



**Les engagements internationaux de l'UE sur les ODD et le changement climatique doivent primer sur l'accord de Blair House sur la production d'oléagineux**  
(jacques.berthelot4@wanadoo.fr), SOL, 21 novembre 2018

Dans la proposition de règlement de la Commission européenne (CE) du 1er juin 2018 sur les plans stratégiques pour la prochaine politique agricole commune (PAC)<sup>1</sup>, le considérant 33 et l'article 33 traitent de l'obligation pour les Etats membres de respecter le Mémorandum d'accord de juin 1993 entre la CEE (Communauté économique européenne) et les Etats-Unis sur les oléagineux (connu sous le nom d'accord de Blair House, ABH)<sup>2</sup>.

Ce faisant, la CE a une appréciation myope de ses engagements internationaux car elle oublie que l'UE en a pris de beaucoup plus importants en 2015 lorsqu'elle a signé les Objectifs de développement durable (ODD) des Nations Unies et promu l'Accord de Paris sur le changement climatique, deux engagements complémentaires qui doivent prévaloir sur l'ABH.

**I – La CE ne doit pas confondre soutien couplé et soutien spécifique par produit : le cas des oléagineux et des contraintes de l'ABH plafonnant la production d'oléagineux**

L'ABH plafonne la superficie de l'UE consacrée aux oléagineux (soja, colza, tournesol) lorsqu'ils reçoivent un *soutien spécifique par produit* (PS) alors que la CE affirme que ce plafond s'applique au *soutien couplé* (SC) aux oléagineux. Mais les deux concepts et leurs impacts sont très différents.

Les aides couplées de l'UE, en particulier le soutien couplé (SC) volontaire, ne sont pas limitées aux aides SP. Même si le chapitre 1 du titre IV, articles 52 à 55, du règlement de l'UE n° 1307/2013 du 17 décembre 2013 établissant des règles pour les aides directes aux agriculteurs énumère les principaux produits pouvant bénéficier du SC, un SC peut néanmoins être accordé aux agriculteurs qui ne disposent d'aucun hectare éligible pour l'activation des droits au paiement au titre de l'aide de base au revenu pour un développement durable. Comme les SC sont destinés à être notifiés dans la boîte bleue, leur niveau doit être fixe et plafonné.

Cependant, étant donné que presque tous les produits recevant des SC reçoivent en même temps des aides prétendument découplées – l'aide de base au revenu pour un développement durable, l'aide redistributive complémentaire, l'aide complémentaire au revenu pour les jeunes agriculteurs, les régimes pour le climat et l'environnement et le régime de soutien découplé à la superficie –, ceci a pour effet inattendu de coupler les paiements découplés, comme expliqué dans la partie II d'un précédent article<sup>3</sup>. Entre autres raisons par suite de la contradiction entre le fait que les aides de la boîte bleue sont accordées "*dans le cadre de programmes de limitation de la production*" – ce qui, soit dit en passant, réduit les prix, en contradiction avec le paragraphe

<sup>1</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/DOC/?uri=CELEX:52018PC0392&from=EN>

<sup>2</sup> [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:dec3add7-d659-4400-8585-b65a78f138b3.0004.02/DOC\\_2&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:dec3add7-d659-4400-8585-b65a78f138b3.0004.02/DOC_2&format=PDF)

<sup>3</sup> *Alea iacta es : comment les olives espagnoles vont changer radicalement la PAC*, SOL, 7 décembre 2018, <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2017/01/Alea-iacta-es-comment-les-olives-espagnoles-vont-changer-radicalement-la-PAC-7-novembre-2018.pdf>

1 de l'annexe 2 – et le fait que les aides découplées permettent de produire n'importe quel produit, dont ceux qui reçoivent le SC, sinon elles ne jouiraient pas d'une flexibilité totale de production. Ce qui est amusant, c'est que l'article 52 du règlement 1307/2013 dispose que "*Afin d'assurer une utilisation efficace et ciblée des fonds de l'Union et d'éviter les doubles financements au titre d'autres instruments de soutien similaires, la Commission est habilitée à adopter, en conformité avec l'article 70, des actes délégués fixant: ... b) les règles relatives à la cohérence avec d'autres mesures de l'Union et au cumul d'aides*".

Ne pas confondre le soutien couplé (SC) avec le soutien SP a son parallèle dans le fait de ne pas confondre le soutien découplé avec les aides autres que par produit (APP). En fait, la plupart des subventions de l'Annexe 2, que les CE considèrent et notifient comme totalement découplées, sont SP<sup>3</sup>.

Pour revenir au soutien aux oléagineux et aux contraintes de l'ABH, soulignons que celles-ci ne concernent que les oléagineux et pas les protéagineux et autres légumineuses. Toutefois, les notifications faites par les États membres de l'UE à la CE de leur soutien couplé (SC) en 2014 et 2016 à la CE montrent qu'ils confondent tous ces produits<sup>4</sup>.

Mais ce qu'il faut surtout souligner est que le SC aux oléagineux n'est pas un soutien SP. Car les aides directes aux oléagineux ont été alignées sur celles aux céréales dans le règlement n° 1782/2003 du 29 septembre 2003 prévoyant, à l'article 37 et à l'annexe VII, que les subventions aux oléagineux – ainsi qu'aux cultures protéagineuses, aux graines de lin, au lin et au chanvre destinés à la production de fibres, à l'ensilage de l'herbe et à la mise en jachère – à transférer au régime de paiement unique seront de 63 euros par tonne multipliés par leur superficie moyenne de 2000 à 2002 et par le rendement des céréales de 2002.

Première conclusion : il n'y a donc pas de contraintes de l'ABH et l'article 33 de la CE doit être supprimé. Et ceci d'autant plus que l'UE a pris en 2015 des engagements internationaux beaucoup plus importants qui doivent prévaloir sur l'ABH.

## **II - Les engagements internationaux de l'UE sur les objectifs du développement durable (ODD) et le changement climatique doivent prévaloir sur l'accord de Blair House**

Au-delà de l'article 33 du projet de règlement du 1er juin 2018 sur les plans stratégiques que les CE prétendent avoir pris "*afin de garantir le respect des engagements internationaux*", elle aurait d'abord dû respecter les engagements internationaux plus importants pris en 2015 lorsque l'UE a signé les objectifs de développement durable (ODD) des Nations Unies – en particulier l'ODD 13 "*Prendre des mesures urgentes pour lutter contre le changement climatique et ses impacts*" – et l'accord de Paris sur le changement climatique.

En effet, l'UE porte une lourde responsabilité dans sa dépendance croissante des importations d'huiles, de graines et de tourteaux d'oléagineux, qui continueront de croître si la CE s'obstine à plafonner les aides couplées aux oléagineux de l'UE en raison des prétendues contraintes de l'ABH.

Tout le monde sait que le péché originel de l'UE responsable de la plupart de ses effets néfastes depuis 1962 – non seulement sur l'environnement mais aussi sur la production intensive de

---

<sup>4</sup> [http://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/direct-support/direct-payments/docs/voluntary-coupled-support-note\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/direct-support/direct-payments/docs/voluntary-coupled-support-note_en.pdf); [https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/direct-support/direct-payments/docs/voluntary-coupled-support-note-revised\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/direct-support/direct-payments/docs/voluntary-coupled-support-note-revised_en.pdf);

produits animaux à l'origine d'un dumping massif et sur la concentration des exploitations et l'exode rural – est dû au fait qu'elle a cédé aux pressions des Etats-Unis durant le Dillon Round (1960-61) en décidant d'importer les oléagineux en franchise de droits, ce qui a été confirmé peu après dans la liste des engagements notifiés au GATT, puis sur la BHA, puis en réduisant de 30% les subventions couplées lors de la réforme de la PAC de 2009 (Agenda 2000), avant de les découpler dans la réforme de 2003.

Le tableau 1 montre la dépendance croissante de l'UE vis-à-vis des importations d'oléagineux, notamment pour l'alimentation animale, et la contribution marginale des protéagineux de l'UE aux besoins de l'UE en aliments du bétail. On voit que :

- les importations d'oléagineux bruts ont représenté 55,6% de la production moyenne de l'UE28 de 2014/15 à 2018/19;
- les importations de tourteaux d'oléagineux ont représenté 76,2% de la production de tourteaux de l'UE en moyenne;
- les importations de soja ont représenté 77,6% de l'ensemble des importations d'oléagineux en moyenne;
- la production de tourteau de soja de l'UE, y compris l'équivalent tourteau des graines de soja importées, n'a représenté que 6,2% en moyenne des importations.
- les importations d'huile de palme et de soja (y compris celles incluses dans les importations de soja brut) ont représenté 9,758 Mt en moyenne, dont 6,984 Mt d'huile de palme;
- la contribution marginale des protéagineux d'origine UE à ses besoins en matière protéique.

Tableau 1 – Les importations croissantes de l'UE en oléagineux, surtout pour les aliments du bétail

1000 t	2014/15	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19	Average	18-19/14-15
Production d'oléagineux de l'UE (soja, colza, tournesol) en baisse et importations en hausse							
Production de l'UE	35377	32067	31322	35126	31996	33178	-9,6%
Importations	15760	18742	19054	18600	20136	18458	+27,8%
Import/production	44,5%	58,4%	60,8%	53%	62,9%	55,6%	+41,3%
Production et importations de tourteaux d'oléagineux (soja, colza, tournesol)							
Production de l'UE	28767	29579	29270	30819	30350	29757	+5,5%
Importations	22283	23810	22179	22680	22427	22676	+0,6%
Import/production	77,5%	80,5%	75,8%	73,6%	73,9%	76,2%	-4,6%
Production et importations de tourteau de soja, y compris inclus dans les graines de soja importées (79,2%)							
Production de l'UE	1835	2371	2477	2671	2584	2388	+40,8%
" équivalent tourteau	1453	1878	1962	2115	2047	1891	+40,9%
Importations	13190	14784	14051	14100	15500	14325	+17,5%
" équivalent tourteau	10446	11709	11128	11167	12276	11345	+17,5%
Import. de tourteau	18601	20185	18305	18800	18700	18918	+0,5%
Import totale tourteau	29047	31894	29433	29967	30976	30263	+6,6%
Prod/imp total tourte	5%	5,9%	6,7%	7,1%	6,6%	6,2%	+32%
Importations de huile de palme et de soja, y compris dans l'importation des graines de soja (17,8%)							
Huile de palme	6943	7121	6774	7100	6980	6984	+0,5%
Huile de soja	276	322	287	295	301	296	+9,1%
" dans les impor soja	2334	2532	2615	2432	2478	2478	+6,2%
Huile soja totale	2610	2854	2902	2727	2779	2774	+6,5%
Tot huile palme+soja	9553	9975	9676	9827	9759	9758	+2,2%
Taux de protéine pure dans les oléagineux bétail et protéagineux (pois, haricot, lupin) d'origine UE							
Oléagineux UE	6,48	6,04	5,80				
Oléagineux totaux	20,53	21,59	21,17				
UE/total oléagineux	31,6%	28%	27,4%				
Protéag. UE:1000 t	0,52	0,73	0,71				
Protéa UE/oléagi UE	8%	12,1%	12,2%				
Proté UE/tous oléagi	2,53%	3,38%	3,35%				

Source : [https://ec.europa.eu/agriculture/market-observatory/crops/oilseeds-protein-crops/balance-sheets\\_en](https://ec.europa.eu/agriculture/market-observatory/crops/oilseeds-protein-crops/balance-sheets_en)

Cette dépendance croissante de l'UE vis-à-vis des importations du complexe oléagineux (graines, tourteaux, huile) a d'importants effets néfastes sur l'environnement (dégradation des terres à grande échelle, déforestation et perte de biodiversité), l'expulsion des agriculteurs (accaparement des terres) de ces grandes exploitations et exploitation de la main-d'œuvre des pays exportateurs – principalement d'Amérique du Sud pour le soja et d'Asie du Sud-Est (Indonésie et Malaisie pour l'huile de palme, mais aussi Colombie, sans oublier de nouvelles plantations en Afrique subsaharienne) – ainsi que dans l'UE étant donné l'impact globalement positif des oléagineux sur l'environnement de l'UE, même si la production de légumineuses et d'autres légumineuses (non concernées par le BHA) serait meilleure mais elle reste très faible.

A fortiori la volonté de l'UE de finaliser l'accord de libre échange avec le Mercosur ne s'abaisse pas à prendre en compte ces considérations de l'impact sur l'environnement du Mercosur.

### **- D'abord l'impact sur les terres mobilisées en Argentine et au Brésil :**

*"Les produits riches en protéines consommés en Europe sont importés à 75%, dont 83% sont du soja, dont 60% viennent du Brésil et d'Argentine... En 1961, la superficie de soja nécessaire au Brésil et en Argentine pour exporter vers l'UE était de 0,1 million d'hectares et presque entièrement situés au Brésil (99%). En 2008, la superficie de soja requise pour les exportations des deux pays vers l'UE était passée à 11,8 millions d'hectares, dont la majorité (53%) était située au Brésil<sup>5</sup>.*

*Cette explosion de l'expansion de la zone de soja s'est principalement produite dans les prairies tropicales et la savane (2,2 millions d'hectares au Brésil et 4,5 millions d'hectares en Argentine) et dans les forêts tropicales (4 millions d'hectares au Brésil et 1 million d'hectares en Argentine)... Environ 6 millions d'hectares de prairies permanentes et pâturages perdus peuvent être imputés aux importations de soja de l'UE venant du Brésil et d'Argentine... Les importations de soja représentent une part considérable de l'importation virtuelle totale des terres cultivées du Brésil et d'Argentine par l'Europe (environ 40% des 51 millions d'hectares)".*

### **- Ensuite, l'impact des pertes environnementales nettes en valeur :**

*"Le secteur agricole brésilien et argentin tire environ 2,3 milliards de dollars/an de ses exportations de soja vers l'Europe (11,7 millions d'hectares en 2008 pour une valeur nette de 200 \$/ha/an de superficie en soja.*

*Pour l'Europe, le coût des importations de soja du Brésil et d'Argentine est d'environ 10 milliards de dollars (34 millions de tonnes en 2008 pour un prix du marché du tourteau de soja d'environ 300 \$/tonne). L'avantage pour l'Europe pourrait être représenté par la valeur du secteur de l'élevage européen nourri au soja : 145 milliards de dollars en 2008. Il s'agit de la valeur totale du secteur de l'élevage de l'UE-27 en 2008 : 152 milliards €, ou 220 milliards de*

---

<sup>5</sup> Annelies Boerema, Alain Peeters, Sanne Swolfs, Floor Vandevenne, Sander Jacobs, Jan Staes and Patrick Meire, *Soybean Trade: Balancing Environmental and Socio-Economic Impacts of an Intercontinental Market*, 31 May 2016, <https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0155222>

dollars au taux de change de 2008), multipliée par la part de 68% du secteur de l'élevage nourri au tourteau de soja, en équivalent protéine.

*Cependant, lorsque l'on examine les conséquences environnementales ayant des effets à l'échelle mondiale et à long terme, nos résultats démontrent que l'importation de soja pourrait ne pas être du tout bénéfique. Pour 2008, une perte environnementale de 120 milliards de dollars a été calculée. Cela confirme que les avantages agro-industriels sont souvent obtenus au détriment de l'environnement et des générations futures".*

### **Pour les importations d'huile de palme :**

Par manque de temps, citons le rapport très documenté et intéressant du Parlement européen "sur l'huile de palme et la déforestation des forêts tropicales humides" du 17 mars 2017 de Kateřina Konečná de la Commission de l'environnement qui, entre autres : "72. Demande à la Commission de garantir la cohérence des synergies entre la politique agricole commune (PAC) et d'autres politiques de l'Union et de les favoriser, et de veiller à ce qu'elles soient menées d'une manière compatible avec les programmes de lutte contre la déforestation dans les pays en développement, comme le REDD; demande à la Commission de garantir que la réforme de la PAC n'entraîne pas, directement ou indirectement, de nouvelles déforestations et qu'elle soutienne l'objectif de mettre un terme à la déforestation au niveau mondial; invite la Commission et les États membres à veiller à ce que les problèmes environnementaux liés à la déforestation causée par la culture de palmiers à huile soient également examinés à la lumière des objectifs de la stratégie de l'Union européenne en faveur de la biodiversité à l'horizon 2020, qui doit faire partie intégrante de l'action extérieure de l'Union dans ce domaine... 82. Constate avec inquiétude que 46 % du volume total d'huile de palme importé par l'Union européenne est utilisé pour la production de biocarburants et que ce volume nécessite l'utilisation d'environ un million d'hectares de terres tropicales; demande à la Commission de prendre des mesures pour faire progressivement cesser l'utilisation d'huiles végétales qui entraînent la déforestation, y compris l'huile de palme, dans les biocarburants, de préférence d'ici 2020"<sup>6</sup>.

**Conclusion finale** : non seulement l'UE devrait supprimer l'article 33 de ses propositions sur les Plans stratégiques pour la prochaine PAC, mais elle devrait augmenter considérablement ses subventions couplées aux protéines destinées à l'aliment du bétail (oléagineux, protéagineux et autres légumineuses) tout en réduisant les aides découplées et en taxant les exportations subventionnées correspondantes. En fait, l'UE devrait réduire à long terme sa production d'oléagineux, liée à la nécessité de réduire la production de biocarburants issus de cultures alimentaires, en faveur d'une augmentation de la production de protéagineux et légumineuses, comme le prévoit le scénario Afterres2050 de Solagro<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2017-0066+0+DOC+XML+V0//FR>

<sup>7</sup> <https://afterres2050.solagro.org/a-propos/le-projet-afterres-2050/>

## Annexes

### Article 33 du Projet de Règlement de la CE du 1<sup>er</sup> juin 2018 sur les Plans stratégiques<sup>1</sup>

#### Article 33

#### *Mise en œuvre du mémorandum d'accord entre la Communauté économique européenne et les États-Unis d'Amérique concernant les graines oléagineuses*

"1. Lorsque l'intervention sous la forme de l'aide couplée au revenu concerne une partie ou la totalité des graines oléagineuses visées à l'annexe du mémorandum d'accord entre la Communauté économique européenne et les États-Unis d'Amérique concernant les graines oléagineuses, la totalité de la surface destinée à bénéficier d'une aide sur la base des réalisations prévues incluses dans les plans stratégiques relevant de la PAC des États membres concernés ne doit pas dépasser la surface d'aide maximale pour l'ensemble de l'Union, afin de garantir le respect des engagements internationaux de cette dernière.

Au plus tard six mois après l'entrée en vigueur du présent règlement, la Commission adopte des actes d'exécution fixant une surface de référence indicative concernant l'aide pour chaque État membre, calculée sur la base de la part de chaque État membre dans la surface de culture moyenne de l'Union au cours des cinq années précédant l'année de l'entrée en vigueur du présent règlement. Ces actes d'exécution sont adoptés conformément à la procédure d'examen visée à l'article 139, paragraphe 2.

2. Chaque État membre qui a l'intention d'octroyer une aide couplée au revenu pour les graines oléagineuses concernées par le mémorandum d'accord visé au paragraphe 1 indique les réalisations prévues respectives en termes d'hectares dans sa proposition de plan stratégique relevant de la PAC visée à l'article 106, paragraphe 1.

Si, à la suite de la notification de l'ensemble des réalisations prévues par les États membres, la surface d'aide maximale pour l'ensemble de l'Union est dépassée, la Commission calcule pour chaque État membre ayant notifié un dépassement par rapport à sa surface de référence, un coefficient de réduction proportionné au dépassement des réalisations prévues. Il devrait en résulter une adaptation de la surface d'aide maximale pour l'ensemble de l'Union visée au paragraphe 1. Chaque État membre concerné doit être informé de ce coefficient de réduction dans les observations de la Commission relatives au plan stratégique relevant de la PAC conformément à l'article 106, paragraphe 3. Le coefficient de réduction est fixé pour chaque État membre dans l'acte d'exécution par lequel la Commission approuve son plan stratégique relevant de la PAC conformément à l'article 106, paragraphe 6.

Les États membres ne modifient pas leur surface d'aide de leur propre initiative après la date indiquée à l'article 106, paragraphe 1.

3. Lorsque les États membres ont l'intention d'augmenter leurs réalisations prévues visées au paragraphe 1, telles qu'approuvées par la Commission dans les plans stratégiques relevant de la PAC, ils notifient à la Commission les réalisations prévues révisées au moyen d'une demande de modification des plans stratégiques relevant de la PAC, conformément à l'article 107, avant le 1<sup>er</sup> janvier au cours de l'année précédant l'année de demande concernée.

Le cas échéant, afin d'éviter que la surface d'aide maximale pour l'ensemble de l'Union visée au premier alinéa soit dépassée, la Commission révisé les coefficients de réduction visés audit paragraphe pour tous les États membres qui ont dépassé leur surface de référence dans leurs plans stratégiques relevant de la PAC.

La Commission informe les États membres concernés au sujet de la révision du coefficient de réduction avant le 1<sup>er</sup> février de l'année précédant l'année de demande concernée.

Chaque État membre concerné soumet une demande correspondante de modification de son plan stratégique relevant de la PAC avec le coefficient de réduction révisé visé au deuxième alinéa avant le 1<sup>er</sup> avril de l'année précédant l'année de demande concernée. Le coefficient de réduction révisé est fixé dans l'acte d'exécution approuvant la modification du plan stratégique relevant de la PAC visé à l'article 107, paragraphe 8.

4. En ce qui concerne les graines oléagineuses sur lesquelles porte le mémorandum d'accord visé au paragraphe 1, premier alinéa, les États membres communiquent à la Commission, dans les rapports annuels d'exécution visés à l'article 121, le nombre total d'hectares pour lesquels une aide a effectivement été versée."

### **Document de la CE sur "Les oléagineux et les protéagineux dans l'UE" d'octobre 2011<sup>8</sup>**

"Suite à la décision prise dans le cadre du bilan de santé de la PAC en 2008 d'abolir le paiement spécifique pour les cultures énergétiques et le régime de gel des terres, il n'y a plus de restriction à la superficie de l'UE consacrée aux oléagineux. -si la clause concernant les sous-produits de terres soumises à un gel de terre n'a aucune pertinence.

En d'autres termes, bien que l'accord de Blair House reste en vigueur, dans le contexte de la PAC actuelle, la production de graines oléagineuses dans l'Union européenne n'est pas limitée".

### **Extrait du rapport de l'USDA du 29 mars 2018<sup>9</sup>**

#### **L'Accord de Blair House**

"Le Mémorandum d'accord de 1992 sur les oléagineux (ou accord de Blair House) conclu entre les États-Unis et l'Union européenne a été inclus dans la liste d'engagements de l'UE à l'OMC et a résolu un différend de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce sur les programmes de soutien interne de l'UE ayant limité l'accès des États-Unis au marché des oléagineux de l'UE. Comme indiqué précédemment, il n'y a pas d'aide spécifique aux oléagineux, l'ABH est maintenu mais n'est pas utilisé."

---

<sup>8</sup> [https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/cereals/factsheet-oilseeds-protein-crops\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/cereals/factsheet-oilseeds-protein-crops_en.pdf)

<sup>9</sup>

[https://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Oilseeds%20and%20Products%20Annual\\_Vienna\\_EU-28\\_3-29-2018.pdf](https://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Oilseeds%20and%20Products%20Annual_Vienna_EU-28_3-29-2018.pdf)