

## Les stratégies du Pacte vert doivent être révisées

Jean-Paul Jamet<sup>1</sup>

**Les stratégies de Bruxelles n'apportent pas de bénéfice en termes de gaz à effet de serre et entraînent une hausse de l'insécurité alimentaire. Elles ne proposent pas de mesures pour une agriculture résiliente face au réchauffement climatique.**

Le 14 juillet, la Commission européenne a adopté un ensemble de propositions visant à adapter les politiques de l'Union en matière de climat, d'énergie, d'utilisation des terres, de transport et de fiscalité pour permettre de réduire ses émissions nettes de gaz à effet de serre d'au moins 55 % d'ici à 2030 par rapport aux niveaux de 1990.

Les États membres étant conjointement responsables de l'élimination du carbone dans l'atmosphère, le règlement sur l'utilisation des terres, la foresterie et l'agriculture fixe un objectif global d'absorption de carbone par les puits naturels équivalent à 310 millions de tonnes d'émissions de CO<sub>2</sub> d'ici à 2030. Et d'ici à 2035, l'Union devra s'efforcer de parvenir à la neutralité climatique dans ces secteurs. Ceci est paradoxal alors que l'Union européenne vise une neutralité carbone pour le secteur de l'énergie seulement aux alentours des années 2050.

Dans ce contexte, en mai 2020, la Commission européenne a publié son plan stratégique « de la ferme à la fourchette » sous le *leadership* de la Direction générale (DG) de la Santé, comme si, implicitement, les opérateurs agricoles étaient directement responsables des mauvais comportements alimentaires de certains de nos concitoyens. Ce plan a été complété par la stratégie pour la biodiversité sous la responsabilité de la DG de l'Environnement, avec pour ambition principale la protection de la vraie nature : celle sans intervention humaine qu'il s'agisse des espaces préservés ou des cours d'eau libres. La démarche

<sup>1</sup> Membre émérite de l'Académie d'agriculture de France.

proposée n'envisage à aucun moment le rôle positif des agriculteurs et des forestiers dans l'accroissement de la biodiversité sur des espaces beaucoup plus importants. Les grandes orientations proposées se traduisent par un certain nombre d'objectifs quantifiés à atteindre d'ici à 2030 :

- diminuer de 55 % les émissions de gaz à effet de serre par rapport à 1990 ;
- réduire de 50 % les ventes d'antibiotiques dans les élevages ;
- réduire de 50 % l'utilisation et les risques des produits phytosanitaires ;
- atteindre 25 % du total des surfaces agricoles de l'UE en agriculture biologique ;
- réduire d'au moins 50 % les pertes d'éléments nutritifs du sol sans détérioration de sa fertilité ;
- réduire de 20 % l'utilisation d'engrais ;
- avoir au moins 10 % des terres affectées à des contributions exclusives de biodiversité ;
- couvrir au moins 30 % de la superficie d'espaces terrestres strictement protégés, soit une augmentation de 4 % (en plus des 18 % de Natura 2000 et des 8 % de surfaces sous régimes nationaux) ;
- planter au moins trois milliards d'arbres supplémentaires ;
- restaurer des écosystèmes d'eau douce : au moins 25 000 km de cours d'eau redeviendront à courant libre d'ici à 2030 ;
- éliminer progressivement les biocarburants car ils entraînent un risque élevé de changement d'utilisation des terres.

LA DÉMARCHE PROPOSÉE  
N'ENVISAGE PAS LE RÔLE  
POSITIF DES AGRICULTEURS  
ET DES FORESTIERS DANS  
L'ACCROISSEMENT DE LA  
BIODIVERSITÉ

Le 28 juillet, la Commission européenne a discrètement publié un rapport technique (JRC) sur les effets potentiels de ces deux stratégies communautaires. Il avait été précédé par une étude d'impact sur le *Green Deal* émanant du département américain de l'Agriculture (USDA). Depuis, cinq autres études toutes assez critiques ont été publiées. Nous retiendrons celle de l'université de Wageningen aux Pays-Bas et particulièrement celle de Kiel la plus détaillée.

Les deux travaux du JRC et de Kiel sont conduits avec Capri (*Common agricultural policy regionalised impact analysis*) qui s'appuie sur un modèle macro-économique de statistiques comparatives. Ce modèle témoigne d'un équilibre partiel des secteurs agricoles et du premier niveau de transformation.

Même si les projections sont loin d'être exhaustives quant aux variables prises en compte, les résultats des différents instituts

sont convergents. Ils montrent une baisse des principales productions, une plus grande dépendance aux importations, une baisse de la sécurité alimentaire mondiale sans réduction significative des émissions en équivalent CO<sub>2</sub>. Cet exercice a, par ailleurs, passé sous silence les mesures pour augmenter la résilience de l'agriculture européenne face à l'aggravation certaine des conséquences du réchauffement climatique.

#### PRINCIPAUX RÉSULTATS DES ÉTUDES PROSPECTIVES

D'après les résultats issus du modèle de Capri, l'Union devrait connaître une baisse sensible de ses principales productions notamment du fait de la réduction des amendements azotés (division par deux des pertes et des fuites dans le sol). Selon les universitaires de Kiel, la production de céréales recule de 21,4 % entre la moyenne de la période 2014-2020 et 2030 avec une baisse des rendements de 11 %, la production des oléagineux de 20 %, celle des fruits et légumes de 12,5 %. Les surfaces des grandes cultures diminuent de 4 %. Pour les productions animales, la baisse de production est de 20 % pour la viande bovine et de 6,3 % pour le lait de vache. Les monogastriques ne sont guère mieux servis : la viande de porc baisse de 15,5 % et celle de volaille de 16 %. Les effectifs d'animaux reculent : -10 % pour les vaches laitières, -45 % pour les bovins à l'engraissement et -10 % pour les petits ruminants ; chez les monogastriques -14 % pour les porcs et -16,5 % pour la volaille.

UNE FORTE AUGMENTATION  
DES PRIX ASSEZ PEU  
IMAGINABLE AVEC DES  
FRONTIÈRES OUVERTES

Le fort déclin de la production entraîne une forte augmentation des prix sur le marché communautaire assez peu imaginable avec des frontières ouvertes. Les plus forts effets se retrouvent sur les marchés animaux : +58 % pour la viande de bœuf, +48 % pour la viande de porc et +36 % pour le lait de vache. Les végétaux s'échelonnent de +12,5 % pour les récoltes de céréales à +15 % pour les fruits et légumes et +18 % pour les graines oléagineuses. L'université de Wageningen dénonce la déconnexion artificielle entre le marché européen et les marchés mondiaux. Si, à ses yeux, la hausse des prix se limitait à 15 %, hypothèse plus réaliste par exemple pour le porc, alors les revenus diminueraient de 40 %. Les secteurs de la viande bovine et de la volaille subiraient aussi ces mésaventures. À ce sujet, Yves Madre de *Farm Europ* souligne que la Commission suggère que quelques hausses de revenus pourraient être attendues si l'UE relevait ses protections aux frontières. Qui peut décemment y croire ? On ne peut que partager son profond scepticisme. En effet, l'UE a toujours été

la championne du multilatéralisme. Le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, pour être opérationnel, ne sera ciblé que sur les secteurs les plus émetteurs comme le ciment, l'acier, le fer, l'aluminium, l'électricité et les engrais azotés. Quant aux clauses miroirs, il est difficile d'imaginer qu'elles puissent contredire les multiples engagements pris par l'UE dans ses accords commerciaux souvent conclus après des années de négociation.

Compte tenu des incertitudes sur les niveaux élevés de prix atteints par les produits animaux, nous ne nous appesantirons pas sur les revenus agricoles et la note payée par les consommateurs.

L'équipe de Kiel évalue à onze millions d'hectares la baisse de la surface agricole utile de l'Union du fait des surfaces allant à des fonctions de biodiversité, de reforestation et d'artificialisation des sols. Remarquons, par ailleurs, l'importance surprenante en surface donnée à l'agriculture biologique avec une efficacité moyenne pour produire, sans certitude de trouver suffisamment d'acheteurs pour permettre de maintenir une rémunération suffisante. Par exemple, avec 4 % de lait bio en France, certains éleveurs voient leur lait déclassé faute de débouchés.

#### DES ÉCHANGES EXTÉRIEURS PERTURBÉS

La baisse de la production agricole se traduit par une réduction de nos performances à l'export. Nos exportations de céréales passent de 28 millions de tonnes (Mt) à 16 Mt tandis que nos importations s'élèvent à 6,5 Mt. En oléo-protéagineux, notre déficit se creuse passant de 17 à 22 Mt. C'est encore pire pour les fruits et légumes avec des importations passant de 10 à 22 Mt. Tous les produits animaux voient leurs performances à l'export reculer : la viande bovine passe de l'équilibre à un déficit de 0,95 Mt. La viande porcine voit son excédent chuter de 3,6 à 1,1 Mt, celui de la volaille passe de 2,5 à 0,6 Mt au profit du Brésil et de la Thaïlande qui triplent leurs exportations. Les produits laitiers voient leur excédent se maintenir autour de 19 Mt.

Les mesures prises sur la diminution des intrants et de certaines productions agricoles conduisent à une réduction des émissions de GES en brut de 109 Mt éq. CO<sub>2</sub>, soit 29 % du pouvoir radiatif de l'agriculture comparé à la base de départ. Les émissions de N<sub>2</sub>O baissent de 37,5 % tandis que les émissions de méthane sont réduites de 22,7 %. La contribution la plus importante à cette baisse (26 %) provient de la réduction de moitié des fuites d'azote dans le sol.

Deux séries de données viennent anéantir ces performances. L'une à l'intérieur de l'Union et l'autre à l'extérieur. La prise en compte des changements d'usage des sols pour l'agriculture et la forêt, qui font partie des variables intégrées dans le modèle Capri, conduit à une diminution du stockage de CO<sub>2</sub> correspondant à 50 Mt éq. CO<sub>2</sub>. 21 Mt sont imputables à l'augmentation des espaces naturels réservés qui entraînent, par ailleurs, une diminution des surfaces cultivées. Il en est de même pour l'augmentation des surfaces en agriculture biologique correspondant à une perte de cinq millions de tonnes éq. CO<sub>2</sub>. L'Union européenne induit aussi de nouvelles activités agricoles dans les pays tiers qui correspondent à de nouvelles émissions de gaz à effet de serre évaluées à 54,3 Mt éq. CO<sub>2</sub>. Ces émissions sont imputables pour 36 Mt éq. CO<sub>2</sub> à l'augmentation de nos importations de viande de bœuf, six Mt éq. CO<sub>2</sub> pour les porcs que nous n'exportons plus et quatre Mt éq. CO<sub>2</sub> pour le lait. Si en plus, on inclut la déforestation de cinq millions d'hectares en raison de cette augmentation de production, le bilan des émissions de GES de cette stratégie est négatif.

#### LA COMMISSION ABANDONNE SON AGRICULTURE

Comme le constate Christiane Lambert, présidente de la FNSEA et du Copa : *« Ces études disent toutes la même chose : chute drastique de la production agricole de 10 à 15 % selon les filières, baisse des revenus des agriculteurs, flambée des prix de l'alimentation, hausses des importations, tout cela pour des bénéfices climatiques douteux. »* L'Union européenne envoie un signal catastrophique. Un signal qui revient à sacrifier la production la plus vertueuse d'un point de vue environnemental au profit de productions plus émettrices de carbone et ce, alors même que la FAO souligne l'augmentation des besoins alimentaires du fait de la croissance de la population mondiale. Produire moins, c'est indéniablement produire la faim. La Commission abandonne son agriculture et relègue aux oubliettes la souveraineté alimentaire européenne. À l'aune des résultats de ces études, d'autres grandes puissances mondiales s'organisent déjà pour produire plus.

Le premier paradoxe est l'organisation en silo de l'administration communautaire. Les stratégies « de la ferme à la fourchette » et « biodiversité » n'ont pas été placées sous la responsabilité de la Direction générale de l'Agriculture (DG Agri) et ont donc échappé à la supervision directe des ministres de l'Agriculture

PRODUIRE MOINS C'EST  
PRODUIRE DE LA FAIM

**DES ORIENTATIONS  
SIMPLISTES PLUTÔT  
QUE DES EFFORTS  
DE RECHERCHE  
INDISPENSABLES**

et de la commission agricole du Parlement européen. Au moment de la crise de la covid, les ministres de la Santé avaient d'autres préoccupations. Il en va de même pour la biodiversité où l'agriculture et la foresterie ont la plus grande responsabilité territoriale et qui ont été gérées par les ministres de l'Environnement et la commission correspondante accompagnée par la commission de l'Agriculture. La supervision de Frans Timmermans<sup>2</sup> a été insuffisante pour que les directions générales travaillent en commun en s'appuyant sur l'expertise de la DG Agri. Le Parlement européen, sous l'emprise de l'urgence climatique, a approuvé des orientations simplistes et immédiates plutôt que de faire place à des efforts de recherche indispensables et de croire à la dynamique progressive de la transition agroécologique et au sens de la responsabilité des professions agricoles et forestières.

Néanmoins, le pire n'est pas sûr. On ne connaît pas les futurs règlements d'application qui, espérons, seront de la compétence de la DG Agri. Par ailleurs, beaucoup dépend de la façon dont les États membres mettront en œuvre ces orientations *via* des plans stratégiques nationaux qui collent mieux au terrain. À cet égard, les échéances de 2025 et 2027 pour examiner l'efficacité des actions pilotées par les États membres seront l'occasion d'une nécessaire adaptation des règlements.

**LE LEADERSHIP L'UE POUR LE CLIMAT NE DOIT PAS SACRIFIER LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE**

Notre influence sur le climat ne sera pas immédiate et suppose un consensus mondial sur les mesures drastiques à adopter d'abord pour diminuer notre consommation d'énergie à partir du carbone fossile. Or, six cents projets de centrales au charbon menacent aujourd'hui les objectifs climatiques. La Chine verra sa consommation de charbon augmenter cette année de 40 millions de tonnes pour dépasser les 550 millions de tonnes, soit près de deux milliards de tonnes d'émissions de CO<sub>2</sub> par an. L'ambition de *leadership* de l'Union européenne pour le climat ne doit pas conduire à sacrifier la sécurité alimentaire mondiale touchée de plein fouet dans des zones importantes de la planète. Cinq priorités s'imposent à l'agriculture européenne et nous allons successivement les passer en revue.

<sup>2</sup> Vice-président de la Commission européenne et Commissaire européen à l'Action pour le climat.

---

NOUS DEVONS AIDER  
L'AGRICULTURE ET LA  
FORESTERIE À ÊTRE  
PLUS RÉILIENTES

L'Union européenne ne peut plus se replier sur elle-même et se désintéresser du bassin méditerranéen et de l'Afrique où certains pays seront touchés durement par le réchauffement climatique: Nous devons optimiser notre production agricole qui se transformera pour être durable. Nous ne pouvons pas laisser ces pays fragilisés dépendre pour leur approvisionnement alimentaire des États-Unis, de la Russie ou du Brésil, alors que leurs performances climatiques sont moins bonnes que les nôtres. Notre repliement est incompréhensible. Les États-Unis organisent autour d'eux une coalition pour résister aux exigences européennes. Et surtout inventent des mécanismes très simples pour aider les agriculteurs américains en liant la séquestration du carbone à l'augmentation de la production d'une exploitation, y compris pour l'élevage. Certains experts estiment que dans quelques années les États-Unis seront le premier exportateur mondial de lait.

Nous devons aider l'agriculture et la foresterie à être plus résilientes face aux crises climatiques à venir : incidents météorologiques, pluies, inondations, tempêtes, pics de température, périodes de canicule ou de sécheresse. Curieusement, il n'existe pas d'essai d'évaluation globale des impacts possibles du changement climatique, sauf peut-être pour les zones tropicales, avec des prédictions sur les flux migratoires. Par ailleurs, il faut explorer toutes les pistes susceptibles d'aider les agriculteurs à réduire les risques au premier rang desquels figurent la diversification des productions et l'amélioration des espèces variétales.

#### DES EFFORTS DE RECHERCHE SONT NÉCESSAIRES DANS DE NOMBREUX DOMAINES

L'intention de rouvrir le dossier des nouvelles techniques de sélection génomique figurait dans les premiers projets du Pacte vert. Le 29 avril 2021, la Commission européenne a d'ailleurs rendu publique une étude approfondie sur le statut des nouvelles technologies de génomique au regard du droit de l'UE. En conclusion, « *la législation n'est pas adaptée aux progrès scientifiques et cela entraîne des incertitudes juridiques* ». L'étude reconnaît que les nouvelles technologies d'amélioration végétales (NTB)<sup>3</sup> ont un réel potentiel pour contribuer à des systèmes alimentaires plus durables et compatibles avec les objectifs du *Green deal*. L'édition

---

<sup>3</sup> En anglais, NTB signifie *New Breeding Technologies*.

génomique permet la modification ciblée d'informations génétiques sur un site spécifique de la séquence du génome d'un organisme receveur. Soulignons que les progrès considérables des connaissances permettent d'optimiser les ressources génétiques sans altérer leur diversité. Ainsi, on peut améliorer la résistance aux stress biotiques, aux agents pathogènes et aux agresseurs et créer une tolérance aux stress abiotiques tels que la sécheresse ou les variations de température et l'amélioration des qualités nutritionnelles et sanitaires. L'absence des conclusions de l'étude, malgré une adhésion de la majorité des ministres de l'Agriculture et du directeur de la DG Santé, montre un manque de courage coupable alors que les États-Unis et la Chine ont pris de l'avance dans l'utilisation de ces technologies en génétique végétale. Toujours dans la sélection des plantes, il faut revisiter nos connaissances sur les systèmes racinaires de l'ensemble des plantes et des arbres pour mieux identifier leurs fonctions dans les sols qu'elles soient symbiotiques, en capacité de séquestrer du carbone, ou de faciliter une meilleure utilisation de l'eau.

Enfin, il faut chercher à identifier des paniers d'espèces au sein de chaque territoire, capables d'évoluer avec le temps pour aboutir à des productions plus diversifiées, gage de répartition des risques économiques et sanitaires. La nécessité du développement des cultures riches en protéines entre dans ce cadre.

#### UNE GESTION RAISONNÉE DES RESSOURCES EN EAU ET DE L'IRRIGATION

La restauration des systèmes d'eau douce et le souhait de voir au moins 25 000 km de cours d'eau redevenant à courant libre ne sont qu'une réponse partielle à la question des ressources en eau de l'agriculture dans le contexte du changement climatique. On doit considérer les projets d'irrigation comme indispensables du fait de l'aggravation des aléas climatiques. La contrainte hydrique est de loin le levier le plus efficace pour garantir la stabilité de la production. Une meilleure disponibilité en eau permet de réduire les inégalités entre exploitations, la mise en œuvre de la diversification et de mieux garantir les effets des pratiques agroécologiques. Il faut stocker l'eau qui tombe en excès pour, si besoin, irriguer les cultures sachant que l'eau d'irrigation, qui permet la transpiration et donc la photosynthèse, retourne à l'atmosphère. En France, elle ne représente en moyenne que 1,7 % des précipitations annuelles.

**LES PROJETS D'IRRIGATION  
SONT INDISPENSABLES  
DU FAIT DE L'AGGRAVATION  
DES ALÉAS CLIMATIQUES**

L'homogénéisation du paysage menace la biodiversité. L'ajout d'une couverture semi-naturelle a un effet positif. Ce diagnostic est à la base des propositions sur la biodiversité. Mais il est insuffisant. Une étude internationale (435 paysages dans huit pays) coordonnée par le CNRS de Montpellier montre que l'organisation du paysage agricole, en mosaïques de différentes cultures (au moins trois ou plus) avec une taille des champs en dessous de six hectares, a un effet encore plus marqué sur la biodiversité que l'ajout d'une couverture semi-naturelle. Et si l'on réduit la taille moyenne des cultures de 5 à 2,75 ha, cela a un effet aussi marqué que d'augmenter la partie de couverture semi-naturelle (haies et bosquets) de 0,5 à 11 % du paysage. La biodiversité est mesurée par un index synthétique de sept *taxa* (plantes, abeilles, syrphes, scarabées, araignées, oiseaux et papillons). La prise en compte de ce phénomène, et y inciter, n'obligerait pas à faire sortir des surfaces productives. Tous les territoires doivent donc participer à la biodiversité des paysages.

L'objectif de 25 % des surfaces en agriculture biologique est peu réaliste et devrait être réduit de moitié car la transition agro-écologique est le vrai défi et englobe une multiplicité de chantiers plus à même de répondre à tous les enjeux.

#### PRIVILÉGIER UN BILAN CARBONE ÉQUILIBRÉ GRÂCE À LA SÉQUESTRATION DU CARBONE

Le critère de l'empreinte carbone est très insuffisant. Pourtant, il est à la base des propositions de la Commission de l'UE. Imaginez une entreprise qui bâtirait un plan à partir de la réduction de ses coûts de production de la semaine précédente ! C'est pourtant ce qui arrive avec cet indicateur de l'empreinte carbone. Il ne raisonne pas en bilan entrées et sorties, il est basé sur des données synchrones sans référence historique et il n'intègre aucune dynamique ni cyclique ni d'économie circulaire. Il est basé sur des analyses en cycle de vie qui ne prennent en compte qu'une seule variable principale. Une analyse systémique ou multicritères conduirait à des imputations plus fines. C'est la même chose en refusant l'analyse historique où l'on confond les conséquences avec la cause.

Le cas de l'huile de palme à Bornéo est éloquent. Les coupes de bois pour des grumes et du contreplaqué se sont produites 30 ans avant l'essor du palmier (après 1990) qui s'est installé sur une forêt dégradée en améliorant la séquestration du carbone. Mais comme *in fine* la FAO constate que ce n'est plus

LA PLUS GRANDE PARTIE  
DES PALMIERS À HUILE A  
REPLACÉ DES CULTURES  
MOINS PROFITABLES

une vraie forêt, l'intégralité de la déforestation est imputée à l'huile de palme qui en devient même le symbole. Pourtant sur les 15 millions d'hectares de palmiers à huile en Indonésie, seulement trois millions d'ha sont entièrement responsables de la destruction directe de la forêt à Sumatra et à Bornéo. La plus grande partie des palmiers à huile a remplacé des cultures moins profitables. Cette imputation exclusive et erronée entraîne aussi indirectement - au nom du changement de l'usage des sols (Iluc)<sup>4</sup>- la condamnation des biocarburants diesel à l'horizon 2030 dans l'UE alors même qu'il s'agit d'économie circulaire en termes de carbone. Une analyse en bilan permet de souligner le rôle des cultures, des prairies et des formations ligneuses dans la séquestration du carbone. Le stockage du carbone comprend aussi la production et la valorisation de la biomasse (au sens le plus large du terme). Leur juste prise en compte devrait permettre aux agriculteurs de rentrer dans le marché du carbone pour voir rémunérer leurs efforts de captation du carbone. Dès que la rémunération de la tonne de CO<sub>2</sub> dépassera les 50 euros beaucoup d'agriculteurs saisiront cette opportunité pour participer à ces dispositifs. N'oublions pas l'évaluation en carbone de toutes les sorties des produits de l'agriculture comme l'alimentation humaine qui ne doit pas, par amalgame, être omis ou mis implicitement au débit carbone de l'agriculture.

Cet ensemble de propositions hiérarchisées souligne que les objectifs proposés par la Commission ne peuvent être atteints que si les agriculteurs et les forestiers se mobilisent et donc qu'ils soient reconnus dans leur responsabilité entière aussi bien pour l'alimentation que pour favoriser la biodiversité. Il est urgent de recentrer la politique agricole commune sur une ambition de sécurité alimentaire et de durabilité sinon le mouvement démographique de non-renouvellement des exploitants ne fera que s'accroître. ■

---

<sup>4</sup> *Indirect land use change.*