

Les politiques publiques pour soutenir le développement des légumineuses fourragères : hier, aujourd'hui et demain

T. García Azcàrate¹, E. Guillemot²

En lien avec l'accroissement de la demande mondiale de produits laitiers et de viande, les protéines représentent un enjeu important. La politique européenne, qui vise à limiter le déficit protéique, tout en prenant aujourd'hui en compte des considérations environnementales, est un levier important pour le développement des légumineuses fourragères.

RÉSUMÉ

Parcourir l'évolution des politiques européennes, passées et actuelles, pour comprendre la logique des choix politiques effectués, permet d'envisager des propositions qui pourraient alimenter les débats à venir sur la PAC post 2020. Suite aux réformes successives de la PAC, différents soutiens existent encore dans le premier (aides couplées) et le deuxième pilier pour les légumineuses et la luzerne en particulier. Mais il est indispensable que les utilisateurs et les prescripteurs de l'élevage raisonnent sur l'impact de l'introduction des légumineuses sur le revenu pluriannuel de l'exploitation plutôt que d'adopter une approche comptable du coût de l'aliment ou de la marge brute sur la seule culture de luzerne.

SUMMARY

Past, present, and future public policies promoting forage legume use

Public policies in Europe encourage the use of forage legumes (including lucerne) with a view to limiting the continent's protein deficit and protecting the environment. In this work, we retrace how public policy has changed over time to clarify the policy choices that were made. We can thus better predict the CAP proposals that may come under debate in the post-2020 period. Following various reforms to the CAP, aid programs have been implemented as part of the first (e.g., coupled support) and second policy pillars. However, it is crucial that livestock farmers and advisors consider how legume use affects farm revenues over multiple years rather than taking an approach that focuses strictly on food costs or the gross margins associated solely with lucerne cultivation.

La luzerne trouve son plus grand développement dans les zones tempérées : Europe, Amérique du Nord, Japon, pointes sud d'Afrique et d'Amérique, Australie, zones tempérées de la Chine. Elle couvre près de 32 millions d'hectares dans le monde dont 13 millions en Amérique du Nord, là où elle est la mieux représentée. Aux Etats-Unis, elle arrive en seconde position, certes loin après le soja, en importance économique dans l'alimentation du bétail. La Chine et l'Argentine sont aussi membres du club des grands producteurs (tableau 1).

En Europe, la production de luzerne est concentrée dans les 3 Etats membres occidentaux méditerranéens : France, Espagne et Italie qui totalisent près de 85 % de la production européenne. Dans ces 2 derniers, une part importante de la luzerne est séchée au soleil. Elle est aussi communément cultivée dans une grande moitié sud de l'Europe centrale et en Ukraine.

La luzerne fait d'abord partie de l'équation protéique mondiale : même si cette « équation » est portée en premier lieu par l'élevage monogastrique pour lequel le soja présente

AUTEURS

1 : Chercheur à l'Institut d'Economie, Géographie et Démographie du CSIC espagnol, membre de l'Académie d'Agriculture de France ; tomasgarciaazcarate@gmail.com

2 : Secrétaire Général de la CIDE, fédération européenne des transformateurs de fourrages, Directeur de COOP de France Déshydratation ; eric.guillemot@coopdefrance.coop

MOTS CLÉS : Autonomie, environnement, Europe, évolution, fourrage, France, légumineuse, luzerne, luzerne déshydratée, plante protéagineuse, politique agricole, protéine.

KEY-WORDS : Agricultural policy, alfalfa, change in time, deshydrated alfalfa, environment, Europe, forage, France, high-protein crop, legume, protein, self-sufficiency.

RÉFÉRENCE DE L'ARTICLE : García Azcàrate T., Guillemot E. (2016) : "Les politiques publiques pour soutenir le développement des légumineuses fourragères : hier, aujourd'hui et demain", *Fourrages*, 227, 215-221.

	Surface de luzerne déshydratée (ha)	Production (million tonne)	Nombre d'unités industrielles de deshydratation
USA	7 500 000	50	-
Chine	264 000	1,5	401
Argentine	150 000	-	-
Espagne	141 000	1,4	72
Italie	80 000	0,9	30
France	65 000	0,8	29
Allemagne	-	0,25	38

TABLEAU 1 : Production de luzerne déshydratée dans les principaux pays du monde (2015, source : associations nationales de déshydrateurs).

TABLE 1 : Production of dehydrated lucerne in the main countries of the world (2015, source: national associations of dehydration companies).

des avantages comparatifs certains, l'essor en particulier de la production mondiale laitière ouvre aussi des perspectives intéressantes de débouchés pour la luzerne.

Ceci est vrai en général mais l'est encore plus dans le cadre européen. La disparition des quotas laitiers va provoquer une redistribution spatiale de la production. La plus grande ouverture du marché européen et sa plus intense connexion aux marchés mondiaux ont introduit une plus grande volatilité des prix, aussi bien des céréales et protéines que des prix du marché du lait et des produits laitiers. Dans ces conditions, la capacité de résistance et de résilience des élevages est en train de devenir un facteur important de compétitivité. A cet égard, les fourrages verts en général et la luzerne en particulier présentent plusieurs avantages : une haute productivité (2,4 t de protéines à l'hectare pour une luzerne en moyenne contre 0,9 t/ha pour le soja ou environ 0,5 t/ha pour le colza), une certaine robustesse de la culture (à l'exception de la ressource hydrique qui peut être pénalisante) et des coûts de production parmi les plus faibles du panier de cultures européennes. A cela s'ajoute la montée des contraintes environnementales. Les régions européennes qui montent en puissance sont celles qui ont consolidé un élevage plus en lien avec la terre et le territoire : Irlande bien sûr, mais aussi par exemple en Allemagne, aux Pays-Bas et même en Espagne (Castille et Léon).

Un des objectifs déclarés de la PAC était celui de garantir la sécurité des approvisionnements. C'est loin d'être le cas pour les protéines. C'est ainsi que, par exemple, lors de la campagne 2013/2014 (dernière campagne disponible), les taux d'auto-approvisionnement européen n'étaient que de 3% en graines et tourteaux de soja, même si ils étaient de 61% et 85% respectivement pour le tournesol et le colza (EUROPEAN COMMISSION, 2015a). Globalement, toujours sur la même campagne, **les bilans d'approvisionnement des matières riches en protéines affichent un déficit de 67% en Europe (81% en 1973/1974) et de 49% en France**, grâce aux tourteaux de colza et tournesol supplémentaires des cultures destinées aux agro-carburants, contre 69% en 1973/1974. Ceux-ci sont vertement accusés d'être responsables des hausses des prix agricoles mondiaux quand la conjoncture est haussière et tout aussi

vertement oubliés dans une conjoncture comme l'actuelle de prix bas (GARCIA AZCARATE, 2014).

Ces simples chiffres suffiraient pour justifier l'existence de politiques publiques européenne pour soutenir le développement des cultures fourragères. Toutefois, il faut y rajouter d'autres objectifs européens auxquels ces cultures peuvent contribuer à développer des solutions. Il s'agit de faire face à des problèmes aussi importants que la qualité de la ressource en eau (ROBERT *et al.*, 2012), la fixation du carbone atmosphérique (THIEBEAU *et al.*, 2011), la préservation de la biodiversité, la conservation et la fertilité des sols (THIEBEAU *et al.*, 2003), l'équilibre agro-écologique des systèmes agricoles et alimentaires en général (SCHNEIDER et HUYGHE, 2015). Nous allons donc parcourir l'évolution des politiques européennes, celle d'hier et celle d'aujourd'hui en essayant d'expliquer la logique des choix politiques qui ont été faits, pour conclure avec quelques propositions qui pourraient, qui devraient, à notre avis, alimenter les débats à venir sur la PAC post 2020.

1. L'histoire récente des soutiens des politiques agricoles communes

La première Politique Agricole Commune fut la fille de l'Histoire, notamment de la seconde guerre mondiale et des politiques nationales des 6 Etats membres fondateurs (Allemagne, Belgique, France, Pays-Bas, Italie, Luxembourg). Elle se construisit sur la base d'un accord politique qui a garanti une protection solide à la frontière pour les principales productions continentales (céréales, viandes, lait et huile d'olive, Italie oblige) et une plus grande liberté d'importations pour des productions, comme les graines oléagineuses et les cultures protéiques, peu développées en Europe. Des concessions tarifaires pour des importations d'oléagineux, droit nul dans la Communauté européenne, furent réalisées lors du Dillon Round. Il convient de resituer ces choix dans un prisme d'analyse qui consistait, à ce moment-là, à assurer la couverture des besoins énergétiques de l'Europe.

Les années 60 et le début des années 70 furent marquées par la croissance de la production de viande (principalement de porc et de poulet) mais aussi laitière, rendue possible par les changements technologiques et la grande disponibilité de produits à l'importation. Logiquement, l'industrie des aliments composés travailla à diminuer la part des aliments chers (les céréales) dans les rations animales alimentaires et à les remplacer par des combinaisons équivalentes du point de vue nutritionnel. Les importations de graines et produits oléagineux vinrent remplacer l'énergie jusqu'à lors apportée par les céréales. De fait, nous fûmes les auteurs de cette étrange créature que furent les « produits de substitution des céréales » (PSC, selon le jargon de l'époque).

Les Etats-Unis étaient maîtres du jeu sur le marché mondial du soja. En 1972, le soja se vendait à Chicago 3,31 dollars le boisseau. Dix mois plus tard, il dépassa les 12,90 dollars. En réponse, le Président Nixon imposa un contrôle à l'exportation de soja pour ralentir la hausse des

prix. D'un jour à l'autre, le monde découvrit que non seulement son élevage moderne dépendait des importations mais aussi que le fournisseur principal, si ce n'est exclusif, était disposé à fermer le robinet pour protéger son élevage et ses consommateurs. Même si tous les engagements de livraison furent tenus, l'annonce même de l'embargo eut des conséquences énormes. Le Japon, par exemple, chercha à diversifier ses sources d'approvisionnement. Ce fut le début de la grande aventure latino-américaine. Le rapport Lardinnois, du nom du Commissaire à l'agriculture de l'époque, analysa les différents scénarios d'évolution des productions animales et de leurs besoins alimentaires en matières riches en protéines et proposa un plan Protéines pour limiter la trop grande dépendance aux importations. L'Europe mit en marche des politiques internes de soutien à ces cultures pour les graines oléagineuses et protéagineuses (COMMISSION EUROPÉENNE, 2001) et les fourrages séchés (COMMISSION EUROPÉENNE, 2007). Le choix des matières riches en protéines retenues par ce plan s'expliquait par plusieurs facteurs : permettre une production commercialisable, destinée aux monogastriques et aux polygastriques, ayant un rendement protéique élevé à l'hectare ou une concentration élevée par kg de matière sèche.

Le premier règlement portant sur l'organisation commune des marchés dans le secteur des fourrages séchés date de 1974. Il prévoyait une aide à la production des fourrages déshydratés, versée aux entreprises de transformation. Elle fut élargie aux fourrages séchés au soleil 4 ans plus tard. D'abord sous forme d'une aide forfaitaire à la tonne, versée au transformateur, il s'agissait de compenser partiellement la hausse des coûts de l'énergie issue du premier choc pétrolier. Puis un mix entre une aide forfaitaire et une aide variable à la tonne fut mis en place ; enfin, devant le peu d'effet sur la courbe des productions, une aide variable à la tonne, aussi appelée « *deficiency payment* », permettant d'atteindre un prix d'objectif rémunérateur pour l'agriculteur fut mise en place. Parallèlement des aides publiques aux investissements furent instaurées au bénéfice des entreprises afin de créer des unités de taille importante pour être économiquement résilientes. Cette politique par les prix a conduit à une hausse notable de la production européenne.

En 1988, les Etats-Unis déposèrent une plainte au GATT contre le régime européen qu'ils accusaient de contourner et annuler les concessions douanières faite par l'Europe en ce qui concernait toutes les cultures protéiques. En 1990, le panel spécialement convoqué à ce sujet donna raison aux américains (PERDIKIS et READ, 2005) mais limita son avis aux cultures oléagineuses, excluant donc les protéagineux et les fourrages séchés.

Dans la foulée de la réforme MAC SHARRY, en 1991, la Commission proposa la suppression de l'aide aux fourrages séchés dont les coûts annuels de soutien avaient explosé en raison de la hausse très significative des productions mais aussi du niveau de l'aide variable à la tonne versée aux transformateurs. Cette proposition se heurta à l'opposition du Conseil (COUR DES COMPTES EUROPÉENNES, 2003). Jusqu'à la réforme de 2003, l'aide fut forfaitaire (68,83 €/t de produit fini) et une discipline budgétaire fut

introduite grâce à des quantités maximales garanties différenciées pour les fourrages déshydratés et les « séchés soleil », qui se déclinaient par Etat membre. La réforme FISCHLER en 2003 découpla l'ensemble des aides et maintint une aide transitoire à la transformation, réduite et ce pour 4 ans. La récolte 2012 clôtura une étape, celle du soutien « productif » aux fourrages séchés mais ouvrit définitivement une autre voie qui allait s'avérer prometteuse, celle du soutien lié à la contribution à une agriculture plus soutenable et résiliente. C'est ainsi que, par exemple, la France utilisa l'article 68 de l'OCM unique pour donner une aide supplémentaire par hectare cultivé. Cette étape cruciale dont la luzerne, entre autres productions agricoles (lait de montagne, pois, ovins...), a bénéficié faisait suite à une lente mais inéluctable montée en puissance du concept de « multifonctionnalité » de l'agriculture que l'on peut définir par « les fonctions sociales et environnementales que ce secteur d'activité remplit, outre sa fonction principale qui est la production ». En France, ce concept avait tenté de trouver sa concrétisation au début des années 2000 avec les fameux « Contrats Territoriaux d'Exploitation ». Dotés de moyens insuffisants en comparaison des puissants soutiens couplés toujours issus du premier pilier, ils ont périçité mais ont néanmoins contribué à préparer les esprits à l'acceptation, bon gré, mal gré, du grand tournant de la PAC 2014-2020.

2. La dominante actuelle des marchés et des demandes sociétales

La PAC 2014-2020 représente en effet un point d'inflexion et, à notre avis, de non-retour. **Pour la première fois**, et ce pour le premier pilier, **la philosophie « de l'argent public pour des biens publics » a été au centre des débats** (ZHRNT, 2009 ; JAMBOR, 2011 ; IEEP, 2011). Clairement, cette approche voulait aussi sauver le budget de la PAC en offrant un contrat entre le monde agricole et une population européenne, les fameux citoyens et contribuables, majoritairement citadins et de plus en plus éloignés des réalités du monde agricole.

Comme toujours dans le cadre des politiques et des décisions communautaires, la proposition de « **verdissement** » **des aides PAC** fut le résultat de (et le compromis entre) plusieurs visions et priorités. La principale, au moins pour le Commissaire CIOLOS, fut son engagement personnel comme bon agronome pour **promouvoir une agriculture plus diversifiée, plus résiliente** ; il prôna le retour de la science agronomique, mais d'une science à la hauteur du nouveau siècle, au centre de l'activité agricole, pour mettre en avant le rôle central que doit jouer l'agriculture et le monde agricole dans la préservation de la biodiversité ainsi que la lutte contre le changement climatique.

L'augmentation de la résilience des systèmes agricoles européens, leurs capacités d'adaptation au changement climatique, la réappropriation de l'agronomie par les producteurs agricoles, passent entre autres par la diversité des cultures, et en particulier l'augmentation de la diversité fonctionnelle au sein des systèmes cultivés. Les légumineuses, et en particulier les légumineuses pérennes, ont là

un rôle important à jouer (SCHNEIDER et HUYGHE, 2015). Ce n'est pas par hasard que 2016 a été déclarée l'année internationale des protéagineux.

En introduisant une obligation de diversification des cultures, voire de rotation comme c'était l'idée initiale du Commissaire, la Commission avait trouvé une nouvelle voie, 100% OMC compatible, pour relancer la production des cultures oléagineuses, protéagineuses et fourragères en Europe.

L'idée même du « verdissement », et de sa petite fille, les surfaces d'intérêt écologique, provoquèrent de fortes réactions négatives dans une grande partie de la « profession agricole ». Le contraire eut été étonnant puisqu'il s'agit d'initier un changement de paradigme agricole, certes réclamé depuis longtemps par les plus éclairés des professionnels agricoles : concevoir la rentabilité d'une exploitation et des différentes spéculations sur l'ensemble de la rotation ; commencer le début de la sortie du piège de la simplification incarnée par la monoculture ; augmenter la résilience des modes de production agricole dans un monde soumis à des aléas plus forts (volatilité croissante des prix des matières premières, variabilité interannuelle croissante des conditions climatiques, risques sanitaires).

Dans ce monde, l'absurde auquel on peut arriver après de longues négociations communautaires, brille avec force dans cette exigence d'un rapport sur l'efficacité du verdissement après sa première année d'application comme si une seule année pouvait apporter des enseignements concluants. De plus, comme le ridicule ne tue plus, les mêmes qui réclamèrent ce rapport, ont exigé que cette première année de transition soit pratiquement une année blanche.

Le résultat est loin des ambitions initiales mais il a au moins le mérite de concrétiser et de maintenir vivant le « verdissement ». Pour notre sujet, cela a deux types de conséquences : à travers la **diversité des assolements** et des **surfaces d'intérêt écologique**. Si la surface de l'exploitation est strictement inférieure à 10 ha, elle n'est pas soumise au critère de diversité des assolements ; si elle est comprise entre 10 et 30 ha, deux cultures différentes doivent être cultivées au minimum, la culture la plus importante ne dépassant pas 75 % de la surface arable, sauf s'il s'agit d'une prairie temporaire ou d'une jachère ; si elle est strictement supérieure à 30 ha, au moins trois cultures différentes doivent être cultivées, avec la culture la plus importante ne dépassant pas 75 % de la surface arable, la somme des surfaces des deux cultures les plus importantes ne dépassant pas 95 % de la surface arable. Les surfaces d'intérêt écologiques peuvent recevoir des plantes fixant naturellement l'azote comme le soja, les pois, fèves et féveroles ou les lupins doux, les lentilles et les pois chiches ou la luzerne et les trèfles... en plus, rappelons-le, des haies et autres mares et bosquets. Au fil des discussions, l'apport environnemental de la luzerne fut de plus en plus reconnu¹ (encadré 1).

1 : C'est ainsi par exemple que l'équivalent en surface pour la luzerne (la valeur environnementale de l'hectare) initialement proposé à 30 % d'une surface optimale fut finalement porté à 75 %.

Qualité de l'eau : De par son fonctionnement symbiotique, ses capacités épuratrices et sa sobriété en pesticides, la luzerne est une alliée objective de la qualité de l'eau. Elle est une solution prouvée pour les bassins de captage. Le bassin de Vittel a rendu sa culture obligatoire depuis 20 ans.

Econome en eau : La racine pivot de la luzerne peut aller chercher l'humidité du sol jusqu'à plusieurs mètres de profondeur. La luzerne n'est ainsi pas irriguée en France.

Microbiologie et fertilité naturelle : La richesse et la diversité des micro-organismes, de la microfaune et de la macrofaune du sol sont une ressource pour augmenter la fertilité naturelle des sols et réduire l'usage des pesticides grâce aux auxiliaires des cultures. Des travaux menés par une équipe de l'Inra de Dijon ont commencé à mesurer la supériorité de la luzerne en termes de réservoir de biodiversité dans le sol et son rôle dans la durabilité des rotations en grandes cultures.

Biodiversité : Des essais en plein champ ont été conduits sous luzerne pour étudier l'abondance et la diversité spécifique notamment des oiseaux, abeilles, papillons, chiroptères et orthoptères. Il a été établi que ces taxons sont 2 à 10 fois plus nombreux dans les bandes de luzerne que dans les parcelles de cultures voisines. Les ruches installées dans les luzernières sont 2 fois plus lourdes en fin d'été que leurs homologues disposées dans une parcelle de céréale.

Structuration des sols : De par sa racine pivot, la luzerne explore et restructure en profondeur les sols, ainsi que sur tout l'horizon avec ses racines secondaires. Un nombre réduit de passage et une excellente portance due à la densité de son implantation éliminent tout risque de tassement même avec les engins de récolte.

Fournisseur d'azote "naturel" : Une luzernière retournée fournit 40 à 50 unités d'azote assimilables par la culture suivante. D'où des réductions équivalentes de fertilisation azotée pour le blé qui suit. Cette libération d'azote issue des collets et racines de la luzerne intervient sur 2 à 3 années. Il a été démontré qu'il n'y a pas de risque de fuite de nitrate après retournement.

Lutte contre l'érosion : La luzerne assure une couverture du sol à 100 % pendant 3 ans. Il n'y a donc pas de risque d'érosion dans une luzernière. Environ 50 % des implantations sont réalisées sans labour ce qui diminue encore les risques d'érosion avant et au moment des semis.

Epuration des sols : La luzerne capte l'azote de l'air contenu dans le sol grâce aux nodosités de ses racines. Elle assure ainsi ses propres besoins azotés. Mais sa physiologie lui permet de capter en priorité l'azote présent en excès dans le sol avant de synthétiser ce dont elle a besoin. La quasi-absence de traitements pesticides (1 à 2 désherbages l'année de l'implantation seulement) lui confère un IFT très faible de l'ordre de 0,5 à 0,8.

Lutte contre les adventices : La luzerne épure le stock d'adventices des sols par compétition et étouffement. Le nombre de mauvaises herbes peut ainsi être réduit dans un facteur de 1 000 à 1. Les effets sur le chardon, par suite des coupes successives sont particulièrement remarquables.

ENCADRÉ 1 : **Les aménités environnementales de la luzerne.**

FRAME 1 : **Environmental benefits of lucerne use.**

De plus, et c'est de nouveau le cas en France, **les cultures sources de matières premières riches en protéines peuvent bénéficier d'un soutien couplé** pour autant que telle soit bien l'intention de l'Etat membre. Cette bataille du recouplage de certaines productions agricoles a été remportée au grand dam des thuriféraires d'une application stricte du courant libéral. 8% du budget global + 2% pour les protéines, justement, peuvent être alloués, par les Etats membres à des productions fragiles. En France, si l'essentiel de ces soutiens ainsi reciblés concerne l'élevage bovin surtout viande (et pour des raisons davantage sociales que socio-économiques), **les fourrages séchés produisant un fourrage riche en protéines et les protéagineux** (les graines aussi sont riches en protéines) sont clairement identifiés pour des raisons environnementales donc cohérentes avec la nouvelle doctrine du verdissement. Les nombreuses aménités environnementales de la luzerne justifient clairement ce soutien recouplé (voir encadré 1).

Enfin, **les cultures protéiques** font l'objet d'une attention spéciale dans le cadre des programmes de recherche européen, sérieusement renforcés pour la période 2014-2020. On peut citer par exemple dans le cadre du 7^e programme cadre le projet « Légumes Futur² » ou Eurolegumes² et même celui sur les insectes comme nouvelle source de protéines². Le partenariat Européen pour la recherche et l'innovation s'est doté d'un « *focus group* »³ spécifique « protéines » qui a émis en 2014 son rapport³ qui conclut que d'importantes augmentations de rendements sont à portée de la main. Plus récemment, un workshop s'est tenu en février 2015, sur « comment rendre plus rentables les cultures protéiques en Europe »⁴. A côté, des travaux comme ceux portés par Luzerne-Recherche-Développement⁵ se centrent sur des nouveaux produits et utilisations pour la luzerne, ainsi que sur des outils industriels plus performants du point de vue économique et environnemental.

3. Et demain ? Les fondamentaux de la production à venir...

D'abord, **le marché est porteur**, aussi bien celui des protéines en général que celui des protéines de qualité en particulier. En décembre 2015, la Commission a publié ses perspectives 2015-2025 pour les principaux marchés agricoles (EUROPEAN COMMISSION, 2015b). Le cheptel laitier européen, par exemple, devrait être en mesure de tirer profit de nouvelles possibilités d'exportation de produits transformés et de qualité, même s'il peut traverser (et traverser) des difficultés conjoncturelles.

Toutefois, l'heure des choix se rapproche. La mauvaise nouvelle est que les moyens budgétaires pour la PAC resteront limités. Ils seront soumis à de fortes pressions de

financement d'autres priorités européennes comme la protection aux frontières, la lutte contre le terrorisme international ou une politique de l'immigration. Il faudra bien identifier les défis auxquels on peut mieux répondre depuis l'Europe.

La bonne nouvelle est que les cultures protéiques font partie intégrante de la solution et non du problème, parce qu'elles offrent une solution intégrée à plusieurs défis liés à la performance productive et à la performance environnementale. Dans un monde où les marchés sont plus volatils et les risques climatiques plus importants, **les cultures protéiques apportent de la résilience aux systèmes agricoles et alimentaires**. De plus, la montée en force d'inquiétudes environnementales sur, entre autres, l'avenir des insectes pollinisateurs vient renforcer l'intérêt pour une culture pluriannuelle comme la luzerne.

Il y a donc là un intérêt politique certain et le succès de la COP 21 vient juste de nous le rappeler. Il se manifestera d'autant plus que la filière est organisée et efficace, à l'échelle nationale certes mais aussi européenne. C'est ainsi que les cultures protéiques ont toujours figuré parmi les priorités de la recherche européenne.

Mais ce n'est pas tout, loin de là. Ainsi, par exemple, l'Union Européenne finance dans ses appels d'offre 2016-2017 **un projet pour promouvoir la culture et l'incorporation des légumes dans la chaîne alimentaire**⁶ ou pour promouvoir **la diversification des cultures** de la ferme à la chaîne alimentaire⁷. Une dernière preuve de la grande importance politique que la Commission donne à ce sujet se trouve dans le lancement d'un projet de recherche conjoint avec la Chine pour diminuer la dépendance protéique des deux partenaires⁶.

L'avenir se construit au présent et sur les bases solides du travail sérieux réalisé jusqu'à présent. Le Colloque de décembre 2015⁸, tenu à l'INRA, fut une démonstration supplémentaire du rapprochement entre la filière et des équipes de chercheurs. Les efforts de l'ensemble de la filière, particulièrement française, pour réduire la facture énergétique et protéique et l'empreinte écologique, démontrent que ce qui est plus que souhaitable est aussi possible.

Conclusions

Quels enseignements principaux peut-on tirer des différentes politiques publiques engagées depuis 40 ans ?

La première est que la relance des productions par une politique d'aide au prix a pleinement démontré son efficacité, pour le plus grand avantage à la fois des cultivateurs de luzerne et des éleveurs. Il est vrai que seuls les fourrages verts transformés bénéficiaient d'une aide à la tonne, mais les éleveurs bénéficiaient aussi d'une aide indirecte *via* l'utilisation de leurs surfaces fourragères pour calculer le taux

2 : <http://www.legumefutures.de/> ; Eurolegumes : http://cordis.europa.eu/project/rcn/111423_en.html ; <http://www.proteinsect.eu/>

3 : <http://ec.europa.eu/eip/agriculture/en/content/protein-crops-et-son-rapport-2014> : https://ec.europa.eu/eip/agriculture/sites/agri-eip/files/fg2_protein_crops_final_report_2014_en.pdf

4 : https://ec.europa.eu/eip/agriculture/sites/agri-eip/files/field_event_attachments/report_ws_proteincrops_final_13022015.pdf

5 : <http://www.societe.com/societe/luzerne-recherche-et-developpement-482538394.html>

6 : <http://apc.ucc.ie/wp-content/uploads/2015/07/SC2-Food1.pdf>

7 : https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/sites/horizon2020/files/09.%20SC2_2016-2017_pre-publication.pdf

8 : Les légumineuses, pour des systèmes agricoles et alimentaires durables, 14 décembre 2015 ; <http://agriculture.gouv.fr/colloque-les-legumineuses-pour-des-systemes-agricoles-et-alimentaires-durables-du-14-decembre-2015>

de chargement d'unités de bétail à l'hectare. Mais l'impératif de la gestion budgétaire, associé aux contraintes des engagements (actuels et futurs) de l'Union Européenne à l'Organisation Mondiale du Commerce, a sonné le glas de cette approche.

Peut-on dire que l'argent public investi a permis de construire des filières au service des éleveurs et économiquement performantes sur le long terme ? Dans le cas de la luzerne transformée, la réponse nous semble positive, même s'il est vrai que des unités de transformation ont disparu. Mais d'autres apparaissent. Les soutiens publics n'excluent pas l'obligation de performances des entreprises.

L'Union Européenne (et les Etats membres) sont soumis à des fortes contraintes budgétaires. Les réformes successives de la PAC ont résolu les problèmes auxquels elle était confrontée le siècle dernier, en particulier celui des excédents et des coûts budgétaires hors de contrôle. Mais la PAC a aussi montré ses limites.

C'est ainsi que l'ouverture des marchés agricoles européens et la plus grande volatilité des marchés agricoles mondiaux posent des problèmes à l'ensemble des filières. Un des maîtres mots (qui peut devenir synonyme de « maîtres maux ») est celui de « simplification » qui rime peu avec celui de « diversité » : simplification des assolements pour l'agriculteur ; simplification de l'offre de produits pour les industries des intrants⁹ mais aussi simplification des politiques publiques et de la PAC. Quels sont les outils de gestion de crise mis en place par les politiques européennes sur les petites productions en général, et les productions légumineuses et protéagineuses en particulier ? Quels sont les budgets publics historiques pour aider ces productions à permettre des créations de valeurs ajoutées sur les marchés ? Quels sont les enseignements réalisés auprès des éleveurs, et surtout des futurs éleveurs de bétail, pour utiliser les protéines végétales européennes et non seulement le modèle maïs ensilage - soja ?

Le niveau de production dépend d'une attractivité économique minimale. Parler aux agriculteurs des avantages environnementaux de la luzerne est insuffisant si la marge économique n'est pas là. Il faut bien reconnaître le peu de succès des politiques publiques actuelles de rémunération de ces contributions aux biens publics (aménités environnementales) que sont la qualité de l'eau (en particulier azote et pesticides), la biodiversité...

De plus, on peut rajouter, dans le cas qui nous concerne, que le soutien public existant ne rémunère que les hectares supplémentaires mis en culture de luzerne mais pas les hectares traditionnellement cultivés. Ledit soutien a pour objectif déclaré de ne compenser qu'une éventuelle perte de revenu, mais n'est pas une rémunération du service écosystémique déjà fourni. De même, les initiatives privées de monétarisation de ces externalités positives comme la qualité de l'eau sont à ce jour balbutiantes y compris lorsque des ressources budgétaires considérables sont affectées à cet objectif.

9 : C'est ainsi que de nombreux fruits et légumes peuvent être considérés comme des produits orphelins pour un grand nombre de produits phytosanitaires.

La tendance haussière de la demande de protéines végétales dans le monde est reconnue. Le marché sera donc porteur, à la fois pour avoir l'ambition d'une plus grande autonomie protéique de la Ferme France et de l'Europe et pour aller sur les marchés mondiaux avec des produits répondant à une réelle demande. Mais, pour que cette opportunité se transforme en réalité, il faudrait que l'objectif d'une agriculture européenne plus durable et résiliente se retrouve au centre de la future PAC post 2020.

La capacité à tirer pleinement parti du potentiel de production endogène sera un élément clé de la compétitivité de demain. Les réponses et approches sont multiples et complémentaires : de la valorisation des prairies permanentes aux prairies temporaires ou d'association à base de légumineuses par exemple ; de l'autoconsommation aux associations entre voisins ou acteurs de la filière. Les productions légumineuses et fourragères ont toute leur place à prendre dans cette perspective.

A ce stade, nous devons souligner l'importance de la cohérence des différentes politiques mises en œuvre pour répondre parfaitement à cette question. Il y a manifestement un effort à réaliser en ce domaine, effort qui n'a de sens que sur le long terme car il faut aussi prendre en compte le temps d'adaptation de l'industrie de transformation gérant des investissements lourds.

Le débat est ouvert même si, comme nous l'avons vu, les possibilités d'interventions européennes sont limitées. Afin de permettre la mise à jour des investissements industriels productifs au service d'une valeur ajoutée pour les producteurs, la mobilisation des crédits du deuxième pilier de la PAC est une voie. De même, la recherche publique et privée soutenue par les producteurs sur une plante riche de potentiels est indispensable.

Mais tout cela n'aura de sens que si nous sommes capables de convaincre les utilisateurs, et les prescripteurs de l'élevage, de raisonner sur l'impact de l'introduction de légumineuses et de luzerne sur le revenu pluriannuel de l'exploitation plutôt que d'adopter une approche comptable du coût de l'aliment ou de la marge brute sur la seule culture de luzerne. Cela passe par l'information et la formation, celle des jeunes notamment.

Intervention présentée aux Journées de l'A.F.P.F.,
"Les légumineuses fourragères et prairiales : quoi de neuf ?",
les 21 et 22 mars 2016

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- COMMISSION EUROPÉENNE (2001): "Evaluation de la politique communautaire des oléagineux"; http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/oleo/full_fr.pdf
- COMMISSION EUROPÉENNE (2007): "Etude d'évaluation des mesures communautaires dans le secteur des fourrages séchés"; <http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/fourrage/rapport.pdf>
- COUR DES COMPTES EUROPÉENNES (2003): "Note d'information de la Cour des comptes européenne concernant le rapport spécial n° 12/2003 relatif à la bonne gestion financière de l'organisation commune de marché (OCM) dans le secteur des fourrages séchés"; http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/INSR03_12/INSR03_12_FR.PDF
- EUROPEAN COMMISSION (2015a): "Statistics on agricultural markets 2014"; http://ec.europa.eu/agriculture/markets-and-prices/market-statistics/index_en.htm
- EUROPEAN COMMISSION (2015b): "Medium-term prospects for EU agricultural markets and income 2015-2025"; http://ec.europa.eu/agriculture/markets-and-prices/medium-term-outlook/index_en.htm
- GARCÍA AZCÁRATE T. (2014): "El debate sobre los Agrocarburos: unos comentarios desde Europa", *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, n° 238, 107-128.
- IEEP (2011): "What tools for the European agricultural policy to encourage the provision of public goods Study for the European Parliament"; http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/460053/IPOL-AGRI_ET%282011%29460053_EN.pdf
- JAMBOR A. (2011): "Public goods measurement concerns in the CAP post 2013"; <http://capreform.eu/public-goods-measurement-concerns-in-the-cap-post-2013/>
- PERDIKIS N., READ R. (2005): *The WTO and the Regulation of International Trade: Recent Trade Disputes between The European Union and the US*, Edward Elgar publishing
- ROBERT P., THIEBEAU P., COULMIER D., LARBRE D. (2012): "La luzerne, une plante essentielle pour préserver la qualité de la ressource en eau", *L'eau, l'industrie, les nuisances*, 351, 57-60.
- SCHNEIDER A., HUYGHE C. (2015): *Des légumineuses pour des systèmes agricoles et alimentaires durables*, éd. Quae
- THIEBEAU P., PARNAUDEAU V., GUY P. (2003): "Quel avenir pour la luzerne en France et en Europe?", *Courrier de l'environnement de l'INRA*, 48, 29-46; <http://www7.inra.fr/lecourrier/assets/C49Guy.pdf>
- THIEBEAU P., HAMEREL T., CORSON M., GABRIELLE B. (2011): "Empreinte carbone de la production de luzerne déshydratée: progrès récents liés au changement des techniques de récolte et à l'incorporation de plaquettes de bois comme source d'énergie de séchage. Impact sur la qualité du fourrage produit", *Rencontres Recherche Ruminants*, 18, 157-160.
- ZAHRNT V. (2009): "Public Money for Public Goods: Winners and Losers from CAP Reform", ECIPE Working Paper 8/2009; <http://ageconsearch.umn.edu/handle/51300>



Association Française pour la Production Fourragère

La revue *Fourrages*

est éditée par l'Association Française pour la Production Fourragère

www.afpf-asso.org



AFPF – Maison Nationale des Eleveurs – 149 rue de Bercy – 75595 Paris Cedex 12
Tel. : +33.(0)1.40.04.52.00 – Mail : secretariat@afpf-asso.fr

Association Française pour la Production Fourragère