

UTILISATION DES SOLS ET CHANGEMENT CLIMATIQUE :

Quelle participation de la PAC à la séquestration du carbone dans les sols ?

par Maëlle Barbot (Politiste)

La contribution de Maëlle Barbot, très analytique, vient à point nommé au moment où les négociations sur la Politique agricole commune (PAC) entrent dans leur phase ultime. Quel rôle pour la PAC dans la lutte contre le dérèglement climatique ? Quels sont les obstacles à une réconciliation de la PAC avec le Pacte Vert européen et comment les surmonter ?

Maëlle Barbot, née en 1997 est diplômée de l’Institut d’Études Politiques de Rennes, a une maîtrise en droit européen (Faculté de droit de Rennes) et en politiques publiques (École Normale Supérieure de Rennes). Elle est titulaire d’une agrégation « économie et gestion » et termine une maîtrise « Affaires publiques européennes » à l’Université Paris / Panthéon-Sorbonne.

Pour contacter l'auteure : maelle.barbot@gmail.com

RESUME

L’agriculture représente un double potentiel de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Premièrement les émissions du secteur agricole pourraient être réduites. Deuxièmement, et de manière plus méconnue, les terres agricoles sont potentiellement un puits permettant de capter le carbone atmosphérique. Pour favoriser cette séquestration la PAC est déterminante. Elle peut proposer des outils incitatifs aux pratiques favorisant la séquestration du carbone dans le sol. Aujourd’hui certains de ces outils existent dans la PAC mais ces derniers sont insuffisants. La réforme de la PAC a l’opportunité d’accroître le potentiel de ces outils. Toutefois, les discussions autour de cette réforme apparaissent peu ambitieuses. Cela s’explique particulièrement par l’inertie de cette politique. Face à l’urgence climatique il est nécessaire de penser une politique multi-leviers afin de dépasser cette inertie et de réaliser le potentiel du secteur agricole pour séquestrer le carbone dans les terres.

*

* *

L'agriculture : un contributeur décisif à la lutte contre le changement climatique

Le vendredi 11 décembre 2020, un accord sur une réduction des gaz à effet de serre d'au moins 55 pourcents à l'horizon 2030, a été atteint au Conseil européen. L'augmentation de cet objectif vise à atteindre la neutralité carbone d'ici 2050. Cette neutralité correspond à des émissions nettes nulles, elle prend donc en compte la capacité de stockage du carbone par les sols et les forêts européens. On parle de l'utilisation des terres, changement d'affectation des terres et foresterie (UTCATF).

Le secteur agricole est à la fois responsable et victime du changement climatique. L'agriculture est actuellement le troisième émetteur en France et explique [12 % des émissions européennes](#). La production agricole est aussi tributaire des conditions climatiques, des contraintes d'utilisation de l'eau, ou du développement de nouvelles maladies. Toutefois, le secteur agricole participe à l'effort de réduction des gaz à effets de serre. Selon un [rapport spécial du GIEC](#), l'amélioration de la gestion des systèmes agricoles permettrait de réduire les émissions de gaz à effet de serre mais également de stocker le carbone dans les sols, [deuxième puits de carbone après les océans](#). Le sol a la capacité de [piéger le dioxyde de carbone de l'atmosphère](#) et d'atténuer le dérèglement climatique. Toutefois [la hausse des températures pourrait contraindre cette capacité](#) voire conduire à un relargage du carbone aujourd'hui séquestré dans le sol. [L'étude d'impact de la Commission européenne](#), prévoit un scénario, où l'amélioration de la gestion du sol conduirait à ce que l'UTCATF puisse absorber 340mtCO2 d'ici 2030 et qu'en 2050, l'agriculture ne soit plus un émetteur net de CO2 mais qu'au contraire elle permette d'en retirer¹. [L'agroforesterie, la restauration des sols, l'abandon du labour](#), la rotation des cultures, l'utilisation des terres en prairies ou les plantations de [légumineuses](#), sont des techniques permettant de renforcer la capacité de stockage du carbone dans le sol tout en minimisant les apports d'intrants chimiques.

L'agriculture a donc un rôle important à jouer dans la lutte contre le dérèglement climatique. Cependant la PAC poursuit d'autres objectifs : la production, le bien-être rural, la biodiversité, les héritages socio-culturels et paysagers. Historiquement la PAC a été marquée par un paradigme productiviste, ayant contribué à la dégradation des sols et des écosystèmes. Depuis les années 1990 les considérations environnementales ont pénétré le champ de la PAC. Cette *écologisation* demeure limitée mais nous conduit à nous questionner sur la participation de la PAC à la rétention du carbone dans les sols agricoles européens.

¹ Cette prise en compte est également inscrite dans le protocole de Kyoto et l'accord de Paris sur le climat

Des outils mal adaptés aux transformations nécessaires

La PAC historique a contribué à favoriser une agriculture intensive et productiviste, peu respectueuse de l'environnement.

Elle s'articule autour de deux piliers : les aides directes aux agriculteurs et le développement rural. Les aides directes du premier pilier sont versées majoritairement à l'hectare. Elles sont donc découplées de la production, afin de satisfaire aux règles commerciales multilatérales. [Depuis 2013](#), le paiement direct aux agriculteurs est décomposé en deux branches : le « paiement de base », est versé à l'hectare et est soumis au respect d'une conditionnalité environnementale minimale. ; et « le paiement vert » est versé uniquement aux agriculteurs dépassant les exigences minimales prévues par la conditionnalité. Ces aides découplées sont vivement critiquées pour leur inefficacité tant sociale qu'environnementale, voire pour leurs effets dommageables, comme le soulève notamment [un rapport de la Cour des comptes](#) : « *les effets du verdissement sont considérés comme limités, sinon nuls, du fait d'exigences trop faibles et de régimes d'exemption* ». Le second pilier concerne la politique de développement rural. Il est composé de fonds structurels. Un de ces fonds, le FEADER, dispose d'une orientation environnementale forte. Il participe au financement de projets environnementaux, dont certains favorisent la capacité du sol à retenir le carbone. On peut par exemple mentionner les actions en faveur de l'agroforesterie, de l'agroenvironnement et du climat, de l'agriculture biologique.

La réforme de la PAC est actuellement en discussion. [La communication de la Commission du 29 novembre 2017](#), suivie de trois propositions de règlement en 2018² a initié cette réforme. Adoptée en des termes différents au Parlement et au Conseil en octobre 2020, la réforme finale de la PAC se fera à l'occasion d'une procédure de trilogues. L'architecture globale de cette réforme est toutefois définie. D'abord, les aides du premier pilier sont conditionnées aux bonnes pratiques agricoles, soit le respect de normes environnementales de base. Sur leur principe, elles ne tranchent pas de la conditionnalité déjà existante. Dans leur contenu toutefois, on assiste à un [recul de ces normes](#). Les « paiements verts » seront remplacés par les « eco-scheme », principale innovation de la proposition. Ils consistent en une prime versée aux agriculteurs appliquant des mesures environnementales contraignantes. Ils seront obligatoires pour les Etats mais versés sur la base du volontariat pour les agriculteurs³. Cette dualité contraignant /facultatif, conduit à la création d'échappatoires, pouvant amenuiser l'ambition environnementale de l'outil⁴. Les fonds prévus pourront en effet être réalloués à d'autres programmes ne finançant pas nécessairement des mesures en faveur du climat et de l'environnement. Les aides du premier pilier,

² Propositions du règlement du Parlement européen et du Conseil ; COM (2018) 392 final ; COM (2018) 393 final ; COM (2018) 394 final, Bruxelles, 01.06.2018,

³ Les Etats seront obligés de les offrir mais les agriculteurs libres d'y souscrire. Les fonds non utilisés pourront être réalloués dans des projets sans objet environnemental.

⁴ Arthur NELSEN, Eddy WAX, « Europe's green ambitions run into an old foe : farmers” politico, October 20, 2020 ; Eddy WAX, « European Parliament backs CAP compromise”, Politico, October 20, 2020

paiement direct et « eco-scheme », demeurent découplées à l'hectare, et donc versées indépendamment du mode de production. Elles ne permettent pas de rupture dans les paradigmes existants et réduisent le potentiel de protection du climat que portait la réforme.

Force est de constater que la PAC, malgré ses réformes successives ne permettent ni de franchir un bon en faveur de l'environnement ni de favoriser les pratiques de séquestration du carbone dans les terres agricoles. Quelles sont les raisons de cette inertie ?

Quatre forces de résistance au changement

La PAC est marquée par quatre principaux facteurs d'inertie réduisant le potentiel des réformes agroenvironnementales : la présence de lobbying, la dépendance des revenus agricoles aux aides de la PAC et les contraintes budgétaires, des facteurs cognitifs et de compétences et le caractère dispersé de sa mise en œuvre.

Premièrement, cette politique est marquée par un lobbying puissant et conservateur, tant au niveau national qu'europeen⁵. Bien que ce facteur d'inertie soit à contrebalancer avec une présence grandissante des lobbying environnementaux, ces derniers sont plus diffus et moins organisés. Le lobbying conservateur n'est pas une spécificité de la PAC contrairement aux trois autres facteurs.

Deuxièmement, les revenus agricoles sont dépendants de la PAC. En effet, les paiements directs représentent 60% des revenus ces dernières années. Cette dépendance conduit à une pression politique forte, parallèle aux pressions de la grande distribution sur les prix. Une autre préoccupation de la PAC est la question budgétaire, cette dernière représentant un poste de dépenses colossal. L'ensemble de cette pression peut expliquer l'inertie de la PAC. La protection des revenus et la maîtrise des dépenses contraignent doublement la poursuite des objectifs environnementaux.⁶

L'inertie de la PAC doit troisièmement être interprétée en termes de savoirs et de compétences. Le processus de transfert de connaissances a été bouleversé à partir de l'introduction de la PAC en 1962. Les connaissances de nombreux agriculteurs se sont détachées des spécificités de leur territoire, de leurs capacités à comprendre, à observer le vivant et à s'adapter au contexte pour appliquer des standards productifs. Depuis les années 1990 les objectifs assignés aux agriculteurs intègrent la dimension environnementale et demandent la mobilisation de savoir-faire plus complexes. Cependant le repositionnement cognitif attendu est freiné par des inerties en termes de compétences. Cette perte de compétences touche l'ensemble de la filière agricole. Les structures de formation, les organismes de

⁵ Vallet Cédric, « le lobby agricole lutte contre un verdissement de la PAC », *le Monde*, 12.10.2020

⁶ Petit Michel, « Comment comprendre les débats actuels relatifs à la prochaine réforme de la PAC ? Plaidoyer pour un cadre d'analyse dynamique », *Économie rurale*, 2020/2 (n° 372), p. 31-41. DOI : 10.4000/economierurale.7692 <https://www.cairn.info/revue-economie-rurale-2020-2-page-31.htm>

conseil agricole, les industries amont et aval, se réfèrent encore au modèle intensif⁷. Par ailleurs, les acteurs de la filière demeurent attachés au modèle productiviste. Le changement vers des pratiques moins intensives semble représenter une perte de revenu.

L'inertie de la PAC peut enfin se comprendre du fait de la structure de cette politique. Elle est discutée au niveau européen, mais doit être adaptée par les Etats membres, pour convenir à leurs territoires divers. La diversité des pratiques, sols ou encore des climats européens, fait de la PAC une politique pour laquelle les Etats membres disposent de grandes marges de manœuvre. Cela peut compromettre la définition d'une stratégie ambitieuse d'ensemble, réduire les discussions au partage d'enveloppes budgétaires, et renforcé l'inertie liée aux divergences des intérêts nationaux. Les résultats de la politique dépendent de l'ambition de la stratégie au niveau national. Cette action à deux niveaux, est toutefois susceptible d'initier dans certains une mobilisation de la société civile à l'échelle nationale. La marge de manœuvre laissée aux Etats membres peut ainsi représenter un facteur d'inertie ou au contraire une opportunité de changement.

Mobiliser plusieurs leviers pour avancer

Aujourd'hui un principe de réalisme s'impose. Une réforme qui mobilise plusieurs leviers est nécessaire pour surmonter les résistances et pour que l'agriculture contribue à atténuer le dérèglement climatique. L'agenda de la réforme ne permet pas de relever cette ambition. Cette réforme a en effet été engagée avant que le Green Deal européen ne soit amorcé. Il existe en ce sens des incohérences et des contradictions.

Premièrement, des normes plus protectrices doivent être adoptées. [La proposition de la Commission](#) de fusionner en un pilier commun les secteurs de l'agriculture et de l'UTCATF, semble prometteuse. Il est en effet important de réfléchir à l'utilisation des terres dans son ensemble. Une agriculture productive (sans être productiviste), permet de dégager un rendement élevé par hectare. Cela peut permettre une réduction de la surface des terres en culture pour augmenter les surfaces de prairies permanentes ou forestières [susceptibles de stocker plus de carbone](#). Toutefois cette approche n'est pas sans risque. Elle pourrait conduire – sous prétexte d'une compensation - à une réduction des émissions qui serait inférieure à ce qui est possible et nécessaire dans le seul secteur agricole.

Deuxièmement, la formation de l'ensemble de la filière est un premier instrument à mobiliser pour permettre à l'agriculture de jouer son rôle de puits carbone. Les pratiques favorisant le stockage du carbone demandent des compétences, particulières parfois nouvelles. La formation permet également une prise de conscience sur l'urgence climatique et sur les pratiques adoptées par les agriculteurs. Ces dernières peuvent en effet participer au dérèglement climatique ou à la lutte contre ce dernier.

⁷ A. Rivaud, J. Mathé. Les enjeux cognitifs du défi environnemental dans les exploitations agricoles. *Economie Rurale, Société Française d'Économie Rurale*, 2011, pp.21-35. ff10.4000/economierurale.3026ff. fhal-00600572f

Troisièmement, les aides directes au revenu, doivent être plus strictement conditionnées à l'introduction et au respect de pratiques plus protectrices du climat et de l'environnement. La question du couplage des aides à la production doit être envisagée. Comment assurer une production respectueuse de l'environnement par un outil découplé de la production ?

Quatrièmement, il faut accorder une plus grande attention aux inégalités des revenus agricoles. 20% des exploitations touchent 80% des aides directes. Une répartition plus égalitaire des aides créerait des conditions financières plus favorables à la transition des petites et moyennes unités de production.

Finalement, des efforts doivent également être fait pour endiguer les effets pervers des aides en renforçant les capacités administratives. Une [enquête récente du New York Times](#) à dévoiler qu'en Europe de l'Est « *les subventions agricoles européennes sont utilisées pour soutenir les oligarchies locales et produisent la version moderne d'un système féodal corrompu* ». Le Parlement a proposé trois amendements pour réduire les risques de corruption. Il est toutefois nécessaire d'aller plus loin et d'opter pour une réforme plus ambitieuse. Celle-ci doit se faire en cohérence avec les capacités administratives des Etats membres mettant en œuvre la PAC.

*

* *

Une telle réforme qui combine réglementation, formation, aides conditionnelles, lutte contre les inégalités et renforcement des capacités administratives peut paraître ambitieuse. Mais c'est à ce prix que le secteur agricole pourra apporter une contribution suffisante à la politique climatique tout en protégeant les revenus des agriculteurs.

Pour approfondir

- **Rapports, sources officielles, textes juridiques et études d'impact**

Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL modifiant les règlements (UE) n° 1308/2013 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits agricoles, (UE) n° 1151/2012 relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires, (UE) n° 251/2014 concernant la définition, la description, la présentation, l'étiquetage et la protection des indications géographiques des produits vinicoles aromatisés, (UE) n° 228/2013 portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions ultrapériphériques de l'Union et (UE) n° 229/2013 portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des îles mineures de la mer Égée, Bruxelles, 01.06.2018, COM(2018) 394 final

Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune et abrogeant le règlement (UE) n° 1306/2013, Bruxelles, 01.06.2018, COM(2018) 393 final

Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune (les «plans stratégiques relevant de la PAC») et financés par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), et abrogeant le règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (UE) n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil, Bruxelles, 01.06.2018, COM(2018) 392 final

- **Articles universitaires**

Andrieu E., Courleux F., « PAC, volet Plans Stratégiques : les principaux enseignements du vote du Parlement européen » *Agriculture stratégies*, 22.12.2020,
<https://www.agriculturestrategies.eu/2020/12/pac-volet-plans-strategiques-les-principaux-enseignements-du-vote-du-parlementeuropeen/>

Courleux F., « Politique agricole commune, vers un acte III ? », *L'Economie politique*, 2019/2, n°82, P 58-72

Petit M., « Comment comprendre les débats actuels relatifs à la prochaine réforme de la PAC ? Plaidoyer pour un cadre d'analyse dynamique », *Économie rurale*, 2020/2 (n° 372), p. 31-41. DOI : 10.4000/economierurale.7692.

Rivaud A., Mathé J., Les enjeux cognitifs du défi environnemental dans les exploitations agricoles, *Économie Rurale*, 2011, pp. 21-35,

Trouvé A., « La politique agricole commune après 2020 : changement prévus et débats institutionnels », AgroParisTech (UFR agriculture comparée), avril 2019

- **Articles de presse**

Arthur Nelsen, “5 key elements of the emerging CAP deal”, Politico, 21.10.2020

Arthur NELSEN, Eddy WAX, « Europe's green ambitions run into an old foe : farmers” Politico, October 20, 2020

Eddy WAX, « European Parliament backs CAP compromise”, Politico, October 20, 2020

- **Sites web**

https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance_fr

Agence européenne pour l'environnement, « sol et changement climatique », 6.11.2015, [consulté le 24.12.2020] <https://www.eea.europa.eu/fr/signaux/signaux-2015/articles/sol-et-changement-climatique>