

Quelle politique pour la production et l'utilisation de protéines ? Le point de vue du Ministère de l'Agriculture

M. Gomez

Monsieur HUYGUE m'a demandé d'apporter, au cours des Journées de l'A.F.P.F., le point de vue du Ministère de l'Agriculture. J'ai accepté avec plaisir, car la discussion avec des experts reconnus, et aussi pointus sur un sujet trop souvent négligé, est pour le bureaucrate que je suis toujours riche d'enseignement.

Dans ce contexte, pour ne pas commettre d'impair, le mieux est de rester collé à mon cœur de métier qui, en ce moment, se concentre sur la représentation de la France dans les instances communautaires qui traitent des questions agricoles, plus précisément des grandes cultures et, à ce titre, de la question controversée des protéines d'origine végétales.

Je suis donc ici pour vous communiquer la position du Ministère sur ce point. Le Ministre lui même a eu à de multiples reprises l'occasion de l'exprimer au plan national ou en Conseil des ministres à Bruxelles : **la France n'admet pas que l'union Européenne ait renoncé à toute ambition en matière de production de protéines végétales.** Vous remarquerez que, sur ce thème, la continuité de doctrine est constante, puisque la volonté de voir émerger une politique

MOTS CLÉS

France, plante protéagineuse, politique agricole, protéine.

KEY-WORDS

Agricultural policy, France, high-protein crop, protein.

AUTEUR

Ministère de l'Agriculture, Direction de la Production et des Echanges, DPEI, 3, rue Barbet de Jouy, F-75349 Paris 07 SP, Michel.GOMEZ@agriculture.gouv.fr

européenne en matière de protéines végétales était déjà exprimée par son prédécesseur. C'est donc pour la France un sujet fort et consensuel. Je préciserai cependant quelque peu cette position pour vous indiquer comment les services appréhendent cette problématique, comment ils l'ont traitée et quelle est son évolution.

1. L'état des lieux tout d'abord

Où en est le dossier protéines végétales (cf. l'intervention de M. PRÉVOST) ? Osons le dire en quelques mots choc : il est au point mort !

Il est utile de **rappeler les principales étapes réglementaires** du sujet, qui s'apparentent à une série de reculades. Rapidement, sans remonter trop loin, je citerai les accords de Berlin, l'alignement des soutiens aux oléagineux sur celui des céréales depuis 2002, le maintien d'une timide exception sur les protéagineux ; entre temps, vous le savez tous, la Commission a publié un rapport sur l'alimentation de l'Europe en protéines végétales. Vous connaissez le sens de ce rapport que je pourrai résumer en quelques mots : la production européenne de matières riches en protéines s'est globalement maintenue et aucune mesure n'est à envisager ; de toutes façons, il est plus économique d'importer du soja en provenance de pays tiers.

Voilà quel est l'aboutissement d'un processus qui a commencé avec les accords de Blair House et qui, au fond, se poursuit dans un environnement aujourd'hui bien différent. Autant dire que ce sujet est pour nous particulièrement décevant. Décevant en effet parce que, je peux vous l'assurer pour avoir personnellement et directement participé à ces efforts, **nous avons fait tout ce qu'il était administratif et politiquement possible de faire** pour secouer l'immobilisme - c'est un euphémisme - sur le thème qui nous occupe aujourd'hui :

- L'analyse économique, à notre avis, parlait d'elle même : les méthodes de calcul divergent en fonction des bases prises mais on peut sans crainte de se tromper affirmer que le déficit global de l'Europe en matières riches en protéines s'accroît depuis 1990/1991 (60% contre près de 80% aujourd'hui). Ce déficit est, en gros, avec une production totale certes supérieure, au même niveau que celui que l'on enregistrait au milieu des années 70. C'est dire que, si la PAC peut se prévaloir de grands succès, je pense entre autres à l'augmentation spectaculaire de l'incorporation de céréales dans les aliments du bétail, en matière de protéines végétales le constat d'échec est patent.

- Les pressions administratives de tous ordres, avec un harcèlement constant de la Commission en groupe conseil et de multiples rencontres bilatérales.

- L'action politique au plus haut niveau avec le mémorandum protéines, signé par pas moins de sept ministres européens et pour lequel nous avons travaillé en étroite liaison avec la présidence belge de l'époque. Action qui a été complétée par une sensibilisation du parlement européen, qui a d'ailleurs lui-même rendu un rapport favorable à nos thèses.

Malgré cet arsenal, il faut l'avouer avec amertume, nous n'avons rien obtenu. Je crois qu'il n'y a pas d'exemple d'un dossier qui ait fait

l'objet d'une pression aussi forte du Conseil et qui ne débouche sur rien. Un échec aussi total mérite quelques explications. Il y a manifestement opposition frontale entre certains Etats membres et la Commission, mais il faut aller au-delà et tenter d'expliquer les motivations des uns et des autres. Je vous les livre telles qu'elles m'apparaissent. Elles relèvent de divergences d'ordre politique.

Notre position est claire : je l'ai rappelée ; la France n'admet pas et continuera à ne pas admettre que l'Europe abandonne toute ambition en matière de développement des protéines d'origine végétales. Sans faire référence à l'embargo de 1973, nous estimons depuis longtemps que la dépendance en matière d'approvisionnement protéique fragilise notre économie agricole. Sur ce thème, on peut mentionner la problématique des OGM, avec tout ce qu'elle a d'irrationnel, mais qui est un des éléments du marketing de la grande distribution.

La position de la Commission est aussi claire et nous la comprenons d'ailleurs en partie : tout cela coûte cher, les effets incitatifs seraient faibles, le soja offre une source de protéines à bon marché qui fait l'objet d'une compétition grandissante entre les fournisseurs.

En voyant son opposition radicale à nos thèses, je soupçonne la Commission de penser que les Français, qui n'ont dans son esprit jamais accepté Blair House, cherchent une revanche détournée contre les Etats-Unis. C'est bien entendu complètement faux pour ce qui concerne notre état d'esprit, mais je crois qu'il y a un peu de cette conception chez nos homologues de la Commission.

2. La situation actuelle

Il n'y a pas de meilleure image pour la qualifier que celle de l'entonnoir. Rappelez vous, au moment du rapport de la Commission demandé par les accords de Berlin de 1999, de très nombreuses idées et de nombreux travaux, dont d'ailleurs ceux remarqués de l'INRA, avaient été effectués. **De toutes ces idées**, pour ce qui est de la traduction réglementaire en termes d'organisation de politique, **il reste sur la table du Conseil deux thèmes, celui des protéagineux et des fourrages séchés**. Vous allez trouver ces perspectives bien étriquées mais c'est l'application de la règle du jeu des négociations communautaires : les discussions portent sur les propositions de la Commission et sur rien d'autre.

C'est **d'autant plus décevant que ces propositions ne nous conviennent pas**. Vous en connaissez la substance, je ne les rappelle ici que pour mémoire :

- pour les protéagineux, institution d'une prime à l'hectare (55,57 €/ha), calculée à partir des rendements moyens européens, le tout encadré par une SMG communautaire de 1,5 Millions ha ;

- pour les fourrages séchés, scission en deux du régime actuel, décomposé en une prime découplée intégrée dans la référence du producteur et une aide à l'industrie vouée à disparaître par paliers à l'horizon 2007/2008.

Nous combattons activement ces deux dispositifs. **Pour les protéagineux**, la Commission a fait un geste, et nous le prenons pour tel. C'était un minimum, d'autant que les enjeux OMC sur le sujet sont inexistants. Mais c'est insuffisant de plusieurs points de vue :

- le mode de calcul nous désavantage évidemment (rendement moyen communautaire alors que notre rendement national est plus élevé) ;

- l'institution d'une surface maximale garantie communautaire crée par contre un effet d'aubaine pour les Etats membres dont les rendements moyens sont plus faibles que les nôtres. Vous comprenez ici que l'opération est politiquement habile, mais qu'au bout du compte, il est plus que douteux que l'approvisionnement communautaire en MRP en sorte renforcé ;

- le niveau de l'aide est enfin trop faible pour avoir un impact positif sur la production.

Les critiques sont encore plus appuyées pour ce qui concerne la réforme des **fourrages séchés** que, pour le coup, nous rejetons en bloc, sur la méthode et le fond :

- la méthode : la réforme des fourrages séchés s'appuie sur un rapport péremptoire de la Cour des comptes européenne, qui en quelques mots accuse le secteur des fourrages déshydratés de consommer des énergies fossiles, en contradiction avec la politique générale du Conseil. Nous disons en réponse que les affirmations de la Cour ne sont pas étayées et qu'en toute hypothèse c'est au Conseil et à lui seul de décider ;

- le fond : si nous n'acceptons pas l'immobilisme de la Commission sur le sujet des protéines végétales, nous n'accepterons jamais, bien entendu, qu'elle démantèle les quelques régimes de soutien existants par le découplage et la fin des aides à l'industrie.

Cela dit, **le paysage actuel au plan communautaire est très compliqué**. Il dépend en grande partie des décisions qui seront prises sur les grands thèmes qui sont aujourd'hui sur la table des ministres. Il est difficilement imaginable de voir un de ces deux points traités distinctement. C'est dire, pour être très clair, que le sujet des protéines végétales ne constitue qu'un aspect d'**une vaste négociation de portée essentiellement politique**, puisqu'elle concerne des thèmes tels que la modulation/dégressivité, le découplage, la conditionnalité des aides.

En ce qui concerne les protéagineux, où les forces en présence sont plus distinctes, vous avez ceux qui font référence au mémorandum protéines et trouvent le geste de la Commission insuffisant, ceux qui accepteraient la proposition, ceux qui estiment qu'aucun soutien particulier n'est nécessaire et la France qui demande que l'on recouple les aides aux rendements régionaux et ceci dans le cadre d'une Surface Nationale Garantie.

Encore plus compliqué, les fourrages séchés : là encore certains Etats membres sembleraient accepter la proposition, d'autres ne veulent pas entendre parler de cette réforme (vous l'avez compris, nous en

faisons partie), d'autres réclament une phase de transition plus acceptable pour permettre aux industries d'amortir leurs investissements ; d'autres, enfin, seraient en faveur de la pérennisation du régime actuel, qui serait supprimé définitivement à l'échéance de quelques années.

Que faut-il penser de cette dispersion des positions ? Assurément que les propositions de la Commission ne "passeront pas" dans leur état actuel. L'alternative est donc assez claire : c'est soit le rejet en bloc, soit l'introduction d'améliorations significatives susceptibles d'entraîner l'adhésion d'une majorité d'Etats membres, majorité que nous ne voyons pas se dessiner aujourd'hui.

Par ailleurs, le calendrier commence à se resserrer et à cet égard le Conseil de lundi prochain et les Conseils des mois d'avril et de mai prennent une importance particulière. Soyez vigilants sur ces points.

Conclusion

Aucune conclusion définitive n'est possible à ce stade, tant l'environnement est aujourd'hui incertain. Il est impossible par ailleurs de faire le procès à la France d'avoir négligé le thème de l'approvisionnement en MRP. C'est à nos yeux une erreur stratégique que de refuser de considérer les mesures qui pourraient l'améliorer.

Une grande incertitude est constatée sur l'avenir immédiat avec la "Réforme de la PAC". Mais nous pouvons avoir une certitude, c'est que la France aura ce thème dans ses priorités.

Intervention présentée aux Journées d'information de l'A.F.P.F.
"Fourrages, protéines et environnement :
de nouveaux équilibres à construire",
les 27 et 28 mars 2003.