# Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Vers une stratégie durable en matière de protéines et d'huiles végétales pour l'Union européenne»

**(avis d'initiative)**

(2023/C 75/13)

Rapporteur: **Lutz RIBBE**



| | |
|---|---|
| Décision de l'assemblée plénière | 20.1.2022 |
| Base juridique | Article 52, paragraphe 2, du règlement intérieur |
| | Avis d'initiative |
| Compétence | Section «Agriculture, développement rural et environnement» |
| Adoption en section | 5.10.2022 |
| Adoption en session plénière | 27.10.2022 |
| Session plénière n° | 573 |
| Résultat du vote | |
| (pour/contre/abstentions) | 158/2/3 |



## 1. **Conclusions et recommandations**

1.1. Sur le plan économique, la filière de l'élevage (production de viande, de produits laitiers et d'œufs) représente un important volet de l'agriculture de l'Union, mais depuis quelques années, elle fait de plus en plus l'objet d'un débat de société, notamment du fait de l'incidence environnementale de l'élevage intensif, tant à l'échelle régionale que mondiale, mais aussi parce que le secteur dépend fortement de l'importation d'aliments pour animaux. Ce dernier point soulève des inquiétudes quant à la sécurité alimentaire humaine et animale dans l'Union. Cette dépendance aux importations est particulièrement marquée (environ 75 %) dans le cas des plantes riches en protéines.

1.2. En plus d'exploiter indirectement des terres arables hors du territoire européen, le secteur de l'élevage accapare également une grande partie des terres arables au sein de l'Union. La moitié environ des récoltes est consacrée à l'alimentation animale et à l'obtention de produits d'origine animale, alors que moins de 20 % sont directement consommées par l'homme sous forme de denrées végétales.

1.3. Il est question depuis des années d'élaborer une stratégie européenne en matière de protéines, mais au-delà des déclarations d'intention, la culture des protéagineux n'a que peu progressé en Europe jusqu'à présent. Le Comité économique et social européen (CESE) entend, par le présent avis, apporter des indications sur les autres points à prendre en considération à cet égard.

1.4. Le CESE relève que le déficit de protéines dans l'Union concerne peu le secteur des denrées alimentaires (d'origine végétale) à proprement parler, mais touche surtout celui des aliments composés pour animaux. Les raisons sont nombreuses de développer la culture des protéines dans l'Union, mais aussi, tout particulièrement, d'intégrer davantage les prairies dans l'alimentation animale. Cependant, malgré le potentiel existant, il ne sera pas possible, sur le plan purement quantitatif, de remplacer complètement les importations massives de protéines par une production européenne sans entraîner de lourdes répercussions sur d'autres secteurs de production agricole.

1.5. Le CESE souligne en outre que l'expansion des cultures oléagineuses dans l'Union pourrait aussi avoir des retombées positives telles qu'une autosuffisance en matière de carburant pour les tracteurs, une rotation accrue des cultures et un meilleur approvisionnement en tourteaux d'oléagineux, qui constituent un excellent fourrage protéique.

1.6. En effet, il existe un facteur limitant incontournable, à savoir la superficie agricole disponible. Certes, l'agriculture conventionnelle comme l'agriculture biologique ne cessent d'innover pour accroître leur productivité, mais ces secteurs sont, eux aussi, limités sur le plan quantitatif. Le CESE estime dès lors qu'il est urgent pour l'Union de lancer, à l'échelle européenne, une étude portant sur les possibilités associées aux plantes protéagineuses et oléagineuses susceptibles d'être cultivées sur son territoire, et sur la répartition des surfaces consacrées à ces cultures.

1.7. Un volet majeur de la stratégie européenne en matière de protéines doit viser à concilier l'élevage dans son ensemble avec les objectifs que l'Union s'est elle-même fixés et avec ceux définis par les Nations unies en matière de sécurité alimentaire, d'autonomie d'approvisionnement et de durabilité, en Europe et dans le monde. L'augmentation de la production de protéines dans l'Union n'offre qu'un élément de réponse. À l'échelle planétaire, il apparaît que les objectifs de développement durable des Nations unies ne sauraient être atteints si la consommation moyenne mondiale de viande et de produits laitiers par habitant devait se rapprocher de celle que connaissent aujourd'hui les économies développées.

1.8. Conformément à la vision que l'Union nourrit à long terme pour les zones rurales, la stratégie européenne en matière de protéines et d'huiles végétales devrait aussi contribuer au développement durable de ces territoires, en établissant par exemple de nouvelles chaînes de valeur régionales qui soient autosuffisantes.

1.9. En Allemagne, la «commission sur l'avenir de l'agriculture» (ZKL — Zukunftskommission Landwirtschaft), mise en place par le gouvernement fédéral et réunissant des représentants de tous les groupes sociaux concernés, a formulé des propositions visant à créer un système agricole et alimentaire durable, selon une approche globale qui recouvre également le secteur de l'élevage. Cette commission a ainsi proposé de faire évoluer les modes de production au moyen d'un ensemble d'instruments destinés à encourager financièrement les agriculteurs par l'intermédiaire des marchés et grâce à des primes, afin de permettre au plus grand nombre d'entre eux de s'adapter. Le CESE recommande à la Commission européenne d'examiner plus en détail le modèle de ce processus et d'examiner s'il ne se prêterait pas aussi à l'élaboration d'une stratégie européenne en matière de protéines.

1.10. Pour répondre également aux objectifs d'une autonomie stratégique en matière d'approvisionnement, une telle stratégie devra comporter les éléments suivants:

— encourager la recherche et l'innovation portant sur les protéines végétales dans l'ensemble de la chaîne de valeur et sur une utilisation ciblée et optimisée des sources de protéines végétales,

— assurer un développement et une promotion accrue concernant le potentiel de l'Union en matière de protéines,

— consolider une production nationale durable de protéines végétales, cultivées dans le respect de normes européennes strictes,

— établir des chaînes de valeur et capacités de transformation régionales et les développer,

— collaborer en permanence avec les institutions et les organisations agricoles pour promouvoir la culture et l'utilisation de protéines végétales nationales dans le secteur de l'alimentation humaine et animale,

— accroître davantage le potentiel des cultures en perfectionnant et en étendant les stratégies de sélection,

— renforcer l'éducation, les services de conseil et le transfert de connaissances;

— permettre et faciliter la production de protéagineuses sur les surfaces d'intérêt écologique,

— veiller à une meilleure concordance entre l'élevage et les potentialités fourragères régionales,

— respecter systématiquement les seuils fixés pour la pollution liée à des émissions (nitrates dans les eaux de surface et souterraines; ammoniaque, etc.); internaliser les coûts externes,

— promouvoir des pratiques d'élevage particulièrement respectueuses du bien-être animal, grâce à l'information des consommateurs et à l'étiquetage des produits,

— définir des normes de production et de qualité concernant les conséquences sanitaires et environnementales liées à l'importation de produits concurrents de la production européenne,

— organiser une campagne d'information complémentaire relative aux conséquences sanitaires et environnementales des différents régimes alimentaires.

2. **Introduction et contexte**

2.1. Alors que la politique et les pratiques agricoles de l'Union ont déjà porté leurs fruits en matière d'approvisionnement alimentaire, elles se concentrent désormais davantage sur les enjeux de durabilité et sur la réalisation des objectifs du pacte vert et des objectifs de développement durable, par l'intermédiaire notamment de la stratégie «De la ferme à la table». Par ailleurs, la pandémie de COVID-19 et la guerre en Ukraine ont aussi placé l'objectif d'une autonomie stratégique en matière d'approvisionnement au centre des préoccupations.

2.2. La filière de l'élevage (production de viande, de produits laitiers et d'œufs) représente un important volet de l'économie de l'Union, mais depuis quelques années, le secteur fait de plus en plus l'objet d'un débat de société, et ce, pour diverses raisons, dont sa forte dépendance vis-à-vis de l'importation d'aliments pour animaux.

2.3. Dans sa résolution sur une stratégie européenne pour la promotion des cultures protéagineuses ([1]), le Parlement européen signale que «l'Union européenne souffre d'un déficit important en protéines végétales, en raison des besoins de son secteur de l'élevage» et que «cette situation ne s'est hélas guère améliorée […] malgré l'utilisation de coproduits issus de la production de biocarburants». Par ailleurs, «l'Union européenne ne consacre que 3 % de ses terres arables à la culture de protéagineux et […] elle importe plus de 75 % de son approvisionnement en protéines végétales, principalement du Brésil, de l'Argentine et des États-Unis» ([2]), alors que «la production européenne totale de matières riches en protéines est passée de 24,2 à 36,3 millions de tonnes (+ 50 %) de 1994 à 2014, mais qu'en même temps, la consommation totale est passée de 39,7 à 57,1 millions de tonnes (+ 44 %)» ([3]). Des décisions politiques telles que l'accord de Blair House ont joué un rôle déterminant dans l'émergence de ces dépendances.

2.4. Le tourteau de soja joue un rôle particulier, sinon prépondérant, dans le secteur de l'alimentation animale ([4]) et constitue «un ingrédient privilégié dans la formulation des aliments composés pour animaux en raison de sa teneur élevée en protéines (plus de 40 %), de sa teneur en acides aminés et de sa disponibilité tout au long de l'année, ce qui restreint la nécessité de reformuler régulièrement ces aliments» ([5]). La consommation annuelle de soja en Europe est passée de 2,4 millions de tonnes en 1960 à près de 36 millions de tonnes aujourd'hui. Pour être satisfaite, cette demande considérable de soja «requiert l'exploitation de 15 millions d'hectares de terres, dont 13 millions se situent en Amérique du Sud» ([6]); des chiffres qui dépassent la superficie totale des terres arables en Allemagne (11,7 millions d'hectares) ([7]). La très grande majorité du soja importé (environ 94 %) est issu de cultures génétiquement modifiées.

2.5. Les plantes protéagineuses riches en protéines (plus de 15 %) mentionnées dans le document de la Commission ([8]) «représentent environ un quart de l'offre totale de protéines végétales brutes dans l'UE». Étonnamment, bien que les céréales et les herbages «représentent une part **significative** de l'offre totale de protéines végétales», la Commission ne les prend pas en considération dans ses réflexions stratégiques sur les protéines végétales, «en raison, respectivement, de leur faible teneur en protéine et de leur faible adéquation avec le marché» ([9]). Cet argument est inacceptable aux yeux du CESE.

2.6. Le volume élevé des importations, en particulier de soja, s'explique en premier lieu par les conditions de culture favorables en Amérique du Sud et aux États-Unis, qui permettent d'y produire du soja à bien moindre coût; citons également le rôle de normes environnementales et sociales parfois nettement moins strictes, comme l'illustrent le déboisement des forêts naturelles en Amérique du Sud ou l'expulsion des peuples indigènes, mais aussi des petits exploitants ([10]). Le CESE se félicite que la Commission ait reconnu le problème et qu'elle s'engage en faveur de «chaînes d'approvisionnement "zéro déforestation"» ([11]).

---

([1]) Résolution du Parlement européen du 17 avril 2018 sur une stratégie européenne pour la promotion des cultures protéagineuses (JO C 390 du 18.11.2019, p. 2).

([2]) Résolution du Parlement européen du 17 avril 2018 (JO C 390 du 18.11.2019, p. 2), considérant E. Remarque du CESE: la dépendance à hauteur de 75 % se réfère aux protéagineuses riches en protéines. De manière incompréhensible, les débats négligent bien souvent l'importance de l'herbe et des céréales comme sources de protéines pour les animaux.

([3]) Résolution du Parlement européen du 17 avril 2018 (JO C 390 du 18.11.2019, p. 2), considérant L.

([4]) Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur le développement des protéines végétales dans l'Union européenne, [COM(2018) 757 final], p. 2.

([5]) COM(2018) 757 final, p. 4.

([6]) Résolution du Parlement européen du 17 avril 2018 (JO C 390 du 18.11.2019, p. 2), considérant L.

([7]) D'après Eurostat, la superficie agricole totale dans l'Union (y compris les pâturages et les prairies) avoisine les 174 millions d'hectares (article en allemand, données antérieures au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne).

([8]) COM(2018) 757 final.

([9]) Résolution du Parlement européen du 17 avril 2018 (JO C 390 du 18.11.2019, p. 2).

([10]) Avis du CESE sur le thème «Réduire au minimum le risque de déforestation et de dégradation des forêts associé aux produits mis sur le marché dans l'Union» (JO C 275 du 18.7.2022, p. 88).

([11]) Avis du CESE sur le thème «Réduire au minimum le risque de déforestation et de dégradation des forêts associé aux produits mis sur le marché dans l'Union» (JO C 275 du 18.7.2022, p. 88).

Que ce soit dans les dernières propositions de réforme de la politique agricole commune (PAC) ou lors des négociations avec les pays du Mercosur, l'Union n'a adopté aucune initiative qui soit suffisante pour permettre une véritable réduction de la dépendance à l'égard des importations.

2.7. Dans ce contexte, il convient de mentionner que la politique agricole commune en vigueur est particulièrement favorable aux cultures protéagineuses, par l'intermédiaire des surfaces dites d'intérêt écologique, lesquelles disparaîtront après la réforme. Ainsi, «les plantes fixant l'azote représentent le type de SIE [surfaces d'intérêt écologique] le plus déclaré», avec pas moins de 37 % des SIE utilisées à cet effet. Les plans stratégiques nationaux présentés pour la mise en œuvre de la nouvelle PAC n'ont pas encore été évalués, de sorte que le CESE ne saurait déterminer pour l'instant si ceux-ci amélioreront ou aggraveront la situation. Si les États membres disposent de différentes solutions pour encourager les cultures, notamment par des paiements couplés, les premières analyses laissent craindre a) que tous les États membres n'y aient pas recours et b) que le montant des aides ne soit pas suffisamment attractif.

2.8. La position du CESE est claire: «améliorer l'autonomie protéique de l'UE […] est souhaitable à tous points de vue. Les importations de fèves de soja en provenance de pays tiers peuvent être une source de déforestation, de dégradation des forêts et de destruction des écosystèmes naturels dans certains pays producteurs. Le développement de la production de légumineuses et de légumes secs riches en protéines dans l'Union limiterait le recours aux importations et aurait donc une incidence positive sur le climat et l'environnement» ([12]).

2.9. Nul ne conteste cette approche; au contraire, depuis longtemps, les débats vont bon train au sein de l'Union sur la nécessité d'adopter une stratégie européenne appropriée en matière de protéines. Cependant, jusqu'à présent, l'engagement en faveur du développement des cultures protéiques en Europe ne va guère au-delà de simples déclarations et des instruments cités au paragraphe 2.7. Ainsi, l'Europe est encore loin de disposer d'une stratégie réellement efficace en matière de protéines.

2.10. Depuis le début de la pandémie de COVID-19, et à plus forte raison depuis le déclenchement de la guerre en Ukraine, il apparaît clairement que la division du travail et les relations commerciales à l'échelle internationale n'ont pas que des effets positifs. Elles peuvent donner lieu à des difficultés qui n'avaient pas été examinées jusqu'à présent, ou pas suffisamment. À cet égard, l'autonomie stratégique en matière d'approvisionnement constitue le nouveau concept clé. Les dépendances peuvent entraîner de graves perturbations économiques et sociales, comme l'illustrent les pénuries de masques, de médicaments, de semi-conducteurs ou d'énergies fossiles telles que le gaz, le pétrole ou le charbon.

2.11. La guerre en Ukraine et ses conséquences attendues à long terme auront une incidence durable sur le secteur agricole tant européen que mondial et sur l'industrie alimentaire de l'Union, et appellent des changements.

2.12. Dans sa résolution sur «La guerre en Ukraine et ses conséquences économiques, sociales et environnementales» ([13]), le CESE affirme donc aussi «que le conflit aura inévitablement de graves conséquences pour le secteur agroalimentaire de l'Union, ce qui nécessitera une assistance supplémentaire; à cette fin, [il] souligne que l'Union doit renforcer son engagement à mettre en place des **systèmes alimentaires durables**» et précise qu'«en particulier, l'Union doit améliorer sa sécurité alimentaire en réduisant sa dépendance à l'égard des importations de produits et intrants agricoles essentiels».

2.13. Dans le même temps, le Comité «fait observer que les effets de la guerre ne devraient pas contrecarrer l'action pour le climat ni la durabilité», et que les objectifs de développement durable inscrits dans le programme des Nations unies à l'horizon 2030 constituent aussi «un programme de paix, de sécurité et de réduction de la pauvreté». Le **pacte vert pour l'Europe** permettrait de progresser sur la voie de la mise en œuvre du programme des Nations unies à l'horizon 2030 et d'une transition juste.

2.14. Les chefs d'État ou de gouvernement de l'Union se sont, eux aussi, saisis de ce dossier. Dans la déclaration de Versailles du 11 mars 2022, ils affirment ainsi que «[n]ous améliorerons notre sécurité alimentaire en réduisant notre dépendance aux importations des principaux produits et intrants agricoles, en particulier en augmentant la production de protéines végétales au sein de l'UE» ([14]).

---

([12]) Avis exploratoire du CESE à la demande de la présidence française du Conseil de l'UE, sur le thème «Sécurité alimentaire et systèmes alimentaires durables» (JO C 194 du 12.5.2022, p. 72), paragraphe 1.3, point ii).

([13]) Résolution du CESE adoptée lors de la session plénière du 24 mars 2022 (JO C 290 du 29.7.2022, p. 1).

([14]) Réunion informelle des chefs d'État ou de gouvernement, Déclaration de Versailles — 10 et 11 mars 2022.

3. **Faits et tendances**

3.1. Le CESE estime que pour élaborer une stratégie européenne globale en matière de protéines, il convient d'aborder et de prendre en compte certaines questions systémiques de manière beaucoup plus approfondie. Il s'agit notamment de déterminer la manière dont le système actuel doit être évalué dans une perspective d'autonomie stratégique européenne en matière d'approvisionnement, ainsi que sur le plan de la durabilité tant mondiale que régionale, et de recenser les avantages et les inconvénients qu'il présente pour les agriculteurs, les consommateurs, l'environnement et les cheptels. Il faut aussi tenir compte des tendances qui influent actuellement sur le secteur de l'approvisionnement en protéines.

*Aliments, carburants ou fourrage — que cultivons-nous et que faisons-nous des plantes agricoles récoltées?*

3.2. Pour assurer l'importante production de viande qui est la sienne actuellement, l'Europe ne saurait se passer de ses importations massives de protéines. Pourtant, une grande partie des récoltes agricoles sont aujourd'hui déjà consacrées à l'alimentation animale. En Allemagne, par exemple, les fourrages représentent près des deux tiers des récoltes, soit la quasi-totalité des prairies, dont l'homme ne pourrait évidemment pas tirer parti directement, mais aussi 60 % des cultures de maïs et de céréales ([15]). La deuxième utilisation principale de ces récoltes, en volume, n'est pas la transformation en denrées alimentaires d'origine végétale, mais la production d'énergie technique (maïs pour le biogaz, colza pour le biodiesel, céréales et betterave sucrière pour le bioéthanol). Ce n'est qu'en troisième lieu que les récoltes sont consommées directement sous forme de denrées alimentaires. En Allemagne, ces denrées ne représentent que 11 % de la production végétale totale. Il s'agit essentiellement de céréales panifiables, de pommes de terre, de sucre, d'huile de colza et de légumes de plein champ.

3.3. En outre, 93 % des protéines végétales importées sont aussi destinées à l'alimentation animale. Ces dernières années, ces importations ont justement fait l'objet de nombreux débats de société, tout comme le volume et l'intensité de la production de viande.

3.4. Il convient ici de prendre deux constats en considération: premièrement, le déficit de protéines dans l'Union concerne peu le secteur des denrées alimentaires (d'origine végétale) à proprement parler, mais touche surtout celui des aliments composés pour animaux; deuxièmement, il ne sera pas possible de remplacer complètement les importations massives de protéines par une production européenne sans entraîner de lourdes répercussions sur d'autres secteurs de production agricole.

3.5. En effet, il existe un facteur limitant incontournable, à savoir la superficie agricole disponible. Certes, l'agriculture conventionnelle comme l'agriculture biologique ne cessent d'innover pour accroître leur productivité, mais ces secteurs sont, eux aussi, limités sur le plan quantitatif. À l'issue d'une analyse approfondie, l'Association allemande de l'industrie de transformation des graines oléagineuses (OVID) conclut ainsi qu'il y a lieu de préserver les canaux d'approvisionnement en sources protéiques, car une autosuffisance complète en protéines de production nationale reste irréaliste ([16]).

3.6. Ces remarques de fond ne doivent pas être mal interprétées: il existe de nombreuses raisons de promouvoir intensivement une production accrue de protéagineux et d'oléagineux dans l'Union. En effet, ces cultures permettent de fixer l'azote dans le sol, de réduire les besoins en azote minéral et d'améliorer la qualité et la fertilité des sols, tout en contribuant à atténuer le changement climatique (en réduisant, par exemple, le transport, la déforestation et la consommation d'intrants). Élargir la rotation des cultures diminue la prévalence d'organismes nuisibles et favorise la biodiversité. À l'heure actuelle, seule une très faible proportion (environ 3 %) de la superficie agricole est affectée aux protéagineux. Bien que très utile, l'extension de la surface qui leur est consacrée se ferait donc inévitablement au détriment d'autres types de cultures, comme celles à vocation alimentaire ou énergétique, ou pourrait entraîner des situations de concurrence, par exemple avec d'autres mesures de préservation de la nature.

*Tendances actuelles*

3.7. Il est dès lors préférable de commencer par décrire et analyser les tendances qui, à l'avenir, pourraient avoir une incidence sur l'élevage et l'alimentation des animaux et, partant, sur la demande en protéines et leur qualité.

([15]) En 2017, dans l'Union des Vingt-sept, la superficie agricole représentait 178,7 millions d'hectares, dont 105,5 millions d'hectares étaient des terres arables, consacrées pour 63 % d'entre elles (soit 66,8 millions d'hectares) à la production d'aliments pour animaux (https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1196852/umfrage/landwirtschaftliche-flaechen-in-der-eu-nach-nutzungsart/).

([16]) OVID — Verband der ölsaatenverarbeitenden Industrie in Deutschland, 2019, «Eiweißstrategie 2.0» (Stratégie 2.0 en matière de protéines), en allemand.

3.7.1. Tout d'abord, on constate que le comportement des consommateurs et les habitudes de consommation évoluent déjà. Les consommateurs sont toujours plus nombreux à réduire leur consommation de viande ou à y renoncer totalement. Par ailleurs, la forte consommation de viande en Europe est aujourd'hui remise en question pour des raisons d'ordre nutritionnel. Dans certains États membres, elle est déjà en recul ([17]). Cette évolution se reflète clairement dans les statistiques, mais aussi dans les rayons des supermarchés, où les substituts de viande fabriqués à partir de protéagineux sont de plus en plus présents.

3.7.2. «Manger moins de viande, mais de meilleure qualité»: voilà qui résume bien une autre tendance de consommation. On observe de fait une progression des produits haut de gamme qui mettent davantage l'accent sur le bien-être animal et la production locale, avec des conséquences en matière d'alimentation animale. Ainsi, un nombre croissant de consommateurs s'intéressent à la manière dont les animaux sont élevés et vérifient par exemple s'ils ont été nourris avec des aliments produits localement ou sans OGM, s'ils ont eu accès au pâturage, etc. Au sein de l'Union, on observe déjà une nette différenciation dans ce domaine.

3.7.3. Si cette évolution était vue autrefois comme une tendance de niche, de profonds changements se profilent à l'horizon: dans plusieurs États membres, beaucoup de grandes chaînes de supermarchés ont déjà progressivement revu à la hausse les exigences en matière de bien-être animal et de respect de l'environnement qu'elles appliquent à leurs produits à base de viande fraîche. D'autres évolutions radicales sont à prévoir: à partir de 2030, certains grands groupes discount limiteront strictement leur offre de viande fraîche aux produits issus d'élevages en plein air ou d'élevages haut de gamme. Cette transition concerne toutes les catégories d'animaux d'élevage, à savoir le bœuf, le porc, le poulet et la dinde.

3.7.4. La croissance projetée, voire déjà en cours, de la production biologique dans l'Union aura également des conséquences sur l'approvisionnement en fourrages (et les importations de soja). La Commission européenne estime que, jusqu'à présent, l'élevage biologique progressait de 10 % par an. La stratégie «De la ferme à la table», qui ambitionne de porter à 25 % la surface agricole consacrée à l'agriculture biologique, pourrait encore accélérer cette évolution, du moins si les marchés évoluent en conséquence, ce à quoi la PAC entend contribuer. Sachant que 6 % seulement des graines de soja commercialisées dans le monde ne sont pas génétiquement modifiées, les éleveurs doivent privilégier d'autres solutions et/ou produire davantage de fourrage au sein de leur propre exploitation.

3.7.5. Le secteur du lait est, lui aussi, déjà en pleine mutation: dans beaucoup d'États membres, le commerce de détail alimentaire exige des laiteries que le lait et les produits laitiers soient produits sans utiliser d'OGM dans l'alimentation animale. Ainsi, à titre d'exemple, quelque 70 % de la production laitière allemande est aujourd'hui obtenue sans recourir aux tourteaux de soja pour nourrir les vaches. Le marché commence à se différencier, comme on l'observe par exemple avec le lait de pâturage, le lait de foin ou le lait de montagne. Néanmoins, les produits laitiers restent pour l'avenir un apport protéique incontournable et accessible à tous dans une alimentation équilibrée pour toutes les tranches d'âge de la population.

3.7.6. À ce propos, il convient aussi de citer le rapport d'information du CESE sur «Les avantages de l'élevage extensif et des engrais organiques dans le contexte du pacte vert pour l'Europe» ([18]), qui ne se contente pas de reconnaître l'importance particulière de l'élevage extensif (fondé sur les prairies et pâturages permanents) pour la biodiversité et pour d'autres services d'ordre écologique et cultural, mais insiste aussi sur son «rôle essentiel pour fournir des denrées alimentaires durables, saines, sûres et d'excellente qualité, notamment dans un contexte de croissance de la population mondiale». Dans un autre avis, le Comité signale par ailleurs la nécessité d'accorder une plus grande attention au «rôle des pâturages et des trèfles en tant que source importante de protéines pour les ruminants» ([19]).

3.7.7. Une tout autre tendance, susceptible d'avoir des répercussions économiques désastreuses sur l'agriculture, l'élevage traditionnel et l'ensemble du système agroalimentaire de cette filière, réside dans la mise au point de ce que l'on appelle des «viandes de synthèse», qui n'ont pourtant plus rien à voir avec de la viande, mais consistent en un produit industriel élaboré dans des bioréacteurs. Cette évolution n'émane ni des consommateurs ni des agriculteurs, mais de grandes multinationales telles que Cargill, Tyson Foods ou Nestlé. Ces groupes étudient et élaborent des procédés visant à produire des tissus de viande artificielle dans des bioréacteurs industriels. Leur argument est le suivant: ce que les agriculteurs n'ont jamais cessé de faire tout au long de leur histoire en pratiquant l'élevage traditionnel (à savoir faire pousser des cellules), eux peuvent le faire dans un bioréacteur qui consomme beaucoup moins de terres; néanmoins, des doutes persistent quant aux économies

([17]) En Allemagne, la consommation de viande porcine par habitant est passée de 39,8 à 31 kg entre 1995 et 2021 (rapport en allemand).

([18]) Rapport d'information du CESE sur «Les avantages de l'élevage extensif et des engrais organiques dans le contexte du pacte vert pour l'Europe».

([19]) Avis exploratoire du CESE à la demande de la présidence française du Conseil de l'UE, sur le thème «Sécurité alimentaire et systèmes alimentaires durables» (JO C 194 du 12.5.2022, p. 72).

réalisées sur la consommation d'eau et d'autres ressources, et il subsiste des inconnues concernant la «qualité» et les coûts de production connexes. Le CESE demande que soit lancé un vaste débat de société sur les préoccupations liées à cette possible évolution et sur ses conséquences négatives pour les éleveurs et la chaîne de production de viande, celles-ci risquant de compromettre les économies et les niveaux d'emploi de tous les États membres et partant, l'Union européenne dans son ensemble.

*Réactions politiques*

3.8. Cette question fait désormais l'objet de réactions politiques claires, qui, parfois, vont encore plus loin que la stratégie «De la ferme à la table» et s'inscrivent dans un tout autre discours social. Ainsi, en Allemagne, le gouvernement fédéral a mis en place en juillet 2020 une «commission sur l'avenir de l'agriculture» (ZKL — Zukunftskommission Landwirtschaft) composée de 32 personnes issues de groupes sociaux très divers, dont des scientifiques et des membres d'associations représentant l'agriculture traditionnelle. Son objectif était d'élaborer une vision de l'avenir du système agricole et alimentaire qui soit acceptée par de larges pans de la société. Ses recommandations ont été adoptées à l'unanimité et publiées en juin 2021. Elles suivent toutes le même principe: pour améliorer la responsabilité du secteur agricole sur les plans environnemental et éthique, y compris en matière de bien-être animal, le moyen le plus efficace et le plus durable consiste à trouver des approches qui récompensent financièrement les modes de production plus durables et leur confèrent ainsi une rentabilité économique, grâce à l'introduction de nouveaux instruments.

3.9. En ce qui concerne le secteur de l'élevage, cette commission sur l'avenir de l'agriculture rejoint les recommandations du réseau de compétences pour l'élevage («Kompetenznetzwerk Nutztierhaltung») mis en place par le ministère fédéral allemand de l'agriculture. Dans ses recommandations, publiées en février 2020 ([20]), ce réseau dessine les contours d'une stratégie de transformation du secteur de l'élevage conçue pour améliorer considérablement le bien-être animal. Celle-ci prévoit notamment un financement par des taxes ou des impôts, en complément d'une hausse des prix du marché et de l'octroi d'une prime liée au respect de certaines normes d'élevage illustrées par un système d'étiquetage obligatoire. De telles mesures sont jugées essentielles pour offrir des perspectives économiques aux agriculteurs concernés. Cette stratégie de transformation entend garantir la survie des exploitations d'élevage tout en réduisant les cheptels.

3.10. En résumé, les formes actuelles d'élevage en Europe se distinguent fondamentalement sur certains aspects, en ce qui concerne tant la demande de produits importés (principalement de soja) que les répercussions régionales sur l'environnement. D'un côté, les formes d'élevage plus traditionnelles, comme les modèles hors-sol extensifs et écologiques, dépendent généralement de fourrages et intrants régionaux, présentent une incidence raisonnable sur l'environnement et se révèlent même parfois indispensables à la préservation du paysage cultural; tandis que, de l'autre côté, l'élevage intensif, par son volume actuel qui ne cesse de croître, exerce une pression sur l'environnement régional et, bien qu'il accapare déjà une grande partie des terres arables de l'Union, repose en grande partie sur des importations de fourrages, dont la production a des conséquences considérables dans les pays d'origine (en contribuant notamment à la déforestation mondiale, au changement climatique et aux distorsions sociales).

3.11. Un volet majeur de la stratégie européenne en matière de protéines doit donc viser à concilier l'élevage dans son ensemble avec les objectifs que l'Union s'est elle-même fixés et avec ceux définis par les Nations unies en matière de sécurité alimentaire, d'autonomie d'approvisionnement et de durabilité, en Europe et dans le monde. L'augmentation de la production de protéines dans l'Union offre un élément de réponse, mais, à l'échelle planétaire, il apparaît que les objectifs de développement durable des Nations unies ne sauraient être atteints si la consommation moyenne mondiale de viande et de produits laitiers par habitant devait se rapprocher de celle que connaissent aujourd'hui les économies développées. Il est impératif de réduire les cheptels.

3.12. De fait, la commission allemande sur l'avenir de l'agriculture a déjà procédé à une telle évaluation du système agricole et alimentaire actuel, dans le cadre d'un processus de débat social qui mériterait d'être examiné de plus près par d'autres États membres de l'Union et par la Commission européenne elle-même. Tout en saluant, d'une part, les avantages incontestables que l'agriculture apporte à la société, la commission critique, d'autre part, les fondements des évolutions observées ces dernières années dans la production et les conséquences qu'elles ont entraînées: «Ce progrès a pour revers des formes de surexploitation de la nature, de l'environnement, des animaux et des cycles biologiques, qui vont jusqu'à porter

([20]) Recommandations du réseau de compétences allemand pour l'élevage, en allemand.

dangereusement atteinte au climat. Dans le même temps, l'agriculture traverse aussi une crise économique. Divers facteurs, notamment politiques, ont conduit à des modèles d'exploitation qui ne sont pas viables sur les plans environnemental, économique et social. […] Compte tenu des coûts externes associés aux modes de production prépondérants, il est exclu de maintenir le système actuel de gestion de l'agriculture et de l'alimentation, tant pour des considérations liées à l'environnement et au bien-être animal que pour des raisons économiques» ([21]).

4. **Les besoins: garantir un approvisionnement durable en protéines et consolider le rôle des oléagineux**

4.1. Alors que l'Europe reconnaît de plus en plus l'autonomie d'approvisionnement comme un objectif stratégique, il est tout à fait pertinent d'établir un parallèle avec la politique énergétique en affirmant qu'il faudrait, dans la mesure du possible, réduire la dépendance à l'égard des importations et se concentrer sur les moyens de couvrir les besoins de manière durable, avec des ressources propres.

4.2. Contrairement au secteur de l'énergie où il est possible de compenser la pénurie de combustibles fossiles à l'aide de nouvelles technologies (éolienne, solaire, biomasse, hydrogène, etc.), dans le cas du secteur alimentaire, il est indispensable d'adapter la production et la consommation mondiales au potentiel offert par un capital naturel au caractère fini (à savoir surtout les sols, mais aussi la biodiversité). Cet ajustement doit aller de pair avec la définition de priorités dans l'utilisation de la production agricole: l'approvisionnement des populations en denrées alimentaires, et surtout en produits végétaux (céréales, fruits, légumes, etc.), doit primer sur tout le reste. Heureusement, dans ce domaine, il n'y a pas lieu de craindre que l'Union ne parvienne pas à subvenir aux besoins de sa population. Face aux préoccupations toujours plus vives quant à la faim dans le monde, il convient néanmoins de garder à l'esprit que le problème ne saurait être résolu en produisant de la viande, bien au contraire, puisque les aliments pour animaux entrent en concurrence avec les denrées alimentaires, au même titre que la biomasse exploitée à des fins énergétiques.

4.3. Ce conflit en matière d'utilisation des terres se trouve exacerbé par la concurrence, parfois âpre, dont les terres agricoles font l'objet dans presque toutes les régions d'Europe. Ainsi, l'Union estime que, d'ici à 2030, la surface utile pourrait reculer de près de 1 million d'hectares du fait de la perte de terres agricoles au profit de projets d'urbanisation, de constructions, d'infrastructures, etc.

4.4. Pour autant, par rapport au reste du monde, l'Union se trouve dans une situation confortable. En effet, l'agriculture européenne, fondée sur les principes du modèle agricole européen ([22]), est clairement en mesure d'offrir suffisamment de denrées végétales de qualité à tous ses citoyens, et peut en outre fournir d'importants volumes d'aliments pour animaux, même si elle ne parvient pas à satisfaire les besoins actuels. Par ailleurs, sachant que l'approvisionnement en céréales venant d'Ukraine et de Russie risque de se tarir dans les régions touchées par la famine, il convient de se demander si l'Union ne devrait pas réduire sa consommation de céréales utilisées dans l'alimentation animale, ou en mélange avec des carburants, afin de contribuer à résoudre le problème croissant de la faim dans le monde et d'accroître l'approvisionnement en protéines.

4.5. Lorsque l'on réfléchit à une stratégie européenne en matière de protéines, il faut garder à l'esprit que les ruminants (comme d'autres animaux) possèdent un don que les humains n'ont pas, celui de métaboliser l'herbe. Les prairies pourraient même constituer une partie des rations fourragères pour les espèces monogastriques (porcs et volailles). Elles devraient ainsi jouer un rôle de premier plan dans l'approvisionnement durable en protéines, bien que les débats politiques actuels ne leur accordent que trop peu d'attention. En outre, l'Union a décidé l'an dernier d'autoriser à nouveau les farines animales et les farines d'insectes pour nourrir les animaux, ce qui peut aussi contribuer à réduire la part de protéines végétales dans l'alimentation animale.

4.6. Les organes spécialisés de l'Union allemande pour la promotion des oléagineux et des protéagineux (UFOP — Union zur Förderung von Öl- und Proteinpflanzen) ont récemment mené des études concernant les possibilités offertes par le colza et les légumineuses en matière de cultures et de fourrages, qui laissent à penser qu'il est possible d'en cultiver beaucoup plus tout en élargissant nettement la rotation des cultures. Le colza et les légumineuses pourraient alors occuper quelque 10 % des terres arables, ce qui, dans le cas des légumineuses, par exemple, correspond à plus du double de la surface actuelle (en particulier pour les pois fourragers, les fèves et féveroles, les graines de soja et le lupin doux). Il apparaît donc qu'une augmentation des cultures oléagineuses ne va pas à l'encontre d'une utilisation durable des terres, bien au contraire. Toutefois, elle ne peut se faire qu'au détriment d'autres types de culture.

4.7. Par ailleurs, ces études montrent aussi qu'il est impossible de satisfaire aux besoins du cheptel actuel de manière autosuffisante et qu'il faudra donc le réduire pour progresser vers l'objectif d'une autonomie stratégique en matière d'approvisionnement.

---

([21]) Rapport final de la commission allemande sur l'avenir de l'agriculture (ZKL — Zukunftskommission Landwirtschaft), en allemand.
([22]) Avis d'initiative du CESE sur «La réforme de la politique agricole commune en 2013» (JO C 354 du 28.12.2010, p. 35).

4.8. Le CESE estime dès lors qu'il est urgent pour l'Union de lancer, à l'échelle européenne, une étude sur les possibilités associées aux plantes protéagineuses et oléagineuses qui pourraient être cultivées à l'intérieur de ses frontières. Cette évaluation doit tenir compte du caractère durable de l'utilisation des terres (rotation des cultures et fertilité des sols, y compris la biodiversité). Les résultats de cette étude devraient ensuite servir à déterminer la superficie nécessaire pour assurer aux citoyens européens une alimentation saine à base de protéines végétales. Sur cette base, il sera possible de déterminer les surfaces encore disponibles pour l'alimentation animale (ou la production d'énergie) et, partant, les volumes qu'il reste à importer pour assurer un élevage qui réponde à des critères de durabilité et de respect du bien-être animal, sans excéder les limites environnementales de l'Europe et du monde. Il faudra alors que la stratégie européenne en matière de protéines réponde aux questions suivantes: quelles en seront immanquablement les répercussions sur les accords commerciaux existants (par exemple, le Mercosur) et comment protéger les agriculteurs de l'Union qui pratiquent une agriculture durable face aux importations issues de cultures non durables?

4.9. Le CESE tient à souligner que les huiles obtenues grâce à une culture d'oléagineux couvrant 10 % des terres arables de l'Union pourraient permettre de parvenir à une autosuffisance énergétique pour l'approvisionnement en carburant des tracteurs agricoles, pour autant qu'elles soient réservées à cet usage. Le CESE a déjà fait valoir dans de précédents avis ([23]) qu'il serait bon de mettre en place un programme spécifique visant à utiliser des huiles végétales non estérifiées (c'est-à-dire pures) dans les machines agricoles, plutôt que de miser sur un mélange avec du diesel. Toutefois, il convient aussi d'envisager de recourir à des carburants de type B100 (composés exclusivement d'huile végétale estérifiée). Les tourteaux d'oléagineux ainsi obtenus ([24]) constituent un excellent fourrage protéique; il en va de même, par exemple, pour les déchets issus de la production d'alcool.

4.10. Certains États membres, dont les Pays-Bas, par exemple, s'attellent déjà à diminuer les cheptels, et ce, pour des raisons très variées. De telles mesures peuvent être imposées par voie réglementaire ou mises en œuvre grâce à des instruments fondés sur le marché. Au-delà de la définition de normes claires en matière d'environnement et de bien-être animal, le CESE plaide avant tout pour des solutions fondées sur l'économie de marché, à même de créer les conditions requises pour mettre en place de nouvelles chaînes de valeur régionales autonomes qui, à long terme, ne soient pas tributaires de subventions. Dans le même temps, ces solutions doivent ouvrir des perspectives à toutes les exploitations d'élevage, dans la mesure du possible. Elles doivent aussi permettre à un maximum d'agriculteurs européens d'assurer la durabilité de leur production, avec l'assurance de pouvoir en vivre. Il convient pour cela de les protéger contre la concurrence déloyale et les pratiques commerciales déloyales et, à cette fin, de renforcer leur pouvoir de marché dans le cadre du processus de transformation vers un système alimentaire mondial durable.

4.11. Toutes ces considérations montrent une fois encore qu'il faut prendre en considération l'ensemble du système agroalimentaire pour élaborer une stratégie durable en matière de protéines et d'huiles végétales pour l'Union européenne, et qu'une stratégie agricole isolée n'est d'aucune utilité.

4.12. Les mécanismes de marchés doivent être orientés de manière à refléter les coûts sociaux, sociétaux et environnementaux réels. Les défaillances du marché peuvent être compensées par des interventions publiques fondées sur des faits et sur des données scientifiques, dans le but de parvenir au meilleur compromis possible entre les coûts et les avantages pour la société, en tenant compte de tous les intérêts en jeu.

Bruxelles, le 27 octobre 2022.

*La présidente*
*du Comité économique et social européen*
Christa SCHWENG

([23]) Avis du CESE sur «L'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables» (JO C 77 du 31.3.2009, p. 43).
([24]) En pressant du colza, on obtient 1/3 d'huile et 2/3 de tourteaux.