



Bruxelles, le 22.11.2018
COM(2018) 757 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN
sur le développement des protéines végétales dans l'Union européenne

1 INTRODUCTION

L'approvisionnement en protéines végétales et la production de ces protéines pour le secteur agroalimentaire ont stimulé le débat politique à plusieurs reprises au niveau de l'Union européenne (UE). Le présent rapport vise à répondre à l'engagement pris par la Commission, au cours du processus d'adoption du règlement (UE) 2017/2393, de procéder à un réexamen de la situation de l'offre et de la demande de protéines végétales dans l'Union et d'examiner les possibilités de développer davantage leur production d'une manière rationnelle sur le plan économique et dans le respect de l'environnement.

En outre, le Parlement européen a adopté un rapport en avril 2018 dans lequel il appelle à mettre en place une stratégie européenne pour la promotion des cultures protéagineuses européennes¹.

En analysant le domaine des protéines dans l'Union, le présent rapport fait la synthèse des travaux réalisés par la Commission dans le cadre de cet engagement. Ce processus a mobilisé des parties prenantes et des représentants des États membres au moyen d'une enquête; de quatre ateliers d'experts organisés en Belgique, en Roumanie, en France et aux Pays-Bas; de discussions bilatérales au sein des États membres ainsi que d'une étude externe sur le potentiel de marché des protéines végétales cultivées dans l'UE.

2 OFFRE ET DEMANDE DE PROTEINES VEGETALES DANS L'UE

Le rapport est axé sur les plantes riches en protéines dont la teneur en protéines brutes dépasse 15 % (oléagineux: colza, graines de tournesol et graines de soja; légumes secs: haricots, pois, lentilles, lupins, etc.; légumineuses fourragères: luzerne et trèfle, principalement). Ces plantes représentent environ un quart de l'offre totale de protéines végétales brutes dans l'UE.

Bien qu'elles représentent une part significative de l'offre totale de protéines végétales dans l'UE, les céréales et les herbages ne sont pas pris en compte dans le présent rapport en raison, respectivement, de leur faible teneur en protéine et de leur faible adéquation avec le marché.

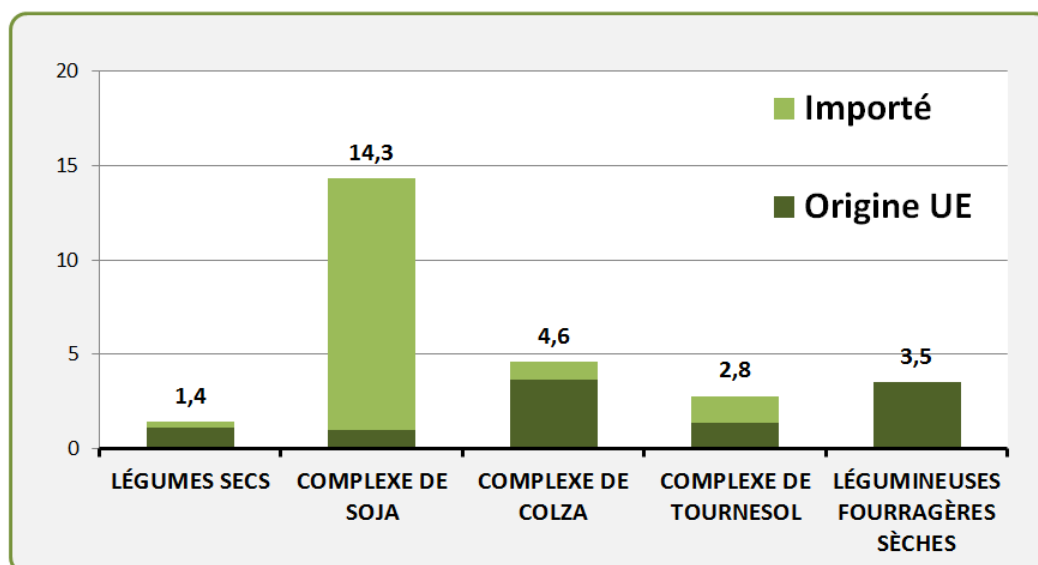
En 2016-2017, la demande de protéines végétales s'élevait à environ 27 millions de tonnes de protéines brutes dans l'UE (graphique 1). Le marché des aliments pour animaux était de loin le débouché le plus important (93 % en volume²) et était principalement approvisionné par des tourteaux d'oléagineux³.

¹ 2017/2116(INI)

² Sur la base d'estimations d'experts (Agrosynergy 2018, à venir).

³ EU Protein Balance Sheet, 2016-2017

Graphique 1 Utilisation et origine des protéines dans l'UE, 2016-2017 (en millions de tonnes de protéines brutes)



Source: Commission UE. Le terme «complexe» comprend les tourteaux, les graines et les haricots

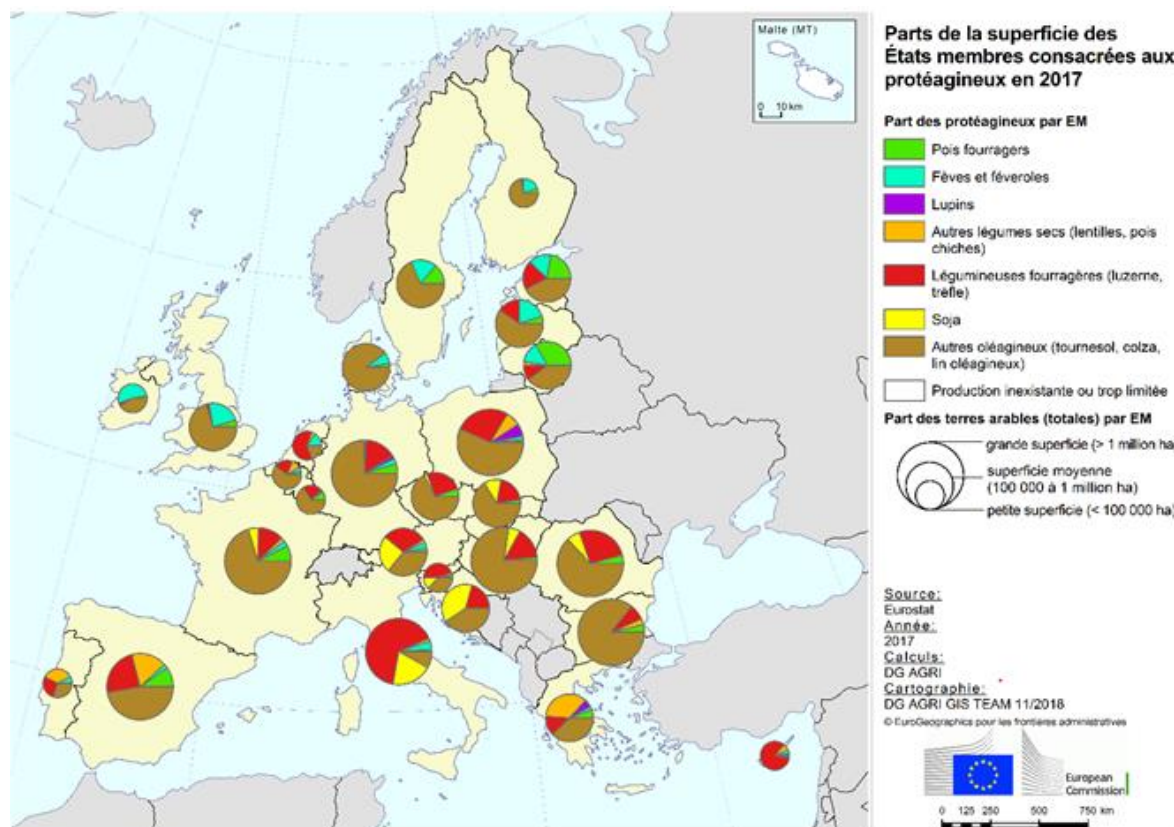
Le taux d'autosuffisance de l'UE varie fortement selon la source de protéine (79 % pour le colza, 42 % pour le tournesol et 5 % pour le soja). Par conséquent, l'UE importe chaque année environ 17 millions de tonnes de protéines brutes (parmi lesquelles 13 millions de tonnes sont à base de soja et représentent l'équivalent de 30 millions de tonnes de graines de soja), principalement en provenance du Brésil, de l'Argentine et des États-Unis. L'UE importe également 1,5 million de tonnes de protéines brutes issues du tournesol et jusqu'à un million de tonnes de colza. Dans les deux cas, ces importations proviennent en grande partie d'Ukraine.

Depuis la réforme de la politique agricole commune (PAC) en 2013, la superficie plantée en soja dans l'UE a doublé pour atteindre près d'un million d'hectares, avec une production de 2,8 millions de tonnes dans l'UE en 2018. Les principaux producteurs de soja sont l'Italie, la France et la Roumanie.

On observe une tendance positive similaire pour les légumes secs: depuis 2013, leur production a presque triplé dans l'UE et a atteint 6 millions de tonnes (2,6 millions d'hectares) en 2018. Les principaux légumes secs sont les pois fourragers et les féveroles, tandis que les lentilles et les pois chiches ne sont cultivés que sur des superficies limitées. Les principaux producteurs de pois fourragers sont la France, l'Espagne et la Lituanie; le Royaume-Uni et la France cultivent des féveroles.

En ce qui concerne le colza, le principal oléagineux cultivé dans l'UE, la superficie qui lui est consacrée a augmenté de 66 % dans l'UE, passant de 4,1 à 6,8 millions d'hectares entre 2003 et 2018. La production de l'UE a atteint 20 millions de tonnes, un chiffre qui s'explique en grande partie par la demande en biodiesel (directive sur les énergies renouvelables). Son sous-produit (le tourteau de colza) constitue une source importante d'aliments pour animaux riches en protéines. Les principaux producteurs de colza sont la France, l'Allemagne et la Pologne.

Graphique 2 Part de la superficie des États membres consacrée aux cultures protéagineuses en 2017



Source: Eurostat

Le marché des denrées alimentaires pour les protéines végétales est plus restreint (7 % en volume), mais potentiellement très rentable. En 2017, près de 3 millions de tonnes ont été consommées dans l'UE: pois, féveroles, lentilles, pois chiches, autres légumineuses secs et graines de soja. L'UE importe environ un million de tonnes de légumineuses secs destinés à l'alimentation humaine, en particulier des pois chiches et des lentilles. En ce qui concerne les pois fourragers et les féveroles, l'UE est un exportateur net.

3 ÉVOLUTION DES SEGMENTS DU MARCHÉ DANS L'UE

Le marché des protéines végétales est composé de trois segments distincts: les aliments conventionnels pour animaux, les aliments pour animaux de haute valeur et les denrées alimentaires, chacun présentant ses propres caractéristiques économiques, sociales et environnementales.

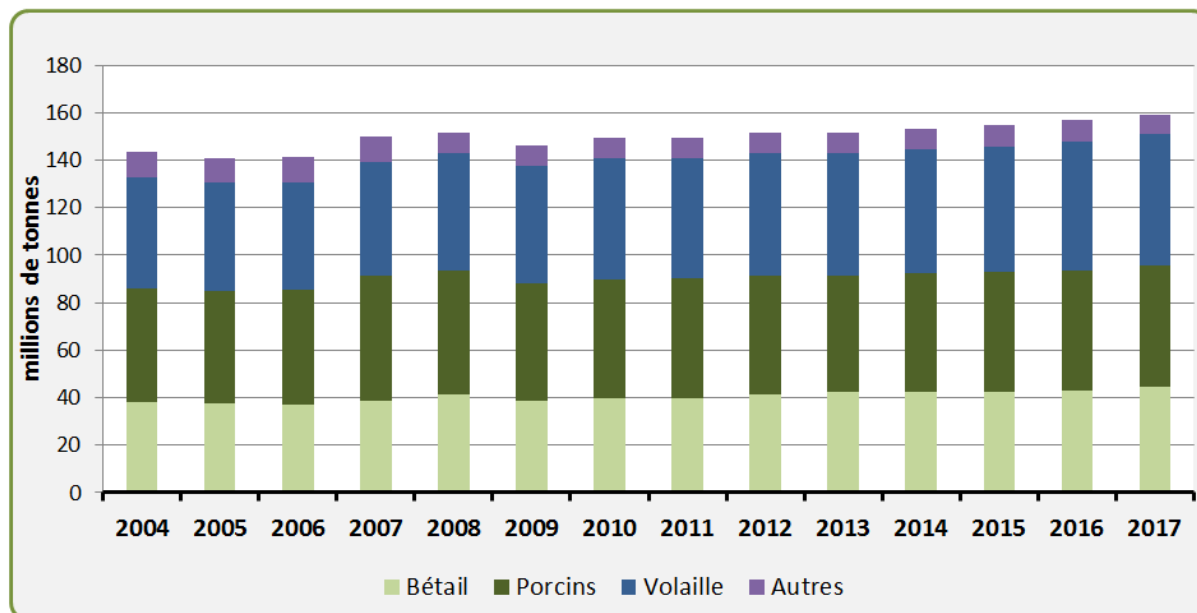
3.1 Aliments composés conventionnels pour animaux

Le marché des aliments composés pour animaux est de loin le premier débouché pour les protéines végétales. La volaille (35 %) et les porcins (33 %) représentent les deux tiers de ce marché, tandis que la part des ruminants (bovins, ovins, caprins) s'élève à 28 %⁴. Les aliments pour volaille et d'allaitement du bétail sont en grande partie responsables de la croissance annuelle de 1 % (Graphique 3), tandis que les aliments pour porcins stagnent.

⁴ FEFAC (2017): statistical yearbook.

Le taux de croissance devrait rester positif jusqu'en 2030⁵, mais il ne devrait pas dépasser 0,3 % par an.

Graphique 3 Utilisation des aliments composés pour animaux dans l'UE (2004-2017)



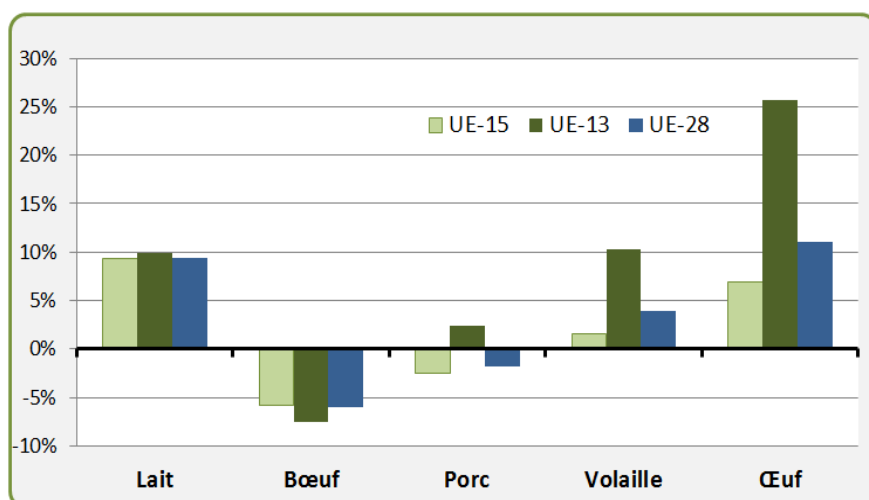
Source: Production d'aliments composés, FEFAC (1989-2017)

Le marché des aliments composés conventionnels pour animaux est fortement déterminé par les prix. Les éleveurs de bétail mettent l'accent sur le «rapport coûts/avantages» pour répondre aux besoins nutritionnels de leurs animaux (teneur en protéines et en acides aminés).

Le tourteau de soja est 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. Les perspectives de croissance pour les protéines végétales cultivées dans l'UE sont limitées dans le marché des aliments composés conventionnels pour animaux.

⁵ Perspectives à moyen terme de l'UE pour le secteur agricole pour 2018, à paraître (décembre 2018).

Graphique 4 Prévisions totales et par région des taux de croissance annuels des produits d'origine animale dans l'UE entre 2017 et 2030



Source: Perspectives à moyen terme de l'UE pour le secteur agricole pour 2018 (à paraître)

Le déplacement relatif de la production animale conventionnelle vers l'Europe de l'Est constitue une autre tendance importante: elle se déplace vers la Pologne (en particulier pour la volaille) et, dans une certaine mesure, vers la Hongrie et la Roumanie (graphique 4), où les coûts de production sont plus faibles.

Ce déplacement pourrait stimuler la demande de protéines végétales cultivées dans l'UE, étant donné que ces régions correspondent à leurs principales superficies de production.

3.2 Aliments pour animaux de qualité supérieure

Les consommateurs de l'UE sont de plus en plus sensibles à la manière dont les produits d'origine animale sont fabriqués. Ils exigent des normes plus élevées en matière de bien-être des animaux, d'impact sur l'environnement (changement climatique/déforestation), de type de production (à partir d'aliments pour animaux biologiques ou non génétiquement modifiés, chaînes d'approvisionnement régionales).

Pour répondre à ces exigences, plusieurs segments du marché des aliments pour animaux de qualité supérieure ont fait leur apparition dans l'UE.

Tableau 1 Part d'aliments pour animaux non génétiquement modifiés dans certains États membres (2012)

État membre	Volaille	Porcins	Bovins	Total
Allemagne	49 %		9 %	
Royaume-Uni	28 %			
Hongrie	100 %	100 %	100 %	
Italie	15 %	5 %	11 %	
France	10 %	7 %	19 %	
Suède	100 %	100 %	91 %	
Autriche	85 %	5 %	56 %	
Pologne	5 %			
Irlande	38 %			
Danemark	28 %			
UE	19 %	5 %	8 %	11 %

Source: Marchés pour les aliments non génétiquement modifiés, «identité préservée» des graines de soja dans l'UE, 2015

Cette tendance est la plus manifeste pour les produits issus d'animaux nourris avec des aliments non génétiquement modifiés: à titre d'exemple, en 2012, en Allemagne, 9 % de l'alimentation du bétail n'étaient pas génétiquement modifiés (tableau 1) et, en 2017, le lait certifié

«VLOG⁶» a atteint une part de marché de plus de 40 %. En Autriche, plusieurs secteurs de l'élevage connaissent une évolution analogue.

Malheureusement, à ce stade, il est difficile de réaliser une analyse plus approfondie de ces évolutions, compte tenu du manque de données exhaustives sur les segments de l'alimentation animale de qualité supérieure au niveau de l'UE.

Graphique 5 Situation sur le marché autrichien

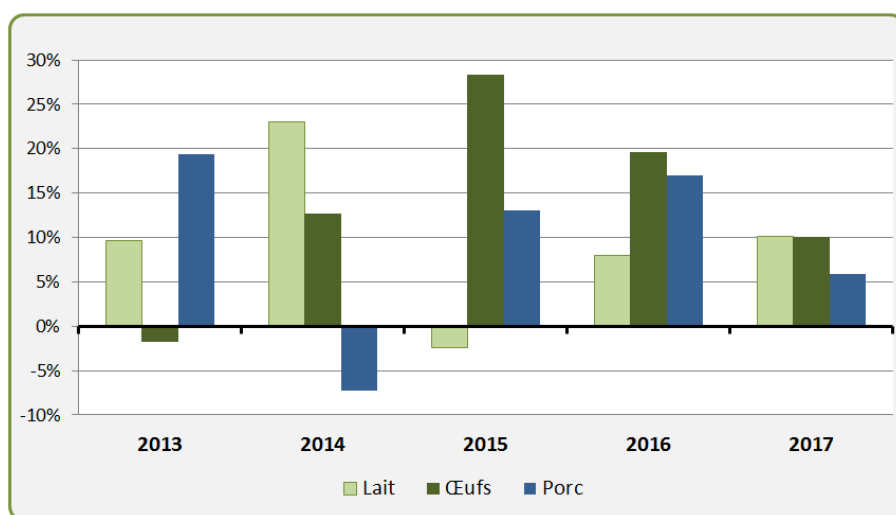
	SEGMENT BIOLOGIQUE	SANS OGM
Bovins	21 % des bovins	-
Produits laitiers	15 % du lait	100 % du lait
Poules pondeuses	12 % des poules pondeuses	~80-90 % des œufs
Volaille de chair	10 % de la volaille de chair	~100 % des poulets
Porcins	2 % des porcins	8 % des porcins
Denrées alimentaires à base de soja	-	100 %

Cette situation crée des débouchés économiques pour les aliments pour animaux cultivés dans l'UE, qui ne sont par définition pas génétiquement modifiés. Le supplément de prix pour le soja non génétiquement modifié s'élève à environ 80 à 100 euros par tonne, en partie pour couvrir le rendement plus faible et les coûts plus élevés, mais aussi en réponse à une faible disponibilité. Seules 9 millions de tonnes de soja non génétiquement modifié sont commercialisées dans le monde⁷, soit 6 % du commerce mondial des graines de soja.

La production animale biologique de l'UE affiche également des taux de croissance élevés grâce à une demande croissante de plus de 10 % par an en moyenne.

Source: Autriche: étude de cas, *Agrosynergy* (2018, à paraître)

Graphique 6 Taux de croissance annuel de la production biologique animale dans l'UE



Source: Eurostat

Dans l'UE, 3 % du lait était biologique en 2016. Ce chiffre devrait atteindre 10 % d'ici 2030. Dans cinq États membres (Autriche, Suède, Danemark, Lettonie et Grèce), les parts de marché ont déjà dépassé 10 % (tableau 2).

⁶ VLOG (Verband Lebensmittel Ohne Gentechnik) est une association de certification allemande qui délivre le label (sans OGM) «Ohne Gentechnik».

⁷ Rabobank: De-commoditising Soy, rapport de mai 2018.

Tableau 2 Production laitière biologique en 2017 (*2016)

État membre	Part de marché du total des produits laitiers	Production biologique (en tonnes)	Taux de croissance moyen après 3 ans
Autriche	19 %	612 629	13 %
Suède	15 %	414 233	4 %
Lettonie	12 %	96 549	3 %
Grèce	10 %	57 289	2 %
Danemark	10 %	541 404	4 %
Allemagne	3 %	939 080	11 %
France*	2 %	611 450	6 %
Pays-Bas	2 %	247 795	7 %
UE*	3 %	4 501 983	11 %

Source: DG AGRI

La croissance de la production animale biologique influence directement la production de légumes secs biologiques et d'autres cultures protéagineuses biologiques destinés à l'alimentation animale, avec un taux de croissance de 11 % par an (Tableau 3). Cette tendance est susceptible de se maintenir et pourrait même s'accroître davantage.

En ce qui concerne les ruminants, la croissance de la production biologique favorise également le libre parcours et

la production d'aliments pour animaux dans l'exploitation agricole, pour atteindre les parts minimales d'aliments pour animaux dans les exploitations.

Tableau 3 Superficie consacrée aux légumes secs et aux cultures protéagineuses biologiques (2016)

État membre	Hectares (convertis et en conversion)	Part des terres arables biologiques	Taux de croissance moyen après 3 ans
France	85 827	10 %	17 %
Italie	43 986	5 %	21 %
Espagne	38 057	8 %	-4 %
Allemagne	37 863	8 %	11 %
Lituanie	30 131	21 %	3 %
Finlande	15 526	7 %	15 %
Autriche	14 274	7 %	3 %
Suède	14 221	3 %	10 %
Pologne	12 173	3 %	29 %
Autres	44 963	3 %	15 %
UE	337 021	6 %	11 %

Source: Eurostat

Le développement marqué des chaînes des aliments pour animaux de qualité supérieure est un moteur important pour la culture de protéines végétales dans l'UE.

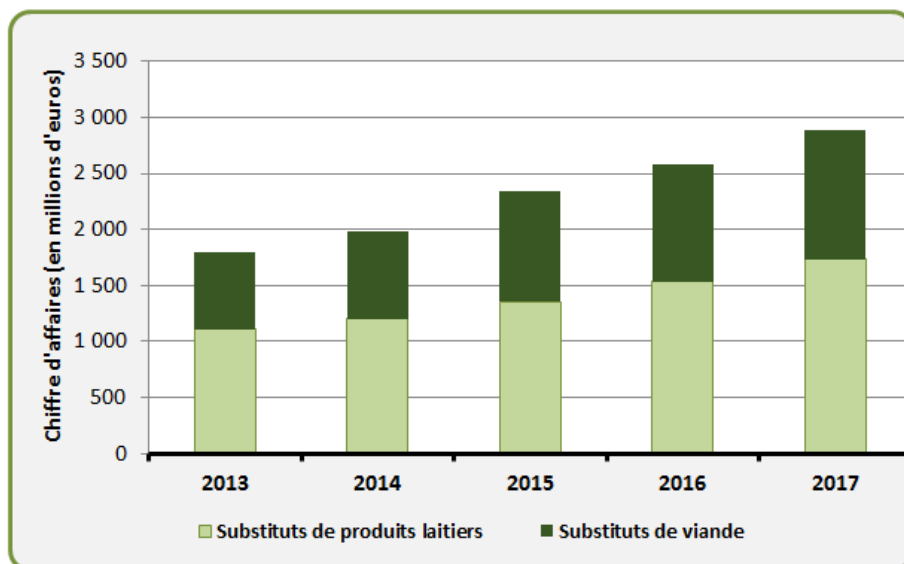
La croissance de la demande en aliments pour animaux non génétiquement modifiés offre des possibilités aux cultivateurs de graines de soja dans l'UE, étant donné que la disponibilité est actuellement faible en dehors de l'Europe.

3.3 Segment des denrées alimentaires

L'apport en protéines végétales chez l'homme est en augmentation dans de nombreuses régions de l'UE, en particulier dans l'ouest et dans le nord de l'Europe. Le *marché des substituts de la viande et des produits laitiers* est particulièrement prometteur puisqu'il affiche des taux de croissance annuels respectivement de 14 % et de 11 % (graphique 7).

Ce segment ne constitue plus un marché de niche, étant donné que les grandes entreprises alimentaires européennes arrivent sur le marché, tout comme les grands distributeurs sous leurs propres marques. Environ 90 % des substituts de viande sont consommés par des flexitariens⁸. Les distributeurs font souvent la promotion des produits à base de protéines végétales aux côtés de la viande et des produits laitiers traditionnels.

Graphique 7 Chiffre d'affaires pour les substituts de viande et de produits laitiers dans l'UE (2013-2017)



Source: DG AGRI, sur la base d'Euromonitor

Dans l'UE, le *marché des légumes secs destinés à l'alimentation humaine* tire parti des innovations dans les processus de précuisson, de l'intégration de ces légumes dans les plats préparés et de l'apparition de nouveaux légumes secs tels que l'«edamame».

Les légumes secs bénéficient également de l'intérêt croissant des consommateurs à l'égard des produits régionaux. Les noms locaux de légumes secs pour lesquelles il existe un lien entre les caractéristiques et le lieu de production peuvent être enregistrés en tant qu'indications géographiques protégées ou appellations d'origine protégées.

À ce jour, près de 40 légumes secs sont reconnus comme tels dans huit États membres: en Espagne (par exemple, les lentilles de La Arnuña), Italie, France (par exemple, les lentilles vertes du Puy), Grèce (par exemple, les fèves de Santorin), Suède, Lettonie, Autriche et Pologne. Ces produits sont généralement vendus à des prix plus élevés par rapport aux produits classiques.

Le marché des denrées alimentaires pour les protéines végétales connaît une croissance à deux chiffres. Toutefois, pour avoir une meilleure vue d'ensemble, davantage de données sont nécessaires afin de suivre ces évolutions.

Dans le cadre des deux ateliers organisés (sur les chaînes d'approvisionnement et les segments de marché) pour contribuer au présent rapport, l'importance du bon fonctionnement des chaînes d'approvisionnement dans le segment des denrées alimentaires a été mise en évidence.

⁸ Atelier d'experts de l'UE en protéines végétales «Segments du marché des protéines végétales»

Tableau 4 Résumé — Caractéristiques des trois segments

Aliments conventionnels pour animaux	Aliments pour animaux de qualité supérieure	Denrées alimentaires
Le prix est le principal moteur des proportions d'aliments pour animaux commercialisés	Demande du consommateur (santé, environnement, qualité et systèmes de production)	Changement des habitudes de consommation caractérisé par un nombre croissant de <u>flexitariens</u> , une popularité grandissante des régimes riches en légumes secs (plats ethniques, par exemple)
Teneur en protéines et en acides aminés pour répondre aux besoins nutritionnels du bétail	Produits à valeur ajoutée (marges supplémentaires pour le producteur, utilisation de marques pour établir des parts de marché)	Engagements pluriannuels de développement des circuits d'approvisionnement des denrées alimentaires (approvisionnement régional/européen)
Disponibilité (toute l'année) pour limiter les coûts liés à la reformulation	Étiquetage volontaire, ce qui renforce la transparence liée à l'origine et à la méthode de production	Recherche du goût et préparation/cuisine plus rapide et plus pratique
Intensification de la production animale en Europe de l'Est, près des surfaces de production de soja de l'UE et un peu plus loin des principaux pôles d'importation	Demande croissante de produits laitiers, d'œufs et de viande durables, y compris d'animaux nourris sans OGM et avec des aliments régionaux	Taux de croissance annuelle à deux chiffres, soutenus par une meilleure disponibilité sur les marchés
Taux de croissance en stagnation pour les marchés conventionnels, croissance supplémentaire pour les marchés de qualité supérieure	Croissance attendue de la demande en produits biologiques et répartition sur le territoire (par exemple pour les produits laitiers)	Se généralise. Les grandes entreprises alimentaires et les grands groupes alimentaires industriels (supermarchés) commencent à proposer leurs variétés
Très grands volumes mais débouchés limités pour les protéagineux cultivés dans l'UE	Marché qui présente un grand potentiel de croissance sur le court et le moyen terme et les volumes relativement importants dans les circuits d'approvisionnement existants nécessitent des ajustements	Marges bénéficiaires élevées pour les agriculteurs mais volumes très restreints. Besoin fréquent d'établir des circuits d'approvisionnement

4 AVANTAGES AGRONOMIQUES, ENVIRONNEMENTAUX ET CLIMATIQUES DES LEGUMINEUSES

Les légumineuses [légumes secs, soja, légumineuses fourragères (luzerne, trèfle)] sont des plantes qui contribuent à la fixation de l'azote. Elles renferment des bactéries symbiotiques appelées «Rhizobiums» dans des nodosités situées dans leurs systèmes racinaires, produisant des composés azotés.

L'azote est un des principaux composants des protéines et un nutriment nécessaire aux plantes. Dans la rotation des cultures, les légumineuses réduisent généralement les besoins en engrais azotés minéraux et organiques, qui contribuent à 25 % du total des émissions directes de gaz à effet de serre de l'agriculture dans l'Union européenne⁹.

L'intégration des légumineuses dans les systèmes de rotation des cultures à long terme comporte des effets positifs sur l'état du sol. Le carbone du sol joue un rôle essentiel dans le cycle du carbone, la fertilité du sol et le développement des plantes. Il est donc important dans les systèmes agricoles et les modèles climatiques mondiaux.

⁹ Pérez Domínguez, I. et al (2016): An economic assessment of GHG mitigation policy options for EU agriculture (EcAMPA 2). JRC Science for Policy Report.

Par conséquent, des rendements plus élevés sont observés pour certaines cultures suivant celles des légumineuses. À titre d'exemple, les rendements du blé, du maïs ou du colza peuvent être 10 % plus élevés s'ils sont cultivés après une céréale. La qualité des céréales est également accrue (par exemple, teneurs plus élevées en protéines ou diminution de la contamination par des mycotoxines) après une légumineuse.

Le fait d'intégrer celles-ci dans la rotation des cultures réduit également réduire la pression exercée par les organismes nuisibles, car les légumineuses brisent le cycle de plusieurs de ces organismes nuisant aux céréales. Toutefois, les légumineuses peuvent également être atteintes par des organismes nuisibles spécifiques.

La plupart des légumineuses sont très attrayantes pour les abeilles et servent souvent de refuge pour d'autres espèces sauvages. Les légumineuses peuvent donc avoir un effet positif sur la biodiversité dans les systèmes agricoles à faibles intrants. La luzerne et le trèfle ont également un effet bénéfique sur la gestion des mauvaises herbes pour les cultures suivantes; ils peuvent dès lors permettre de réduire l'utilisation d'herbicides ou de les supprimer.

Pour obtenir ces avantages environnementaux, il est indispensable de mettre en place de bonnes pratiques agronomiques. Les systèmes de production de nombreuses légumineuses sont relativement exigeants et ces cultures souffrent d'écarts de rendement et d'une grande variabilité de leurs rendements par rapport aux céréales ou au colza.

Ce dernier aspect est un obstacle majeur à la poursuite du développement et constitue un objectif important pour améliorer la production des cultures protéagineuses. Le manque de ressources de sélection et le manque de connaissances (faibles connaissances agronomiques, coopération insuffisante entre les agriculteurs et d'autres acteurs, etc.) sont à l'origine du fait que seuls 3 % des terres arables de l'UE sont actuellement consacrées aux légumineuses, malgré leurs avantages agronomiques et environnementaux.

5 RECHERCHE ET INNOVATION AU NIVEAU DE L'UE

Le cadre actuel de l'UE pour la recherche et l'innovation (R&I) soutient l'innovation à travers le partenariat européen d'innovation agricole (PEI-AGRI), qui bénéficie du soutien de deux sources de financement: le programme européen pour la recherche «Horizon 2020» et les programmes de développement rural (PDR) qui soutiennent les groupes opérationnels et les services de soutien à l'innovation (voir le graphique 8).

Graphique 8 Partenariat européen d'innovation agricole — Relier Horizon 2020 à la PAC



Les légumineuses ont bénéficié de projets de recherche à différentes échelles. Sur la base de projets précédents abordant les problèmes de sélection liés au stress biotique et abiotique, à l'utilisation des légumineuses dans l'alimentation humaine ou animale et aux atouts environnementaux des légumineuses, les projets en cours au titre d'«Horizon 2020» se penchent sur des pistes de transition vers des chaînes de valeur et des systèmes de production durables et compétitifs

fondés sur les légumineuses dans l'UE, ainsi que sur des stratégies de sélection et sur les caractéristiques des denrées alimentaires.

En 2018, le réseau thématique «Legumes Translated» a commencé à rassembler les connaissances et les bonnes pratiques existantes concernant les chaînes de valeur et les systèmes de culture durables des légumineuses. Le PEI-AGRI a organisé un groupe de réflexion sur les cultures de protéagineux, qui a donné lieu à un rapport¹⁰.

Pour répondre à des problèmes plus locaux, la plupart des États membres financent des groupes opérationnels dans le cadre de leurs programmes de développement rural. Plusieurs de ces groupes concernent les protéagineux (services écosystémiques fournis par les légumineuses, production de végétaux, utilisation dans l'alimentation animale et humaine), par exemple les groupes intitulés:

- *Sécuriser et augmenter la production de pois, de lupins et de féveroles utilisés en grains en Bretagne (France);*
- *Amélioration des systèmes fourragers (y compris de la luzerne) pour soutenir la production du fromage de l'AOP «Parmigiano Reggiano» (Italie).*

Les légumineuses jouent un rôle majeur dans les questions transversales liées à la diversification des cultures, à la gestion durable des sols et aux cycles des éléments nutritifs, auxquelles répondent également la recherche et l'innovation. À travers toutes ces activités, des approches multiacteurs et des approches par système ont orienté et orienteront les activités de recherche et d'innovation dans le cadre des propositions en faveur du programme «Horizon Europe» et de l'avenir de la PAC. La recherche et l'innovation peuvent contribuer à rendre ces cultures plus compétitives et, pour cela, il est essentiel de développer simultanément des débouchés, de coordonner les chaînes d'approvisionnement et d'améliorer les techniques de production.

6 INSTRUMENTS POLITIQUES DE L'UE ET INITIATIVES DES ÉTATS MEMBRES

6.1 Principaux instruments de la PAC à l'appui des protéagineux

La PAC actuelle prévoit plusieurs instruments qui reconnaissent directement ou indirectement les avantages des légumineuses d'un point de vue environnemental, ou qui maintiennent et soutiennent la production des cultures protéagineuses dans l'UE. Il s'agit notamment des instruments suivants:

- le verdissement — à travers la possibilité de cultiver certaines plantes fixant l'azote qui sont bénéfiques pour la biodiversité sur les surfaces d'intérêt écologique (SIE), et une exigence relative à la diversification des cultures;
- les programmes de développement rural, par exemple à travers des mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC), le transfert des connaissances, des services de conseil, la coopération et l'innovation, et des instruments d'investissement;
- le soutien couplé facultatif, qui peut être fourni aux secteurs confrontés à des difficultés et pour maintenir le niveau de production actuel.

10 <https://ec.europa.eu/eip/agriculture/en/publications/eip-agri-focus-group-protein-crops-final-report>

Conjuguées à un environnement de marché favorable, ces mesures ont contribué à une évolution positive ces dernières années et à l'augmentation de la production de protéagineux dans l'UE.

Tous les États membres (à l'exception du Danemark) autorisent les agriculteurs à cultiver des plantes fixant l'azote afin de satisfaire à leur obligation relative aux SIE (8,3 millions d'hectares, soit 15 % des terres arables en 2017). Les plantes fixant l'azote représentent le type de SIE le plus déclaré (soit 37 % du total des SIE).

Plusieurs États membres ajoutent des exigences concernant les cultures précédentes et suivantes pour les plantes fixant l'azote dans les SIE afin de garantir les bénéfices pour la biodiversité. Les effets sur la biodiversité font actuellement l'objet d'une évaluation¹¹.

Les possibilités de recourir à des mesures au titre des programmes de développement rural pour soutenir les protéagineux sont vastes. Étant donné la nature et le grand nombre de ces programmes, le présent rapport n'a pas pour objectif de quantifier leur utilisation, mais il démontre, au moyen d'exemples, que certains d'entre eux sont adaptés pour soutenir les protéagineux.

Les protéagineux sont inclus dans certaines MAEC. Les États membres peuvent accorder une aide aux agriculteurs afin qu'ils introduisent des protéagineux dans la rotation de leurs cultures ou pour qu'ils entretiennent une couverture végétale dans le but d'améliorer la qualité du sol et de l'eau dans des zones définies.

Au cours de la période de programmation 2014-2020, plus de 3 millions d'hectares ont été consacrés à des pratiques de rotation et de diversification des cultures. Par exemple, en Wallonie, la rotation avec des mélanges de céréales et au moins 20 % de légumineuses peut bénéficier d'une aide, à condition qu'aucun fertilisant ni pesticide ne soit utilisé.

L'Allemagne a mis en place une mesure agroenvironnementale et climatique pour soutenir la rotation des cultures sur les terres arables, à condition d'y inclure au moins 10 % de légumineuses.

¹¹ Évaluation de l'impact de la PAC sur les habitats, les paysages et la biodiversité (à venir).

Tableau 5 États membres ayant communiqué l'utilisation du soutien couplé facultatif (X) et des SIE (espace vert) pour différents protéagineux en 2019

État membre	Pois	Féverole	Pois chiche	Lupin	Luzerne	Graine de soja	Oléagineux (autres que le soja)	Soutien couplé facultatif* (ha)
AT								
BE								
BG	X	X	X	X	X	X		102 356
CY								
CZ	X	X		X	X	X		134 000
DE								
DK								
EE								
EL	X	X	X	X	X	X		151 058
ES	X		X	X	X	X	X	943 046
FI	X	X		X				176 570
FR	X	X			X	X		2 206 061
HR	X	X		X	X	X		70 000
HU	X	X	X	X		X		261 070
IE	X	X		X				4 500
IT	X	X	X	X		X	X	602 522
LV	X	X		X	X	X	X	38 449
LT	X	X		X	X			101 400
LU	X	X	X	X	X			800
MT								
NL								
PL	X	X	X	X	X	X		298 675
PT								
RO					X	X		426 360
SE								
SK	X	X				X		430 104
SI								
Royaume-Uni								

* Soutien couplé facultatif: nombre d'hectares fixes sur la base de la zone de production historique en 2009-2013

L'aide accordée à l'agriculture biologique dans le cadre des programmes de développement rural peut avoir des effets significatifs sur le développement des protéagineux dans l'UE, étant donné que l'agriculture biologique s'appuie sur les légumineuses pour l'azote et pour les aliments pour animaux produits dans l'exploitation.

Les mesures de transfert des connaissances et de conseil peuvent être utilisées pour sensibiliser aux avantages agronomiques et environnementaux des systèmes de rotation, et pour fournir des conseils aux agriculteurs. Les mesures de coopération promeuvent l'interaction entre les agriculteurs et d'autres acteurs, par exemple, pour mettre en place et développer les chaînes d'approvisionnement courtes et les marchés locaux.

Les États membres peuvent également avoir recours à d'autres mesures au titre de ces programmes, qui prévoient une aide pour des investissements physiques, pour modifier l'orientation de leur production, par exemple vers les protéagineux.

Dans le cadre du régime de paiements directs, les États membres peuvent accorder un soutien couplé facultatif aux secteurs qui font face à des difficultés, afin de maintenir les niveaux de production actuels. Les oléagineux, les légumineuses à grains et d'autres protéagineux peuvent bénéficier de ce régime.

En 2019, 16 États membres apporteront leur soutien aux protéagineux au moyen du soutien couplé facultatif. Près de 12 % du budget du soutien couplé facultatif sont alloués aux cultures «protéagineuses». Les niveaux d'aide varient de 35 à 660 EUR par hectare (79 EUR par hectare en moyenne).

En 2017, dans 222 cas, des organisations de producteurs reconnues avaient inclus les protéagineux dans leur activité¹². La plupart de ces organisations améliorent leur chaîne d'approvisionnement et leur accès au marché grâce aux exemptions aux règles de concurrence de l'UE concernant la commercialisation commune.

Treize États membres prévoient de distribuer des légumes secs aux enfants dans le cadre du programme de l'Union européenne dans les écoles dans les années à venir (sur la base des stratégies nationales qu'ils ont présentées).

6.2 Exemples d'initiatives des États membres

À l'aide, entre autres, d'instruments politiques de l'UE, l'Allemagne, la France (en coopération avec une organisation interprofessionnelle) et la Pologne¹³ ont mis en place des plans nationaux visant à soutenir la culture des protéagineux.

Allemagne	France	Pologne
<i>Réseau d'exploitations agricoles de démonstration, MAEC et dialogue avec les parties prenantes</i>	<i>Renforcement des chaînes d'approvisionnement, création de valeur à travers la certification, recherche</i>	<i>Augmentation de l'utilisation de protéines d'origine nationale pour l'alimentation animale</i>
Programme de recherche et d'innovation combiné à des réseaux de démonstration pour le soja (plus de 100 exploitations), les pois et les haricots (plus de 75 exploitations) et les lupins (plus de 50 exploitations), tant biologiques que conventionnels. Ces réseaux testent des variétés	L'accent est mis sur la création et le renforcement des chaînes d'approvisionnement, tant pour les aliments pour animaux que pour les denrées alimentaires. Objectifs pour la production (500 000 hectares de protéagineux d'ici 2022, avec un meilleur rendement de 10 à	Programmes de recherche et de développement pluriannuels visant à accroître la production de protéines végétales d'origine nationale au moyen de la recherche (sélection, adaptation des variétés, pratiques agronomiques, évolutions des chaînes d'approvisionnement,

¹² Ecorys (2018): Study on Producer Organisations and their activities in the olive oil, beef and veal and arable crops sectors.

¹³ Allemagne: «Beans, Peas & Co.», la stratégie des protéagineux du ministère fédéral de l'alimentation et de l'agriculture qui vise à promouvoir la culture de légumes secs en Allemagne, depuis 2012

France: Plan de filière 2018-2022

Pologne: accroître l'utilisation des protéines végétales d'origine nationale destinées à l'alimentation animale et fabriquer des produits d'origine animale de haute qualité dans le cadre du développement durable 2016-2020.

<p>et permettent le transfert des connaissances entre les agriculteurs biologiques et conventionnels.</p> <p>Mesure agroenvironnementale et climatique en faveur de la rotation des cultures avec des légumineuses.</p> <p>Plateforme de dialogue pour les parties prenantes concernant des aliments protéagineux pour animaux plus durables.</p>	<p>20 %) et l'environnement (réduction de 20 à 30 % de l'utilisation de pesticides et des émissions de gaz à effet de serre).</p> <p>Principaux éléments: recherche et innovation, amélioration de l'exploitation de l'ensemble des types de produits, et systèmes de certification.</p>	<p>amélioration de l'utilisation des protéines dans les aliments pour animaux).</p> <p>Le principal objectif consiste à réduire la dépendance aux importations de soja.</p>
---	--	---

Le Danemark, l'Autriche et les Pays-Bas ont mis en place des initiatives destinées à promouvoir les protéines végétales. Au Danemark, le panel bioéconomique national a publié ses recommandations sur l'avenir de protéines¹⁴ au printemps 2018. Ces recommandations sont étroitement liées à la réalisation des objectifs environnementaux de la directive-cadre sur l'eau, à la réduction des émissions de gaz à effet de serre et de l'utilisation de pesticides. L'accent est mis sur la recherche et le développement, de l'extraction des protéines présentes dans les graminées, les féveroles et autres sources de protéines (protéines marines et d'insectes) à l'application de ces protéines dans les aliments pour animaux, les denrées alimentaires et les matériaux biosourcés, dans le but de produire commercialement des matières premières à base de protéines durables.

Malgré l'absence de plan national, l'Autriche met l'accent sur les protéines végétales d'origine locale et a considérablement augmenté sa superficie consacrée aux protéagineux au cours des dernières années. Grâce à la forte demande en faveur d'une production locale d'aliments pour animaux non génétiquement modifiés et à l'accent mis sur les systèmes de conseil agricole, le soja est devenu la quatrième culture arable la plus répandue et pourrait dépasser le maïs dans les années à venir.

La politique alimentaire néerlandaise prévoit un objectif visant à rééquilibrer le rapport entre les protéines animales et végétales dans l'alimentation humaine. Une place importante est accordée à l'information du public et à l'éducation à la nutrition, afin de sensibiliser davantage les consommateurs. Le secteur néerlandais des produits laitiers a mis en place un plan selon lequel, d'ici 2025, 65 % des protéines utilisées dans les exploitations laitières doivent provenir de l'exploitation elle-même ou d'un rayon de 20 kilomètres. Cet objectif permettra de stimuler la production régionale de cultures protéagineuses et de mélanges trèfle-graminées.

Au niveau supranational, en juillet 2017, 14 États membres ont signé la «déclaration européenne sur le soja»¹⁵, dans laquelle ils se sont engagés à promouvoir la production de soja durable dans les zones appropriées d'Europe, à inclure le soja dans plusieurs rotations de cultures et à développer le marché du soja et d'autres légumineuses durables en Europe. Les signataires se sont engagés à prendre des mesures telles que: promouvoir des régimes alimentaires sains et durables dans lesquelles interviennent les protéines végétales, encourager une alimentation plus précise du bétail, réduire la dépendance aux importations de soja grâce à une utilisation plus efficace des sources de protéines européennes et renforcer le soutien à la certification des graines de soja produites de manière durable.

¹⁴ National Bioeconomy Panel: Proteins for the future, 2018.

¹⁵ http://www.donausoja.org/fileadmin/user_upload/Activity/Media/European_Soya_signed_declaration.pdf

7 CONCLUSIONS

Grâce à un environnement de marché favorable et aux mesures politiques existantes, le secteur des protéines végétales de l'UE connaît une croissance dynamique ces dernières années, en particulier en ce qui concerne les segments de l'alimentation animale de qualité supérieure et des denrées alimentaires.

Compte tenu des données disponibles actuellement, il n'est pas facile de déterminer dans quelle mesure la dynamique de ces segments se poursuivra à l'avenir. Toutefois, leur évolution continuera d'être influencée par les facteurs suivants:

- le renforcement de la compétitivité relative des cultures de protéagineux de l'UE par rapport à d'autres cultures et des protéines végétales des pays tiers, notamment à travers la disponibilité de variétés de meilleure qualité et de meilleures connaissances des pratiques agronomiques spécifiques et d'autres aspects du cycle de production;
- le développement de chaînes d'approvisionnement organisées et d'organisations de producteurs dans le secteur, ce qui permet de réaliser des économies d'échelle, d'améliorer la qualité et l'étiquetage afin de promouvoir les protéagineux cultivés dans l'UE;
- une plus grande reconnaissance de la manière dont les légumineuses contribuent aux objectifs environnementaux et climatiques, à travers des pratiques agroécologiques, telles qu'une rotation des cultures plus variée;
- l'évolution du comportement et des préférences des consommateurs, notamment le rééquilibrage du rapport entre protéines animales et végétales dans l'alimentation humaine et l'agriculture respectueuse de l'environnement;
- l'influence d'autres politiques et de débats dans la société concernant la production de protéagineux (par exemple, mettre fin à la déforestation tropicale, contribuer à l'accord de Paris sur le climat, les objectifs de développement durable des Nations unies, la directive sur les énergies renouvelables et la stratégie européenne en matière de bioéconomie et de durabilité).

Un certain nombre d'instruments politiques existants, et les propositions politiques présentées au titre du nouveau budget pluriannuel de l'UE (cadre financier pluriannuel), notamment dans le domaine de l'agriculture et de la recherche, offrent des possibilités de renforcer davantage le développement des protéines végétales cultivées dans l'UE:

1. Soutenir les agriculteurs qui cultivent des protéines végétales à travers la proposition de la future PAC, en les intégrant dans les plans stratégiques nationaux de la PAC

Le développement de protéagineux pourrait contribuer à atteindre la plupart des neuf objectifs de la PAC (économiques, environnementaux, climatiques et socio-économiques, y compris des régimes alimentaires plus sains).

Pour aider les États membres à recenser les mesures ciblées, conformément à leur propre analyse de besoins, la Commission prodiguera des conseils sur la manière d'intégrer les protéines végétales dans les plans stratégiques nationaux, notamment:

- en mettant en place des programmes sectoriels, avec un avantage direct ou indirect pour les protéines, pour renforcer les chaînes d'approvisionnement, libérer le potentiel du marché des protéines végétales et rendre les agriculteurs plus résilients;

- en récompensant les avantages que représentent les légumineuses pour les objectifs en matière d'environnement et de climat (tels que la couverture végétale ou la rotation des cultures) à travers les programmes écologiques et les engagements en matière de gestion environnementale/climatique pris au titre des programmes de développement rural. Ces deux éléments offrent la possibilité d'aider les producteurs à se convertir à des types d'agriculture plus durable, notamment à des pratiques d'intensification durable, d'agriculture de conservation et d'agroécologie;
- en mobilisant le soutien au développement rural en faveur des investissements dans les exploitations agricoles, en soutenant les conseils agricoles, le transfert des connaissances, la mise en place d'organisations de producteurs et la coopération tout au long de la chaîne alimentaire;
- en affectant des montants appropriés au soutien du revenu couplé pour les cultures de protéines végétales confrontées à des difficultés dans leur développement, afin de les rendre plus compétitives/durables ou d'améliorer leur qualité (et ne se limitant pas aux 2 % supplémentaires)

2. Continuer à stimuler la compétitivité grâce à la recherche et à l'innovation

La recherche et l'innovation sont des moteurs essentiels de l'amélioration de la compétitivité des plantes protéagineuses cultivées dans l'UE. Un soutien continu de l'UE et des programmes de recherche des États membres contribuera à combler les lacunes dans la sélection, à compenser la faiblesse des investissements du secteur privé dans les protéagineux moins «importants» et à mettre l'accent sur la protection des cultures respectueuses de l'environnement, les chaînes d'approvisionnement et la gestion durables des sols.

La proposition «Horizon Europe», qui prévoit de doubler le budget consacré à l'agroalimentaire, nous permettra de relever ces défis, notamment, le cas échéant, par des appels à projets de recherche/innovation spécifiques à la culture de protéagineux.

Avec le soutien d'«Horizon Europe» et des programmes de développement rural, le PEI-AGRI contribue à mettre en œuvre l'innovation au niveau de l'exploitation agricole et au sein des chaînes d'approvisionnement.

Dans le cadre du PEI-AGRI, les réseaux thématiques et les groupes opérationnels continueront de rassembler les bonnes pratiques et de tirer parti des résultats de la recherche en les partageant dans l'ensemble de l'UE.

3. Améliorer l'analyse du marché et la transparence grâce à de meilleurs outils de suivi des protéines végétales

L'amélioration de la collecte des données concernant les prix, les flux commerciaux et les chiffres de production/consommation aidera à mieux comprendre la dynamique du marché.

La DG AGRI intégrera de manière systématique les protéagineux dans les travaux de l'Observatoire du marché des cultures et entamera une discussion avec les États membres et les parties prenantes sur la collecte et l'échange réguliers de données.

En favorisant un marché des protéines végétales plus transparent tout au long de la chaîne de valeur, les opérateurs seront en mesure de mieux adapter leurs décisions de production et d'investissement. À moyen terme, cela pourrait contribuer au développement de

possibilités d'outils de gestion des risques, incluant les marchés futurs du soja et d'autres protéagineux exprimés en euros.

4. Promouvoir les avantages des protéines végétales pour l'alimentation, la santé, le climat et l'environnement

Les États membres et les parties prenantes sont invités à utiliser les différentes possibilités de communiquer de manière proactive et à promouvoir les protéagineux pour l'agriculture, les aliments pour animaux et les denrées alimentaires. L'une des options consiste à avoir recours aux prochains appels à propositions dans le cadre du programme de promotion de l'UE pour les produits agricoles et les denrées alimentaires, par exemple:

- les «*Programmes concernant les régimes de qualité de l'UE, les produits biologiques*»;
- les «*Programmes mettant en avant les spécificités des systèmes de production agricole*», par exemple la traçabilité, l'authenticité, l'étiquetage, les aspects nutritionnels et relatifs à la santé, l'environnement et la durabilité.

En 2019, 200 millions d'euros seront mis à disposition pour cofinancer des programmes de promotion.

La Commission est également résolue à diffuser largement les avantages des protéines végétales (par exemple dans les foires, à travers les médias sociaux) et interagir avec les enfants au moyen des programmes dans les écoles.

5. Renforcer le partage des connaissances et des bonnes pratiques dans la gestion des chaînes d'approvisionnement et des pratiques agronomiques durables et rassembler des informations sur les activités de recherche dans le domaine de la sélection, de l'innovation technique et de la transformation, par exemple sur une plateforme de connaissances dédiée

La Commission invite à poursuivre le débat, avec les États membres, le Parlement européen et d'autres parties prenantes, sur les moyens les plus efficaces de stimuler les approches nationales et régionales et donc de libérer le potentiel économique des protéines végétales, en utilisant les instruments politiques actuels et futurs en faveur de la poursuite de la croissance de la production de protéines végétales dans l'UE.