

# Farm Bill 2023 : le Conseil de Défense des Ressources Naturelles publie ses recommandations au Congrès pour la promotion de l'agriculture régénérative



Suite à la publication du **rapport sur l'agriculture régénérative** du Conseil de Défense des Ressources Naturelles (*Natural Resources Defense Council* - NRDC), une organisation non gouvernementale oeuvrant à promouvoir des politiques garantissant un accès équitable à un environnement sain, un événement virtuel co-organisé avec l'Institut d'Etudes en Environnement et Energie (*Environmental and Energy Study Institute* - EESI) a permis de présenter ses conclusions générales. Ce rapport vient apporter des recommandations sur les pratiques agricoles dans le pays, alors que le Congrès discute les termes de la prochaine **Loi Agricole, ou Farm Bill, devant être votée en 2023**. Cette discussion a été l'occasion de discuter des termes de l'agriculture régénérative aux Etats-Unis, et de revenir sur le processus de création de cette loi.

Le rapport est à lire [ici](#).

# Qu'est-ce que le *Farm Bill* et quels sont ses enjeux pour 2023 ?

## Un processus itératif se voulant inclusif

Tous les **cinq ans** environ, le Congrès vote sa loi définissant les grandes orientations pour l'agriculture nationale, couvrant un vaste périmètre thématique, de la conservation au développement rural, en passant par l'alimentation et la nutrition. La dernière version de cette loi-cadre ayant été votée en 2018 et les Chambres devant se prononcer à nouveau l'année prochaine, son **contenu est en cours de définition**. Sur base de nombreuses auditions et d'un processus itératif complexe, le Congrès intègre ainsi à son texte législatif les principaux enjeux agricoles du pays. Dresser un **panorama des thématiques ciblées** et des interventions des parties prenantes facilite la compréhension de ces enjeux, de manière non exhaustive, de nombreux exemples pouvant illustrer les divers volets.

La première audition sur le terrain du **Comité sénatorial en agriculture**, présidé par Debbie Stabenow (Sénatrice démocrate du Michigan) a eu lieu fin avril à l'Université d'Etat du Michigan, suivie par une audition en Arkansas. Elle avait été précédée par des rassemblements organisés par des **Sous-comités comme celui sur la Conservation et la Foresterie**, pour lesquels des agences étatiques sont typiquement mobilisées (**Service de Conservation des Ressources Naturelles ou NRCS**, Agence de Service Agricole ou FSA, Département Agricole ou USDA, etc.).

D'autres auditions ont porté sur les **dispositions commerciales** (titre 1 de la Loi), incluant des thématiques centrales comme l'assurance agricole, l'assistance catastrophes naturelles, ou les chaînes de valeur et la relocalisation de la production d'intrants agricoles. Le **développement rural** est également au cœur du processus de négociation, avec la reconduction de programmes comme [\*\*\*Energie Rurale pour l'Amérique\*\*\*](#) (***Rural Energy for America***), qui soutient les agriculteurs dans leurs

investissements en énergies renouvelables, ou *Prêt et Bourse pour la Reconnexion*, censé réduire les barrières d'accès au marché pour les communautés isolées et vulnérables.

Sur les thématiques **horticulture et agriculture urbaine** (la première disposant d'un chapitre consacré), les auditions dessinent des recommandations sur les besoins des producteurs en biologique, ainsi qu'en agriculture urbaine et de spécialité. Certains intervenants considèrent l'intégration des pratiques d'agriculture urbaine (comme verticale ou en environnement contrôlé par exemple) à la catégorie « Horticulture » comme nécessaire au lissage des pratiques. A cet égard, le texte bipartisan ayant trait à l'amélioration des **standards de l'agriculture biologique**, introduit en avril dernier au Sénat (***Continuous Improvement and Accountability in Organic Standards Act***), a été mentionné pour son rôle dans la supervision des standards à l'échelle fédérale. Par ailleurs, le succès des activités du Bureau pour l'Agriculture Urbaine et la Production Innovative (***Office of Urban Agriculture and Innovation Production - UAIP***), hébergé par le NRCS, et établi par la Loi Agricole de 2018, a été rappelé. Celui-ci met en place des appels à projets, par exemple sur la réduction des déchets domestiques et les pratiques de compost.

## **Les enjeux climat au coeur des discussions pour 2023**

Une session stratégique sur les **impacts climatiques de l'agriculture** a mis en avant les modalités d'intégration du volet climat de manière transversale, en mettant à jour les programmes existants. La loi sur les Solutions Emergentes pour le Climat, ou ***Growing Climate Solutions Act***, actuellement à l'étude du Sénat, est ainsi perçue par plusieurs commentateurs comme une opportunité de réglementation des critères climat appliqués à l'agriculture, à travers la mise en place de standards pour accéder aux marchés du carbone agricole. Elle intègre un volet d'assistance technique aux petits agriculteurs, ainsi qu'un soutien financier à l'investissement initial. Autre texte incontournable, la Loi de Résilience Agricole de 2021, ou ***Agricultural Resilience Act of 2021***, définit un objectif de zéro émissions nette

issues du secteur d'ici 2040 ainsi que des actions en lien avec l'inclusion de toutes les catégories d'agriculteurs.

Le Programme **Energie pour l'Amérique Rurale (REAP)** fait également office de référence en termes d'efficacité climat. Selon un [rapport](#) d'avril 2022 d'Andy Olsen, Conseiller Politique Senior au Centre des Lois et Politiques Agricoles (*Environmental Law & Policy Center*), devant le Comité sénatorial en agriculture, le REAP est un des programmes prioritaires de l'USDA dans sa stratégie contre le changement climatique, et son investissement devrait être multiplié par 10.

En termes de **recherche et développement**, plusieurs sources de soutien financier se dégagent à travers des programmes en Recherche et Education pour une Agriculture Durable (comme le [SARE](#) qui accorde des bourses pour des recherches terrain menées par les agriculteurs). Par ailleurs, les **Hubs Climat** de l'USDA constituent des catalyseurs d'information, facilitant la mise en commun des priorités de recherche entre parties prenantes.

Ces auditions spécifiques permettent de faire un bilan des résultats de programmes de subventions ciblant les **pratiques de conservation** (titre 2 de la Loi), comme le Programme d'incitations à la qualité environnementale, **Environmental Quality Incentives Program (EQIP)** qui intègre la gestion de l'eau sur les sites agricoles, le Programme d'Intendance de Conservation (**Conservation Stewardship Program**) ou le Programme de réserve de conservation, **Conservation Reserve Program (CRP)**. Elles sont également l'occasion pour les élus de mettre en avant certains projets de loi en lien avec les discussions et de pointer les améliorations pouvant être apportées à ces programmes. La loi de reconstruction du pays portée par l'administration Biden, la fameuse *Build Back Better*, a été dans ce contexte invoquée comme un soutien financier inédit aux programmes de conservation. De manière générale, de nombreuses parties prenantes ont enjoint le gouvernement à **investir à hauteur de la demande** dans le cadre des multiples **programmes d'incitation à la conservation et à l'agriculture régénérative**.

Plusieurs autres domaines sont traités par la *Farm Bill*, et cet article n'a pas vocation à toutes les détailler. En bref, la Loi intègre notamment d'autres

considérations liées à l'aide alimentaire, aux conditions d'élevage, au commerce international, à l'emploi et à la conservation forestière. C'est donc dans un contexte actif de préparation à la nouvelle édition de la Loi que NRDC a formulé ses recommandations au Congrès.

## **Comment se définit l'agriculture régénérative et quelles sont ses formes aux Etats-Unis ?**

Partant du constat que le **secteur agricole contribue pour 10% des émissions de gaz à effet de serre (GES) du pays**, de nombreux acteurs issus des mondes scientifique et politique se coalisent pour **pousser le Congrès à intégrer à sa prochaine Loi Agricole un cadre favorable à la mise en place de pratiques agricoles régénératives**, en introduisant des réformes soutenant les générations futures d'agriculteurs et investissant dans des programmes de recherche et d'éducation. Ainsi le rapport du NRDC, intitulé « **Agriculture Régénérative : une Politique Agricole pour le 21ème siècle** » détaille une vision alternative d'un **secteur agricole résilient**, contribuant activement à la **lutte contre le changement climatique** en se basant sur des **principes de culture autochtones**, mais aussi **protégeant la biodiversité par la gestion des exploitations en tant qu'écosystèmes**. Le rapport montre également comment ces objectifs peuvent être atteints tout en maintenant le secteur compétitif, grâce à un système de prise de décision indépendant placé entre les mains des agriculteurs et ranchers.

Ce rapport, publié fin avril 2022, a fait l'objet d'une **conférence organisée conjointement avec EESI**, présentant ses principales conclusions, en présence d'un panel de discussion regroupant diverses parties prenantes, comme le Sénateur démocrate du Montana Jon Tester, la directrice adjointe de NRDC Arohi Sharma, plusieurs agriculteurs (Kris Reynolds, directeur régional Midwest de l'association *American Farmland Trust* ; Brittany Masters, fondatrice du ranch *Roam Free*), et le Dr. Michael Kotutwa Johnson, chercheur à l'Université d'Arizona. Les panélistes se sont attachés à expliquer en quoi les réformes introduites par le rapport peuvent

mener à une agriculture plus résiliente et plus productive.

## L'agriculture régénérative comme moyen de lutter contre le changement climatique

Dans [cette vidéo](#) réalisée par NRDC, l'agriculture régénérative (AR) est définie comme une **pratique permettant de lutter contre les impacts du changement climatique tout en restaurant les écosystèmes ainsi que les cycles du carbone et de l'eau, et supportant la croissance économique**. Ces caractéristiques sont également mises en avant par Arohi Sharma, qui présente le rapport en introduction de la séance. Elle indique que l'AR est avant tout une « philosophie de gestion des terres où les agriculteurs et ranchers cultivent en harmonie avec la nature », selon **5 principes déclinés en différentes pratiques** :

Philosophy	Principles	Practices	
Farming and ranching in harmony with nature and the community	<ul style="list-style-type: none"><li>■ Nurture relationships within the ecosystem</li><li>■ Prioritize soil health</li><li>■ Reduce reliance on fossil fuel-produced inputs</li><li>■ Nurture communities and reimagine economies</li><li>■ Understand the social and environmental context</li></ul>	Cover cropping	Prairie strips
		No-till farming	Intensive rotational grazing
		Composting	Use of conservation buffers
		Use of perennial plants and diversified crops	Animal integration
		Crop rotation	Attention to animal welfare
Reduction or elimination of chemical inputs	Contour planting		
Alternative pest management	Planting native species		
Agroforestry	Use of solar panels		
Silvopasture	Pasture cropping		

Source : REGENERATIVE AGRICULTURE: FARM POLICY FOR THE 21ST CENTURY Policy Recommendations to Advance Regenerative Agriculture, NRDC, 2022

L'AR est ainsi entendue comme une **forme de production en synchronisation avec l'environnement local et le climat**, produisant de multiples bénéfices économiques, climatiques et sociétaux. Parmi ces pratiques figure par exemple la

réduction voire l'élimination de pesticides et de fertilisants, ainsi que du labour du sol. En effet, d'après l'Agence de Protection de l'Environnement ([EPA](#)), les pratiques de cultures industrielles comme le labour, la monoculture, la mise en jachère et l'utilisation massive de fertilisants issus des énergies fossiles et des produits chimiques, constituent la source la plus importante d'émissions agricoles. L'accumulation de ces pratiques est en grande partie responsable de **l'érosion des sols**, qui **contribue au déstockage du carbone** dans lesquels il est présent.

Les **bénéfices climat de l'AR sont observables à travers le changement des pratiques industrielles** (y compris de l'élevage) responsables de la dégradation de la santé des sols, de la pollution des cours d'eau, et de l'atteinte à la biodiversité. **L'amélioration de la santé des sols facilite leur restauration et le restockage de carbone**, et des [estimations](#) de l'Académie Nationale des Sciences montrent qu'ils disposent d'un potentiel de stockage de 250 millions de tonnes de carbone (2019). Kris Reynolds, de l'ONG *American Farmland Trust*, cite un exemple dans cette veine, en expliquant que si 25% des terres cultivées de l'Illinois utilisaient des cultures de couverture, cela reviendrait à retirer 633 323 véhicules de la route pendant 1 an. A ce sujet, le programme fédéral d'assurance des cultures, ou le **Federal Crop Insurance Program** (FCIP) apparaît comme un soutien financier fiable couvrant les risques pris par les agriculteurs, à hauteur d'environ 154 000 hectares. Des études ont montré une corrélation positive avec l'augmentation de la durée de vie des fermes de 7 ans. Alors que certaines études climatiques issues de la [NASA](#) prévoient une chute des rendements agricoles (24% pour le maïs d'ici 10 ans), ce type de support à la prise de risque induite par la transition vers l'AR devient essentiel.

Contrastant avec le modèle dominant, l'AR propose donc une alternative permettant aux agriculteurs et aux ranchers de séquestrer du carbone, mais aussi protéger la biodiversité en renforçant les cultures, animaux et plantes associées, et de **restaurer les cours d'eau**. L'amélioration de la qualité de l'eau environnante se vérifie également par la réduction voire l'arrêt de l'utilisation des intrants de synthèse, participant au bien-être global des communautés.

Cette alternative offre également un cadre favorisant le libre-arbitre des agriculteurs, en **réduisant leur dépendance** aux quatre industries majeures constituant l'oligopole des producteurs d'intrants agricoles de synthèse. Les agriculteurs interrogés témoignent ainsi économiser sur le long terme et ainsi d'investir dans leur exploitation. A travers l'AR, les **pratiques agricoles autochtones** sont remises au goût du jour et le savoir ancestral valorisé parmi un nombre croissant de nouveaux producteurs. Le Pr Michael Kotutwa Johnson de l'Université d'Arizona a présenté à ce sujet le concept d'AR autochtone, définie comme le « processus d'incorporation de méthodes ancrées dans leur milieu, supportées par des cadres culturels et de survie dérivés de l'environnement ainsi que des systèmes de croyance millénaires ». D'après [Schuster et. al.](#), 2019, les populations indigènes protègent 80% de la biodiversité mondiale, sur 25% de la surface planétaire, tandis qu'elles ne représentent que 5% de la population.

Si, parmi les activités listées pouvant être caractérisées comme d'agriculture régénérative, les plus répandues sont les cultures de couverture, le non labour, la diversification, l'agroforesterie et la rotation des cultures, il n'en reste pas moins que l'AR **prend des formes variées d'une exploitation à une autre**. Les choix de pratiques sont influencés par des facteurs tels que l'ancienneté, l'appétance pour la prise de risque, le type d'exploitation (agrosilvopastoralisme, élevage, horticulture, etc). Il est à noter que la diversification des cultures est une pratique réduisant particulièrement le risque de chute de revenus pour l'agriculteur, puisqu'elle augmente sa résilience en multipliant ses sources de revenus. En permettant de commercialiser de nouveaux produits à valeur ajoutée, elle invite également les agriculteurs à s'intéresser aux **aspects nutritionnels des cultures développées**, au-delà des propriétés caloriques classiques.

**Comment valoriser l'agriculture régénérative dans la prochaine Loi Agricole ?**



A l'heure actuelle, le taux d'adoption des pratiques d'AR est relativement bas. D'après l'*American Farmland Trust*, seulement 1/3 des surfaces sont traitées sans ou quasi-sans labour, et moins de 5% utilisent des cultures de couverture. Ces chiffres peuvent s'expliquer par un blocage structurel expérimenté par les agriculteurs, qui souhaiteraient voir leurs besoins en investissements réduits et leurs rendements stabilisés. En l'absence de soutien fédéral et étatique, il leur est difficile d'adopter les pratiques qui leur permettraient de transitionner vers l'AR.

Le rapport, basé sur une analyse qualitative de plus de 110 interviews d'agriculteurs et de ranchers, fait remonter plusieurs pistes d'interventions gouvernementales pour promouvoir parmi les agricultures des pratiques en faveur du climat :

- Améliorer l'équité de l'investissement fédéral afin que l'offre globale corresponde à la demande ;
- Soutenir les agriculteurs et les *ranchers* dans leur transition vers l'agriculture régénérative afin d'augmenter le volume total de parcelles évoluant vers de nouvelles pratiques ;
- Financer la recherche et l'extension ;
- Investir dans les infrastructures nécessaires à la décentralisation des systèmes alimentaires.

Sur cette base, le rapport formule des recommandations claires au Congrès, identifiant les leviers d'action, les obstacles à faire tomber, et mettant en valeur l'existant afin de permettre au secteur de se détourner du modèle industriel actuel dominant, largement financé par le gouvernement. Ces pistes d'action se situent au niveau des parcelles ainsi qu'à l'échelle du système alimentaire plus généralement.

Les recommandations politiques à retenir s'articulent autour des points suivants :

- **La réforme du programme fédéral d'assurance agricole (*Federal Crop Insurance program*)**, qui pourrait rediriger vers l'AR les milliards de dollars actuellement investis pour subventionner l'agriculture industrielle ;
- **La construction de plus d'infrastructures agricoles** pour faciliter l'accès

des agriculteurs au marché et développer l'offre aux consommateurs de marchandises issues de l'AR ;

- **La promotion de l'activité agricole auprès des nouvelles générations et la valorisation de modèles parmi les diverses communautés** pour créer un effet « boule de neige » ;
- **Le financement de la recherche et l'extension** afin de permettre à de nouveaux agriculteurs d'expérimenter des pratiques d'AR en vue d'une transition à long terme. A ce sujet, la baisse des coûts d'entrée sur le marché agricole pour promouvoir la solidarité inter-générationnelle et encourager les pratiques d'AR parmi les nouvelles générations a été souligné plusieurs fois.

La **question de l'accès à la terre** a été soulevée par plusieurs intervenants, qui ont démontré comment les coûts d'achat ou de métayage pèsent de manière disproportionnée sur les agriculteurs, soumis à un **impératif de rendement** pour rembourser la dette contractée. Parmi ceux se déclarant prêts à faire évoluer leurs pratiques, le **manque de moyens financiers nécessaires à la transition est régulièrement mentionné comme un obstacle majeur**. Par ailleurs, l'Etat détient des terres en grande partie allouées à l'agriculture conventionnelle.

L'importance du **financement des programmes fédéraux de soutien à l'AR** est également à retenir, alors que ceux comme le FCIP, REAP, EQIP, SARE ont été mentionnés à de nombreuses reprises pour leurs résultats avérés. La nouvelle initiative de l'USDA dans ce domaine, lancée en février 2022 sous le nom de Partenariat pour des Marchandises Climato-Intelligentes, ou **Partnership for Climate-Smart Commodities**, constitue un autre volet important de l'amélioration de la résilience des exploitations.

Parmi ces programmes, les volets dédiés à l'agriculture autochtone ont un rôle central pour l'AR, et les recommandations intègrent le développement voire la réactivation de lois comme celle de 1993 sur la Gestion des Ressources Agricoles des Indiens d'Amérique, les Dispositions de Financement Alternatives de 2018

(USDA-NRCS) ou le Programme d'Extension Tribal, qui dispose actuellement de 3 millions USD. A ce sujet, des lignes d'action spécifiques sont à trouver dans le [document](#) produit par le **Fonds Agricole pour les Natifs Américains** « Réinventer les Economies Alimentaires ».

Du côté des **chaines de valeur**, les produits issus de l'AR étant généralement commercialisés à un **prix plus élevé** qu'en agriculture conventionnelle, les panélistes ont réfléchi à la nécessité de les rendre plus abordables, notamment en subventionnant ces pratiques. La réduction de leurs prix de vente permettrait de progressivement changer l'image de l'AR aux yeux du consommateur et de faire croître l'AR sur le marché.

Finalement, le rapport souligne que ses recommandations ne constituent que la première étape de ce qui est nécessaire à la transition vers l'agriculture régénérative. Les agriculteurs et ranchers interviewés ont clairement souligné le rôle individuel dans la promotion de l'agriculture régénérative, y compris au niveau des consommateurs, qui sont invités se renseigner sur les systèmes alimentaires locaux, la production comme la chaîne de valeur, ainsi qu'à répandre les bonnes pratiques auprès des revendeurs et des gouvernants, participant ainsi à la normalisation de l'AR.

Rédactrice : Juliette Paemelaere, Chargée de coopération scientifique INRAE-Cirad en Amérique du Nord, [juliette.paemelaere@inrae.fr](mailto:juliette.paemelaere@inrae.fr)