

La gestion des terres à une époque de grands défis

Le « Pacte vert pour l'Europe » et ses stratégies afférentes.

ELO est une fédération d'associations nationales d'entrepreneurs ruraux gérant des terres agricoles, forestières et environnementales dans toute l'Europe.

Les propriétaires et les gestionnaires de terres jouent un rôle essentiel dans la gestion des ressources rurales : eau, sols, biodiversité, écosystèmes et paysages culturels qu'ils aident à maintenir. Ces activités de gestion des terres sont généralement des entreprises familiales multigénérationnelles actives dans l'agriculture, l'horticulture et la sylviculture, et qui se sont diversifiées dans la transformation des produits alimentaires, forestiers, les loisirs, l'hôtellerie, le tourisme rural, l'artisanat et les activités artisanales, créatives et de services. La responsabilité, la résilience, la transmission et la durabilité sont des concepts clés pour ces entreprises.

Les gestionnaires des terres reconnaissent pleinement les menaces que le rythme actuel du changement climatique et la dégradation des ressources naturelles (biodiversité, sols et eau) font peser sur leurs entreprises et leurs moyens de subsistance. ELO soutient donc totalement le fait que l'Union européenne accorde une priorité absolue à la restauration de la stabilité climatique et du fonctionnement des écosystèmes.

Ce document se veut être un commentaire constructif sur les stratégies de développement, que la Commission européenne lance avec le « Pacte vert pour l'Europe ».

Contenu

Résumé

1. Introduction : Un « *Pacte vert pour l'Europe* » "
2. La pandémie de Covid-19 : une complication supplémentaire pour le débat
3. Quatre défis pour le système alimentaire et la gestion des terres
4. Quelle direction prendre ? Sommes-nous prêts à prescrire des politiques ?
 - 4.1. Les impacts de la désintensification sur la sécurité alimentaire, les prix et le commerce ?
 - 4.2. Le changement climatique exige-t-il de libérer des terres de l'agriculture ?
 - 4.3. Quel est le dosage crédible des politiques à mettre en œuvre pour réaliser les changements proposés ?
5. Conclusions

Résumé

ELO salue le « *Pacte vert pour l'Europe* » de la Commission européenne. Avant même la pandémie de Covid-19, le débat européen était déjà très animé sur l'avenir de l'alimentation, de l'agriculture et de l'utilisation des terres. Le débat s'est centré sur quatre défis : le changement climatique, la perte de biodiversité, les impacts des régimes alimentaires inappropriés sur la santé humaine ainsi que sur la structure et le fonctionnement du système alimentaire.

Ces débats ont fait rage pendant de nombreuses années ont dégagé deux "visions du monde". L'une avance que le système alimentaire actuel, tant au niveau de la consommation que de la production, n'est pas durable du point de vue environnemental et qu'une transition vers un nouveau système fondé sur une agriculture moins intensive est nécessaire. L'autre met l'accent sur la marginalité économique des systèmes agricoles actuels et estime que la demande alimentaire mondiale croissante ne peut être satisfaite que par une intensification durable de la production. Aucun de ces points de vue n'a toutefois saisi le détail des implications de ces défis pour l'utilisation des terres, l'agriculture et le système alimentaire.

Le « *pacte vert pour l'Europe* » soutient implicitement le premier de ces deux points de vue. Il décrit une série de changements qu'il considère comme nécessaires pour évoluer vers un système alimentaire plus durable sur le plan environnemental. Le travail de mise en oeuvre des grandes orientations du « *Pacte vert pour l'Europe* » en stratégies pour le système alimentaire et la biodiversité est en cours. Celles-ci devraient être publiées en mai 2020, avec une stratégie forestière à une date ultérieure.

ELO **NE** rejette **PAS** la conclusion selon laquelle notre système alimentaire actuel n'est pas durable du point de vue environnemental, ni que certains des changements suggérés dans le « *Pacte vert pour l'Europe* » pourraient être nécessaires. ELO **FAIT VALOIR** qu'il n'existe pas encore d'analyse solide qui tienne suffisamment compte des quatre défis pour soutenir les mesures spécifiques indiquées par le « *Pacte vert pour l'Europe* » et qui soit étoffée dans les stratégies. Or, l'élaboration des politiques européennes est censée toujours être accompagnée d'analyses d'impact convaincantes montrant comment les changements de politique sont justifiés. Ces analyses ne sont pas encore dans le domaine public, elles devraient l'être. Mais dans tous les cas, ELO suggère qu'il n'est pas approprié de produire des objectifs politiques quantifiés pour des éléments spécifiques tels que l'utilisation de pesticides et d'engrais et l'agriculture biologique tant que ces trois grandes lacunes dans l'analyse n'ont pas été débattues et comblées. Celles-ci sont résumées comme suit:

- **Les impacts de la désintensification sur la sécurité alimentaire, les prix et le commerce.**

Les partisans de la désintensification de l'agriculture européenne sont honnêtes en expliquant qu'elle devrait s'accompagner d'une réduction des déchets alimentaires et d'une

diminution de la consommation alimentaire pour des raisons sanitaires et environnementales. Ils doivent être tout aussi honnêtes et ouverts lorsqu'ils expliquent qu'il s'agira probablement d'une politique entraînant une hausse des prix des denrées alimentaires et qu'elle nécessitera des changements proportionnels en matière de bien-être social et de politique commerciale. Il est difficile de quantifier ces effets, mais les preuves concernant les revenus agricoles, le prix des denrées alimentaires, la production et la consommation comme les impacts sur le commerce international doivent faire partie intégrante des arguments en faveur de telles stratégies.

- **L'objectif de neutralité carbone d'ici 2050 exige-t-il que les terres soient libérées de l'agriculture ?**

Étant donné que les émissions agricoles ne peuvent pas être éliminées d'ici 2050, certaines émissions restantes devront être compensées par des changements dans l'utilisation des terres qui favorisent l'absorption du carbone. Cela ne peut pas être réalisé en ne changeant le système agricole que dans la seule zone agricole existante. Dans la plupart des pays, cela impliquera un certain changement d'utilisation des terres agricoles. Les stratégies pour le système alimentaire (« *de la ferme à la table* »), la biodiversité et la sylviculture doivent être analysés conjointement avec la législation européenne sur le climat qui prescrit la neutralité climatique à l'horizon 2050. Pour que la société accepte la nature et l'ampleur du changement nécessaire sur le système alimentaire et sur l'utilisation des terres, ces questions doivent être pleinement exposées. Il existe une forte interaction entre une stratégie de désintensification de la production agricole et les changements d'utilisation des terres qui pourraient être nécessaires à la stabilisation du climat. Est-il possible et crédible de réduire à la fois l'intensité de la production agricole et la superficie agricole tout en maintenant la contribution de l'UE à sa propre sécurité alimentaire et à celle du monde ? Cette analyse doit être menée par chaque État membre en utilisant une analyse cohérente avant que nous puissions être prêts à définir les stratégies correctes pour le système alimentaire et pour l'utilisation des terres.

- **Quel dosage politique crédible pour apporter les changements suggérés ?**

Les mécanismes envisagés pour conduire les changements dans le système agricole et l'utilisation des terres tels que décrits dans « *le pacte vert pour l'Europe* » doivent être exposés. De nombreux cadres politiques devront être mis à contribution. Il convient donc d'expliquer quelles tâches et quels éléments seront intégrés dans la réforme de la PAC, comment cela sera fait et financé via un budget approprié de la PAC, ou par d'autres sources publiques, privées et par les consommateurs. Une série de politiques complémentaires à la PAC devront être mises en œuvre.

En bref, les membres d'ELO veulent que les entreprises durables soient soutenues par la société et épousent dans son ensemble l'orientation prise par « *le pacte vert pour l'Europe* ». Cependant, ses stratégies ne se concrétiseront pas s'il n'est pas démontré qu'elles

répondent d'un besoin sociétal avec une connaissance approfondie de leurs implications sur la production alimentaire, les prix, l'utilisation des terres et les échanges commerciaux. Sans cela, le soutien politique ne sera pas assuré.

Les gestionnaires de terres sont prêts à envisager une nouvelle vision du système alimentaire et de l'utilisation des terres, y compris une vision avec des prix alimentaires plus élevés, un régime commercial différent et une évolution vers plus de sylviculture. Toutefois, ils ont besoin d'être rassurés sur le respect des conditions nécessaires à la viabilité de leurs exploitations.

1 Le « pacte vert européen »

ELO accueille avec intérêt le nouveau « « Pacte vert pour l'Europe » » de la Commission européenne lancé en décembre 2019.

La communication sur le « pacte vert pour l'Europe¹ » a rapidement été suivie d'une série de consultations et de documents élaborant des stratégies pour les secteurs et activités clés qui ont un impact sur le climat et l'environnement. Il s'agit bien entendu des principaux secteurs de gestion des terres, à savoir l'alimentation, l'agriculture et la sylviculture. Trois stratégies sont en préparation pour les secteurs "de la ferme à la table", "la biodiversité" et la sylviculture². Le « Pacte vert pour l'Europe » énonce des objectifs et des orientations politiques à la fois généraux et spécifiques pour les secteurs de l'alimentation et de la gestion des terres. Même si aucun des documents sectoriels n'a été publié, des débats sont déjà en cours sur la réponse la plus appropriée à ces défis.

Malheureusement, le fait de se concentrer seulement sur deux ou trois des mesures spécifiques compromet le débat en polarisant plutôt qu'en rassemblant les principales parties prenantes³.

Entre-temps, les préoccupations de nombreuses parties prenantes ont été exacerbées par le stress causé par la pandémie de coronavirus et l'arrêt économique qui en a résulté dans pratiquement tous les secteurs, à l'exception des systèmes de santé et d'alimentation et des services publics.

ELO craint que, bien avant que les liens et la cohérence globale entre les quatre défis à relever ne soient suffisamment compris et acceptés, **les stratégies individuelles relatives aux systèmes d'alimentation et de gestion des terres ne dégénèrent rapidement en débats non constructifs et conflictuels sur des seules mesures spécifiques quantifiées** et fixées dans le temps, notamment en ce qui concerne les engrais, les pesticides, l'agriculture biologique et les zones écologiquement favorisées et protégées.

La réponse à ces défis exige des politiques cohérentes et coordonnées, dotées de ressources appropriées, et non d'un patchwork de mesures d'ajustement de la politique actuelle.

Ce document présente le point de vue de ELO sur les défis à relever dans les domaines de l'alimentation, de la santé, de l'agriculture, de la sylviculture et de l'environnement, ainsi que sur l'ensemble des interventions politiques qui seront nécessaires pour les relever. Des réactions plus détaillées d'ELO sur les différentes stratégies suivront bien sûr leur publication.

¹ Commission européenne, "pacte vert pour l'Europe", 11 décembre 2019.

² Projet de texte e "la stratégie de la ferme à la fourchette" fuité par Politico le 28 février 2020 et le projet de texte de la « stratégie Biodiversité » fuité par arc2020 le 7 mai 2020.

³ Lettre de Copa-Cogeca appelant à "ajourner la communication de la stratégie de la ferme à la fourchette", 02 avril 2020.

2 La pandémie de Covid-19 : une complication de plus au débat

La déclaration de la Commission européenne, selon laquelle les "urgences" du changement climatique mondial et de l'appauvrissement de la biodiversité justifient un nouveau « *pacte vert pour l'Europe* » en tant que priorité politique, a été faite avant le déclenchement de la pandémie de Covid-19.

À la mi-mai 2020, la pandémie était loin d'être terminée : les prévisions de sa durée allaient de quelques mois à deux ans ou plus. La maladie elle-même touche toutes les régions et tous les secteurs de la société. Les mesures de confinement afin de contenir la transmission de la maladie provoquent des perturbations économiques dont l'ampleur pourrait dépasser celle de la Grande Dépression du début des années 1930. Les secteurs les plus touchés sont les voyages, le tourisme, l'hôtellerie, les services aux personnes et les loisirs y compris le sport. Les impacts se sont fait sentir sur l'ensemble du secteur manufacturier. La dette publique a explosé dans le but de tenter d'éviter un chômage de masse. Les commentateurs sont divisés quant à savoir si la déflation (comme l'effondrement des prix du pétrole) ou l'inflation serait la plus grande préoccupation une fois la pandémie terminée.

Les systèmes alimentaires et de boissons ont été perturbés par la fermeture du secteur de la restauration non-institutionnelle. Après une certaine perturbation initiale de l'approvisionnement due à la réaction des consommateurs à qui on a demandé de rester chez eux et de faire leurs courses moins fréquemment et qui ont donc accru leurs stocks domestiques, le système de distribution alimentaire s'est assez rapidement adapté aux nouvelles procédures de distanciation sociale. La continuité des approvisionnements a été largement réalisée. Les achats en ligne ont augmenté, et les fabricants de produits alimentaires ont réduit leurs lignes pour assurer un réapprovisionnement plus rapide des stocks et de la distribution. Les perturbations et les baisses de prix ont été particulièrement importantes pour certains produits agricoles, notamment ceux qui dépendent des ventes des cafés et des restaurants (par exemple, les meilleures coupes de bœuf et d'agneau) et pour le lait hautement périssable pour lequel il n'existe pas de stockage à la ferme. Les entreprises spécialisées dans les services de restauration souffrent. La poursuite du commerce international suscite des inquiétudes, même si celui-ci a largement résisté. La fourniture de main-d'œuvre saisonnière et occasionnelle pour la récolte de printemps et d'été ont été perturbées par les restrictions de voyage. Cependant, en principe, il y a un sous-emploi considérable de la main-d'œuvre domestique dans la plupart des pays. Cela tient aux problèmes de compétences et d'administration à surmonter pour permettre l'utilisation de cette réserve de main-d'œuvre afin de garantir que les récoltes ne soient pas gaspillées. Comme toujours, ce sont les plus pauvres de la société - dont le nombre a augmenté car de nombreuses petites entreprises ont perdu leurs revenus - qui souffrent le plus en cas de crise. Les banques alimentaires sont mises à rude épreuve, les filets de sécurité sociale sont déjà éprouvés.

Il est trop tôt pour juger de la résilience à long terme du système alimentaire face aux pandémies.

Il est loin d'être certain qu'il ne puisse pas y avoir une deuxième vague de Covid-19 ou des vagues ultérieures, avec toutes les conséquences économiques que cela entraînerait. La preuve des origines et des responsabilités dans la propagation du Covid-19 doivent encore être rassemblées et analysées de manière approfondie. Après quatre mois de pandémie, le système alimentaire a fait preuve d'une remarquable résilience. Reste à savoir si cela continuera si les taux d'infection et de mortalité augmentent à nouveau. De grandes questions se posent quant à la sécurité liée à notre dépendance auprès du commerce international pour l'approvisionnement en denrées alimentaires et en intrants alimentaires - y compris la main-d'œuvre, bien qu'aucune perturbation majeure n'ait encore été démontrée comme ayant cette cause. De même, nombreux sont ceux qui soulignent la pression intense que l'activité humaine, en particulier l'agriculture intensive, exerce sur les ressources naturelles et les écosystèmes en tant que facteurs d'origine et de propagation des maladies virales.

Cela nous amène aux questions centrales soulevées pour le système alimentaire de l'UE et l'utilisation des terres rurales qui sont des éléments essentiels du « *pacte vert pour l'Europe* » de la Commission.

3 Quatre défis pour le système alimentaire et la gestion des terres

Le secteur alimentaire et celui de la gestion des terres sont confrontés à quatre grands défis, eux-mêmes interdépendants.

- ❖ ***Le changement climatique.*** ELO ne doute pas que ce soit le défi le plus important. Si le réchauffement de la planète ne peut être maîtrisé, une part importante de la production agricole et forestière européenne sera sans doute impossible avant la fin de ce siècle en raison des hausses de température, des sécheresses prolongées, des incendies et méga-incendies, des précipitations plus irrégulières et des phénomènes plus extrêmes de tempêtes, d'inondations, de gelées, de parasites et de maladies avec leurs effets sur les écosystèmes, les processus et les cycles naturels. La disponibilité de l'eau, sa gestion et son stockage, ainsi que sa qualité, sont déjà une source de préoccupation majeure pour l'agriculture dans de nombreuses régions de l'UE. Un changement climatique incontrôlé intensifie ces défis.
- ❖ ***La perte de biodiversité et la perte consécutive d'écosystèmes fonctionnant en relation avec les sols, les pollinisateurs comme parmi et au côté de cultures agricoles.*** La pression démographique et la croissance économique ont fait que les ressources naturelles de l'Europe en sols, eau, air pur et habitats ont été mal utilisées pendant une longue période. Le capital naturel de l'Europe a donc été dégradé. Il doit être restauré. Le changement climatique accentue ce défi.
- ❖ ***Les effets de régimes alimentaires inappropriés sur la santé et le bien-être de l'homme et sur l'environnement.*** Les citoyens de l'UE en général ont une consommation insuffisante de fibres, de fruits et de légumes comme une

consommation excessive par rapport aux recommandations alimentaires en matière de protéines animales, de certaines graisses et de sucre. Cette situation a entraîné une surcharge pondérale et une obésité généralisée, qui sont à l'origine d'une série de maladies non transmissibles telles que le diabète de type 2 et les maladies coronariennes, avec des coûts de santé sociétaux importants. Le gaspillage généralisé de la nourriture tout au long de la chaîne alimentaire, y compris dans les services de restauration et à la maison, aggrave le caractère purement destructeur et le gaspillage des ressources dans le système alimentaire.

- ❖ ***La structure et le fonctionnement du système alimentaire.*** Il en résulte actuellement de faibles marges dans le secteur de la production primaire qui est systématiquement comprimé entre les fournisseurs en amont, beaucoup plus concentrés, et les transformateurs et distributeurs en aval. Ceci signifie un besoin de coopération et d'intégration plus horizontale et verticale dans la chaîne alimentaire ainsi qu' une meilleure réglementation des relations contractuelles . Le défi structurel a également induit un ensemble d'entreprises potentiellement surdimensionnées, certaines ayant des performances douteuses en matière d'environnement ou de bien-être animal. À l'autre bout de l'échelle, cela a conduit à une pauvreté rurale, à de l'exode et abandon des terres. Ces questions n'ont pas été suffisamment appréhendées ou pas de manière cohérente.

Le point essentiel est que ces quatre défis ne peuvent être relevés isolément. Ils doivent être abordés ensemble, de manière intégrée. Ils impliquent des considérations économiques, sociales, sanitaires, écologiques et environnementales et sont donc inévitablement politiques, ce qui nécessite des compromis sociétaux difficiles. Les remèdes ont également des effets aux niveaux local, régional, national et international.

Bien entendu, il est difficile de gérer ces quatre défis ensemble car un changement est nécessaire pour tous les participants au système alimentaire, des fournisseurs d'intrants aux agriculteurs, en passant par les transformateurs, les distributeurs et les services alimentaires et, bien sûr, l'ensemble de la population en tant que consommateurs et citoyens. Le système alimentaire de l'UE joue également un rôle important dans le commerce international. L'UE est le premier importateur mondial de produits agroalimentaires et un très grand exportateur, notamment de produits alimentaires transformés et de boissons à

forte valeur ajoutée. En raison de ces liens commerciaux étroits, l'approche réglementaire de l'UE dans un grand nombre de domaines exerce une influence internationale, par exemple en ce qui concerne la santé et le bien-être des animaux, les produits phytosanitaires, la technologie agricole, la sécurité alimentaire et la traçabilité. Aucune de ces questions n'est nouvelle, toutes font l'objet de débats depuis de nombreuses années.

- ***Tout d'abord, il semble y avoir un consensus croissant sur le fait que le fonctionnement actuel du lien entre l'alimentation, la santé et l'environnement n'est pas durable.***

Le système compromet sa propre pérennité. Cependant, la définition vague de la durabilité permet à toutes les parties de convenir que le système n'est pas durable, mais pas de s'entendre sur le comment et le pourquoi. Il est généralement admis que la durabilité du système exige d'avoir une approche équilibrée entre considérations économiques, environnementales et sociales. Ces aspects ne sont pas en concurrence. Ils sont mutuellement interdépendants et chacun d'entre eux doit être satisfait. Pourtant, les protagonistes se concentrent invariablement sur l'un ou l'autre de ces aspects. Les écologistes affirment que les impacts du système alimentaire sur le climat, la perte de biodiversité et la pollution constituent la plus grande menace pour la sécurité alimentaire à long terme. Les agriculteurs affirment que l'agriculture marginale et non rentable qui conduit à la dépendance vis-à-vis des subventions publiques contribue au désintérêt des générations futures pour l'agriculture et à la non-durabilité économique.

- **Deuxièmement, il est généralement admis qu'il n'y a pas de correction unique ou simple qui puisse régler les choses rapidement.**

Au contraire, il est à la mode de suggérer que le système doit subir une transition qui peut prendre deux ou trois décennies pour se mettre en place et se stabiliser.

Malheureusement, alors qu'il existe suffisamment de preuves pour convaincre la plupart des gens que le système alimentaire actuel n'est pas viable, il existe de forts désaccords sur les principaux éléments et orientations de la transition nécessaire.

Naturellement, le langage entourant les défaillances du système alimentaire actuel est entièrement négatif et peut être profondément décourageant pour ceux qui luttent pour vivre de la terre – ce qui est généralement une activité risquée et à faible marge. Les systèmes de collecte et d'analyse des données pour l'UE sont bien développés, coordonnés et accessibles au public, mettant bien en avant de ce fait les défaillances du système. Certaines références clés sont énumérées dans la note de bas de page concernant : les émissions de gaz à effet de serre de l'agriculture et de l'utilisation des terres, les incidences sur les sols, l'eau et la biodiversité, les liens entre l'alimentation et la santé, l'ampleur du gaspillage alimentaire, la marginalité économique et les problèmes structurels d'une grande partie de l'agriculture européenne⁴. Ces références proviennent d'organisations respectées

⁴ Les émissions de GES de l'agriculture européenne ont été analysées dans <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/pdfscache/16817.pdf>. Une analyse des preuves des impacts sur la biodiversité des pratiques agricoles de l'UE, axée en particulier sur les impacts des produits phytopharmaceutiques, figure dans Buckwell et al (2020) *Crop Protection and the EU Food System. Where are they going?* RISE Fondation, Brussels. Le rapport « State of Nature » de la Commission européenne aborde également tous les aspects des systèmes naturels dans l'UE, <https://ec.europa.eu/environment/nature/pdf/State%20of%20Nature%20flyer.pdf>. Sur la santé et l'alimentation, voir Westhoek, H., et al. 2015. *Nitrogen on the Table: The influence of food choices on nitrogen emissions and the European environment*. (European Nitrogen Assessment Special Report on Nitrogen and Food). Centre, for Ecology & Hydrology, Edinburgh, UK et Willett, W., et al. 2019. Food in the Anthropocene: the EAT–Lancet Commission on healthy diets from sustainable food systems. *The Lancet* 393, 447–492. Sur l'économie marginale de certains systèmes agricoles, et dans Certains États membres, voir par exemple les chiffres sur les revenus dans les tableaux 10 et 11 du document de la DG Agri sur les revenus agricoles et les revenus des exploitations agricoles. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/farming/documents/agricultural-farm-income_en.pdf. Concernant la nécessité d'une plus grande équité dans la chaîne alimentaire, voir l'examen et les recommandations de la Task Force sur les marchés agricoles qui a fait rapport en

et dont les résultats ne sont généralement pas contestés. Toutefois, il est clair qu'elles ne disent pas tout pour autant.

L'Union européenne n'est pas la seule région à subir les effets négatifs de son système alimentaire sur l'environnement, et elle a pris des mesures à cet égard depuis de nombreuses années. L'UE peut montrer les voies sur lesquelles elle est en avance sur les autres grandes régions exportatrices de produits agricoles en réduisant certains impacts négatifs et pratiques dommageables. Le « pacte vert pour l'Europe » montre qu'il reste encore beaucoup à faire. Toutes les régions devront, tôt ou tard, s'adapter.

Un document récent⁵ montre que les changements intervenus dans l'agriculture de l'UE depuis 1990 sont bien moins extrêmes que chez les autres grands producteurs de denrées alimentaires (États-Unis, Chine, Inde, Brésil et Afrique). Au cours de cette période de trente ans, la population mondiale a augmenté de 40 %. Dans l'UE, on a assisté à une bien moindre décroissance de la superficie agricole par habitant, une moindre la croissance du rendement céréalier, un ralentissement de la croissance de l'utilisation de l'azote et la croissance de la production totale de viande ont été moins importantes. L'UE est la seule de ces régions dont le nombre de bovins, la production de viande bovine et les émissions de gaz à effet de serre ont diminué (de 20 %) et où l'utilisation de phosphates et de potassium a baissé. L'UE, comme les États-Unis et le Brésil, ont augmenté leur excédent alimentaire, l'Asie et l'Afrique ayant accru leur dépendance vis-à-vis des importations. Il est important de garder à l'esprit cette perspective sur le rôle que l'UE joue dans l'agriculture mondiale. En ouvrant le « pacte vert pour l'Europe », l'UE montre sa volonté de débattre des changements systémiques nécessaires pour trouver une voie de développement durable.

4 Quelle direction prendre ? Sommes-nous prêts à prescrire des politiques ?

➤ Pour ceux qui ***ne vivent pas*** principalement du système alimentaire, la voie la plus fréquemment suggérée pour la transition du système alimentaire consiste à désintensifier l'agriculture⁶.

Leur analyse, étayée par de nombreuses preuves, met en évidence, comme cause principale des problèmes environnementaux, en particulier « l'industrialisation » de l'agriculture. L'intensification de l'agriculture s'est faite par l'augmentation des intrants

2016 sous la direction de son président, le professeur C. Veermans, https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/market-measures/agri-food-supply-chain/agricultural-markets-task-force_en

⁵ Haniotis, Anastassios, (2020) "Food security and climate change in the times of covid-19", 21 avril 2020.

⁶ Il y a bien sûr une minorité de producteurs agricoles dans tous les États membres de l'UE qui soutiennent ces prescriptions. Les plus courants sont les agriculteurs biologiques, qui exploitent environ 7,6 % de la surface agricole de l'UE, bien que cette proportion varie largement, de 24,7 % en Autriche, 21,6 % en Estonie et 19 % en Suède à 0,5 % à Malte, 2,4 % en Irlande et 2,7 % au Royaume-Uni. Il n'existe pas de statistiques fiables sur l'étendue de tous les autres systèmes agricoles dits durables.

de toutes sortes par hectare de terre cultivée et a entraîné une augmentation de la production (rendement des cultures et du bétail) par hectare. Outre la modification de la composition des intrants, qui a remplacé le travail par le capital, des changements structurels ont également eu lieu. Cela se traduit par une forte simplification, une spécialisation et un élargissement des entreprises agricoles et de la taille des champs. Ensemble, ces changements ont entraîné une augmentation de la productivité (telle qu'elle est traditionnellement mesurée par la production commercialisée), mais ils ont aussi certainement contribué à la dégradation de l'environnement. En outre, certains soutiennent que le fait qu'un grand nombre des intrants agricoles (la génétique, les produits phytosanitaires et vétérinaires, les engrais et la mécanisation) qui incarnent une grande partie des changements techniques intervenus dans l'agriculture après la Seconde Guerre mondiale sont fournis par un nombre relativement restreint de sociétés multinationales est en soi, une partie supplémentaire du problème. De ce point de vue focalisé sur l'environnement, la solution consiste à s'éloigner des systèmes de production intensifs et nuisibles à la nature, pour se tourner vers des systèmes qui travaillent avec la nature plutôt que contre elle.

Il existe un grand nombre de systèmes agricoles qui se disent (écologiquement) durables. Ils sont caractérisés comme étant organique/bio, régénératifs, biodynamiques, écologiques, agroécologiques, respectueux de la nature, à haute valeur naturelle, respectueux de l'environnement et de la conservation⁷. Bien qu'il existe de nombreuses différences de philosophie et de pratiques spécifiques parmi ces systèmes agricoles, ils ont quelques caractéristiques clés en commun. Ils prescrivent des pratiques à ne pas utiliser et d'autres à suivre.

Les pratiques les plus fréquentes dites « à ne pas faire » sont l'utilisation d'engrais minéraux, de produits phytosanitaires synthétiques et d'antibiotiques préventifs dans la production animale. Les pratiques « à faire » les plus fréquentes sont des rotations plus longues, y compris pour les prairies et les légumineuses, d'où une agriculture mixte, les cultures dérobées et de couverture pour assurer la couverture des sols, en particulier dans le sud de l'Europe, et une plus grande attention à la gestion des éléments du paysage tels que les haies, les bois, les étangs, les fossés, les berges. L'accent est également mis sur le passage, dans la mesure du possible, à des principes d'économie circulaire pour redéfinir, récupérer et réutiliser les déchets. Dans certaines approches de systèmes alimentaires durables, ces pratiques agricoles techniques sont souvent combinées à des prescriptions communautaires et sociales plus larges, l'accent étant mis sur « le local » avec une chaîne alimentaire plus courte. Cette façon de penser tend vers l'autosuffisance nationale et même vers un antagonisme explicite à l'égard du commerce international (en particulier pour les protéines comme le soja). Cette analyse se concentre sur la durabilité de l'environnement et n'accorde peu d'attention aux impacts économiques au niveau de l'exploitation agricole et des marchés nationaux et internationaux.

⁷ L'Union internationale pour la conservation de la nature (IUCN) a utilement analysé ces multiples formes de systèmes agricoles durables en documentant leurs origines, leurs similitudes et leurs différences. Voir Oberc B and Arroyo Schnell A et al (2020) Approaches to Sustainable Agriculture, forthcoming IUCN, Brussels, Belgium, 76pp.

- *La plupart des agriculteurs conventionnels et leurs organisations sont d'avis qu'il faut reconnaître l'insuffisance des performances environnementales et s'engager (et dans de nombreux cas, travailler activement) à réduire la pollution et la dégradation de la biodiversité, mais ils soulignent que sans rentabilité, les entreprises agricoles ne peuvent pas survivre.*

Beaucoup font référence à une intensification durable, faisant appel aux nouvelles technologies, y compris les nouvelles techniques de sélection, les mégadonnées, l'informatique, la robotique, pour améliorer de manière significative la précision de la sélection, de l'élevage, de l'alimentation et la protection de la santé des plantes et des animaux. Cette agriculture de précision est destinée à la fois à améliorer la productivité et à réduire les retombées environnementales non intentionnelles. Pour certaines cultures à forte valeur, on passe à des systèmes hydroponiques entièrement fermés, avec une atmosphère, une lumière et une température contrôlées, un contrôle biologique des parasites, de l'eau recyclée et des nutriments. On peut véritablement parler de systèmes d'agriculture industrielle. Ils peuvent être pratiqués sous serre ou dans des systèmes verticaux entièrement intérieurs. Les équivalents de produits de l'élevage peuvent se révéler être de la "viande" de culture, de synthèse ou l'une des nombreuses protéines de substitution - insectes, algues et champignons, là encore élevés dans des bâtiments clos.

La logique qui sous-tend cette combinaison d'idées est d'abord que la population mondiale et la consommation alimentaire continuent d'augmenter et qu'il faut donc produire davantage de nourriture, et que la meilleure façon d'y parvenir est de maximiser la productivité afin d'occuper le moins de terres agricoles possible, en laissant plus de terres pour d'autres usages - zones naturelles, zones sauvages, et pour la séquestration du carbone dans les forêts et la tourbe. Une telle analyse se concentre fortement sur l'économie de la production et des marchés, y compris les disciplines imposées par le commerce international ouvert, et rejette implicitement l'argument selon lequel ces systèmes sont déjà non durables sur le plan environnemental.

Les paragraphes ci-dessus simplifient l'éventail complexe des points de vue sur ces questions multidimensionnelles et, de fait, les systèmes et structures agricoles remarquablement diversifiés que l'on trouve dans l'UE. ***Mais ils caractérisent deux visions du monde et deux positions très différentes et distinctes.***

Les propositions clés du pacte vert pour l'Europe de la Commission pour le système alimentaire indiquent que l'environnement est la priorité et la première vision du système alimentaire de l'UE décrite ci-dessus se dessine comme indiquant la direction que cela suivra. La preuve en est que les stratégies ne se contentent pas de suggérer des orientations générales, mais s'orientent vers des objectifs quantifiés visant à réduire l'utilisation d'engrais minéraux et de produits phytopharmaceutiques synthétiques, et consacre des pourcentages spécifiques de terres arables agricoles à des éléments environnementaux non-productifs, pour donner une part accrue ciblée à l'agriculture biologique, et à la superficie et la gestion des zones protégées. Cette approche peut être caractérisée comme indiquant une désintensification générale de l'agriculture de l'UE.

ELO ne rejette absolument pas la conclusion selon laquelle notre système alimentaire actuel n'est pas durable sur le plan environnemental, ni que les types de changements suggérés pourraient être nécessaires. Mais, nous soutenons qu'il n'existe pas encore d'analyse solide qui tienne suffisamment compte des quatre défis pour soutenir certaines mesures spécifiques indiquées par « le pacte vert pour l'Europe ». L'élaboration des politiques européennes est censée toujours être accompagnée d'analyses d'impact convaincantes montrant comment les changements politiques sont justifiés. Ces analyses ne sont pas encore dans le domaine public, elles devraient l'être.

Mais dans tous les cas, ELO suggère qu'il n'est pas approprié de produire des objectifs politiques quantifiés pour des éléments spécifiques tant que les trois grandes lacunes dans l'analyse n'ont pas été débattues et comblées de manière approfondie.

Cela signifie qu'il faudrait expliquer :

- les impacts de la désintensification sur la production, les prix et le commerce.

- L'ensemble des actions combinées relatives au système alimentaire et à l'allocation des terres qui permettraient d'atteindre l'objectif de l'UE de neutralité carbone d'ici à 2050. Plus précisément, la politique climatique exige-t-elle que les terres soient libérées de l'agriculture ? L'UE peut-elle à la fois désintensifier la production agricole et libérer des terres agricoles ?

- Un mixte de mesures crédibles pour mettre en œuvre les changements proposés.

4.1 Les impacts de la désintensification sur la sécurité alimentaire, les prix et le commerce

En se concentrant initialement sur le système alimentaire, la direction pour la transition préconisée par « *le Pacte vert pour l'Europe* » et qui sera suivie par la stratégie "*de la ferme à la table*" consiste à réduire l'intensité, c'est-à-dire le rendement des cultures à l'hectare, en réduisant les apports d'engrais minéraux et l'utilisation de produits phytosanitaires de synthèse⁸. Le mot "désintensification" n'est pas utilisé pour décrire cette orientation, mais la conviction est claire. Les dommages environnementaux ont été causés par l'intensification, c'est pourquoi la désintensification devrait contribuer à réparer les dégâts. Le développement des engrais et des pesticides au cours du XXe siècle, ainsi que la sélection, la mécanisation et la gestion des cultures correspondantes, ont tous été explicitement motivés

⁸ Les phrases clés du pacte vert pour l'Europe qui sont en cours d'élaboration dans la stratégie "*de la ferme à la table*" et qui indiquent la direction à suivre sont les suivantes "Ces plans devraient déboucher sur des pratiques durables, comme l'agriculture de précision, l'agriculture biologique, l'agroécologie, l'agroforesterie, ainsi que sur des normes plus strictes en matière de bien-être animal". Les plans stratégiques de la PAC devront refléter un niveau d'ambition accru pour réduire de manière significative l'utilisation et les risques liés aux pesticides chimiques, ainsi que l'utilisation d'engrais et d'antibiotiques. La Commission identifiera les mesures, y compris législatives, nécessaires pour réaliser ces réductions sur la base d'un dialogue avec les parties prenantes. La superficie consacrée à l'agriculture biologique devra également augmenter en Europe.

par le désir d'augmenter les rendements par unité de facteur de production le plus inélastique dans l'offre, c'est-à-dire les terres agricoles.

- *L'inversion de cette stratégie doit nécessairement réduire les rendements et, de fait, il est évident que les systèmes d'agriculture biologique privilégiés ont des rendements de 25 à 40 % inférieurs aux rendements des cultures conventionnelles⁹.*

En suivant cette stratégie, si l'on estime qu'il est également important de maintenir (voire d'augmenter) les niveaux de production actuels, la surface de production agricole devra être augmentée en conséquence. Peut-être faudrait-il l'augmenter proportionnellement plus que la réduction du rendement, car les terres les plus fertiles sont déjà en culture.

- Le consensus général est que, dans la plupart des cas, la conversion de terres non agricoles en terres agricoles et surtout de prairies en terres arables serait très dommageable tant pour le climat que pour la biodiversité. Les seules façons de résoudre ce problème sont donc soit d'importer davantage de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux, soit de réduire la consommation et le gaspillage de denrées alimentaires dans l'UE. *Ces choix de société ne sont pas explicités dans le « Pacte vert pour l'Europe ». Ils doivent être expliqués d'emblée en langage simple dans les stratégies de suivi afin de garantir un débat mûr et fructueux.*

- Une récente analyse à grande échelle de la stratégie de désintensification du système alimentaire a été menée par un institut français, l'IDDRI. Elle est intitulée "Dix ans pour l'agroécologie (en abrégé TYFA)¹⁰". Il s'agit d'une analyse de faisabilité technique de la conversion de l'agriculture de l'UE aux principes agroécologiques. L'analyse a été empiriquement fondée sur des statistiques de l'agriculture biologique, seul système certifié d'agriculture durable en fonctionnement généralisé. Cette étude a montré de façon admirablement claire que la stratégie avait pour but à la fois d'améliorer la santé et le bien-être de l'homme par une modification substantielle du régime alimentaire, mais aussi de réduire la pollution de l'eau et de l'air ainsi que la perte de biodiversité par une modification du système agricole en faveur d'une agriculture mixte suivant des principes agroécologiques.

La conclusion de l'analyse TYFA a été qu'un tel changement de système est techniquement faisable dans le sens où l'UE pourrait encore se nourrir et même maintenir les exportations agroalimentaires, et donc ne pas être une ponction sur les ressources en dehors de l'UE. Ses conclusions étaient donc que ni l'UE ni la sécurité alimentaire mondiale ne seraient mises en péril. En fait, elles affirment que cela serait même améliorée puisque le système de l'UE ne serait plus à court de capital naturel.

⁹ Seufert, V., Ramankutty, N., Foley, J.A., 2012. *Comparing the yields of organic and conventional agriculture*. Nature 485, 229–232.

¹⁰ [IDDRI \(2018\) Ten Tears for Agroecology, https://www.iddri.org/en/publications-and-events/study/agroecological-europe-2050-multifunctional-agriculture-healthy-eating](https://www.iddri.org/en/publications-and-events/study/agroecological-europe-2050-multifunctional-agriculture-healthy-eating)

Les opposants à la désintensification doivent aller au-delà de l'argument trop simpliste selon lequel la croissance démographique et économique mondiale nécessite un accroissement de la production alimentaire de l'UE. Il s'agit, ou il devrait s'agir, selon les objectifs du développement durable, d'un débat à la fois sur la consommation et la production durables.

L'analyse de l'IDDRI adopte une approche de bilan des matières qui mesure avec soin les flux d'entrées et de sorties du système alimentaire afin de satisfaire les besoins en nutriments des plantes, des animaux et des personnes. Elle les met en balance avec les surfaces de terre disponibles et les autres ressources nécessaires. Cependant, il n'était pas clair si le TYFA est suffisant pour atteindre les objectifs d'émission zéro nette de gaz à effet de serre d'ici 2050. Dans le cadre de leur analyse, il n'y a aucune raison évidente de douter de la validité générale des calculs et des conclusions de l'IDDRI. Toutefois, l'analyse de l'IDDRI ne prête aucune attention aux coûts, aux prix et donc à l'économie du système, ni au niveau du producteur (agriculteur) ni au niveau du marché. L'accent est entièrement mis sur la durabilité environnementale du système alimentaire, la durabilité économique du système proposé n'a pas été testée.

- L'économie actuelle de la production agricole biologique fonctionne parce que ce marché de niche reçoit une prime biologique pour la production à faible rendement et à coût unitaire plus élevé. Les producteurs biologiques de l'UE peuvent également bénéficier d'une aide financière pendant la période de conversion (alors que les rendements chutent mais que la prime biologique ne peut être perçue), ainsi que d'une aide supplémentaire de la PAC (car on suppose que les actions d'écologisation sont déjà supposée avoir été entreprises). Il semble y avoir une présomption sous-jacente que les prix des denrées alimentaires dans le nouveau système alimentaire durable seront plus élevés que les prix actuels. Les écologistes soutiennent généralement que les prix des denrées alimentaires sont artificiellement (et de manière indésirable) bas car ils n'incluent pas les coûts environnementaux et les coûts de la mauvaise santé infligés à la société. Il est donc tout à fait cohérent qu'un système alimentaire durable doive avoir des prix alimentaires plus élevés s'il internalisait les externalités. En effet, la hausse des est l'un des mécanismes permettant de réduire la surconsommation de calories, de protéines et les déchets alimentaires. Toutefois, de tels changements doivent être réalisables sur le plan pratique et politique pour être considérés comme une politique crédible.

Toutefois, même en supposant que les prix à la ferme des denrées alimentaires issus de l'agriculture durable soient plus élevés et procurent des revenus agricoles satisfaisants pour la plupart des agriculteurs, **il subsiste encore deux autres éléments essentiels pour rendre cette stratégie réalisable sur le plan pratique :**

- Premièrement, *il faudrait s'adapter aux filets de sécurité de protection sociale* pour éviter que les prix plus élevés de denrées alimentaires dans l'UE ne portent préjudice aux plus pauvres de la société (personnes à faible revenu, familles nombreuses et personnes âgées) qui consacrent une part beaucoup plus importante de leurs revenus à l'alimentation.

Il s'agit d'un aspect de ce que l'on appelle habituellement une "transition juste" et « ne laisser aucun groupe de côté ». Il est facile d'affirmer mais difficile à gérer pour l'UE. La politique sectorielle alimentaire et environnementale est une compétence de l'UE pour des raisons valables de maintien du marché unique et de traitement des questions transfrontalières. Mais la politique de protection sociale relève de la responsabilité des États membres.

- Le deuxième défi pour l'UE qui souhaite poursuivre un régime de prix alimentaires plus élevés est que *la politique commerciale devrait alors s'adapter pour tenir compte d'une telle stratégie alimentaire de l'UE.*

Le choix de l'UE de mener une politique de prix alimentaires élevés pour protéger la santé humaine et l'environnement dépassera certainement les politiques correspondantes dans certaines autres parties du monde. Cela est particulièrement vrai pour les pays qui exportent de grandes quantités de matières premières agricoles et qui se positionnent stratégiquement comme des producteurs compétitifs à faible coût. L'UE a une longue expérience de la pratique de prix intérieurs bien supérieurs aux prix du marché mondial depuis les années 1960 jusqu'au milieu des années 1990. La fin de cette stratégie a été l'accord sur l'agriculture dit cycle de l'Uruguay conclu dans le cadre des négociations multilatérales de l'Accord du GATT, suivi par l'émergence de l'OMC. L'UE peut décider de revenir à une position consistant à maintenir des prix intérieurs plus élevés, mais sur la base de justifications beaucoup plus solides de la protection de l'environnement et du climat (voir section suivante). Mais les négociations commerciales pour y parvenir ne seront pas simples et auront un prix.

En bref, ceux qui plaident pour une désintensification de l'agriculture européenne (incluant « le Pacte vert pour l'Europe ») expliquent honnêtement qu'elle doit s'accompagner d'une réduction du gaspillage alimentaire et d'une consommation alimentaire excessive pour des raisons de santé et d'environnement, mais ils doivent également être honnêtes et ouverts lorsqu'ils expliquent que cette approche stratégique est susceptible d'être une politique de prix alimentaires plus élevés et qu'elle nécessitera des changements proportionnels en matière de bien-être, de fonctionnement de la chaîne alimentaire et de politique commerciale. Il est difficile de quantifier ces effets, mais les preuves de ces impacts doivent être incluses dans les arguments pour plaider en faveur d'une telle politique.

4.2 La politique climatique exige-t-elle que des terres soient libérées de l'agriculture ?

Bien que le changement climatique figure à l'ordre du jour politique depuis plusieurs décennies, la gravité du défi n'a vraiment augmenté que suite à la déclaration d'une "urgence climatique" en 2019. Si la crise du Coronavirus a retardé la politique climatique à l'agenda politique en 2020, la menace climatique n'a pas pour autant disparu. Elle réapparaîtra dès que les blocages seront levés et que la reprise économique s'amorcera.

Il est reconnu depuis longtemps que l'agriculture est un émetteur important, en particulier de gaz à effet de serre (GES) sans CO₂, et que ces émissions sont difficiles à réduire, voire impossibles à éliminer. Il est également reconnu depuis longtemps que le règlement sur l'utilisation et le changement d'affectation des terres et la foresterie (LULUCF) - c'est-à-dire la gestion des terres rurales au sens large - peut contribuer sérieusement à la séquestration du carbone. La politique agricole de l'UE a fait quelques tentatives pour adapter les mesures de soutien aux politiques afin d'aider les agriculteurs à réduire leurs émissions : par exemple en conservant les prairies permanentes, en encourageant la rotation des cultures et l'utilisation efficace de l'azote, en finançant le boisement, la restauration des forêts et l'agroforesterie, en protégeant les tourbières et les zones humides et en investissant dans l'amélioration de la gestion du fumier.

Toutefois, la contribution de ces actions n'est pas importante. Selon les propositions actuelles, 40 % du budget de la PAC pourraient, si elles sont acceptées, être alloués à la protection de l'environnement et à la lutte contre le changement climatique, mais une grande partie de cette somme n'implique pas de nouvelles actions supplémentaires de la part des agriculteurs et dépendra en grande partie des réactions des différents États membres. Dans le cadre des propositions de réforme actuelles de la PAC, la responsabilité d'y parvenir est désormais dévolue aux administrations des États membres par le biais de leurs plans stratégiques pour la PAC pour la période 2021-2027. Dans l'intervalle, encore moins de progrès ont été accomplis dans la réflexion et l'explication du rôle de la Règlementation des terres et la foresteries (LULUCF) .

La politique climatique en matière d'agriculture et d'utilisation des terres est maintenant renforcée par la décision politique de neutralité carbone pour 2050 dans toute l'UE.

Les gestionnaires des terres sont favorable à contenir le changement climatique et il n'est pas déraisonnable qu'ils demandent une analyse claire de ce que signifie la «neutralité » en 2050 pour les secteurs de l'alimentation et de l'utilisation des terres.

La référence à ces questions dans « *le Pacte vert pour l'Europe* » renvoie à la communication de la Commission de novembre 2018 intitulée "Une planète propre pour tous"¹¹. Toutefois, cette analyse des voies possibles vers la neutralité carbone est très générale et qualitative plutôt que quantifiée.

Il est admis que dans la période de trois décennies qui nous sépare de 2050, l'agriculture ne peut pas réduire ses émissions à zéro. Par conséquent, le mieux que les secteurs de l'alimentation et de l'utilisation des terres puissent apporter est de s'efforcer de réduire les émissions dans l'agriculture et, dans le même temps, d'augmenter l'absorption ou la séquestration du carbone grâce à un mélange de mesures telles que la Règlementation sur l'utilisation et le changement d'affectation des terres et la foresteries (LULUCF), plus les nouvelles technologies d'élimination du carbone, essentiellement le captage et le stockage du carbone (CSC). Les changements « LULUCF » sont les suivants :

¹¹ COM (2018) 773 Communication to the European Council and Parliament on Climate Neutrality, A Clean Planet for all.

- Premièrement, l'augmentation des stocks de carbone dans les sols, par exemple par le biais du zero-labour du sol et de méthodes agricoles durables.
- Deuxièmement, la restauration des tourbières, principalement par la réhumidification et la restauration des zones humides.
- Troisièmement, en augmentant la quantité et la qualité du couvert forestier par le boisement, la restauration des forêts, l'amélioration de la gestion des forêts existantes pour stocker davantage de carbone et en augmentant l'agroforesterie.
- La quatrième voie exploitant le changement d'affectation des terres consiste à créer davantage de biomasse ligneuse sur les terres abandonnées et autres terres pour la bioénergie grâce au CSC. Ce dernier en est encore au stade expérimental ; il n'existe pas d'exploitation commerciale à l'échelle européenne. En plus de soutenir la substitution d'énergie par la production de bioénergie renouvelable, il est également important d'encourager la substitution de matériaux dans laquelle les produits à base de biomasse se substituent aux matériaux manufacturés au travers d'une variété d'utilisations. Des meilleurs exemples sont dans la construction où l'on utilise des matériaux issus de la biomasse de préférence à des matériaux tels que l'acier et le béton dont la fabrication consomme beaucoup d'énergie^{12,13}.

Ces grandes orientations du changement sont claires.

Ce qui n'est pas du tout clair, c'est l'ampleur du changement requis et comment il s'inscrit dans l'évolution de l'agriculture et du système alimentaire, ni comment cela doit être réalisé État membre par État membre.

Il existe de très grandes différences dans l'allocation des terres entre l'agriculture et la sylviculture dans les régions de l'UE, ainsi que dans la composition et l'intensité des systèmes agricoles et forestiers et de leurs émissions.

- Il est clair que les États membres dont la couverture forestière est la plus faible sont ceux qui ont le plus de chances de voir leur couverture forestière augmenter.
- La composition et l'alimentation du secteur de l'élevage auront également un effet déterminant important sur la capacité de changement d'affectation des terres.

Il n'est pas du tout encore clair comment ces éléments s'articulent avec une approche politique cohérente pour relever les quatre défis.

Ce qui est clair est qu'il faut une intégration étroite des stratégies pour la production agricole et le système alimentaire avec le deuxième plus grand utilisateur de terres rurales dans l'UE, la sylviculture.

¹² Par exemple, il a été calculé que le remplacement d'un mètre cube de brique rouge par du bois de sciage permet d'économiser 4 000 kg de CO₂, ou dans le cas du béton lourd 2 900 kg de CO₂. Des chiffres similaires existent pour l'acier et d'autres matériaux. Voir R. Tipper et al, *The UK's forest: a neglected resource for the low carbon economy?*, *Scottish Forestry*, 58 (2004).

¹³ Dans la comptabilité climatique, il est à noter que toutes ces mesures climatiques n'entraîneront pas une amélioration des chiffres des émissions nettes de l'agriculture et de l'utilisation des terres. Dans la mesure où elles permettent la substitution d'énergie ou de matériaux dans d'autres secteurs, ce sont ces secteurs qui obtiendront le "crédit" pour les changements.

La sylviculture offre un grand potentiel de séquestration et de stockage accru de carbone, mais elle offre bien plus que cela. En plus de fournir du bois et d'autres types de biomasse pour permettre la substitution de matériaux et d'énergie, elle peut offrir la biodiversité et ses services de soutien et de régulation, la rétention et la filtration de l'eau, ainsi que les services culturels des loisirs et les avantages de la solitude. La question principale est de savoir comment ces services doivent être rémunérés et, en ce qui concerne le carbone, comment développer un système de crédits.

À ce jour, ELO est conscient que des calculs raisonnablement détaillés de l'ampleur des changements dans les émissions agricoles et les changements d'utilisation des terres pour atteindre la neutralité carbone en 2050 ne sont largement disponibles et discutés qu'au Royaume-Uni et en Suède¹⁴. La nouveauté et le caractère préliminaire de ces analyses se manifestent dans les différents concepts et la terminologie utilisés. L'approche suédoise consiste à énumérer les moyens de réduire les émissions agricoles et parle ensuite de mesures "supplémentaires" pour éliminer ou séquestrer le carbone afin de compenser les émissions agricoles (et autres) restantes. Ces mesures supplémentaires sont celles énumérées ci-dessus pour l'LULUCF et le CSC qui, dans le cas de la Suède, se réfèrent surtout au captage du CO₂ provenant des industries de la pâte à papier et du papier ainsi que des centrales de bioénergie. L'objectif de la Suède est d'atteindre le niveau zéro d'ici 2045 et de maintenir voire d'augmenter les actions supplémentaires par la suite. Il s'agit de réaffecter des terres agricoles représentant 14 % de la superficie agricole actuelle (1 % de la superficie forestière) d'ici 2030.

L'analyse du Royaume-Uni par son comité sur le changement climatique¹⁵ suggère trois grandes catégories d'actions : (i) réduire les émissions agricoles, (ii) libérer des terres agricoles en augmentant la productivité agricole, en réduisant la consommation alimentaire, en particulier celle des produits de l'élevage, et en réduisant les déchets alimentaires, (iii) augmenter la séquestration du carbone dans les sols et la biomasse. L'analyse indique des ordres de grandeur de ces changements d'ici 2050 par rapport à la situation actuelle : réduction de 60 % des émissions agricoles, 22 % des terres agricoles libérées, réduction de 20 % de la consommation de viande rouge et de produits laitiers, et une augmentation de 25 % de la superficie des forêts, en augmentant sa part dans la superficie totale des terres de 15 à 19 %.

Pour être plus précis, la première tâche de réduction des émissions agricoles devrait être d'encourager les agriculteurs à adopter une agriculture carbone respectueuse du climat pour réduire les émissions d'oxyde nitreux N₂O, de méthane CH₄ et de dioxyde de carbone CO₂.

Cela mettra l'accent sur¹⁶ l'efficacité de l'utilisation des nutriments, l'inhibition du méthane chez les ruminants, la gestion du fumier, la gestion des sols pour augmenter la teneur en matière organique, le stockage du Carbone, la décarbonisation du chauffage, du

¹⁴

¹⁵ Committee on Climate Change (2020) Land Use; Policies for a Net Zero UK, London.

¹⁶ Il s'agit d'un résumé très succinct du grand nombre d'actions possibles grâce auxquelles les agriculteurs peuvent réduire les émissions par unité de production.

refroidissement et du transport dans les exploitations agricoles (comme tous les secteurs doivent le faire). Dans quelle mesure il est nécessaire de libérer des terres agricoles pour le piégeage du carbone et la restauration de la biodiversité est beaucoup moins claire et il est probable que cela varie beaucoup d'un État membre à l'autre. La façon de libérer les terres agricoles seront également très différentes dans l'ensemble de l'UE. Certains peuvent avoir la possibilité de le faire en augmentant la productivité de l'agriculture - même si cela est susceptible de se heurter aux arguments de désintensification évoqués ci-dessus.

Ces questions sont complexes. On dispose de peu d'expérience en ce qui concerne les politiques nécessaires pour provoquer un changement significatif de comportement et d'utilisation des terres envisagé dans le laps de temps relativement court nécessaire.

Les analyses suédoise et britannique soulignent qu'elles ne peuvent qu'indiquer les grandes orientations et les échelles approximatives de changement et nous découvrirons par tâtonnements quelles sont les incitations pour changer la donne et lesquelles ne fonctionnent pas. Mais plus tôt ce processus commencera, mieux ce sera. Il existe de longs délais entre les actions visant à modifier l'utilisation des sols et les résultats obtenus en termes de réduction des émissions et d'augmentation de l'absorption du carbone. Les schémas actuels d'utilisation des terres, de production et de consommation agricole, ainsi que les émissions et la séquestration du carbone qui y sont associés, sont très différents selon les États membres et les régions de l'UE. Par conséquent, l'échelle et la combinaison des mesures seront également différentes dans l'ensemble de l'UE.

Il est essentiel pour le succès des initiatives visant à modifier l'utilisation des terres, et en particulier l'augmentation du nombre d'arbres en Europe, d'impliquer les propriétaires et les gestionnaires forestiers lors de la définition de ce qui constitue le boisement, de l'amélioration de la gestion des forêts pour la séquestration et la restauration du carbone, et de la meilleur façon de l'accompagner.

On a fait valoir depuis un certain temps déjà que la politique LULUCF devrait passer d'un exercice comptable au développement d'un marché européen de crédits carbone incluant les forêts et les produits forestiers. Bien que nous comprenions la complexité de la prise en compte de l'additionnalité et la permanence dans ces processus biologiques soit complexe, les secteurs fonciers devraient intégrer les marchés du carbone, même si des révisions et des ajustements des méthodes de comptabilisation peuvent être nécessaires à mesure que l'expérience se développe.

Deux conclusions sont proposées :

- Premièrement, il n'est pas crédible de formuler des stratégies distinctes pour le système alimentaire (« *De la ferme à la table* »), la biodiversité et la sylviculture tant que ces considérations climatiques pour la production agricole, la consommation et l'utilisation des terres rurales au sens large n'auront pas été analysées, quantifiées et débattues en profondeur.

Ce n'est que de cette manière que nous pourrions parvenir à l'acceptation sociétale de la nature et de l'ampleur du système alimentaire et des changements nécessaires dans l'utilisation des terres.

- Deuxièmement, il est clair qu'il existe une forte interaction entre la stratégie de désintensification de la production agricole et les changements d'utilisation des terres qui pourraient être nécessaires pour la stabilisation du climat.

Est-il possible et crédible de réduire à la fois l'intensité de la production agricole et la superficie agricole ? Cette analyse doit être menée de manière beaucoup plus approfondie État membre par État membre avant que nous puissions être prêts à conclure les bonnes stratégies pour le système alimentaire et l'utilisation des terres.

4.3 Quel est la combinaison crédible de politiques pour apporter les changements suggérés ?

Les changements dans les systèmes agricoles, les habitudes alimentaires et la consommation alimentaire ainsi que dans l'utilisation des terres rurales sont vastes et interdépendants. Il est extraordinaire que, dans les intentions et les débats européens concernant les stratégies "*De la ferme à la table*" et "*biodiversité*", il y ait des suggestions d'objectifs et de mesures politiques très spécifiques pour certaines variables de ce mélange avant même que la stratégie ne soit cohérente et complète. Ces objectifs se réfèrent aux variations en pourcentage à des dates spécifiées pour l'utilisation d'engrais et de pesticides, la part de l'agriculture biologique, les exploitations agricoles respectueuses de l'environnement, ainsi que l'étendue et la gestion des zones protégées. Les définitions des variables à modifier et la manière dont ces objectifs doivent être atteints et payés, ne sont généralement pas claires. C'est donc prématuré. Il n'existe aucune référence ou quantification d'autres variables clés telles que les prix des denrées alimentaires, la production et la consommation, la superficie des terres agricoles et forestières et le commerce. Ce n'est pas crédible, et cela entrave l'acceptation de ces mesures par certaines parties prenantes.

Il est malheureusement vrai qu'il existe également un décalage entre le « *Pacte vert pour l'Europe* » et la réforme en cours de la PAC. Il est reconnu par tous que la PAC et les fonds qui la sous-tendent constituent la base de la mise en œuvre de nombreuses mesures politiques qui seront nécessaires pour engager l'agriculture et l'utilisation des terres rurales de l'UE sur la voie de la transition afin de relever les quatre défis identifiés. La PAC ne peut pas tout faire, de nombreux autres domaines politiques et sources de soutien à la transition devront être mis à contribution.

Le débat sur la réforme de la PAC a été lancé en 2017, il a donc précédé l'élaboration de la stratégie "*De la ferme à la table*" et la révision des stratégies en matière de biodiversité et de sylviculture. Les propositions de réforme de la PAC reposent sur un nouveau modèle de mise en œuvre dans lequel chaque État membre élabore un plan stratégique de la PAC pour

une période de sept ans, sur la base d'une évaluation approfondie des besoins et d'une analyse SWOT. Les plans stratégiques visent à hiérarchiser les priorités parmi les quatre objectifs généraux et les neuf objectifs spécifiques énumérés dans la proposition de règlement. Ces plans stratégiques doivent être approuvés par la Commission. Les États membres définissent ensuite la combinaison de mesures, pour la plupart préexistantes, pour mettre en œuvre leurs plans.

- *Les objectifs généraux et spécifiques de la PAC sont rédigés dans un langage si large¹⁷ qu'ils peuvent englober un très large éventail de priorités et donc de stratégies. Il n'y est pas fait mention de la contribution à l'objectif de neutralité carbone, ni de la désintensification de l'agriculture par la fixation d'objectifs de réduction de l'utilisation d'engrais et de pesticides, de zones écologiques spécifiques dans les exploitations agricoles et d'augmentation de la contribution de l'agriculture biologique.*

L'arrivée ultérieure de stratégies qui ont au cœur des propositions d'actions aussi spécifiques et qui ne font pas partie des règlements de la PAC est à tout le moins une manière confuse de construire la politique. Entre-temps, les plans de travail de la Commission ont dû être révisés en raison de la pandémie de Covid-19. La publication des stratégies "De la ferme à la table" et "biodiversité" a été reportée à la fin mai 2020 et la stratégie forestière doit être publiée à une date ultérieure.

- *Il semble assez incohérent que la stratégie forestière, qui devrait faire partie intégrante de l'adaptation de l'agriculture et de l'utilisation des terres au nouvel objectif "Net Zero", ne fasse pas partie de ce paquet mais soit présentée séparément.*

Dans l'intervalle, et surtout à la lumière du « Pacte vert pour l'Europe » et des stratégies émergentes, les propositions de réforme de la PAC devront être développées davantage. Si l'agriculture, l'utilisation des terres et la consommation alimentaire de l'UE doivent réellement s'orienter sur une nouvelle voie de transition vers des systèmes moins intensifiés, avec un changement significatif de l'utilisation des terres motivé par la séquestration du carbone et la restauration de la biodiversité, alors les conditions du marché et les incitations à changer dans ces directions devraient être un élément central de la nouvelle PAC. Au lieu de cela, les propositions qui sont à un stade avancé de débat sont reposent sur des ajustements relativement mineurs de la structure à deux piliers de la PAC. Le principal changement consiste à déléguer davantage de responsabilités au niveau des États membres, ce qui rendra plus difficile la réalisation des stratégies convenues au niveau de l'UE. Cela suggère que pour utiliser de manière optimale les ressources et les mesures possibles en vertu des règlements de la PAC, la réforme de la PAC devra donc être considérablement remodelée.

¹⁷ Les trois objectifs spécifiques environnementaux et climatiques sont : (i) Action en faveur du climat. Contribuer à l'atténuation du changement climatique et à l'adaptation à celui-ci ainsi qu'à l'énergie durable. (ii) Ressources naturelles. Favoriser le développement durable et la gestion efficace des ressources naturelles telles que l'eau, le sol et l'air. (iii) Biodiversité et paysages. Contribuer à la protection de la biodiversité, améliorer les services écosystémiques et préserver les habitats et les paysages.

Les idées de ELO sur ces questions seront discutées plus longuement dans des documents de suivi une fois que les stratégies seront publiées. Etant donné que les incitatifs politiques visant à réorienter le système alimentaire dans le cadre du « Pacte vert pour l'Europe » proposé, nous ne pouvons que poser les questions suivantes.

- Quels seront les mécanismes permettant de réduire les quantités d'engrais et d'adopter de manière significative la lutte intégrée contre les parasites pour parvenir à une utilisation durable des pesticides ?
- Cela se fera-t-il par le biais de taux d'application réglementés, de taxes sur les intrants ou d'autres mécanismes ?
- Quelle aide correspondante sera accordée aux agriculteurs pour trouver d'autres moyens de protéger les cultures contre les parasites, les maladies et les mauvaises herbes ? Quels encouragements seront donnés à l'adoption de nouveaux systèmes agricoles visant à l'utilisation durable des pesticides ? Il pourrait s'agir du recours à la lutte biologique, à l'agriculture de précision et à la mise au point de nouvelles variétés présentant une résistance intrinsèque aux parasites, en utilisant les meilleures données scientifiques disponibles.
- Comment les agriculteurs seront-ils aidés à rétablir le fonctionnement des écosystèmes grâce à la modification des systèmes agricoles ?
- Si cela doit être fait par des programmes tels que la conversion à l'agriculture biologique, comment cela sera-t-il coordonné avec le développement de la demande du marché biologique pour éviter un effondrement de la prime à l'agriculture biologique ?
- Les partisans des systèmes agricoles durables peuvent-ils se mettre d'accord sur le déploiement de nouvelles technologies dans l'agriculture numérique et de nouvelles techniques de sélection ? Sont-ils nécessairement mutuellement exclusifs ?
- Quels seront les mécanismes permettant d'induire un changement d'utilisation des terres ?
- La séquestration des sols et du carbone par les gestionnaires des terres sera-t-elle récompensée par des systèmes privés d'échange de droits d'émission de carbone, ou payée par l'État, ou un mélange des deux ? Comment seront rémunérés les avantages non liés au carbone dans la sylviculture, par exemple la biodiversité et les loisirs, les services de l'agroforesterie et la gestion des forêts nouvelles et existantes ?
- Quels seront les programmes mis en place pour encourager la réhumidification des sols tourbeux afin de les faire passer d'émetteurs nets au stockage de carbone ?
- Comment la superficie beaucoup plus étendue de cultures bioénergétiques vivaces sera-t-elle encouragée et liée au développement de technologies de séquestration et de stockage du carbone ?

- Parmi ces mesures, lesquelles pourraient ou devraient être financées par le développement rural et lesquelles, par exemple, par le biais d'un fonds pour le développement des forêts ?

Ces questions sont à peine visibles dans le débat actuel sur la réforme de la PAC.

Bien que des initiatives soient en cours pour réduire le gaspillage alimentaire, il n'existe pas de suggestions sur la manière dont les changements de comportement en matière de consommation alimentaire doivent être motivés.

La réduction de certaines composantes de la consommation alimentaire est, ou devrait être, un élément clé de la stratégie visant à désintensifier la production agricole et à se rapprocher de la neutralité carbone en 2050.

Pourtant, il s'agit d'un nouveau domaine politique pour lequel peu de mesures ont été testées ou éprouvées dans l'UE. Les mesures politiques visant à modifier la consommation alimentaire vont bien au-delà de la portée de la PAC, qui est une politique de gestion des terres.

Elles peuvent comprendre des mesures non contraignantes telles que l'éducation, l'information et le conseil au public, ainsi que des mesures plus ciblées sur les marchés publics.

La prise en compte des aspects économiques au niveau des exploitations agricoles, et les aspects politiques liés au marché intérieur et au marché international visant à influencer sur les niveaux de consommation doivent faire partie intégrante de propositions politiques crédibles.

Les acteurs en aval de la chaîne alimentaire peuvent potentiellement jouer un rôle important. Par leurs décisions en matière d'approvisionnement et leur collaboration avec les groupes et coopératives de producteurs, ils peuvent encourager l'adoption de méthodes durables par les agriculteurs. Grâce à leurs recettes et leurs produits alimentaires transformés, les fabricants et les détaillants de produits alimentaires pourraient contribuer de manière positive à améliorer la santé diététique. Avec le secteur de la restauration, ils peuvent également travailler sur la taille des portions pour aider à réduire la surconsommation. Toutefois, ces actions peuvent nécessiter une certaine pression du haut vers le bas. Les mesures plus strictes, telles que les taxes, sont du ressort des États membres, tout comme les ajustements nécessaires des systèmes de protection sociale. Si le système de production est modifié de la manière actuellement discutée et que les terres sont également incitées à quitter l'agriculture pour se concentrer sur la séquestration du carbone, alors, à moins que des réductions proportionnelles de la consommation n'aient été réalisées, les craintes du secteur agricole de voir la production de l'UE simplement déplacée par les importations pourraient se concrétiser. Ce problème ne peut être résolu que par une volonté d'appliquer des mesures environnementales définies, par exemple un ajustement carbone aux frontières pour protéger le marché intérieur.

L'Europe est-elle prête pour cela ?

En bref, la question fondamentale est de savoir qui paiera pour le passage à une consommation et une production alimentaires durables et à une gestion durable des terres.

Quel doit être la combinaison entre les *consommateurs* qui paient par le biais des prix alimentaires, les contribuables qui financent la politique agricole et d'autres mesures visant à aider les gestionnaires des terres à s'engager sur la voie d'une production durable et peu polluante, *les émetteurs restants* (comme l'aviation) par le biais de systèmes de crédits carbone pour payer le boisement, la restauration des forêts et la bioénergie, et les *promoteurs* par le biais de systèmes de gain net environnemental (par exemple la compensation de la biodiversité). Ce type de question ne peut être réglé une fois pour toutes, mais il doit faire explicitement partie de la formulation et de la présentation du système alimentaire global et de la stratégie d'utilisation des terres. Ce n'est que lorsqu'il y aura un accord au niveau général que nous pourrons alors utilement réfléchir à la manière d'échelonner et de déployer les fonds de l'UE, y compris ceux de la politique agricole commune.

4 Conclusions

Le « *Pacte vert pour l'Europe* » est une étape importante dans l'évolution de l'Union européenne. ELO soutient ses objectifs généraux. Les propriétaires fonciers et les gestionnaires de terres contribuent déjà beaucoup à la gestion des ressources rurales et ils comprennent qu'on leur demande davantage. À ce jour, « *le pacte vert pour l'Europe* » a soulevé les bonnes questions. Il met clairement en évidence trois des quatre défis identifiés ci-dessus (climat, biodiversité et santé), mais il ne reconnaît pas suffisamment l'économie marginale d'une grande partie de la production primaire et sa faible position dans la chaîne alimentaire.

Il existe donc le danger qu'avec l'adoption du « *Pacte vert pour l'Europe* », nous assistions à une précipitation inutile à proposer des mesures spécifiques et des objectifs pour la production agricole touchant les pesticides, les engrais, les antibiotiques, l'agriculture biologique, les zones écologiquement favorisées par exploitation et les zones protégées avant même avant la conclusion d'un accord sur les stratégies globales pour l'alimentation, l'agriculture et l'utilisation des terres rurales pour relever les quatre défis.

La stratégie du « *Pacte vert pour l'Europe* » concernant le système alimentaire consiste à désintensifier l'agriculture. Mais il n'y a pas d'analyse des effets économiques et commerciaux de cette stratégie. Il n'est pas non plus précisé qu'il devrait s'agir d'un régime de prix alimentaires élevés ; en fait, cela fait partie du mécanisme visant à garantir des changements dans la consommation alimentaire. Il manque également les changements que cela pourra engendrer sur le bien-être social et la politique commerciale afin de garantir que les prix soient abordables et que les externalités environnementales ne soient

pas exportées. Il est donc très difficile pour les entreprises rurales d'assimiler et de se préparer à une nouvelle orientation radicale pour les systèmes de production sans savoir si un cadre global des prix, du commerce et de soutien a été pensé et sera mis en place pour garantir qu'il y aura réellement une "transition juste".

Le « *Pacte vert pour l'Europe* » a été proposé afin d'envoyer le signal politique que l'UE a reconnu l'urgence climatique. Pourtant, il n'est guère reconnu que la contribution de l'agriculture et du secteur foncier à l'objectif de neutralité carbone d'ici 2050 nécessitera une certaine réaffectation des terres agricoles à la sylviculture et à d'autres moyens d'éliminer le carbone. Il semblerait donc nécessaire de concilier les stratégies alimentaire, agricole, forestière et de biodiversité, mais ces stratégies ne sont pas ici présentées comme un ensemble intégré.

Enfin, la réforme de la PAC a été lancée avant la déclaration des urgences climatiques et de biodiversité, et la stratégie forestière doit être lancée après les stratégies "*De la ferme à la table*" et "*biodiversité*". Cela ne donne pas une image de cohérence. La réforme de la PAC pourrait donc devoir être reformulée pour intégrer les nouvelles stratégies.

Mai 2020

Pour de plus amples informations, contacter :

European Landowners' Organization – ELO

Rue de Treves 67; B – 1040 Brussels

T: +32 (0) 2 234 30 00

E: ana.rocha@elo.org

www.europeanlandowners.org