COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 21.5.2021
SWD(2021) 116 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ÉVALUATION

de l'incidence de la politique agricole commune sur le changement climatique et les émissions de gaz à effet de serre

{SWD(2021) 115 final}

Contexte

Les agriculteurs sont vulnérables au changement climatique et doivent s'y adapter. Dans le même temps, l'agriculture a des effets sur le climat: elle représente 12 % du total des émissions de gaz à effet de serre (GES) [1], bien que des progrès soient en cours dans la réduction des émissions. Les émissions de GES de l'agriculture dans l'UE ont diminué de plus de 20 % depuis 1990 mais elles stagnent depuis 2010, alors que la production agricole continue de croître. Si cela met en évidence une avancée en termes d'empreinte climatique par unité de production, il est nécessaire de réduire encore davantage les émissions totales si l'on veut atteindre les ambitieux objectifs climatiques que l'UE s'est fixés pour 2030.

Réaliser les objectifs de l'UE en matière de climat

Selon la méthode de suivi de l'action pour le climat, la contribution de la PAC aux objectifs climatiques de l'UE est estimée à 26 % pour la période 2014-2020 (ce qui est supérieur aux engagements de 20 %), même si peu de mesures de la PAC ont été principalement conçues pour atteindre ces objectifs. La réduction des émissions des sols gérés à des fins agricoles est cependant mieux prise en compte dans la PAC que les émissions de l'élevage. De plus, la pertinence de certaines mesures (principalement) volontaires de la PAC par rapport aux besoins de l'UE en matière de climat dépend de leur mise en œuvre ou application par les États membres et les agriculteurs. Plusieurs mesures peuvent néanmoins avoir une incidence sur l'adaptation et l'atténuation.

Simulation de différents scénarios

L'évaluation comprend une simulation permettant d'estimer une réduction des émissions agricoles de 4,6 % par rapport à un scénario de référence sans la PAC [dans un scénario de réduction moyenne des émissions et sur la base de l'adoption des mesures de développement rural en 2016 (deuxième pilier)]. Le premier pilier apporte la plus grande contribution à cette réduction (3,5 %) à travers le verdissement et, plus spécifiquement, par la protection de prairies permanentes et surfaces d'intérêt écologique sensibles du point de vue environnemental. D'une part, cette simulation surestime l'effet de ces mesures sur l'atténuation du changement climatique, étant donné que de nombreuses prairies sensibles seraient protégées de toute façon au titre de la directive Natura 2000. D'autre part, la simulation n'a pas permis de quantifier l'effet de toutes les mesures (comme le ratio de prairies permanentes dans le cadre du verdissement, dont l'effet sur le stockage du carbone dépend fortement du fait que ces prairies sont labourées ou non).

Efficacité

Les mesures du deuxième pilier dont l'effet était quantifiable (les investissements physiques, les investissements dans le développement des zones forestières, les mesures agroenvironnementales et climatiques, la production biologique et les paiements Natura 2000) ont contribué à réduire les émissions de GES de 1,1 %. Le soutien aux zones soumises à des contraintes naturelles contribue à prévenir l'abandon des terres et la perte de prairies, mais l'effet positif sur l'atténuation du

[1] Les émissions de GES de l'agriculture comprennent les émissions de la fermentation entérique (CH_4); la gestion des effluents d'élevage (CH_4 et N_2O); la culture du riz (CH_4); les sols gérés à des fins agricoles (N_2O); les terres cultivées (y compris les terres converties en terres cultivées) (CO_2) et les prairies (CO_2).

changement climatique (par exemple, en protégeant les stocks de carbone dans les sols) n'est pas garanti, puisqu'il dépend des pratiques des agriculteurs sur les terres.

Atténuation

L'atténuation du changement climatique peut se faire principalement au moyen de systèmes extensifs de pâturage du bétail et par la protection des stocks de carbone existants, grâce au maintien des prairies permanentes. La principale contribution des systèmes de culture passe par le soutien aux cultures fixatrices d'azote, par une meilleure gestion des terres, qui réduit les émissions de carbone et protège même les stocks de carbone dans les sols, et par des réductions des émissions de N_2O issues des sols et des effluents d'élevage. La PAC a donné lieu à des réductions de ce type moindres sur les prairies d'exploitation intensive ou les exploitations de culture.

Adaptation

Plusieurs mesures de la PAC peuvent également contribuer à l'adaptation au changement climatique; il s'agit notamment du soutien à la diversité des cultures et des systèmes agricoles, du soutien aux investissements en faveur de l'adaptation aux nouvelles conditions climatiques, des efforts visant à limiter l'érosion des sols et de l'amélioration de la résilience aux inondations. Les mesures de gestion des terres portant sur l'atténuation contribuent généralement aussi à l'adaptation au changement climatique. Toutefois, d'une manière générale, les États membres n'ont pas suffisamment adapté la PAC à des fins d'adaptation (par exemple, par la conditionnalité) et, de ce fait, tout son potentiel n'est pas exploité. En outre, des progrès peuvent être faits pour disséminer largement les connaissances et prodiguer des conseils auprès des agriculteurs sur les techniques et les pratiques permettant d'améliorer les performances en matière climatique.

Efficience

Un soutien de la PAC mieux ciblé permettrait d'accroître l'efficience des mesures. L'évaluation a également mis en évidence l'importance d'un examen approfondi avant l'octroi d'une aide afin d'éviter une «mauvaise adaptation». Cela permettrait d'éviter des dépenses publiques en faveur d'infrastructures ou secteurs susceptibles d'accroître la vulnérabilité à moyen et long terme, par exemple en faveur d'infrastructures d'irrigation dans des zones où les ressources en eau sont épuisées ou en faveur de la promotion d'une spécialisation excessive de zones géographiques entières.

Cohérence

La façon dont les mesures de la PAC peuvent être utilisées en combinaison est généralement cohérente en termes d'action pour le climat. Toutefois, certains éléments dans la conception de la PAC (par exemple, critères d'éligibilité pour les prairies permanentes, exemption des bénéficiaires du régime des petits agriculteurs du verdissement, soutien couplé facultatif) ne sont pas totalement cohérents avec les objectifs climatiques. Les mesures de la PAC axées sur le climat sont cependant cohérentes avec les autres politiques de l'UE liées au changement climatique.