

Décryptage du Réseau Action Climat

Le projet de loi et le pacte d'orientation agricole à la hauteur des enjeux de la planification écologique ?

En septembre 2022, le Président de la République annonçait une loi et un pacte d'orientation et d'avenir agricole censés donner un cap à l'agriculture française. Alors que l'examen du projet de loi va débiter à l'Assemblée Nationale, le Réseau Action Climat propose un décryptage pour analyser dans quelle mesure ces textes répondent à la stratégie gouvernementale de [planification écologique](#).

Table des matières :

Synthèse des recommandations du Réseau Action Climat :	2
Un manque criant de vision en faveur de la transition en décalage avec l'ambition initialement fixée	3
Favoriser la transition agroécologique au moment de l'installation-transmission ?	4
Une vision de l'élevage en contradiction avec les objectifs de la planification écologique	6
Quelle ambition concernant les engrais et le développement de l'agriculture biologique ?	7

Synthèse des recommandations du Réseau Action Climat

- Mettre en cohérence les politiques agricoles avec la planification écologique dans l'article 1er du projet de loi, dans l'optique de préserver la souveraineté alimentaire du pays à terme :
 - Compléter le cap donné aux politiques agricoles : en précisant que l'adaptation aux impacts du changement climatique et son atténuation sont des facteurs de résilience pour l'agriculture, et qu'en ce sens les politiques agricoles doivent contribuer aux objectifs climatiques (via l'atteinte des objectifs fixés au secteur agricole dans la Stratégie nationale bas carbone et le Plan national d'adaptation au changement climatique)
 - Cela vaut notamment pour les politiques d'installation-transmission, de par les leviers à leur disposition et notamment le choix des priorités d'installation.

- Faire de l'installation un levier en faveur de la transition agroécologique :
 - Donner un cap clair aux politiques d'installation-transmission en faveur de la transition agroécologique
 - Flécher davantage les aides à l'installation et à l'investissement vers les pratiques les plus durables, notamment en réservant les bonifications de l'aide à l'installation pour les systèmes de production agroécologiques, dont l'agriculture biologique
 - Renforcer et pérenniser le soutien aux structures d'accompagnement paysanne, telles que les Organismes Nationaux à Vocation Agricole et Rurale (ONVAR) et les organisations membres du collectif InPact, ainsi que leurs antennes locales
 - S'assurer que la création du diagnostic climatique débouche sur un plan d'actions et que les agriculteurs concernés bénéficient d'un accompagnement humain et technique dans le temps

- Porter une vision et des leviers en faveur de la transition de l'élevage, afin de développer les élevages bovins au pâturage et les élevages porcins ou avicoles sous sigle d'identification de la qualité et de l'origine (SIQO) :
 - Introduire une priorisation en faveur de ces élevages par les schémas régionaux directeurs pour les exploitations agricoles, à l'installation notamment
 - Mettre en place un fond d'aide à l'installation en élevage durable
 - Revenir sur les mesures visant à accélérer et faciliter la construction et l'agrandissement d'élevages industriels (soumis à autorisation ICPE)

L'analyse porte sur le projet de loi, tout en revenant sur le [Pacte](#) publié en fin d'année dernière, dont le plan de reconquête de la souveraineté de l'élevage. Le pacte est un texte politique, comprenant une quarantaine de mesures de différents ordres (réglementaire, budgétaire, législatif), dont le volet législatif devait être décliné dans un projet de loi. Il sera fait référence à ces deux textes (projet de loi et pacte) sous la dénomination de PLOA¹.

Un manque criant de vision en faveur de la transition en décalage avec l'ambition initialement fixée

Au même titre que l'installation et la transmission, la transition était annoncée comme l'un des fils rouges de ce texte. Pourtant, dans sa version actuelle, le projet de loi laisse de côté la transition agroécologique, tandis qu'il met en avant les notions de souveraineté alimentaire et de simplification, ouvrant ainsi la voie à des reculs environnementaux.

- Dans son rapport annuel en juin 2023, le Haut Conseil pour le Climat préconisait d'axer la loi d'orientation agricole "*vers la transformation agroécologique, bas carbone et la résilience aux changements climatiques*" avant que le Gouvernement ne présente sa stratégie de [planification écologique](#).
- Pourtant, dans une lettre transmise au Gouvernement le 4 avril, le Haut Conseil pour le Climat s'alarme du "*recul de l'ambition climatique de l'action publique portant sur le système alimentaire*" à la suite des dernières modifications sur le projet de loi d'orientation agricole. Bien que l'inscription du pacte dans la démarche de planification écologique soit revendiquée dans son introduction, tout comme le défi des transitions agroécologique et climatique dans le préambule du projet de loi, les mesures proposées dans le PLOA sont en réalité bien loin de répondre à ces objectifs. La suppression du mot "avenir" et le recentrage sur les notions de renouvellement générationnel dans le titre du pacte, et sur la souveraineté alimentaire et la simplification pour le projet de loi, sont à ce titre symboliques du coup de rabot opéré. **Le Réseau Action Climat déplore l'absence de vision et d'orientation en faveur de la transition agroécologique**, alors que la grande majorité des agriculteurs a conscience de son urgence² et manque encore trop d'accompagnement face à ce défi.
- En effet, à la suite des mobilisations agricoles du début d'année, le Gouvernement a préféré mettre en avant la notion de souveraineté alimentaire et agricole dans le projet de loi. Ainsi, **l'article 1er vise à faire de la souveraineté alimentaire la boussole des politiques agricoles**. Cependant, la vision retenue de la souveraineté agricole est réductrice, et fait abstraction de la définition retenue par les Nations-Unies, se bornant pour l'essentiel à l'examen de la balance commerciale des différentes productions. En outre, elle donne à l'agriculture, la pêche et l'aquaculture un caractère d'intérêt général majeur. La production de notre alimentation est de

¹ Initialement annoncé sous la dénomination de Pacte et loi d'orientation et d'avenir agricole, le Pacte a été publié au mois de décembre sous le nom de Pacte d'orientation pour le renouvellement des générations en agriculture, tandis que le titre du projet de loi a été qualifié d'orientation pour la souveraineté en matière agricole et le renouvellement des générations en agriculture. Pour plus de simplicité, nous nous référerons à ces textes comme pacte et loi d'orientation agricole (PLOA).

²

<https://collectifnourrir.fr/sondage-queles-sont-les-veritables-preoccupations-et-attentes-des-agriculteurs/>

toute évidence un enjeu primordial. Toutefois, la formulation du gouvernement ne fait pas de distinction entre les modes de production aux forts impacts environnementaux et sanitaires, et les modèles durables. Il s'agit d'une notion juridiquement floue, et qui pourrait servir de base pour des dérogations à l'application de certaines législations environnementales.

- A ce titre, il est important de **revoir l'article 1er du projet de loi dans une logique de mise en cohérence avec la planification écologique**. Le Réseau Action Climat propose notamment que soit explicitement inscrit dans cet article que les politiques agricoles ont également pour mission l'atteinte des objectifs environnementaux et climatiques de la France, notamment ceux fixés au secteur agricole dans la Stratégie nationale bas carbone. Les modèles agricoles les plus durables basés sur l'agroécologie présentent des atouts importants face aux chocs climatiques et économiques³. **Favoriser leur essor c'est aller vers plus de résilience et donc renforcer la souveraineté agricole du pays.**
- La simplification constitue l'autre notion fortement mise en avant avec un titre dédié dans le projet de loi. Des propositions ont été faites pour faciliter certaines procédures dans le quotidien des agriculteurs⁴, notamment pour simplifier l'accès aux financements et améliorer le soutien aux exploitations en difficulté. Cependant, ce n'est pas l'angle choisi par le Gouvernement dans le projet de loi, avec plusieurs articles ouvrant la porte à des reculs environnementaux, tel que l'article 15 visant à favoriser les projets de stockage d'eau à vocation agricole (mégabassines) et d'élevage industriel soumis à autorisation environnementale administrative ICPE (voir plus bas). Cet ajout illustre **la confusion qui règne entre simplification administrative et régression environnementale**, et s'inscrit dans un **discours politique de primauté des enjeux économiques immédiats sur les enjeux environnementaux**. Le Conseil d'Etat s'est d'ailleurs montré critique des articles concernés (13 à 18) dans son avis⁵.

Favoriser la transition agroécologique au moment de l'installation-transmission ?

L'ambition de "faire des nouvelles installations et des transmissions des accélérateurs de transitions" est affichée en introduction du pacte. Alors qu'un tiers des agriculteurs doit prendre sa retraite d'ici dix ans, il s'agit en effet d'un enjeu clé pour redessiner le modèle agricole de demain à l'aune des défis écologiques et climatiques. Néanmoins, malgré l'introduction d'un diagnostic climatique des projets agricoles, le projet de loi proposé est bien loin d'engager la bascule nécessaire vers l'agroécologie.

3

<https://reseauactionclimat.org/lagroecologie-solution-de-resilience-du-secteur-agricole-face-aux-chocs-climatiques-et-economiques/>

4

https://solidaritepaysans.org/images/imagesCK/files/actualites_nat/CRISEagricole_ContributionSolidaritePaysans_fev2024_vf.pdf

5

https://www.legifrance.gouv.fr/contenu/Media/files/autour-de-la-loi/legislatif-et-reglementaire/les-avis-du-conseil-d-etat-rendus-sur-les-projets-de-loi/2024/avis_ce_agrs2404686l_cm_03.04.2024.pdf

- Bien que mentionnant les défis environnementaux et climatiques, il est **regrettable que le projet de loi ne dote pas la politique d'installation-transmission d'un objectif clair d'orientation en faveur de la transition agroécologique** (à son article 1er). Pourtant, le moment de l'installation-transmission est le plus propice aux transformations d'une exploitation agricole, alors qu'un quart des agriculteurs devraient prendre leur retraite d'ici 2030. En plus d'un tel objectif, pour le Réseau Action Climat, **le PLOA devrait permettre de mieux flécher les financements à l'installation et à l'investissement en priorité vers les systèmes les plus durables**. A titre d'exemple, en 2021, le budget global de la Dotation Jeune Agriculteur pour l'installation s'élevait à 167 millions d'euros⁶, tandis que la Cour des Comptes en déplorait le manque de conditionnalités exigeantes. Dans le cadre de ses propositions sur la transition de l'élevage, le Réseau Action Climat soutient notamment la création d'un fonds pour l'installation en élevage durable, avec des bonifications fortes des aides pour les élevages pâturant ou sous labels durables et au contraire l'arrêt des aides à l'installation dans les élevages avec les pratiques les plus néfastes (en zéro pâturage pour les élevages bovins par exemple).
- La seule mesure du projet de loi en faveur de la transition est la **création d'un diagnostic lors des installations et des transmissions d'exploitations agricoles** (article 9). Un des volets de ce diagnostic portera sur l'évaluation de l'adaptation de l'exploitation face aux conséquences du changement climatique, ainsi que de sa capacité à contribuer à son atténuation. Ce point constitue un bon début. Néanmoins, il est important qu'il ne se limite pas à un état des lieux à un moment T, et qu'il débouche sur un plan d'actions et un **accompagnement humain et technique dans le temps** pour l'agriculteur concerné. En outre, à ce stade les éléments méthodologiques sont encore inconnus. Or, il est capital que la conception de ce diagnostic s'appuie sur la diversité des diagnostics pertinents intégrant les enjeux du développement de l'agroécologie et ayant fait leurs preuves sur le terrain, notamment ceux des Organismes Nationaux à Vocation Agricole et Rurale (ONVAR).
- Le Réseau Action Climat préconise d'ailleurs **d'augmenter et de pérenniser le soutien aux organismes d'accompagnement rural paysans** tels que les ONVAR ou les organisations membres du collectif InPact et leurs antennes locales, afin de favoriser l'installation dans des systèmes agroécologiques et de leur permettre de massifier leur accompagnement en réponse à la demande grandissante des porteurs de projet souhaitant sortir du cadre institutionnel classique. La mesure 35 du Pacte prévoit 20 millions d'euros additionnels pour le compte d'affectation spécial pour le développement agricole et rural (CasDAR) en 2024. Il est primordial que cette augmentation bénéficie en priorité à ces acteurs, qui touchent aujourd'hui une faible part de ce budget alors qu'ils accompagnent une part importante des candidats à l'installation⁷.
- Le Pacte prévoit le déploiement de deux milliards d'euros de prêts garantis par l'État pour soutenir les installations et les transitions (mesure 24). Il est intéressant de flécher des moyens vers ces objectifs, mais la formulation reste vague à ce stade. Il convient de concentrer ce soutien public à l'installation et la transition vers des

⁶ <https://agriculture.gouv.fr/aide-linstallation-de-jeunes-agriculteurs>

⁷ Par exemple, la FADEAR accompagne un tiers des porteurs de projet à l'installation agricole par an et touche seulement 0,11% des fonds CASDAR (https://www.confederationpaysanne.fr/sites/1/articles/documents/Dossier_Presse_Action_SIA23_DE_F.pdf)

systèmes et pratiques agroécologiques uniquement. Surtout, un nombre important d'agriculteurs fait déjà face à un surendettement, qui peut être un frein à la transition. Ainsi, l'Etat devrait proposer un dispositif visant l'allègement de ces dettes pour les agriculteurs, souhaitant entamer une transition de leurs pratiques.

- A noter aussi que **le PLOA affiche l'ambition de renforcer la formation agricole sur les enjeux écologiques et climatiques**. Il vise notamment à consacrer le rôle que doit jouer l'enseignement agricole pour répondre aux enjeux du renouvellement des générations et des transitions agroécologique et climatique (article 3 du projet de loi), à orienter les efforts de recherche en ce sens (article 2), tandis que le pacte met en avant l'adaptation des référentiels de formation initiale en intégrant les enjeux et compétences de la transition agroécologique. Le signal envoyé est positif, et demande maintenant à être précisé et concrétisé. Il sera indispensable d'associer les organisations paysannes et les associations environnementales à ces travaux. La formation sur ces enjeux devra mettre en valeur les savoirs et compétences issus de l'agroécologie paysanne et de l'agriculture biologique dans une approche systémique, compétences agronomiques, mais aussi humaines et organisationnelles, et ne pas uniquement valoriser une approche technologique.

Une vision de l'élevage en contradiction avec les objectifs de la planification écologique

L'accompagnement de la transition vers un élevage plus durable et la baisse des émissions de gaz à effet de serre (GES) dues à l'élevage, principale source d'émissions de GES du secteur agricole, sont identifiés comme un levier clé de la planification écologique. Il s'agit également d'un sujet mentionné à de nombreuses reprises durant la concertation menée au premier semestre 2023. Pourtant, la transition de l'élevage est la grande absente du PLOA, qui propose même certaines mesures pour faciliter l'industrialisation de l'élevage.

- Le plan de reconquête de la souveraineté de l'élevage annoncé à la mesure 32 du Pacte et publié fin février 2024 n'apporte pas de solution pérenne à la crise traversée par le secteur de l'élevage ni de levier en faveur de sa transition. Le plan liste des mesures disparates, qui relèvent dans l'ensemble plus de la rustine et de la communication que de mesures structurantes pour sortir le secteur de la crise et engager une transition⁸.
- Pourtant, la Stratégie Nationale Bas Carbone 3, en cours de finalisation, prévoit une trajectoire de transition vers des élevages bovins herbagers et des élevages porcins et avicoles sous signe d'identification de la qualité et de l'origine (SIQO). A ce jour, aucun levier n'a été présenté en ce sens, tandis que la tendance observée sur le terrain est à l'inverse à l'agrandissement et à l'intensification des élevages. Pour respecter cette trajectoire, **des politiques publiques en faveur de la transition de l'élevage sont donc nécessaires et font cruellement défaut dans le PLOA**. Il conviendrait notamment de favoriser l'installation dans des systèmes avec une forte part de pâturage et éviter celle en zéro pâturage.
- Au contraire, le pacte comme le projet de loi font état d'une **inquiétante volonté de relancer la production animale sous ses formes les plus intensives**. Ainsi, le gouvernement souhaite **faciliter la construction et l'agrandissement de projets**

⁸ Plus de détails dans la [réaction à la publication du plan](#) du Réseau Action Climat et de Greenpeace

de bâtiments d'élevage soumis à la réglementation des installations classées ICPE en accélérant et réduisant les recours potentiels. Pour ce faire, l'article 15 du projet de loi vise à accélérer la prise de décision dans le cadre de contentieux, introduisant un délai d'un mois pour statuer en cas de saisine du juge de référé suspension via l'introduction d'un "caractère d'urgence" notamment. Néanmoins, cela peut s'avérer problématique dans certains dossiers qui peuvent être très complexes. Il introduit également la logique de "pause pour régulariser" demandant aux juges de repousser leur décision pour permettre la régularisation de certains projets non conformes à la réglementation pour des vices régularisables. Le Conseil d'Etat souligne des "risques de constitutionnalité" sur cet article. En outre, via la mesure 31 du pacte et les annonces faites dans le plan de souveraineté, le gouvernement souhaite davantage réduire et alléger les potentialités de recours par voie réglementaire (ramener à 2 mois les délais de recours contre les projets agricoles, supprimer un niveau de juridiction et fixer un délai maximal de jugement à 10 mois pour les contentieux), tout en réhaussant considérablement les seuils de nombre d'emplacements d'animaux à partir desquels une évaluation environnementale est nécessaire (décret en cours de finalisation).

- Toutes ces mesures sont révélatrices d'une **vision productiviste de l'élevage en contradiction avec les objectifs de la planification écologique et avec l'amélioration de la souveraineté alimentaire de la France**, qui demande au contraire d'évoluer vers des pratiques d'élevages plus durables, notamment en réduisant le nombre d'animaux par ferme pour les exploitations les plus intensives. Sous couvert de reconquête de la souveraineté sur la production animale, elle encourage le développement d'élevages intensifs, qui sont pourtant très dépendants d'importations pour l'alimentation des animaux (soja et maïs notamment) et d'engrais de synthèse. Rappelons que les élevages soumis au régime d'autorisation ICPE ne représentent qu'une infime partie des élevages, et concentrent un nombre élevé d'animaux, puisque pour être soumis à ce régime il faut par exemple avoir plus de 400 vaches laitières, plus de 2000 places de porcs charcutiers ou encore plus de 40 000 places de volailles de chair. De tels volumes d'animaux s'accompagnent généralement de pratiques industrielles, aux impacts sanitaires et environnementaux importants. Ces mesures ne permettent d'ailleurs pas de répondre aux problèmes des nombreux éleveurs avec des fermes à taille humaine.

Au contraire, pour le Réseau Action Climat, il est nécessaire de :

- Développer massivement le soutien à l'installation, au maintien et à la transition vers des élevages durables, plus autonomes, et de ce fait plus résilients ;
- Tout en réduisant fortement l'installation de nouveaux projets ou l'agrandissement de projets soumis à autorisation ICPE.
- Enfin, à noter qu'un fond doté de 30 millions d'euros pour soutenir l'investissement en agroéquipements contribuant à réduire les émissions de gaz à effet de serre des fermes d'élevage est prévu, seule maigre mesure allant dans le sens de la planification écologique mais n'impliquant pas de réflexion structurante sur l'évolution des pratiques des élevages les plus intensifs.

Quelle ambition concernant les engrais et le développement de l'agriculture biologique ?

La stratégie de planification écologique prévoit également d'agir sur deux leviers clés que sont le changement des pratiques de fertilisation azotée et le développement de l'agriculture biologique. Ces points apparaissent brièvement dans le pacte mais pas dans le projet de loi, faisant craindre un manque d'ambition. Les importations d'engrais azotés de synthèse induites par leur utilisation massive constituent pourtant une menace pour notre souveraineté alimentaire.

- La fertilisation azotée constitue la deuxième source principale d'émissions de gaz à effet de serre du secteur agricole, représentant 38% de ses émissions directes. C'est aussi un poste d'intrants pour lequel l'agriculture française n'est absolument pas souveraine puisqu'en 2022, la France importait 80% des engrais azotés, "créant une double dépendance : aux pays tiers et aux énergies fossiles (qui servent à fabriquer les engrais minéraux)" selon les termes du gouvernement⁹. Il s'agit donc d'un enjeu qui bénéficie d'une attention particulière dans la planification écologique et appelle à la mise en place de mesures fortes ayant toute leur place dans un texte d'orientation agricole.
- Le sujet ne figure pas dans le projet de loi et est brièvement mentionné dans le pacte (mesure 32), avec l'annonce du lancement d'un plan de souveraineté sur les engrais pour réduire la dépendance du pays aux importations. A ce stade, le contenu de ce plan est encore inconnu. Pour le Réseau Action Climat, il est capital que ce plan soit axé prioritairement sur la mise en place de **mesures structurantes pour la réduction de la consommation d'engrais azotés minéraux de synthèse**, seule option à même de concilier réduction des émissions de gaz à effet de serre et gains de souveraineté alimentaire.
- Le développement de l'agriculture biologique est un autre point majeur de la planification écologique agricole, avec un objectif à atteindre de 21% de la surface agricole française en agriculture biologique d'ici 2030. Or, c'est également un sujet sur lequel le projet de loi fait l'impasse, malgré les difficultés actuelles fortes de la filière, et sur lequel l'ambition affichée dans le pacte est trop faible. Le pacte prévoit de favoriser les pratiques agroécologiques et le maintien en agriculture biologique, avec une priorité accordée dans les règles relatives au contrôle des structures (mesure 28). Cependant, ce dispositif sera limité aux zones humides et aux aires prioritaires de captage, ce qui réduit considérablement sa portée. Il convient plutôt d'étendre cette disposition à l'ensemble du territoire, et d'exclure la certification Haute Valeur Environnementale (HVE), dont le cahier des charges a déjà été épinglé à de multiples reprises pour son manque d'ambition environnementale, des pratiques concernées.

⁹ Rapport du Gouvernement. Évaluation de la souveraineté agricole et alimentaire de la France. Mars 2024.