoglou I. et Morand-Fehr P., 2005.** The role of the goat in society: Past, present and perspectives for the future. Dans : *Small Ruminant Research*, 60 (1-2 SPEC. ISS.), p. 13-23.
- Caja G. et Rancourt M., 2006.** *Situation actuelle et perspectives de la production des ovins laitiers en Espagne*. CIRVAL.
- CCE, 2002.** *Révision à mi-parcours de la politique agricole commune*. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen, COM(2002) 394 final, 39 p.
- Chatelier V., Colson F., Fuentes M. et Vard T., 2003.** Les exploitations d'élevage herbivore dans l'Union européenne. Dans : *INRA Prod. Anim.*, 2000, 13(3), p. 201-213.
- Coste E., 1999.** Editorial au numéro spécial "Les ovins en Europe". *Revue Purpan*, 192, p. 159-245.
- EEA (2004).** *High Nature Value farmland, characteristics, trends and policy challenges*. EEA Report n° 1, Luxembourg, 32 p.
- Gibon, A. (1997).** Mutations des systèmes d'élevage et utilisation des espaces pastoraux privés et collectifs dans les Pyrénées Centrales, Pastoralisme et foncier : impact du régime foncier sur la gestion de l'espace pastoral et la conduite des troupeaux en régions arides et semi-arides, A. Bourbouze A., B. Msika, N. Nasr N. et M. Sghaier Zaafour (eds), Montpellier. CIHEAM-IAMM. Dans : *Options Méditerranéennes*, Série A, no. 32, p. 69-80..
- Hadjigeorgiou I., Osoro K., Fragoso de Almeida J.P. et Molle G., 2005.** Southern European grazing lands: production, environmental and landscape management aspects. Dans : *Livestock Production Science*, 96, p. 51-59.
- Institut de l'Elevage, 2007.** *L'année ovine 2006, perspectives 2007*. Dossier économie de l'Elevage, 43 p.
- Limouzin P., 1996.** *Les agricultures de l'Union européenne*. Armand-Colin, coll. "U".
- Mc Donald D., Crabtree J.R., Wiesinger G., Dax T., Stamou N., Fleury P., Gutiérrez Lapitz J. et Gibon A., 2000.** Agricultural abandonment in mountain areas of Europe: Environmental consequences and policy responses. Dans : *Journal of environmental management*, 59, p. 47-69.
- Meuret M., 2006.** Les pratiques pastorales entre temps court de l'alimentation des troupeaux et temps long des ressources et des milieux. *CR académie d'agriculture*, séance du 31 mai 2006, actualité et modernité du pastoralisme, 17 p.
- Mollard A., Chatelier V., Codron J.-M., Dupraz P. et Jacquet F., 2002.** Vers une gestion intégrée agriculture-environnement ? Diagnostic, solutions, perspectives. Dans : *Agriculture, territoire, environnement dans les politiques européennes (ATEPE)*. Dossier de l'INRA.
- Ostermann O., 1997.** Gestion par le pâturage ovin d'une réserve naturelle en Vercors subalpin. Dans : *Cahiers Options Méditerranéennes*, vol. 12, p. 255-258.
- Poux X., 2004.** Niveaux et modalités d'intégration de la biodiversité prairiale dans les politiques. Grille d'analyse et exemples européens. Dans : *Fourrages*, 179, p. 407-431.
- Poux X., Beaufoy G., Bignal E., Hadjigeorgiou I., Romain B. et Susmel P., 2006.** *Study on environmental consequences of Sheep and Goat farming and of the Sheep and Goat premium system*. Rapport pour la DG agriculture et développement rural, Commission Européenne, 100 p.
- Rancourt M. de, Fois N., Lavin M.P., Tchakerian E. et Vallerand F., 2006.** Mediterranean sheep and goats production: An uncertain future. Dans : *Small Ruminant Research*, 62 (3), p. 167-179.
- Revue Purpan, 1999.** *Les ovins en Europe*, 192 (July-September), p. 159-245.
- RICA, 2003.** <http://ec.europa.eu/agriculture/rica/database>.
- Zervas G., 1998.** Quantifying and optimizing grazing regimes in Greek mountain systems. Dans : *Journal of Applied Ecology*, 35, p. 983-986.