



2017/2116(INI)

10.10.2017

PROJET DE RAPPORT

sur une stratégie européenne pour la promotion des cultures protéagineuses –
Encourager la production de protéagineuses et de légumineuses dans le secteur
agricole européen
(2017/2116(INI))

Commission de l'agriculture et du développement rural

Rapporteur: Jean-Paul Denanot

SOMMAIRE

	Page
PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN	3
EXPOSÉ DES MOTIFS.....	8

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur une stratégie européenne pour la promotion des cultures protéagineuses – Encourager la production de protéagineuses et de légumineuses dans le secteur agricole européen (2017/2116(INI))

Le Parlement européen,

- vu sa résolution du 8 mars 2011 sur le «déficit de l'Union en protéines végétales: quelle solution à un problème ancien?»¹,
- vu le projet de règlement du Parlement européen et du Conseil, dit «Omnibus», concernant les règles financières applicables au budget général de l'Union et l'amendement y relatif visant à y inclure une demande à la Commission de publier un «plan protéine» d'ici à la fin de 2018²,
- vu la «déclaration sur le soja européen», présentée le 12 juin 2017 au Conseil Agriculture par l'Allemagne et la Hongrie, et signée ensuite par 14 États Membres³,
- vu la décision du Conseil 93/355/CEE du 8 juin 1993 relative à la conclusion du mémorandum d'accord entre la Communauté économique européenne et les États-Unis d'Amérique concernant les oléagineux dans le cadre du GATT⁴,
- vu le document intitulé «Transformer notre monde: le programme de développement durable à l'horizon 2030», adopté le 25 septembre 2015 par l'Assemblée générale des Nations unies, et notamment les objectifs de développement durable 2, 12 et 15 y figurant,
- vu la décision prise par l'Assemblée générale des Nations unies lors de sa 68^e session de proclamer officiellement l'année 2016 «Année internationale des légumineuses» (AIL), sous l'égide de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)⁵,
- vu l'étude du Parlement européen sur «Le rôle environnemental des protéagineux dans la nouvelle politique agricole commune»⁶,

¹ Textes adoptés de cette date, P7_TA(2011)0084.

² Avis sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union et modifiant le règlement (CE) n° 2012/2002, les règlements (UE) n° 1296/2013, (UE) 1301/2013, (UE) n° 1303/2013, (UE) n° 1304/2013, (UE) n° 1305/2013, (UE) n° 1306/2013, (UE) n° 1307/2013, (UE) n° 1308/2013, (UE) n° 1309/2013, (UE) n° 1316/2013, (UE) n° 223/2014, (UE) n° 283/2014, (UE) n° 652/2014 du Parlement européen et du Conseil et la décision n° 541/2014/UE du Parlement européen et du Conseil.

³ Secrétariat général du Conseil (OR. en) 10055/17, Bruxelles, 7 juin 2017.

⁴ JO L 147 du 18.6.1993, p. 25.

⁵ Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), «Année internationale des légumineuses» (AIL): Nutritious Seeds for a Sustainable Future.

⁶ IP/B/AGRI/IC/2012-067 (PE 495.856).

- vu l’audition tenue au Parlement européen sur «l’amélioration de l’approvisionnement de l’Europe en protéagineux»,
 - vu l’article 52 de son règlement intérieur,
 - vu le rapport de la commission de l’agriculture et du développement rural et l’avis de la commission de l’environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire (A8-0000/2017),
- A. considérant que l’Union européenne continue à souffrir d’un déficit important en protéines végétales, qui ne s’est hélas pas beaucoup amélioré malgré les multiples intentions annoncées et initiatives prises sur le sujet depuis plus de 15 ans; que le contexte d’aujourd’hui devrait nous conduire à agir plus énergiquement;
- B. considérant que le problème de la protéine utilisée dans l’alimentation animale a trop souvent été analysé sous le seul angle des matières riches en protéines, associé à celui de notre déficit en protéines végétales et à celui de la recherche de matières premières destinées à compléter les rations des animaux d’élevage;
- C. considérant qu’il est nécessaire d’adopter une analyse plus globale de la question de la protéine en Europe afin de se donner le maximum de leviers d’action pour agir plus efficacement sur la réduction de notre dépendance aux protéines végétales;
- D. considérant que les protéines sont au centre des enjeux de la sécurité alimentaire, de l’environnement et du réchauffement climatique; qu’elles sont indispensables à la vie et sont présentes dans tous les aliments consommés, aussi bien par l’homme que par les animaux;
- E. considérant que la Chine est devenue ces dernières années le plus gros importateur mondial de soja et a mis sur pied une véritable stratégie de sécurisation de ses approvisionnements qui, demain, pourrait menacer nos propres approvisionnements;
- F. considérant que le développement de l’agriculture de ces 50 dernières années a occasionné d’importants transports de matières premières sur de longues distances, pour la production de protéines végétales et carnées, qui posent aujourd’hui des problèmes pour l’environnement et le climat;
- G. considérant que le besoin en azote nécessaire à l’alimentation des plantes et à la fabrication de protéines végétales est aujourd’hui surtout apporté par des engrais azotés de synthèse, coûteux à produire et qui génèrent des pollutions de l’eau et de l’air;
- H. considérant que la recherche d’une meilleure autonomie suppose de s’intéresser prioritairement aux cultures riches en protéines, mais aussi à toutes les autres cultures (surfaces fourragères et en herbe comprises) qui, malgré leur plus faible teneur protéique, sont cultivées sur des surfaces importantes dans tous les territoires de l’Union;
- I. considérant que la mise en œuvre d’un plan stratégique, efficace et ambitieux d’approvisionnement en protéines est aujourd’hui nécessaire pour un développement

durable de l'agriculture européenne; qu'un tel plan requiert la mobilisation de plusieurs politiques de l'Union, et en premier lieu de la PAC;

- J. considérant que la politique de recherche en faveur des protéines doit être amplifiée et doit s'inscrire dans la durée;
- K. considérant que les accords de Blair House de 1992 sur la question des protéines sont aujourd'hui dépassés et ne correspondent plus à la réalité de notre temps;
- 1. estime qu'il est temps de mettre en œuvre un vaste plan stratégique européen d'approvisionnement en protéines végétales, reposant sur le développement durable de toutes les cultures présentes dans toute l'Union; que ce changement implique une modification substantielle de nos systèmes de production répondant aux exigences d'une économie circulaire et de l'agroécologie;
- 2. demande la mise en place d'une plateforme européenne permettant d'identifier les surfaces de protéines par catégorie de culture et leur localisation, d'élaborer des références techniques accessibles à tous les agriculteurs, de connaître les disponibilités en protéines européennes et de recenser l'ensemble des recherches réalisées sur les protéines;
- 3. recommande de s'intéresser à l'ensemble des ressources protéiques et donc aux cultures qui entrent aussi bien dans l'alimentation humaine que dans celle des animaux d'élevage;

Les multiples objectifs du plan

- 4. estime que ce plan doit maximiser une production de biomasse sur toutes les surfaces agricoles utilisables en développant des couverts végétaux permanents, dont une part peut être consacrée à la fourniture protéique;
- 5. estime nécessaire de se pencher plus spécialement sur le potentiel offert par des cultures de légumineuses, qu'elles soient à graines ou fourragères, cette famille présentant de multiples avantages agronomiques, économiques et environnementaux (elle est la seule à fixer l'azote de l'air);
- 6. recommande de soutenir la culture du soja qui, avec de nouvelles variétés, ouvre aujourd'hui de nouvelles perspectives, mais ajoute que cela ne doit pas occulter l'intérêt pour d'autres cultures protéiques à graines (lupin, fèverole, pois, pois chiche, etc.);
- 7. demande qu'une plus grande attention soit portée à la gestion des cultures herbagères qui, vu leur importance en surfaces, contribuent fortement aux besoins en protéines dans l'alimentation animale;
- 8. souhaite la réintroduction de cultures comme la luzerne, le trèfle, le sainfoin et de bien d'autres légumineuses dans les systèmes de grandes cultures et les systèmes fourragers;
- 9. considère opportun de développer des filières territorialisées de production et de transformation de protéines par un rapprochement entre les céréaliers et les éleveurs (contrats d'approvisionnements et d'échanges) et juge utile, à cette fin, d'accompagner

les prises de risque d'acteurs se lançant dans de petites filières d'alimentation humaine et animale à base de protéines;

10. encourage la promotion de la production de protéines de qualité et sans OGM en développant leur traçabilité et leur étiquetage;
11. estime nécessaire de soutenir l'autonomie alimentaire des élevages à l'échelle des exploitations et des territoires pour les ruminants comme pour les polygastriques (fabrication d'aliments à la ferme comprise);
12. estime souhaitable de minimiser les pertes de récoltes et d'augmenter la qualité nutritive par l'amélioration des conditions de récolte et de conservation (séchage, enrubannage, etc.);
13. considère que l'essor des protéines passe par la rotation des cultures (d'une durée minimale de 3 ans) et par davantage d'associations de variétés et de cultures dans les secteurs de production à graines (trèfle/colza, triticale/pois, etc.) et fourragères (graminées légumineuses, méteils, etc.);
14. demande que soient engagés des travaux de recherche sur la sélection de variétés et d'espèces nouvelles, sur le mélange des cultures, sur l'amélioration des rendements, des teneurs en protéines et de la digestibilité des aliments pour animaux (graines germées, etc.), ou encore sur les biostimulants;
15. recommande un plus grand usage de l'agriculture de précision pour ajuster au plus près les apports azotés des plantes ainsi que les rations des animaux, afin de limiter les gaspillages et certaines pollutions;
16. entend favoriser l'acquisition de nouvelles connaissances, les transferts de savoir, la formation initiale et continue ainsi que le soutien à toutes les formes d'innovations et de recherches appliquées;

Les instruments du plan

17. estime que ce plan nécessite la mobilisation et la mise en cohérence de plusieurs politiques de l'Union: la PAC, la politique de recherche, la politique de voisinage et la politique commerciale;
18. considère important que la PAC soutienne les cultures protéiques à l'aide du paiement couplé volontaire (qui, s'il n'était pas restreint aux cultures et régions en difficulté, permettrait de faire davantage) et du paiement de verdissement, mais aussi à l'aide du second pilier, grâce notamment aux mesures agroenvironnementales, sur l'agriculture biologique, sur l'investissement, la qualité, le conseil, la formation, sans oublier l'innovation via le PEI;
19. estime pertinent pour l'avenir de la PAC de réfléchir à des propositions complémentaires pour soutenir les protéines, comme celles de proposer des rotations minimales de 3 ans, de créer un paiement écosystémique plus souple que le paiement de verdissement afin d'inciter à des pratiques agricoles durables, de disposer d'outils de

prise de risques pour ceux qui innovent et d'ouvrir une sous-priorité protéines dans la politique de développement rural;

20. demande que soient intensifiés les efforts de recherche, en particulier publique, pour les cultures protéiques peu développées qui n'intéressent pas ou peu les investisseurs privés;
21. estime nécessaire de sécuriser nos approvisionnements en soja en coopérant davantage avec notre voisinage, en particulier avec l'Ukraine, qui a fait le choix de l'Europe et qui produit du soja pouvant être acheminé au sein de l'Union par le Danube;
22. considère que les accords de Blair House de 1992 sont aujourd'hui dépassés et sont susceptibles d'entraver le développement durable des cultures protéiques en Europe;
23. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission.

EXPOSÉ DES MOTIFS

I. ETAT DES LIEUX

Ces 15 dernières années notre Parlement s'est plusieurs fois exprimé sur les protéines et sur la nécessité de mettre en place un plan protéines européen. Ces initiatives n'ont hélas jamais reçu de suites positives et la dépendance de l'Union européenne vis à vis de ses approvisionnements en protéines végétales demeure. Il semble que le contexte actuel soit plus favorable à un réexamen de la question. Puisqu'aujourd'hui, le PE, le Conseil et la Commission l'ont inscrit à leur ordre du jour. En juin dernier, le Conseil l'a fait au travers de sa «déclaration soja» et la Commission par l'annonce d'une initiative du commissaire Hogan sur une «stratégie protéine» pour l'Europe.

De par le passé le problème de la protéine utilisée dans l'alimentation animale n'a été abordé que sous le seul angle des matières riches en protéines et de notre déficit en protéines végétales, que nous avons cherché à combler par des importations de soja principalement. Afin de penser autrement le thème de la protéine en Europe il est aussi important de rappeler la place de la protéine dans l'alimentation humaine.

La problématique protéines est en effet plus complexe. Elle se trouve en effet au centre de deux grands enjeux auquel il nous faut aujourd'hui répondre: Un enjeu de sécurité alimentaire et un enjeu environnemental et climatique.

1. La protéine au centre de deux grands enjeux

a) Un enjeu de sécurité alimentaire

Les flux d'approvisionnement en protéines végétales importées sont nécessaires aux besoins des animaux d'élevage.

Le marché mondial des protéines associé à celui des tourteaux de soja, a connu ces dernières années une évolution considérable, susceptible de générer demain des tensions, certaines régions du monde étant devenues de très grosses consommatrices de protéines et en particulier sous forme de viande.

Depuis déjà plus de 50 ans, la consommation de soja s'est envolée dans tous les pays agricoles, cette matière première occupant désormais 45% du marché mondial des protéines. En Europe, la consommation de soja est passée de 2,42 millions de tonnes en 1960 à près de 36 millions de tonnes aujourd'hui. Ailleurs et en particulier en Chine, la consommation chinoise a récemment littéralement explosé. Ce pays est aujourd'hui le premier importateur du monde de soja, qu'elle fait venir principalement de chez le plus gros producteur et exportateur au monde, qu'est le Brésil. Et il convient d'être très attentif à un fait. La Chine qui absorbe plus des 2/3 de la production du Brésil, a mis sur pied une stratégie de sécurisation de ses approvisionnements qui peut demain venir menacer nos propres et celui d'autres acheteurs de soja.

Demain notre facture de soja pourrait donc considérablement s'alourdir et nous courrons le risque de ne plus être ou mal approvisionnés.

b) Un enjeu environnemental

La production de protéines végétales par l'utilisation de l'azote, apporté sous forme d'engrais de synthèse a aussi un impact environnemental considérable car il génère des pollutions (par un effet de cascade) des hydro-systèmes et produit des gaz à effet de serre lors de sa fabrication. Un meilleur bouclage du cycle de l'azote suppose de repenser fondamentalement la durabilité de nos systèmes de production agricole et alimentaire.

Nous le voyons la problématique de la protéine questionne le développement de notre agriculture de notre modèle alimentaire. Notre système alimentaire ne peut plus se satisfaire de simples ajustements en besoin de matières premières végétales riches en protéines importées et d'une production massive d'engrais azotés de synthèse, ces ajustements pouvant entraîner des déséquilibres locaux et des tensions internationales. Il nous appartient de repenser en profondeur un système agricole alimentaire durable dans lequel la protéine doit trouver toute sa place, afin de nous donner le plus possible de marge de manœuvre et d'action pour réduire notre dépendance en protéines végétales

2. Un besoin de s'intéresser à toutes les sources de protéines

a) Un bilan protéique pour l'alimentation animale déséquilibré

Chaque année, 477 millions de tonnes de matières premières entrent dans l'alimentation animale, dont environ 50% proviennent de la production fourragère et herbagère des exploitations, le restant étant issu des grandes cultures et des produits importés.

La demande en protéines végétales, sans les fourrages, s'élève à environ 45 millions de tonnes de protéines brutes par an. Ces besoins sont couverts à 60% par des co-produits sous forme de tourteaux et à 40% par des cultures céréalières et d'oléagineux protéagineux à grains.

L'Union a un taux d'autosuffisance de 38% pour l'ensemble de ses protéines entrant dans l'alimentation animale. Ce taux de 5% est particulièrement bas pour les tourteaux de soja qui représentent environ 1/3 de ces approvisionnements protéiques.

b) Un potentiel disponible

La recherche d'une meilleure autonomie suppose de s'intéresser prioritairement aux cultures riches en protéines, mais aussi à toutes celles qui, à plus faible teneur protéique, sont cultivées sur des surfaces importantes dans tous les territoires de l'Union. Cet élargissement à toutes les sources de protéines permet d'engager toutes les régions d'Europe dans un processus collectif de développement durable et de réduction de notre dépendance protéique.

Un très large choix de cultures et de variétés existe dans l'Union. Il y a d'abord les légumineuses à graines comme les oléagineux (colza, le tournesol, le soja) et les protéagineux (pois, pois chiche, haricot, lupin, féverole). Ces dernières années, les volumes de tourteaux de colza ont significativement augmenté en raison du développement des agro-carburants. La production de soja est restée modeste, mais celle-ci pourrait retrouver un gain d'intérêt du fait de variétés plus adaptées, de meilleurs rendements et d'un plus grand intérêt économique par rapport aux céréales. Elle peut aussi trouver de la valeur ajoutée dans l'alimentation humaine (lait, tofu). Les autres productions à graines telles que le pois protéagineux, la féverole, le lupin, le pois chiche ne doivent pas être négligées pour peu que la recherche mette à jour de nouvelles variétés et des moyens de lutter contre certains bio-agresseurs. Il y a ensuite les légumineuses fourragères souvent moins évoquées mais qui, en culture pure ou en

association, peuvent jouer un rôle majeur dans l'autonomie des élevages et l'amélioration des pratiques agricoles. Enfin, l'amélioration de la qualité des céréales doit aussi être prise en compte dans nos bilans protéines.

II. UN PLAN STRATEGIQUE AMBITIEUX ET LARGE POUR LE DEVELOPPEMENT DURABLE DES CULTURES DE PROTEINES EN EUROPE

Plusieurs politiques communautaires ayant une incidence sur les protéines doivent être mobilisées et mises en cohérence pour venir étayer ce plan protéines européens.

a) La PAC

Dans le cadre actuel

Il apparaît opportun de privilégier un soutien direct à la protéine, via les dispositifs du premier pilier afin de permettre une mise en œuvre du plan protéines dans toute l'Union.

Diverses modalités du verdissement ont un intérêt pour la production de protéines, à commencer par la diversification des cultures, l'agriculture biologique et les régimes de certification, qui tous deux promeuvent des formes d'agriculture pratiquant des rotations et une diversité d'assolements favorables aux cultures de protéines. Les surfaces d'intérêt écologique (SIE) peuvent marginalement être utilisées pour produire des protéines sans qu'il soit toujours nécessaire de recourir aux pesticides.

A la lumière du nombre d'Etats qui y ont eu recours, le paiement couplé volontaire est l'outil le plus approprié au développement des cultures protéiques et pourrait être étendu à condition qu'il ne se limite pas aux secteurs et régions en difficulté.

Le pilier développement rural offre toute une série de soutiens profitables au développement des protéines: les MAE, les mesures aux investissements sur les exploitations pour la production et la transformation, à la qualité, au conseil, à la formation, à l'innovation, à l'agriculture biologique.

Dans le cadre d'aménagements ou de réforme de la PAC

Nous pouvons suggérer quelques adaptations de certains outils existants. Ainsi pour le paiement verdissement, l'obligation de rotation (d'une durée minimum de 3 ans) des cultures pourrait s'avérer un complément utile à la diversification. Ce qui présenterait de gros bénéfices agronomiques et environnementaux (meilleure lutte contre les ennemis des cultures, amélioration de la qualité des sols...); le mélange des cultures pourrait aussi être pris en compte. Le paiement couplé devrait ne plus voir s'appliquer le critère secteur et région en difficulté lorsqu'il est utilisé pour soutenir des cultures protéiques, il doit être assoupli afin de faciliter l'emploi des enveloppes disponibles.

D'autres dispositifs peuvent aussi être envisagés dans le cadre d'une réforme de la PAC: une aide du premier pilier aux services éco-systémiques pour les cultures de légumineuses; un soutien spécifique à la prise de risques afin de lancer des filières protéiques sur les territoires. On peut aussi imaginer combiner tous ces soutiens agricoles avec des financements FEDER.

b) La politique de recherche

L'Union n'a jamais affiché une grande détermination à conduire des actions de recherche s'inscrivant dans la durée en faveur de solutions visant à réduire notre dépendance en protéines végétales. L'investissement dans la recherche publique est très important pour les cultures peu développées qui n'intéressent pas ou peu le secteur privé.

c) La politique de voisinage

Certaines régions situées aux portes de l'Union comme l'Ukraine disposent de conditions de productions et climatiques favorables au développement du soja déjà présent dans ce pays très agricole. Une coopération dans le domaine des protéines avec ce pays qui est en conflit avec son voisin la Russie et qui a fait le choix de l'Europe aurait du sens, alors que nous importons déjà des tonnes de céréales de cette région qui viennent concurrencer nos propres producteurs.

d) La politique commerciale

Dans les années 60 la Communauté européenne a conclu des accords du GATT qui ont favorisé une importation massive de protéines en provenance des pays tiers et surtout d'Amérique permettant à ces matières premières d'entrer en franchise douanière sur le territoire européen car nous en avons besoin. Ces accords ont été repris dans les accords de Blair House de 1992 sans qu'il y ait eu de rééquilibrage sur les taxations à nos frontières alors que nous croulions sous nos excédents de céréales. En outre à la même époque un mémorandum a été négocié avec les USA en vue de limiter le soutien que la Communauté européenne était autorisée à apporter à ses cultures d'oléo-protéagineux. Je voudrais simplement profiter de mon rapport pour dire que ces accords sont aujourd'hui dépassés et ne correspondent plus à la réalité de notre temps en particulier sur les défis mondiaux sur l'environnement et le réchauffement climatique qui nous poussent à repenser nos mode de production et de consommation.