

Vers une transition juste des systèmes alimentaires

Enjeux et leviers politiques pour la France

**Pierre-Marie Aubert, Baptiste Gardin, Michele Schiavo (Iddri)
& Christophe Alliot (BASIC)**

Une transformation des systèmes alimentaires français et européen face aux enjeux sanitaires, environnementaux et sociaux est nécessaire¹. Toutefois, les mesures politiques concrètes pour mettre en œuvre cette transition ne sont pas à la hauteur, son coût socio-économique étant le plus souvent jugé trop élevé.

C'est dans ce contexte que l'Iddri a développé une approche méthodologique novatrice, qui articule modélisation biophysique et socio-économique afin : (i) d'appréhender les transformations structurelles en jeu dans la transition ; (ii) d'évaluer leurs impacts sur quatre enjeux : l'emploi et le revenu agricole, l'emploi agroalimentaire, l'alimentation et la biodiversité ; (iii) d'identifier les conditions politiques d'une transition juste.

En prenant pour point de départ la trajectoire indicative de décarbonation du secteur agricole de la Stratégie nationale bas-carbone française, sont développés deux scénarios contrastés d'évolution du système alimentaire français pour en évaluer les impacts à 2030 sur deux secteurs majeurs : les Bovins Lait et les Grandes Cultures, qui représentent ensemble 70 % de la SAU, 52 % et 40 % de la création de valeur au niveau, respectivement, de l'exploitation agricole et de l'industrie alimentaire.

¹ Cf. en particulier : EC (2020). *Farm to Fork Strategy. For a fair, healthy and environmentally-friendly food system*. Brussels, European Union, 22 p.

MESSAGES CLÉS

Un scénario centré uniquement sur les enjeux climat, sans remise en cause des logiques de concentration/spécialisation de la production, s'accompagnerait d'impacts socio-économiques importants : accélération de la disparition des exploitations et des emplois associés (-9 % vs tendanciel), perte d'emplois agroalimentaires (-12 % vs 2015), sans améliorer de manière substantielle la qualité de l'alimentation ou de la biodiversité.

Un scénario multifonctionnel (climat, biodiversité, santé, emploi) pourrait générer de multiples bénéfices : maintien de l'emploi agricole (+10 % vs tendanciel) sans perte de revenu ; accroissement de l'emploi agroalimentaire (+8 % vs 2015) ; contribution à la restauration de l'agro-biodiversité et au développement d'une offre alimentaire plus alignée avec les recommandations nutritionnelles publiques.

La viabilité économique d'un tel scénario repose une évolution simultanée de l'offre, de la

demande et de l'organisation des marchés, impliquant des changements politiques importants :

- une approche volontariste de la demande au niveau national, à rebours de la frilosité actuelle sur le sujet, mobilisant une large palette d'outils et permettant de faire du choix le plus sain et le plus durable le plus évident pour le consommateur ;
- une convergence des visions entre États membres de l'Union européenne, pour que la mise en œuvre des plans stratégiques nationaux dans le cadre de la politique agricole commune fixent aux producteurs des objectifs et des conditions de production comparables ;
- une approche ambitieuse en matière de commerce international pour favoriser et accompagner l'adoption des normes de production ambitieuses.

Les conclusions tirées de l'analyse de deux secteurs doivent être confortées en les étendant à l'ensemble des secteurs agricoles et des pays de l'UE ; sur le volet revenu agricole, la méthodologie demande encore à être approfondie.

1 POUR UNE TRANSITION JUSTE DES SYSTÈMES ALIMENTAIRES : ENJEUX EMPIRIQUES, DÉFIS MÉTHODOLOGIQUES

Les travaux prospectifs récents qui, en Europe, s'intéressent aux contours d'un système alimentaire durable, convergent vers trois enjeux de transformation – et ce malgré certaines différences² : une végétalisation de la consommation et de la production de protéines ; une division par deux, voire trois, des pertes et gaspillages dans les filières alimentaires ; et une amélioration importante de la performance environnementale des modes de production à la parcelle, via notamment une réduction en valeur absolue de la quantité d'intrants de synthèse et la re-diversification des systèmes, de la parcelle au paysage.

Pris ensemble, ces transformations dessinent des systèmes alimentaires pour l'Europe radicalement différents d'aujourd'hui, où les volumes de production évoluent de manière importante : à la baisse pour la plupart des grandes productions européennes (céréales, production animale), à la hausse pour d'autres (légumineuses, maraîchages, arboriculture). Cependant, la possibilité d'opérer cette transition de manière juste en termes d'emplois, de revenus des travailleurs dans les filières alimentaires, et d'accessibilité de l'alimentation pour le plus grand nombre, y compris en dehors de l'Europe, est largement contestée. En s'appuyant sur des modélisations économiques standards, en équilibre général ou en équilibre partiel, ou parfois sur un supposé « bon sens », de nombreux analystes prédisent ainsi par exemple qu'une mise en œuvre rigoureuse de la stratégie « De la fourche à la fourchette » se traduirait, notamment, par une hausse massive des cours des matières premières agricoles au niveau mondial – du fait de la baisse de la production –, une perte de compétitivité de l'agriculture et de l'agroalimentaire européens – et donc une perte d'emplois concomitante – ou encore une baisse du revenu agricole³.

Ces analyses présentent cependant trois faiblesses importantes : elles raisonnent pour la plupart à systèmes constants ou quasi constants – alors que, d'ici à 2030, la structure des exploitations agricoles comme du secteur agroalimentaire aura changé ; elles endogénéisent la demande des consommateurs

comme la formation des prix sur la base d'élasticité-prix et de fonctions de production difficiles à fonder empiriquement – alors que les pratiques alimentaires sont en train d'évoluer rapidement sous l'effet de facteurs non économiques majeurs⁴ ; et elles ne couplent pas (ou mal) les équilibres physiques en jeu nécessaires à un système alimentaire dans les limites de la planète avec les dynamiques socio-économiques au sein des filières.

Afin de contribuer aux débats en cours, l'Iddri et le BASIC ont développé un cadre d'analyse novateur⁵ cherchant non seulement à résoudre certaines des difficultés identifiées, mais également à tenir ensemble les tensions entre enjeux de long terme et contraintes de court terme. MoFOT, pour *Model of Food system Transition*, propose ainsi simultanément (i) de caractériser les transformations des outils de production en jeu aux différents niveaux des filières (systèmes de production agricole et secteur agroalimentaire), en cohérence avec les scénarios biophysiques ; (ii) de quantifier les impacts sur l'emploi agricole et agroalimentaire et sur le revenu agricole des transformations envisagées ; (iii) afin d'identifier les conditions politiques à même de favoriser une transition du système alimentaire à la fois juste socialement et vertueuse environnementalement.

2 DEUX SCÉNARIOS DE TRANSITION BAS-CARBONE POUR LA FERME FRANCE

Le cadre conceptuel de MoFOT a été mobilisé pour appréhender les conditions politiques d'un déploiement vertueux de la trajectoire agricole proposée dans la Stratégie nationale bas-carbone publiée par la France en 2020⁶. Cette déclinaison agricole de la SNBC a été élaborée par le ministère français en charge de l'Agriculture en dialogue avec les principales parties prenantes entre septembre 2017 et juin 2018. Elle envisage quatre évolutions structurantes d'ici à 2050 pour diviser par deux les émissions de gaz à effet de serre du secteur agricole par rapport à 1990 : une amélioration de l'efficacité globale de la production, tant sur l'usage des intrants azotés (notamment par une forte augmentation de la sole de légumineuses) que sur l'alimentation animale ; une évolution du mix produit vers une moindre production de protéines animales (en particulier les productions porcines et bovines) et une augmentation de la sole en agriculture biologique ; un fort développement de la méthanisation ; et un accroissement du potentiel de stockage de carbone dans les sols agricoles, les haies et les infrastructures agroécologiques.

4 Voir par exemple : de Boer J. & Aiking H. (2018). Prospects for pro-environmental protein consumption in Europe: Cultural, culinary, economic and psychological factors. *Appetite*, 121, 29-40.

5 Aubert, P.-M., Gardin, B., Schiavo, M., & Alliot, C. (2021). *Vers une transition juste des systèmes alimentaires. Enjeux et leviers politiques pour la France*. Paris, Iddri.

6 MTES (2020). *Stratégie nationale bas-carbone*. Paris, Ministère de la Transition écologique et solidaire.

2 On peut se référer notamment à :

- Clark M.A., Domingo N.G.G., Colgan K., et al. (2020). Global food system emissions could preclude achieving the 1.5° and 2°C climate change targets. *Science*, 370, 705-708 ;
- Karlsson J.O., Carlsson G., Lindberg M., et al. (2018). Designing a future food vision for the Nordics through a participatory modeling approach. *Agronomy for Sustainable Development*, 38 (6), 59 ;
- Odegard I.Y.R. & van der Voet E. (2014). The future of food — Scenarios and the effect on natural resource use in agriculture in 2050. *Ecological Economics*, 97, 51-59 ;
- Willett W., Rockström J., Loken B., et al. (2019). Food in the Anthropocene: the EAT-Lancet Commission on healthy diets from sustainable food systems. *The Lancet*.

3 En particulier l'analyse de l'USDA : Beckman J., Ivanic M., Jelliffe J.L., et al. (2020). *Economic and Food Security Impacts of Agricultural Input Reduction Under the European Union Green Deal's Farm to Fork and Biodiversity Strategies*. Washington, Department of Agriculture, Economic Research Service, 51 p.

Sur la base de cette trajectoire biophysique indicative, deux scénarios de systèmes alimentaires ont été développés, atteignant tous deux les mêmes objectifs de décarbonation, mais *via* des trajectoires contrastées tant sur le plan sociopolitique que celui de l'évolution des stratégies économiques des acteurs au sein des filières. La mise en regard de ces deux scénarios permet *in fine* d'évaluer leurs implications quantitatives (en termes d'emploi et de revenu) et d'identifier les conditions socio-politiques d'une transition juste.

Le scénario France duale repose en premier lieu sur un cadre politique où l'enjeu climat domine sur tous les autres et où la transition passe d'abord par un accompagnement de l'offre agricole sans interventions notables sur le cadre de marché ou la demande. Un tel scénario est d'abord de nature à accroître la polarisation du système alimentaire à tous les niveaux – du producteur au consommateur – entre des marchés de niches très vertueux mais peu accessibles et des modes de production basés sur une logique de compétitivité-prix. Il en résulte une poursuite des dynamiques de concentration du côté de l'offre pour favoriser les gains d'efficacité et réduire les coûts de production. Du côté de la demande, la tendance à la réduction de la consommation de viande se poursuit, mais de manière très inégale au sein de la population ; la consommation de produits très transformés et sans liens directs à leur origine agricole se maintient, voire augmente.

À l'inverse, le scénario Reconstitutions socio-territoriales prend au sérieux les annonces faites dans la stratégie européenne « De la fourche à la fourchette » et fait l'hypothèse d'évolutions ambitieuses à tous points de vue des modes de production et de consommation : accompagnée par des dispositifs ambitieux, la demande évolue vers plus de produits de terroirs, de saison et moins transformés, en même temps que la prise de protéines animales poursuit sa diminution. Côté production, le maillon agricole est encouragé dans des logiques de déspecialisation relative qui permettent également de ralentir le rythme de concentration et de rediversifier les systèmes agricoles comme les paysages. Et au niveau agroalimentaire, un système plus déconcentré « à l'italienne » se met en place, donnant aux TPE et PME une place croissante dans la structure économique d'ensemble du secteur⁷. L'intensité en emploi des productions y est plus importante car moins standardisée et plus en lien avec la production agricole.

L'impact de ces deux scénarios à l'horizon 2030 a été évalué en détail pour deux secteurs clés du système alimentaire français : les Grandes Cultures et les Bovins Lait, qui représentent à eux deux 70 % de la surface agricole utile, 52 % et 40 % de la création de valeur au niveau, respectivement, de l'exploitation agricole et de l'industrie alimentaire.

3 DES RESULTATS CONTRASTÉS

Le scénario France duale, qui ne remettrait pas en cause la domination des logiques de compétitivité-prix chez les acteurs économiques, s'accompagne d'impacts socio-économiques importants : une perte d'emplois agricoles de 10 % par rapport à un scénario tendanciel du fait d'une poursuite des logiques de concentration et d'un accroissement de l'intensité capitaliste des fermes ; un risque de pertes de revenu pour les agriculteurs en l'absence de compensation, notamment du fait de l'accroissement des niveaux de dette ; et des pertes d'emplois dans les industries agroalimentaires atteignant 12 % du volant d'emploi actuel. L'impact sur le prix final au consommateur, difficile à évaluer précisément avec les outils développés, pourrait être limité, les hausses de coûts de production au maillon agricole se compensant par de possibles baisses au niveau agroalimentaire ; cependant, cette possible stagnation du coût s'opère au prix d'un accroissement de la prise d'aliments fortement transformés dont l'impact sanitaire demande à être examiné en détail.

A contrario, les résultats du scénario Reconstitutions sur les deux secteurs étudiés rendent plausibles l'hypothèse d'une transition juste du système alimentaire du côté de la production : l'emploi agricole y est de 10 % supérieur à un scénario tendanciel tout en maintenant le revenu sans contraintes majeures pour les niveaux de subvention ou les prix payés au producteur ; l'emploi agroalimentaire s'y accroît de 7 % tout en offrant une alimentation plus diversifiée et moins transformée. Le coût moyen de celle-ci pourrait augmenter du fait de l'accroissement de l'intensité en emploi dans le secteur agroalimentaire. Ces résultats demandent à être renforcés en étendant l'analyse à d'autres secteurs agricoles et agroalimentaires majeurs – en particulier la production de viande, qui concentre près du tiers des emplois et de la valeur du secteur agroalimentaire, et le maraîchage, dont l'intensité en emploi est très forte et qui constitue un enjeu important en termes simultanément sanitaires et de balance commerciale. La comparaison entre les deux scénarios permet cependant déjà de pointer un certain nombre d'enjeux politiques clés pour la transition. Elle montre notamment que les conditions sociales et politiques d'une telle transition sont nombreuses et, pour tout dire, complexes à réunir.

4 DES DÉFIS POLITIQUES COMPLEXES

En premier lieu, un changement politique visant essentiellement l'offre – comme dans France duale – ne permet pas (ou très mal) de prendre en charge les enjeux d'emplois de la transition, et se révèle particulièrement inéquitable côté consommation. Intervenir sur la demande et l'organisation des marchés apparaît ainsi déterminant pour aboutir à de nouveaux équilibres marchands, faisant se rencontrer une offre alimentaire socialement juste et environnementalement vertueuse avec une demande effective (sur le marché domestique comme à l'export).

⁷ Voir pour une présentation : Brasili C. & Fanfani R. (2006). The Italian food industry: structure and characteristics. In: Food Industry Enterprises Editors, *The Food Industry in Europe-Erasmus Intensive Programme in Agri-Business Management with Emphasis*.

Du côté de la demande, les dynamiques de consommation actuelles en France et en Europe sont porteuses de signaux faibles encourageants au regard des enjeux de la transition (réduction de la consommation de protéines animales, accroissement de la part du bio, demande de produits locaux). Cependant, l'évolution du panier moyen masque une hétérogénéité dans les pratiques alimentaires, qui renvoie pour partie à la précarisation d'une part croissante des consommateurs, pour laquelle une augmentation de budget alimentaire (tant en euros qu'en temps) est difficilement envisageable. Des interventions substantielles sont donc nécessaires pour accompagner des changements de pratiques et rendre accessible une alimentation saine et durable. Si beaucoup de mesures envisageables sont en discussion depuis parfois de nombreuses années, leur déploiement à grande échelle se heurte aujourd'hui à des oppositions importantes, notamment au nom de l'argument de la « liberté du consommateur ».

Côté organisation des marchés, l'enjeu est double. Il s'agit d'une part de faire converger les visions des différents États membres quant à une « trajectoire type » de décarbonation du système alimentaire européen, et ainsi éviter que la mise en œuvre de stratégies par trop différentes de celle de la SNBC-A ne conduise à accroître les différentiels de compétitivité. Si la tâche est complexe – notamment au regard de différences qui existent déjà aujourd'hui entre les États membres –, les cadres institutionnels existants permettent d'organiser la discussion. Mais, au-delà, l'enjeu est aussi d'harmoniser les conditions de production avec les producteurs non européens ou, à défaut, de protéger au moins temporairement le marché européen afin d'éviter des « fuites de carbone » ou de limiter le potentiel de développement de filières cruciales pour la transition – telles les filières de protéagineux, qui peinent aujourd'hui à prendre leur essor du fait de la concurrence quasi imbattable du soja américain (du Nord comme du Sud). Les discussions en cours autour d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières

pourrait permettre d'aborder ces questions, mais nul doute qu'elles se révéleront complexes à traiter⁸. De manière plus générale, l'Union européenne étant le premier exportateur et premier importateur de produits alimentaires dans le monde, elle pourra et devra être force de proposition pour mettre en place des normes ambitieuses vers des modes de production et de consommation plus durables et faire avancer ces questions non seulement dans les accords bilatéraux qu'elle signe, mais au niveau de l'OMC⁹.

Du côté des politiques accompagnant l'offre sur le volet agricole, la réforme en cours de la politique agricole commune devra permettre de faire converger les visions des États membres sur le niveau agricole via un mécanisme de redevabilité des plans stratégiques nationaux organisé au niveau du Conseil ; elle devra cependant pour être véritablement effective s'accompagner de cibles contraignantes pour les États – une option jusqu'ici refusée par le Conseil comme par le Parlement. Côté agroalimentaire, le développement de l'affichage environnemental, actuellement en expérimentation en France, et la généralisation à l'Europe de l'affichage nutritionnel doivent être encouragés : ils ont en effet non seulement des effets sur le choix des consommateurs, mais sont aussi de puissants moyens pour faire évoluer l'offre elle-même par le *benchmark* explicite qu'ils organisent entre producteurs, permettant de faire émerger une compétition vertueuse entre opérateurs économiques.

⁸ Colombier M., Voituriez T. & Levaï D. (2021). Mécanisme européen d'ajustement carbone aux frontières : la nécessité d'un dialogue renforcé avant la finalisation du projet. *Iddri – Note* (Février 2021), 7p.

⁹ C'est bien le sens de l'opinion émise par le Comité sur le commerce international du Parlement européen à propos de la stratégie « De la fourche à la fourchette ». Voir INTA (2021). *Opinion on a Farm to Fork Strategy for a fair, healthy and environmentally friendly food system*. Brussels, Committee of the European Parliament on International Trade.

Aubert, P.-M., Gardin, B., Schiavo, M., Alliot, C. (2021). Vers une transition juste des systèmes alimentaires. Enjeux et leviers politiques pour la France. Iddri, *Propositions* N°05/21.

Ce travail a bénéficié du soutien du gouvernement français au titre du programme « Investissements d'avenir », administré par l'Agence nationale de la recherche (ANR) sous la référence ANR-10-LABX-14-01.

CONTACT

pierremarie.aubert@iddri.org
baptiste.gardin@iddri.org
michele.schiavo@iddri.org

Institut du développement durable
et des relations internationales
41, rue du Four – 75006 Paris – France

WWW.IDDRI.ORG
[@IDDRI_THINKTANK](https://twitter.com/IDDRI_THINKTANK)