



HAL
open science

“ Développer l’agroécologie ” : point névralgique des politiques climatiques . À propos notamment de la loi “ Climat et Résilience ” du 22 août 2021

Benoît Grimonprez

► **To cite this version:**

Benoît Grimonprez. “ Développer l’agroécologie ” : point névralgique des politiques climatiques . À propos notamment de la loi “ Climat et Résilience ” du 22 août 2021. Loi Climat et résilience. État des lieux et perspectives, Sep 2022, Pau, France. hal-03778767

HAL Id: hal-03778767

<https://hal.science/hal-03778767v1>

Submitted on 16 Sep 2022

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.

« Développer l'agroécologie » : point névralgique des politiques climatiques

A propos notamment de la loi « Climat et Résilience » du 22 août 2021¹

Benoît Grimonprez

Professeur à l'Université de Poitiers

Après l'été caniculaire qui a frappé la France de 2022, plus personne ne peut ignorer les liens entre changement climatique et agriculture. Parce qu'elles dépendent des conditions pédoclimatiques, les productions agricoles sont les premières affectées par le réchauffement. On songe d'emblée aux sécheresses estivales qui stressent les plantes et diminuent leurs rendements (les prairies accusent 1/3 de baisse de rendement cette année). Ce à quoi il faut ajouter l'avancée du développement de la végétation au printemps, laquelle accroît les risques de gel. Sans oublier la récurrence des phénomènes climatiques extrêmes (grêle, inondations, feux) qui ravagent aussi les cultures. La prise de conscience est là : pour survivre, l'agriculture doit s'adapter. L'injonction vaut pour les politiques publiques qui accompagnent ce secteur. En fait, elles commencent à peine leur mue. Je pense à la timide réforme de l'assurance récolte face aux risques climatiques du 2 mars 2022.

Un autre aspect du sujet est que les secteurs agricole et alimentaire sont émetteurs de gaz à effet de serre (GES). La production de denrées consomme des énergies fossiles, de par l'usage des engins agricoles, mais surtout des engrais de synthèse. Les élevages, essentiellement bovins, rejettent aussi dans l'air des gaz au pouvoir très réchauffant. Quelques chiffres : selon le rapport du GIEC de 2020, au plan mondial, le secteur des terres est à l'origine d'environ 13% des émissions de CO₂, 44% des émissions de méthane (CH₄) et 82% des émissions de protoxyde d'azote (N₂O) ; soit 23% du total net des émissions anthropiques de GES². Plus localement, on attribue à l'agriculture française environ 18 % du total des émissions de GES nationales³. La démonstration est vite faite : l'agriculture, en tant que mode majoritaire d'usage des terres (avec la forêt), est une des clés dans la lutte contre le dérèglement climatique.

¹ Le style oral de l'intervention a été précieusement conservé.

² Rapport du 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.

³ CGAAER, Les contributions possibles de l'agriculture et de la forêt à la lutte contre le changement climatique, 2015, p. 27.

A cet égard, l'agroécologie est présentée comme le visage vertueux, salvateur d'une agriculture réconciliée avec la nature. Intellectuellement, l'agroécologie est une notion avant tout anthropologique, signifiant de produire en symbiose avec les processus naturels, donc sans l'artifice des produits de synthèse (engrais, pesticides...).

Au plan politique, l'agroécologie est datée : c'était le credo du ministre de l'Agriculture Stéphane Le Foll sous le quinquennat Hollande inscrit dans la loi du 13 octobre 2014. Le terme est aujourd'hui beaucoup moins en vogue dans les instances gouvernementales. Juridiquement, l'agroécologie se définit comme l'agriculture capable d'allier une triple performance : économique, environnementale et sociale. Il faut donc faire avec l'imprécision qui entoure cet objet. Nonobstant, un consensus existe sur le chemin que doit suivre le monde agricole : une économie moins carbonée, plus végétale (avec plus de couverts diversifiés), et plus circulaire (par la réutilisation des matières organiques). Tout comme son pendant alimentaire d'ailleurs...

La transition agroécologique repose sur deux grandes sortes de politiques. La politique de l'offre, en premier, qui cherche à agir sur les conditions de production (au champ et en usine) des denrées. Et la politique de la demande, en second, qui porte sur les exigences des filières et des consommateurs. Je n'aborderai pas ce dernier aspect qui relève plus de la problématique agro-alimentaire.

Dans ce contexte général, quel regard porter sur la loi « Climat et résilience » n° 2021-1104 du 22 août 2021 ? Sur le papier du journal officiel (JO), le sujet est abordé avec un titre : « développer l'agroécologie ». Ainsi qu'on le verra cependant, ce que la loi dit ici est un étalage navrant de bonnes intentions, juridiquement creuses. Aussi, tout ou presque reste à écrire dans un futur texte, ambitieux celui-là, dont on ne voit pas, hélas, le début d'une gestation. Car demain ce sera à la souris d'accoucher d'une montagne !

I. Développer l'agroécologie : ce que dit la loi « Climat »

Il y a le fond du discours et il y a la manière de le dire. En l'occurrence, la méthode employée par le législateur (A) est plus parlante que les mesurette prises (B).

A. La méthode

Avec sa panoplie de plans d'actions, la loi Climat fait dans la méthode Coué : stratégie nationale pour l'alimentation, la nutrition et le climat ; stratégie nationale contre la déforestation importée ; plan d'action national pour réduire les émissions azotées... Ceci est révélateur d'un

pilotage de l'action publique qui définit plus des procédures, des cadres de discussion, que des contenus. La loi donne la trajectoire et les objectifs à atteindre ; mais ne décide pas du « comment ». La règle de droit y perd en substance normative, puisque les mesures, les vraies, sont renvoyées à des décisions dont on ne connaît ni les auteurs, ni le périmètre, ni les effets contraignants... Si la méthode a le mérite de la souplesse et de la concertation, elle est symptomatique de l'impuissance publique et de sa conséquence cachée : la bureaucratie.

B. Le fond des mesures

Je commencerai par les mesures « soft », qui sont essentiellement des effets d'annonce. La loi vient ainsi déclarer, à l'article L. 1 du Code rural et de la pêche maritime (désormais fourre-tout) :

- que la SAU française devrait atteindre 8 % en légumineuses au 1er janvier 2030 ;
- qu'il faut préserver et favoriser l'implantation des haies et alignements d'arbres ; mais aussi les prairies permanentes.

Dans le même registre « évangélique », 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* ».

Enfin, on lit que la politique en matière de qualité et d'origine des produits doit « *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). Pour autant, aucune conséquence n'en est tirée sur le régime des SIQO (signes d'identification de la qualité et de l'origine)⁴.

Venons-en aux mesures un peu plus « hard », qui n'ont rien de bien excitant non plus ! « Développer l'agroécologie » : sûrement, mais doucement. En matière de pratiques culturales, la loi limite son action aux émissions d'ammoniac et de protoxyde d'azote liées aux engrais azotés minéraux. Objectif : réduire de 13 % les premières et de 15 % les secondes d'ici 2030. Comment ? Avec la mise en place d'un plan d'action national pardi. A la manière des plans Ecophyto (connus pour leur succès), ce plan doit recenser les modes d'évolution des pratiques pour de meilleures performances environnementales (C. rur., art. L. 255-1-1). Et si les objectifs visés ne sont pas atteints pendant deux années consécutives, alors la création d'une redevance sur les engrais de synthèse pourra être envisagée. Et encore, sans que cela nuise à la compétitivité des filières

⁴ Sur cette problématique : C. Hermon, I. Doussan et B. Grimonprez, Production agricole et droit de l'environnement, LexisNexis, 2020, n° 1145 et s.

agricoles ! A mon avis, cette mesure est très largement rendue obsolète par l'explosion du prix des engrais à la suite du conflit ukrainien.

Voici maintenant la disposition agricole qui aurait pu être la plus « chaude » de la loi. Il s'agit de l'affirmation, à l'article article 65, selon laquelle le Plan Stratégique National (PSN pour les intimes) de la prochaine PAC doit être compatible avec les stratégies environnementales de la France (bas-carbone, biodiversité, lutte contre la déforestation importée...). Dans l'idée, on cherche à aligner les conditions de versement des aides de la PAC sur le respect de nos propres ambitions environnementales. Est-ce que cette exigence a permis d'infléchir le contenu du PSN approuvé il y a quelques jours ? La réponse est : pas du tout. Il faut s'habituer : le droit aboie, la politique passe.

II. Agroécologie : ce qu'une loi « Climat » pourrait dire

La ou les lois climatiques futures auront deux lourdes tâches : s'emparer des vrais enjeux agroécologiques qui fâchent ; se doter des moyens de ces ambitions. Pour faire dans la démagogie ambiante, je dirais qu'il y a, d'une part, le « Y'a qu'à » (les fins) et d'autre part le « Faut qu'on » (les moyens).

A. « Y a qu'à »

Il se résume en deux objectifs climatiques classiques : atténuer le changement et s'adapter au changement. L'atténuation, symbolisée par la fameuse neutralité carbone, est recherchée par l'évitement des émissions de GES et aussi par leur absorption. Bien que différente, l'adaptation passe en fait par les mêmes « révolutions ».

Éviter les émissions pour l'agriculture, c'est, d'abord et avant tout, économiser les ressources naturelles. Le législateur devra clairement acter que l'agriculture devra, demain, produire plus (pour une population qui augmente) avec moins : moins d'énergies fossiles, moins d'engrais de synthèse, moins d'animaux concentrés dans des bâtiments. L'agroécologie, dixit le GIEC, sera au cœur de cette transformation, avec notamment des légumineuses qui captent l'azote de l'air, et des troupeaux nourris essentiellement à l'herbe.

Sur le volet adaptation, c'est évidemment le déficit abyssal de ressource en eau qui cristallise les tensions. D'un côté, l'agriculture va devoir diminuer fortement ses besoins (quitte à abandonner certaines cultures comme le maïs) ; de l'autre, la société va devoir laisser plus d'eau

au milieu agricole pour qu'il bénéficie de réserves (avec un usage cadré bien sûr). Notre autonomie alimentaire sera à ce prix !

Second « y'a qu'à » : séquestrer le carbone. L'agriculture, parce qu'elle exploite le vivant, représente le levier le plus naturel (par rapport à la géo-ingénierie) pour stocker le carbone dans la biomasse (sols, végétaux). Ainsi elle pourra compenser ses propres émissions, mais aussi celles des autres secteurs d'activité. La ligne politique est, là aussi, connue : c'est la préservation des prairies et des espèces végétales pérennes (arbres) ; c'est la modification des systèmes culturaux avec moins de travail des sols, et plus de couverts végétaux et d'infrastructures agroécologiques. Sauf que si tout le monde s'accorde sur les « y'a qu'à », les « faut qu'on », eux, sont beaucoup plus clivants.

B. « Faut qu'on » : quels moyens ?

Une remarque initiale est que la voie purement réglementaire semble à l'avenir assez bouchée. Des règles de police administratives qui contraignent les exploitations agricoles ne sont pas dans l'air du temps, car pénalisantes au plan économique.

La transition agroécologique s'inscrit aujourd'hui dans une logique de (triple) performance des acteurs. Or, cette performance est le contraire d'un modèle ; c'est un processus qui peut prendre de multiples formes. Le politique cherche à gouverner par des résultats quantifiés plutôt que par des pratiques normées. Pour parodier Alfred de Musset, « peu importe le flacon pourvu qu'on ait l'ivresse » ! C'est pourquoi tout le débat, qui nous échappe à nous juristes, porte désormais sur les données, les bons indicateurs, les évaluations... Techniquement, cette logique amène à privilégier, dans les politiques publiques, certains types d'instruments. Même s'ils ne sont pas nouveaux, ils sont à retravailler en lien avec le climat.

La première catégorie de moyens est celle des aides économiques. Il s'agit pour l'agriculture de celles octroyées par la politique agricole commune (PAC), que ce soit les paiements directs du 1^{er} pilier ou des MAEC du second. C'est la politique de la carotte : on conditionne un certain niveau de subvention publique à des changements de pratiques divers et variés. Chaque producteur fait alors ses petits calculs et décide du niveau d'effort qu'il est prêt à faire en fonction du paiement qu'il escompte. La future PAC perpétue cette vision.

Même si elle est un levier important, cette stratégie financière est marquée par deux faiblesses (qu'on retrouve dans notre PSN) : d'abord, les montants liés à la transition sont trop faibles pour attirer vraiment les acteurs ; ensuite, les conditions agroécologiques posées sont souvent peu ambitieuses. Comme ces aides font partie du revenu de base des agriculteurs, on

n'ose pas les soumettre à des exigences trop élevées, ce qui reviendrait faire du réglementaire déguisé !

L'autre catégorie d'instruments correspond aux labels. La Convention citoyenne avait plaidé pour la suppression des « labels privés » concernant les produits alimentaires, et leur substitution par un label public agroécologique. La loi « Climat », à l'inverse, renforce la labellisation privée moyennant un effort de définition. Le label dans le domaine alimentaire est désormais réservé aux démarches de certification collective encadrées par des cahiers des charges (C. rur., art. L. 640-2-1). Ces référentiels distinguent les produits, en garantissant, nous dit la loi, « *notamment une qualité particulière, des conditions de production respectueuses de l'environnement ou la juste rémunération du producteur agricole* ». Le souci vient de l'adverbe « notamment », qui indique finalement qu'on peut labelliser n'importe quelle caractéristique du produit.

Dans cette vaste catégorie, on trouve des signes distinctifs certifiant la contribution positive de l'agriculture au climat. Ici aussi, l'agriculteur est libre de piocher dans le rayon des labels existants, publics comme privés, pour se voir rétribuer de ses démarches agroécologiques. Le problème est que chaque label a son propre niveau d'exigence, ses méthodes et ses techniques plus ou moins probantes (je pense à la polémique sur la certification HVE) ; s'ajoute à cela l'opacité des cahiers des charges privés dont le contenu est inaccessible au public !

Dans le paysage juridique, le label bas-carbone occupe une place singulière (D. n° 2018-1043, 28 nov. 2018) Je rappelle qu'il certifie des projets en vue d'obtenir une rémunération dans le cadre de la compensation carbone volontaire. Plusieurs méthodes, attestant d'émissions de carbone évitées ou stockées de manière additionnelle, ont ainsi été reconnues en agriculture : par ex. les méthodes « Carbon-agri », « Haies » ou « Plantations de vergers »... Il semble aujourd'hui, et c'est un peu triste, que l'essentiel de la politique agri-climatique se réduit à ce label. Certes, il s'agit d'une expression intéressante de paiement pour services environnementaux, mais qui demeure laborieuse et incertaine dans ses effets.

Déjà les financeurs ne se bousculent pas, le marché de la compensation volontaire demeurant assez atone. Ensuite, c'est la performance environnementale du label lui-même qui est critiquée : d'après certains rapports, les projets n'induiraient que des changements à la marge et souvent peu additionnels. Le mécanisme est donc largement à retravailler pour devenir crédible tant aux yeux des agriculteurs que des acteurs économiques.

Je terminerai cet exposé par quelques mots sur les moyens juridiques de la transition agroécologique. Si demain le législateur sur le climat venait me demander mon avis (ce qui n'arrivera pas), je me permettrais de lui passer le message suivant. D'abord, cesser d'inventer des

dispositifs ultra spécialisés et hyper-techniques, compréhensibles par une poignée d'experts. Ensuite, sortir de cette politique à la carte, basée sur des appels d'offres où l'agriculteur fait son marché. Cette stratégie conduit à l'éclatement, façon puzzle, du cadre normatif et crée des agricultures à de multiples vitesses qu'aucun radar commun ne peut contrôler. Au contraire, nous avons besoin de savoir quel est la norme, le comportement de référence, le licite et l'illicite. C'est pourquoi, tout l'effort devrait porter sur la construction d'un droit commun agroécologique formulé à partir de principes scientifiques simples : des infrastructures semi-naturelles, des rotations, des couverts permanents, des semences adaptées, des prairies, des légumineuses... Qui mieux que de la règle de droit peut signifier que l'agriculture décarbonée n'est plus une option ?