

BILLET DE BLOG 29 février 2024

Absence d'accord sur l'agriculture : leçons des Pays-Bas

Auteurs

Henk Westhoek

PBL Netherlands Environmental Assessment Agency

Daan Boezeman

PBL Netherlands Environmental Assessment Agency

🕒 Temps de lecture: 19 min





Le secteur agricole fait l'objet d'une attention politique considérable : malgré les nombreuses réformes de la PAC visant à instaurer des pratiques plus durables, la réduction des impacts environnementaux du secteur n'a pas atteint le niveau jugé nécessaire pour protéger la biodiversité et le climat. Les récentes manifestations qui ont eu lieu dans toute l'Europe montrent que les agriculteurs sont économiquement vulnérables, ce qui rend la transition vers un autre modèle d'affaires très risquée. Est-il impossible de remettre en question le statu quo qui prévaut depuis des décennies ? C'est comme si les négociations politiques arrivaient trop tard. Pourtant, c'est justement le moment où il faudrait conclure un nouveau pacte entre les agriculteurs et la société. Au niveau européen, la stratégie « De la fourche à la fourchette » du Pacte vert peut être interprétée comme une tentative dans ce sens, puisqu'elle adopte une perspective globale du système alimentaire, impliquant toutes les parties prenantes dans la définition d'une nouvelle politique, des agriculteurs aux industries de transformation alimentaire en passant par les consommateurs et les distributeurs. Mais elle a suscité un tollé politique et plusieurs de ses initiatives législatives ont été bloquées. Aux Pays-Bas, les protestations des agriculteurs ont commencé dès 2019 à la suite d'une décision de la plus haute cour administrative du pays sur l'azote, qui a exigé de nouvelles mesures gouvernementales ayant un impact important sur les éleveurs néerlandais. Dans ce billet de blog, les chercheurs de PBL Netherlands Environment Assessment Agency font le point sur la crise de l'azote aux Pays-Bas, en adoptant une perspective historique, nécessaire pour comprendre ses causes politiques et économiques profondes, et en identifiant des pistes possibles pour un nouveau pacte agricole.

Ces dernières semaines, de nombreux pays européens ont connu d'importantes manifestations d'agriculteurs. Mais aux Pays-Bas, ces protestations ont commencé dès octobre 2019 avec une grande manifestation à La Haye, aux motivations différentes de celles des récentes protestations en Allemagne, en Roumanie, en France, en Belgique et à Bruxelles : le cas néerlandais est en effet centré sur ce que l'on appelle la « crise de l'azote ». Cette crise a atteint son paroxysme au cours de l'été 2022, avec de violentes manifestations, des intimidations et des drapeaux nationaux renversés à travers tout le pays. Toutefois, et contrairement aux manifestations qui ont eu lieu dans d'autres pays, depuis l'été 2022, les choses semblent à nouveau assez calmes aux Pays-Bas. Qu'est-ce qui a déclenché la crise dans le pays, quelles leçons pouvons-nous tirer de ces événements, et comment envisager la suite ?

Une crise historique

La crise de l'azote aux Pays-Bas ne date pas d'hier. Les excédents de bétail et de déjections animales sont un thème récurrent qui fait l'objet de vives contestations dans la politique néerlandaise, tout en étant une question assez persistante dans les débats de société. Ce problème s'est transformé en véritable crise à la suite d'un [arrêt historique du Conseil d'État](#) (la plus haute juridiction administrative du pays) et de la réaction du monde politique à cet arrêt. Pour bien comprendre les racines de cette crise, il faut remonter à la forte croissance du secteur de l'élevage aux Pays-Bas entre 1960 et 1985 et à la manière dont les politiques ont réagi aux problèmes environnementaux qui se sont posés.

Durant cette période, le cheptel néerlandais a connu une croissance rapide : le nombre de porcs et de poulets a été multiplié par 5 à 10, tandis que la production laitière doublait. L'augmentation s'est surtout produite dans les régions où les exploitations sont de petite taille, notamment sur les sols sablonneux du sud et de l'est du pays. Les agriculteurs considéraient que l'augmentation du cheptel était le seul moyen de se développer économiquement. Cette croissance a été soutenue par l'ensemble du système agroalimentaire : le secteur de l'alimentation animale, les entreprises de transformation et les banques. Le gouvernement a également apporté son aide. Cette croissance a été rendue possible par l'importation massive de matières premières pour l'alimentation animale. Par rapport à de nombreuses autres régions européennes, l'approvisionnement en aliments pour animaux est bon marché aux Pays-Bas en raison de la proximité du port de Rotterdam et de solides infrastructures. La combinaison de capacités techniques, d'entreprises de transformation solides (laiteries et abattoirs) et d'un vaste marché dans le nord-ouest de l'Europe a rendu l'élevage très compétitif. Cette situation s'est traduite par une croissance presque effrénée, qui n'a été ralentie par l'intervention des pouvoirs publics qu'en 1985. Une législation a alors été introduite pour mettre un terme à la croissance de l'élevage de porcs et de volailles. Quelques années plus tard, un système national de droits de production négociables a été mis en place pour plafonner le nombre total de porcs et de volailles. Sans ces droits, les agriculteurs ne sont pas autorisés à élever des porcs ou des poulets. Ce système est toujours en place plus de 30 ans plus tard, moyennant quelques modifications mineures. Seule la Belgique dispose d'un tel système en Europe.

Pour ce qui est de l'élevage laitier, l'UE est intervenue en introduisant des quotas. Contrairement aux motivations environnementales des droits de production pour les porcs et la volaille, ces quotas étaient motivés par des raisons économiques afin d'éviter une crise de surproduction. Lorsqu'ils ont été supprimés en 2015, le cheptel laitier néerlandais a connu une forte croissance pendant plusieurs années. Quand de nouveaux problèmes sont apparus, le gouvernement est intervenu et a également introduit un système de droits de production pour les vaches (« droits de phosphate »). Cette décision a été principalement motivée par le fait que la production nationale de déjections animales allait dépasser le plafond fixé par la Commission européenne. Cela aurait mis en péril la dérogation à la

directive sur les nitrates, qui permet aux producteurs laitiers d'épandre plus de fumier que la norme de 170 kg d'azote par hectare.

En conséquence, la densité du bétail aux Pays-Bas est devenue la plus élevée d'Europe. Cinq provinces néerlandaises et trois provinces flamandes figurent dans le top 10 des régions comptant le plus grand nombre d'unités de bétail par hectare, complétées par deux régions allemandes voisines. Cette forte densité de bétail est à l'origine de nombreux problèmes, notamment le lessivage de l'azote et du phosphate dans les eaux souterraines et de surface, les émissions d'azote dans l'air et les dépôts d'azote qui s'ensuivent sur les sites Natura 2000. La résolution de ces problèmes a entraîné un excédent national de déjections animales, ce qui engendre des coûts importants pour leur élimination pour les agriculteurs et nécessite leur transformation et leur exportation.

Une approche politique prudente, sans vision claire

Au cours des dernières décennies, la réponse politique aux problèmes environnementaux a été essentiellement réactive et progressive. Il en va de même pour d'autres enjeux, comme par exemple les maladies animales, l'utilisation d'antibiotiques ou les questions de bien-être animal. Dans un discours agro-environnemental plutôt dépolitisé, le développement agricole et la protection de l'environnement ont été conciliés en encourageant l'optimisation des moyens de production. En règle générale, un seul problème a été abordé à la fois (le phosphate par exemple) et des solutions essentiellement techniques ont été choisies, notamment la réduction du phosphate dans les aliments pour animaux ou des étables à faibles émissions pour réduire les rejets d'azote dans l'air. Cela s'explique probablement par l'importance économique de l'agriculture et l'efficacité du lobbying dans le secteur. Les agriculteurs ne sont pas les seuls concernés : les fabricants d'aliments pour animaux, les abattoirs et les transformateurs de produits laitiers avaient également tout intérêt à maintenir le statu quo en matière de volumes de production élevés. Le choix de solutions technologiques a renforcé le verrouillage de la trajectoire de développement de croissance et de minimisation des coûts choisie jusque-là, car c'était le seul moyen pour les agriculteurs de survivre. Une autre caractéristique de l'élevage néerlandais est que de nombreux produits sont exportés et qu'il s'agit de « matières premières » sans grande valeur ajoutée sur le marché. Une autre voie pourrait être d'opter pour des produits à plus forte valeur ajoutée, tels que les produits biologiques. Un nombre croissant d'exploitations agricoles optent aujourd'hui pour de tels produits, mais le secteur biologique est comparativement l'un des plus petits d'Europe.

Ainsi, les responsables politiques néerlandais ont attendu jusqu'à ce qu'il devienne absolument nécessaire de prendre de nouvelles mesures pour résoudre les problèmes. Mais ces mesures se sont avérées insuffisantes, et ciblées sur un seul problème. La question a ensuite disparu de l'agenda politique, ouvrant une période (parfois assez courte) de calme apparent et d'équilibre entre les différents intérêts jusqu'à ce qu'il soit de nouveau nécessaire d'agir. Pour les agriculteurs, les mesures successives ne semblaient jamais suffisantes, créant de nouvelles incertitudes et des coûts supplémentaires pour les entreprises. Par ailleurs, un certain nombre de problèmes ne peuvent être résolus au niveau de l'exploitation, notamment ceux qui sont essentiellement liés à la taille et à la concentration régionale de l'élevage aux Pays-Bas. Parmi ces problèmes figurent l'excédent national (et régional) de déjections animales et les émissions qu'il est difficile d'empêcher totalement, notamment les émissions d'ammoniac dans l'air ou les pertes de nitrates.

Le calme avant la tempête

En 2019, tout semblait relativement stable. Les excès environnementaux les plus importants avaient été traités et une partie des mesures les plus faciles avaient été prises. De réels progrès avaient également été réalisés sur plusieurs points, comme par exemple une réduction des émissions d'ammoniac de près de 70 % par rapport aux

niveaux de 1990, grâce à cette politique et aux efforts considérables des agriculteurs. Les pertes d'azote dans le sol avaient en outre diminué de 40 %, permettant d'améliorer sensiblement la qualité des eaux souterraines. Dans les deux cas, ces réductions avaient pour l'essentiel été réalisées au cours de la période 1990-2010, qui a été suivie d'une période de stagnation.

Malgré ces réductions importantes, les émissions par hectare restaient parmi les plus élevées d'Europe. Par exemple, les dépôts d'azote dans les réserves naturelles néerlandaises étaient encore beaucoup trop élevés, entraînant une dégradation de la nature. La directive Habitats stipule que les sites Natura 2000 doivent viser un « état de conservation favorable ». En 2015, le gouvernement national a introduit l'« Approche programmatique de l'azote » (APA).

Cette approche a servi de base aux autorités locales pour autoriser de nouvelles activités économiques émettant de l'azote, notamment les émissions d'ammoniac provenant de l'agriculture. L'ammoniac se volatilise dans l'atmosphère depuis les étables et lors de l'épandage d'effluents d'élevage dans les champs. L'ammoniac est également libéré par les engrais et, dans une moindre mesure, par les cultures. Si l'ammoniac est rejeté dans des zones naturelles, cela peut perturber les écosystèmes. Une grande partie de l'ammoniac se dépose dans un rayon de quelques kilomètres autour des exploitations agricoles. La localisation de la source est donc importante. Si elle se trouve à proximité ou même dans une réserve naturelle vulnérable, elle cause plus de dégâts. L'APA s'applique également aux activités qui émettent des oxydes d'azote résultant de l'utilisation de combustibles fossiles pour l'industrie, le transport ou le chauffage des habitations.

Le début de la crise de l'azote en 2019

Dans un procès intenté par une ONG environnementale, le Conseil d'État néerlandais a jugé en mai 2019 que l'« approche programmatique de l'azote » choisie était contraire à la directive européenne Habitats, après un renvoi préjudiciel à la Cour de justice de l'Union européenne. L'une des raisons de la décision du Conseil d'État était que l'APA ne garantissait pas que les nouvelles activités liées à l'azote ne soient autorisées qu'après l'adoption au préalable par le gouvernement de mesures suffisantes pour compenser les risques de rejets supplémentaires d'azote et pour garantir le maintien des sites Natura 2000 dans de bonnes conditions de conservation. L'APA a cherché à se situer à la limite de ce qui était légalement possible, en partie pour protéger la viabilité économique des élevages.

Cela s'est traduit par une véritable crise nationale, car la décision a également eu des conséquences considérables pour d'autres secteurs tels que le logement, l'industrie et la circulation, ces secteurs ne pouvant pas non plus se voir délivrer de permis. Du point de vue des agriculteurs, l'accent mis sur la résolution de la crise était trop axé sur l'élevage et beaucoup moins sur d'autres sources. Les choses se sont envenimées lorsque le porte-parole agricole d'un parti gouvernemental a proposé de réduire de moitié le nombre de têtes de bétail. En octobre 2019, la première grande manifestation d'agriculteurs a eu lieu.

Le débat est actuellement centré sur l'azote, en raison de son impact négatif sur l'état de conservation des sites Natura 2000. Mais les dépôts d'azote ne sont pas la seule cause de détérioration de la qualité de la nature. Autrement dit, la nature peut bénéficier d'une réduction d'autres pressions. Les mesures pouvant être prises concernent notamment l'amélioration de la quantité et de la qualité de l'eau, la réduction de la fragmentation et l'amélioration de la gestion.

Une réduction de la production animale semble inévitable pour atteindre une série d'objectifs environnementaux

Résoudre la crise de l'azote est une tâche ardue. Non seulement du fait de l'impact important sur le secteur agricole, mais aussi parce que les aspects juridiques sont complexes. L'objectif est de permettre à nouveau la délivrance de permis. La gravité de la situation a conduit une majorité politique à penser qu'une réduction du cheptel était inévitable. Bien entendu, cette réduction ne se fera pas toute seule. Le gouvernement a réservé des milliards d'euros pour des programmes de rachat d'exploitations d'élevage, une politique unique en Europe. Les agriculteurs peuvent désormais s'inscrire à ce programme et un nombre considérable d'entre eux se sont portés candidats. Toutefois, il reste à voir combien d'agriculteurs finiront par adhérer à cet accord. Les entreprises rachetées sont rémunérées pour les droits de production qu'elles abandonnent et pour la valeur résiduelle des étables.

La réduction du cheptel est devenue d'autant plus urgente que la Commission européenne a décidé en 2022 que les Pays-Bas perdraient la dérogation dont le pays bénéficiait pour la directive sur les nitrates. Cela signifie que les normes d'utilisation des effluents d'élevage seront considérablement abaissées en 2026 (de 250 kg actuellement à 170 kg d'azote par hectare), ce qui entraînera un excédent national d'effluents beaucoup plus important. Cela a incité une partie des dirigeants du secteur agricole et des partis politiques les plus favorables aux agriculteurs à accepter le fait qu'une réduction du cheptel était non seulement acceptable, mais qu'une réduction progressive était également souhaitable. Il est probable que cela ouvre également de meilleures perspectives aux exploitations d'élevage restantes en réduisant le coût de l'élimination des déjections animales. Une réduction du nombre de vaches laitières sera très probablement nécessaire pour respecter l'engagement néerlandais en matière de méthane et les obligations de réduction des gaz à effet de serre renforcées par les objectifs européens du « Fit for 55 ».

Outre les programmes nationaux de rachat, il existe une deuxième piste d'action. Le gouvernement national a demandé aux autorités provinciales d'élaborer des plans régionaux. Ces plans devraient non seulement s'attaquer au problème de l'azote, mais aussi améliorer la qualité de l'eau et la biodiversité et réduire de manière significative les émissions de gaz à effet de serre. Le gouvernement a prévu un fonds de près de 25 milliards d'euros pour ces mesures, incluant le budget pour les programmes de rachat. Actuellement, les provinces élaborent des plans pour les zones rurales et le changement d'affectation des terres. Elles demandent beaucoup plus que les 25 milliards d'euros prévus.

Au printemps 2023, le gouvernement a tenté de conclure un accord agricole général avec toutes les parties. Cette démarche s'inscrit dans la tradition néerlandaise de consultation et de consensus. Cet accord devait alors inclure des mesures visant à atteindre les objectifs environnementaux et, dans le même temps, à offrir des perspectives aux agriculteurs. Il devait s'agir d'une part de mesures en faveur des jeunes agriculteurs, d'autre part de compensations accordées aux agriculteurs pour l'extensification de l'utilisation des terres et des programmes agro-environnementaux, et enfin d'une nouvelle norme de durabilité à mettre au point. Les acheteurs de produits, notamment les distributeurs et l'industrie manufacturière, rembourseraient alors aux agriculteurs les coûts supplémentaires liés au respect de cette norme. Les négociations ont été interrompues lorsque la plus grande organisation d'agriculteurs s'est retirée, l'accord envisagé offrant selon elle trop peu de perspectives aux agriculteurs. En outre, les agriculteurs étaient en désaccord avec la proposition d'introduire une norme de densité du bétail.

Et maintenant ?

Le gouvernement de coalition a perdu sa majorité lors des élections de l'été 2023. Le Mouvement agriculteur-citoyen (BoerBurgerBeweging – BBB) a gagné plusieurs sièges, mais avec environ 5 % des voix, il est loin d'être le plus grand parti ; tandis que le Parti pour la liberté (Partij voor de Vrijheid – PVV), le parti populiste de droite, a obtenu près d'un quart des voix. On ne sait toujours pas quel nouveau cabinet sera formé. La situation est donc très incertaine. En outre, il pourrait y avoir des coupes budgétaires, ce qui ne permet pas de savoir si les 25 milliards

d'euros évoqués plus haut resteront disponibles. La trajectoire actuelle signifie également que la politique ralentit et que les objectifs environnementaux pour 2030 ne seront probablement pas atteints. En outre, de nombreux agriculteurs sont dans l'incertitude quant à l'avenir de leur entreprise.

Observations et enseignements

L'exemple des Pays-Bas montre qu'il faut beaucoup de temps pour modifier un système en place depuis plus de cinquante ans. L'approche adoptée a pris la forme de petits pas et nécessité une grande attention politique. Le débat semble désormais s'articuler autour de deux points de vue classiques dans le débat social. D'un côté, ceux qui pensent que les problèmes peuvent être mieux résolus par des solutions technologiques, comme par exemple de meilleures étables et une agriculture de précision. De l'autre, certains pensent que la solution réside principalement dans la réduction du cheptel. Ce débat polarisé tend à empêcher une discussion ouverte sur une vision plus large de l'avenir de l'agriculture, sans parler d'une vision encore plus large de l'avenir souhaité des zones rurales ou du futur système alimentaire.

Pendant de nombreuses années, les Pays-Bas ont implicitement opté pour un modèle de progrès progressif et essentiellement technologique. Les causes structurelles des problèmes récurrents, notamment la forte densité du bétail, n'ont ainsi pas été abordées. Il en va de même pour d'autres causes structurelles, comme la faiblesse des revenus agricoles, l'augmentation continue de la taille des exploitations et la spécialisation. Un autre risque de cette approche progressive est qu'elle n'est jamais achevée et que les agriculteurs ont toujours l'impression de ne pas être à la hauteur et de devoir faire plus en raison d'une approche réactive. Mais la crise de l'azote ne peut plus être abordée de cette manière, car les seules mesures technologiques ne suffiront pas. Ceci a conduit à des interventions drastiques et coûteuses dans le cadre de programmes de rachat de bétail. Le besoin de réduire le cheptel a été renforcé par la perte de la dérogation liée à la directive sur les nitrates.

Une deuxième observation est que les débats politiques ont été menés entre le gouvernement et le secteur primaire (agricole) et se sont focalisés sur le rôle de ces derniers. Les politiques proposées entraînent le plus souvent des coûts supplémentaires pour les agriculteurs, sans qu'il soit certain qu'ils puissent les récupérer sur des marchés internationaux compétitifs. Cette situation s'apparente à un jeu à somme nulle. Cela pourrait changer si le reste du système alimentaire s'impliquait, du producteur d'alimentation animale aux supermarchés. Ces derniers peuvent imposer des exigences concernant le mode de production des produits qu'ils vendent. Ils peuvent également dédommager les agriculteurs pour les coûts supplémentaires, ce qui pourrait entraîner une légère augmentation des prix des aliments. C'est déjà le cas dans plusieurs domaines, notamment en ce qui concerne le bien-être des animaux et la réduction de l'utilisation des pesticides.

La stratégie européenne « De la fourche à la fourchette » avait également pour objectif de responsabiliser davantage la chaîne de valeur agroalimentaire en matière de consommation et de production durables et saines. C'est également l'idée qui sous-tend la loi sur les systèmes alimentaires durables, proposée mais reportée. La stratégie « De la fourche à la fourchette » repose également sur ce principe, mais elle est très peu contraignante. Un changement véritablement fondamental dans le secteur agricole ne peut être réalisé que si l'ensemble du système alimentaire de l'UE y participe. Relever les défis agro-environnementaux d'aujourd'hui n'est pas seulement une question de production durable. Cela concerne également la consommation durable et la responsabilité que doivent assumer les différents acteurs de la chaîne alimentaire.