

Aux Pays-Bas, les contraintes environnementales justifient la poursuite de l'intensification laitière

M. KEMPF, Ph. CHOTTEAU

Institut de l'Élevage, Département Economie des Filières et de l'Exploitation, Paris

RÉSUMÉ. – Dès le milieu des années 1980, les Pays-Bas ont mis en œuvre une politique environnementale fondée sur la réduction des excédents de phosphates et des émissions d'ammoniac. La troisième phase de cette politique a été entamée en 1995, amenant l'introduction d'une comptabilité minérale dans les exploitations et la fixation de normes de pertes minérales. Les nouvelles contraintes environnementales ne remettront toutefois pas en cause le modèle laitier néerlandais. Elles provoqueront sans doute une légère désintensification des surfaces mais renforceront l'intensification animale et la spécialisation des systèmes laitiers. Si le resserrement des normes minérales ne devrait que peu affecter le revenu des éleveurs laitiers, la réduction prévue des émissions d'ammoniac pourrait accroître considérablement les coûts de production alors que la tendance est à la baisse du prix du lait. La solution passerait par la maîtrise des charges en ne remettant pas en cause la poursuite de la forte restructuration. Cette dernière devrait aboutir à une diminution du nombre d'exploitations laitières de 30 % entre 1995 et 2005 et à des structures moyennes de plus de 400 000 litres.

In the Netherlands, the environmental constraints justify to go on with the dairy intensification

M. KEMPF, Ph. CHOTTEAU

Institut de l'Élevage, Département Economie des Filières et de l'Exploitation, Paris

SUMMARY. – Since the mid-80's, the Netherlands apply their environmental policy based on the reduction of phosphates and ammonia emissions. The third step of this policy has began in 1995, with the introduction of the mineral accounts on the farms and the definition of acceptable mineral losses. However, these new constraints will not change very much the Dutch dairy systems. They will probably produce a slight extensification of the surfaces, but strengthen the animal intensification and the specialization of the dairy systems. The reduction of the mineral losses will not affect very much the income of dairy farmers. But the reduction of the ammonia emissions could considerably increase the production costs while milk prices will continue on their falling way, as since 1992. Dutch dairy farmers are prepared to this decrease. They try to have a better management and to reduce their costs, and accept that the high restructuring process will go on. This could lead to a cut of the number of dairy farmers of 30 % from 1995 to 2005 and to allow dairy structures to reach an average of 400 000 litres of milk quota.

SOURCES STATISTIQUES:

CBS (Bureau Central néerlandais de Statistiques)
CFCE (Centre Français du Commerce Extérieur)
CNIEL (Centre National Interprofessionnel de l'Economie Laitière)
EUROSTAT
LEI-DLO (Institut d'Economie Agricole)
NRS (Nederlands Rundvee Syndicaat)
Produktschap voor Zuivel
ZMP (Zentrale Markt- und Preisberichtsstelle)

INTRODUCTION

Aux Pays-Bas, le développement de l'élevage hors-sol, l'intensification des systèmes et la spécialisation géographique de la production ont conduit à une surproduction de lisier, accroissant les problèmes de pollution des eaux et des sols par les nitrates et les phosphates. Dès le milieu des années 1980, les Néerlandais ont mis en place des mesures pour faire face à un bilan minéral de l'agriculture devenu bien trop excédentaire. Puis des objectifs ambitieux de réduction des émissions d'ammoniac de 70 % entre 1980 et 2000-2005 se sont greffés à cette politique afin de faire face à la sensibilisation croissante de l'opinion publique par rapport au problème des pluies acides. En 1995, la politique environnementale a entamé sa troisième phase, plus drastique encore que les précédentes.

1. OBJECTIF DE L'ÉTUDE ET MÉTHODE

Au cours du premier semestre 1996, le Département Economie de l'Institut de l'Élevage a réalisé cette étude afin de mieux connaître les contraintes environnementales spécifiques et d'analyser leurs conséquences sur la situation et les perspectives d'avenir des filières animales aux Pays-Bas. Il s'agit notamment d'examiner l'impact des mesures environnementales sur les systèmes de production néerlandais, leur stratégie face à l'intensification, leur degré de spécialisation, leur dimension et leur pérennité. Outre les données statistiques et les sources bibliographiques, cette analyse repose sur une trentaine d'interviews auprès d'éleveurs, de chercheurs, d'acteurs du développement, du syndicalisme et de l'administration et d'opérateurs dans les entreprises agro-alimentaires. Seuls les aspects concernant la production laitière sont traités ici.

2. RÉSULTATS DE L'ÉTUDE

2.1. LES CONTRAINTES ENVIRONNEMENTALES SONT PROGRAMMÉES JUSQU'EN 2010

En 1987, le gouvernement néerlandais a entrepris sa *politique lisier* selon un programme en trois étapes, destiné à réduire les pertes minérales, en particulier de phosphates, à un niveau jugé « acceptable pour l'environnement ».

De 1987 à 1990, la première étape, correspondant à une phase de stabilisation des excédents, a défini un quota de production de phosphates par exploitation, instauré un système de contrôle du développement de la production de lisier et fixé des standards d'épandage du lisier.

De 1990 à 1994, la deuxième étape visait à la réduction progressive des excédents dans l'environnement par la restriction des normes d'épandage du lisier. Pour aboutir à l'équilibre entre la production et les excédents de phosphates, elle a aussi stimulé le transfert des quotas de lisier, ainsi que le traitement industriel des déjections et la modification de l'alimentation animale. Les objectifs de réduction des émissions d'ammoniac d'origine agricole se sont ajoutés à partir de 1990. En pratique, cela se traduit pour les éleveurs par l'obligation d'injecter le lisier dans le sol, strictement en dehors de la période du 15 septembre au 31 janvier, par celle de couvrir les fosses à lisier et de diminuer les quantités épandues à l'hectare. Ainsi, en 1995, la fumure maximale autorisée n'était plus que de 150 kg de phosphates/ha sur l'herbe et

110 kg /ha sur les cultures contre respectivement 200 et 125 kg/ha en 1990.

De 1995 à 2010, la troisième étape a introduit deux nouvelles notions : la définition de **normes de pertes** et la mise en place d'une **comptabilité minérale** assortie d'un système de taxes progressives. Les normes de pertes en phosphates et en azote correspondent à la différence maximale admissible entre les entrées minérales dans l'exploitation (lisier en provenance d'autres exploitations, engrais chimiques, achats extérieurs d'aliments, animaux achetés...) et les sorties sous forme de produits végétaux, viande, lait, œufs et lisier. Pour chaque exploitation, les pertes sont calculées à partir d'une comptabilité minérale. Fixés à 40 kg de phosphates/ha et 300 kg d'azote/ha en 1998, les niveaux autorisés vont diminuer jusqu'à 20 kg P₂O₅ et 180 kg N/ha, mais pourraient encore être révisés en fonction de nouvelles connaissances scientifiques. Dans un premier temps, la comptabilité minérale ne touchera que les élevages les plus intensifs avec un chargement dépassant 2,5 UGB/ha, mais ce seuil sera abaissé progressivement.

Tableau 1 :
Standards d'utilisation, normes de pertes
et systèmes de taxation
proposés par le gouvernement en 1995

	1998	2000	2002	2005	2008/2010
Standards d'utilisation en kg P ₂ O ₅ /ha					
-sur cultures	100	85	80	80	80
-sur herbe	120	85	80	80	80
Normes de pertes					
-en phosphates (kg P ₂ O ₅ /ha)	40	35	30	25	20
-en azote (kg N/ha)	300	275	250	200	180
Taxation					
-Taxe légère (5 florins/kg P ₂ O ₅) pour une perte en phosphate comprise entre - et -	40-50	35-45	30-40	25-30	non défini
- Taxe lourde (20 florins/kg P ₂ O ₅) pour une perte en phosphates supérieure à	50	45	40	30	non défini
Chargement impliquant une comptabilité minérale obligatoire (UGB/ha)					
	2,5	2,5	2	2	non défini

D'après Ministère de l'Agriculture des Pays-Bas 1995

Tableau 2 :
Les émissions d'ammoniac en 1994

Origine de l'émission	Emissions de NH ₃	
	en millions de kg	en % du total
Locaux d'élevage	78,4	58
Pâturage	18,6	14
Stockage des déjections	6,4	5
Épandage	30,4	23
TOTAL	133,8	100

Source : Estimations LEI-DLO

La généralisation des nouvelles techniques d'injection du lisier a déjà permis la réduction des émissions d'ammoniac de 30 % entre 1980 et 1994. Mais, face aux critiques de plus en plus nombreuses portant notamment sur l'efficacité des mesures préconisées sur l'état de santé des forêts et sur les coûts prohibitifs engendrés, la politique ammoniac et les objectifs initiaux sont encore largement discutés actuellement. Abandonnant le principe d'une taxe sur la production excédentaire d'ammoniac dans les élevages liés au sol, le gouvernement néerlandais a reporté sur les provinces la responsabilité de la réduction des émissions et ne propose d'obliger à construire ou à aménager les bâtiments d'élevage qu'au-delà d'un chargement de 2 UGB/ha.

Il peut paraître surprenant que la diminution des nitrates dans les nappes phréatiques ne figure pas plus clairement parmi les priorités de la politique environnementale néerlandaise. Face aux problèmes de mesure et de contrôle des nitrates et aux difficultés rencontrées sur le terrain dans l'application de mesures spécifiques aux nitrates, l'accent porté sur les phosphates et l'ammoniac a sans doute été un moyen de temporiser et de sensibiliser les éleveurs tout en paraissant prendre à bras-le-corps un thème sensible pour l'opinion publique.

2.2. LE MODÈLE LAITIER NÉERLANDAIS EST CONFORTÉ

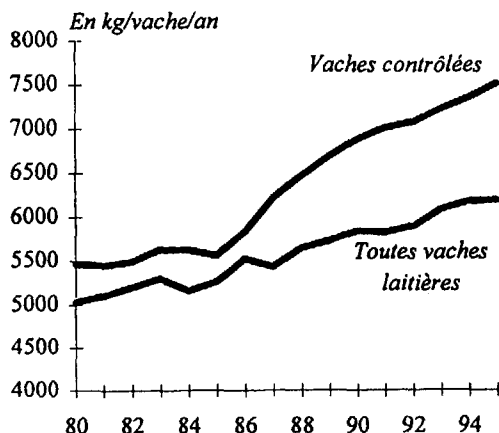
A la différence des secteurs de la viande bovine ou porcine, la production laitière ne subira pas de profondes remises en cause sous l'effet du resserrement des contraintes environnementales. Partant de l'hypothèse qu'on ne change pas un modèle qui a fait ses preuves depuis des décennies, et qui jouit d'une bonne image auprès du public, les adaptations proposées aux systèmes laitiers demeurent marginales et confortent plus que jamais les deux piliers du modèle laitier néerlandais : l'intensification et la spécialisation.

2.2.1. POURSUITE DE L'INTENSIFICATION ANIMALE

Avec un rendement moyen de près de 5 000 kg dès le début des années 1980, les vaches laitières néerlandaises figuraient déjà dans le peloton de tête des performances des vaches européennes. Depuis la mise en place des quotas laitiers, les éleveurs ont continué à privilégier l'amélioration de la production par animal, pour atteindre en 1995 un niveau moyen de 6 200 kg/vache.

A l'avenir, l'augmentation de la production par vache sera confortée par la nécessité de minimiser les rejets minéraux dans le milieu. Toutes les simulations néerlandaises montrent que l'augmentation des rendements est la solution économiquement la plus rentable pour diminuer les émissions d'ammoniac et les excès de phosphore et d'azote par rapport à la quantité de lait produite. D'après les experts, l'augmentation du rendement devrait donc se poursuivre à un rythme annuel de 100 à 125 kg. Cette évolution pourrait s'accompagner d'une baisse de la proportion de vaches MRY (une Pie-Rouge qui tire son nom des trois principaux fleuves des Pays-Bas « Meuse-Rhin-Ijssel »), qui s'était maintenue jusqu'à présent aux alentours de 30 %, sous l'effet de la chute des cours de la viande, de la plus forte dévalorisation des veaux MRY et de la demande soutenue à l'export pour les génisses Holstein.

Graphique 1: Evolution des rendement laitiers

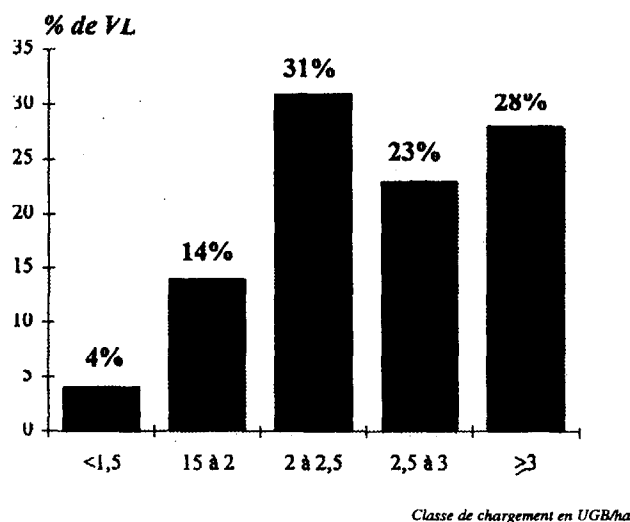


Le rendement moyen est calculé à partir de la production totale de l'année civile par la moyenne de l'effectif de vaches laitières présentées en décembre de l'année en cours et décembre de l'année précédente.

2.2.2. Retour à des systèmes très spécialisés

Bénéficiant de quotas laitiers de départ déjà importants (290 000 litres en 1995), les producteurs néerlandais se sont relativement peu diversifiés. Les seules petites diversifications sont apparues sous la forme d'une petite troupe ovine ou de l'engraissement de quelques taurillons croisés chez ceux qui n'avaient pas eu les moyens ou les opportunités d'acheter des références supplémentaires. Dans les prochaines années, l'obligation de réduire les excédents minéraux et de tenir une comptabilité minérale au-delà d'un chargement de 2,5 UGB/ha, qui devrait toucher 40 % des exploitations et plus de la moitié des effectifs de vaches laitières, incitera les éleveurs à se débarrasser de tous ces ateliers complémentaires. La limitation de l'élevage des génisses aux stricts besoins de renouvellement pourrait encore renforcer cette spécialisation.

Graphique 2 : Effectifs de vaches laitières et chargement en 1994



Classe de chargement en UGB/ha

2.2.3. UNE DÉSINTENSIFICATION DES SURFACES

Les nouvelles règles environnementales précipiteront une désintensification fourragère déjà entamée depuis la mise en place des quotas laitiers. Aujourd'hui, la fertilisation azotée atteint encore facilement 300 à 400 kg/ha/an, mais elle devrait diminuer aux environs de 200 kg/ha pour permettre une réduction significative des pertes d'azote et des émissions d'ammoniac. La baisse des effectifs de vaches laitières devrait faciliter cette pratique : pour une production identique, la quantité globale de fourrage utilisée est moindre avec un troupeau moins nombreux et plus productif.

Tableau 3: Evolution de l'intensification fourragère et de l'intensification animale

	1960	1970	1980	1990	1994
Fertilisation azotée/ha d'herbe	100	200	285	250	250
Nb de vaches laitières/ha SFP	1,1	1,4	1,8	1,5	1,5
Production laitière/vache (kg)	4200	4400	5200	6050	6500
Production laitière/ha (kg)	4600	6150	9100	9350	9600

Source : d'après PR Lelystad

Lancé dans les années 1970-1975, le maïs ensilage avait largement contribué à l'intensification des systèmes laitiers néerlandais. Mais, limité aujourd'hui dans son extension par les conditions de milieu, il devrait se stabiliser à l'avenir aux alentours de 220 000 ha, soit 11 % de la SAU des Pays-Bas.

Cependant, au sein de cette sole de maïs, la forme en grain, utilisée comme concentré, pourrait encore gagner du terrain au détriment de l'ensilage.

Face à la désintensification fourragère, la poursuite de l'augmentation des rendements laitiers nécessitera d'accroître la distribution de concentrés par vache. Actuellement au Contrôle Laitier, la quantité moyenne annuelle (y compris le concentré distribué aux génisses, aux taurillons et aux brebis) atteint 2 100 kg par vache pour une production annuelle de 7 500 kg. D'après les prévisions pour 2 005, la faible augmentation jusqu'à 2 200 kg pour une production de 8 500 kg par vache s'explique par la réduction, voire la suppression des ateliers complémentaires de taurillons et de moutons et par la baisse du nombre de génisses élevées.

2.2.4. Un accroissement des coûts de production

Si, en 1995, le problème du stockage du lisier semblait avoir été résolu et accepté par les éleveurs laitiers, la lutte contre l'ammoniac sera beaucoup plus coûteuse. Ainsi, la baisse de 50 % des émissions d'ammoniac d'ici à l'an 2000 serait réalisable à un coût de 200 à 400 florins par vache, au moyen de l'injection du lisier, de la couverture des silos et d'une baisse de la fertilisation azotée de 100 N/ha. Mais la diminution de 70 %, véritable objectif à atteindre, nécessiterait une adaptation des bâtiments évaluée aux environs de 900-1 200 florins par vache. Les systèmes de bâtiments actuellement à l'étude posent en outre de nombreux problèmes pratiques.

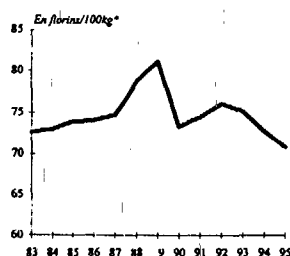
En revanche, d'après les simulations du LEI (Institut d'Economie Agricole), le resserrement des normes de fertilisation, visant des normes de pertes maximales de 35 kg de phosphates et 275 kg d'azote/ha d'ici l'an 2000 ne devrait que peu affecter le revenu des exploitations laitières. Toute application d'une norme plus sévère provoquerait toutefois une réduction rapide des revenus laitiers.

2.2.5. Un contexte de prix du lait à la baisse

La dégradation des revenus moyens des exploitations laitières observée sur le passé récent et programmée pour l'avenir paraît plus inquiétante que la seule baisse induite par la réglementation environnementale. D'après le LEI, le revenu moyen a en effet chuté de 28 % depuis 1990/1991 pour atteindre en 1994/1995, un niveau équivalent, en florins courants à celui de 1983/84, juste avant les quotas laitiers. Malgré la réduction des charges liées à l'alimentation, ce recul serait principalement lié aux sommes importantes investies dans l'achat ou la location de quotas laitiers et à la baisse du prix du lait. En 1995, cette dernière aurait déjà atteint 7 % par rapport au dernier pic de 1992 et même 13 % par rapport à l'année exceptionnelle de 1989.

Graphique 3 : Evolution des prix du lait à la production

(Source Produktschap voor zuivel)



Prix départ ferme hors taxes, à taux butyreux et taux protéiques réels

A l'avenir, les prix du lait à la production devraient poursuivre leur diminution. Les enquêtes auprès des producteurs montrent d'ailleurs que cette évolution commence à être communément admise sur le terrain. Ainsi, d'après une enquête réalisée en 1994 par l'ABN AMROBANK (citée par Canal Pays-Bas), près de 85 % des éleveurs s'attendaient à une baisse régulière des prix du lait, sous l'effet des accords du GATT, et citaient même une valeur de l'ordre de 0,55 florins/kg pour l'an 2000, soit 20 % de moins qu'en 1995.

CONCLUSION :

Une production laitière toujours plus concentrée

Tous les acteurs de la filière laitière s'accordent à dire que les nouvelles contraintes environnementales et la baisse du prix du lait mettront en péril les exploitations les plus petites. Pour beaucoup, les structures de moins de 200 000 litres de quota sont condamnées à disparaître ou à rechercher d'autres sources de revenu sous la forme d'un emploi à temps partiel par exemple. Les titulaires d'une référence comprise entre 200 000 et 350 000 litres de lait devront réduire les coûts de production par tous les moyens possibles, augmenter la productivité par vache et probablement aussi se diversifier. Toutefois, les possibilités de diversification semblent très limitées. Finalement, c'est une structure spécialisée d'au moins 400 000 litres de quota qui est imaginée par beaucoup comme modèle. En outre, le robot de traite pourrait accélérer l'attrait pour des troupeaux encore plus grands.

A partir de ces hypothèses, la concentration de la production laitière aux mains d'un nombre toujours plus réduit d'éleveurs se poursuivrait dans les prochaines années. D'après les prévisions des différents organismes, il ne devrait subsister d'ici à 2005 que près de 26 000 exploitations laitières contre 37 000 en 1995.

Dans un pays où domine la logique libérale, de telles perspectives d'évolution ne semblent pas susciter de vives protestations du côté des agriculteurs. Les prix élevés du foncier (30 000 à 50 000 florins/ha) et des quotas (de l'ordre de 3 florins/kg) permettront aux titulaires des références laitières les plus modestes de tirer un bon capital d'une cessation laitière. Les plus pénalisés pourraient être les jeunes éleveurs, mais la tradition familiale permet encore aujourd'hui de reprendre des structures à la moitié ou au tiers de leur valeur réelle.

Finalement, la petite désintensification des systèmes et la restructuration programmée pour les années à venir sont encore bien loin de provoquer des problèmes de désertification dans les campagnes, si on peut encore parler de campagne, car l'espace rural néerlandais est pour l'essentiel péri-urbain. La forte pression foncière et la concurrence d'un urbanisme galopant continueront à caractériser le futur aux Pays-Bas !

(Bibliographie disponible auprès des lecteurs.)