

PROTEINES Les oléagineux dans le contexte de la substitution des protéines animales par les protéines végétales

Proteins The role of oilseeds in substituting vegetable proteins for animal proteins

Oléagineux, Corps Gras, Lipides. Volume 8, Numéro 4, 274-7, Juillet - Août 2001, La filière

Auteur(s) : Olivier de GASQUET, FOP, 12, avenue Georges V, 75008 Paris.

Résumé : La suspension de l'utilisation des farines de viandes en alimentation animale, décidée par l'Union européenne le 4 décembre 2000, se traduit à court terme par une augmentation des importations de tourteaux de soja en provenance du continent américain. Mais à moyen terme, les fabricants d'aliments pour animaux seront sans doute amenés à accroître dans leurs formules - pour des raisons commerciales autant que logistiques - la part des matières premières produites localement. Les tourteaux des graines oléagineuses cultivées en Europe représentent le principal élément de réponse à cette demande potentielle. Il est vrai que la réforme de l'Agenda 2000 n'encourage guère, au moins dans un premier temps, les agriculteurs européens à développer ces productions. C'est pourquoi le réexamen à mi-parcours de cette réforme, prévu pour 2002/2003, constitue un enjeu essentiel.

Mots-clés : farines de viandes, protéines végétales, politique agricole commune (PAC), clause de rendez-vous.

Summary : The ban of the use of animal meal decided by the UE on the 4th December 2000 means in the short term a rise in the Soya meal imports from the American continent. But, in the mid term, the feed industry will probably be induced to increase in their formula, for commercial as well as technical reasons, the amount of local raw material. Oil meals from European crops represent the main answer to this potential demand. It is true that the reform of the Agenda 2000 doesn't help a lot the European farmers to develop these crops, at least at the beginning. That is why the mid-term review of this reform, due by 2002/2003, represents an essential matter.

Keywords : animal meal, protein from plants, common agricultural policy (CAP), mid-term review.

ARTICLE

La crise qui a débouché sur la suspension de l'utilisation des farines de viande en alimentation animale, aux niveaux français (depuis le 14 novembre 2000) et européen (depuis le 4 décembre 2000), pose le problème de leur remplacement par des protéines végétales. La question est de savoir quelle sera la part que prendront les oléagineux dans ce nouveau débouché, et dans quelle mesure il sera fait appel à la production européenne.

Bilan d'approvisionnement de l'Union européenne en matières riches en protéines

Avant la suspension de l'utilisation des farines de viande

Avant les décisions de novembre et décembre 2000, les estimations concernant la production et la consommation de matières riches en protéines pour la campagne 1999/2000 faisaient ressortir la situation suivante dans l'Union européenne (*figure 1*) :

- consommation de 50,6 millions de tonnes d'équivalents tourteaux de soja ;
- production de 15,7 millions de tonnes d'équivalents tourteaux de soja (soit 31 % de la consommation) ;
- consommation assurée à 78 % par des tourteaux d'oléagineux, 8 % par des farines de viande et de poisson, 5 % par des protéagineux ;
- dans la production, les graines oléagineuses représentaient 47 % (29 % pour le colza, 7 % pour le tournesol et 6 % pour le soja), les farines de viande 19 %, les protéagineux 13 % et les fourrages déshydratés 10 %.

Après la suspension des farines de viande

Quelques mois seulement après la décision de suspension de l'utilisation des farines de viande, on manque de recul pour évaluer avec précision l'impact de la mesure. Tout au plus peut-on constater une tendance à l'accroissement des quantités de tourteaux de soja importés.

Mais il est certain que la disparition des farines de viande du bilan d'approvisionnement de l'Union européenne en matières riches en protéines augmente mécaniquement le déficit. Sur la base des chiffres de la campagne 1999/2000, la production de l'Union européenne en matières riches en protéines est réduite de 2,94 millions de tonnes d'équivalents tourteaux de soja, ce qui la ramène à 12,72 millions de tonnes d'équivalents tourteaux de soja, soit 25 % de la consommation (contre 31 % avec les farines de viande).

Si l'on fait l'hypothèse que, globalement, la tendance d'évolution de la consommation européenne de matières riches en protéines n'est pas affectée par la décision de suspendre l'utilisation des farines de viande, il reste à examiner avec quels produits la substitution peut s'opérer.

Les différentes possibilités de substitution des farines de viande

Par commodité, on peut regrouper ici les possibilités de substitution en trois grandes rubriques : le soja importé, les sources de matières riches en protéines autres que les oléagineux, et les oléagineux cultivés en Europe (*figure 2*).

Substitution par du soja importé

Les premières statistiques le prouvent et la Commission européenne a tenu à le souligner dès le 20 mars 2001 dans sa communication au Conseil et au Parlement « *Options pour la promotion de la culture des protéines végétales dans l'Union européenne* » : c'est d'abord par le recours accru aux importations de tourteau de soja que la régulation peut s'opérer. Comme l'indique la Commission dans ce document : « La disponibilité de tourteau de soja sur le marché mondial ne pose pas de problème. Les quantités supplémentaires nécessaires peuvent facilement être importées ».

Faisant l'hypothèse (contestable) que l'incorporation supplémentaire de céréales dans l'alimentation animale pourrait fournir une partie des protéines végétales nécessaires pour remplacer les farines de viande, la Commission européenne évalue cette augmentation des quantités importées à 5 %. En réalité, le calcul mécanique effectué à partir des données de la campagne 1999/2000 fait apparaître que la quantité nécessaire serait plutôt de 2,3 millions de tonnes d'équivalents tourteaux de soja, ce qui conduirait à une augmentation de 8 % des importations de l'Union européenne. Il est vrai que, même à ce niveau, cela ne représente guère que 3 % des échanges mondiaux de tourteaux de soja. Cette quantité est inférieure à l'accroissement annuel moyen des volumes mondiaux échangés (environ + 4 millions de tonnes) ou produits (environ + 5 millions de tonnes). À l'évidence, cela ne remet pas fondamentalement en cause les équilibres de marché actuels. Au moins à court terme, l'analyse de la Commission correspond à la réalité.

Substitution par d'autres sources de matières riches en protéines que les oléagineux

Si le remplacement des farines de viande par du tourteau de soja importé est dans l'immédiat la solution qui prévaut, on peut penser qu'à plus long terme - notamment pour satisfaire les attentes du consommateur européen et tenir compte des orientations de l'opinion - les éleveurs et les fabricants d'aliments pour animaux chercheront à diversifier leur approvisionnement. Dans la mesure où la « traçabilité » des filières animales apparaîtra comme une condition d'accès au marché européen, les fabricants d'aliments seront sans doute amenés à accroître - pour des raisons autant commerciales que logistiques - la part des matières premières produites localement dans leurs formules.

Avant d'examiner les possibilités que les oléagineux cultivés en Europe peuvent offrir dans ce domaine, il convient de dire un mot des autres sources de protéines végétales que sont notamment les protéagineux et les fourrages déshydratés.

* En ce qui concerne les protéagineux (pois, féverole, lupin), le calcul montre qu'il faudrait au moins doubler les surfaces européennes actuelles pour obtenir une quantité de matières riches en protéines équivalente à celle apportée par les farines animales. À titre indicatif, un accroissement de 30 % des surfaces couvrirait « mécaniquement » 27 % des besoins créés par la suspension des farines de viande. Dans une conjoncture de marché moyenne et aux conditions réglementaires actuelles, on peut estimer que les producteurs ne consentiraient à une telle augmentation des surfaces qu'au prix d'un net renforcement du différentiel de paiement à l'hectare que la politique agricole commune prévoit, pour ces productions, par rapport à celui en vigueur pour les céréales. Le différentiel de 9,5 euros par tonne prévu par l'Agenda 2000 entraînant une diminution des surfaces consacrées aux protéagineux, on admet généralement qu'il faudrait un différentiel d'au moins 20 euros par tonne pour inverser la tendance. À l'évidence, les conditions d'une relance protéagineuse ne sont pas encore réunies.

* Pour ce qui est des fourrages déshydratés (luzerne principalement), il convient surtout d'observer qu'ils ne peuvent être apportés qu'aux ruminants qui ne consomment de toute façon plus de farines de viande depuis 1996. Leur rôle en tant que produit de substitution ne peut être que tout à fait indirect, même si on peut penser que le développement d'une production bovine de qualité conduira certainement à un accroissement de la demande dans ce domaine.

Substitution par des oléagineux cultivés en Europe

Quantitativement, c'est par l'accroissement des superficies cultivées en oléagineux que l'Europe pourrait le plus rapidement couvrir la partie de déficit en matières riches en protéines imputable à la suspension de l'utilisation des farines de viande. Le calcul montre en effet que, dans l'Union européenne à quinze, une augmentation de 36 % des surfaces (+ 2 millions d'hectares) permettrait théoriquement de couvrir ces nouveaux besoins.

Or, il se trouve qu'en décidant l'alignement des paiements à l'hectare pour les oléagineux sur celui pour les céréales à compter de la récolte de 2002, et en supprimant la variabilité de ce paiement dès la récolte de 2000 - en vue notamment de se libérer des contraintes de surfaces de l'accord de Blair House liées à l'existence de paiements spécifiques pour les oléagineux -, la réforme de l'Agenda 2000 a comme premier effet d'entraîner une réduction des surfaces françaises et européennes (*tableaux 1 et 2*).

Comme la remise en cause de cette stratégie - censée permettre que l'Europe adapte sa production oléagineuse à ses besoins du long terme - ne semble pas à l'ordre du jour, il convient de s'interroger sur les évolutions qui pourraient néanmoins conduire dans cette direction.

Les paramètres réglementaires susceptibles d'avoir un effet sur la production européenne d'oléagineux

Vision de la Commission européenne

L'insistance mise par la Commission européenne, avec des arguments parfois assez discutables ¹, à préconiser le développement des importations de tourteau de soja, au lieu d'envisager des mesures d'incitation à produire des protéines végétales d'origine européenne, s'inscrit en fait dans une stratégie qui apparaît « en creux » depuis de nombreux mois.

Si la Commission cherche à temporiser, c'est qu'elle considère que le problème en Europe est moins de renforcer l'incitation à produire des oléagineux et des protéagineux que de réduire l'encouragement à cultiver des céréales. Selon elle, les nécessités de l'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale ainsi que les inéluctables concessions auxquelles il faudra consentir dans le cadre des négociations de l'organisation mondiale du commerce mènent de toute façon dans cette direction. Les garanties conférées par les organisations communes de marché (protection tarifaire, mécanismes de l'intervention et des restitutions), dont les céréales bénéficient au premier chef, ont vocation à être réduites. À l'inverse, la politique de « développement rural », désormais considérée comme le « deuxième pilier » de la politique agricole commune, doit prendre le relais : elle a notamment pour but d'inciter les agriculteurs à adopter des pratiques plus respectueuses de l'environnement.

Dès lors, le remplacement des farines de viande par des protéines végétales d'origine européenne et, au-delà, l'amélioration du taux d'approvisionnement de l'Union en matières riches en protéines deviennent une question de calendrier. Certes, la « purge » de l'Agenda 2000 se traduit temporairement par une régression des surfaces d'oléagineux et de protéagineux au profit des surfaces en céréales. Mais la Commission estime que la tendance s'inversera au fur et à mesure que la politique agricole commune basculera du « premier pilier » vers le deuxième.

Enjeu de la « clause de rendez-vous » de 2002

Il est clair que cette approche n'est pas partagée dans tous les États membres et qu'elle est, en particulier, assez largement contestée en France. De là l'accent mis par beaucoup sur le fait que la réforme de l'Agenda 2000 s'applique normalement jusqu'en 2006 et que les règles du jeu ne doivent pas être changées en cours de partie. Cela ne saurait cependant faire oublier que l'accord de Berlin - qui a mis en place la réforme en mars 1999 - prévoit explicitement une « clause de rendez-vous » qui concerne, en particulier, les oléagineux².

À l'évidence, les conditions d'un réexamen de la situation de ce secteur sont réunies. C'est la raison pour laquelle les professionnels de la filière³ réfléchissent depuis de nombreux mois aux aménagements qui pourraient être proposés, en évitant toutefois de retomber dans les contraintes de Blair House.

Trois axes principaux sont actuellement privilégiés. La première piste consiste à dénoncer juridiquement le fonctionnement du « *marketing loan* » américain dans le secteur du soja, tout en se préparant à mettre en place un système européen d'effet équivalent. La deuxième vise, à travers la réglementation sur le « développement rural », à inciter les agriculteurs à maintenir des assolements équilibrés en leur proposant des contrats pluriannuels, afin de lutter contre la tendance à la monoculture induite par l'Agenda 2000. La troisième approche passe enfin par l'encouragement aux usages non alimentaires, comme moyen indirect d'accroître la production de tourteaux riches en protéines.

Il ne faut toutefois pas dissimuler que, face à cette approche très pragmatique de la « clause de rendez-vous », les tenants d'une remise en cause beaucoup plus radicale ne désarmeront pas. En fait, c'est le degré d'avancement des négociations au sein de l'organisation mondiale du commerce ainsi que le rythme du processus d'élargissement qui détermineront le statut de cet examen « à mi-parcours » de la réforme de l'Agenda 2000 : simple toilettage en 2002/2003 ou réforme de beaucoup plus grande ampleur à partir de 2004 ?

En dépit de l'attentisme officiel, la période qui s'ouvre risque donc d'être cruciale pour l'approvisionnement en protéines végétales de l'Union européenne. C'est vraisemblablement dans les deux ou trois ans qui viennent que se joue l'avenir à long terme des cultures oléagineuses en Europe.

Notes :

* Texte de la conférence prononcée dans le cadre de la journée de printemps de l'AFECG : « Enjeux européens de la filière oléagineuse », Paris, 22 mars 2001.

¹ La Commission utilise la notion de « coût d'opportunité », en faisant notamment ressortir qu'une relance par la production oléagineuse mettrait la tonne de protéine végétale supplémentaire à 1 272 euros, chiffre qu'elle compare aux 190 à 220 euros que coûte une tonne de tourteau de soja importé. Il est clair que, si ce genre de calcul avait été utilisé auparavant, il n'y aurait jamais eu de politique agricole commune, et que même le coût des réformes de 1992 et de l'Agenda 2000 serait apparu prohibitif.

² Le communiqué final du Conseil européen de Berlin comporte la phrase suivante : « Le Conseil européen demande à la Commission de suivre de près l'évolution du marché oléagineux et de présenter un rapport dans un délai de deux ans à compter de la mise en application du nouveau régime. Au besoin, ce rapport sera assorti de propositions appropriées si le potentiel de production devait se détériorer sérieusement. »

³ La FOP (Fédération française des producteurs d'oléagineux et de protéagineux) au sein de la filière Proléa en France, la EOA (European Oilseed Alliance) au niveau européen.

Illustrations

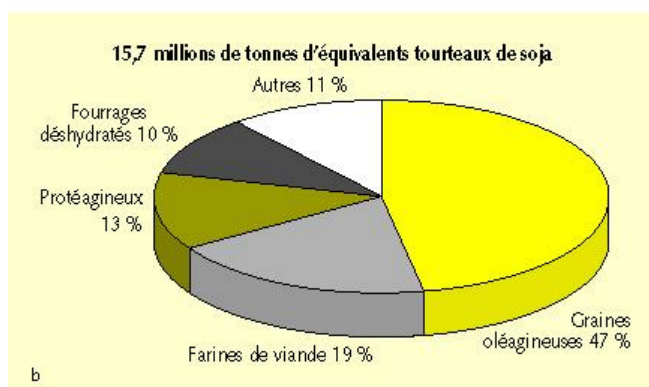
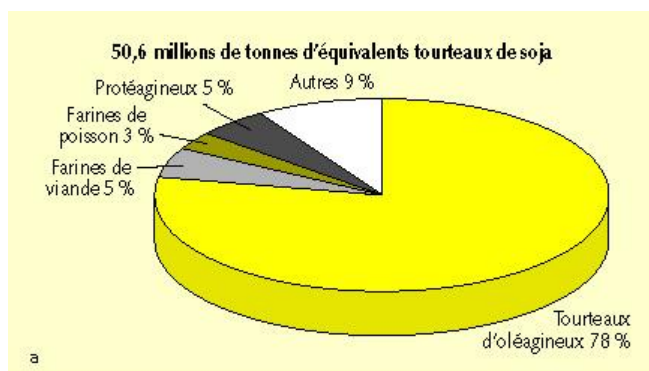


Figure 1A. Consommation de l'Union en matières riches en protéines (campagne 1990/2000 avec farines de viande). Figure 1B. Production de l'Union en matières riches en protéines (campagne 1990/2000 avec farines de viande).

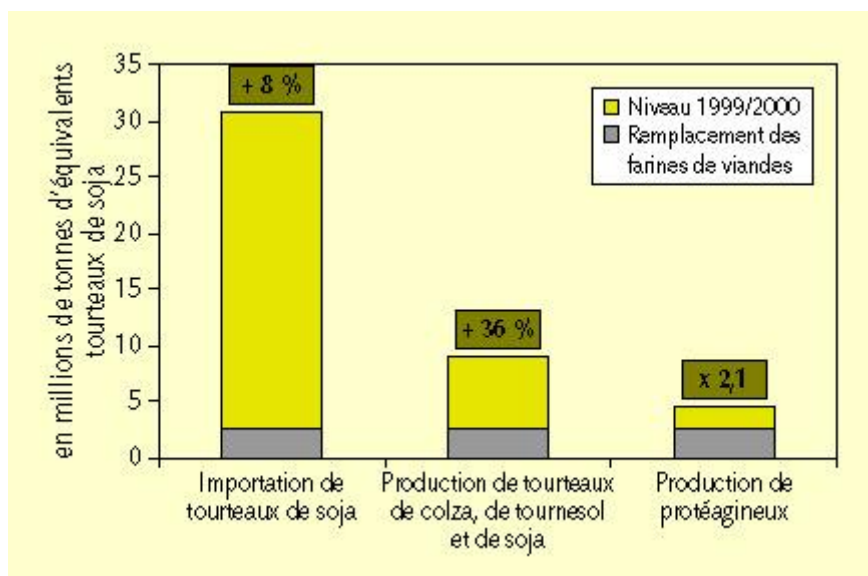


Figure 2. Trois hypothèses de remplacement des farines de viande.

Tableau 1. Surfaces d'oléagineux en France (en milliers d'hectares).

	1999	2000	2001	Évolution (%) 1999/2001
Colza	1 369	1 225	1 118	- 18
Tournesol	799	710	706	- 12
Soja	102	80	104	+ 2
Total	2 270	2 015	1 928	- 15

Source : ministère de l'Agriculture (SCEES).

Tableau 2. Surfaces d'oléagineux en Europe, Union européenne 15 (en milliers d'hectares).

	1999	2000	2001	Évolution (%) 1999/2001
Colza	3 535	3 055	3 046	- 14
Tournesol	2 167	1 920	1 953	- 10
Soja	344	340	348	+ 1
Total	6 046	5 315	5 348	- 12

Source : Commission européenne pour 1999, Copa/Cogeca pour 2000 et 2001.