



PARLEMENT EUROPÉEN

2009 - 2014

Document de séance

A7-0026/2011

4.2.2011

RAPPORT

sur le déficit de l'Union en protéines végétales: quelle solution à un problème ancien?
(2010/2111(INI))

Commission de l'agriculture et du développement rural

Rapporteur: Martin Häusling

SOMMAIRE

	Page
PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN.....	3
EXPOSÉ DES MOTIFS.....	12
AVIS DE LA COMMISSION DE L'ENVIRONNEMENT, DE LA SANTE PUBLIQUE ET DE LA SECURITE ALIMENTAIRE.....	16
RÉSULTAT DU VOTE FINAL EN COMMISSION	19

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur le déficit de l'Union en protéines végétales: quelle solution à un problème ancien? (2010/2111(INI))

Le Parlement européen,

- vu la communication de la Commission du 18 novembre 2010 intitulée "La PAC à l'horizon 2020: Alimentation, ressources naturelles et territoire - relever les défis de l'avenir" (COM(2010)0672),
- vu la communication de la Commission du 16 juillet 2010 intitulée "Feuille de route n° 2 pour les EST. Document de stratégie sur les encéphalopathies spongiformes transmissibles pour 2010-2015" (COM(2010)0384),
- vu la décision 93/355/CEE du Conseil 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 GATT¹, laquelle entérinait l'accord de Blair House fixant un plafond de production d'oléagineux et de protéagineux dans l'Union européenne et des tarifs spéciaux pour ces types de graines,
- vu le rapport de novembre 2009 présenté à la Commission par LMC International et intitulé "Évaluation des mesures mises en œuvre pour les protéagineux dans le cadre de la politique agricole commune"
http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/protein_crops/index_en.htm),
- vu le règlement (CEE) n° 1431/82 du Conseil prévoyant des mesures spéciales pour les pois, fèves et féveroles², le règlement (CE) n° 1251/1999 du Conseil instituant un régime de soutien aux producteurs de certaines cultures arables³, qui prévoyait des mesures spéciales pour les protéagineux et introduisait la notion de superficie maximale garantie⁴, les règlements (CE) n° 1782/2003⁵ et n° 73/2009⁶ du Conseil, en particulier les articles 79 à 80 de ce dernier, qui prévoient la diminution progressive du soutien au protéagineux, et le règlement (CE) n° 1121/2009⁷ de la Commission, qui arrête dans le détail les dispositions relatives à la prime aux protéagineux,
- vu le règlement (CE) n° 767/2009 concernant la mise sur le marché et l'utilisation des aliments pour animaux⁸,

¹ JO L 147 du 18.6.1993, p. 25.

² JO L 162 du 12.6.1982, p. 28.

³ JO L 160 du 26.6.1999, p. 1.

⁴ Textes adoptés de cette date, P6_TA(2009)0191.

⁵ JO L 270 du 21.10.2003, p. 1.

⁶ JO L 30 du 31.1.2009, p. 16.

⁷ JO L 316 du 2.12.2009, p. 27.

⁸ JO L 229 du 1.9.2009, p. 1.

- vu l'article 68 du règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil, qui autorise les États membres à octroyer un soutien à la culture des protéagineux sur leur territoire, possibilité qui a été utilisée en particulier par la France, l'Espagne, la Pologne et la Finlande,
- vu l'étude de 2007 de la direction générale de l'agriculture et du développement rural de la Commission européenne relative aux conséquences économiques des OGM non autorisés sur les importations d'aliments pour animaux et l'élevage,
- vu les recommandations sur le rôle de la recherche et des connaissances locales, notamment au sujet des légumineuses protéagineuses, contenu dans le rapport d'évaluation internationale des connaissances, des sciences et des technologies agricoles pour le développement (EICSTAD), qui porte sur l'offre mondiale d'alimentation et est rédigé sous l'égide du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE), de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et de la Banque mondiale,
- vu les études commandées par sa commission de l'agriculture et du développement rural et présentées lors d'un atelier le 11 octobre 2010,
- vu sa résolution du 12 mars 2008 intitulée "Agriculture durable et biogaz: nécessité de revoir la législation communautaire"¹,
- vu l'article 48 de son règlement,
- 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 (A7-0026/2011),

a) Données fondamentales concernant le déficit en protéines végétales: offre, demande et commerce international

- A. considérant qu'actuellement, la culture des protéagineux n'occupe que 3 % de la superficie en terre arable de l'Union et qu'elle ne produit que 30 % des protéagineux consommés sous forme de fourrages dans l'Union, la tendance étant, depuis une décennie, à l'accroissement de ce déficit,
- B. considérant que, dans certains États membres, d'importantes surfaces agricoles restent non cultivées chaque année, et que leur potentiel productif est gaspillé,
- C. considérant qu'historiquement, le déficit significatif en protéagineux remonte d'une part à des accords antérieurement conclus en matière de commerce international, notamment avec les États-Unis, qui autorisaient la Communauté européenne à protéger sa production céréalière, mais prévoyaient en retour une importation libre de taxes des protéagineux et des oléagineux dans l'Union (accord général sur les tarifs et le commerce (GATT) et accord de Blair House de 1992); que sont venus s'y ajouter les progrès significatifs accomplis sur le plan de l'efficacité de la production de protéagineux et dans l'utilisation des nouvelles technologies dans les pays tiers, entraînant ainsi un désavantage

¹ Textes adoptés de cette date, P6_TA(2008)0095.

concurrentiel pour les agriculteurs européens, pour lesquels la production de protéagineux n'était pas intéressante d'un point de vue économique,

- D. considérant que 70 % de la consommation actuelle de l'Union, soit 42 millions de tonnes de matières premières riches en protéines végétales en 2009, essentiellement des farines de soja, est importée, principalement du Brésil, de l'Argentine et des États-Unis et qu'environ 60 % de ces importations, soit 26 millions de tonnes, sont des sous-produits dérivés de la fabrication d'huile végétale et sont utilisés en tant que tourteaux, essentiellement des tourteaux de soja, pour l'alimentation animale,
- E. considérant qu'en raison de la faiblesse des volumes produits, seules deux millions de tonnes de protéagineux sont consommées chaque année par l'industrie européenne des aliments composés, alors que celle-ci estime qu'elle serait en capacité d'en consommer près de vingt millions par an,
- F. considérant que ces importations équivalent à 20 millions d'hectares cultivés hors d'Europe, soit plus de 10 % des terres arables de l'Union, et que ces productions ne sont pas soumises aux mêmes contraintes environnementales, sanitaires et de réglementation sur les OGM que les productions européennes,
- G. considérant que l'émergence de nouveaux clients pour les fournisseurs d'Amérique du Sud, notamment la Chine, avec un degré moindre d'exigence par rapport à l'Union européenne en termes de conditions de production et une stratégie d'approvisionnement peu transparente, peut fragiliser à terme la stabilité des marchés et l'approvisionnement de l'Union,
- H. considérant que les filières d'élevage dans l'Union sont extrêmement sensibles à la volatilité des prix et aux distorsions de concurrence, et dépendent d'importations de protéines végétales abordables et de haute qualité, et que la compétitivité du secteur est compromise par les coûts additionnels des importations de protéines pour le fourrage dus à l'absence de solution technique dans l'Union européenne à la politique actuelle de tolérance zéro concernant la faible présence d'OGM non autorisés,
- I. considérant que des importations insuffisantes de soja et de maïs imposent une charge économique supplémentaire sur les filières européennes de l'élevage et des aliments pour animaux et menacent la viabilité économique de la production intérieure de viande,
- J. considérant qu'en raison du faible pourcentage des cultures de légumineuses fourragères (luzerne, trèfle, sainfoin...) et à graines (pois, soja, lupin, féverole, vesce...) dans l'Union, le nombre de programmes de recherche sur les protéines végétales mené dans l'Union est passé de cinquante en 1980 à quinze en 2010 et que la formation et l'acquisition d'expériences pratiques ont été négligés pour ce qui concerne la production intérieure de protéagineux, ce qui a entraîné un faible niveau d'innovation et d'adaptation régionale des cultures de protéagineux en Europe,
- K. considérant que l'Union dépend considérablement des importations de farines de soja et de maïs de pays tiers et que toute interruption de l'approvisionnement de ces produits en raison de l'infime présence d'OGM non autorisés a des répercussions économiques considérables pour l'industrie européenne des aliments pour animaux,

- L. considérant qu'une politique de recherche n'a de perspectives de réussite que si elle s'inscrit dans des engagements de moyen à long terme, ce qui n'est pas actuellement le cas pour les protéagineux,
- M. considérant que les connaissances des agriculteurs en matière de pratiques durables combinant culture et élevage, grâce à une rotation équilibrée des cultures et à un usage adéquat des prairies, pourraient être perdues et que par ailleurs, la qualité des protéines végétales sur le marché intérieur ne permet plus d'obtenir la qualité d'aliments composés dont ont besoin les différentes filières de production animale,
- N. considérant qu'afin d'inclure les protéagineux de manière durable dans les systèmes de culture, les revenus issus de ces productions doivent être améliorés à court terme, notamment au travers d'un soutien spécifique au titre de la politique agricole commune (PAC),

b) Avantages fondamentaux de réduire le déficit en protéines végétales

- O. considérant que le rééquilibrage de l'offre et de la demande de céréales, protéagineux et oléagineux dans l'Union pourrait avoir de très grands avantages économiques pour les exploitants agricoles, les fabricants d'aliments du bétail et l'industrie agroalimentaire, en même temps que les consommateurs profiteraient d'une alimentation plus saine et plus variée, à condition que le cadre politique imposé à la prochaine réforme de la PAC relève vraiment les nouveaux défis mis en avant dans la communication de la Commission,
- P. considérant qu'afin d'encourager la demande de céréales, protéagineux et oléagineux pour l'alimentation humaine, il serait indiqué d'exploiter toutes les possibilités qu'offrent les mesures de promotion, de protéger encore mieux ces produits dans le cadre du système de qualité des produits agricoles, qui comprend les indications d'origine protégée ou les spécialités traditionnelles garanties, et d'encourager de cette manière la consommation de plats locaux et régionaux cuisinés avec ces produits,
- Q. considérant, dans le contexte du changement climatique, que la culture de protéagineux peut contribuer à réduire les émissions de gaz à effet de serre grâce à l'assimilation de l'azote et à sa fixation dans le sol (allant jusqu'à 110 kg de N par hectare et par mois) et à la réduction subséquente de l'emploi des engrais azotés de synthèse, dont le pouvoir de réchauffement par le protoxyde d'azote est 310 fois supérieur au dioxyde de carbone,
- R. considérant que le programme européen "GL-pro" a montré une réduction significative, de l'ordre de 10 à 15 %, des émissions de CO₂ ainsi qu'une réduction de la production d'ozone, après l'introduction de protéagineux dans la rotation des cultures une fois tous les quatre ans,
- S. considérant, pour ce qui touche à la fertilité des sols, qu'un plus fort pourcentage de cultures de protéagineux sur les terres arables, en raison de leur part accrue dans les systèmes de rotation culturale et les assolements, contribue à un stockage mieux équilibré des fertilisants, à une moindre acidification des sols, à une meilleure résistance aux maladies et à une meilleure structure des sols (y compris un meilleur bilan énergétique pour le travail du sol), à une réduction de l'emploi des herbicides, à une plus grande biodiversité favorable à la pollinisation,

- T. considérant que le nombre de cultures dans une rotation est un facteur de diminution du risque de survenance des maladies et de multiplication des plantes adventices, et par conséquent du besoin en traitements phytosanitaires, et qu'un pourcentage plus élevé de protéagineux cultivés sur des terres arables, dans le cadre d'une rotation élargie des cultures, peut contribuer à réduire de 10 % la consommation d'énergie,
- U. considérant, pour ce qui touche à la gestion des ressources en eau, qu'en particulier le recours aux légumineuses pour la production de fourrages – comme les mélanges permanents trèfle-graminées ou les associations céréales-protéagineux – et une couverture végétale permanente des sols peuvent sensiblement réduire le lessivage d'éléments fertilisants, notamment des nitrates et des phosphates, vers les aquifères,
- V. considérant, pour ce qui touche à la biodiversité en agriculture, que le recours accru à des protéagineux adaptés aux conditions climatiques de l'Europe – fève, soja, pois, lentille, lupin, pois protéagineux, luzerne, trèfle, *Phacelia spp*, *Lotus corniculatus* ou sainfoin – stabilisera et soutiendra même significativement la diversité des systèmes de production,
- W. considérant, pour ce qui touche à la sécurité de la production de protéines et de l'alimentation au niveau mondial, qu'il faut parvenir à un meilleur équilibre entre les productions animale et végétale de protéines, notamment en raison des quantités d'énergie, d'eau et d'intrants actuellement consommées par la production intensive de protéines animales, par rapport à ce que demande la production de protéines végétales pour l'alimentation humaine, l'équilibre alimentaire global devant rester le fil conducteur de cette réflexion,
- X. considérant que plusieurs politiques européennes ont un impact sur le déficit de fourniture en protéines au sein de l'Union, et que la Commission doit également analyser les questions de la production d'OGM sur et en dehors du territoire européen, du développement des biocarburants et de la réévaluation de l'interdiction totale des protéines animales dans l'alimentation animale,
- Y. considérant qu'il est aussi possible, outre d'user d'espèces indigènes de protéagineux, d'améliorer la qualité des aliments composés non importés en y incorporant des sous-produits d'oléagineux, comme le soja, le tournesol ou le colza,
- Z. considérant que l'incorporation de légumineuses fourragères ou à graines à la place de protéines importées constituées essentiellement de tourteaux de soja peut occasionner des changements importants dans les méthodes d'élevage et ainsi participer à la une amélioration de la qualité des produits agricoles (passage de produits standard à des produits certifiés avec modification des cahiers des charges) et des revenus des producteurs,
- AA. considérant que l'interdiction des protéines animales dans les fourrages a été instaurée à la suite de la crise de l'ESB afin de prévenir toute contagion des EST; considérant que cette interdiction ne devrait être levée que sur la base d'éléments scientifiques et de mesures suffisantes de précaution et de contrôle; considérant que, sous ces conditions, l'utilisation des protéines animales transformées issues de résidus d'abattage pour produire des aliments pour animaux monogastriques (porc et volaille) devrait être envisagée, à condition que les ingrédients proviennent de viandes déclarées propres à la consommation

humaine et que l'interdiction du recyclage intraspécifique et du cannibalisme induit soit appliquée intégralement et contrôlée,

c) Observations fondamentales sur la communication de la Commission: préparer le terrain aux recommandations et aux demandes

- AB. considérant que la communication de la Commission, publiée le 17 novembre 2010, met clairement en évidence la nécessité d'augmenter la culture des protéagineux au sein d'un système de rotation culturale mieux intégré,
- AC. considérant que différentes études menées par la FAO, la Commission ou des autorités compétentes au sein des États membres ont indiqué qu'un meilleur usage des protéagineux dans l'agriculture européenne pourrait rendre plus fiable, grâce à des mesures agro-environnementales, l'approvisionnement en alimentation animale,
- AD. considérant qu'il est avantageux pour les exploitants d'accroître la part des protéagineux dans plusieurs domaines: la production à la ferme d'aliments pour animaux, en mélangeant par exemple céréales et fèves; la production de protéines végétales pour l'alimentation humaine; et toutes les formes d'agriculture durable,
- AE. considérant qu'à présent, les États membres ont la possibilité d'accorder un soutien spécifique à la culture des protéagineux, au titre de programmes agro-environnementaux et des mesures dites "de l'article 68", en vue d'améliorer la qualité des systèmes de production et des produits alimentaires,
- AF. considérant que, outre la culture de céréales, dont le maïs, à des fins de production fourragère ou de production d'énergie, il est nécessaire de soutenir une utilisation de systèmes de rotation culturale plus variés, la polyculture et les prairies à mélange trèfle-graminées, qui peuvent offrir des avantages importants, tant environnementaux qu'agronomiques, puisque l'insertion d'une légumineuse dans l'assolement peut prévenir des maladies et restaurer la fertilité du sol, mais aussi avoir un effet bénéfique sur la population de pollinisateurs et protéger le climat,
- AG. considérant que l'augmentation des rendements céréaliers en Europe centrale libèrera des terres cultivables dans l'ensemble de l'Europe et qu'elle offrira une opportunité de relocalisation de cultures, et en particulier des cultures protéiques, dans toute l'Europe,
- AH. considérant que l'accroissement récent de la volatilité des prix des matières premières agricoles a suscité de très grandes inquiétudes quant à la compétitivité du secteur européen de l'élevage et à sa forte dépendance vis-à-vis des importations de protéagineux; considérant que l'Union européenne doit mettre en place un véritable plan stratégique de développement des protéines végétales tenant compte du rôle particulier qu'elles doivent jouer pour répondre aux nouveaux enjeux de la PAC (changement climatique, meilleure gestion des ressources naturelles); considérant que la réduction du déficit en protéines végétales demande un effort majeur d'amélioration de la recherche et de la sélection, ainsi que des mesures permettant de renforcer les infrastructures nécessaires à la production, au stockage et à la transformation des protéagineux; considérant également que l'emploi de sous-produits issus de la production d'oléagineux et d'agrocarburants pourrait être envisagée pour l'alimentation animale, sous réserve du respect de règles rigoureuses

permettant d'assurer l'application pleine et entière du principe de précaution et de garantir l'absence de risques pour la santé animale et humaine,

- AI. considérant que le débat doit rester ouvert sur la question de la tolérance zéro pour les importations d'aliments pour animaux et que des solutions réalisables doivent être mises au point,
- AJ. considérant que les parcours des produits agricoles et industriels sont liés à de nombreux égards et que certains sous-produits issus de la production de biocarburants se prêtent à l'alimentation animale,
1. demande à la Commission européenne d'inscrire la révision de sa politique vis-à-vis des protéines dans une durée moyenne à longue, en veillant à ce que ses propositions législatives de réforme de la PAC comprennent des mesures et des outils nouveaux, adéquats et fiables, aidant les agriculteurs à améliorer les systèmes de rotation culturale, de façon à diminuer sensiblement le déficit actuel en protéines végétales et la volatilité des prix;
 2. prie la Commission de lui soumettre en diligence, ainsi qu'au Conseil, un rapport sur les possibilités et solutions envisagées pour augmenter la production intérieure de protéagineux dans l'Union grâce à de nouveaux instruments politiques (compte tenu notamment de l'utilisation des oléagineux et de leurs sous-produits et du potentiel de substitution aux importations), l'effet possible sur les revenus agricoles, son éventuelle contribution à l'atténuation du changement climatique, ses conséquences pour la biodiversité et la fertilité des sols et son potentiel de réduction du besoin de faire appel aux engrais minéraux et aux pesticides;
 3. invite la Commission à présenter un rapport sur les incidences du régime de tolérance zéro pour la présence d'OGM non autorisés en Europe dans les aliments pour animaux importés, et dans ce contexte, à examiner en particulier l'instauration de valeurs limites ainsi que leur application pratique;
 4. demande à la Commission de maintenir en vigueur jusqu'en 2013 l'organisation commune des marchés dans le secteur des fourrages séchés afin d'assurer la survie de ce secteur essentiel, qui revêt une importance cruciale pour la production des protéines fourragères destinées au secteur de l'élevage;
 5. invite la Commission à soutenir la recherche dans le domaine de la sélection et de l'offre de semences de protéagineux dans l'Union européenne, en particulier la recherche sur leur contribution à la lutte contre les maladies, et à faire des propositions de recherche et de développement sur les moyens d'améliorer les services de diversification et, dans le cadre du développement rural, sur les services de formation des agriculteurs quant au recours à la rotation culturale, à la polyculture et aux moyens techniques pour la production de fourrage à la ferme;
 6. invite la Commission à proposer, dans le domaine des programmes liés au développement rural, des mesures visant à encourager les augmentations des cheptels grâce à des matériaux biologiques de grande valeur et de forts potentiels de production, ainsi qu'à

diffuser les bonnes pratiques concernant l'introduction de rations de fourrage optimales, en vue de garantir le rendement adéquat des protéagineux utilisés pour le fourrage;

7. invite la Commission à proposer un cadre pour des mesures de développement rural qui introduisent, de manière décentralisée, de meilleures facilités pour la production fourragère, en se fondant sur les variétés locales ou régionales, le stockage en place, la sélection de semences et le développement;
8. invite la Commission à mener une évaluation qui apprécie les effets des tarifs actuels à l'importation et des accords commerciaux selon les différentes espèces d'oléagineux et de protéagineux et à lui présenter, ainsi qu'au Conseil, une étude juridique détaillée concernant la portée actuelle des accords de Blair House sur la production des protéagineux en Europe;
9. invite la Commission à veiller à l'approvisionnement sans entrave du soja sur le marché de l'Union en proposant une solution technique à la présence en faible quantité d'OGM non autorisés dans les protéines végétales destinées à l'alimentation humaine et animale qui sont importées; rappelle que des importations insuffisantes de soja imposent une charge économique supplémentaire aux filières européennes de l'élevage et de l'alimentation animale et entraînent un risque pour la viabilité économique de la production intérieure de viande;
10. invite la Commission à envisager, en coopération avec les États membres, d'inclure dans ses propositions législatives de réforme de la PAC et au-delà la promotion des rotations culturales comportant des protéagineux, en tant que mesure de précaution contre les pathologies végétales mais aussi comme moyen de contribuer à l'amélioration des pratiques agricoles et de répondre aux nouveaux enjeux que sont notamment la sécurité alimentaire, le changement climatique et la gestion des ressources, et pour la reconnaissance de la valeur environnementale accrue assurée par les productions agricoles locales et de proximité;
11. invite la Commission à adopter des mesures appropriées pour créer des conditions de marché favorisant les productions locales par rapport aux produits importés et répondant aux exigences de l'industrie de l'alimentation animale, notamment par la mise en place de modèles de filières courtes pour les produits sans OGM et pour les productions certifiées; reconnaît la valeur environnementale accrue assurée par les productions agricoles locales et de proximité;
12. invite la Commission à lui présenter une proposition législative, ainsi qu'au Conseil, visant à autoriser l'utilisation des protéines animales transformées issues de résidus d'abattage pour produire des aliments pour animaux monogastriques (porc et volaille), sous réserve que les ingrédients proviennent de viandes déclarées propres à la consommation humaine et que l'interdiction du recyclage intraspécifique et du cannibalisme induit soit appliquée intégralement et contrôlée,
13. demande à la Commission de mettre en place un programme-cadre spécifique de recherche décentralisée en matière agronomique et de développement rural et de renforcer la coopération européenne et internationale, notamment pour les programmes de

formation en exploitation pour l'amélioration de la sélection des protéagineux adaptés aux conditions locales, afin d'en faire un secteur innovant dans les différents États membres;

14. invite la Commission à proposer une approche politique globale et cohérente d'application des normes agroenvironnementales aux produits alimentaires commercialisés sur le territoire de l'Union en matière d'importation de protéines végétales issues de plantes génétiquement modifiées;
15. invite la Commission à instituer un mécanisme de surveillance de l'origine des protéines végétales importées dans l'Union, permettant en particulier de mettre en évidence le degré de durabilité des pratiques agricoles adoptées dans le pays d'origine, en ce qui concerne notamment les changements dans l'assolement, l'exploitation durable des ressources hydriques ou l'emploi de certaines techniques agricoles; souligne qu'à cette fin, il faut aussi effectuer régulièrement des inspections sur place;
16. invite la Commission à envisager de faire figurer dans ses propositions législatives de réforme de la PAC des aides en faveur des agriculteurs cultivant des protéagineux dans le cadre de systèmes de rotation culturale qui contribuent à la réduction des émissions de gaz à effet de serre et du déficit de l'Union en protéines végétales et renforce la lutte contre les maladies et la fertilité des sols;
17. invite la Commission à proposer des solutions fondées sur des mesures d'encouragement afin de favoriser la mise en culture des terres non cultivées, celles-ci pouvant contribuer de façon significative à la réduction du déficit de l'Union en protéines végétales;
18. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Le déficit de l'Union en protéines végétales

Une étude récente du secteur des protéagineux, commandée par la Commission (rapport LMC International) montre un considérable déclin de la culture des protéagineux dans l'Union au cours de la dernière décennie. Les principaux légumes secs, soja exclu, diminuent de 30 %, la production de soja de 12 %. Cette tendance accroît une dépendance déjà alarmante de l'Union pour les importations de protéagineux, qui sont principalement utilisés pour l'alimentation animale, et comporte des risques importants en particulier pour le secteur de l'élevage européen, comme la volatilité des prix a sensiblement augmenté sur les marchés internationaux.

La surface totale de l'Union en protéagineux n'occupe actuellement que 3 % des terres arables de l'Union (horticulture exclue). En dépit de soutiens publics apportés à ce secteur depuis 1978, la culture des légumes secs, qui a temporairement augmenté au cours des années 1980, a de nouveau diminué pour tomber à environ un million d'hectares en 2008. Plus de 40 millions de tonnes de protéines végétales, principalement sous forme de tourteau de soja ou de gluten de maïs, sont importées chaque année, représentant 80 % de la consommation de l'Union en protéagineux. L'utilisation à l'étranger des terres nécessaires aux importations de protéines végétales équivaut à 10 % des terres arables de l'Union, soit 20 millions d'hectares.

Raisons historiques et conséquences du déficit

Le déficit en protéagineux remonte à des accords antérieurement conclus en matière de commerce international qui autorisaient la Communauté européenne à protéger sa production céréalière, mais prévoyaient en retour une importation en franchise des protéagineux et des oléagineux dans l'Union (accord général sur les tarifs et le commerce (GATT) et accord de Blair House). La culture des protéagineux s'est donc retrouvée dans une situation gravement désavantageuse par rapport à la concurrence et, en conséquence, a fortement diminué. Les agriculteurs et les entreprises locales de transformation ont donc perdu tout intérêt pour les cultures de protéagineux et, également, les connaissances pratiques concernant ces cultures et leur valorisation. Les sélectionneurs ont cessé de développer des variétés résistantes aux maladies et à haut rendement. La recherche européenne en ce domaine a également sensiblement baissé, à la mesure de la faible demande en semences et en soutien technique. L'Union diminue progressivement ses aides aux protéagineux et aux installations de séchage de la luzerne et des autres légumineuses fourragères. Le fait le plus inquiétant est que dans toute l'Europe, l'expérience pratique de la culture de protéagineux, en tant qu'élément d'une rotation culturale diversifiée, se perd, notamment en ce qui concerne la sélection à la ferme, le stockage, le traitement et l'autoconsommation par l'alimentation animale. Enfin, désormais, aussi les négociants d'oléagineux et de protéagineux se focalisent entièrement sur les importations de protéines végétales et manifestent peu d'intérêt pour la production intérieure.

Réduire le déficit européen en protéines – un élément important dans la réforme de la PAC

La Commission européenne et les États membres ont souligné les avantages d'une alimentation plus équilibrée et de la consommation de protéagineux locaux, dans le cadre d'une stratégie intégrée pour relever de nouveaux défis comme le changement climatique, l'appauvrissement de la biodiversité agricole, l'épuisement des sols, la pollution des eaux souterraines et la volatilité des prix des produits agricoles sur le marché mondial. L'extension de la culture de protéagineux dans la rotation culturale offre de très grands avantages agro-environnementaux et d'atténuation climatique. En ce qui concerne le changement climatique, des variétés de légumineuses – pois, fève et féverole, lupin, lentille, pois chiche, mais aussi luzerne et trèfle – peuvent sensiblement réduire les émissions de gaz à effet de serre, grâce à l'assimilation et à la fixation de l'azote dans le sol, et donc réduire l'utilisation d'engrais azotés de près de 100 unités d'azote par hectare et par mois. Avec un pourcentage plus élevé de protéagineux dans la rotation des cultures, la fertilité et la structure des sols, le stockage des éléments fertilisants et l'état sanitaire des cultures suivantes sont améliorés. Des prairies permanentes en mélange trèfle-graminées et la polyculture céréales-protéagineux permet de mieux couvrir les sols et donc de réduire le lessivage des fertilisants vers les eaux souterraines et les rivières, ainsi que de donner de meilleures conditions aux abeilles et autres insectes pollinisateurs. Une rotation des cultures diversifiée réduit la nécessité d'une intervention en protection des cultures et peut contribuer à la conservation de la diversité des espèces et variétés sauvages et cultivées.

Protéagineux et diversification de la rotation culturale – des coûts de production réduits et une augmentation des avantages environnementaux

L'utilisation accrue des légumineuses dans la rotation des cultures réduit considérablement la nécessité d'épandre de l'engrais azoté, ce qui contribue non seulement à réduire les émissions de gaz à effet de serre imputables à l'agriculture, mais aussi les coûts généraux de production pour les agriculteurs. Avec une tendance mondiale à la hausse des prix du pétrole brut, les coûts des intrants agricoles, y compris les carburants sont également en constante augmentation. Un assolement avec des protéagineux peut réduire la consommation de carburant pour le travail du sol, parce que la teneur en humus et l'humidité du sol sont mieux préservées et demandent donc ensuite moins de passages de machine. Une récente étude commandée par le Parlement européen (PE 438.591) et une étude du commissariat général au développement durable du gouvernement français (*Études et documents*, décembre 2009, n° 15) estime que l'économie possible en dépenses d'engrais en France peut aller jusqu'à 100 millions d'euros par an. En bref, ces études mentionnent les avantages suivants d'une extension de la culture de protéagineux dans l'assolement: augmentation de la fixation d'azote, équilibre dans le sol du rapport C/N et amélioration de la teneur en humus, réduction des traitements de pesticides et d'herbicides, par diminution des pathologies végétales et des adventices, meilleure structure du sol.

Qualité des protéagineux et des aliments composés

L'efficacité de l'utilisation des protéagineux dans la production d'aliments pour animaux

dépend fortement de la teneur en acides aminés essentiels des différentes graines et de la formule des aliments composés. Le soja est actuellement jugé offrir la meilleure combinaison de ces acides, avec un très bon équilibre de nutriments, en particulier pour le porc et la volaille. C'est pourquoi aujourd'hui la part du soja dans les aliments composés est d'environ 50 % en production d'œufs et toute la filière de la volaille est fondée sur les fèves de soja. Dans la production de viande de porc et de bœuf, la teneur des aliments composés en soja fluctue autour de 28 % et 21 % respectivement.

Les possibilités de substitution des importations de soja et d'autres produits destinés à l'alimentation animale dépendent fortement de nouvelles mesures d'incitation à ces cultures de substitution, en faveur des agriculteurs, et d'infrastructures adéquates pour leur transformation en aliments pour animaux. La Commission devrait donc se pencher sur les possibilités de surmonter les faibles niveaux actuels en ce qui concerne la recherche, la sélection et la commercialisation des semences, les connaissances en matière de production, stockage et utilisation de ces cultures pour la production d'aliments à la ferme.

Soutien spécifique, recherche, services de vulgarisation et formation

Afin de donner aux agriculteurs de nouvelles incitations à cultiver et utiliser des protéagineux, en plus des céréales et des oléagineux ou de leurs sous-produits, la réforme de la PAC devrait inclure des mesures transversales, qui ne proposent pas une prime spécifique à certaines cultures, mais qui encouragent des pratiques agricoles répondant aux défis de l'heure, en même temps qu'elles combleraient le déficit en protéines de l'Union. L'article 68 du règlement (CE) n° 73/2009 a été utilisé par un certain nombre d'États membres pour fournir un soutien spécifique à la culture de protéagineux, en tant que contribution à des pratiques agro-environnementales. Toutefois, pour relever les nouveaux défis, il faudrait que cette option devienne une pratique européenne. La Commission devrait envisager un paiement complémentaire pour la rotation obligatoire d'au moins quatre cultures différentes, dont au moins un protéagineux, ainsi qu'un soutien accru pour les surfaces non arables en prairie permanente, y compris les mélanges spécifiques de fourrage graminées-légumineuses. Ces mesures ne feraient pas seulement que réduire les émissions de gaz à effet de serre, mais elles contribueraient aussi à un niveau plus élevé de santé animale et végétale. La Commission devrait aussi envisager un soutien spécifique à des investissements dans des installations de stockage – de niveau régional et local ou par exploitation –, de nettoyage et de transformation à la ferme des protéagineux, dans le cadre de programmes de développement rural. Il est également important de mener une étude sur les déficits actuels dans la recherche et la production de semences, y compris sur les besoins en services de vulgarisation, et d'envisager une approche décentralisée de programmes de recherche qui prennent en compte les connaissances locales des agriculteurs et les systèmes d'agriculture durable. La Commission pourrait également envisager de rétablir une unité "Recherche en agronomie" au sein de la direction générale de l'agriculture et du développement rural.

Vers un meilleur équilibre entre protéines animales et protéines végétales

Un pourcentage très élevé de protéagineux est actuellement produit pour l'alimentation animale, tandis que la consommation humaine de légumes secs décroît continuellement en

Europe. Vu les engagements de l'Union à contribuer activement à la sécurité alimentaire mondiale et à lutter activement contre le changement climatique, il serait souhaitable que sa future politique agricole et de développement rural œuvre non seulement à un meilleur équilibre entre sa production de protéines animales et sa production de protéines végétales correspondantes, de manière à réduire les gaz à effet de serre et le lessivage des fertilisants dans les bassins hydrographiques, mais aussi motive les consommateurs, les adjudicataires de marchés publics et les services de restauration à se tourner vers un régime alimentaire plus équilibré, plus respectueux de l'environnement et plus divers.

Dans le même temps, la Commission devrait prendre des initiatives législatives visant à réduire la production de déchets alimentaires le long de la chaîne alimentaire, y compris en ce qui concerne les résidus solides ou liquides d'abattage dont l'utilisation ou l'élimination ne sont pas encore suffisamment réglementées. La Commission doit respecter strictement le principe de précaution en ce domaine, mais également prendre des initiatives législatives visant à réduire le gaspillage d'aliments et à améliorer le bilan global des productions animales et végétales afin de relever les défis de l'heure.

2.2.2011

AVIS DE LA COMMISSION DE L'ENVIRONNEMENT, DE LA SANTE PUBLIQUE ET DE LA SECURITE ALIMENTAIRE

à l'intention de la commission de l'agriculture et du développement rural

sur le déficit de l'Union en protéines végétales: quelle solution à un problème ancien?
(2010/2111(INI))

Rapporteur pour avis: Csaba Sándor Tabajdi

SUGGESTIONS

La commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire invite la commission de l'agriculture et du développement rural, compétente au fond, à incorporer dans la proposition de résolution qu'elle adoptera les suggestions suivantes:

- A. considérant que l'augmentation de la part de protéines végétales dans notre alimentation et la réduction de la consommation de viande profitent tant à l'environnement qu'à la santé humaine,
1. souligne combien il importe d'augmenter la production de protéines végétales dans l'Union dans le contexte du changement climatique, de la fertilité des sols, de la protection de l'eau et de biodiversité; insiste dès lors pour que la Commission prévoie de nouvelles mesures incitatives pour la production et le stockage des protéagineux; remarque toutefois que les différences de cours entre céréales et protéagineux, la forte concurrence internationale sur les prix et l'avantage comparatif des producteurs de pays tiers, résultant des conditions climatiques, de la taille plus grande des exploitations, de moindres exigences pour l'environnement, d'un faible coût de la main-d'œuvre et du prix peu élevé des terres, nécessitent de prévoir une aide ciblée pour la culture de protéagineux;
 2. rappelle les graves conséquences d'épidémies passées comme celle de l'encéphalopathie spongiforme bovine, qui a représenté une menace pour la santé publique, entraîné des interdictions à grande échelle d'exportations vers le marché intérieur de l'Union, entravé les activités de commerce extérieur de certains États membres et provoqué de graves dommages au secteur européen de l'élevage; est néanmoins d'avis que la transformation de protéines animales représente une source précieuse de protéines et contribue au rééquilibrage du déficit européen en protéines; prend acte de la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, intitulée "Feuille de route n° 2 pour les

encéphalopathies spongiformes transmissibles (EST)" (COM(2010)0384), qui vise à assouplir l'interdiction d'utiliser des protéines animales transformées quand il s'agit d'introduire des protéines issues de non-ruminants dans l'alimentation de non-ruminants; souligne que l'assouplissement de cette interdiction ne peut être envisagée que si des preuves scientifiques et des techniques d'analyses garantissent l'exclusion de tout risque de transmission de maladies et l'interdiction du recyclage par la même espèce;

3. souligne que le recours excessif à l'importation de protéines végétales rend vulnérable le secteur européen de l'élevage, contribue sur une grande échelle à la volatilité des prix et plombe donc la rentabilité, notamment pour les éleveurs de cheptel petit ou moyen, tandis qu'il favorise des pratiques agricoles insoutenables dans les pays tiers;
4. invite la Commission à proposer une approche politique globale et cohérente d'application des normes agroenvironnementales aux produits alimentaires commercialisés sur le territoire de l'Union en matière d'importation de protéines végétales issues de plantes génétiquement modifiées;
5. invite la Commission à instituer un mécanisme de surveillance de l'origine des protéines végétales importées dans l'Union, qui s'intéresse notamment au degré de pérennité des pratiques agricoles adoptées dans le pays d'origine, en ce qui concerne notamment les changements dans l'assolement, l'exploitation durable des ressources hydriques ou l'emploi de certaines techniques agricoles; souligne qu'à cette fin, il faut aussi effectuer régulièrement des inspections sur place;
6. rappelle que des importations insuffisantes de soja et de maïs imposent une charge économique supplémentaire sur les filières européennes de l'élevage et des aliments pour animaux, en menaçant la viabilité économique de la production intérieure de viande;
7. insiste sur la nécessité d'introduire les cultures de protéagineux dans les systèmes de rotation culturale, de promouvoir la polyculture pour la production de fourrages à la ferme et d'accorder aux agriculteurs qui s'engagent dans la production agricole durable ou biologique une aide financière adaptée; invite la Commission à inclure de telles mesures et incitations financières dans la proposition législative sur l'avenir de la politique agricole commune;
8. met l'accent sur le fait que le traitement des résidus solides ou liquides d'abattage ou d'équarrissage et des farines de viande ou d'os doit obéir aux dispositions strictes en vigueur en matière de protection de la santé humaine et animale et de l'environnement; est d'avis que les sous-produits animaux sont une source précieuse de protéines et d'énergie et qu'ils doivent donc être effectivement employés;

RÉSULTAT DU VOTE FINAL EN COMMISSION

Date de l'adoption	25.1.2011
Résultat du vote final	+: 39 -: 0 0: 11
Membres présents au moment du vote final	János Áder, Elena Oana Antonescu, Kriton Arsenis, Pilar Ayuso, Paolo Bartolozzi, Sandrine Bélier, Sergio Berlato, Martin Callanan, Nessa Childers, Chris Davies, Bairbre de Brún, Anne Delvaux, Bas Eickhout, Edite Estrela, Jill Evans, Elisabetta Gardini, Gerben-Jan Gerbrandy, Julie Girling, Nick Griffin, Françoise Grossetête, Satu Hassi, Jolanta Emilia Hibner, Dan Jørgensen, Karin Kadenbach, Christa Kläß, Jo Leinen, Corinne Lepage, Linda McAvan, Radvilė Morkūnaitė-Mikulėnienė, Vladko Todorov Panayotov, Andres Perello Rodriguez, Sirpa Pietikäinen, Mario Pirillo, Pavel Poc, Vittorio Prodi, Anna Rosbach, Oreste Rossi, Dagmar Roth-Behrendt, Horst Schnellhardt, Theodoros Skylakakis, Catherine Soullie, Csaba Sándor Tabajdi, Sabine Wils, Marina Yannakoudakis
Suppléants présents au moment du vote final	Philippe Juvin, Jiří Maštálka, Bill Newton Dunn, Alojz Peterle, Csaba Sándor Tabajdi, Marita Ulvskog
Suppléant (art. 187, par. 2) présent au moment du vote final	Ioan Enciu

RÉSULTAT DU VOTE FINAL EN COMMISSION

Date de l'adoption	26.1.2011
Résultat du vote final	+ : 34 - : 2 0 : 4
Membres présents au moment du vote final	John Stuart Agnew, Richard Ashworth, José Bové, Luis Manuel Capoulas Santos, Vasilica Viorica Dăncilă, Michel Dantin, Paolo De Castro, Albert Deß, Diane Dodds, Herbert Dorfmann, Hynek Fajmon, Lorenzo Fontana, Iratxe García Pérez, Béla Glattfelder, Sergio Gutiérrez Prieto, Martin Häusling, Esther Herranz García, Peter Jahr, Elisabeth Jeggle, Jarosław Kalinowski, Elisabeth Köstinger, Agnès Le Brun, Stéphane Le Foll, George Lyon, Gabriel Mato Adrover, Mairead McGuinness, Krisztina Morvai, Mariya Nedelcheva, James Nicholson, Rareş-Lucian Niculescu, Georgios Papastamkos, Marit Paulsen, Britta Reimers, Alfreds Rubiks, Giancarlo Scottà, Sergio Paolo Francesco Silvestris, Alyn Smith, Csaba Sándor Tabajdi, Marc Tarabella
Suppléants présents au moment du vote final	Luís Paulo Alves, Pilar Ayuso, Salvatore Caronna, Giovanni La Via, Astrid Lulling, Milan Zver