



**HAL**  
open science

## “ Pétrole contre nourriture ” : décryptage à chaud de la loi “ Climat ”

Benoît Grimonprez

### ► To cite this version:

Benoît Grimonprez. “ Pétrole contre nourriture ” : décryptage à chaud de la loi “ Climat ”. Agridroit, 2021, Quinzomadaire, sept. hal-03338576v1

**HAL Id: hal-03338576**

**<https://hal.science/hal-03338576v1>**

Submitted on 8 Sep 2021 (v1), last revised 16 Nov 2021 (v2)

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## « Pétrole contre nourriture » : décryptage à chaud de la loi « Climat »

Benoît Grimonprez  
Professeur à l'Université de Poitiers  
Institut de droit rural

*La loi « Climat et résilience » comporte un conséquent volet de mesures consacrées au fait de « se nourrir ». Sans révolutionner les droits rural et de l'alimentation, le texte pose un certain nombre de principes nouveaux, engage des plans d'actions et édicte des règles opérationnelles concernant la restauration collective, la lutte contre l'artificialisation des sols, la gestion de l'eau, ou encore l'information environnementale.*

**Palimpseste.** La loi portant « lutte contre le dérèglement climatique et le renforcement de la résilience face à ses effets » du 22 août 2021 est une touche de plus au tableau du droit environnemental (*L. n° 2021-1104, 22 août 2021 : JO 24 août 2021*). Fortement médiatisé, le texte se veut la transcription – avec beaucoup de filtres – des propositions de la Convention citoyenne pour le climat. L'exercice démocratique était censé lever des verrous institutionnels et déboucher sur des mesures ambitieuses permettant à la France de tenir ses engagements en termes d'objectifs de réduction des gaz à effet de serre. Le miracle n'a pas eu lieu. Il a été facile en effet, grâce aux rouleaux gouvernemental et parlementaire, d'atténuer la portée de dispositions au départ mal calibrées. Et pendant ce temps-là, le [dernier rapport du GIEC du 9 août 2021](#) alarme à nouveau sur le rythme et les conséquences prévisibles du réchauffement.

**Sur la terre comme au ciel.** Grande, la loi l'est par ses 300 articles qui s'insinuent dans de nombreux rouages de la vie sociale : consommation, production et le travail, transports, logement, même protection judiciaire de l'environnement. Elle contient, par exemple, un florilège de dispositions touchant la forêt ou encore le développement des énergies renouvelables (biogaz) que nous n'aurons pas, dans ces lignes, le loisir d'approfondir. Le législateur (aux articles 252 à 278) enfourche aussi un autre cheval de bataille : « se nourrir ». On en fera notre miel. Derechef, l'alimentation est abordée sous deux angles devenus inséparables : manger et cultiver la terre. Cela donne, à l'ère climatique, « soutenir une alimentation saine et durable pour tous peu émettrice de gaz à effet de serre » et « développer l'agroécologie ».

**Agriculture et climat : des liens qui libèrent.** Il faut dire que le secteur de l'alimentation participe de manière importante au changement climatique (*C. Barbier et alii., « L'empreinte énergétique et carbone de l'alimentation en France », Club Ingénierie Prospective Energie et Environnement, Paris, IDDRI, 2019*). Au plan mondial, le secteur des terres (dit AFOLU pour agriculture, foresterie et autres usages des terres) a été à l'origine d'environ 13% des émissions de CO<sub>2</sub>, 44% des émissions de méthane (CH<sub>4</sub>) et 82% des émissions de protoxyde d'azote (N<sub>2</sub>O) rejetées par les activités humaines entre 2007 et 2016, soit 23% du total net des émissions anthropiques de GES ([GIEC, Changement climatique et terres émergées,](#)

[rapport spécial du GIEC sur le changement climatique, la désertification, la dégradation des sols, la gestion durable des terres, la sécurité alimentaire et les flux de gaz à effet de serre dans les écosystèmes terrestres, 2020](#)). L'agriculture française, pour sa part, représenterait environ 18 % du total des émissions de GES nationales ([CGAAER, Les contributions possibles de l'agriculture et de la forêt à la lutte contre le changement climatique, 2015, p. 27](#)). Elle est également, en tant que mode majoritaire – avec la forêt - d'utilisation des terres, l'un des leviers majeurs pour lutter contre le dérèglement.

La production agricole, en amendant ses pratiques, peut non seulement éviter un certain nombre de rejets dans l'atmosphère, mais aussi permettre de stocker le carbone dans la biomasse (*S. Pellerin et alii., Stocker du carbone dans les sols français, Quel potentiel et à quel coût ?, Quae, 2021 ; adde, le dernier plan d'actions de la stratégie nationale bas carbone : Communiqué, Min. agriculture & Alimentation, 23 juin 2021*). Cette perspective conforte l'option agroécologique et plaide pour son déploiement à grande échelle : maintien de la couverture végétale, diversification des assolements, travail sans labour, semis direct, diminution des intrants, élevages plus autonomes, implantation d'infrastructures semi-naturelles. Si l'agriculture peut jouer le rôle de l'atténuation, par la diminution de ses propres impacts, elle peut également compenser ceux des autres secteurs. C'est tout l'objet du « label bas-carbone » créé fin 2018 (*D. n° 2018-1043, 28 nov. 2018*) : permettre de certifier des projets locaux additionnels de réduction ou de séquestration des émissions de gaz à effet de serre et de les valoriser économiquement dans le cadre de démarche de compensation carbone volontaire. A ces défis déjà colossaux, il faudrait de surcroît ajouter l'immense chantier de l'adaptation de l'agriculture à la menace du réchauffement ; avec des enjeux juridiques à la clé qui ne manquent pas : accès à l'eau, assurance climatique, nouvelles variétés cultivées... On est donc convaincu de la nécessité d'une approche climatique transversale du secteur agricole exprimée par le droit. Hélas, la loi « climat et résilience » fait chou blanc en passant à côté du sujet. En réalité le gouvernement, acculé par les propositions « nourricières » de la Convention citoyenne, a tout fait pour évacuer les questions qui fâchent. Et tout est fâcherie en matière agricole !

**Architecture normative.** Il serait cependant exagéré de dire qu'il n'y a rien, parmi ce déluge d'articles, à se mettre sous la dent. L'artificialisation des sols, que nous incluons dans la problématique agricole *lato sensu*, est par exemple traitée jusqu'à l'overdose par la loi. D'autres dispositions trifouillant dans le panier gourmand de la ménagère sont moins spectaculaires, plus diffuses, mais néanmoins intéressantes à décortiquer. Elles donnent le pouls (lent) de la politique de transition agroécologique de la France. Celle-ci est dorénavant construite en une sorte d'édifice baroque normatif à trois étages, qui se superpose à notre bonne vieille hiérarchie pyramidale des règles. Au sommet de la loi « Climat », trônent les proclamations de principe, comme un vent juridique censé dégager l'horizon du changement (1). En dessous, est lancée foison de stratégies et plans d'actions, criblés d'objectifs à atteindre et étirés sur la longueur des années (2). Ce n'est enfin qu'apparaissent les mesures, à tonalité réglementaire pour beaucoup, de nature à déranger l'ordre éternel des champs (3).

## **1. Déclarations de principes**

C'est un mal de la légistique moderne : l'esprit des lois n'en finit pas d'enfler. L'article L. 1 du Code rural et de la pêche maritime est, encore et toujours, le creuset de ce discours emphatique. Si la plupart des nouvelles déclarations n'engagent à rien, l'une est susceptible d'emporter des effets juridiques.

### **1. 1. Des principes qui ne mangent pas de pain**

**Les vertus des plantes.** Le législateur est venu estampiller sa politique agricole de finalités supplémentaires, pas vraiment originales. La diversification des couverts végétaux - selon nous le point cardinal de la transition agroécologique - est triplement affirmée : avec l'objectif de porter la SAU française cultivée en légumineuses à 8 % d'ici le 1er janvier 2030 (on part de très loin !) (*C. rur., art. L. 1, I, 18°*) ; avec la préservation et l'implantation des haies et alignements d'arbres ; et avec celles des surfaces agricoles en prairies permanentes (*C. rur., art. L. 1, II*).

**Souverainisme agricole.** Au registre des déclarations frappées au coin du bon sens (paysan), on trouve également la sauvegarde et la reconquête – très en vogue - de la souveraineté alimentaire de la France (*C. rur. L. 1, I, 1°*). L'objectif passe, dixit la loi, par la préservation de notre modèle agricole, de la qualité et la sécurité de notre alimentation, mais aussi par la protection de nos agriculteurs de la concurrence déloyale des produits importés irrespectueux des normes européennes. Soit. Mais aucun détail n'est livré sur les actes (ex. dérogations au libre-échange) qui accompagnent ces belles paroles.

**Bons et loyaux services agricoles.** Flatteur, le législateur a tenu à « reconnaître et mieux valoriser les externalités positives de l'agriculture, notamment en matière de services environnementaux et d'aménagement du territoire » (*C. rur., art. L. 1, I, 10°*). Derrière l'assertion est posée – sans l'ombre d'une réponse – la question de l'avenir des « paiements pour services environnementaux » (PSE). Promus par la PAC à travers le « paiement vert », les « mesures agro-environnementales et climatiques », et demain les « éco-régimes », ces mécanismes demeurent jusqu'à présent imprégnés d'une logique compensatoire. Pour cause, ils font écho aux [Accords sur l'agriculture de l'OMC](#) subordonnant la validité des aides agroenvironnementales au fait que les montants versés se limitent aux coûts supplémentaires des changements de pratiques et des pertes de revenus. En outre, si tant est qu'on bascule dans une logique rémunératoire, il faut avoir à l'esprit que la rétribution n'aurait pour objet que des prestations écologiques précises que s'engage à accomplir l'agriculteur : on paie des services environnementaux et non des services écosystémiques (bénéfiques que la nature procure aux hommes). Dit autrement, il ne saurait être question de rémunérer contractuellement les externalités positives de l'agriculture en général, mais seulement des obligations particulières additionnelles allant au-delà de ce qu'impose la réglementation ([B. Grimonprez, Les contrats environnementaux au crible des contrats spéciaux, in L'offre de réforme des contrats spéciaux, Dalloz 2021, p. 275](#)).

**Manger, bouger.** Une « stratégie nationale pour l'alimentation, la nutrition et le climat » est annoncée. Son seul mérite : promouvoir une vision globale, oserait-on dire holistique (« un seul monde : une seule santé »), reconnaissant les liens intimes entre l'accès à l'alimentation, l'éducation à la nutrition et au goût, la santé, le respect des écosystèmes, la

diversité culturelle et agronomique, et enfin l'ancrage territorial des systèmes alimentaires. Tout un programme (qui reste à élaborer) !

**Nouvelle démarche qualité.** Par ailleurs, la politique conduite dans le domaine de la qualité et de l'origine des produits est sommée d'« encourager la structuration de filières respectueuses de l'environnement et de la biodiversité, notamment au regard de pratiques agroécologiques, de l'utilisation de matières premières durables, de modes de transformation responsables et de circuits de production et de consommation de proximité » (*C. rur.*, art. L. 640-1). Aucune conséquence n'en est pour l'heure tirée sur le régime des SIQO lesquels, en dehors de l'agriculture biologique, sont encore assez hermétiques à ces considérations (*C. Hermon, I. Doussan et B. Grimonprez, Production agricole et droit de l'environnement, LexisNexis, 2020, n° 1145 et s.*). Même si [l'INAO](#), conscient du retard pris, cherche à stimuler le changement, force sera de s'en remettre à la bonne volonté des filières pour garnir leurs cahiers des charges de dispositions agro-environnementales.

## 1. 2. Un verdissement réel de la PAC française ?

**Renationalisation des objectifs.** Sans doute la mesure agricole la plus courageuse, l'article 65 de la loi énonce un principe de compatibilité du Plan Stratégique National (PSN) élaboré dans le cadre de la prochaine PAC avec plusieurs feuilles de route françaises : la stratégie nationale bas-carbone, la stratégie nationale pour la biodiversité, la stratégie nationale de lutte contre la déforestation importée et le plan national de prévention des risques pour la santé (*C. rur.*, art. L. 4). Pour la première fois, sont alignées les mesures hexagonales de versement des aides de la PAC sur le respect de nos propres objectifs environnementaux. Un dispositif de suivi de l'atteinte de la performance climatique du PSN escorte la mesure : il doit intégrer des indicateurs de performance et prévoir des évaluations régulières, notamment dans le cadre d'un rapport de performance rendu public et transmis tous les ans au Conseil économique social et environnemental (CESE) et au Parlement.

Deux tempéraments toutefois. D'une, les stratégies citées en référence ne sont pas des plus précises. De deux, est exigé un simple rapport de compatibilité, beaucoup plus lâche qu'un rapport de conformité : on vérifie que les objectifs, globalement, coïncident, pas que chaque mesure est « dans les clous ». Un contrôle juridictionnel sera néanmoins théoriquement possible. De là à ce que ce nouveau dispositif suffise à infléchir le contenu du futur PSN (peu brillant écologiquement !) ; il faudra le voir pour le croire.

## 2. Plans d'actions : de l'Etat policier à l'Etat stratège

**France stratégies.** La loi « Climat » est une fabrique de plans d'actions en tous genres : stratégie nationale pour l'alimentation, la nutrition et le climat ; stratégie nationale de lutte contre la déforestation importée ; plan d'action national pour réduire les émissions d'ammoniac et de protoxyde d'azote liées aux engrais azotés minéraux... On assiste manifestement à une manière de gouverner l'action publique qui, sans être inédite (ex. voir plans Ecophyto), confine désormais au fétichisme ! Il s'agit d'un type de pilotage politique qui définit plus des procédures, des cadres d'interaction pour la discussion entre acteurs, que des contenus. L'Etat y campe un rôle de simple coordonnateur, déclinant des objectifs

très généraux dont le sens reste à produire par la délibération collective (*P. Lascoumes et P. Le Galès, Sociologie de l'action publique, Armand Colin, 2<sup>ème</sup> éd., 2012, p. 128*). La loi « Climat » est caricaturale à cet égard : le pouvoir législatif cesse à peu près de décider ; il se défait sur l'exécutif, chargé d'élaborer et mettre en œuvre des programmes d'actions, et de fournir au Parlement une quantité astronomique de rapports de suivis.

**Gouverner : c'est ne plus prévoir.** La critique sera que cette méthode de production de la règle de droit dépouille en grande partie la loi de sa substance normative, dès lors que les mesures effectives sont renvoyées à des actes dont on ne connaît ni le périmètre, ni le contenu, ni les effets contraignants... Ainsi les discussions avec les corps intermédiaires, censées traditionnellement intervenir à l'amont pour éclairer et fonder la décision politique (*P. Lascoumes, Action publique et environnement, PUF, 2018, p. 97*), se trouvent reportées à l'aval, après le vote de la loi. Celle-ci n'est plus le point d'arrivée de la réflexion collective, mais en devient seulement le point de départ. Pour ainsi dire, la loi se contente de lancer la discussion, en fixant le cadre général, la trajectoire et les objectifs à atteindre. Elle abandonne, en revanche, aux futures négociations (le plan) le soin de déterminer les moyens à mettre en œuvre. Le paradoxe est que ces moyens, pour trouver leur place dans l'ordre juridique, devront emprunter le canal réglementaire, ou bien revenir, à l'occasion d'un autre texte, devant le Parlement pour être adoptés. Marquée par la souplesse et la co-construction, cette manière de gouverner semble coller aux politiques transitionnelles. Sa lourdeur administrative et son efficacité, surtout en situation d'urgence, sont toutefois des points qui interrogent.

**Engrais azotés de synthèse : longs palabres en perspective.** Le plan d'action pour réduire l'usage des engrais azotés minéraux est une merveille de politique agricole déléguée. La loi fixe pour objectif de réduire de 13 % les émissions de NH<sub>3</sub> et de 15 % celles de N<sub>2</sub>O d'ici 2030, par rapport à 2005. A cet effet, elle prévoit la mise en place d'un plan d'action national, assorti d'indicateurs de suivi des objectifs (*C. rur., art. L. 255-1-1*). A la manière « très douce » et collaborative des plans Ecophyto, ce programme « est arrêté après avis d'une instance de concertation et de suivi associant l'ensemble des parties prenantes » ; il doit décrire et inventorier les modes d'évolution des pratiques, agronomiques et technologiques, pour atteindre de meilleures performances environnementales.

Le seul effet tangible attendu par la loi est la possibilité d'envisager l'instauration d'une redevance sur l'usage des engrais azotés minéraux, en cas d'échec dans l'atteinte des objectifs pendant deux années consécutives. Beaucoup de gants sont pris sur la création facultative de cette hypothétique taxe : ainsi devra-t-elle préserver la viabilité économique des filières agricoles concernées et ne pas accroître d'éventuelles distorsions de concurrence avec les autres États membres de l'Union. Ce qui revient à soumettre les intérêts écologiques au respect d'exigences économiques. Le cas échéant, un rapport du gouvernement se chargera de plancher sur les modalités, notamment de taux, d'assiette et d'affectation des recettes, d'instauration de cette redevance.

A noter, sur ce même sujet, que les personnes publiques et les non-professionnels ne pourront plus utiliser d'engrais de synthèse pour l'entretien de leurs espaces (hors terrains

agricoles) (*C. rur., art. L. 255-13-1, avec une exception pour ceux autorisés en Agriculture Biologique*). La mesure entrera en vigueur par voie décrétole, au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2027.

**Déforestation importée : appel à la vigilance.** Dans le même registre très *soft*, la loi promeut une stratégie de lutte contre la déforestation importée, actualisée tous les 5 ans. Il s'agit de « mettre fin à l'importation de matières premières et de produits transformés dont la production a contribué à la déforestation, à la dégradation des forêts ou à la dégradation d'écosystèmes naturels en dehors du territoire national » (*C. env., art. L. 110-6*). Peu de choses en ressortent, si ce n'est qu'une plateforme doit être créée pour assister les entreprises et les acheteurs publics dans la transformation de leurs chaînes d'approvisionnement vers des matières moins dommageables aux écosystèmes naturels et aux communautés locales. Des « mesures de vigilance raisonnable » (sic) à l'endroit des entreprises sont censées permettre d'identifier ce type de risques. Pour sa part, l'Etat se fixe comme ligne de conduite de ne plus acheter de biens ayant contribué directement à la déforestation importée (*C. env., art. L. 110-7 ; les modalités sont l'affaire d'un futur décret*).

**Aires protégées : une stratégie de plus.** Au titre de la lutte contre l'artificialisation, on cherche à protéger les milieux encore relativement intacts et la biodiversité qu'ils abritent. Prenant la suite de précédentes stratégies (aux résultats mitigés), une stratégie nationale des aires protégées est proclamée. Conformément à la nouvelle stratégie européenne en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030, son objectif est de couvrir, sur terre et en mer, au moins 30 % de l'ensemble du territoire national et des espaces maritimes, avec 10 % au moins de ce réseau sous protection forte (*C. env., art. L. 110-4, I*). La nouvelle stratégie est actualisée au moins tous les dix ans, sans que la quantité de surfaces protégées ne puisse être revue à la baisse. L'Etat, est-il écrit, encourage les projets donnant lieu à l'attribution de crédits carbone au titre du label « Bas-Carbone » en faveur des aires protégées et des acteurs qui les gèrent.

### **3. Le vif des mesures**

#### **3. 1. Une assiette climatiquement correcte**

**Alimentation plus végétale, locale et durable.** Dans la lignée des travaux accomplis par le groupe parlementaire « alimentation durable et locale » (*Rapport d'information n° 620, mai 2021*), la loi « Climat » focalise sa réflexion sur deux enjeux : renforcer l'autonomie alimentaire française, notamment en revalorisant la production locale ; et maîtriser l'empreinte carbone de la consommation alimentaire, en luttant contre les émissions importées de gaz à effet de serre, en soutenant la relocalisation et le développement de productions agricoles diversifiées et sobres en intrants. Peu de moyens sont hélas mis en face de ces grandes orientations.

La « bande annonce » relative à la création d'un « chèque alimentation durable » se prolonge avec la loi (art. 259). Le gouvernement écope de la rédaction de deux rapports sur le dispositif, l'un sur sa faisabilité à court terme, l'autre sur ses aspects techniques (bénéficiaires, produits éligibles, financement, durée...).

**Menu végétarien : tout un plat.** C'est sur la question hautement symbolique des menus dans la restauration collective que la loi a jeté son dévolu. A la suite de son expérimentation depuis 2 ans dans la foulée de la loi Egalim du 30 octobre 2018, une obligation est posée pour les cantines scolaires de proposer un menu végétarien au moins une fois par semaine, dans le respect des règles nutritionnelles des repas (*C. rur., art. L. 230-5-6, I*).

Est aussi permis aux collectivités territoriales volontaires de proposer quotidiennement le choix d'un menu végétarien (*C. rur., art. L. 230-5-6, II*). Cette expérimentation s'accompagne d'un impressionnant dispositif d'évaluation, signe d'une certaine défiance (ou ignorance) envers les qualités des professionnels du secteur qui s'engagent dans cette démarche.

Enfin, les services de restauration collective de l'Etat et de ses établissements publics auront l'obligation, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2023, d'offrir une option végétarienne journalière dès lors qu'ils proposent habituellement un choix multiple de menus (*C. rur., art. L. 230-5-6, III*).

La loi prend également soin d'étendre les obligations qui pèsent sur les acheteurs publics en matière d'approvisionnement des produits aux responsables de la restauration collective privée. A partir du 1<sup>er</sup> janvier 2024, ces derniers seront, eux aussi, tenus de se fournir d'au moins 50 % de produits durables et de qualité, dont 20 % au moins de produits de l'agriculture biologique. La notion de « produits de qualité » s'élargit par la même occasion : ils comprennent aussi désormais ceux issus du commerce équitable, ainsi que ceux « dont l'acquisition a été fondée, principalement, sur les performances en matière de protection de l'environnement et de développement des approvisionnements directs de produits de l'agriculture » (*C. rur., art. L. 230-5-1, I*), formule qui veut tout et rien dire ! A noter que les critères de qualité, à partir de 2024, devront s'appliquer à au moins 60 % des viandes et poissons servis à la table des restaurants collectifs (taux porté à 100 % pour les tables gérées par l'Etat et ses établissements).

**PAT à modeler.** Les très maigrichons plans alimentaires territoriaux (PAT) sont à peine un peu mieux nourris par la loi « Climat ». Celle-ci forge, au sein du Code rural, une section intitulée : « Politique alimentaire territoriale » (*art. L. 111-2-1 et L. 111-2-2*). Les PAT y sont parés de toutes les vertus : « ils favorisent la résilience économique et environnementale des filières territorialisées pour une alimentation saine, durable et accessible et contribuent à la garantie de la souveraineté alimentaire nationale » ; « dans les espaces densément peuplés, ils participent au renforcement de l'autonomie alimentaire locale et concourent au développement de l'agriculture urbaine ». Ce à quoi la loi ajoute une précision superfétatoire : les PAT peuvent reposer sur une démarche collective de certification environnementale (*C. rur., art. L 611-6, sans en dire d'ailleurs le niveau, bas ou haut*) (*C. rur., art. L. 111-2-2*). Les PAT sont maintenant réputées compatibles avec les objectifs du plan régional de l'agriculture durable (PRAD) et prennent en compte la stratégie alimentaire nationale. Pas vraiment de prouesse ! En fait, une seule annonce ici est notable : en 2023 au plus tard, l'État veille à ce qu'au moins un projet alimentaire territorial existe par département. Peu d'ambition donc, d'autant qu'aucune exigence sur le contenu des PAT n'est réellement posée et que restent grippés les leviers pour accélérer la relocalisation des systèmes alimentaires (*B. Grimonprez et R.-J. Aubin Brouté, La relocalisation des systèmes alimentaires : un défi pour le droit, PU Poitiers, 2021*).



### 3. 2. Sols : leur respiration inspire

**Objectif : nul.** La lutte contre l'artificialisation des sols – notamment agricoles – revient en force dans la loi « Climat », avec un objectif : zéro artificialisation nette en 2050 ! Ce n'est pas la première fois que ce discours guerrier est tenu et mobilise l'arsenal juridique, avec peu de succès au final (v. *E. Brioude, Les instruments juridiques de lutte contre l'artificialisation des terres, thèse Poitiers, dir. B. Grimonprez, 2021*). Rien d'étonnant, car seuls des instruments politiques forts peuvent contrebalancer des logiques économiques qui toutes concourent à l'augmentation continue de la part de surfaces bétonnées (*modicité du prix des terres agricoles, défaillance de la fiscalité, détérioration du bâti existant, coût de la rénovation, sur-fréquentation des territoires les plus attractifs...*).

La notion d'artificialisation est enfin définie par la loi « comme l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage » (C. urb., art. L. 101-2-1). Cette description n'est pas sans comporter une part d'ambiguïté. Elle met clairement en avant les attributs écologiques du sol, sans qu'on sache si le potentiel agronomique s'en distingue ou en est une composante (à quoi le « ainsi que » renvoie-t-il ?). Si on voulait, dans ce détail, faire rentrer le diable : certaines manières « extractivistes » de produire pourraient-elles être qualifiées de formes d'artificialisation compte tenu de leurs impacts négatifs prolongés sur les fonctions écosystémiques des terres ? Des analyses de sol pourraient, en effet, prouver une « altération durable », mais pas forcément irréversible - nuance !

Pour imaginer atteindre, à terme, le « zéro artificialisation nette », la cadence à tenir est une division de la consommation foncière par deux dans les dix prochaines années par rapport à la période précédente (*art. 191*). Il s'agit d'une moyenne nationale, les objectifs ayant vocation à être appliqués de manière différenciée et territorialisée.

**A armes égales.** Les moyens fournis par le législateur continuent d'affluer et compliquer un droit de l'urbanisme à la limite de l'incompréhensible. Et encore, ne s'agit-il que d'instruments d'étapes dans la mesure où un rapport du Gouvernement doit intervenir dans les 6 mois pour proposer de nouvelles modifications en matière d'autorisations d'urbanisme, de fiscalité, d'outils de maîtrise foncière, de dispositifs de compensation (*art. 194*). Comprenez qu'il ne s'agit pour l'heure que d'une ébauche - avant la débauche ! - de solutions. On se contentera d'un balayage rapide des principales mesures pouvant intéresser le milieu agricole.

La trajectoire chiffrée devra d'abord intégrer le niveau des documents de planification régionale, à travers les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (*Sraddet ; CGCT, L. 4251-1*), dont la plupart devra être modifiée en conséquence. Les objectifs seront ensuite déclinés, via un rapport de compatibilité, aux échelons intercommunal et communal, dans les documents infrarégionaux (schémas de cohérence territoriale (SCOT), plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi), ou carte communale et documents en tenant lieu). Point saillant, un PLU ne pourra plus prévoir l'ouverture à l'urbanisation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers que s'il est justifié, au

moyen d'une étude de densification des zones déjà urbanisées, que la capacité d'aménager et de construire est déjà mobilisée dans les espaces urbanisés ; il tient compte, pour ce faire, de la capacité à mobiliser effectivement les locaux vacants, les friches et les espaces déjà urbanisés (*C. urb., art. L. 151-5 ; même règle pour les cartes communales : art. L. 161-3*). La portée de la règle est potentiellement considérable, dès lors qu'elle dessine un principe d'évitement et de réduction du changement de destination des sols. A quand ici une véritable doctrine ERC (éviter-réduire-compenser)?

**Zones commerciales : plus de ça chez nous.** Parmi la salve de nouvelles mesures qui accompagnent la politique foncière, figure l'interdiction très emblématique des nouvelles zones commerciales périurbaines. Le texte énonce un principe général d'interdiction de délivrer une autorisation pour une installation ou une extension qui engendrerait une artificialisation des sols. Des dérogations sont néanmoins prévues lorsque le projet satisfait à des critères précis (projet de revitalisation, compensation...), s'insère en continuité des espaces urbanisés et répond aux besoins du territoire. Les projets inférieurs à 10.000 m<sup>2</sup> de surface de vente pourront bénéficier de conditions plus magnanimes (*C. com., art. L. 752-6, V*).

**Espaces de transition végétalisés.** L'on sait les problèmes posés par le voisinage des espaces cultivés et habités, notamment – mais pas que - en raison des épandages de pesticides. Une des pistes de conciliation est de créer des zones tampons capables d'absorber les nuisances. Dans cet esprit, la loi permet aux orientations d'aménagement et de programmation des PLU d'imposer l'intégration dans les projets de construction en limite d'espace agricole des « espaces de transition végétalisés non artificialisés » entre les terres exploitées et les lieux urbanisés (*C. urb., art. L. 151-7, I, 7°*).

**Des îlots de nature en ville pour l'agriculture urbaine ?** Plusieurs types de dispositions pourront servir à reconverter ou réserver des espaces à des projets d'agriculture urbaine. Déjà les collectivités sont incitées à identifier dans leurs documents d'urbanisme (SCOT, PLU) des zones préférentielles pour la renaturation, par la transformation de sols artificialisés en sols non artificialisés (*C. urb., art. L. 141-10 et L. 151-7*). Ce sont d'ailleurs, dans ces zones, que les mesures de compensation écologique ont prioritairement vocation à être déployées à l'avenir (*C. env., art. L. 163-1, II*). Ensuite, les communes densément peuplées, ainsi que celles connaissant une forte croissance démographique, seront tenues de fixer, dans le règlement de leur PLU, une part minimale de surfaces non imperméabilisées ou éco-aménageables (*C. urb., art. L. 151-22, II*).

**Photovoltaïque au sol : la loi remet le couvert.** Actuellement l'objet de nombreuses discussions, le photovoltaïque au sol n'est pas considéré par la loi comme une forme d'artificialisation si et seulement si : l'installation n'affecte pas durablement les fonctions écologique et agronomique du sol, et qu'elle s'avère compatible avec l'exercice d'une activité agricole ou pastorale sur le terrain où elle est implantée (*C. rur., art. L. 151-5, III*). Il s'agit, en un peu moins précis, des conditions actuellement posées par la jurisprudence pour qu'une autorisation d'urbanisme soit valablement délivrée à ce type d'ouvrage (*CE, 8 févr. 2017, n° 395464*). Pour autant, le chapitre de l'« agrivoltaïsme » n'est pas prêt d'être clos, dès lors que les détails du mariage de l'activité agricole et de la production d'énergie solaire

doivent encore être précisés par décret. Des termes qui ne seront pas aisés à trouver. S'il convient, d'un côté, de continuer à développer le photovoltaïque pour atteindre les objectifs en matière de sources d'énergies renouvelables, il importe, de l'autre, d'éviter les convoitises purement financières, mais aussi la perte de surfaces à vocation alimentaire et l'enlaidissement des paysages.

**Restauration du droit de préemption dans les anciens périmètres sensibles.** Un nouvel article L. 215-4-1, I du Code de l'urbanisme redonne à certains acteurs (départements, mais aussi Conservatoire du littoral, parcs nationaux, parcs naturels régionaux, communes), la capacité d'exercer leur droit de préemption dans les périmètres sensibles autrefois reconnus par les préfets avant la loi du 18 juillet 1985 et non intégrés par les départements au sein de leurs espaces naturels sensibles (ENS). La prérogative avait en effet été abrogée par une ordonnance du 23 septembre 2015.

Sont par ailleurs validées par la loi toutes les décisions de préemption intervenues dans les anciens périmètres sensibles depuis le 1er janvier 2016, réserve faite des décisions passées en force de chose jugée (*C. urb., art. L. 215-4-1, II*).

### **3. 3. Filet d'eau tiède**

**Ressources en eau stratégiques.** La loi caresse le sujet de l'eau. La qualité de la ressource rejoint le club, de moins en moins sélectif, des éléments faisant partie du patrimoine commun de la Nation (*C. env., art. L. 110-1*).

Sinon, est initiée une démarche visant à répertorier les ressources stratégiques pour l'alimentation en eau potable actuelle ou future. Ainsi les comités de bassin auront comme nouvelle tâche d'identifier, d'ici le 31 décembre 2027, les masses d'eau comprenant de telles ressources stratégiques. Dans la mesure du possible, les comités devront aussi définir des zones de sauvegarde de ces ressources, avec les mesures de protection nécessaires pour assurer un équilibre aussi bien quantitatif que qualitatif (*C. env., art. L. 212-1, II, 3°*). Il sera procédé à l'identification de ces zones au sein des SDAGE, ou à défaut dans le plan d'aménagement et de gestion durable du SAGE, lequel pourra aussi définir les mesures de gestion appropriées (*C. env., art. L. 212-5-1, I*).

**Des moulins à eau en discontinuité.** L'article 49 de la loi vise à mieux prendre en compte les activités hydroélectriques et les « moulins à eau » en dérogeant aux règles de continuité écologique des cours d'eau de catégorie 2 (*C. env., art. L. 214-17, I, 2°*). En principe, les ouvrages faisant obstacle au transport des sédiments et à la circulation des poissons doivent être gérés, entretenus et équipés selon les règles définies par l'autorité administrative. Ce qui s'est pratiquement traduit par l'effacement d'un certain nombre de seuils de retenue des moulins. Après d'houleuses discussions parlementaires et contre l'avis du gouvernement, la loi vient écorner ces obligations en affirmant qu'elles ne peuvent pas remettre en cause l'usage actuel ou potentiel de l'ouvrage, en particulier pour production d'énergie hydroélectrique. Les obligations liées à la continuité écologique ne peuvent pas non plus, pour le cas des moulins à eau, aller au-delà de l'entretien, la gestion et l'équipement des ouvrages de retenue ; la loi exclut donc formellement qu'elles puissent entraîner la destruction des ouvrages. Conséquence indirecte, les propriétaires de moulins

qui voudraient néanmoins procéder aux travaux d'effacement des seuils (en cas de mauvais état du cours d'eau) ne pourront plus bénéficier des soutiens financiers des agences de l'eau.

### **3. 4. La lutte contre la désinformation environnementale**

**Détrompez-vous.** L'information en matière environnementale reçoit toute l'attention de la loi. Plusieurs dispositions tentent de faire le ménage dans les allégations qui foisonnent désormais sur les produits avec le risque de faire perdre confiance au consommateur que l'omniprésence de la vertu désabuse. A cet égard, la loi renforce - de manière sans doute assez vaine - la lutte contre l'écoblanchiment (*greenwashing*) au titre des pratiques commerciales trompeuses (*C. cons., art. L. 121-2, 2° b) et e)*).

**Commerce « étiqutable ».** Tout un pan de la loi porte sur les labels, terme juridiquement équivoque. Le commerce équitable, régi par l'article 60 de la loi n° 2005-882 du 2 août 2005, est un peu mieux cadré pour éviter l'étalage, à toutes les sauces, du vocable « équitable » sur les étiquettes (84 % des produits « commerce équitable » sur les filières internationales sont également labellisés en bio, selon l'étude d'impact du projet de loi, contre 47 % pour les produits nationaux). Des critères écologiques, assez vagues en fait, lui sont maintenant légalement adossés : chaque entreprise intervenant dans ces filières « valorise des modes de production et d'exploitation respectueux de l'environnement et de la biodiversité, tels que l'agroécologie lorsqu'il s'agit de filières alimentaires ». Surtout, seuls les produits satisfaisant à un système de garantie ou à un label publiquement reconnu pourront, à partir de 2023, se prévaloir de l'appellation « équitable ». Pour la forme, la commission chargée de reconnaître les systèmes de labellisation du commerce équitable est remplacée par la « plateforme nationale d'actions globales pour la responsabilité sociétale des entreprises ».

**Labels privés : de quoi sont-ils le nom ?** La Convention citoyenne plaidait pour la suppression des « labels privés » concernant les produits alimentaires, et leur substitution par un label public agroécologique. La loi « Climat », à rebours, assoie leur légitimité moyennant un effort de définition (*C. rur., art. art. L. 640-2-1*). Jusqu'alors en effet, le terme de label n'avait pas de signification juridique précise. Il pouvait aussi bien correspondre à des mentions commerciales portées par des marques simples qu'à des marques collectives (dites aussi de garantie) attestant les qualités d'un produit (*v. LEXPAF-9680*).

La loi réserve désormais l'usage de la labellisation privée dans le domaine alimentaire aux démarches de certification collective encadrées par des cahiers des charges régulièrement contrôlés. Ces référentiels distinguent les produits de leurs homologues, en garantissant « notamment une qualité particulière, des conditions de production respectueuses de l'environnement ou la juste rémunération du producteur agricole ». L'adverbe « notamment » souligne que toute caractéristique du produit, sans restriction, peut être labellisée. Il ne faut cependant pas exagérer la portée de cette nouvelle disposition. A condition de ne plus parler de label, les marques commerciales simples – sans certification extérieure – devraient pouvoir continuer à vanter, par des mentions et logos, les qualités (y compris écologiques) de leurs produits alimentaires. Il n'y aurait alors pas le moindre changement dans les pratiques commerciales et la prolifération anarchique des allégations.

**Des fraises en hiver.** Intarissable sur l'information du citoyen, la loi ajoute l'obligation pour les commerces alimentaires de plus de 400 m<sup>2</sup> d'afficher, tout au long de l'année, une information relative à la saisonnalité des fruits et légumes frais proposés à la vente. La voie électronique pourra être employée (*C. conso., art. L. 113-3 ; détails à venir par un décret*).

**Scoring environnemental des produits.** On terminera par l'affichage de l'impact environnemental des biens et services commercialisés sur l'ensemble de leur cycle de vie (*C. env., art. L. 541-9-11*). L'intérêt est de donner au consommateur une vision synthétique des conséquences écologiques de son geste d'achat, tant du point de vue des émissions de gaz à effet de serre, que des atteintes à la biodiversité et de la consommation d'eau et d'autres ressources naturelles. Point majeur pour les produits agricoles, alimentaires et sylvicoles, l'information doit tenir compte des externalités environnementales (supposées positives) des systèmes de production et de leurs services, et cela sur la base d'une évaluation scientifique.

**La performance écologique : une usine à gaz ?** Au-delà de tous les points techniques passés en revue, la loi « Climat » inscrit durablement l'idéologie de la performance dans le cœur de l'action écologique : « performance énergétique », « extra-financière », « en matière d'émissions de gaz à effet de serre »... Ciblant initialement les entreprises, la performance envahit le champ des politiques publiques, y compris celle des secteurs agricole et alimentaire (ex. des indicateurs de performance en matière de climat et de biodiversité pour atteindre les objectifs assignés au plan stratégique national). Il en ressort un rapport plus que jamais instrumental à la chose écologique qui doit être quantifiable, mesurable et au final contrôlable ; ce qui suppose la mise en place d'un savant système comptable (objectifs, indicateurs de suivis, rapports, vérifications...). Mais un doute nous traverse : et si rendre des comptes à tout bout de champ allait à l'encontre même de l'efficacité environnementale ?