

La performance environnementale dans les politiques agricoles¹

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

De la performance

Emprunté à la langue anglaise, le mot performance signifie communément « accomplissement, réalisation, résultats réels ». Le vocable a surtout été utilisé dans le secteur sportif, d'abord historiquement dans le turf pour désigner les « résultats, actions accomplies par un cheval de course » (J. des Haras, XXIII, 191 ds Bonn., p. 105), puis par extension ceux d'un athlète ou d'une équipe. L'esprit de compétition s'étant généralisé, le mot renvoie désormais à la capacité à atteindre efficacement un objectif, au rendement très élevé, ou encore à la fiabilité d'un objet ou d'une technique. L'évaluation, la mesure et le chiffrage des résultats font intrinsèquement partie de la notion de performance.

De la performance environnementale

La performance en matière d'environnement est un curieux mélange des genres. Il témoigne de l'influence culturelle d'un langage, économique, managérial, au départ étranger à la sphère écologique. Le respect de la nature en effet, dans ses soubassements théoriques, obéit moins à la logique chiffrée du monde de l'entreprise qu'à des préceptes éthiques. Toutefois l'écologie, en tant que discipline scientifique, est aussi fatalement tombée dans l'expertise et les calculs savants : concernant le nombre d'espèces, la mesure des pollutions (ex. GES) et des impacts, les capacités des systèmes (énergie), les compensations etc... La question environnementale s'avère être, plus que jamais, affaire de gestion des milieux, de la biodiversité et des risques, reprise en main technocratique qui s'opère souvent au détriment de la logique de projet.

A l'origine également de la performance environnementale, il y a la volonté d'intégration des logiques écologiques dans la matrice économique. En témoigne la fameuse responsabilité sociale

¹ This work was publicly funded through the French National Research Agency (ANR) as part of the project 'Facilitate public Action to exit from peSTicides (FAST)' with the reference 20-PCPA-0005.

des entreprises (RSE) ayant notamment donné naissance à la déclaration de performance extra-financière des firmes (C. com., art. L. 225-102-1). On demande aux entreprises de mesurer les efforts qu'elles accomplissent dans des domaines non-marchands, essentiellement environnementaux (changement climatique, développement durable, économie circulaire, bien-être animal, alimentation responsable...). C'est aussi le sens de la promotion par certains cercles intellectuels de la comptabilité environnementale, laquelle servirait à évaluer les impacts et valoriser les actions menées en faveur des biens communs (B. Valiorgue, *Refonder l'agriculture à l'heure de l'anthropocène*, Le bord de l'eau, 2020, p. 157). En raisonnant en termes de capitaux naturel et humain, il s'agit de donner le même crédit à l'écologique qu'à l'économique. Pour le dire autrement, à défaut de pouvoir démonétiser l'économie, on monétise l'écologie. « La compatibilité environnementale, écrit un gestionnaire, est le complément économique et budgétaire des matrices de matérialité. Elles chiffrent les besoins et les ressources nécessaires pour préserver les biens communs » (B. Valiorgue, *op. cit.*, p. 160). Derrière cette approche, se niche l'intention de rendre moins douloureuse – donc réglementaire – la protection de l'environnement, et ceci par l'internalisation volontaire des contraintes par les agents économiques : quoi de mieux que les chiffres – qui ne mentent pas – pour leur montrer qu'ils auraient davantage intérêt à respecter la nature qu'à la détruire.

Enfin la notion de performance environnementale semble aller de pair avec un nouveau mode d'action politique ayant abandonné le « gouvernement » au profit de la « gouvernance » (A. Supiot, *La gouvernance par les nombres*, Fayard, 2015). Depuis les accords du Grenelle de l'environnement en 2008, l'idée a pris corps que la décision publique devait, pour intégrer les problématiques de développement durable, associer systématiquement les acteurs concernés afin de représenter de façon équilibrée le triptyque « économie, social, environnement ». Accompagnent ce changement de nouveaux outils de mesure et d'information concernant les performances environnementales et sociales des collectivités et des entreprises, dans le but aussi d'améliorer les informations données aux consommateurs.

De la performance environnementale en agriculture

Comment la performance environnementale, notion exotique et envahissante, s'est-elle finalement retrouvée dans le champ agricole ? A cet égard, l'année 2013 apparaît charnière avec la remise de deux travaux importants : le rapport de Marion Guillou intitulé : « Le projet agro-écologique : vers des agricultures doublement performantes pour concilier compétitivité et respect de l'environnement » (M. Guillou, H. Guyomard, C. Huyghe, J.-L. Peyraud, *Le projet agro-écologique. Vers des agricultures doublement performantes pour concilier compétitivité et respect de l'environnement*, rapport pour le ministre de l'Agriculture, 2013) ; et l'étude du Commissariat général à la stratégie et à la prospective, baptisée « Vers des agricultures à hautes performances » (H. Guyomard, INRA, sept. 2013).

Repris par le législateur dans sa loi d'avenir pour l'agriculture n° 2014-1170 du 13 octobre 2014, le concept de performance environnementale participe d'un certain discours politique qui consiste, d'abord, à crédibiliser l'écologie dans un secteur professionnel qui a tendance à la mépriser. Pour bon nombre d'agriculteurs en effet, le respect sacramentel de la nature est par définition contreproductif car facteur de coûts supplémentaires et de baisse de rendements. En adoptant le jargon de la performance, les pouvoirs publics espèrent contrer ce sentiment et trouver les moyens d'objectiver une problématique pétrie d'idéologie. Là où le débat fait rage et les antagonismes s'affrontent, il est nécessaire d'avoir des critères les plus neutres possibles pour arbitrer et décider. Puis, en mettant sur le même plan l'économique, le social et l'environnemental, le législateur souhaite encourager l'agro-écologie en tant que projet global qui réconcilie des dimensions jusque-là opposées.

Il est intéressant de voir comment, sur ce terreau fertile, le monde socio-professionnel agricole a produit un autre type de discours, axé lui sur la démarche d'entreprise. Dans la perspective d'une agriculture plus durable, la multi-performance des exploitations est avant tout présentée comme une source de valeurs nouvelles et d'accompagnement de la liberté d'entreprendre (Chambres d'agriculture, *Livre blanc sur la multi-performance des exploitations agricoles*, 2017). Elle serait, croit-on lire, l'antithèse parfaite de la logique de contrainte. En filigrane, pointe l'idée que seules les pratiques écologiques soutenables financièrement sont légitimes ; ce qui fait glisser vers la performance économique des pratiques environnementales (Martin Lechenet, Fabrice Dessaint, Guillaume Py, David Makowski and Nicolas Munier-Jolain. 2017. *Reducing pesticide use while preserving crop productivity and profitability on arable farms*. Nature plants, 27 février. 10.1038/nplants.2017.8 ; A. Grémillet et J. Fosse, *Les performances économiques et environnementales de l'agro-écologie*, note d'analyse n° 94, France Stratégie, 2020). En résumé, là où certains, dans le concept de performance environnementale, appuient sur l'environnement (au sens écosystémique), d'autres se focalisent sur la performance (au sens économique).

Entrée en matière juridique

Par son usage de plus en plus systématique, la performance environnementale s'impose comme un nouveau paradigme des politiques agricoles. Saisi par la logique de performance, le droit s'en empare également pour transformer ses raisonnements et ses outils. Au niveau macro-juridique, d'une part, la notion sert désormais de boussole guidant les autorités dans la manière de produire le droit rural (I). Au niveau micro-juridique, d'autre part, la performance dessine un nouvel horizon normatif pour les entreprises agricoles (II).

I. La performance environnementale : outil de pilotage de la politique agricole

On s'emploiera à scruter les manifestations de la performance environnementale dans les textes gouvernant la matière agricole (A). Puis on tentera d'en percer le contenu (B).

A. Les manifestations de la performance

Quels objets performants ? Lorsqu'il prône la performance, le législateur ne fait pas toujours référence aux mêmes objets. C'est tantôt une chose à qui il est réclamé d'atteindre un certain potentiel ; cet abord concerne surtout la performance énergétique visant les bâtiments ou encore les moyens de transport.

Dans la sphère agricole, ce sont principalement les systèmes de production performants qui sont visés par les différentes politiques, qu'il s'agisse des missions des SAFER, du contrôle des structures des exploitations agricoles, ou encore du dispositif de la certification environnementale.

Mais accessoirement, les lois agricoles s'intéressent à la performance d'autres objets. Ainsi les missions des chambres d'agriculture doivent cibler, au-delà des entreprises, les filières agricoles (viticulture, maraîchage, grandes cultures) (C. rur., art. L. 510-1). La performance des produits alimentaires monte également en puissance, avec le tout nouvel affichage environnemental dont l'expérimentation a été mise en place par la loi anti-gaspillage pour une économie circulaire n° 2020-105 du 10 février 2020. Cet éco-score, rendu obligatoire par la loi « Climat » (C. env., art. L. 541-9-11), est essentiellement basé sur l'analyse du cycle de vie des denrées.

On remarque enfin que les politiques publiques elles-mêmes sont tenues d'être écologiquement performantes. L'article 274 de la loi « Climat et résilience » n° 2021-1104 du 22 août 2021 l'illustre, qui prescrit aux documents de programmation stratégique nationale prévus par le droit de l'Union européenne dans le cadre de la PAC (les fameux plans stratégiques nationaux) de comporter un dispositif de suivi des actions intégrant des indicateurs de performance en matière de climat et de biodiversité (C. rur., art. L. 4).

Quels destinataires de la performance ? A qui l'injonction de développer la performance s'adresse-t-elle juridiquement ? La question est importante car elle ne recoupe pas exactement celle de l'objet performant. Le discours en effet, y compris lorsqu'il porte sur la performance des exploitations, est avant tout destiné aux décideurs publics chargés des politiques agricoles ; il ne concerne qu'indirectement les agents économiques. Ainsi la performance environnementale du système agricole fait figure d'objectif à atteindre pour les pouvoirs publics, que ce soit dans le cadre de l'élaboration de leurs politiques ou dans celui des missions qu'ils accomplissent.

Selon l'article L. 1, II du Code rural et de la pêche maritime, « les politiques publiques visent à promouvoir et à pérenniser les systèmes de production agro-écologiques, dont le mode de

production biologique, qui combinent performance économique, sociale... environnementale et sanitaire ». Le Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire est aussi tenu d'inscrire ses missions dans le cadre de l'objectif de triple performance économique, sociale et environnementale (C. rur., art. L. 611-1). On retrouve cet impératif décliné pour la construction de la politique des structures agricoles (C. rur., art. L. 331-1 et L. 312-1, III, 3°), pour le contenu du plan régional de l'agriculture durable (PRAD) (C. rur., art. D. 111-1), ou encore pour le plan de réduction des émissions azotées chargé de promouvoir et développer les techniques permettant une meilleure performance sur le plan environnemental (L. n° 2021-1104, 22 août 2021, art. 268).

La performance environnementale est aussi censée orienter l'action des institutions du monde agricole. Elle colore les missions des chambres d'agriculture : celles-ci « contribuent à l'amélioration de la performance économique, sociale et environnementale des exploitations agricoles et de leurs filières et accompagnent, dans les territoires, la démarche entrepreneuriale et responsable des agriculteurs ainsi que la création d'entreprises et le développement de l'emploi » (C. rur., art. L. 510-1 et D. 511-1-1). Même ambition du côté des SAFER, dont les interventions doivent favoriser « la diversité des systèmes de production sur les territoires, notamment ceux permettant de combiner les performances économique, sociale et environnementale et ceux relevant de l'agriculture biologique » (C. rur., art. L. 141-1-I-1°). Enfin la performance environnementale s'invite parmi les critères de la commande publique en matière de restauration collective (C. rur., art. L. 230-5-1 : visant « les produits dont l'acquisition a été fondée, principalement, sur les performances en matière de protection de l'environnement »).

A ce stade, la performance écologique, même si elle préfigure de nouvelles normes pour les opérateurs privés, reste essentiellement un objectif que les textes assignent aux pouvoirs publics dans leur manière d'agir pour le développement durable.

B. Les contours de la performance

Relativisme du contenu. Enclin à multiplier les appels à la performance environnementale, le droit n'en donne cependant pas de définition, ni de contenu. Il renvoie, assez vaguement, aux systèmes de cultures innovants optant pour une démarche agroécologique (C. rur. L. 1). D'où l'on déduit qu'il existe plusieurs voies possibles pour réussir dans le respect du vivant, la voie royale supposée étant, d'après la loi, le mode de production certifié biologique. Agrobiologie mise à part, la performance environnementale reste une coquille vide de substance.

Conjugaisons de la performance. Le droit, en parlant de performance environnementale au singulier, penche plutôt pour une approche globale qui instruit la performance comme un tout indivisible (C. Hermon, *L'agroécologie en droit : état et perspective*, Revue juridique de l'environnement, vol. 40, n° 3, 2015, pp. 407-422). Cette vision systémique est fidèle à l'esprit généraliste du

développement durable. Elle s'oppose cependant à une approche plus composite, par pratique et types d'enjeux. L'agriculture est en effet confrontée à une diversité d'intérêts environnementaux : la gestion de la ressource en eau, la lutte contre le changement climatique, la préservation des qualités des sols, de la biodiversité, la réduction des intrants chimiques... (H. Guyomard, C. Huyghe, J.-L. Peyraud, J. Boiffin, B. Coudurier, F. Jeuland, N. Urrut, *Vers des agricultures à hautes performances*, vol. 2, 2013). Or, toutes ces performances environnementales (au pluriel) ne sont pas forcément atteignables en même temps, voire sont parfois antinomiques. Par exemple, l'usage économe de la ressource en eau peut entraver les stratégies d'implantation des couverts végétaux (intercultures d'automne) (*Freins et leviers à la diversification des cultures*, INRA, 2013) ; l'agriculture de conservation des sols peut ralentir la sortie des herbicides (Reboud X. et al, *Usages et alternatives au glyphosate dans l'agriculture française*, Rapport Inra, 2017). Une décomposition est donc parfois inéluctable, ne serait-ce que pour hiérarchiser les enjeux en fonction des priorités politiques du moment (la lutte contre le changement climatique, l'autonomie énergétique). Si tous les combats environnementaux doivent, dans l'idéal, être menés de front, certains peuvent *de facto* en supplanter d'autres car tous ne se valent pas.

Externalisation du droit par le droit. En l'absence de contenu prédéfini de la performance, ce sont ses critères et les moyens de les apprécier qui s'invitent au cœur du débat. Comme on peut s'y attendre, les discussions prennent ici des allures très techniques étrangères à la sphère juridique : variétés de plantes dans les champs, organisation entre espaces productifs et non-productifs, réduction des intrants... Quelle interprétation donner de cette nouvelle espèce de normes ?

En tant que nouvel objet juridique, la performance environnementale peut être analysée comme un processus de normalisation de pratiques et de paramètres techniques. Par normalisation, on entend la prise en compte et l'intégration d'éléments factuels au sein de la règle de droit pour leur conférer un véritable statut (B. Grimonprez, *Alternatives aux pesticides : les voies de la normalisation*, Droit de l'environnement, mars 2022, p. 84). Là où le système juridique se contentait autrefois de poser des interdits et des limites, il identifie désormais finement les moyens et usages à promouvoir pour protéger l'environnement. A titre d'exemple, lutter contre les émissions de gaz à effet de serre, c'est surtout nommer les méthodes qui permettent de les stocker et de ne pas les libérer dans l'atmosphère (non-labour, installations d'infrastructures agro-écologiques). Sortir des pesticides, c'est évaluer et comparer l'efficacité des solutions alternatives, comme le biocontrôle, les variétés végétales résistantes... La conséquence mécanique de cette normalisation est un envahissement de l'espace juridique par les données techniques. Dit autrement, plus les connaissances scientifiques pénètrent les règles de droit, plus le droit monte en scientificité.

Mais il existe une autre lecture, presque diamétralement opposée, de cette évolution : celle d'une déréglementation de la matière agri-environnementale. Aujourd'hui le droit encadre, jusque dans le moindre détail, les pratiques agricoles afin de limiter leurs impacts sur les milieux. Aussi, face à

la saturation réglementaire, la tentation est forte pour les politiques agricoles de s'en remettre à la seule évaluation à partir d'indicateurs de performance. C'est notamment le choix qui a été fait pour le plan français Ecophyto de réduction de l'usage des pesticides, lequel ne comporte quasiment aucune règle de droit. Pareil changement est lourd de sens sur le plan juridique dans la mesure où il ne revient plus au droit d'arbitrer entre les normes ; celui-ci abandonne à d'autres types d'expertise – en théorie plus neutres - le choix des critères pertinents. D'un débat autrefois politique sur le sens de la règle juste, on est ainsi passé à un débat ultra-technique technique où les principes s'effacent : par exemple, le NODU est-il plus pertinent que l'IFT pour mesurer la baisse de l'usage des pesticides ? Les kilomètres de linéaires boisés sont-ils forcément révélateurs d'une plus grande biodiversité ?

Ce sens caché de la logique performative est d'autant plus plausible que celle-ci intervient dans un contexte de dépolitisation des politiques publiques. Dans ce scénario, l'Etat est relégué au rôle de simple coordonnateur, tandis que la loi se contente de fixer le cadre général de la discussion, la trajectoire et les objectifs à atteindre. Les mesures opérationnelles, en revanche, sont laissées à la responsabilité de comités *ad hoc* prétendument représentatifs des différentes parties prenantes.

La performance comme discours de la méthode. D'un point de vue légistique, la démarche performative correspond à une méthodologie normative de nature procédurale. Il s'agit d'un type de pilotage de l'action publique qui définit plus des procédures, des cadres d'interaction pour la discussion entre acteurs, que de réels contenus. Il s'illustre dans les fameux « plans d'actions » lancés tous azimut : 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... Ces instruments politiques renferment les trois grands ingrédients de la performance. En premier, la fixation des objectifs à atteindre, qui serviront de point de repère des efforts à fournir : par exemple, un pourcentage de baisse de l'usage des produits phytosanitaires ou des engrais ; un taux maximal de nitrates dans les ressources en eau ; une part minimale de légumineuses dans la surface agricole utile nationale... Le deuxième élément est la description des moyens d'actions ou des programmes permettant d'améliorer ladite performance. Ces moyens doivent être accompagnés des indicateurs de suivi permettant de mesurer leur efficacité (ex. C. rur., art. D. 315-2 ; art. R. 114-6). Enfin, la performance se caractérise par l'évaluation *a posteriori* des mesures, laquelle passe par un processus de contrôle, de vérification et subséquemment de rapports.

A l'issue de ces développements, la performance environnementale appliquée à l'agriculture se présente comme l'archétype d'une méthode législative portant sur la capacité des politiques agricoles à prendre en compte les intérêts écologiques. Son principal défaut demeure, à cet égard, l'absence d'obligation réellement contraignante pour l'Etat d'atteindre la performance visée. Rares sont en effet les dispositifs de sanction des politiques publiques qui ne parviendraient pas à obtenir les résultats qu'elles se sont elles-mêmes fixées (à cet égard, la décision « Commune de

Grande Synthèse» reprochant à l'Etat son inaction pour atteindre les objectifs nationaux et internationaux de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) reste exceptionnelle et de l'ordre du symbole : CE 1er juill. 2021, n° 427301). Reste à voir que le dogme de la performance a d'autres implications, pour les acteurs agricoles cette fois.

II. La performance environnementale : nouvel horizon normatif pour les entreprises agricoles

Source de droit. Dans notre législation, la performance consiste en principe à adopter des pratiques supérieures aux standards réglementaires. Il n'existe donc pas, à strictement parler, d'obligation directe pour les agriculteurs d'être globalement écologiquement performants. A cet égard, la performance ne devient source de normes que si les acteurs en ont fait le choix (A). Cela dit, l'hypothèse doit aussi être posée d'une montée en puissance des intérêts écologiques qui généralise la performance, au point d'en faire une norme, non plus choisie, mais bel et bien subie par les acteurs agricoles (B).

A. La performance environnementale choisie

Par-delà la loi. *A priori*, le simple respect des normes de base, des seuils légaux et réglementaires, n'est pas synonyme de performance (tout du moins haute). D'inspiration entrepreneuriale, la performance s'entend d'une démarche volontaire qui décide de faire mieux que les prescriptions minimales visant la seule limitation des risques environnementaux. Ainsi, c'est parce qu'elles prétendent obtenir certains niveaux de résultats que les exploitations vont pouvoir accéder à des régimes particuliers.

Les règles dont il s'agit seront variables selon que la performance visée est partielle ou globale. Des dispositifs sont attachés au respect par les entreprises de certaines exigences écologiques. On pense notamment aux régimes d'aides publiques tels qu'ils figurent dans les règles de la politique agricole commune (conditionnalité, paiements verts hier et nouveaux éco-schémas demain). Des mécanismes de paiements privés, plus ou moins encadrés par la loi (ex. label « bas carbone », marques « Bleu blanc cœur », « Terres de sources », « Zéro résidu de pesticides »), fonctionnent aussi sur la base de performances ciblées : taux d'émission de GES, faibles impacts sur la qualité de l'eau...

Quant à la performance écologique prise globalement, elle permet de décrocher d'autres types de labellisations en principe plus significatives : Agriculture biologique, certification HVE (C. rur., art. D. 611-18 ; D. 617-4, D. 617-6), ou encore le label GIEE pour les projets agro-écologiques collectifs (C. rur., art. L. 315-1 et L. 315-2-2). Autant d'appellations juridiquement contrôlées censées procurer une rémunération supplémentaire dans le cadre des relations commerciales

privées, mais aussi dorénavant dans les règles d'attribution des aides publiques (ex. éco-régime par la voie des certifications).

Le constat fait dire que la performance environnementale est consubstantielle à la logique de marché : elle vise essentiellement à permettre la compensation de surcoûts d'exploitation, ou à générer un sur-revenu *via* principalement un signe de qualité supérieure. En dehors de ce genre de mécanismes rétributifs, le droit tient assez peu compte de la performance environnementale des acteurs, laquelle n'a guère de conséquences en matière de politique foncière, de droit de l'exploitation agricole, ou encore de fiscalité. De même que la performance, serait-elle attestée, ne permet pas non plus de s'affranchir du carcan des normes réglementaires (ICPE, eau, fertilisants...) pourtant édictées pour les entreprises les plus polluantes. Or, dans une logique de résultats, ne serait-il pas pertinent de faire échapper à un certain nombre de contraintes administratives les exploitations déjà performantes au plan environnemental ?

Le contrat de performance. Par-delà les outils juridiques spéciaux déjà aperçus (i. e. certification), un outil général sert de véhicule au développement de la performance environnementale : le contrat. Pour cause, les exploitants qui revendiquent de meilleures pratiques s'engagent souvent dans des démarches de filières ou territoriales cherchant à les faire reconnaître et valoriser économiquement. Trois grandes questions fondamentales en droit des contrats sont suscitées par la logique performative.

A commencer par l'objet même de l'obligation promise : à quoi s'engage contractuellement l'exploitant ? L'intensité de l'obligation d'être performant est-elle de moyens ou de résultat ? Porte-t-elle sur des pratiques précises à mettre en œuvre (ne pas utiliser de produits, réduire les engrais, implanter des couverts), ou bien sur des résultats mesurables, lesquels pourraient tout à fait être obtenus par des itinéraires techniques différents ? Et dans cette seconde hypothèse, comment tenir compte des nombreux facteurs naturels, indépendants de l'agriculteur, qui peuvent perturber, retarder, fausser les résultats attendus ? Cette question amène forcément à s'interroger sur l'objet de la rémunération offerte à l'agriculteur : est-ce le service à l'environnement fourni par sa prestation, ou le service écosystémique (ex. une eau propre, une biodiversité plus riche) indirectement escompté du fait de la pratique ? Ainsi que nous l'avons montré dans une autre étude, ce n'est contractuellement pas du tout la même chose (B. Grimonprez, *Les contrats environnementaux : une vraie-fausse catégorie*, Droit de l'environnement, 2021, p.186).

Pour terminer cette séquence, il faut se demander à quelle échelle la contractualisation de la performance est la plus pertinente. L'usage veut que l'engagement soit la plupart du temps souscrit au niveau individuel de chaque exploitant. Or la performance environnementale, surtout pour des résultats tangibles sur les écosystèmes, a tendance à s'apprécier à des échelles supérieures : un paysage cohérent, un bassin versant. D'où l'intérêt, dans ce domaine, de

privilégier les logiques contractuelles collectives. A cet égard, on peut concevoir une contractualisation de type horizontal impliquant des groupes d'agriculteurs sur tout un territoire : ces engagements peuvent, à titre d'illustration, porter sur les taux de prairies permanentes à l'échelle d'une région, sur l'état des masses d'eau, sur les corridors écologiques, ou encore sur la pratique de la lutte intégrée contre les ennemis des cultures. Mais on peut également penser le contrat verticalement, en faisant participer les acteurs des filières (coopératives, industriels, distributeurs...) *via* les organisations interprofessionnelles. Le prisme collectif ne doit cependant pas toujours effacer la logique individuelle dès lors qu'une exploitation en particulier, voire une seule parcelle, peut, en fonction de la manière dont elle est gérée, avoir une incidence majeure sur une ressource (par ex. la contamination d'une masse d'eau par les nitrates). En pareille occurrence, les acteurs veilleront à trouver la formule contractuelle juste afin de combiner les obligations de performance attendue du groupe d'agriculteurs et celles attendues de la part de chacun. Au final, la performance environnementale, en tant que choix d'entreprise, ouvre tout un champ des possibles juridiques. Mais qu'en serait-il dans un monde où la performance environnementale est censée régner en maîtresse ?

B. La performance environnementale subie

La tendance est clairement à l'expansion de la performance écologique dans le domaine agricole. De là, un scénario crédible est que, dans le système juridique futur, l'injonction ne soit plus une norme spécifique, supérieure, mais devienne la norme de référence. En vertu de quoi l'autorité publique fixerait pour tous le niveau de performance à atteindre, ainsi que ses critères, puis récompenserait ceux qui l'atteignent et pénaliserait les autres.

Bribes. Science juridique fiction ? Absolument pas dans la mesure où ce phénomène se rencontre déjà dans notre droit au détour de certains régimes spéciaux. On l'observe ainsi dans des zones à enjeux environnementaux particuliers. Même s'ils n'en utilisent pas le vocabulaire, les dispositifs des « zones soumises à des contraintes environnementales » (ZSCE), des « zones prioritaires pour la biodiversité », ou encore des programmes de lutte contre les pollutions azotées relèvent bien de ce droit de la performance avec son cortège d'objectifs, d'indicateurs, d'évaluation... Or il s'agit de mesures spatiales que les autorités ont le pouvoir de rendre contraignantes, point révélateur de leur nature réglementaire. L'autre illustration, ce sont les règles d'éco-conditionnalité édictées par la politique agricole commune : certes de façon déguisée, ces exigences n'en obligent pas moins, de fait, les agriculteurs à atteindre un certain niveau de performance environnementale pour pouvoir toucher le niveau d'aide souhaité.

Demain, d'autres textes pourraient franchir des caps supplémentaires et étendre encore le spectre de la performance écologique. On prendra comme illustration la réforme de la réglementation sur l'utilisation durable des pesticides, dite directive « SUD », attendue pour s'inscrire dans la stratégie européenne « Farm to fork ». Repoussée en raison du contexte géo-politique international, elle

était censée poser de nouveaux objectifs contraignants en termes de réduction des produits phytosanitaires chimiques. Dans le projet dévoilé par la Commission européenne, les principes de la lutte intégrée contre les ennemis des cultures – aujourd’hui peu mis en œuvre – prenaient une dimension réglementaire inédite, obligeant les producteurs agricoles à hisser considérablement la qualité environnementale de leurs pratiques.

Incidences. Les conséquences de cette standardisation de la performance ne sont guère pensées alors qu’elles sont potentiellement considérables. Juridiquement, cette tendance risque de heurter de plein fouet la logique contractuelle actuelle. Parce qu’il deviendrait quasiment impossible de passer des accords sur une performance désormais intégrée au droit lui-même. En effet, quelle additionnalité pourra résulter d’une pratique vertueuse par rapport à ce qu’impose déjà la norme ? L’incidence serait forte sur le volet rémunération dès lors qu’il deviendrait compliqué pour le marché d’identifier et de payer un service qu’est censé rendre tout exploitant. Force serait alors de revenir au seul soutien public structurel de l’agriculture au regard des aménités environnementales qu’elle fournit. Dit autrement, la normalisation de la performance environnementale conduit fatalement à sa dévalorisation : avec des marges de progression moins visibles, un marché moins segmenté, des signes de moins en moins distinctifs, et un consentement à payer un prix supérieur dégradé. Cette perspective augure hélas que les surcoûts d’une meilleure production agricole ne seront plus véritablement compensés !

C’est donc sur un paradoxe que s’achève cette réflexion juridique sur la place de la performance écologique en agriculture. Qu’on ne s’y trompe pas, la démarche politique visant à normaliser la performance environnementale trahit la volonté de rendre performant le droit lui-même, en le rendant apte à remplir ses objectifs environnementaux. Sauf qu’en cherchant à augmenter la performance du droit agri-environnemental, le législateur en vient à affaiblir celle des entreprises agricoles sur le marché.