

La réforme de la PAC : une dernière chance pour l'environnement et le climat ?

Malgré ses objectifs environnementaux et climatiques ambitieux et l'importance des engagements budgétaires, la nouvelle Politique agricole commune de l'UE, qui est entrée en vigueur le 1er janvier 2023, pourrait ne pas atteindre ses objectifs en raison du degré élevé de décentralisation et de contraintes trop floues. Par Nicolas de Sadeleer

[Signalez ce contenu à notre équipe](#)

The logo for Carta Academica features a large, dark grey, abstract line drawing that resembles a stylized, elongated figure-eight or a calligraphic flourish. It is composed of two main loops that cross each other. The text "Carta Academica" is written in a serif font, colored in a light brown or tan hue, and is positioned to the right of the central part of the graphic.

Carta Academica

[Carta Academica](#)

Carta Academica est un collectif d'universitaires belges qui a décidé d'intervenir dans le débat public
Abonné·e de Mediapart

Ce blog est personnel, la rédaction n'est pas à l'origine de ses contenus.

Le coût environnemental de l'agriculture intensive

Ayant vu le jour en 1962, la politique agricole commune (PAC) célèbre ses 60 ans. Poursuivant ses objectifs productivistes, cette politique « commune » a assuré la sécurité alimentaire, compromise par la guerre en Ukraine, et a diversifié la gamme de produits alimentaires commercialisés à des prix raisonnables. Bien entendu, on ne saurait occulter le revers de la médaille. Promues par la PAC, la mécanisation et l'intensification de la production agricole grâce aux engrais, aux pesticides et aux aliments pour animaux a entraîné une forte diminution du nombre d'exploitations agricoles (pour la période 2005 et 2018, le nombre de fermes en Belgique est passé de 51 500 à 36 200), ce qui a eu pour corollaire une rationalisation des méthodes de production. Davantage d'ammoniac (93 % des émissions totales), de méthane (50 % des émissions de gaz à effet de serre (GES) du secteur agricole), de N₂O (36 %) de CO₂ (14 %) sont émis par l'agriculture intensive. En Belgique, le « bon niveau écologique » de 70 % des eaux de surface n'est pas atteint à cause de la pollution par les nitrates tandis que la pollution diffuse des produits phytopharmaceutiques fait que 59 % des nappes aquifères n'atteignent pas le « bon statut chimique » qui est requis par la directive-cadre sur l'eau de l'UE. Comme l'atteste la chute drastique des populations d'insectes et d'oiseaux inféodés aux milieux agricoles, l'agriculture intensive constitue aujourd'hui l'un des principaux facteurs de l'érosion de la biodiversité européenne, quitte à faire échouer l'arche de Noé. Elle a notamment entraîné la perte de la mosaïque d'habitats agricoles mixtes et marginaux tels que les haies et les bordures de champs. En Europe, les populations d'oiseaux des zones agricoles ont diminué, selon le Pan-European Common Bird Monitoring Scheme, de 57 % depuis 1980.

Alors que, depuis 1992, la PAC devait accorder une attention croissante à la protection de l'environnement, cette politique affiche un bilan environnemental en demi-teinte, voire négatif. On en veut pour preuve les rapports de la Commission et de la Cour des comptes européenne qui reconnaissent que, malgré une pléthore de dispositifs réglementaires et de mesures de soutien, elle n'est pas parvenue à réconcilier agriculture et nature et à diminuer les émissions de GES. L'accroissement de la productivité se conjugue donc mal avec la protection du milieu naturel.

Une nouvelle tentative de verdir la PAC

Or, à l'entrelacement endettement, crise sociale (le revenu de l'agriculteur belge est inférieur de 40 % au salaire brut *moyen* des travailleurs non agricoles), crise de la sécurité alimentaire (vache folle, grippe aviaire, etc.) s'ajoutent désormais des crises environnementale et climatique exceptionnelles. Comme les pratiques agricoles intensives ont des incidences sur le territoire rural, l'environnement (qualité de l'air, des eaux, des sols, biodiversité), le climat, et enfin l'alimentation, on s'attendrait à ce que les régimes de soutien soient strictement conditionnés par le respect de normes de base et puissent *in fine* favoriser des comportements vertueux.

Tirant les leçons des échecs précédents, la PAC réformée, qui est entrée en vigueur ce 1^{er} janvier 2023, devrait conjuguer les priorités socio-économiques avec différentes facettes de l'intérêt général (sécurité alimentaire au sens sanitaire du terme, bien-être animal, environnement, atténuation des risques liés au changement climatique). Devenue l'alliée des politiques environnementales et climatiques, l'agriculture est ainsi appelée à se réconcilier avec la nature. Gardien des espaces naturels, l'agriculteur sera désormais le nouveau rempart contre les altérations du cadre de vie rural, contribuant de surcroît à la neutralité climatique. Cette réforme tant attendue marque-t-elle un véritable changement de paradigme ? Les nouveaux objectifs poursuivis par l'UE lui permettront-ils de relever les défis de la mutation de l'agriculture et de la sécurité alimentaire, tout en contribuant à la protection de l'environnement et à l'atténuation de la crise climatique ?

Côté cour, la nouvelle PAC affiche une ambition environnementale nettement plus prononcée que les régimes précédents. Le règlement 2021/2115 renforce la conditionnalité qui exige le respect de bonnes conditions agricoles et environnementales ainsi que des normes réglementaires. Une conditionnalité sociale voit aussi le jour. En outre, les « éco-régimes » (25 % des dépenses) se substituent aux paiements verts. Ces programmes volontaires pour le climat, l'environnement et le bien-être animal exigent que les agriculteurs aillent au-delà de la « conditionnalité ». En ce qui concerne le second pilier (développement rural), les régimes antérieurs favorables à la conservation de la biodiversité sont reconduits avec sans doute davantage de flexibilité. Sur un plan budgétaire, 37 % des 40,4 milliards d'euros du premier pilier et des 15,3 milliards d'euros annuels du fonds de développement rural seront réservés **aux mesures vertes et au bien-être des animaux**. Aussi, dans l'hypothèse où les mesures agroenvironnementales seraient mieux conçues et plus ambitieuses que par le passé, les moyens financiers engagés pourraient inverser les tendances négatives. Les enjeux sont colossaux. **Alors que l'UE peinera à atteindre la neutralité climatique d'ici 2050, l'exploitation agricole qui contribue actuellement à 10,3 % des émissions de GES pourrait contribuer à stocker les émissions de CO₂, les terres se transformant ainsi en puits de carbone.**

Une Europe à plusieurs vitesses environnementales

Côté jardin, on est toutefois en droit de se demander si la PAC réformée ne sera pas un nouveau coup dans l'eau. Tout d'abord, à ses nouvelles finalités écologiques et climatiques s'opposent toujours des objectifs de compétitivité et de rendement qui font d'elle un outil hybride et ambigu. Ensuite, cette politique « commune » intègre davantage le principe de subsidiarité via les plans stratégiques permettant à chaque État membre de définir les grandes orientations pour son territoire. La DG agriculture de la Commission européenne a été chargée de contrôler les projets de plans stratégiques nationaux. Ce contrôle centralisé devait permettre d'éviter que la polyphonie des politiques agricoles nationales ne glisse vers la cacophonie. Mais cette institution est malheureusement restée timorée en raison de la marge d'appréciation significative revenant aux autorités nationales. Sur un autre registre, les stratégies « de la fourche à la fourchette » et « biodiversité » de mai 2021 auraient dû servir de catalyseur au verdissement de l'agriculture. Or, elles ont été adoptées lorsque la réforme de la PAC était déjà âprement négociée entre les eurodéputés et les 27 ministres de l'agriculture. Aussi la Commission européenne a-t-elle dû ferrailler avec bon nombre d'États pour qu'ils inscrivent dans leurs plans stratégiques agricoles pour les cinq années à venir les objectifs de diminution d'intrants (-20 %), de pesticides (-50 %), de ventes d'antimicrobiens (-50 %), et l'accroissement de la superficie consacrée à l'agriculture biologique (25 %). Aurait-on mis la charrue avant les bœufs ? En tout cas, la PAC réformée semble avoir achevé sa mue néo-

libérale dans la mesure où elle est marquée par une nouvelle forme de gouvernance au moyen d'objectifs imprécis, d'exigences réglementaires affaiblies, l'effacement d'un contrôle centralisé, et des contraintes extrêmement pesantes en matière de « monitoring » et d'évaluation sur la base d'indicateurs on ne peut plus vagues.

Enfin, approuvés ces derniers mois par la DG agriculture de la Commission européenne, la plupart des plans stratégiques nationaux reflèteraient, d'après leurs détracteurs, une vision obsolète du productivisme qui privilégie le rendement et les gains à court terme au détriment des considérations environnementales, lesquelles se déclinent, on le sait, sur le long terme. Ainsi, ce qui aurait été donné d'une main serait repris de l'autre.

Une foire d'empoigne en Belgique

Qu'en est-il des deux plans belges ? Les gouvernements régionaux ont tenu compte des critiques formulées par la Commission. Ces plans représentent un budget communautaire de 1,3 milliard pour la Flandre et de 1,5 milliard pour la Wallonie. Mais ce ne fut pas un long fleuve tranquille. Le projet du plan wallon, et plus particulièrement le soutien couplé à la production bovine, s'est attiré les foudres de plusieurs ONG, estimant que les mesures préconisées étaient insuffisantes pour garantir la transition écologique des exploitations agricoles. Le gouvernement wallon a toutefois réussi à convaincre la Commission européenne de la pertinence de ses mesures d'encadrement. En Flandre, ce fut d'ailleurs une véritable foire d'empoigne : le ministre flamand de l'agriculture (J. Brouns, CD&V) aurait court-circuité sa collègue de l'environnement (Z. Demir, N-VA) en soumettant à la DG agriculture le plan stratégique agricole flamand, polémique exacerbée par le plan lisier (*mestactieplan*) qui est contesté par le Boerenbond, pilier de la droite chrétienne. Si plus de 900 millions d'euros du total de 2,8 milliards d'euros provenant des fonds garantie (FEAGA) et développement rural (FEADER) seront consacrés aux mesures environnementales et climatiques régionales, encore faudra-t-il s'assurer que les futurs subsides parviendront à restaurer des écosystèmes agricoles fort dégradés, à arrêter le déclin de la biodiversité, à améliorer la qualité des sols, des eaux et de l'air, et à réduire les émissions de GES. À nouveau, le diable se trouve dans les détails.

Des perspectives doivent assurément être offertes à une nouvelle génération d'agriculteurs, pour qu'ils assurent la sécurité alimentaire tout en améliorant la qualité de l'environnement et en atténuant l'impact de la crise climatique. À l'heure de la sécheresse historique qui a mis l'agriculture à genoux en 2022, ces défis doivent être relevés tant en Flandre qu'en Wallonie. Si des moyens financiers conséquents sont désormais à la disposition des Régions, encore devront-elles veiller à ce qu'ils ne se résument pas à de l'écoblanchiment. Un changement de paradigme appelle davantage de responsabilité politique.

Nicolas de Sadeleer, Professeur ordinaire et chaire Jean Monnet à l'Université Saint-Louis, Chercheur invité à l'Université de Maastricht, pour [Carta Academica](https://www.cartaacademica.org/) (<https://www.cartaacademica.org/>).

Les points de vue exprimés dans les chroniques de Carta Academica sont ceux de leur(s) auteur(s) et/ou autrice(s) ; ils n'engagent en rien les membres de Carta Academica, qui, entre eux d'ailleurs, ne pensent pas forcément la même chose. En parrainant la publication de ces chroniques, Carta Academica considère qu'elles contribuent à des débats sociétaux utiles. Des chroniques pourraient dès lors être publiées en réponse à d'autres. Carta Academica veille essentiellement à ce que les chroniques éditées reposent sur une démarche scientifique.

