

Recherche pour la commission AGRI – Le pacte vert et la PAC: adapter les pratiques agricoles et préserver les ressources naturelles de l'UE – implications stratégiques

CONCLUSIONS PRINCIPALES

- Les pratiques agricoles et alimentaires de l'Union européenne sont loin de répondre à l'ambition, à la finalité et aux objectifs quantitatifs du pacte vert pour l'Europe en ce qui concerne le climat, l'environnement, la nutrition et la santé dans ce secteur.
- Pour inverser ces tendances défavorables actuelles, il est urgent de renforcer sensiblement de nombreuses dispositions techniques de la PAC, en particulier celles qui concernent les exigences de conditionnalité et les mesures relatives aux programmes écologiques et celles qui sont destinées à améliorer la gouvernance de la PAC, notamment en rendant la réalisation des objectifs juridiquement contraignante et en améliorant leur mise en œuvre, leur communication et leur suivi.
- Il est également essentiel de compléter les règlements relatifs à la PAC au moyen d'une politique alimentaire globale et cohérente, y compris des interventions axées sur les régimes alimentaires.



Le pacte vert pour l'Europe de l'Union européenne, notamment la stratégie «De la ferme à la table», la stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030, ainsi que sa composante climatique, pourraient avoir une incidence considérable sur les secteurs européens de l'agriculture et de l'alimentation. Ses objectifs se concrétisent en objectifs quantitatifs liés aux questions relatives au climat, à l'environnement et à la santé dans le domaine de l'agriculture.

Le présent document est une synthèse de l'étude intitulée «The Green Deal and the CAP: policy implications to adapt farming practices and to preserve the EU's natural resources» (Le pacte vert et la PAC: adapter les pratiques agricoles et préserver les ressources naturelles de l'UE – implications stratégiques)(IP/B/AGRI/IC/2020-036). L'intégralité de l'étude, disponible en anglais, peut être téléchargée à l'adresse suivante: <https://bit.ly/35HmZJg>

L'agriculture dans l'Union européenne est loin de répondre aux objectifs du pacte vert pour l'Europe

Les tendances actuelles montrent que la réalisation des objectifs du pacte vert en matière d'agriculture ne sera pas une tâche aisée. Les émissions agricoles de gaz à effet de serre de l'Union ont diminué jusqu'aux années 2010 et sont restées stables depuis lors. Des changements importants dans les pratiques et les systèmes d'élevage sont désormais nécessaires pour parvenir à de nouvelles réductions importantes, y compris une réduction du recours à la fertilisation azotée et du nombre d'animaux d'élevage. L'érosion de la biodiversité est due à des systèmes agricoles et à des paysages ruraux de plus en plus spécialisés et simplifiés, qui utilisent des terres plus vastes, auxquels s'ajoute l'utilisation généralisée d'intrants chimiques. La dégradation des sols et les flux de nutriments – notamment l'azote – dans l'eau et l'atmosphère ont atteint des niveaux alarmants. À l'exception peut-être du phosphore et des antibiotiques, les tendances passées montrent qu'il sera extrêmement difficile d'atteindre les objectifs climatiques et environnementaux du pacte vert pour l'Europe sans une inflexion substantielle de la politique agricole commune (PAC). En outre, une grande partie de la population européenne ne respecte pas les recommandations alimentaires correspondant aux objectifs du pacte vert pour l'Europe en matière de nutrition et de santé. Des politiques beaucoup plus ambitieuses sont nécessaires dans ce domaine. En outre, des changements dans les régimes alimentaires pourraient également contribuer à la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Une combinaison de mesures nécessaire pour l'ensemble de la chaîne alimentaire

Pour atteindre les objectifs du pacte vert pour l'Europe, trois séries d'actions coordonnées doivent être mises en œuvre.

Premièrement, il est impératif de remédier à toutes les défaillances actuelles qui entraînent une utilisation excessive d'eau, d'engrais, de pesticides et d'antibiotiques. Les innovations et les incitations dans ce domaine seraient bénéfiques à la fois pour l'environnement et pour les revenus des exploitations agricoles.

Une deuxième série de mesures techniques et stratégiques doit favoriser la refonte des systèmes agricoles, pour qu'ils reposent davantage sur les cycles biologiques et moins sur les intrants chimiques externes. De tels systèmes agro-écologiques pourraient réduire considérablement l'empreinte écologique de l'agriculture. Ils pourraient toutefois aussi avoir des répercussions négatives sur les revenus des producteurs agricoles, dont l'ampleur dépendra de la volonté des consommateurs de payer pour des produits de meilleure qualité. En outre, les émissions de gaz à effet de serre seraient réduites en cas de calcul par unité de surface mais, dans la plupart des cas, pas par unité de produit. La refonte des systèmes agricoles nécessite un soutien public et des politiques volontaristes afin de créer les bonnes incitations pour les producteurs.

Une troisième série de mesures devrait viser à modifier les habitudes alimentaires pour des raisons sanitaires, climatiques et environnementales. Le coût plus élevé des régimes alimentaires moins caloriques et plus équilibrés est un obstacle potentiel au changement, en particulier pour les ménages à faibles revenus. L'industrie alimentaire et le commerce de détail doivent donc faciliter une évolution vers la mise en avant de modes d'alimentation plus attrayants, au moyen d'une reformulation des produits, d'un marketing responsable et de limitations de la publicité. Des politiques publiques qui sensibilisent les consommateurs aux conséquences sanitaires, climatiques et environnementales des choix alimentaires, ainsi que la modulation des prix à la consommation, sont nécessaires pour que les consommateurs adoptent des régimes alimentaires plus sains et plus riches en végétaux.

La PAC dans ce contexte

Rendre la PAC post-2020 compatible avec les objectifs du pacte vert pour l'Europe nécessite des changements majeurs dans les propositions de la Commission de juin 2018 concernant cette politique. Parmi les dispositions essentielles figurent les exigences de conditionnalité, ainsi que les objectifs, les instruments et les budgets des programmes écologiques du premier pilier et des interventions liées au climat et à l'environnement du deuxième pilier.

Premièrement, il est essentiel d'appliquer plus efficacement le principe du pollueur-payeur, sur lequel repose la conditionnalité, afin de mieux justifier la mise en œuvre accrue du principe de rétribution du participant qui met l'accent à la fois sur les programmes écologiques et sur les mesures liées au climat et à l'environnement. Deuxièmement, les mesures des programmes écologiques du premier pilier qui sont entièrement financées par le budget européen doivent viser les biens publics mondiaux, à savoir l'atténuation du changement climatique, la préservation et le rétablissement de la biodiversité, ainsi que le bien-être des animaux. Troisièmement, les programmes écologiques doivent être complétés par des mesures du deuxième pilier qui sont axées sur les biens publics locaux, notamment la quantité et la qualité de l'eau, la fertilité des sols et la diversité des paysages.

Les critères de conditionnalité actuels ne doivent pas être affaiblis et les dérogations doivent prendre fin afin d'accroître l'efficacité environnementale de la PAC et de combler les lacunes. Les dispositions des nouvelles bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE) destinées à remplacer les critères de «verdissement» de la PAC actuelle devront au moins présenter le même niveau d'ambition climatique et environnementale, et devront être progressivement renforcées au fil du temps. Les BCAE n°2 sur la protection des zones humides et des tourbières et n°9 sur les particularités topographiques à haute diversité biologique doivent être rendues plus contraignantes. De nouvelles BCAE devraient être mises en place pour sensibiliser les producteurs agricoles au flux des nutriments, des molécules et des émissions de gaz à effet de serre qu'ils génèrent, et pour fournir un point de référence pour les paiements au titre des mesures associées au programme écologique. Ces paiements viendront récompenser les agriculteurs pour leurs efforts allant au-delà des exigences de conditionnalité, et augmenteront proportionnellement à leurs efforts et aux avantages non commerciaux. Dans cette optique, deux nouveaux budgets spécifiques devraient être mis en place dans le cadre du premier pilier, 15 % des dépenses étant réservées aux mesures d'atténuation du climat et 15 % aux mesures en faveur de la biodiversité. En outre, 35 % des dépenses du deuxième pilier devraient être consacrées à des mesures environnementales.

Nous attirons l'attention sur plusieurs questions non résolues relatives à la nécessité de rendre les plans stratégiques nationaux relevant de la PAC plus cohérents avec la feuille de route du pacte vert pour l'Europe. Les principales préoccupations concernant les objectifs du pacte vert sont les suivantes: premièrement, il convient de préciser leur statut juridique; deuxièmement, les modalités de leur calcul ne sont pas suffisamment détaillées et devraient être définies avec plus de précision; troisièmement, les méthodes utilisées pour définir les objectifs nationaux correspondants ne sont

pas connues. Ils concernent également la PAC. Les indicateurs de performance proposés à l'heure actuelle ne permettent pas de suivre les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs. D'une manière plus générale, la PAC ne permet pas d'appliquer, de rendre compte et de suivre suffisamment les progrès réalisés, ni d'imposer un plan d'action correctif efficace en cas d'absence de progrès.

Enjeux

Il est essentiel de procéder à des évaluations d'impact rigoureuses de toute option stratégique afin de déterminer les compromis possibles entre les différents objectifs climatiques et environnementaux. La question des terres requiert une attention particulière: la désintensification des pratiques et systèmes agricoles implicitement prévus par le pacte vert pour l'Europe pourrait nécessiter davantage de terres agricoles, tant dans l'Union qu'à l'étranger, ce qui pourrait entraîner des conséquences écologiques négatives («fuites de pollution»). Un deuxième compromis éventuel doit être envisagé en ce qui concerne les incidences écologiques et économiques. Nous présentons quelques ordres de grandeur sur les conséquences économiques globales, mais des analyses plus détaillées sont nécessaires pour tenir compte des réactions du marché dues aux variations de prix. S'ils sont rendus contraignants, plusieurs objectifs du pacte vert pourraient avoir une incidence significative sur les revenus agricoles. Les consommateurs pourraient également être touchés par la hausse des prix des denrées alimentaires. Toutefois, cela dépendra en grande partie de la politique commerciale et de l'évolution des habitudes alimentaires.

Les questions liées au climat et à la biodiversité ne sont pas suffisamment couvertes par les révisions du règlement adoptées par le Conseil des ministres de l'agriculture le 21 octobre 2020 ou par le Parlement européen le 23 octobre 2020. En effet, les questions de nutrition sont à peine évoquées. Il est possible de rendre l'agriculture européenne conforme aux ambitions du pacte vert pour l'Europe, mais cela nécessiterait une politique globale de la chaîne alimentaire comprenant des instruments plus exigeants du côté de l'offre et des changements importants dans les habitudes alimentaires. En d'autres termes, la dimension climatique et environnementale de la PAC doit être renforcée, et la PAC elle-même doit être étendue dans le cadre d'une politique alimentaire plus ciblée et plus globale.

Informations complémentaires

La présente synthèse peut être consultée dans les langues suivantes: allemand, anglais, espagnol, français et italien. L'étude, disponible en anglais, et les synthèses peuvent être téléchargées à l'adresse suivante: <https://bit.ly/35HmZJq>

Pour en savoir plus sur les travaux de recherche du département thématique pour la commission AGRI: <https://research4committees.blog/agri/>



Clause de non-responsabilité et droits d'auteur. Les opinions exprimées dans le présent document sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen. La reproduction et la traduction sont autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source et information préalable avec envoi d'une copie au Parlement européen. © Union européenne, 2020

© L'image figurant à la page 1 est utilisée sous licence d'Adobe Stock

Directeur de recherche: Albert MASSOT Assistante éditoriale: Catherine MORVAN

Contact: Poldep-cohesion@ep.europa.eu

Ce document est disponible sur l'internet à l'adresse suivante: www.europarl.europa.eu/supporting-analyses