

Etude d'évaluation des mesures communautaires dans le secteur des fourrages séchés

AND-International (Paris), COGEA (Roma), l'Université de Lleida (Lleida) et le Danish Agriculture Advisory Service (Aarhus)

pour la
Direction Générale de l'Agriculture de la Commission Européenne.

Résumé

1. ASPECTS ECONOMIQUES DES FILIERES DES FOURRAGES SECHES

En 2005-2006 la production de fourrages séchés dans l'UE 25 s'est établie à 4,5 millions de tonne, dont 80% de luzerne et 20% d'herbe. La production a concerné 17 Etats-Membres (EM), parmi lesquels, les 8 pays retenus pour l'analyse représentent plus de 97%. L'Espagne est le premier pays producteur (45%), devant la France (24%), l'Italie (15%) et l'Allemagne (7%). Pays-Bas, Danemark, Royaume-Uni et République Tchèque représentent, ensemble, 8% du total. Plus de la moitié de la production se concentre dans trois bassins : la Vallée de l'Ebre, la Vallée du Pô, et la région Champagne-Ardenne.

Le montant du chiffre d'affaires de l'industrie est estimé, pour 2005/2006 à 550 millions d'Euros, soit 0,9% du C.A. du secteur de la fabrication d'aliment pour le bétail en Europe. L'emploi lié représente environ 4 500 poste à temps plein, dont 1 200 dans des secteurs connexes, au service direct de l'activité.

Avec 430 000 hectares, les filières des fourrages séchés ne représentent que moins de 1% de la sole en fourrage vert dans l'UE 25 chaque année (y compris les surfaces pâturées).

Pour la seule luzerne, le séchage concerne 23% des surfaces.

Les fourrages séchés apportent 15% des protéines végétales utilisées dans l'UE à 25. Dans 70% des cas, le fourrage séché est consommé en l'état, sans adjonction ou mélange avec d'autres matières. Le débouché principal est l'élevage de vaches laitières (63%). Les élevages ovins et caprins laitiers représentent 18% des ventes et les élevages de lapins, 10%.

Les **atouts** des fourrages déshydratés mentionnés par les acheteurs sont la conservation, la régularité et l'excellente qualité sanitaire. Au-delà d'un taux de protéines élevé, les légumineuses et autres graminées déshydratées procurent aux ruminants des fibres, du calcium et d'autres nutriments recherchés (Oméga 3).

Leur **faiblesse** principale est un coût de production élevé au regard du prix de son principal substitut dans l'élevage: le soja.

Les **opportunités** de développement et d'évolution pour le secteur des fourrages séchés sont lié à l'essor de la demande du secteur équin d'agrément, l'utilisation de biomasse comme source d'énergie et l'amélioration du bilan thermique (et CO₂) des usines.

Les **menaces** sont l'augmentation du coût de l'énergie, la prise en compte des bilans CO₂ et l'émergence de nouveaux substituts (co-produits des filières biocarburants).

2. EVALUATION DE L'OCM DES FOURRAGES SECHES

2.1. L'OCM FOURRAGES SECHES

La politique de soutien à la production de fourrages séchés existe depuis 1975. Les considérants du règlement initial mettent en évidence l'objectif de développement de la production de protéines végétales, pour palier au déficit communautaire.

Le soutien s'est positionné au niveau de l'industrie de transformation et le régime a connu plusieurs changements jusqu'à la réforme de 2003. Applicable en 2005, elle accorde une aide directe dé耦plée aux producteurs historiques et harmonise les montants couplés octroyés pour les deux types de transformation : déshydratation des fourrages verts et broyage des fourrages séchés au soleil (33 €/ tonne de produit fini).

Le système de soutien est encadré depuis 1995 par l'établissement d'une Quantité Maximale Garantie (QMG), déclinée en Quantités Nationales Garanties (QNG). On constate que le volume de production s'établit à hauteur de la QMG, alors que le taux d'utilisation des QNG est très variable : les EM jouissant d'un climat méditerranéen ont développé leur production, alors que celle des EM du Nord et de l'Est s'est contractée.

2.2. REPONSES AUX QUESTIONS EVALUATIVES

2.2.1. Thème 1 : efficacité de l'aide avant et après la réforme.

QE 1 – Dans quelle mesure le dispositif a-t-il contribué à améliorer l'offre d'aliments riches en protéines à destination des productions animales ?

- L'OCM a permis le développement et le maintien du volume production, à une hauteur supérieure à la QMG ;
- Les fourrages séchés sont des produits appréciés par les utilisateurs, sous conditions de prix et pas uniquement pour leur richesse protéique ;
- Les prix sont déterminés par le marché. Les segments qualitatifs, permettant une politique de prix plus élevés, représentent environ 20% des volumes.

QE 2 - Dans quelle mesure le dispositif a-t-il contribué à encourager une offre régulière de fourrage vert aux transformateurs ?

Une perte de rentabilité de l'industrie, partiellement due à la réduction du montant de l'aide communautaire depuis 1995 et au renchérissement de l'énergie, a entraîné un important mouvement de fermetures de sites et de disparition d'entreprises et la diminution de la production

Cette perte de rentabilité se traduit essentiellement en amont : on constate une forte réduction des prix offerts aux producteurs. Ces prix peu attractifs se traduisent par une réduction de l'approvisionnement. Les Etats Membres du sud n'ont pas subi une telle évolution, en raison de moindres coûts de transformation.

La réforme de 2003, appliquée en 2005 et 2006 accentue le même mouvement : la réduction du prix offert aux producteurs touche cette fois ci les Etats Membres du sud.

Ainsi, le dispositif a permis, jusqu'en 2005/2006 au nord, à une fraction de l'industrie de perdurer, alors que l'autre partie a disparu : le système ne s'est pas montré toujours efficace. L'efficacité par rapport à l'objectif d'approvisionnement des sites de transformation se réduit avec la nouvelle réforme, un prix en baisse motivant encore moins les producteurs.

QE 3 - Dans quelle mesure les producteurs ont-ils perçu des bénéfices du dispositif ?

Bien que le dispositif ne prévoie pas un mécanisme spécifique visant à faire bénéficier les producteurs de l'aide à la transformation, le système des contrats imposé par le règlement a permis le transfert d'une partie de l'aide par les prix, contractualisés à un niveau suffisamment attractif.

Sur la base des données RICA, on a comparé la rentabilité relative du facteur terre et celle du facteur travail. Les résultats ont montré, qu'en général, la moindre utilisation de main d'œuvre dans les exploitations fourragères a permis aux producteurs de bénéficier d'une rémunération plus élevée du facteur travail (et en augmentation au fil du temps), même si la rentabilité du facteur terre est parfois plus faible. Ces résultats confirment que les producteurs ont bénéficié de l'aide à la transformation d'une façon directe, via les prix.

2.2.2. Thème 2 : Environnement.

QE 4 – Dans quelle mesure le dispositif complet a-t-il eu des impacts négatifs sur le sol et sur l'eau ?

L'analyse a été surtout concentrée sur l'Espagne, où les conditions climatiques et la nature des sols sont les plus problématiques et où l'utilisation de l'eau d'irrigation dans la culture de fourrages est systématique.

En général, la plus forte demande en eau de la luzerne, par rapport au maïs et aux céréales d'hiver, incite à considérer que le développement des surfaces en fourrage a favorisé une consommation plus élevée d'eau d'irrigation, dans les régions concernées par la culture. En cas d'abandon de la luzerne au profit de la monoculture de maïs, l'économie annuelle d'eau est estimée à environ 270 millions de mètres cubes, soit 3,2% de la consommation actuelle

QE 5 - Dans quelle mesure l'ensemble du dispositif a-t-il mené à une augmentation non souhaitée de la consommation de carburant fossile ? Quelles sont les conséquences pour l'environnement ?

Les consommations énergétiques de l'industrie du fourrage séché sont un des effets bruts directs de l'OCM. Il réside dans l'émission de GES estimée à 1,6 MteCO₂ avant production des effets de la réforme (2004-2005) et à 1,4 MteCO₂ sur la campagne 2005-2006 (la réduction s'explique par la baisse du volume transformé).

Les carburants fossiles représentaient de l'ordre de 90% des sources d'énergie de l'industrie en 2004-2005, soit de l'ordre de 500 000 tep. Les énergies renouvelables se développent lentement et de manière inégale selon les EM. L'OCM a été accessoire dans l'orientation des choix techniques et de combustibles des bénéficiaires.

La réforme de 2003 a provoqué un recul des fabrications de fourrages déshydratés (-16 % en 2005-2006) et une baisse consécutive et équivalente des consommations de carburants fossiles, mais n'a pas contribué pour autant à un développement significatif du séché soleil (sauf de façon limitée en Italie).

QE 6 - Dans quelle mesure l'ensemble du dispositif a-t-il amené des impacts positifs sur l'environnement et quel est le potentiel d'amélioration de ces effets ?

Des impacts environnementaux positifs, indéniables et significatifs, pouvant être considérés comme des effets bruts directs de l'OCM, sont associés à la production agricole de fourrages verts destinés au séchage. Ils relèvent de nombreux facteurs agronomiques (les impacts positifs des cultures de légumineuses, en particulier de la luzerne, sont supérieurs à ceux des prairies mixtes ou de graminées, en raison notamment de leur aptitude à capter l'azote atmosphérique et à le fixer dans les sols) et sont liés aux modes d'utilisation et de mise en valeur des terres dans chaque contexte local.

Leur nature et leur ampleur sont en conséquence très variables selon les territoires, notamment dans les rotations des systèmes intensifs de grande culture : avec 5% de la SAU en Champagne, l'apport n'est pas négligeable et, avec 16,6% de la SAU dans la Vallée du Pô, l'apport positif est très important.

Au niveau local, la culture de fourrages pour la déshydratation permet d'économiser chaque année environ 6 000 tonnes d'azote chimique, 140 000 tep de carburants fossiles et 1 million de teCO₂ de GES, par rapport aux cultures de substitution dans chaque bassin.

Au niveau global (changement climatique, consommation de ressources et de terres), le bilan est beaucoup plus incertain, notamment en raison de l'évolution des connaissances et des approches et de l'absence de méthodologie validée au niveau international.

2.2.3. Thème 3 - Efficience, et Cohérence

QE 7 - Dans quelle mesure le dispositif a-t-il été efficace dans la réalisation des impacts visés ?

L'efficience budgétaire est limitée, en effet :

Avant la réforme, l'analyse a montré que l'aide par hectare accordée aux fourrages séchés était beaucoup plus forte que pour les cultures alternatives (avant découplage : céréales, oléagineux)

Malgré la réduction du taux d'aide couplée et de l'unification entre déshydraté et « séché soleil », adoptés par le règlement 1786/2003, les coûts de soutien et de gestion se maintiennent à des niveaux très élevés par rapport à la valeur unitaire des protéines produites.

L'enquête de terrain a mis en évidence des coûts de gestion très différents selon les entreprises et les Etats membres.

QE 8 - Dans quelle mesure le dispositif, dans sa configuration actuelle, est-il cohérent avec les objectifs de la PAC (après la réforme de 2003 et incluant la politique de développement rural 2007-2013)

1- Cohérence du dispositif actuel avec les objectifs de la PAC réformée

Le dispositif actuel n'est pas cohérent avec l'objectif de libéralisation du marché, car l'existence d'une aide encore couplée permet aux opérateurs de maintenir un système d'incitation pour les producteurs agricoles, et donc un effet de distorsion.

Il n'est que partiellement cohérent avec l'objectif de la viabilité de la filière. Au stade agricole, on constate un renforcement des exploitations mais, au niveau industriel, la diminution de l'aide couplée a contribué (avec d'autres facteurs contextuels) à la réduction de la rentabilité et de la viabilité économique. Les perspectives sont un déclin rapide pour de nombreux acteurs, surtout au Nord.

Il n'est que partiellement cohérent avec l'objectif de préservation de l'environnement. Au niveau agricole, le découplage partiel a entraîné la réduction des surfaces en luzerne dans certains bassins intensifs et leur substitution par des cultures ayant un impact plus fort sur l'environnement. Au niveau industriel, la réduction relative des consommations de carburants reste limitée.

Il n'est pas cohérent, avec l'objectif de simplification du système de gestion, de par la permanence des deux systèmes administratifs d'aide découplée et couplée.

2- Effets probables d'un découplage total par rapport aux objectifs.

En cas de découplage total, l'objectif de libéralisation du marché serait atteint.

Sur la viabilité de la filière : le découplage devrait mener à une très forte réduction de l'activité de transformation, surtout dans les pays du Nord. En l'absence de possibilité significative de reconversion, la fermeture de la plupart des usines mènera à une contraction de l'économie et de l'emploi dans les zones concernées, ce qui est incohérent avec les objectifs et les stratégies du développement rural.

Préservation de l'environnement local : Au niveau agricole, les effets du découplage total seraient très négatifs en raison d'une réorientation des surfaces de fourrage vers les COP (plus d'engrais, de pesticides, de pollution, d'érosion, moins de biodiversité) ; les effets positifs sur l'irrigation en Espagne seraient très limités. Ces évolutions sont en contradiction avec les objectifs et les stratégies du développement rural et du développement durable.

Au niveau industriel, la fermeture des usines de déshydratation aura un impact positif sur l'environnement, par la mise à zéro de la consommation de carburants fossiles et des émissions de CO₂, ce qui est cohérent avec l'objectif.

Concernant la simplification du système de gestion, le découplage total permettrait d'atteindre l'objectif.

QE 9 - Dans quelle mesure les objectifs poursuivis par le dispositif correspondent-ils aux besoins identifiés aux niveaux des producteurs, des utilisateurs finaux et des zones rurales dans leur globalité ?

La sécurité d'approvisionnement et l'équilibre du marché communautaire en protéines végétales pour le bétail (objectif initial de l'OCM) ne dépendent que très marginalement de la production de fourrages séchés aidée (2% des approvisionnements en matières riches en protéines). Le fourrage déshydraté est apprécié des fabricants d'aliment plus pour ses qualités de matière première industrielle (régularité, qualité sanitaire) que pour sa teneur en protéines ou en fibres. Il n'est pas indispensable à l'industrie, mais intéressant en fonction de son prix d'opportunité par rapport à d'autres matières premières.

Pourtant, le dispositif répond, partiellement, à certains besoins :

- des producteurs, soit en leur offrant un débouché rémunérateur, soit en leur permettant de disposer d'une culture intéressante sur le plan agronomique ;
- des éleveurs laitiers–producteurs de fourrages destinés au séchage en leur permettant d'optimiser leur temps de travail, leur potentiel de production de fourrage, les rations de leur cheptel et la conduite du troupeau ;
- des éleveurs non producteurs mais utilisateurs, en particulier les cuniculteurs, les producteurs de lait de certaines AOC fromagères, ou des producteurs très intensifs.

Sur le plan territorial, le dispositif répond à des besoins collectifs :

- en proposant une alternative aux cultures de céréales et oléagineux, plus grands consommateurs d'intrants chimiques et notamment d'azote, le dispositif permet de réduire la charge polluante affectant les cours d'eaux ;
- en Espagne, la capacité de luzerne à structurer les sols est une arme efficace contre l'érosion, surtout quand l'alternative est la culture de maïs ;
- dans certaines régions ou petites zones (Champagne-Ardenne, Nord des Pays Bas, parties de la vallée de l'Ebre) l'activité de séchage représente un gisement d'emplois stratégique ou significatif.

3. RECOMMANDATIONS

3.1. LE REGIME D'AIDE ACTUEL NE PEUT ETRE MAINTENU EN L'ETAT, NI A NOUVEAU ADAPTE A LA MARGE

Pour les raisons exposées précédemment le régime d'aide au fourrage séché ne doit pas être maintenu en l'état.

L'évolution, dans le cadre du premier pilier de la PAC, ne peut être que la cessation du soutien. En effet, les retombées bénéfiques mises en évidence sur l'environnement et le développement rural relèvent davantage du deuxième pilier.

Les conséquences directes de l'arrêt du soutien couplé seront :

- une réduction drastique des volumes produits, de l'ordre de 80% ;
- des pertes d'emplois, de revenus, d'actifs industriels et des savoir-faire. Les possibilités de reconversion des personnels concernés sont faibles dans 30% des cas, dans les zones rurales les moins denses ;
- le revenu des exploitations fourragères, qui s'orienteront vers d'autres productions, ne devrait pas être affecté, de même que l'approvisionnement de l'industrie de fabrication d'aliments composés pour animaux ;
- les bénéfices environnementaux locaux seront perdus.

- un bénéfice environnemental « global » découlera de l'arrêt de consommation de carburants fossiles pour la déshydratation avec la diminution correspondante des émissions de CO₂.

3.2. LA PRESERVATION DES ACQUIS DE L'OCM NECESSITE UN SOUTIEN ADAPTE

Les impacts positifs de l'OCM concernent quelques bassins très circonscrits au sein de l'U.E. et relèvent, pour l'essentiel, du développement rural et de la préservation de l'environnement local.

Le secteur ne peut survivre sans aide couplée.

La préservation des acquis de l'OCM, majoritairement positifs du point de vue du développement rural, passe par le transfert du soutien du premier pilier vers le deuxième pilier de la PAC.

Ce transfert doit être étudié sans idée préconçue. Il suppose cependant une volonté politique et une implication plus forte des autorités nationales pour mettre en oeuvre à la fois un régime et une période de transition et, le cas échéant, le transfert des ressources budgétaires de l'OCM vers les PDRN.

3.3. UNE PHASE DE TRANSITION VERS LE DEUXIEME PILIER AVEC LA DEFINITION DE NOUVEAUX OBJECTIFS ADAPTES AUX BESOINS IDENTIFIES

La mise en place d'un régime de transition se justifie par plusieurs éléments de programmation et contraintes de calendrier, notamment la très récente mise en place des PDRN.

Une période de transition est nécessaire pour l'adaptation des producteurs de fourrages, le renforcement de la compétitivité des transformateurs, la définition d'objectifs locaux précis en terme de développement rural, d'emplois et de bénéfices environnementaux locaux.

3.4. INTEGRATION DANS LES PROGRAMMES NATIONAUX DE DEVELOPPEMENT RURAL

Le soutien à la production de fourrages verts pourrait relever de deux logiques principales des PDRN, soit :

- Un rôle de contrepoids aux productions intensives dans les bassins de grandes cultures. Une aide spécifique à la culture de luzerne pourrait ainsi relever d'une mesure rotationnelle à objectif environnemental ;
- Un rôle de préservation de surfaces en herbes et de système d'élevages herbagers semi-extensifs dans les autres bassins (Royaume –Uni, Allemagne, Danemark...), avec des effets de structuration locale des filières (quelquefois en agriculture biologique) et des bénéfices environnementaux multiples (couverture des sols, diversité des agro écosystèmes, mise en valeur des terres, limitation des transports inutiles...).

Le soutien à l'investissement dans les industries de transformation (logiques de liaison amont-aval et de recherche de meilleure valorisation des produits (logique d'investissements en faveur de l'environnement) pourraient également être mobilisé pour accompagner les industriels dans la recherche d'une plus grande compétitivité des produits et procédés.