

# AGRICULTURE EUROPÉENNE

## Enjeux de souveraineté et de soutenabilité environnementale

**Sandrine Levasseur**

*Sciences Po, OFCE*

Le 30 janvier 2023, l'OFCE a organisé une conférence-débat sur le thème du « *Green Deal* dans l'agriculture<sup>1</sup> ». 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, syndicat des Jeunes Agriculteurs). Cette matinée, fructueuse, a donné lieu à un appel à contributions dont ce dossier, constitué de quatre articles, est l'aboutissement.

Au regard des manifestations d'agriculteurs qui se sont déroulées en janvier 2024 en France et dans plusieurs pays de l'Union européenne, ce dossier revêt une actualité toute particulière.

### Le *Green Deal* : définition et état d'avancement dans l'agriculture

Lancé en décembre 2019, le *Green Deal*<sup>2</sup> formule des ambitions importantes en matière climatique et environnementale pour l'Union européenne (UE). Son objectif ultime consiste à faire de l'Europe le

---

1. <https://www.ofce.sciences-po.fr/workshops/workshop.php?id=27>.

2. Levasseur S., 2023, « Le *Green Deal* dans l'agriculture : quelques éléments de cadrage », Blog de l'OFCE, 26 janvier, <https://www.ofce.sciences-po.fr/blog/le-green-deal-dans-lagriculture-i-quelques-elements-de-cadrage/>.

premier continent neutre en émissions de gaz à effet de serre (EGES) d'ici à 2050 tandis que, de manière intermédiaire, il est prévu une baisse de 55 % des EGES en 2030 par rapport à 1990.

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 événements, 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, à la suite des 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* dédié à l'agriculture arrive à point nommé en apportant des éléments d'éclairage sur les grandes questions et interrogations qui entourent le *Green Deal*.

## 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, en particulier en protéines végétales et engrais

chimiques. En outre, si le contexte géopolitique actuel est propice à la résurgence de la notion de souveraineté alimentaire, celle-ci ne fait cependant pas consensus. En témoignent notamment les plans stratégiques nationaux des États membres censés décliner sur chacun des 27 territoires les grands principes d'une nouvelle PAC plus « verte », en vue de se conformer à ceux 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 à ces engrais portera préjudice aux rendements des productions agricoles (et donc mettra à mal notre souveraineté en aval). Plus généralement, ce sont les pratiques agroécologiques promues par le *Green Deal* qui font l'objet d'attaques par ceux qui sont opposés au verdissement de l'agriculture européenne.

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, et 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 de 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 agricole possibles comme alternatives à une réduction drastique des effectifs de 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 de crainte d'une perte de souveraineté alimentaire sont prégnantes. L'article rappelle de manière exhaustive, et souvent chiffrée, ce que nous avons à gagner en changeant de systèmes de production agricole et de consommation alimentaire (par exemple une meilleure qualité de l'eau, un recul de l'obésité, une augmentation de la biodiversité, etc.), et comment la PAC, qui a longtemps financé et encouragé l'intensification des productions agricoles, peut y contribuer. L'auteur appelle notamment 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 (en particulier 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.

Au travers de ses quatre articles, ce dossier propose 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 et au recours aux importations sont présentes, *a minima* implicitement. De même, la transition vers d'autres systèmes de production agricole est discutée, selon des variantes palpables d'un article à l'autre. En ce sens, ce dossier propose un aperçu des discussions en cours sur les nouveaux modèles agricoles possibles. ■

