



MINISTÈRES
TRANSITION ÉCOLOGIQUE
COHÉSION DES TERRITOIRES
TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Commission de l'économie du
**développement
durable**

Avis et recommandations n°11

Agriculture et environnement dans
le contexte du changement
climatique
Comment dépasser les
oppositions ?

Avril 2024

Les rapports et synthèses de la Commission de l'économie du développement durable sont élaborés en s'appuyant sur l'expertise de ses membres et les échanges en son sein. A défaut de consensus absolu sur tous les aspects des sujets abordés, ils visent à construire une vision partagée de leurs enjeux.

Cette synthèse, établie par D.Bureau, seul responsable de ses imperfections, s'appuie sur les auditions de Julien Hardelin (CGGD-SEVS), Irénée Joassard (SDES) et Christian de Perthuis le 25 mars 2024, ainsi que de Sébastien Jean (CNAM) et Cécilia Bellora le 29 avril.

Agriculture et environnement dans le contexte du changement climatique

Comment dépasser les oppositions ?

1- A l'origine de la crise agricole de 2024, il y a les deux questions de la répartition des profits au sein de la chaîne de valeur, entre les producteurs, les transformateurs et les distributeurs, et celle des normes environnementales. En ce dernier domaine, les agriculteurs mettent en cause les contraintes jugées excessives de la réglementation, les restrictions sur leurs projets d'irrigation et l'ambition des objectifs climatiques européens.

Suite à cette crise, différentes réponses ont été apportées à leurs revendications, au niveau national et au niveau européen. Cependant, celles-ci n'apaisent pas les débats, qui opposent frontalement souveraineté alimentaire et bonnes pratiques agricoles, dans un contexte de fortes inégalités de revenus et de grande pauvreté dans certaines spécialisations, élevage et maraîchage notamment, et au sein des différentes spécialisations.

Si l'on veut dépasser les oppositions entre l'agriculture et l'environnement, il convient d'abord de mieux distinguer, respectivement :

- l'ambition des objectifs poursuivis, pour l'environnement, la santé humaine, animale et végétale,

- les instruments de régulation utilisés pour les atteindre, en particulier entre normes et incitations,

- et leurs conditions de mise en œuvre, notamment pour en assurer l'acceptabilité en termes sociaux ou de concurrence équitable, alors que les agriculteurs sont confrontés à la fois à des coûts de production croissants - pour partie conséquence des politiques environnementales- et une protection commerciale désormais faible.

2- Les pressions de l'alimentation sur l'environnement sont indéniables. En particulier, son empreinte carbone est évaluée à 2 tCO₂^{éq.} par habitant, soit 22 % de l'empreinte carbone totale de la France. Celle-ci se décompose à hauteur de 23 % en émissions importées pour les consommations intermédiaires, à 24% pour les émissions importées pour la demande finale, et à 51% pour les émissions intérieures, les 2% restants concernant les émissions directes des ménages.

Toutefois, ces estimations ne distinguent pas les différentes activités au sein de l'agriculture. A cet égard, Kortleve et al. (2024)¹ estiment l'intensité carbone des

¹ « Over 80% of the European Union's Common Agricultural Policy supports emissions-intensive animal products ». Nature Food, Avril 2024

différents produits de la chaîne alimentaire. Ils mettent en évidence que l'orientation actuelle des soutiens de la PAC entre les différentes spécialisations favorise les produits alimentaires à base de production animale, à l'origine de plus de 80% des émissions de gaz à effet de serre de l'alimentation dans l'Union européenne.

Plus généralement, il faut souligner la multiplicité des impacts environnementaux de l'agriculture (sur l'air, l'eau, les sols et la biodiversité) mais aussi leur sens non univoque, l'agriculture étant à la fois source de pressions sur les différents milieux et productrice de services écosystémiques (puits de carbone, infrastructures écologiques en faveur de la biodiversité telles que les haies, intérêt écologique des prairies, du pastoralisme²...), le poids respectif des différents impacts pouvant sensiblement évoluer selon les produits et les politiques qui seront suivies.

3- Alors que les rapports du GIEC répètent inlassablement que l'agriculture, la sylviculture et la pêche sont les activités humaines les plus impactées par le réchauffement planétaire et que ses impacts vont se durcir pendant au-moins deux à trois décennies dans les scénarios les plus optimistes de réduction des émissions, une chose est sûre : il n'y aura pas de réponse durable à cette crise si les contraintes qui émergent du fait de l'exposition de l'agriculture au changement climatique ne sont pas anticipées.

La PAC doit donc être repensée en fonction de la nouvelle donne climatique, l'agriculture étant elle-même directement impactée mais aussi potentiellement productrice de services pour en limiter les dommages. Comme le souligne C. de Perthuis (2024)³, la résilience climatique devrait être le moteur de la transition agro-écologique, la reconstruction s'opérant à partir des contraintes qu'affrontent les agriculteurs face au réchauffement climatique. A cet égard, les systèmes agricoles hyperspécialisés et industrialisés des pays du Nord sont très vulnérables, contrairement à une idée reçue. Au Canada, par exemple, la canicule de 2021 a provoqué un recul de plus de 40% de la production de blé et de 60% des exportations. Dans l'Union européenne, les rendements céréaliers stagnent ou régressent depuis deux décennies.

Pour les producteurs agricoles, l'adaptation aux changements climatiques devrait être ainsi le premier ressort de la transformation agro-écologique. Cette transformation consiste, non pas à produire moins, mais à produire différemment en utilisant des techniques qui utilisent la diversité biologique et ses multiples symbioses. Le « bio » n'en constitue que l'une des modalités. La protection des sols, le maintien d'un couvert végétal, l'utilisation de l'arbre et de l'animal comme auxiliaires de culture, sont des volets majeurs de cette marche vers des systèmes agricoles régénérateurs et

² Insee Références « Transformations de l'agriculture et des consommations alimentaires », Édition 2024, Dossier « L'agriculture face aux enjeux environnementaux »

³ Cf. « Carbone fossile, carbone vivant » (Gallimard). Les développements qui suivent sont directement tirés de son audition.

résilients. Dans la grande majorité des cas, la reconversion des systèmes agricoles vers l'agro-écologie permet de réduire fortement les émissions nettes de gaz à effet de serre, en limitant ses rejets bruts et en stockant plus de carbone dans les sols agricoles. Autrement dit, les moyens engagés au titre de l'adaptation sont également ceux qui servent à l'atténuation du changement climatique.

4- L'agro-écologie requiert de nouvelles techniques et bien plus de prise de risque de la part des agriculteurs que les systèmes conventionnels. Une condition de réussite est donc le redéploiement de la recherche publique et des réseaux de conseil agricole. Au plan économique, cela appelle une redistribution des soutiens de la PAC pour apporter les instruments de couverture des risques appropriés et efficaces dans ce nouveau contexte, et pour accompagner la transformation structurelle de l'agriculture, à l'instar de ce que l'on fait pour l'industrie afin de « dé-risquer » les investissements nécessaires à ce type de transition.

Plus généralement, il faut dépasser l'approche fragmentée qui prévaut généralement dans l'élaboration des politiques agricoles ou environnementales. L'objectivation des données scientifiques dans les domaines controversés est ici un préalable aux exercices de prospective ou scénarisation des solutions. La remise au goût du jour de conférences de consensus scientifique dans les domaines sensibles, tels que la gestion des ressources hydrologiques ou les enjeux sanitaires de la réduction de l'usage des pesticides, serait donc souhaitable.

Ensuite, il faut quantifier simultanément les enjeux économiques et environnementaux, pour avoir une vision structurelle des transformations à envisager. Procédant ainsi, Guyomard et al. (2023)⁴ avaient montré qu'une amélioration substantielle des performances climatiques, environnementales et de santé des systèmes agroalimentaires est possible, en utilisant les trois leviers, du déploiement des pratiques agro-écologiques, de la réduction des pertes et gaspillages, et de la transition vers des régimes alimentaires moins riches en produits d'origine animale. Ceux-ci soulignaient donc l'importance d'appréhender de manière combinée le côté de la production mais aussi celui de la demande. Leur étude ne cachait pas cependant les tensions entre les différents objectifs, liés aux coûts des pratiques agro-écologiques, aux impacts sur les importations et aux comportements de consommation, le secteur de l'élevage concentrant les difficultés.

5- Les politiques agro-environnementales actuelles recourent essentiellement à la réglementation, intrinsèquement rigide, et à des subventions coûteuses et souvent mal ciblées. Le développement de mécanismes incitatifs s'attachant selon les cas à rémunérer les externalités positives ou à tarifier les externalités négatives (en utilisant les revenus générés pour préserver la compétitivité des secteurs exposés, les rendre acceptables et accompagner les transitions induites) constitue l'approche

⁴ « La transition du système agroalimentaire européen dans le cadre du Pacte vert. Mécanismes économiques et points de tension », Revue de l'OFCE, 183 (2023/4)

économique pour alléger les conflits entre les différents objectifs mentionnés ci-dessus, parfois aussi entre performance climatique et biodiversité.

6- En particulier, il convient de garantir des prix écologiquement justes pour rémunérer les services rendus par les agriculteurs grâce aux pratiques agro-écologiques. A cet égard, les expérimentations de paiements pour services écosystémiques et de compensation carbone sont perfectibles.

Un recours accru aux mécanismes de baux ruraux à conditions environnementales ou de bail environnemental permettrait de dépasser les opérations au coup par coup non pérennes et de mieux contrôler, contractuellement, leur effectivité. Ainsi, les milliards de la PAC n'apparaîtraient plus comme des aides, mais comme une composante de la rémunération due aux agriculteurs pour services rendus ou production d'infrastructures écologiques.

7- La mise en œuvre de la « vérité » des prix pour les nuisances à l'environnement est aussi incontournable, pour faire évoluer les pratiques polluantes et maîtriser les prélèvements de ressources tendanciellement plus rares, notamment aquatiques. A cet égard, l'approche alternative qui consiste à recourir aux contraintes réglementaires pour cela, fait face à des dilemmes impossibles, entre les deux écueils d'exempter des activités très polluantes d'un côté, ou de générer seulement des délocalisations de l'autre. De plus, il ne faut pas sous-estimer les difficultés pour imposer aux pays tiers des normes environnementales équivalentes à celles exigées en France ou en Europe afin de limiter ces dernières (mesures dites « miroir »).

En effet, dans le cadre d'accords commerciaux, ceci suppose négociation avec les pays concernés. Et le recours aux exceptions du système commercial multilatéral (article XX ou mesures SBS et TBT) nécessite d'assurer la conformité des mesures envisagées aux règles qui s'y appliquent pour qu'elles ne soient pas jugées discriminatoires, comme ce fût le cas pour la viande aux hormones.

8-Cependant, les modalités de mise en œuvre de la tarification des émissions, des rejets et des prélèvements aquatiques doivent tenir compte du contexte commercial, le risque que la mise en place de réglementations environnementales plus ambitieuses conduise à des détournements de production vers des pays plus laxistes (fuites de carbone ou « leakage ») étant sérieux. Outre les mesures générales d'accompagnement de la transition vers l'agro-écologie évoquées ci-dessus⁵, ceci nécessite des modalités appropriées d'utilisation des revenus de cette tarification, ou d'allocation initiale des quotas s'il est recouru à des marchés de permis d'émissions ou de prélèvements dans les aquifères.

⁵ A cet égard, S. Jean suggère que, de manière générale, il serait souhaitable de négocier à l'OMC une clause de paix autorisant les subventions à l'investissement vert procurant des bénéfices climatiques avérés et pérennes.

En théorie, la solution serait la combinaison de mécanismes de quotas d'émissions (type ETS) et l'application de mesures d'ajustement tarifaire aux frontières. On en connaît cependant les difficultés, (à nouveau) pour lever l'objection de mesures unilatérales visant à imposer une norme environnementale à des partenaires commerciaux souverains.

Cependant, comme ce fût le cas pour l'ETS, une première étape pourrait consister en développement de tels marchés, associé à des allocations initiales de permis dites « output-based »⁶. De cette manière, on peut en effet responsabiliser les producteurs nationaux aux pressions qu'ils génèrent sur l'environnement sans modifier leurs coûts unitaires de production, donc tout en maintenant leur compétitivité à l'international. Par ailleurs, le dispositif n'est pas attaquant sur le plan commercial dans la mesure où il est la contrepartie d'une tarification effective des nuisances sans équivalent dans les pays tiers.

9-L'analyse qui précède souligne à la fois l'existence de pistes pour concilier agriculture et environnement, notamment en mobilisant des instruments d'intervention économiques, et la nécessité d'accorder la plus grande attention à leur « design » pour en assurer l'efficacité. Ceci vaut aussi pour la régulation des relations entre producteurs et distributeurs, qui n'a pas été abordée ici car les références économiques à mobiliser pour cela relèvent de l'économie industrielle.

Pour autant, l'élaboration d'un cadre de régulation pour orienter et accompagner la transformation de notre agriculture dans les prochaines décennies ne peut relever seulement d'approches cloisonnées. En effet, l'adaptation au changement climatique surplombe tous les enjeux et la soutenabilité économique des différentes activités dépend de l'ensemble des régulations qui s'y appliquent, économiques, budgétaires (PAC), assurantielles et environnementales. Au-delà des mesures de court-terme, ceci nécessite donc la mise en place des instances appropriées pour penser un nouveau cadre cohérent et conduire les transitions.

⁶ Cette option consiste à allouer (sous contrainte de plafond global) des quotas gratuits aux secteurs susceptibles d'être à l'origine de fuites de carbone, en établissant un lien entre le nombre de permis distribués et le comportement actuel de l'entreprise, plus cette dernière produisant-donc ayant « besoin » de permis-, plus elle reçoit une quantité importante de permis.