

La question de l'autosuffisance protéique est-elle définitivement obsolète pour l'Union européenne ?

Louis-Pascal MAHÉ

Département de gestion et économie rurale
AgroCampus/ENSA,
65, rue de Saint Briec
CS 84215 F-35042 Rennes CEDEX.
Tél. : (33) 2 23 48 54 11
<louis.mahe@agrocampus-rennes.fr>

Abstract: *Is the issue of European self-sufficiency in vegetal proteins definitely obsolete? The issue is reviewed from two standpoints: economic relevance and political feasibility in regards to international relations. Self sufficiency has a cost in terms of global welfare. Be it defined at the aggregate for food, or even for a core input of the European animal sector such as feed proteins, full self sufficiency is not seen as defensible from an economic standpoint. However food security may be a legitimate objective. It should be pursued by many tools and should first resort to the most efficient ones. Self supply is just one among several. A sensible criterion for a target degree of self sufficiency is when the marginal welfare cost of self sufficiency balances the welfare gain in terms of food security. Given the very low level of coverage of the European demand by domestic sources (20%) and due to other risk factors, it seems plausible that an increase in self sufficiency would be appropriate. The political feasibility is low, due to the built-in bias of the CAP in favour of grains. The zero bound tariff in the first GATT round, the Blair House agreement in the Uruguay round have kept the EU in a straight jacket. In the Agenda 2000, the Commission has even anticipated the pressure of the US, probably excessively in view of the extension of flexibility payments to Soya in the 2002 US Farm Act. The concern for increased self sufficiency seems now to have faded away. What is left is mostly a strategy of security through a reliable rule-based trading system. The club of multifunctional countries should press exporters to concede the end the derogation to the GATT Article XI which allows them to restrain export in case of shortage. If a crisis on world markets would occur, followed as in the past by embargoes or other export restraints, the issue of self sufficiency would come back to the front scene.*

Key words: self-sufficiency, EU, vegetal proteins

L'autosuffisance est rassurante. En France, son bien-fondé est admis sans guère de discussion dans les milieux inquiets de la mondialisation. En matière agricole et alimentaire, elle va quasiment de soi, car notre culture agrarienne en est imprégnée. Mais ce qui est bon pour nous doit l'être aussi pour les autres pays, qui devraient selon cette logique freiner leurs importations et donc nos exportations vers eux. La contradiction avec la réaffirmation récurrente de notre vocation agricole exportatrice ne semble être évidente ni pour les groupes d'intérêts ni pour les politiques longtemps opposés à une réforme de la PAC traditionnelle. En fait, la contradiction la plus forte, mais moins bien perçue, est sans doute entre autarcie et prospérité économique.

Est-ce à dire pour autant qu'un pays, ou une collectivité en charge d'un destin commun, puisse ne pas se soucier de la sûreté de ses approvisionnements en biens fondamentaux et de la résilience de son système alimentaire, face à des chocs internationaux, politiques ou économiques ? La longue période sans conflit touchant le cœur de l'Union européenne nous donne une impression de sécurité, peut-être exagérée. Cependant, les chocs économiques

majeurs sur les commodités et particulièrement celui du soja au début des années 1970, puis de l'embargo américain des exportations de céréales vers l'URSS après l'invasion de l'Afghanistan, ont marqué les esprits et fait émerger la notion d'arme alimentaire, bien qu'elle ait échoué dans ce dernier cas.

La conscience aiguë du trou béant dans la fourniture protéique de l'élevage européen a alors suscité des débats et des rapports [1,2] puis une action vigoureuse d'encouragement aux productions oléagineuses et protéagineuses européennes, dans le cadre d'une OCM combinant un prix garanti et des aides substantielles à la trituration d'oléagineux, à la production et à la consommation de protéagineux et de fourrages riches en protéines. La part du soja dans les tourteaux a été ramenée de 90 à 60 % de 1982 à 1997, mais sa croissance a repris depuis lors [15].

La négociation commerciale Uruguay et surtout la joute bilatérale États-Unis/Union européenne, puis les réformes successives de la PAC à partir de 1992, ont mis à mal cette stratégie européenne en l'enfermant dans un étroit corset, la privant des outils classiques de soutien liés aux productions.

Pourtant, le redémarrage lent du nouveau cycle de négociations multilatérales a été l'occasion de réaffirmer la légitimité des « objectifs non commerciaux » en matière agricole, puis de faire émerger le concept de multifonctionnalité dont l'une des composantes est précisément la sécurité alimentaire, vite assimilée à la poursuite d'une certaine autosuffisance. La légitimité de ces objectifs non commerciaux, défendue par l'Europe et certains importateurs structurels (Japon, Norvège, Corée, etc.), est reconnue par des textes de compromis de l'OMC, mais le consensus n'est pas réel. L'objectif d'autosuffisance protéique et la perspective de sa réalisation concrète sont-ils donc obsolètes ?

L'article traite de deux questions, l'une économique et l'autre politique :

– Quelle justification économique peut-on donner à un objectif d'autosuffisance ? Celle-ci a-t-elle un prix ? Ne doit-elle pas être envisagée comme un élément de la sécurité alimentaire, qui relève d'une panoplie d'instruments efficaces et cohérents et pas seulement d'une protection douanière ?

– L'UE peut-elle encore se donner les moyens incitatifs et donc couplés pour atteindre ou

améliorer son autosuffisance ? Après la consolidation du tarif douanier de 1961, et les engagements nouveaux concédés lors du cycle Uruguay, des moyens douaniers ou couplés sont-ils encore envisageables ?

L'économie de l'autosuffisance et de la sécurité alimentaire

Un objectif d'autosuffisance peut-il être défendable au plan économique pour tous les biens ? Cela s'appelle alors l'autarcie. Je ne crois pas au sérieux d'une argumentation en faveur de l'autarcie. La réflexion théorique la plus rigoureuse montre que le recours à la spécialisation et à l'échange international basé sur les avantages comparatifs est une source de gain potentiel de niveau de vie considérable. Certes, cette théorie est statique et suppose le plein-emploi, ce qui revient à ne regarder que les effets à long terme, mais on ne peut l'écarter en arguant seulement que la transition vers une meilleure spécialisation du pays va coûter des emplois à court terme. Bien des pays pratiquant l'ouverture des échanges ont des taux de chômage très bas et, sans tomber dans l'idéologie du laisser-faire, on sait aussi que les politiques efficaces contre le chômage relèvent surtout de la politique macroéconomique et d'un accompagnement, social mais non intempesitif, du marché du travail. L'expérience d'après-guerre des pays qui ont fermé leurs frontières est assez éloquente sur les effets pervers de l'autarcie. Même si cette expérience comportait aussi d'autres volets institutionnels conduisant à une inefficacité généralisée, elle a montré les dégâts à long terme de cette fermeture, ce qui illustre la théorie dynamique des avantages d'une ouverture aux échanges qui favorise la diffusion des innovations et les changements technologiques.

Un bémol aux inconvénients du protectionnisme peut être posé concernant les premiers stades du développement économique d'un pays ou d'une région dépourvus d'une base de développement autre que la fourniture du marché intérieur en produits de subsistance (inexistence d'un bien ou d'une ressource exportable ou blocages institutionnels limitant les technologies accessibles ou les incitations). L'existence d'un chômage caché et l'inexistence d'emplois alternatifs peuvent à mon sens justifier de protéger, *pendant quelque temps*, les activités traditionnelles locales, seule base de création et de diffusion de revenus, contre la concurrence prédatrice d'importations. Paul Bairoch [3] a examiné les expériences historiques de la relation entre ouverture agricole et croissance. Il a trouvé peu de relation déterminante dans un sens ou dans l'autre et suggéré que les politiques cruciales étaient ailleurs.

Beaucoup de travaux plus récents concluent à une corrélation positive entre ouverture et croissance, mais l'évidence empirique est loin d'être clarifiée. La plus sage leçon semble être que l'absence d'ouverture peut freiner la croissance, mais que l'ouverture seule n'est pas une condition suffisante à la croissance [4].

La poursuite de l'autarcie complète n'étant donc pas défendable au plan économique, l'autosuffisance pour un secteur comme les protéines de l'alimentation animale l'est-elle ? La réduction de la dépendance à l'égard des importations de soja dans les années 1970 s'imposait comme une telle évidence que J. Poly dans son rapport n'a pas vraiment cherché à la discuter, sauf à dire que notre filière porc-volaille pesant 20 milliards de francs était menacée. On comprend la dimension critique en terme de sécurité nationale de la dépendance étrangère pour les moyens de défense, encore que certains pays de taille plus modeste soient bien obligés de trouver une solution dans des alliances plus que dans l'autosuffisance. Le caractère stratégique de l'énergie ou de certaines technologies paraît aussi plus évident que celui de l'autosuffisance en un bien-intrant comme les matières protéiques. Le fait qu'un secteur entier (porcs et volailles, par ailleurs exportateur) du complexe alimentaire subirait un choc grave en cas de pénurie mondiale ponctuelle, justifie-t-il de viser l'autosuffisance protéique stricte ? Je ne le crois pas. D'abord, dans un monde où les échanges ouverts se font suivant des règles communes crédibles¹ comme le suppose l'OMC, la pénurie ponctuelle (ou tendancielle d'ailleurs) se traduirait par une montée des prix dans le monde entier, atténuant ou empêchant toute distorsion importante de compétitivité². En outre, le choc subi par le secteur aval serait sans doute sérieux, mais serait-il de nature stratégique au sens régalien où il menacerait la sécurité nationale, la stabilité de la société ou la sécurité alimentaire ? Je ne le crois pas.

La vraie question est donc celle de la sécurité alimentaire au sens des approvisionnements. Cet objectif me paraît être d'ordre régalien, c'est-à-dire s'imposer comme objectif d'intérêt public, car l'État doit assurer la satisfaction des besoins fondamentaux et donc, en cas de perturbation profonde, la continuité de la fourniture d'aliments de base aux citoyens, même si le niveau moyen de prospérité économique doit en pâtir.

¹ Donc sans embargo autorisé (cf. *infra*).

² Il en serait de même d'une montée graduelle à long terme des prix relatifs en cas de raréfaction tendancielle des disponibilités mondiales en protéines. La figure 1 suggère néanmoins que le prix Rotterdam du tourteau de soja est un peu plus instable que celui du colza, pourtant moins internationalisé.

Sécurité d'approvisionnement alimentaire et évaluation du risque

La relation entre autosuffisance protéique et sécurité alimentaire appelle d'abord deux remarques. La sécurité alimentaire en biens de base doit-elle s'évaluer à menu constant, autrement dit avec notre forte proportion de protéines animales qui est un luxe de pays riches ? Un objectif de sécurité visant un menu plus frugal en cas de crise grave, et donc plus végétal, serait sûrement plus facile à justifier. Ce qui remet en cause l'objectif de maintien, en cas de pénurie grave, d'un niveau de consommation protéique aussi élevé qu'aujourd'hui. Il est en tout cas certain qu'assurer une autosuffisance pour maintenir un courant d'exportations de porcs et volailles subventionnées n'est pas justifié en termes économiques. En outre, il faut s'assurer que c'est bien la sécurité alimentaire qui est visée et non les intérêts de la filière protéines végétales. Si c'est bien la sécurité alimentaire qui est l'objectif réel des gouvernements, ceux-ci doivent avoir mis en place des programmes publics visant la sécurité alimentaire individuelle, c'est-à-dire l'accès à une alimentation suffisante pour les plus fragiles des citoyens, en particulier les enfants de familles en situation précaire. La sincérité politique d'un objectif public de sécurité d'approvisionnement devrait passer ces deux tests pour être crédible. Notons en outre que la poursuite de l'autosuffisance par limitation des échanges conduit en général à une alimentation plus chère en moyenne, ce qui contrarie la sécurité alimentaire des plus défavorisés. Mais laissons là ces considérations générales et admettons qu'un des moyens d'assurer plus de sécurité est d'atteindre une certaine autosuffisance.

D'un point de vue public, le degré d'autosuffisance optimal est celui où le *coût économique marginal de l'autosuffisance équilibre le gain de bien-être qu'elle apporte* à la réduction du risque de pénurie. Le coût économique³ est dû au fait de produire plus d'aliments coûteux et moins de productions agricoles compétitives. Le risque de la dépendance est lié aux coûts induits par les flambées accidentelles de prix des importations⁴. Dans un calcul coût-avantage,

³ Beghin *et al.* [5] ont évalué pour la Corée du Sud ce coût pour des taux d'autosuffisance donnés pour divers produits agricoles.

⁴ Outre la brève discussion précédente sur l'intérêt et la limite du protectionnisme, on peut citer des arguments plus récents qui tempèrent les gains dus aux échanges ouverts : les coûts de pollution liés aux transports (jugés limités pour le transport maritime) et les risques sanitaires, phytosanitaires et d'importation accidentelle d'espèces invasives.

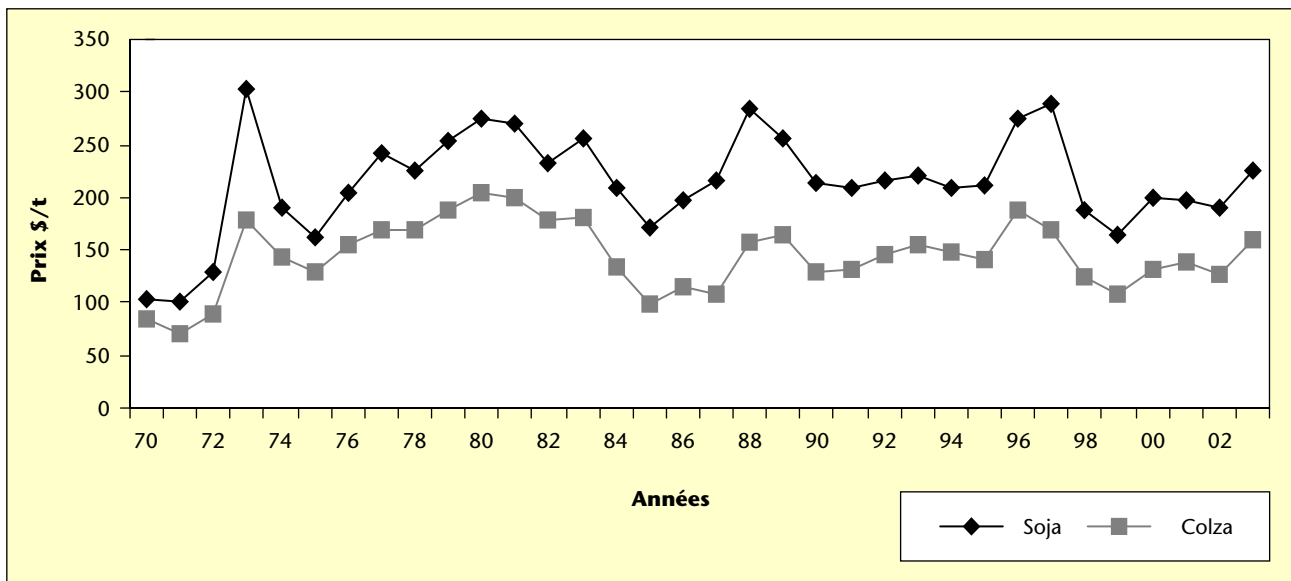


Figure 1. Prix des tourteaux de colza et soja à Rotterdam (1970-73).

le coût économique marginal d'autoapprovisionnement ne saurait être le coût budgétaire comme le suggère la Commission européenne dans son rapport de 2001, qui parle alors de coût d'opportunité des tonnes supplémentaires de tourteaux obtenus par des aides [6]. Le coût budgétaire est un transfert mais non une perte de bien-être ou de richesse nationale. Les risques liés à l'instabilité des prix mondiaux des matières protéiques sont-ils de grande ampleur, se sont-ils accentués après le choc de 1973 ? Il n'y a pas eu de crise majeure de l'importance de celle de 1973. La figure 1 montre néanmoins une persistance de variabilité importante pour le soja et légèrement moindre pour le colza. Une diversification géographique des zones de production s'est opérée avec la montée en puissance de l'Amérique latine et surtout du Brésil, mais d'autres importateurs majeurs comme la Chine ont aussi émergé⁵. Cette diversification atténue l'ampleur du risque climatique et même parasitaire, mais elle reste très limitée puisque trois pays (EU, Brésil, Argentine) couvrent 80 % de la production mondiale [7]. La technologie a évolué vers plus de productivité et de maîtrise, mais faut-il exclure les risques d'une perte de diversité liée à la dominance de nouvelles variétés en nombre réduit ? Plus il y a d'acteurs de taille équilibrée et plus les échanges sont ouverts, plus les conséquences d'un choc brutal dans une zone géographique sont amorties. La concentration oligopolistique du négoce international, rend toutefois ces marchés moins concurrentiels et peut freiner la transmission des prix⁶. Dans le

contexte intérieur européen, il y a eu une diversification des sources protéiques bien que le système d'alimentation concentrée ait continué de progresser sous l'influence des coûts relatifs de main-d'œuvre qui fait régresser les systèmes extensifs et fourragers, chez les ruminants. La PAC n'a pas freiné ces fondamentaux, elle les a plutôt renforcés jusqu'en 2002. Un autre élément potentiel de stabilisation vient de l'élargissement de l'Europe, certains nouveaux membres ayant des potentialités plus grandes en oléagineux que l'Europe des 15. De même, les réformes en Ukraine vont restaurer le potentiel agronomique de cette région.

Au total, et sans avoir expertisé la chose, la fréquence de pénuries mondiales majeures et leur coût pour l'économie européenne (on ne peut plus raisonner à l'échelle française) semblent être à première vue trop modestes pour justifier un objectif d'autosuffisance complète. Cela dit, et toujours intuitivement, le caractère central des protéines dans l'alimentation animale et donc indirectement dans l'alimentation humaine de base peut justifier de poursuivre un certain degré d'autoapprovisionnement, à définir. Cela ne saurait être l'autosuffisance à 100 % et encore moins le degré requis pour assurer, comme aujourd'hui encore, une « politique dynamique d'exportation » en produits animaux, c'est-à-dire à l'aide de restitutions. Le véritable problème est à mon sens là : on peut viser un certain degré d'autonomie en protéines végétales, mais en fonction d'un objectif d'autofourniture en produits animaux, à définir selon le critère défini ci-dessus et dans

le cadre d'une technologie agricole durable, c'est-à-dire en harmonie avec l'environnement et les ressources naturelles de l'espace rural. Ce n'est pas un objectif admis en France, encore aujourd'hui [17].

La gestion du risque : efficace et cohérente

Une société est confrontée à toute une série de risques et la rupture d'approvisionnement n'en est qu'un parmi d'autres tels que ceux d'ordre sanitaire, climatique, environnemental, ou relevant de sécurité publique interne et externe. Un autre bon test de la validité d'un programme de sécurité alimentaire est qu'on lui applique les mêmes critères d'évaluation et d'efficacité que les autres risques. À défaut, la décision publique peut être trop sensible à l'influence d'intérêts particuliers et la société s'expose à affronter des révisions déchirantes, comme celles de la PAC aujourd'hui encore. De même que la définition du bon niveau d'autosuffisance peut être éclairée par l'analyse coût-avantage, il en va ainsi du choix des instruments de gestion de la sécurité alimentaire. Tous les instruments doivent être envisagés et l'on devrait mettre en œuvre les plus efficaces d'abord. La recension des divers moyens d'action et des sources de protéines faites par Poly en 1977 était éclairante, mais l'urgence semblait dicter de faire feu de tout bois sans hiérarchiser la faisabilité économique des moyens d'action⁷. Ceux-ci sont d'ordre interne ou externe.

⁵ Voir la contribution de P. Dusser dans ce même numéro.

⁶ Je remercie Y. Dronne pour cette remarque.

⁷ La suggestion, par exemple, de faire revenir le lactosérum sur les exploitations bovines ne s'est pas

Les moyens d'action externes sont, d'une part, la diversification des sources d'importations et la construction d'alliances politiques avec les pays fournisseurs (alliances qui interfèrent avec les stratégies des chargeurs internationaux, plutôt concentrés) et, d'autre part, le recours au protectionnisme et au soutien par les prix ou les aides (maintenant sous la discipline de l'OMC). Ce volet externe sera examiné plus loin car il est politique. Les moyens internes sont la recherche-développement concernant les oléagineux mais aussi l'alimentation animale, la suppression des distorsions qui pénalisent l'offre des protéines ou en gonflent la demande par les soutiens que reçoivent les techniques d'élevage intensives basées sur le système maïs-soja ou blé-soja pour les monogastriques, les stocks de sécurité, des contraintes réglementaires d'incorporation, etc.

La recherche-développement a été encouragée et a donné des résultats importants, notamment pour le colza, le tournesol et le poids fourrager, surtout après 1973. La théorie de l'innovation induite montre que les investissements privés mais aussi publics se dirigent vers les secteurs marqués par la rareté et des prix relatifs élevés. La disponibilité du soja importé s'est faite à des prix moyens assez faibles pour ne pas favoriser le développement de produits ou de techniques de substitution. Cela a été aggravé en Europe par l'énorme différence de protection accordée aux céréales et aux oléagineux. Il est incontestable que la PAC a longtemps détourné l'alimentation animale, chez les ruminants comme les monogastriques, des sources protéiques européennes, herbagères, légumineuses et protéagineuses notamment. Les rapports de prix céréales/tourteaux européens qui ont prévalu en Europe pendant les décennies de la PAC ancienne, ont induit en tendance lourde les recherches et les innovations en faveur des céréales et au détriment des oléagineux. Ces rapports de prix ont eux-mêmes accentué la demande de soja en freinant l'usage des céréales à paille plus riches en protéines. Ces derniers effets pervers de la PAC avaient été bien vus par J. Poly dès 1977, sans que ce problème soit affronté au plus haut niveau car il aurait remis en cause le prix des céréales. Les mesures agri-environnementales introduites en 1993 et les CTE/CAD n'étaient que de faibles antidotes aux contre-incitations de la PAC favorables aux cultures arables et notamment au maïs et aux céréales pauvres en protéines, mais la réforme de juillet 2003 a atténué les incitations contraires aux prairies et

réalisée parce qu'en moyenne les autres techniques étaient moins coûteuses. De même, des réglementations telles que l'incorporation obligatoire de colza dans les aliments composés se heurtent aux effets contraires des rapports de prix.

aux cultures fourragères. Ce rééquilibrage des incitations en faveur des fourrages, comme aussi les politiques de certification de qualité (agriculture biologique ou autres signes de qualité) apportent, selon les exigences en fourrages de leurs cahiers des charges, une contribution à l'autonomie. Mais le potentiel de ces infléchissements du système productif agricole concerne plus une grande niche que le gros de la branche concerné par des produits standard à bas coûts.

Les stocks de sécurité permettent d'atténuer les effets d'une soudaine pénurie. Ils ont été très peu utilisés dans l'Union européenne où l'on se repose sur les stocks privés avec des primes de stockage, régulièrement remises en cause. Ils ont par contre été un dispositif central et politiquement sensible dans la plupart des pays à économie centralisée et ont même persisté bien après 1989. Ils ne semblent pas avoir été des moyens efficaces et se sont prêtés, par le secret qui les accompagne, à des détournements d'usages et à la corruption.

Les règles d'incorporation obligatoires⁸ peuvent concerner les protéines européennes mais aussi les dérivés d'huile d'oléagineux dans les carburants. La politique environnementale, voire le renchérissement du pétrole, peuvent rendre la filière biocarburants justifiable au plan économique⁹. Elle apporterait alors un débouché important à la composante huile des graines oléagineuses européennes. Bien qu'elles présentent des lourdeurs et des risques de fraude, ces mesures peuvent être efficaces quand le passage par le maillon de la transformation relève d'une technologie rendements croissants, qui est favorable à la concentration et donc au contrôle, mais aussi à la formation de lobbies qui peuvent peser trop fort sur la décision politique.

Dans la mesure où une analyse complète dans la ligne évoquée ci-dessus conclut à l'opportunité économique d'une augmentation du degré d'autosuffisance et donc au bien-fondé de l'encouragement *par les prix* aux protéines, cela est-il possible compte tenu des négociations passées et de l'état actuel des relations agricoles internationales ?

Faisabilité politique d'une stratégie d'autonomie protéique « raisonnée » pour l'Europe à l'aide de moyens couplés

Au début des années 2000, l'Europe des 15 ne fournit que 20 % de ses besoins en matières protéiques, l'interdiction d'incorporation des farines de viandes ayant fait chuter ce taux d'autosuffisance globale de 25 à 20 %. Les taux de *couverture* pour la campagne 1999/2000

varient selon les sources protéiques. Ils sont élevés par le colza, les fourrages déshydratés, les protéagineux et le lin (resp. 104, 104, 88 et 69 %) et faibles pour le tournesol (36 %) et quasi nuls pour le soja. L'Europe importe environ 35 millions de tonnes de protéines végétales (en équivalent tourteaux de soja). On a constaté que l'alignement des primes à l'hectare aux oléagineux sur les céréales a fait baisser les surfaces de 15 à 20 %¹⁰. Les prix ou les aides couplées ont donc, et ce n'est pas surprenant au vu de travaux économétriques conduits pour le modèle MAGALI¹¹ par exemple, un effet sensible sur la production. On sait aussi que les taux d'incorporation individuelle des différentes matières riches en protéines sont fortement sensibles aux rapports de prix. La question se pose donc de la faisabilité politique de politiques couplées pour accroître l'autosuffisance au-delà du taux actuel très bas, objectif qui est revendiqué par des représentants des secteurs concernés¹².

Il se fait tard

La préoccupation d'autonomie en protéines est apparue après la crise 1973 et particulièrement en France, mais on ne trouve pas de signes d'action politique vigoureuse donnant la priorité à cet objectif dans la politique agricole française ou européenne. On a bien mis en place une OCM qui revient à mettre en place des *deficiency payments* aux oléo-protéagineux, mais ce furent des correctifs à la marge sans remise en cause des arbitrages faits lors de l'instauration de la PAC et des premières négociations agricoles du GATT. Ces arbitrages ont de façon récurrente donné la priorité aux soutiens aux céréales, orientation que la France a toujours défendue à Bruxelles, même si au tout début du Marché commun l'Allemagne a accepté à regret de baisser ses prix.

Ainsi en 1960-61 lors des négociations dites XXIV-6, numéro de l'article du GATT concernant les unions douanières, l'Europe des 6 donne, en compensation à la mise en place du tarif douanier commun et du système des prélèvements variables protégeant les céréales à des niveaux élevés, la consolidation à droit nul des droits d'entrée sur les graines de soja, les tourteaux d'oléagineux et le coton. Lors du

⁸ De telles règles sont à la limite entre le domestique et l'international car elles doivent être justifiables par des objectifs compatibles avec l'OMC et n'être pas « des obstacles déguisés aux échanges ».

⁹ Y. Dronne a attiré mon attention sur ce point.

¹⁰ Ces éléments chiffrés sont tirés du BIMA, 26 novembre 2001 [8].

¹¹ Modèle économétrique agricole des ministères de l'Agriculture et de l'Economie.

¹² Voir les deux interviews des présidents de la FOP et du SYNCOPAC dans le même numéro du BIMA.

Kennedy Round (1963-67), face à l'attaque des États-Unis sur les prélèvements variables, l'Europe concède encore des droits nuls ou quasi nuls sur le manioc et les sous-produits de l'amidonnerie et de la sucrerie. Outre qu'ils rognent le débouché européen des céréales, ils amplifient l'intérêt des combinaisons maïs/sous-produits/soja, au détriment des protéines européennes et des céréales à paille plus riches en protéines que le maïs. L'Europe met en place une « OCM sous contrainte » puisque la protection douanière est interdite par les concessions accordées. Une prime aux tritrateurs permet de compenser l'écart entre prix de soutien des graines oléagineuses européennes et prix à l'importation des graines. Cette mesure prend vite de l'importance puisqu'en 1986, lors du lancement du cycle Uruguay ces aides¹³ coûtent plus d'un milliard d'ECU, soit le tiers des dépenses en faveur des céréales (surtout des restitutions).

Au début des années 1980, les analyses critiques internes à l'Europe, et même en France quoique minoritaires¹⁴, remettent en cause le niveau du prix de soutien des céréales alors que nous sommes devenus structurellement exportateurs. On imagine même de négocier, avant le lancement du cycle Uruguay, une baisse des prix des céréales contre une déconsolidation du tarif sur les oléagineux¹⁵. La seule mesure jugée envisageable en France, tant par les professionnels que par les administrations, sera une taxe sur les matières grasses qui, ne comportant aucun élément de compromis avec les intérêts des autres États membres et des Américains, n'aura aucune chance de prévaloir auprès de nos partenaires, alors même que la notion de rééquilibrage avait fait son chemin à la Commission¹⁶. La notion de rééquilibrage fut bien introduite dans la position européenne lors du cycle Uruguay, mais une fois le grand marchandage lancé au GATT à la fin des années 1980, c'était trop tard, car l'Europe était dans une position assiégée. Encore une occasion manquée de corriger à temps les incohérences de la PAC.

L'OCM oléagineux elle-même a été condamnée par un panel du GATT acceptant les deux arguments de la plainte des États-Unis de discrimination en faveur des tritrateurs européens et d'annulation de concession antérieure (celle de 1960-61). L'Europe ne s'opposa pas à l'adoption des conclusions du panel par le Conseil du GATT, ce qu'elle pouvait faire avant 1994. Dès décembre 1991, en pleine préparation de la réforme de la PAC, l'Europe remplaça la prime versée aux tritrateurs par une vérita-

ble aide compensatrice versée aux producteurs. Les États-Unis acceptèrent plus ou moins la nouvelle aide aux oléagineux avant de durcir leur position et de déposer une nouvelle plainte sur le volet de l'annulation de concession antérieure. Nouvelle condamnation de l'Europe, rejetée cette fois. Celle-ci semble alors vouloir négocier la déconsolidation du tarif douanier. Après des menaces de représailles et de contre-représailles, un accord est trouvé à la Blair House en novembre 1992 dans le cadre d'un *deal* transatlantique ouvrant l'accord final de Marrakech. Pour Josling *et al.* [12], qui décrit de près ces événements, ce conflit montre que le GATT d'avant 1994 pouvait fonctionner. À mon sens, il montre aussi que la question de l'autonomie protéique n'était toujours pas prioritaire en Europe par rapport à la préservation aussi longtemps que possible des outils classiques de soutien, en particulier des restitutions et de ceux de la boîte bleue. Il est probable que le volet négociation du tarif manquait aussi, à cette heure tardive, d'avocats convaincus à la Commission. L'accord de Blair House limitait les surfaces d'oléagineux bénéficiant d'aides différentielles et le volume des tourteaux issus des graines destinées à la production de biocarburants.

L'accord de Blair House n'a pas complètement mis fin au différend transatlantique puisque les aides différentielles aux oléagineux ont été contestées quant à leur caractère découplé et donc leur éligibilité à la boîte bleue. Lors de la préparation de l'Agenda 2000¹⁷, la perspective d'ouverture d'un nouveau cycle de négociations commerciales (on parle alors du cycle du Millenium) conduit la Commission à prévenir de nouvelles attaques de l'OCM oléagineux. Lors de l'accord de Berlin en 1999, les aides différentielles sont alignées sur celles des céréales à partir de la campagne 2002-2003 (63 €/tonne de rendement céréale). Seuls les protéagineux gardent un régime de faveur (72,50 €/tonne), ainsi que les fourrages séchés. Les considérants du règlement 1253/1999 ne disent rien sur les raisons de cette hétérogénéité de traitement si ce n'est qu'il « convient de prendre en considération les engagements internationaux de la Communauté » et « qu'il y a lieu d'instituer une aide spécifique pour la culture des protéagineux afin de préserver leur compétitivité par rapport aux céréales ». Au vu de l'extension sans vergogne des « paiements de flexibilité » au soja dans le FSRIA, loi agricole américaine de 2002, on peut se demander si la Commission n'a pas fait preuve d'un zèle excessif en découplant complètement les aides aux oléagineux. Les pressions exercées sur

l'Europe, lors de la négociation Blair House et par la suite, n'ont-elles pas réduit la liberté de pensée dans la Commission, au point de ne plus oser affirmer des objectifs autres que l'orientation par le marché. Celle-ci est bien-sûr justifiable étant donné le point d'où l'on part, mais elle ne doit pas être une doctrine empêchant de poursuivre certains objectifs régaliens ou d'intérêt général.

La faible marge de manœuvre après Marrakech et dans l'agenda Doha

La réforme de 2003 a renforcé encore le découplage par l'instauration du Droit à Prime Unique tout en conservant une aide spécifique aux protéagineux et aux fourrages séchés. Comme les surfaces en prairies deviennent éligibles aux DPU, les sources protéiques domestiques venant de l'herbe ne sont plus défavorisées. Une grande part des distorsions de prix dues à la PAC qui contrariaient l'objectif d'autonomie en protéines est maintenant supprimée, c'est un progrès¹⁸.

Le facteur déterminant poussant l'usage des concentrés et donc des protéines importées restera la progression tendancielle du coût du travail qui pousse l'intensification en intrants. Reste-t-il des moyens couplés pour relever les prix relatifs des protéines concentrées de façon à accroître leur offre et à freiner leur demande ? Les engagements passés et les débats en cours dans le cadre de l'agenda de Doha ne laissent qu'une place limitée à de tels instruments qui impliqueraient un retour sur les concessions. La négociation d'une déconsolidation du tarif nul sur les oléagineux impliquerait des compensations importantes qui seraient en outre difficiles à obtenir et ôteraient sans doute l'intérêt final de la mesure.

Le programme des négociations en cours, défini dans l'Agenda de Doha (déclaration ministérielle), reconnaît la prise en compte des « considérations non commerciales », principe que l'article 20 de l'accord de Marrakech avait déjà affirmé. Parmi les considérations non commerciales, il y a la sécurité alimentaire qui est l'un des volets de la multifonctionnalité de l'agriculture revendiquée par l'UE mais surtout le Japon, la Corée, la Norvège, la Suisse, etc. dans leur position de négociation en cours.

Bien des signes avant-coureurs annoncent que ce volet des « considérations non commercia-

¹³ Les aides à l'huile d'olive sont comptées à part.

¹⁴ Par exemple, Mahé L.P. et M. Roudet [9].

¹⁵ Mahé L.P., J.C. Poupa et T. Trochet [10].

¹⁶ Commission (1987) [11].

¹⁷ Pour un examen de politique concernant les oléagineux jusqu'en 2000, voir [16].

¹⁸ Y. Dronne fait remarquer 1) que le durcissement des critères d'intervention 2) en faveur des blés de haute qualité tend 3) à rendre les oléagineux plus compétitifs dans l'offre par rapport aux céréales de qualité fourragère. On peut ajouter que cela pourrait en outre favoriser l'incorporation des céréales à paille européennes dans les aliments, améliorant ainsi le bilan protéique.

les » sera traité comme celui du rééquilibrage du tarif douanier européen ou celui des PDINPA¹⁹ lors de l'Uruguay Round ou de la Blair House : on écrira de belles paroles reconnaissant que le problème existe, mais on ne prendra aucun engagement contraignant, ce qui contraste avec les engagements tarifaires. Il est clair que les exportateurs, qui comptent parmi eux de grandes puissances, ont plus de poids pour faire aboutir des règles conformes à leurs avantages commerciaux. Mais il est également vrai que les pays dits multifonctionnels sont ambigus dans leur défense du principe de sécurité alimentaire qui n'est pas défini assez rigoureusement pour n'être pas suspect de poursuivre avant tout un but protectionniste. L'Europe, la Corée et certains multifonctionnels ont des surplus de certains produits protégés. Et ces pays augmentent leur aide internationale quand ils ont des excédents. Leur argumentation pour la sécurité alimentaire perd alors de sa crédibilité internationale.

La seule politique couplée maintenue après la réforme de 2003 est le soutien aux protéagineux et aux fourrages séchés. Si les réformes du sucre et du lait (secteurs exportateurs) et une position ferme de l'UE sur la fin rapide des restitutions (et bien sûr des autres aides à l'export), et si les aides aux céréales (secteur exportateur) avaient été totalement découplées (et non partiellement comme l'a voulu la France), alors peut-être eût-il été envisageable de maintenir des aides spécifiques modérées aux oléagineux qui, à elles seules, n'auraient pas fait déborder la boîte bleue. On peut regretter l'absence d'un filet de sécurité pour les oléagineux européens, alors que les céréales conservent un prix d'intervention et que les États-Unis ont étendu au soja les paiements contracycliques²⁰. Tout ceci montre que l'objectif d'autosuffisance protéique n'est plus considéré comme un enjeu européen majeur²¹.

Le recours à la notion de produits sensibles ne peut être une piste sérieuse. Ils correspondent en général à des produits protégés assez fortement, pour lesquels on tolère de minimiser les concessions tarifaires. Pour les oléagineux dont

les droits sont déjà nuls, cela ne présente pas grand intérêt. De même, la clause de sauvegarde spéciale offre peu de possibilité, car c'est la tendance, plus que des baisses ou des augmentations brutales des importations gouvernées par cette clause, qui sont le problème pour les protéines.

La taxe à la consommation de graines, de matières grasses végétales ou de tourteaux, peut-elle être ressuscitée, sans contredire les accords de l'OMC ? En toute rigueur oui, car elle ne violerait pas le principe du traitement national (article III du GATT). En outre, elle serait presque aussi efficace qu'un droit de douane au vu de la faiblesse de la production intérieure relativement aux besoins. On pourrait même imaginer que son objectif majeur soit environnemental : réduire les excédents de nitrates et la pollution des eaux. Mais là encore pour être crédible et passer le test de non-discrimination déguisée des échanges²², il faudrait qu'une telle mesure soit comprise dans un ensemble de mesures sérieuses de limitation des pollutions comme par exemple la réduction des effectifs en ZES²³. Je ne vois guère une volonté politique ni une capacité de la France à défendre un tel dossier en Europe vu l'affaiblissement de sa position en matière agricole, trop suspecte de viser des retours budgétaires du FEOGA et d'avoir appliqué avec retard et complaisance la Directive Nitrates de 1991.

Conclusion : une sécurité d'approvisionnement passant surtout par les échanges

Même si une politique visant un degré raisonnable d'autosuffisance en protéines, comme composante d'un objectif de sécurité alimentaire, me paraît défendable, je ne crois plus guère à la prise de mesures d'envergure allant dans cette voie. La perspective d'autosuffisance paraît dans ce sens, aujourd'hui au moins, obsolète.

Pour que le principe de sécurité alimentaire soit mieux reconnu dans l'arène internationale, il faudrait qu'il soit défendu plus sérieusement, et pour cela défini plus rigoureusement, par exemple en le soumettant à des tests de cohérence (absence d'exportations basées sur les intrants à objectif d'autosuffisance, programmes visant la sécurité alimentaire des citoyens fragiles).

De même, les multifonctionnels devraient déplacer la pression politique en direction des

exportateurs, en prenant des positions plus fermes pour l'abolition de la tolérance des restrictions temporaires aux exportations dans l'article XI du traité GATT de 1994, comme les embargos (États-Unis) et les taxes temporaires à l'exportation (UE en 1996). Le fait que les exportateurs traînent les pieds pour remettre en cause cette tolérance, qui traduit bien la volonté de faire passer leur propre sécurité intérieure avant celle de leurs clients, montre assez l'ambiguïté des raisons sous-jacentes aux positions de négociation, ambiguïté qui reste la règle plus que l'exception.

La sécurité alimentaire peut être mieux assurée dans un monde multipolaire où les sources sont assez variées pour étaler les risques, mais la concentration actuelle de l'offre mondiale de protéines reste forte. La sécurité exige aussi que tous les pays respectent les règles, que celles-ci visent des objectifs légitimes et que les processus internationaux de négociation soient impartiaux et robustes à l'égard des différences de taille et de puissance des États, un jeu où les pays en développement sont souvent les perdants. C'est à ces conditions qu'une véritable sécurité alimentaire par les échanges sera possible.

L'interdiction des farines animales a déjà montré un renouveau d'intérêt pour la question de la faible autosuffisance européenne. Gageons que si une crise profonde sur les marchés mondiaux comme celle de 1973 advenait et si les pays exportateurs continuaient d'abuser des tolérances en restreignant leurs exportations aspirées par le marché mondial pour freiner les hausses de prix nationaux, la question des mérites d'une certaine autosuffisance deviendrait à nouveau un sujet d'actualité.

Remerciements. Je remercie Yves Dronne (INRA Rennes) pour ses suggestions et ses commentaires pertinents, tout en assumant seul l'analyse présentée.

RÉFÉRENCES

1. POLY J. *L'approvisionnement de la France en aliments riches en protéines destinés aux animaux domestiques*. INRA, Direction Scientifique, Novembre, 1977 ; (47 p).
2. AUBERGER. *Rapport sur les possibilités de réduire notre dépendance en matière de protéines destinées à l'alimentation animale*. CSO, Ministère de l'Agriculture, 1977.
3. BAIROCH P. *Mythes et paradoxes de l'histoire économique*. Paris : La Découverte, 1994.
4. NICOLAS F. *Can Trade Policy Foster Growth and Development? SUSTRA Workshop on "European Governance and European Opinions on Trade and Sustainable Development"* ; Paris on June 3-4, 2004.

¹⁹ Pays en développement importateurs nets de produits agroalimentaires. Voir Mahé L.P. et S. Marette [13].

²⁰ Il a été envisagé de déposer une plainte à l'OMC, mais la Commission a préféré surseoir. Y Dronne a attiré mon attention sur ces points.

²¹ Dans le rapport de 2001 [14], sans doute fait dans l'urgence à la suite de l'interdiction des farines, la Commission donne beaucoup d'importance à l'orientation par le marché et ne discute pas les risques de la dépendance, alors que le Parlement (2002) [7] est bien plus sensible à l'intérêt d'améliorer l'autosuffisance protéique.

²² Test que les restrictions des États Unis sur l'essence importée et sur la pêche au thon n'avaient pas passé, d'où leur condamnation par un panel, dès avant Marrakech.

²³ Zones en excédents structurels en nitrates organiques.

5. BEGHIN J, BUREAU JC, SUNG JOON PARK. Food Security and Agricultural Protection in South Korea. *Am J Agric Econ* 2000(August) : 618-32.
6. COMMISSION EUROPÉENNE. *Commission presents report on plant proteins in the light of the meat and bone meal ban*. 2001 ; (IP/01/412, 19/03/).
7. PARLEMENT EUROPÉEN. Rapport sur la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur les options pour la promotion de la culture des protéines végétales dans l'Union européenne(COM(2001) 148/2 – C5-0260/2001 – 2001/2116(COS)). 2002. Commission de l'agriculture et du développement rural.
8. *BIMA*, 26 novembre 2001.
9. MAHÉ LP, ROUDET M. La politique agricole française et l'Europe verte : Impasse ou révision ? *Economie rurale* 1980 ; 13 : 12-24.
10. MAHÉ LP, POUPE JC, TROCHET T. Un protectionnisme agricole plus équilibré, le FEOGA et la réforme de la PAC. *Economie rurale* 1984 ; 164 : 17-22.
11. COMMISSION EUROPEENNE. *Disharmonies in Agricultural Policy Measures*. Luxembourg : Office des Publications Européennes, 1987.
12. JOSLING T, TANGERMAN S, WARLEY TK. *Agriculture in the GATT*. MacMillan, 1996.
13. MAHE LP, MARETTE S. L'éthique dans les échanges agro-alimentaires : principes et réalités. *Economie Rurale* 2002 ; 271 : 73-84 ; (Septembre-Octobre).
14. COMMISSION EUROPEENNE. *Offre et demande de plantes riches en protéines dans l'UE à la suite de la crise de l'ESB, SEC*. 2001 ; (431).
15. DRONNE Y. L'avenir du secteur de l'alimentation animale en relation avec les filières végétales. *Productions Animales* 2003 ; 16(5) : 333-40 ; (INRA-SAE2-REN).
16. DRONNE Y, GOHIN A, LE MOUËL C. *Commission Européenne, Bruxelles (BEL)*. 2001/09, 384 p. Rapport final INRA-SAE2-REN.
17. MAHÉ LP, ORTALO-MAGNÉ F. *Politique agricole, un modèle européen*. Paris : Presses de Sciences Po, 2001.