

BILLET DE BLOG 20 mai 2020

Vers un système alimentaire européen durable : pour une opérationnalisation réussie de la stratégie « De la fourche à la fourchette »

Auteur

Pierre-Marie Aubert

Directeur du programme Politiques agricoles et alimentaires

🕒 Temps de lecture: 8 min



La Commission européenne publie ce jour sa [stratégie « De la fourche à la fourchette » \(A Farm to Fork Strategy for a fair, healthy and environmentally-friendly food system\)](#), qui constitue l'une des 11 composantes du Pacte vert. Dans ses principes les plus généraux, cette stratégie fixe un cap ambitieux de transformation de l'ensemble du secteur, en phase avec les résultats scientifiques récents modélisant des systèmes alimentaires durables. Elle en aborde en effet de front et conjointement les questions de réduction de la consommation de produits animaux, des pertes et gaspillages, et d'usage des intrants de synthèse. Atteindre les objectifs esquissés demandera cependant d'aller un cran plus loin en faisant de cette stratégie le cadre de référence pour la mise en œuvre de la Politique agricole commune (PAC), le déploiement de

stratégies industrielles dans le secteur alimentaire (en particulier dans le contexte de négociations des plans de relance post-crise du Covid-19) et la (re)négociation des accords commerciaux internationaux.

Si, comme tout objet politique, certains jugeront cette stratégie trop timide sur tel ou tel point, quand d'autres la trouveront au contraire trop ambitieuse, nul ne lui enlèvera au moins un mérite : celui d'intégrer de manière systémique, et comme rarement auparavant, les principales conclusions des modélisations récentes identifiant les conditions de durabilité des systèmes alimentaires¹. Ainsi, l'objectif de réduction de la consommation de viande est exprimé sans ambiguïté, peut-être pour la première fois dans un document de cette nature (sans toutefois être chiffré) ; de même, la baisse du recours aux intrants de synthèse (pesticides, fertilisants et antibiotiques) est affichée clairement, même si les indicateurs utilisés restent flous ; et l'enjeu de réduction des pertes et gaspillages tout au long des chaînes alimentaires est rappelé. L'ensemble de la stratégie, étroitement adossée à la Stratégie biodiversité également publiée aujourd'hui, doit par ailleurs faire l'objet d'une proposition législative sur les systèmes alimentaires durables à l'horizon 2023, en coordination entre les directions générales Santé, Agriculture, Environnement, Affaires maritimes et pêche. Si parler d'une révolution serait sans doute trop fort, on ne peut que saluer l'ambition et la cohérence, au moins dans son économie d'ensemble, d'un texte considéré comme important par l'exécutif bruxellois : objectifs ambitieux, et cadrage à l'échelle de l'ensemble du système alimentaire impliquant d'agir autant sur la production (ce que fait la PAC) que sur les filières aval et sur la consommation. Reste donc à se demander comment faire pour qu'il tienne ses promesses ? Quel doit être le coup d'après pour faire de ce cadre un réel levier du changement ?

La question de l'évolution des régimes alimentaires, par son caractère éminemment systémique, constitue un bon point d'entrée pour esquisser quelques réponses à ces questions – sans prétendre évidemment les épuiser. En effet, si la Commission a, pour la première fois, mis « les pieds dans le plat » en articulant aussi clairement l'enjeu de réduction de la consommation de viande, un travail de clarification et d'opérationnalisation reste à faire.

Il s'agit d'abord de reconnaître que la question va au-delà de la viande, et que c'est la consommation de protéines, et de protéines animales en particulier, qui est en jeu : la surconsommation protéique de l'Européen moyen atteint ainsi près de 200 % comparée à ses besoins nutritionnels, et la majorité de ces protéines sont d'origine animale. Ce n'est donc pas seulement la viande qui est en jeu, mais tout le secteur de l'élevage : lait, œuf, viande – pour simultanément réduire la consommation totale de protéines et inverser la proportion entre protéines d'origine animale et protéines d'origine végétale (pour passer de 60 %/40 % à 40 %/60 %).

Reste alors à clarifier dans quels types d'élevage ces produits animaux devraient être produits – en quantité moindre. De ce point de vue, la stratégie et son plan d'action, de même que la Stratégie biodiversité (EU Biodiversity Strategy for 2030 Bringing nature back into our lives), se montrent étonnamment silencieux quant aux impacts des systèmes d'élevage fortement intensifs sur la biodiversité, le cycle des nutriments et le bien-être animal. Orienter la production vers des élevages extensifs qui minimisent la compétition entre alimentation humaine et alimentation animale et génèrent de nombreux services écosystémiques, et en faire un point d'appui fort dans la définition des dispositions de la future PAC en matière d'élevage, apparaît à cet égard comme une étape essentielle.

La question des moyens à mettre en œuvre pour accompagner l'évolution des comportements de consommation reste elle aussi entière à la lecture de la stratégie. Or, c'est là un point clé : les travaux récents en la matière indiquent que les seules mesures informationnelles sont insuffisantes pour générer les changements nécessaires à court et moyen terme. C'est tout l'environnement alimentaire du consommateur qui doit être modifié, ce qui passe par une action du législateur coordonnée avec les distributeurs et les industriels.

Enfin, une transition protéique du point de vue alimentaire qui ne s'accompagnerait pas d'une réduction de la dépendance de l'Europe aux matières riches en protéines, aujourd'hui massivement importées depuis les Amériques (du Nord et latine), n'aurait pas grand sens sur le plan agronomique. Elle ne permettrait notamment pas d'atteindre les objectifs fixés en matière de réduction de l'usage des pesticides et des fertilisants. En effet, c'est bien par la re-diversification des systèmes de culture européens, aujourd'hui dominés par 4 ou 5 cultures, et la ré-introduction de légumineuses² dans les rotations, que les agriculteurs pourront progressivement réduire leur dépendance à ces intrants de synthèse. Une fois cet objectif plus clairement formulé, comme une conséquence logique de l'ambition générale du texte, deux axes de travail se présentent au législateur et aux parties prenantes.

Le premier renvoie aux stratégies industrielles et de structuration des filières – une question brûlante au moment où se discutent les contenus des plans de relance nationaux post-crise du Covid-19. Le retour des légumineuses en rotation suppose en effet que les agriculteurs disposent à la fois de semences de qualité, adaptées au contexte pédoclimatique qui est le leur – ce qui n'est plus le cas depuis la fin des années 1980 environ –, et de débouchés économiques pour leur production, soit en alimentation humaine, soit en alimentation animale. Si des investissements importants devront être consentis (de l'ordre de 10 à 12 milliards d'euros pour la France, à titre d'illustration) pour que ces projets deviennent des réalités industrielles, ils généreront aussi des emplois nouveaux et accessibles au plus grand nombre dans les territoires ruraux européens. En parallèle, la transformation des filières industrielles adossées à l'élevage devra faire l'objet d'une attention soutenue. Celle-ci représentent aujourd'hui plus du tiers des emplois que génère l'industrie agroalimentaire européenne, elle-même premier secteur manufacturier en Europe en termes d'emploi et de valeur ajoutée. Dans un contexte où plus de 8 Européens sur 10 déclarent être prêts à manger « moins mais mieux » de viande, la possibilité d'une montée en gamme de l'industrie qui ne se traduirait pas par une destruction d'emploi devra être explorée avec attention.

Le second axe de travail, indissociable, porte sur les conditions auxquelles l'UE organise ses échanges commerciaux avec le reste du monde. La possibilité de développer un secteur des protéines végétales dynamique, tout comme celle d'une montée en gamme du secteur de l'élevage, suppose en effet de justes conditions de mise en concurrence des opérateurs européens sur les marchés mondiaux. C'est là tout l'enjeu du dernier axe de la stratégie : promouvoir une transition globale, et pas seulement européenne. C'est bien en premier lieu dans la re-négociation des accords bilatéraux que cette ambition doit s'incarner ; mais aussi, potentiellement, dans la relance par l'Europe d'un projet pour l'Organisation mondiale du commerce, aujourd'hui moribonde, qui prenne véritablement à bras le corps les enjeux de transition écologique et solidaire.

¹ Notamment, le rapport EAT-Lancet ([https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(18\)31788-4/fulltext#main-menu](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(18)31788-4/fulltext#main-menu)), le scénario « Nordic Diet » (<http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:1163192/FULLTEXT01.pdf>), l'exercice Agrimonde Terra (<https://www.quae.com/produit/1521/9782759228805/land-use-and-food-security-in-2050-a-narrow-road>), les scénarios TFYA (<https://www.iddri.org/fr/publications-et-evenements/etude/une-europe-agroecologique-en-2050-une-agriculture>) ou Afterres (https://afterres2050.solagro.org/wp-content/uploads/2015/11/Solagro_afterres2050-v2-web.pdf). Les implications de ces scénarios pour la stratégie ont été rappelées dans cette contribution (<https://www.iddri.org/fr/publications-et-evenements/rapport/contribution-la-consultation-sur-la-feuille-de-route-2020>) soumise à la Commission début mars par Think Sustainable Europe, coalition de think tanks européens à laquelle appartient l'Idri.

² Les légumineuses sont des plantes qui ont la capacité de fixer dans le sol une partie de l'azote atmosphérique, améliorant de ce fait la fertilité et la vie des sols.