

**AUTONOMIE EN PROTÉINES POUR L'ÉLEVAGE FRANÇAIS ET EUROPÉEN :  
QUELLES PERSPECTIVES ?**

**CONCLUSION**

par Gilles **BAZIN**<sup>1</sup>

**L'autonomie protéique est possible à l'échelle française et européenne à condition que la volonté politique et les moyens financiers suivent.**

Cette séance passionnante par la qualité et la complémentarité des interventions arrive en plein dans l'actualité. Actualité économique et géopolitique de la sécurité alimentaire de l'Europe, et j'y reviendrai, mais aussi actualité agronomique et environnementale liée aux enjeux majeurs des légumineuses dans la transition agro-écologique.

Je ne reviendrai pas sur chacun des exposés mais je chercherai plutôt à prendre du recul en tant qu'observateur des politiques agricoles en abordant trois questions :

1. Je reviendrai d'abord sur les questions de sécurité alimentaire des européens et les risques entraînés par la dépendance quasi-totale au soja américain.
2. Je développerai ensuite la question de la (relative) faible compétitivité de nos cultures à protéines face au soja importé. Quelles mesures de protection et de soutien peut-on envisager pour pérenniser le développement de ces productions à l'échelle française et européenne.
3. Je terminerai en évoquant le plan protéine décidé par le gouvernement français en décembre 2020. C'est une excellente initiative pour soutenir le développement de la filière mais elle a ses limites et doit être complétée par des mesures de soutien aux productions de légumineuses fourragères et graines dans le plan stratégique national (PSN) encore en débat.

**1) Les risques de la dépendance par rapport au soja américain**

Cette dépendance est constitutive de la PAC car l'accord de franchise de douane sur le soja en 1960 nous a permis de protéger nos productions céréalières et laitières. Cet accord était très profitable à l'Europe car dans les années 50, nos élevages bovins et monogastriques n'avaient quasiment jamais mangé un kilo de soja. 30 ans après on en importait plus de 30 millions de tonnes. Cet exemple emblématique montre que la

---

<sup>1</sup> Professeur émérite de politique agricole, Agroparistech, Académie d'Agriculture.

**AUTONOMIE EN PROTÉINES POUR L'ÉLEVAGE FRANÇAIS ET EUROPÉEN :  
QUELLES PERSPECTIVES ?  
Séance du 31 mars 2021**

---

dépendance alimentaire dans un marché mondialisé se construit rapidement et qu'il est très difficile de s'en défaire.

On a connu pourtant une alerte majeure en 1973 lorsque, face à une sécheresse dans les grandes plaines américaines qui avait réduit la production de 30%, les Etats-Unis décident un embargo sur les exportations de soja qui plonge les éleveurs européens dans de graves difficultés.

C'est la prise de conscience de cette dépendance, notamment dans le rapport du directeur de l'INRA Jacques Poly « Pour une agriculture plus économe et plus autonome » (1978) qui encourage la mise en place d'une politique européenne de soutien aux oléagineux au début des années 80. C'était la première fois que les européens appliquaient des soutiens contracycliques à l'hectare dont le montant annuel était calculé en fonction des prix de marché du colza et du tournesol. En fait c'était le système de soutien américain transposé à l'Europe. Ce soutien a permis de faire passer la production de colza française de 700 000 tonnes en 1970 à 2,5 millions de tonnes en 1990. Ce succès lié également aux progrès de la recherche agronomique montre que, si une production est suffisamment attractive, les agriculteurs sont capables de la développer très rapidement.

Les américains ont attaqué ces soutiens au GATT et ont obtenu un accord à Blair House en 1992 qui bloque la production européenne d'oléo-protéagineux à 5 millions d'hectares. Cet accord semble toujours d'actualité pour Bruxelles (alors qu'il est contesté par le Parlement Européen) ce qui pourrait expliquer la frilosité de la Commission pour soutenir la production de soja. Ce point essentiel pour l'avenir des protéagineux reste à éclaircir.

Même si nos approvisionnements se sont relativement diversifiés cette dépendance reste très problématique pour des questions économiques mais également environnementales. Une réduction de la production de 30% due à une sécheresse dans un des hémisphères et c'est 30 millions de tonnes qui manquent soit 20% du marché mondial ! Dans ces conditions les prix de marché peuvent être multipliés par plus de deux (loi de King).

**2) Quelles mesures de protection et/ou de soutien envisager compte tenu de la (relative et peut-être transitoire) faiblesse de compétitivité du soja européen ?**

Soulignons d'abord que le soja nord-américain est fortement soutenu et depuis longtemps par deux types de mesures. Des aides contracycliques liées aux prix de marché minimum et des aides d'urgence en cas d'aléas climatiques ou de problèmes géopolitiques (comme les mesures de rétorsion chinoises en 2018-2019). Ces aides varient chaque année : 55\$ par ha en 2016 lorsque les prix étaient élevés à 277\$ par ha en 2018 et 240\$/ha en 2019 par exemple (à mettre en regard des 180 €/ha du soutien couplé français aux protéagineux). Ces soutiens assurent la pérennité de la production des farmers du corn belt sur des exploitations qui font couramment plus de 1000 hectares. Au Brésil et en Argentine les producteurs disposent de terres peu chères et d'une main d'œuvre bon marché qui leurs permettent d'être compétitifs sans soutiens particuliers, sinon les énormes investissements des pouvoirs publics dans les infrastructures de transport et portuaires.

En Europe on dispose de deux types de protections : des protections tarifaires (taxes aux frontières) et des protections non tarifaires (liées aux spécificités des normes et des produits).

**AUTONOMIE EN PROTÉINES POUR L'ÉLEVAGE FRANÇAIS ET EUROPÉEN :  
QUELLES PERSPECTIVES ?  
Séance du 31 mars 2021**

---

Concernant les taxes aux frontières et malgré le fait que le président Trump ait taxé divers produits (pour 6 milliards d'euros !) dont les vins et alcools européens de 25% en 2019, je doute qu'une taxe sur le soja en mesure de rétorsion puisse être adoptée par les européens qui ont préféré taxer le jus d'orange et les fruits à coque (notamment)! Les taxes aux frontières renchérissent le prix du produit et ce sont finalement les consommateurs qui paient. Une taxe de 25% sur le soja US renchérirait le prix du poulet européen de l'ordre de 5% ce qui ouvrirait encore davantage notre marché aux importations plus compétitives.

Par contre des protections non tarifaires (taxe carbone contre la déforestation importée et mesures miroirs qui imposent le respect des mêmes normes de production pour les produits importés que pour la production européenne) peuvent être un outil puissant de construction de la souveraineté alimentaire de l'Europe. Mais ce type de mesures reste trop souvent du domaine des bonnes intentions comme le montre nombre d'initiatives avortées européenne (taxe sur les transactions financières par exemple).

Les mesures les plus incitatives pour soutenir directement les producteurs restent les aides couplées et leur donner un caractère contracyclique comme aux Etats-Unis relève du bon sens et de l'équité. Ce n'est pas la voie choisie par l'UE avec des soutiens aux protéagineux qui se partagent une enveloppe fixée par Pays (montant maximum de 2% des aides directes pour ceux qui ont fait ce choix) avec le risque d'une baisse des aides par hectare au fur et à mesure de l'accroissement des surfaces en production. D'autres possibilités de soutiens existent du fait des externalités positives générées par les légumineuses. Les paiements pour services environnementaux et les MAEC devront être mobilisés conjointement pour assurer la pérennité de ces productions dans la prochaine PAC.

Un autre aspect rarement évoqué pour soutenir le soja est la différenciation du produit et la montée en gamme. En ce sens, le fait que l'UE ne produise que du soja non OGM représente un atout dans un contexte de forte croissance de la demande. Les prix sont plus élevés (de 80 à 100 €/T) pour un prix actuel du non OGM variant de 350 à 400 €/t. Finalement le soja non OGM représente une chance économique pour les producteurs français et européens!

### **3) Le plan protéine français : intérêt et limites**

Il s'agit d'une très bonne initiative qui touche tous les maillons de structuration de la filière. Mais c'est 100 millions d'euros de crédits d'investissements sur deux années. Est-ce que ce sera suffisant pour pérenniser les transformations nécessaires des filières de production, de stockage, de transformation et de mise en marché ?

L'IDDRI (Institut du Développement Durable et des Relations Internationales) vient de réaliser une analyse du plan de relance des protéagineux et considère qu'une simple politique de soutien aux investissements matériels ne sera pas suffisante si elle n'est pas accompagnée d'une vision stratégique des marchés et des investissements à long terme pour la filière.

- Investissements pour accompagner la recherche variétale
- Investissements pour le stockage, la transformation, la coordination des acteurs, la connaissance des marchés...

**AUTONOMIE EN PROTÉINES POUR L'ÉLEVAGE FRANÇAIS ET EUROPÉEN :  
QUELLES PERSPECTIVES ?  
Séance du 31 mars 2021**

---

L'IDDRI évalue ces investissements à plus de 1 milliard d'euros sur dix ans (publics et privés) pour développer les trois débouchés : alimentation animale, alimentation humaine et protéines ingrédients. Enfin l'IDDRI rejoint le point précédent en considérant qu'une période de protection des productions est nécessaire afin de développer une sorte « d'industrialisation par substitution des importations ». Mais le consensus européen sera difficile à trouver sur ce point. Les enjeux de l'autonomie protéique sont d'actualité mais les ambitions et la volonté politique européenne seront-elles à la hauteur ?

En conclusion cette séance montre que l'autonomie en soja - et plus largement en protéines végétales - est possible et souhaitable à l'échelle européenne pour de multiples raisons. La France peut en être le fer de lance si elle combine, sur le moyen terme, le plan de restructuration de la filière avec un soutien massif à la production de protéines dans le cadre du plan stratégique national. Il nous faut combiner soutiens couplés, paiements écosystémiques et MAEC rotationnelle afin d'accroître nos surfaces en légumineuses de l'ordre de 2 millions d'hectares à l'horizon de la future PAC (2027) (soit 1 million d'hectares de légumineuses fourragères et 1 million d'hectare de légumineuses à graines dont la moitié en soja). A 200 €/ha de soutien c'est un budget annuel qui passera d'une centaine de millions d'euros actuellement à 500 millions d'euros en fin de programmation à partager entre éleveurs et producteurs de grandes cultures. Au-delà de l'intérêt géopolitique de se dégager de la dépendance au soja américain, la recherche de l'autonomie en protéines végétales présente des enjeux majeurs pour l'environnement, le climat et l'économie des filières.