

Une analyse critique de la réglementation
sur la commercialisation des mélanges en France
après trois campagnes d'application

M.Straëbler¹, B. de Goyon²

1 : GNIS, Section Semences Fourragères et à Gazon, 44 rue du Louvre, 75001 Paris ; michel.straebler@gnis.fr

2 : GNIS, SOC Fourragères, 44 rue du Louvre, 75001 Paris ; bertrand.de.goyon@gnis.fr

Résumé

La réglementation française sur les mélanges de semences pour prairie a comme objectifs, depuis son instauration, de garantir la qualité des mélanges vendus; qualité technique des semences (germination et pureté), qualité du mélange (homogénéité et conformité) et qualité fourragère des variétés incorporées, ce dernier objectif étant jugé particulièrement important. L'analyse des trois premières campagnes de commercialisation permet d'apprécier la qualité du marché des mélanges en comparant la part des variétés inscrites au catalogue français dans les mélanges fabriqués avec celle observée dans les ventes en variété pure. La qualité des variétés s'est maintenue, mais n'est pas à l'abri d'une baisse avec l'augmentation du marché des mélanges au détriment de celui des variétés pures. En effet, si la réglementation a permis de lever les risques de mauvaise fabrication des mélanges et les difficultés de contrôles, seule elle ne peut garantir qu'un minimum de qualité fourragère des variétés introduites dans les mélanges et accompagner la volonté des semenciers de produire et de commercialiser des mélanges de semences pour prairie de qualité.

1. Introduction

Trois ans et demi après l'instauration en France des réglementations sur la production et la commercialisation des mélanges de semences pour prairie, il est possible de faire une première analyse de ce nouveau marché. Cette analyse permet d'évaluer l'efficacité de la réglementation mise en place à la lumière des objectifs que l'interprofession des semences et les pouvoirs publics lui avaient donné à l'époque de sa mise en place.

Pour comprendre et rappeler ces objectifs, un rappel de l'évolution de la réglementation et de ses tenants et aboutissants est nécessaire.

2. Un bref historique sur la réglementation européenne

Comme pour toutes les semences à usage agricole, la réglementation européenne en matière de semences fourragères a été construite et a privilégié la production et la commercialisation sous forme de variétés pures (une seule espèce et variété dans le sac). Ceci a permis d'accompagner le développement de la sélection variétale européenne, de valoriser le progrès génétique auprès des utilisateurs et d'en assurer la diffusion. Cependant, la directive réglementant la production et la commercialisation des semences fourragères (directive 66/401 CE de juin 1966) donnait la possibilité à chaque état membre de gérer des mélanges de semences fourragères avec ses propres règles pour son marché intérieur.

Alors que la majorité des états de l'union européenne utilisait cette possibilité et autorisait la production et la commercialisation de ce type de mélange, la France l'interdisait.

En 1998, la directive 98/95 du 14 décembre 1998, en particulier son article 2, autorise les mélanges de semences destinées à être utilisées comme plantes fourragères et permet ainsi leur commercialisation et leur circulation dans l'Union Européenne. Ce texte ouvre les mélanges aux espèces de la directive fourragère mais aussi aux espèces des directives céréales, oléagineuses, plantes à fibre et légumes.

La France doit alors ouvrir son marché à ce nouveau produit et organiser sa production. Avant de mettre sa réglementation en conformité avec la nouvelle réglementation européenne, la France a demandé que la commission définisse précisément les exigences de contrôles sur ces mélanges afin que tous les pays aient les mêmes règles et que tous les mélanges circulant en Europe aient la même garantie de qualité, de traçabilité des composants et d'homogénéité.

Le 20 avril 2004, une décision de la commission européenne concernant les conditions générales de contrôle des mélanges de semences destinés à être utilisés comme plantes fourragères est publiée. Elle exige d'une part :

- que les entreprises soient dotées d'équipements garantissant l'uniformité des mélanges ;
- qu'une personne soit en charge de la responsabilité directe de l'opération de mélange ;
- qu'un registre des mélanges de semences destinés à être utilisés comme plantes fourragères soit tenu.

Cette décision exige également en matière de contrôle :

- que les entreprises notifient à l'organisme certificateur le pourcentage en poids des différents composants, ventilés par espèce et, le cas échéant, par variété, du mélange de semences ;
- que les entreprises notifient le nom du mélange, lorsqu'il est prévu de l'indiquer sur les emballages ;
- que l'identité et le poids total de chaque composant du mélange soit contrôlée au moins par des contrôles aléatoires des étiquettes officielles identifiant les emballages de semences ;
- que des contrôles aléatoires sur les mélanges obtenus soient également menés ;
- que les informations détaillées concernant l'utilisation de ces mélanges de semences à des fins fourragères figurent sur l'étiquette officielle et/ou sur l'étiquette du fournisseur.

Cette réglementation s'inspire fortement de la réglementation française existant sur les mélanges pour gazon et qui donne satisfaction depuis de nombreuses années.

3. L'évolution récente de la réglementation française, ses objectifs

La France a défendu pendant longtemps la commercialisation des variétés fourragères sous la forme de conditionnement "en pure" et n'a pas autorisé la vente en mélange jusqu'en août 2004. Les représentants des Pouvoirs publics, des semenciers et des éleveurs dans les différentes instances interprofessionnelles (CTPS, GNIS) considéraient que la vente en variétés pures était le meilleur moyen de valoriser les progrès réalisés sur les plantes fourragères et de les diffuser, cette forme de commercialisation favorisant la mise en avant du nom des variétés et ainsi leurs qualités techniques reconnues et décrites dans le catalogue officiel français.

Par opposition, on estimait que la vente en mélange favoriserait et mettrait en avant le nom commercial du mélange et le packaging, et qu'être inscrit au catalogue français risquait de ne plus être un avantage pour les variétés de qualité. Celles-ci passeraient au second plan derrière le nom commercial du mélange. Ce constat était observé dans les pays européens où les ventes en mélanges étaient majoritaires.

A cette crainte venait s'en ajouter d'autres. Dans une étude menée en 2000 par le Gnis, les éleveurs exprimaient clairement leurs craintes sur la possibilité de contrôler la composition exacte des mélanges et leur qualité, ainsi que sur le risque de voir l'offre de semences fourragères s'appauvrir. Ces craintes ont été officiellement exprimées en 2001 dans un courrier de la Confédération Nationale de l'Élevage à Monsieur Jean Glavany, ministre de l'Agriculture de l'époque.

Afin de réduire ces risques et lever ces craintes, des règles de production des mélanges de semences fourragères ont été élaborées en France dans le règlement technique de production des mélanges pour prairie en mars 2004. Ce règlement a ainsi instauré une obligation de dépôt des mélanges avec leur composition et leur nom et une obligation de changement de nom à chaque changement de constituant ou de proportion dans le souci d'informer clairement l'utilisateur.

Par ailleurs, le pourcentage en poids de chaque constituant a été fixé à 5% minimum du total afin de garantir l'efficacité des contrôles réalisés sur la composition des mélanges.

La réglementation a également exigé que les mélanges de semences pour prairie ne soit composés que d'espèces à **certification obligatoire** de plantes utilisées comme **plantes fourragères** et de variétés inscrites au catalogue européen pour leur utilisation fourragère.

Parallèlement à la sortie de ces règles de fabrication, un arrêté de commercialisation est sorti le 24 août 2004. Il précise la définition des mélanges pour prairie commercialisables sur le territoire français en s'alignant sur la réglementation européenne pour les espèces pouvant entrer dans les mélanges. Il précise que, pour les graminées, les variétés destinées à un usage non fourrager ne peuvent entrer dans ces mélanges. Cette précision a été jugée nécessaire, le catalogue européen des espèces fourragères comportant des variétés de graminées destinées à un usage non fourrager n'ayant pas subi de tests de valeurs fourragères pour être inscrites.

4. Après trois campagnes de commercialisation, un premier bilan de l'arrivée des mélanges

4.1. Un marché qui s'installe prudemment

Après une première année 2004/2005 de lancement prudent, plus de 24 000 quintaux de mélanges de semences pour prairie ont été fabriqués en 2005/2006 et plus de 30 000 en 2006/2007. Les mélanges de semences pour prairie représentent ainsi entre 8,5 et 10% des ventes totales de semences fourragères, à rapprocher des 9,2% des ventes en suremballage avant l'autorisation de ces mélanges (enquête ventes départementales 2001/2002 du Gnis). La France n'a donc pas pour l'instant connu de développement massif des mélanges pour prairie même si, après une période d'adaptation et d'observation du marché, les fabrications se développent. A noter que pratiquement

plus aucune vente en suremballage ne s'effectue (enquête ventes départementales 2005/2006 du Gnis) et que très peu de mélanges proviennent d'autres pays. L'analyse de la fabrication française est donc un excellent indicateur de la qualité des mélanges vendus.

4.2. Un marché qui concerne surtout les graminées fourragères et le trèfle blanc

Une analyse des espèces incorporées (cf. Tableau 1) dans les mélanges fabriqués en France, montre la prédominance des graminées dont les incorporations représentent 80% du total des espèces incorporées en 2006/2007, le trèfle blanc étant de loin la légumineuse la plus incorporée avec 43% du total des légumineuses et une présence dans 58% des mélanges fabriqués.

La possibilité de ventes en mélange a favorisée l'utilisation des « petites espèces ». Ainsi, les incorporations de fléole et de fétuque des prés représentent 50% des ventes totales de l'espèce en 2006/2007.

Au fil des campagnes, le nombre d'espèces incorporées a augmenté. Ainsi les petites légumineuses comme la minette, le lotier, le trèfle d'Alexandrie, le trèfle de perse sont apparues puis ont vu les quantités incorporées s'accroître. Ceci s'est traduit par un nombre de compositions fabriquées très important puisqu'en 2006/2007 457 compositions déposées ont été effectivement fabriquées contre 355 en 2005/2006. Il est à noter que 298 variétés des différentes espèces fourragères composent ces compositions.

Par ailleurs la luzerne, pratiquement absente jusqu'en 2005/2006 des mélanges de semences pour prairie, a fait son apparition en 2006/2007.

TABLEAU 1 - Evolution de l'incorporation des espèces dans les mélanges de semences pour prairie (en quintal).

Espèces	Campagne 2006/2007	Campagne 2005/2006	Campagne 2004/2005
Ray-grass anglais	11 605	9 232	7 248
Dactyle	4 512	3 427	3 111
Fétuque élevée	3 275	2 397	1 974
Trèfle blanc	2 574	1 652	1 062
Fétuque des prés	2 173	2 151	1 860
Trèfle incarnat	1 142	400	327
Ray-grass d'Italie	1 066	724	431
Ray-grass hybride	977	741	618
Fléole des prés	887	523	528
Vesce commune	696	275	0
Trèfle violet	363	248	171
Lotier corniculé	326	180	209
Luzerne	238	38	22
Trèfle hybride	184	164	136
Pâturin des prés	174	39	23
Trèfle d'Alexandrie	142	1	0
Trèfle de Perse	110	1	0
Minette	101	19	26
Festulolium	76	166	0
Brome	6	8	11
Sainfoin	5	0	0
Total	30 632	23 386	17 758

4.3. Une majorité de variétés du catalogue français pour les espèces les plus vendues

Pour juger de la qualité du marché des mélanges de semences pour prairie, nous pouvons comparer la part des variétés inscrites au catalogue officiel français à celle des variétés uniquement inscrites aux catalogues européens dont la qualité dans les conditions de culture françaises n'a pas été testée officiellement ou n'a pas été jugée suffisante pour que la variété puisse être inscrite en France. Un marché dont les ventes et les achats se feraient en l'absence d'information sur les variétés peut effectivement difficilement être qualifié de marché de qualité, même si de bonnes variétés peuvent y être potentiellement vendues.

La comparaison avec l'année 2004/2005 montre que cette qualité est relativement stable et se place à un niveau très correct, le pourcentage de variétés du catalogue français incorporées étant passé de 75 à 81% en 2005/2006 et à 78% en 2006/2007.

Ce niveau masque des disparités importantes entre espèces. Ainsi, pour les deux espèces que l'on retrouve dans la majorité des mélanges à savoir le ray-grass anglais et le trèfle blanc (Tableau 2), les proportions de variétés du catalogue français sont supérieures à celles observées dans les ventes en variétés pures (Tableau 3).

TABLEAU 2 - Part des mélanges fabriqués comportant du ray-grass anglais ou du trèfle blanc en 2006/2007.

	Mélanges fabriqués comportant du ray-grass anglais	Mélanges fabriqués comportant du trèfle blanc	Total
Nombre	392	266	457
%	85,8%	58,2%	100%

TABLEAU 3 – Comparaison des proportions de variétés du catalogue français dans les ventes en mélange de semences pour prairie et dans les ventes en variété pure en France.

	Proportion (%) des variétés du catalogue français dans les ventes...					
	en variété pure		en mélange		en variété pure	
	en variété pure	en mélange	en variété pure	en mélange	en variété pure	en mélange
	Campagne 2006/2007		Campagne 2005/2006		Campagne 2004/2005	
Ray-grass anglais	93 %	88 %	93 %	90 %	84 %	84 %
Dactyle	84 %	85 %	85 %	90 %	84 %	87 %
Fétuque élevée	77 %	91 %	84 %	92 %	82 %	83 %
Trèfle blanc	81 %	73 %	78 %	64 %	77 %	70 %
Fétuque des prés	47 %	48 %	51 %	52 %	52 %	38 %
Trèfle incarnat	0 %	9 %	0 %	11 %	0 %	6 %
Ray-grass d'Italie	93 %	63 %	85 %	68 %	93 %	64 %
Ray-grass hybride	86 %	89 %	99 %	90 %	97 %	95 %
Fléole des prés	6 %	5 %	5 %	8 %	11 %	5 %
Vesce commune	100 %	79 %	100 %	100 %	-	
Lotier corniculé	0 %	0 %	0 %	0 %	-	
Trèfle violet	58 %	87 %	43 %	85 %	18 %	85 %
Luzerne	95 %	98 %	83 %	97 %	100 %	98 %
Trèfle hybride	100 %	97 %	28 %	98 %	5 %	95 %
Festulolium	0 %	2 %	0 %	0 %	-	
Total	78 %		81 %		75 %	

Pour le dactyle et la fétuque des prés, espèces bien représentées, les proportions de variétés du catalogue français sont régulièrement équivalentes ou légèrement inférieures à celles observées pour les ventes en variétés pures. Pour la fétuque élevée, la proportion de variétés du catalogue français incorporée en mélange a chuté et apparaît nettement inférieure à celle observée sur les ventes en variétés pures. Cette baisse s'explique par les problèmes de production et d'approvisionnement rencontrés au cours des deux dernières campagnes pour cette espèce. Elle montre aussi que les mélanges sont plus sensibles à ces évolutions d'approvisionnement que les ventes en pures dont la qualité a été préservée.

Pour les espèces moins représentées dans les mélanges, comme les petites légumineuses, les pourcentages de variétés inscrites au catalogue français sont souvent plus faibles et évoluent plus en fonction des disponibilités des variétés sur le marché.

Sur certaines espèces « phares » du marché français mais peu présentes dans les mélanges, la part des variétés inscrites au catalogue peut suivre des orientations diamétralement opposées selon les marchés (de faible importance) pour lesquels les mélanges sont fabriqués. Les exemples du ray-grass d'Italie et du ray-grass hybride sont frappants. La vente en mélange du ray-grass d'Italie, principalement sous la forme de mélange avec du trèfle incarnat, a considérablement favorisé la vente de variétés du catalogue français dont le pourcentage dépasse maintenant les 90% en mélange contre 63% pour l'ensemble des ventes en variétés pures. *A contrario*, le pourcentage de variétés de ray-grass hybride inscrites au catalogue Français perd 13 points en 2006/2007 par rapport à 2005/2006.

L'hétérogénéité de la qualité des espèces incorporées dans les mélanges montrent que la structure du marché des différentes espèces et la politique des intervenants sur ce marché ont une vraie influence sur les orientations qualitatives du marché des semences vendues en mélange.

4.4. Des compositions raisonnées

La qualité globale du marché des mélanges de semences pour prairie peut également se mesurer sur le nombre de constituants présents dans les compositions fabriquées, la commission d'experts du Ctps réunie en 2004 ayant préconisé de ne pas aller au-delà de 6 composants. La limitation des quantités incorporées par constituant à 5% du poids total a mathématiquement limité le nombre de constituants. En 2006/2007, 88% des compositions fabriquées comportaient entre 2 et 6 composants (Tableau 4).

TABLEAU 4 - Nombre de mélanges pour prairie fabriqués par classe de nombre de constituants incorporés en 2006/2007.

Nombre de constituants	Nombre de compositions	%	% Cumulé
2	51	11%	11%
3	90	20%	31%
4	107	23%	54%
5	107	23%	78%
6	50	11%	88%
7	22	5%	93%
8	11	2%	96%
9	7	2%	97%
10	7	2%	99%
11	1	0%	99%
12	1	0%	99%
13	3	1%	100%
Total	457	100%	

5. Réflexions sur l'impact de la réglementation

Les objectifs de la réglementation, on l'a vu dans le paragraphe sur l'évolution de la réglementation française, était d'arriver à contrôler efficacement les mélanges et d'éviter d'entraîner vers le bas la qualité des variétés fourragères mises à disposition des éleveurs.

En matière de contrôle tout comme en matière de commercialisation, la fixation d'un niveau minimum d'incorporation à 5 % a joué son rôle en évitant de trouver sur le marché trop de mélanges à plus de 15 voire 20 composants comme cela existe dans certains pays européens, avec des quantités très faibles et difficilement contrôlables pour certaines espèces.

L'obligation de déposer le nom des mélanges de semences pour prairie au SOC à chaque changement de constituant ou de proportion est lourde au niveau administratif pour les établissements conditionneurs et pour le SOC : il existe plus de 900 noms de mélanges référencés aux SOC pour 457 réellement produits. Cependant, cette obligation assure une véritable traçabilité du mélange et a permis une communication technique claire entre l'éleveur et son fournisseur, chacun étant sûr de parler du même produit.

Le nombre potentiel d'espèces mises à disposition dans les mélanges fabriqués en France est limité aux espèces à certification obligatoire ayant subi des tests de valeur fourragère, cela concerne tout de même 46 espèces. Cette limitation garantit une certaine qualité fourragère des variétés en mélange et la qualité technique des semences grâce aux contrôles réalisés sur la germination, la pureté d'espèce et la pureté variétale. L'incorporation d'espèces non certifiées est interdite. Cependant, si ces espèces sont commercialisées, elles sont alors disponibles en vente en variété pure et accessibles aux éleveurs souhaitant les introduire dans leurs prairies.

Le niveau de qualité des variétés présentes dans les mélanges vendus doit quant à lui sans doute plus à la volonté collective de qualité des semenciers qu'à la réglementation mise en place pour les mélanges de semences pour prairie. Celle-ci assure en effet un minimum de garanties en interdisant l'introduction de variétés de graminées à usage non fourrager. Ce maintien de la qualité est aussi sans doute dû au fait que la majorité des ventes de semences fourragères se fait en variétés pures, ce qui n'est pas le cas dans les autres pays européens. Avec l'augmentation de la part des mélanges dans les ventes de semences fourragères, le risque de voir diminuer la qualité moyenne des variétés vendues existe sans doute.

Par ailleurs, la réglementation spécifique sur les mélanges pour prairie et son impact ne peuvent s'interpréter que dans le contexte global de la réglementation sur les mélanges de semences fourragères. En effet, les mélanges de semences pour prairie ont trouvé une place claire en France qui permet de continuer à valoriser les variétés de qualité parce que, en parallèle, des mélanges pour enherbement non fourrager, pour jachère, pour couvert à gibier, pour culture intercalaire et pour gazon couvrent les autres utilisations possibles des mélanges de semences fourragères et répondent à d'autres règles d'incorporation. Cette segmentation du marché a évité toute confusion sur l'usage et les qualités requises pour chaque type de mélange de semences.

Conclusion

Le marché français des mélanges de semences pour prairie est conditionné actuellement par la production française, d'où l'importance des règles de fabrication instaurées en France. Cette réglementation a été mise en place pour préserver la qualité technique (germination, pureté) des semences observée sur les ventes en variété pure et un minimum de qualité fourragère des variétés introduites dans ces mélanges.

La confrontation de ces objectifs, de l'application de la réglementation et des résultats obtenus sur le marché permet de mieux cerner le véritable impact de la réglementation. Elle a permis de réguler l'offre et la qualité des mélanges proposés en limitant le nombre de constituants par une incorporation minimale de 5% du poids du mélange. Cette règle instaure au niveau commercial une légère distorsion de concurrence en faveur des produits importés qui, eux, ne sont pas soumis à cette règle. Cela ne concerne en réalité qu'extrêmement peu de mélanges : ceux destinés à des prairies particulières ayant par exemple plus de 20 constituants ou ceux contenant certains constituants en très faibles quantités.

Au bout de trois campagnes de commercialisation, la qualité des variétés vendues dans les mélanges est bonne. La baisse de la contribution des variétés françaises de féruque élevée s'explique par les problèmes d'approvisionnement, et montre aussi que le marché des mélanges est plus sensible que le marché des variétés pures à ce type d'accident.

La réglementation française ne peut pas orienter à elle seule un mouvement vers la qualité mais peut l'accompagner.

Le mérite de cette réglementation encore jeune est d'avoir été construite en partenariat étroit entre les différents partenaires, ministère, utilisateurs et semenciers, autour d'objectifs partagés. Ceci a non seulement permis de faire accepter une réglementation contraignante, mais aussi de partager les objectifs de qualité et de permettre à la filière de réfléchir à la qualité des mélanges à mettre sur le marché et sur la façon de le faire.

Références bibliographiques

Arrêté du 23 août 2004 relatif à la commercialisation des mélanges de semences.

Arrêté du 15 septembre 1982 relatif à la commercialisation des semences fourragères.

Décision 2004/371/CE de la commission du 20 avril 2004 concernant les conditions de mise sur le marché des mélanges de semences destinés à être utilisés comme plantes fourragères.

Directive 98/95/CE du conseil du 14 décembre 1998.

Directive 66/401/CE du conseil du 14 juin 1966 concernant la commercialisation des semences de plantes fourragères.

Gnis (2003) : « Etude ventes régionales de semences fourragères 2001/2002 », Gnis, 45 pages.

Gnis (2007) : « Etude ventes régionales de semences fourragères 2005/2006 », Gnis, 45 pages.

Gnis (2007) : « Règlement technique du contrôle et de l'étiquetage officiel des mélanges de semences pour prairies » Gnis/SOC , 9 pages.

Gnis-Ipsos (2000) : « Etude sur la Perception des éleveurs aux semences fourragères en mélange » Gnis, 43 p.