Institut Français d'Économie
SciencesPo

Blog ??
2024

Le Green Deal dans l'agriculture (II) : enjeux de souveraineté et de soutenabilité environnementale

Sandrine Levasseur

Publié le 23 février 2024

Le 30 janvier 2023, l'OFCE a organisé une Conférence-débat sur le thème du « Green Deal dans l'agriculture » . L'objectif était d'aborder les principaux enjeux du Pacte vert européen en faisant se côtoyer divers experts académiques

Le 30 janvier 2023, l'OFCE a organisé une Conférence-débat sur le thème du « Green Deal dans l'agriculture » . L'objectif était d'aborder les principaux enjeux du Pacte vert européen en faisant se côtoyer divers experts académiques (Jacques Le Cacheux, Université de Pau ; Hervé Guyomard, INRAE; Christophe Bureau, AgroParisTech ; Carine Barbier, CNRS-CIRED; une représentante de la Commission européenne Marion Maignan, et un représentant du monde agricole Guillaume Cabot du syndicat des Jeunes Agriculteurs). Cette matinée, fructueuse, a donné lieu à un appel à contributions pour publication dans *La Revue de l'OFCE*. Quatre articles en sont l'aboutissement et constituent le dossier « Agriculture européenne: enjeux de souveraineté et de soutenabilité environnementale ».

Au regard des manifestations d'agriculteurs qui ont débuté en janvier 2024 en France et dans plusieurs pays de l'Union européenne, ce dossier revêt une actualité toute particulière. Nul doute aussi qu'au Salon international de l'Agriculture qui se déroule à Paris du 24 février au 2 mars 2024, les discussions à propos du *Green Deal* seront très présentes.

1 Le *Green deal* : définition et état d'avancement dans l'agriculture

Lancé en décembre 2019, le *Green Deal*[1] formule des ambitions importantes en matière climatique et environnementale pour l'Union européenne (UE). Son objectif ultime consiste à faire de l'Europe le premier continent neutre en émissions de gaz à effet de serre (EGES) d'ici 2050 tandis que, de manière intermédiaire, il est prévu une baisse de 55 % des EGES en 2030 par rapport à 1990.

[1]Levasseur S. (2023), « Le Green Deal dans l'agriculture : quelques éléments de cadrage », *Blog de l'OFCE*, 26 janvier 2023.

Dans le secteur agricole, la stratégie *Farm-to-Fork* ou « De la ferme à la fourchette » constitue la pierre angulaire de la transition vers des modes de production et de consommation plus respectueux de l'environnement, de sa biodiversité et de la santé des citoyens européens. Formulée en mai 2022 par la Commission européenne, cette stratégie définit des objectifs quantitatifs à l'horizon 2030 tels que diviser par deux le recours aux pesticides, aux engrais chimiques et aux pesticides, consacrer 25 % des terres agricoles à l'agriculture biologique ou encore laisser 4 % des terres improductives (jachère, haies, mares, etc).

Quatre ans plus tard, plusieurs évènements dont la Loi de restauration de la nature (votée en juin 2023, mais vidée de sa substance) et la suspension de certains objectifs quantitatifs tels que la réduction de l'usage des pesticides et la mise en jachère (en février 2024, par la Commission européenne suite aux manifestations d'agriculteurs), montrent à quel point le *Green deal* ne fait pas consensus, et en premier lieu au sein du monde agricole.

Ce dossier de la *Revue de l'OFCE* dédiée à l'agriculture arrive à point nommé en apportant des éléments d'éclairage sur les grandes questions et interrogations qui entourent le *Green Deal*.

2 Des éclairages utiles à propos du *Green deal*

L'article de Thierry Pouch et Marine Raffray **« Éclipse puis résurgence de la souveraineté alimentaire : une approche en termes d'économie politique »** propose une mise en perspective historique d'une notion clé, celle de souveraineté alimentaire, dont le renouveau, déjà amorcé avec la pandémie de 2020, est devenu patent depuis l'invasion de l'Ukraine par la Russie. Les auteurs y montrent comment la politique agricole commune (PAC), mise au service de la volonté de réduire les dépendances alimentaires de ce qui était alors la Communauté européenne, a permis d'atteindre l'autosuffisance alimentaire mais aussi de faire de la Communauté une grande puissance exportatrice, notamment en céréales. L'article souligne toutefois que la recherche de l'indépendance en matière de production des biens alimentaires s'est accompagnée d'un accroissement des dépendances en termes d'intrants, notamment en protéines végétales et engrais chimiques[2]. En outre, si le contexte géopolitique actuel est propice à la résurgence de la notion de souveraineté alimentaire, cette notion ne fait cependant pas consensus. En témoignent, notamment, les Plans stratégiques nationaux des Etats membres censés décliner sur chacun des 27 territoires, les grands principes d'une nouvelle PAC plus « verte », en vue de se conformer aux principes du *Green Deal*. Comme le soulignent les auteurs, la société est traversée par des oppositions entre ceux qui arguent que respecter le *Green Deal* permettra de résorber la dépendance aux engrais chimiques (et donc restaurera notre souveraineté en amont) et ceux qui avancent qu'un moindre recours aux engrais portera préjudice aux rendements des productions agricoles (et donc mettra à mal notre souveraineté en aval). Plus généralement, ce sont les pratiques agro-écologiques que le *Green Deal* promeut qui font l'objet d'attaques par ceux qui sont

[2] Sur la dépendance aux intrants, voir aussi le chapitre de S. Levasseur « Sécurité alimentaire et autonomie stratégique de l'Union européenne », *in* L'économie européenne 2023-2024, Editions La découverte.

opposés au verdissement de l'agriculture européenne[3].

Deux articles du dossier s'intéressent spécifiquement aux « outils » disponibles pour atteindre les objectifs du Green Deal dans l'UE. Tout d'abord, Hervé Guyomard, Louis-Georges Soler et Cécile Détang-Dessendre, dans « **La transition du système agroalimentaire européen dans le cadre du Pacte vert : mécanismes économiques et points de tension »** quantifient l'impact de la mobilisation conjointe de trois leviers que sont l'extensification de l'agriculture européenne, la réduction des pertes et gaspillages, la diminution des produits carnés dans nos régimes alimentaires. Leurs résultats, obtenus dans le cadre d'un modèle en équilibre partiel, corroborent, globalement, ceux des précédentes études : la mise en place du *Green Deal* aura pour effet de réduire les productions agricoles européennes, de modifier les prix relatifs et d'augmenter les importations en provenance des pays tiers. Les EGES liées aux productions européennes seraient fortement diminuées bien que partiellement compensées par les émissions contenues dans les importations. La biodiversité serait accrue. L'article souligne ainsi les points de tension induits par une agriculture plus respectueuse de l'environnement, qui contribuerait à lutter contre le réchauffement climatique mais au risque de dégrader la balance commerciale en produits agroalimentaires. Cependant, les auteurs argumentent que ce constat ne peut suffire pour affirmer que la souveraineté alimentaire de l'UE serait menacée : les (in-)dépendances amont/aval doivent être reconsidérées et, éventuellement, accompagnées de mesures correctrices. Ensuite, l'article de Sandrine Levasseur, **« Reducing EU cattle numbers to reach greenhouse gas targets »**, évalue plus particulièrement l'impact d'une réduction du cheptel bovin dans les pays de l'UE en vue de répondre à la baisse des EGES sous-tendue par le *Green Deal*. Cette option radicale de lutte contre le réchauffement climatique a notamment fait l'objet de propositions par les gouvernements irlandais et néerlandais ainsi que par la Cour des Comptes en France. Le principal argument qui préside à la réduction des effectifs bovins est leur forte responsabilité dans les EGES du secteur agricole, essentiellement du fait de leur émission de méthane. Une mise à contribution de 30 % de ces effectifs à l'objectif 2030 de réduction des EGES aurait un impact notable sur le cheptel bovin de l'UE ainsi que sur la consommation de viande bovine des citoyens européens en l'absence de substitution par les importations. Finalement, l'article aborde la question des solutions technologiques disponibles et des modèles de production agricoles possibles comme alternatives à une réduction drastique des effectifs bovins. Des choix sont – et seront – inéluctables.

Le dossier se conclut par l'article de Jacques Le Cacheux dont le titre, **« Agriculture ‹durable› et alimentation ‹saine› en Europe : De la ferme à la fourchette…, un très long chemin »**, résume bien la difficulté de la tâche. Certes, chacun, et en premier lieu, le milieu agricole, reconnaît la nécessité d'une agriculture au service d'une alimentation « saine ». Pour autant, les intérêts contraires – voire divergents – compliquent le chemin vers cet objectif, tout particulièrement dans un contexte géopolitique dont les conséquences en termes d'inflation des biens alimentaires et la crainte de la perte de souveraineté alimentaire sont prégnantes. L'article rappelle de manière exhaustive, et souvent chiffrée, ce que nous avons à gagner en changeant

[3]D'un point de vue géopolitique, la dépendance de l'UE aux intrants a aussi son importance selon qu'il s'agit des protéines végétales (dont les importations sous forme de tourteaux de soja proviennent à plus de 80 % du Brésil et de l'Argentine) ou des engrais chimiques (importés à hauteur de 30 % de Russie avant le conflit russo-ukrainien et fortement réduits mais pas totalement annulés depuis lors). Voir S. Levasseur (op.cit) pour une analyse des réponses de l'UE à la dépendance aux intrants.

de systèmes de production agricole et de consommation alimentaire (e.g. une meilleure qualité de l'eau, un recul de l'obésité, l'augmentation de la biodiversité, etc.) et comment la PAC, qui a longtemps financé et encouragé l'intensification des productions agricoles, peut y contribuer. Notamment, l'auteur appelle à un véritable verdissement de la PAC, soulignant que les aides actuelles aux pratiques agro-environnementales ne représentent, en moyenne, que quelques pourcentages du revenu des agriculteurs français. Mais, et c'est là la partie la plus complexe d'une stratégie de changement systémique, il faut aussi faire évoluer rapidement les consommations alimentaires (notamment, en réduisant la consommation des produits carnés), ce qui nécessite la mise en place de politiques publiques proactives. À ce titre, au-delà des campagnes d'information, de l'éducation scolaire, de labels nutritionnels et environnementaux plus explicites, l'auteur propose de mobiliser l'outil fiscal en généralisant la taxe « soda » aux contenus qui augmentent les risques sanitaires et en appliquant aux produits alimentaires une taxe environnementale tenant compte des EGES tout le long de la chaîne de production.

Le dossier, au travers de ses quatre articles, proposent donc des pistes de réflexion sur la façon de mieux articuler productions agricoles, consommations alimentaires et environnement. Dans chacun des articles, les questions relatives à la souveraineté alimentaire, aux dépendances, au recours aux importations y sont présentes, *a minima* implicitement. De même, la transition vers d'autres systèmes de production agricole y est discutée, selon des variantes palpables d'un article à l'autre. En ce sens, le dossier propose un aperçu des discussions en cours sur les nouveaux modèles agricoles possibles.

Veuillez citer ce travail comme suit :

Sandrine Levasseur (2024). « Le Green Deal dans l'agriculture (II) : enjeux de souveraineté et de soutenabilité environnementale », *Blog IFE*.

Rédacteurs en chef : Elliot Aurissergues & Paul Malliet