

# ALIMENTATION AGRICULTURE CLIMAT

État des lieux des politiques publiques  
& leviers d'action



# SOMMAIRE

<b>L'ESSENTIEL</b>	3
Introduction	4

## PARTIE 1

### QUELLES ARTICULATIONS ENTRE LES POLITIQUES AGRICOLES, ALIMENTAIRES ET CLIMATIQUES AU NIVEAU NATIONAL ?

1 L'agriculture et l'alimentation dans les politiques climatiques	5
2 Le climat dans les politiques agricoles	6
3 Le climat dans les politiques alimentaires	8
4 La gouvernance agricole et alimentaire	9

## PARTIE 2

### QUELLES ARTICULATIONS ENTRE LES POLITIQUES AGRICOLES, ALIMENTAIRES ET CLIMATIQUES ? DEUX CAS RÉGIONAUX

1 Les Pays de la Loire	11
2 Le Nord-Pas de Calais	12

## PARTIE 3

### LES RECOMMANDATIONS DU RÉSEAU ACTION CLIMAT ET DE SES ASSOCIATIONS MEMBRES

#### I-RECOMMANDATIONS EN MATIÈRE DE POLITIQUES PUBLIQUES NATIONALES

##### Périmètre et cadre de réflexion des politiques publiques climatiques, agricoles et alimentaires

1 Un inventaire national annuel et sectoriel des émissions de gaz à effet de serre liées à la consommation nationale	13
2 Une meilleure intégration de l'agriculture dans les politiques climatiques	14
3 Une stratégie nationale pour l'alimentation et l'agriculture à 2050	14
4 Une meilleure cohérence entre la politique commerciale de la France et ses politiques publiques agricoles, alimentaires et climatiques	15

##### Nature des outils et mesures

5 Une politique de soutien massif à une transition de l'agriculture vers des systèmes agro-écologiques	15
6 Une meilleure prise en compte du climat dans les politiques alimentaires	16
7 Actions en direction des acteurs des filières alimentaires	16
8 Une réglementation des politiques foncières	16
9 Éducation et sensibilisation sur les enjeux de l'alimentation et de l'agriculture	17
10 Une forte réglementation de la publicité alimentaire	17

#### II- RECOMMANDATIONS EN MATIÈRE DE POLITIQUES PUBLIQUES RÉGIONALES

11 Pour une meilleure articulation des enjeux climatiques, agricoles et alimentaire dans les Régions	18
--	----

#### III- RECOMMANDATIONS EN TERME DE GOUVERNANCE

12 Un événement de concertation sur l'agriculture et l'alimentation	19
13 Mettre en place une gouvernance centrale, transparente, pérenne et ouverte à tous sur l'agriculture et l'alimentation	20
14 Ouvrir les instances de concertation et de décision agricole, alimentaire et de santé aux associations	20

#### IV- RECOMMANDATIONS POUR LA RECHERCHE

15 Mettre en adéquation les axes de la recherche et les besoins liés aux enjeux environnementaux, climatiques et alimentaires	21
---	----

Conclusion	22
------------	----

**Date de publication :** mars 2017

**Rédactrice :** Cyrielle Denhartigh (Réseau Action Climat).

**Comité de pilotage :** Vincent Dameron (MAAF), Valérie To (MEEM), Cécile Fèvre (MEEM), Sarah Martin (ADEME).

**Relecteurs :** Diane Vandaele, Philippe Quirion, Pierre Perbos (Bureau du Réseau Action Action), Clémentine Pinoncely (Réseau Action Climat), Denis Lairon (Directeur de recherche émérite à l'INSERM), Gilliane Le Gallic (Alofa Tuvalu), Jacques Caplat (APE), Philippe Pointereau (Solagro), Vincent Dameron (MAAF), Cécile Fèvre (MEEM), Valérie To (MEEM), Sarah Martin (ADEME).

**Graphisme :** solenmarrel.fr

**Impression :** Galaxy, Le Mans.

Crédits photos

© Pascal Xicluna/Min.Agri.Fr

© Fred Fokkelman

© Jean-Louis Zimmermann

© Istock/onlyyouqj

Publication réalisée avec le soutien financier :



du Ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer (MEEM)



du Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt (MAAF)



de l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie (ADEME)

Grâce à un travail d'analyse des politiques agricoles, alimentaires et climatiques, le Réseau Action Climat fait le constat que les politiques publiques ne permettent pas encore à ce jour aux secteurs agricoles et alimentaires de contribuer à l'atteinte des objectifs que la France s'est fixée en matière de lutte contre les changements climatiques. L'enjeu climat est de plus en plus abordé dans les politiques agricoles et alimentaires. Cependant, les actions et mesures permettant concrètement et massivement de faire évoluer le secteur agricole et alimentaire ne sont pas au rendez-vous. En particulier, alors que de plus en plus de travaux démontrent la nécessaire évolution du régime alimentaire pour atteindre les objectifs nationaux de diminution des émissions de gaz à effet de serre, aucune politique alimentaire ne permet à ce jour d'infléchir une évolution en ce sens.

**Pour répondre à cet enjeu de taille, le Réseau Action Climat propose dans cette analyse une série de mesures à mettre en œuvre**, parmi lesquelles :

- la mise en place d'un inventaire officiel national annuel, détaillé par secteur, des émissions liées à la consommation nationale.
- L'organisation d'un **événement national de concertation multi-acteurs et grand public** sur les sujets de l'alimentation et de l'agriculture. Il devra aboutir à une **Stratégie nationale pour l'alimentation et l'agriculture (SNAA)** à horizon 2050, compatible avec la Stratégie nationale bas carbone. Une telle stratégie donnerait le cap pour un système alimentaire national durable et juste. Les autres politiques devront être compatibles à cette SNAA.
- L'inscription d'**objectifs d'atténuation à 2050 pour le secteur agricole et alimentaire dans la Stratégie nationale bas carbone 2** et la stratégie 2050 pour la France.

- L'adoption d'une **Politique agricole et alimentaire commune (PAAC)** permettant une approche globale du système agricole et alimentaire et l'évolution de ce dernier vers un modèle moins émetteur de gaz à effet de serre.

- **Le conditionnement de toutes les subventions agricoles à une approche systémique et écologiquement vertueuse.** Cela suppose la mise en place d'un principe d'attribution des deniers publics en fonction de critères environnementaux, et notamment climatiques, d'une façon qui soit réellement incitatrice (rémunération plutôt que dédommagement du manque à gagner). Il s'agira par ailleurs de soutenir cette position dans le cadre de la réforme de la Politique agricole commune en mettant la priorité sur la nette réévaluation des exigences pour l'éco-conditionnalité et le paiement vert du pilier 1.

- La mise en cohérence du Plan national nutrition santé avec les objectifs de la Stratégie nationale bas carbone, en particulier par la mise en place de mesures **encourageant l'évolution du régime alimentaire, vers une moindre consommation de produits animaux** (au profit d'une réorientation de la consommation vers des produits animaux de qualité).

- La mise en place de l'affichage nutritionnel et environnemental.

- La réglementation de toutes les publicités alimentaires conformément aux recommandations du Plan national nutrition santé, et l'interdiction complète de la publicité en faveur de produits alimentaires pendant les heures d'écoute des enfants.

Cette analyse ainsi que ses recommandations n'engagent que le Réseau Action Climat et en aucune manière les financeurs du projet que sont l'ADEME, le Ministère en charge de l'écologie et le Ministère en charge de l'agriculture et de l'alimentation.

## Cadre et limites de l'étude

Cette étude s'inscrit dans le cadre d'un projet du Réseau Action Climat, financé par l'ADEME, le ministère en charge de l'Environnement et celui en charge de l'Agriculture et de l'Alimentation. Ce projet est basé sur de nombreux entretiens et des ateliers d'échanges multi-acteurs.

Le présent document, synthèse d'un rapport plus détaillé<sup>1</sup> n'a pas la prétention d'être exhaustif. De nombreux textes et dispositions de politiques publiques n'ont pas été étudiés, en particulier ceux dont l'objectif n'est pas explicitement l'évolution des pratiques agricoles, des pratiques alimentaires ou la diminution des émissions de gaz à effet de serre. Là où les connaissances ont été évaluées comme insuffisantes, ce travail propose des pistes d'investigation et de recherche.

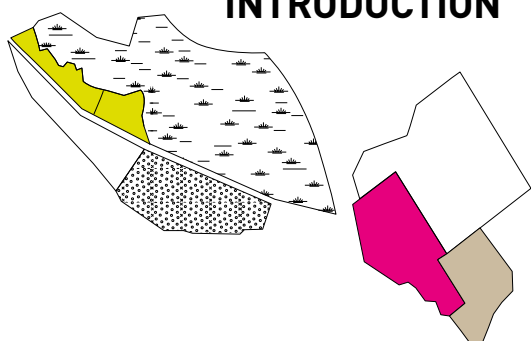
**La présente étude analyse les politiques nationales et régionales en place relatives à la diminution des émissions de gaz à effet de serre des secteurs agricoles et alimentaires. Le Réseau Action Climat a souhaité réaliser cet état des lieux pour :**

**1** Avoir une meilleure visibilité de l'intégration des questions climatiques dans les politiques publiques agricoles et alimentaires, et de la cohérence de ces politiques entre elles et avec les stratégies européennes et nationales en matière de lutte contre les changements climatiques.

**2** Identifier les leviers d'actions permettant de mieux intégrer les enjeux climatiques dans les politiques agricoles et alimentaires et d'intégrer les secteurs agricoles et alimentaires dans les politiques climatiques, ainsi que proposer des pistes d'action pour la société civile.

<sup>1</sup> Le rapport est accessible sur le site du RAC, [www.rac-f.org/Alimentation-agriculture-et-climat-Etat-des-lieux-et-leviers-d-action-pour-une](http://www.rac-f.org/Alimentation-agriculture-et-climat-Etat-des-lieux-et-leviers-d-action-pour-une)

## INTRODUCTION



L'agriculture a de nombreux liens avec le climat : responsable d'environ 20% des émissions de gaz à effet de serre<sup>2</sup>, elle est très impactée par les évolutions du climat tout en étant une partie de la solution grâce à des pratiques agricoles peu émissives de gaz à effet de serre, séquestrant du carbone dans les sols et produisant des énergies renouvelables.

La mise en place de politiques d'atténuation du secteur agricole est rendue complexe sur plusieurs plans. Il s'agit tout d'abord d'un secteur diffus, composé d'une grande diversité de systèmes de production, vécus dans des contextes particuliers, rendant délicate la mise en œuvre des mesures à l'échelle nationale. De plus, les émissions de gaz à effet de serre agricoles sont principalement liées à des phénomènes biologiques (conditions climatiques, qualité des sols, etc.), parfois difficilement chiffrables. Les impacts économiques et sociaux des mesures climatiques sont également à prendre en compte, notamment sur les revenus des agriculteurs, et dans un contexte de crise notoire. Finalement, comme dans la plupart des secteurs économiques, des désaccords persistent concernant l'ambition des objectifs de réduction à atteindre entre les différentes parties prenantes.

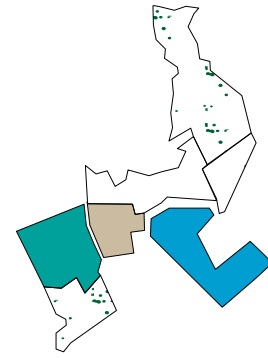
L'alimentation, par le biais de la demande, peut être un levier complémentaire pour faire évoluer les pratiques agricoles et les choix de production. Pourtant, la recherche de cohérence entre les politiques alimentaires et agricoles n'est pas encore suffisante. C'est pourquoi il est aujourd'hui important d'avoir une meilleure visibilité de l'intégration des questions climatiques dans les politiques publiques agricoles et alimentaires, de réfléchir à la cohérence de ces politiques entre elles et à la place des secteurs agricoles et alimentaires dans les politiques climatiques.

Face à la complexité de ce paysage sociologique, institutionnel et politique, il est également capital d'identifier la manière dont la société civile, représentée par les organisations environnementales, de santé et de consommateurs en particulier, peut agir pour mieux intégrer les enjeux climatiques dans les leviers d'actions agricoles et alimentaires.

C'est ce que propose cette étude : analyser la cohérence des politiques publiques agricoles, alimentaires et de lutte contre les changements climatiques, et proposer des recommandations en matière de politique publique et sur l'implication de la société civile.

<sup>2</sup> Source : CITEPA, 2014.  
La chaîne alimentaire complète représente environ 1/3 des émissions en comptant l'agroalimentaire et les actes de consommation : déplacement des consommateurs, cuisson à domicile, gestion des déchets domestiques, etc. (source : ADEME – BIO IS, 2012).

# QUELLES ARTICULATIONS ENTRE LES POLITIQUES AGRICOLES, ALIMENTAIRES ET CLIMATIQUES AU NIVEAU NATIONAL ?



## 1 L'AGRICULTURE ET L'ALIMENTATION DANS LES POLITIQUES CLIMATIQUES

### CONTEXTUALISATION INTERNATIONALE ET EUROPÉENNE

L'agriculture, et plus encore l'alimentation, ont été jusqu'à présent relativement absentes des négociations internationales sur le climat, même si depuis la conférence de Durban (2011) les questions relatives à l'agriculture sont à l'ordre du jour de discussions techniques, notamment sur la thématique de l'adaptation au changement climatique<sup>3</sup>. L'Accord de Paris de 2015 parvient à faire apparaître l'enjeu de sécurité alimentaire et incite dans son article 5 à la préservation et au renforcement des puits de carbone. Cependant les États restent profondément divisés sur la manière d'intégrer les questions agricoles dans les négociations sur le climat.

La façon dont le secteur agricole contribuera à l'atteinte des objectifs internationaux sera déterminée par l'addition des ambitions de chacun des pays-parties à la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), sur la base de démarches volontaires et bottom-up. Parallèlement, un certain nombre d'initiatives portées par des acteurs non-étatiques se mettent en place au niveau international dans le cadre de l'agenda de l'action climat mondiale<sup>4</sup>.

L'Union européenne, qui représente la France pour la CCNUCC dans le cadre de ces négociations, précise peu de choses pour le secteur agricole dans sa contribution. En 2016, la Commission fait une proposition législative pour le Cadre énergie climat 2030 de l'UE. Cette dernière attribue à la France un objectif de réduction de 37% de ses émissions de gaz à effet de serre entre 1990 et 2030, hors émissions du secteur industriel qui relève du système d'échange de quotas d'émissions de l'UE, mais sans découpage par secteur.

La proposition de la Commission pour le Cadre énergie climat 2030 révèle toutefois une nouveauté qui pourrait abaisser le niveau d'ambition de réduction des émissions de gaz à effet de serre de l'Union européenne. Il s'agit d'un dispositif de flexibilité qui permettrait aux États dont les émissions agricoles sont importantes (comme la France) d'en compenser une partie par la séquestration de carbone comptabilisée au titre du secteur regroupant l'utilisation des terres, leur changement d'affectation et la forêt (secteur UTCATF)<sup>5</sup>.

### DANS LES POLITIQUES NATIONALES

L'objectif du « facteur 4 » pour la France date de 2005 (loi POPE<sup>6</sup>). Il est rappelé dans la Loi Grenelle (2009<sup>7</sup>) puis dans la loi de transition énergétique et pour la croissance verte (LTECV, 2015<sup>8</sup>). La LTECV ne comprend aucun article sur la diminution des émissions de gaz à effet de serre du secteur agricole. En revanche, on y trouve un article visant la lutte contre le gaspillage alimentaire et plusieurs concernant le développement de la production d'énergies renouvelables.

La Stratégie nationale bas carbone (SNBC<sup>9</sup>), document prévu par la LTECV pour définir la trajectoire à suivre pour atteindre l'objectif de réduction des émissions de la France (le « facteur 4 »), marque un tournant dans la prise en compte du secteur agricole. Pour la première fois, un texte officiel décline l'objectif national de réduction des Gaz à effet de serre par secteur.

5. Le secteur UTCATF vise un suivi des flux de carbone (biomasse et matière organique des sols). Les flux principaux sont dus aux changements d'affectation des terres (ex : terres agricoles converties en terres urbanisées), à des changements de pratiques (ex : diminution du labour) ou à des dynamiques de long terme multifactorielles (ex : croissance forestière).

6. Loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique, 13 juillet 2005, [www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORF-TEXT000000813253](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORF-TEXT000000813253)

7. Loi de Grenelle 1, article 2, [www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORF-TEXT000020949548&-categorieLien=id](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORF-TEXT000020949548&-categorieLien=id)

3. En particulier les discussions techniques menées dans le cadre de l'Organe Subsidaire de Conseil Scientifique et Technologique (SBSTA en anglais). Il vise à conseiller la Conférence des Parties sur les questions scientifiques et technologiques relatives à la mise en œuvre de la Convention, notamment en matière de pratiques, de technologies et de programmes de coopération scientifique.

4. Ces actions sont rassemblées dans l'agenda de l'action, plateforme décrite dans les « décisions de la COP21 », mais non dans l'Accord de Paris. L'agenda de l'action porte sur la période pré-2020 et n'est donc pas concerné par l'Accord de Paris (qui concerne l'après 2020). Plusieurs des initiatives portées dans le cadre de l'agenda de l'action font par ailleurs l'objet de critiques de la part du monde associatif notamment (l'initiative 4/1000 ou encore la Climate smart agriculture).

8. LTECV : [www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00031044385&fastPos=1&fastReqId=1740059765&categorieLien=cid&oldAction=rechTexte](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00031044385&fastPos=1&fastReqId=1740059765&categorieLien=cid&oldAction=rechTexte)

9. Disponible ici : [www.developpement-durable.gouv.fr/Strategie-nationale-bas-carbone](http://www.developpement-durable.gouv.fr/Strategie-nationale-bas-carbone)



Cependant cette répartition reste incitative et il s'agit d'un texte non prescriptif, dont les orientations s'imposent seulement aux institutions et aux textes de politiques publiques.

### AMBITION DES ORIENTATIONS DE LA SNBC POUR LE SECTEUR AGRICOLE

Le « résumé pour décideur » de la SNBC évoque l'objectif de réduction de 50% des émissions de gaz à effet de serre du secteur agricole d'ici à 2050 (facteur 2) par rapport à 1990 et établit une liste des politiques existantes allant dans cette direction. La SNBC permet d'espérer une meilleure prise en compte du secteur agricole et alimentaire à l'avenir. De plus, le travail multi-acteurs de prospective qui a précédé l'élaboration de la SNBC a permis d'améliorer le partage du constat et des objectifs.

La SNBC identifie la demande alimentaire (composition des régimes alimentaires, quantités, origine des produits, etc.) comme un des facteurs important permettant d'atteindre les objectifs d'atténuation. Parmi les évolutions nécessaires des modes de consommation, la SNBC retient la baisse de la consommation de protéines d'origine animale sans pour autant préciser les leviers de politiques publiques nécessaires pour y parvenir<sup>10</sup>.

### UN EXERCICE À PROLONGER EN MATIÈRE DE POLITIQUES PUBLIQUES

La simple prolongation tendancielle des budgets carbone qui constituent les jalons dans l'atteinte des objectifs de la SNBC ne semble pas permettre d'atteindre le facteur 2 envisagé pour le secteur agricole à l'horizon 2050.

Notons également que la SNBC ne comporte pas d'objectifs en ce qui concerne les gaz à effet de serre émis en dehors du territoire français (importés) même si l'enjeu lié aux émissions importées a été souligné.

La SNBC n'avait pas pour mandat de définir les politiques publiques permettant d'atteindre ses objectifs (2028 ou 2050). Cette « page blanche » en matière de politiques publiques est l'exercice qui reste à faire : définir, collectivement, les politiques publiques qui seront nécessaires pour atteindre le facteur 2 agricole en 2050. L'objectif est ambitieux et nécessitera une rupture dans l'évolution des systèmes agricoles et alimentaires.

## 2 LE CLIMAT DANS LES POLITIQUES AGRICOLES

Les politiques climatiques ne pourront faire diminuer à elles seules les émissions de gaz à effet de serre du secteur agricole car il s'agit d'un secteur avec son propre corpus législatif national et européen. L'intégration des enjeux environnementaux dans ces textes existe depuis un certain temps, mais la prise en compte de l'enjeu climatique de façon explicite y est plus récente.

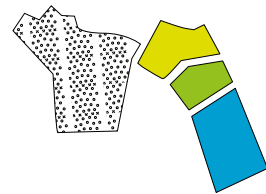
Pourtant, la SNBC a démontré la nécessité de poser des objectifs ambitieux et articulés pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre des secteurs agricoles et alimentaires.

### AU NIVEAU EUROPÉEN : LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

Au niveau européen, l'enjeu climat est évoqué dès 1999 par le Conseil européen (stratégie d'Helsinki) et la Commission européenne (dans le cadre des négociations pour l'Agenda 2000). Mais il faut attendre le bilan de santé de la Politique agricole commune (PAC) en 2009 et surtout la réforme de la PAC en 2014 pour voir apparaître l'enjeu climat dans les textes réglementaires. Parmi les avancées notables dans les textes, on trouve en premier lieu la prise en compte explicite de l'enjeu climatique dans les considérants. Plusieurs instruments de la PAC 2014-2020 sont susceptibles de contribuer aux enjeux climatiques : certaines normes conditionnant l'octroi des aides (couverture minimale des sols, maintien des haies, bandes enherbées le long des cours d'eau, etc.), le paiement vert du 1<sup>er</sup> pilier et certaines mesures du 2<sup>d</sup> pilier (mesures agro-environnementales et climatiques, investissements, animation et conseil agricole, etc.).

Le pilier 2 constitue la politique de développement rural de la PAC et en représente 20% du budget total. Il propose des outils intéressants pour soutenir les alternatives dans le cadre notamment de démarches volontaires et contractuelles. La dénomination des mesures agroenvironnementales s'est enrichie d'un « C » pour climatiques. Même si la plupart des mesures proposées n'ont pas pour objectif explicite la diminution des émissions de gaz à effet de serre, elles y contribuent. La gestion économe des intrants azotés, le développement des légumineuses ou le maintien et la gestion extensive des surfaces en herbe et des parcours sont des pratiques encouragées par plusieurs MAEC. Les MAEC « système »

<sup>10</sup>. Page 48 de la SNBC, partie 3.2. Recommandations transversales, i. Empreinte carbone, 3. À l'échelle individuelle, par des évolutions dans les modes de consommation.



encouragent une approche agro-écologique participant à la diminution des émissions de gaz à effet de serre (les MAEC système polyculture élevage et grandes cultures notamment). Les aides à l'agriculture biologique impliquent un usage exclusif de fertilisants azotés d'origine organique, et souvent plus de prairies et de couverts intermédiaires.

Cependant, le pilier 2 est conçu pour soutenir des initiatives ciblées et non pour favoriser la systématisation de nouvelles pratiques agricoles. Le soutien de mesures généralisées en faveur du climat devrait relever du pilier 1 qui a fait l'objet d'un verdissement dans le cadre de la dernière réforme (mise en œuvre du paiement vert). Cependant les critères du paiement vert (5% de surfaces d'intérêt écologique, maintien des prairies, diversification des cultures) n'introduisent pas d'exigences supplémentaires (par rapport aux pratiques agricoles en vigueur) et ne devraient pas entraîner une baisse des émissions de gaz à effet de serre. Un verdissement ambitieux aurait pu avoir de réels impacts sur les émissions de gaz à effet de serre du secteur agricole.

Tandis que certains soulignent les avancées environnementales de la réforme (notamment à travers l'inscription du principe de verdissement du 1<sup>er</sup> pilier), d'autres parlent de simple toilette environnementale de la PAC<sup>11</sup>, voire de *greenwashing* (ou *climate washing*<sup>12</sup>). D'après une récente étude réalisée pour la Commission européenne<sup>13</sup>, les modalités de mise en œuvre du paiement vert « pourraient conduire à un faible impact sur l'environnement » tandis qu'un document de travail de la Commission précise que seuls 1% des agriculteurs ont changé leurs pratiques suite à la réforme du pilier 1 de 2014<sup>14</sup>. Cette étude pointe également la nécessité de réaliser une étude d'impact sur la contribution de la PAC aux objectifs climatiques de l'UE.

## AU NIVEAU NATIONAL : LA LOI D'AVENIR POUR L'AGRICULTURE, L'ALIMENTATION ET LA FORÊT ET LE PLAN AGRO-ÉCOLOGIE

À l'échelle nationale, l'enjeu climat apparaît dans la Loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (LAAAF, 2014<sup>15</sup>) et au travers du Plan agro-écologie pour la France (PAE, 2015). La LAAAF a vocation à fixer un nouveau cap vers l'agro-écologie pour l'agriculture française et la triple performance économique, environnementale et sociale.

L'enjeu des changements climatiques est évoqué dans les préliminaires de la LAAAF (article 1) et plusieurs articles apportent des éléments nouveaux,

notamment sur les GIEE<sup>16</sup>, la lutte contre l'artificialisation des terres agricoles, ou encore l'utilisation des engrais azotés, sans être revêtu d'un objectif de lutte contre les changements climatiques. Cela peut en partie s'expliquer par l'antériorité de la LAAAF par rapport à la SNBC et la COP21.

Le projet agro-écologie pour la France (PAE<sup>17</sup>), débuté en 2012, a vocation à rassembler les politiques et différents plans thématiques existants pour constituer un cadre pour une remise à plat de référentiels d'évaluation et d'évolution de politiques existantes à l'aune de l'agro-écologie (formation agricole, critères de financement, etc.). Le PAE s'appuie sur la définition proposée dans l'article 1 de la LAAAF des « systèmes de production agro-écologiques, dont le mode de production biologique, qui combinent performance économique, sociale, notamment à travers un haut niveau de protection sociale, environnementale et sanitaire. » Il est donc potentiellement structurant, mais non normatif.

Les plans rassemblés sous le PAE pouvant réduire les émissions de gaz à effet de serre sont les suivants : Plan Protéines végétales, Programme national Ambition bio 2017, plan énergie méthanisation autonomie azote (EMMA), plan agroforesterie. Le plan Enseigner à produire autrement pourra également avoir des conséquences indirectes.

## DES POLITIQUES AGRICOLES À LA HAUTEUR DES ENJEUX CLIMATIQUES ?

Les aides du 1<sup>er</sup> pilier de la PAC sont les plus structurantes et représentent une part importante du revenu des agriculteurs. Or, lors de la dernière réforme de la PAC, les évolutions, et notamment l'intégration des critères environnementaux n'ont pas été à la hauteur des enjeux. En particulier, le corpus législatif agricole (européen et national) ne semble pas en adéquation avec les objectifs des politiques climatiques car ils ne permettent pas d'enclencher une réelle transition du système agricole dans son ensemble, nécessaire à l'atteinte du facteur 2 en agriculture. Ainsi, peu de dispositifs réglementaires agricoles prennent explicitement en compte la lutte contre les changements climatiques.

En revanche, un certain nombre de politiques agricoles, sans introduire un objectif de réduction d'émissions de gaz à effet de serre affiché, peuvent y contribuer (Plan EMMA, Enseigner à produire autrement, etc.). De plus, des outils ont été mis en place, au niveau national ou dans le 2<sup>e</sup> pilier de la PAC, permettant de soutenir les expérimentations alternatives (MAEC systèmes par exemple).

11. Négociation de la réforme de la politique agricole commune 2014, MEEM, CGAAER, août 2015. [http://agriculture.gouv.fr/sites/minagri/files/cgaaer\\_14106\\_2015\\_rapport.pdf](http://agriculture.gouv.fr/sites/minagri/files/cgaaer_14106_2015_rapport.pdf)

12. Bodiguel, 2014, Lutter contre le changement climatique : le nouveau leitmotiv de la politique agricole commune, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/A0-DROIT/hal-01368798v1>

13. Ecorys, IEEP, Wageningen, Novembre 2016, Mapping and analysis of the implementation of the CAP, [https://ec.europa.eu/agriculture/external-studies/mapping-analysis-implementation-cap\\_fr/](https://ec.europa.eu/agriculture/external-studies/mapping-analysis-implementation-cap_fr/)

14. «Review of greening after one year», juin 2016, [http://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/direct-support/pdf/2016-staff-working-document-greening\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/direct-support/pdf/2016-staff-working-document-greening_en.pdf)

15. Disponible ici : [www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029573022&categorieLien=id](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029573022&categorieLien=id)

16. Les groupements d'intérêt économique et environnemental (article 3).

17. Page présentant le PAE sur le site du MAAF : [http://agriculture.gouv.fr/sites/minagri/files/documents/projet-agroecologique-2013\\_cle-43b56c-1.pdf](http://agriculture.gouv.fr/sites/minagri/files/documents/projet-agroecologique-2013_cle-43b56c-1.pdf)

Ainsi, les actions volontaires sont de mieux en mieux soutenues, avec des critères de plus en plus fins, et intégrant des enjeux de plus en plus larges. Mais les outils pour une massification de l'évolution des pratiques agricoles ne sont pas encore là.

Notons par ailleurs qu'il existe un décalage entre les horizons des politiques agricoles (2018, 2020, voire à l'échelle d'une crise agricole ou d'un mandat) et ceux des politiques climatiques (2030, 2050). cela ne rend pas aisé la recherche de cohérence entre les objectifs de long terme et les actions à mettre en œuvre. Enfin, certains acteurs soulignent la relative carence de connaissance sur les impacts des politiques agricoles en terme d'atténuation. « Les différentes mesures engagées dans le secteur agricole ne font pas l'objet d'évaluation poussée de leur efficacité voire de leur efficience au regard des objectifs attendus » en matière d'atténuation<sup>18</sup>. Cette carence ne facilite pas les échanges inter-acteurs et les prises de décisions des pouvoirs publics.

En conclusion, et au vu de la nécessité de faire évoluer profondément le système agricole, il semble que les politiques agricoles actuelles ne permettent pas d'atteindre le facteur 2 évoqué dans la SNBC. Plusieurs publications abondent en ce sens et confirment la faible place qu'occupe la problématique de la baisse des émissions de gaz à effet de serre du secteur agricole dans les politiques publiques<sup>19</sup>. De plus, pour s'inscrire dans une trajectoire du facteur 2, il faudra nécessairement agir sur le régime alimentaire.

### 3 LE CLIMAT DANS LES POLITIQUES ALIMENTAIRES

L'existence de politiques alimentaires, en France et en Europe, est très récente. Les plus anciennes traitent spécifiquement de l'entrée santé : le Plan national nutrition santé (PNNS), porté par le ministère de la santé et les normes de sécurité sanitaire. Une différence notable cependant : les récentes politiques de lutte contre le gaspillage alimentaire<sup>20</sup>. Au niveau européen, des éléments de politique alimentaire sont intégrés dans des politiques de soutien à certaines filières (4<sup>e</sup> règlement de la PAC concernant l'organisation des marchés, programmes ayant pour objectif l'incitation à la consommation de lait et de fruits et légumes dans les écoles), ou encore dans des politiques de sécurité sanitaire.

Cependant, la Loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (LAAAF) et la mise en place du Plan national de l'alimentation (PNA) semblent marquer un tournant en approchant la question de façon a priori plus transversale. La LAAAF définit la politique alimentaire comme devant permettre « d'assurer à la population l'accès à une alimentation sûre, saine, diversifiée, de bonne qualité et en quantité suffisante, produite dans des conditions économiquement et socialement acceptables par tous, favorisant l'emploi, la protection de l'environnement et des paysages et contribuant à l'atténuation et à l'adaptation aux effets du changement climatique »<sup>21</sup>.

#### LE PLAN NATIONAL DE L'ALIMENTATION (PNA)

Le PNA est issu de la loi de modernisation de l'agriculture de 2010. Sa deuxième version, issue de la LAAAF (2014), comporte 4 priorités : le gaspillage alimentaire, l'ancrage territorial, la justice sociale et l'éducation. Sa conduite et sa gouvernance sont gérées par le ministère de l'agriculture.

Le PNA ne contient pas de politiques structurantes. En revanche, il soutient des initiatives volontaires via son appel à projets, dont l'enveloppe a été fortement augmentée en 2016. Les questions environnementales et de santé des mangeurs y ont été intégrées en 2016, mais seulement en partie (un quart du financement de l'appel à projets étant apporté par l'ADEME).

Son budget est plus important que celui du PNNS mais reste néanmoins faible au regard des enjeux. Le code rural prévoit que le PNA respecte le PNNS, mais cela est pour l'instant insuffisant, les quatre axes prioritaires n'abordant pas les questions de nutrition.

#### LE PLAN NATIONAL NUTRITION SANTÉ (PNNS)

Le PNNS existe depuis 2001 et a pour vocation d'améliorer la santé des français par leur alimentation et leur activité physique. Il fournit entre autre des préconisations nutritionnelles (à destination des professionnels, des formations, etc.). Il a également pour vocation de fournir la matière pour des campagnes de sensibilisation à destination du grand public. Pourtant, la principale source d'information sur l'alimentation pour la population étant à ce jour, la publicité, les budgets alloués pour les campagnes de sensibilisation restent insuffisants.

18. Cours des Comptes, 2014. La mise en œuvre par la France du paquet Energie-Climat, [www.ccomptes.fr/Publications/Publications/La-mise-en-aeuvre-par-la-France-du-Paquet-energie-climat](http://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/La-mise-en-aeuvre-par-la-France-du-Paquet-energie-climat), page 86.

19. De Cara, Bruno Vermont, 2014. Atténuation de l'effet de serre d'origine agricole : efficacité et coûts et instruments de régulation. <http://prodira.inra.fr/?locale=fr#!ConsultNotice:270000>

20. Le PACTE (2013) piloté par le MAAF, en direction de l'industrie agroalimentaire ; l'article 103 de la LTECV (interdiction de l'inscription de la date limite d'utilisation optimale sur les produits alimentaires non périssables) ; et la courte loi (4 articles) de lutte contre le gaspillage alimentaire (2016).

21. Article 1, [www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029573022&categorieLien=id](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029573022&categorieLien=id)



La SNBC précise que le PNNS devra intégrer « les enjeux de réductions des émissions de gaz à effet de serre dès son renouvellement ». Cela devra se traduire, comme la SNBC le précise, par une « réduction des protéines d'origine animale (notamment viandes) au profit des protéines végétales (telle que les légumineuses et céréales : haricot, pois, lentilles...) ».

La rupture nécessaire pour atteindre une division par 2 des émissions de gaz à effet de serre du système agricole et alimentaire devra nécessairement inclure un travail sur la demande alimentaire. Or aucune politique prescriptive ne concerne à l'heure actuelle cette question. L'ANSES a publié en février 2017<sup>22</sup> un rapport actualisant les repères nutritionnels qui serviront au ministère de la santé à définir le futur PNNS. Un travail est maintenant nécessaire pour savoir comment ce futur PNNS s'inscrira sur la trajectoire proposée par la SNBC.

## 4 LA GOUVERNANCE AGRICOLE ET ALIMENTAIRE

### LES INSTANCES DE GOUVERNANCE

L'environnement, et notamment la lutte contre les changements climatiques, a récemment fait l'objet de plusieurs opérations de gouvernance qui ont permis d'ouvrir plus largement les débats à la société civile :

- le Grenelle de l'environnement (2007) et son fonctionnement en cinq collèges (syndicats, employeurs, collectivités locales, associations, État),
- le Conseil national de la transition écologique, intéressant car pérenne (en place depuis 2013 à la suite du Comité national du développement durable et du Grenelle de l'environnement),
- et plus récemment l'articulation pertinente entre parties-prenantes et experts dans le cadre de définition de la SNBC (2015).

En revanche, le Conseil supérieur d'orientation agricole (CSOA) est principalement composé d'acteurs du secteur agricole, même si son ouverture à la société civile (environnement, consommateurs, etc.) commence à évoluer (ouverture ponctuelle de sièges). Le Conseil national de l'alimentation (CNA), quant à lui, est composé de 10 collèges, dont un dédié à la société civile mais comprenant une seule association environnementale<sup>23</sup>. Ceci étant dit, les sièges ouverts

au secteur associatif ne sont parfois pas pourvus. Cela s'explique notamment par la multiplication des sollicitations de ce type et surtout le manque de moyens humains et financiers des associations pour y prendre part activement.

### → CONCLUSION

La France s'est récemment engagée dans les 17 Objectifs de Développement Durable des Nations Unies<sup>24</sup> parmi lesquels on retrouve la bonne santé de tous, l'amélioration de la nutrition, la promotion de l'agriculture durable, la lutte contre les changements climatiques et la consommation durable, dont l'alimentation fait partie. Cet engagement pourrait inciter le gouvernement à une approche davantage intégratrice des politiques agricoles, alimentaires et climatiques. Cela rejoindrait également l'approche « systèmes alimentaires durables » mis en avant par la FAO<sup>25</sup>.

Pour atteindre l'objectif, ambitieux mais nécessaire, du facteur 2 proposé par le résumé pour décideurs de la Stratégie nationale bas carbone, la rupture devra passer par une évolution profonde de notre système agricole et de la demande alimentaire. Cette évolution devra prendre en compte les émissions de gaz à effet de serre liés à la consommation et le contexte commercial de la France. Cela permettra d'éviter que des efforts sur les émissions territoriales ne se traduisent par une importation pour répondre à la demande, ou que des efforts sur la consommation n'engendrent pas de baisse des émissions territoriales liées à la production agricole.

**Dans leurs contenus prescriptifs, les politiques agricoles n'ont pas opéré de rupture par rapport à leur évolution observée jusqu'à présent d'intégration des enjeux environnementaux. Enfin, et surtout, aucune politique n'existe à l'heure actuelle pour permettre d'amorcer une évolution de l'assiette des français, étape nécessaire pour l'atteinte du facteur 2 par le secteur agricole.**

« Il faut une véritable politique alimentaire en France, plus que des politiques agricoles, d'environnement, d'aménagement du territoire ou de santé. Une politique alimentaire intégrée qui fasse de l'agro-écologie un véritable levier de transformation. »<sup>26</sup>



22. Accessible ici : [www.anses.fr/fr/system/files/NUT2012SA-0103Ra-3.pdf](http://www.anses.fr/fr/system/files/NUT2012SA-0103Ra-3.pdf)

23. [www.cna-alimentation.fr/v1/wp-content/uploads/2016/11/CNA\\_Organigramme\\_18112016.pdf](http://www.cna-alimentation.fr/v1/wp-content/uploads/2016/11/CNA_Organigramme_18112016.pdf)

24. [www.un.org/sustainabledevelopment/fr/objectifs-de-developpement-durable/](http://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/objectifs-de-developpement-durable/)

25. FAO, 2010. Biodiversité et régimes alimentaires durables, [www.fao.org/nutrition/education-nutritionnelle/food-dietary-guidelines/background/sustainable-dietary-guidelines/fr/](http://www.fao.org/nutrition/education-nutritionnelle/food-dietary-guidelines/background/sustainable-dietary-guidelines/fr/)

26. Olivier de Schutter, [www.bastamag.net/Olivier-de-Schutter-Nous-sommes-extremement-immatures-dans-notre-maniere-de](http://www.bastamag.net/Olivier-de-Schutter-Nous-sommes-extremement-immatures-dans-notre-maniere-de)

## PARTIE 2

# QUELLES ARTICULATIONS ENTRE LES POLITIQUES AGRICOLES, ALIMENTAIRES ET CLIMATIQUES

## DEUX CAS RÉGIONAUX

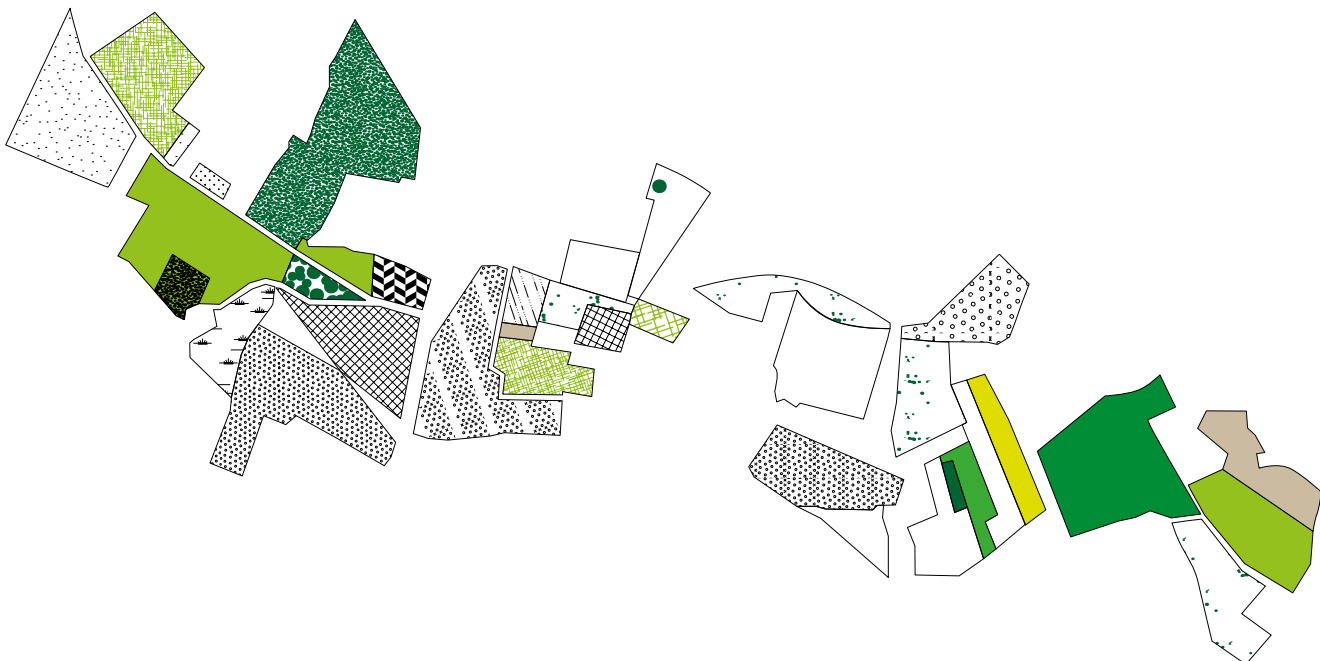
Depuis la généralisation des documents de planification locale climat-énergie (Plan climat air énergie territorial, PCAET, et Schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie, SRCAE, intégrés récemment dans le SRADDET<sup>27</sup>, notamment), les échelons locaux et régionaux deviennent incontournables dans la mise en place des actions de lutte contre les changements climatiques.

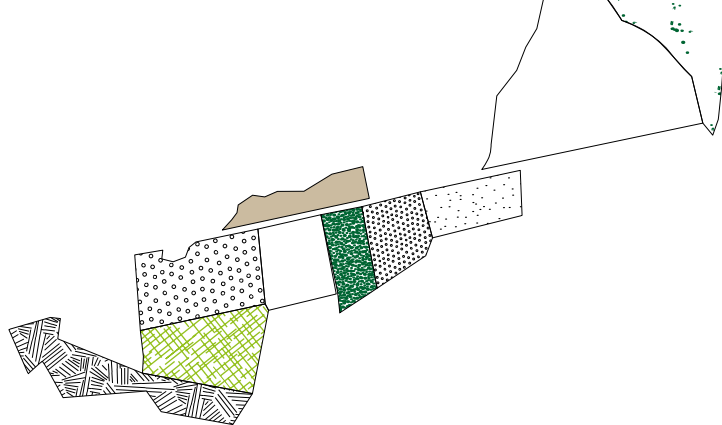
Parallèlement, les régions sont, depuis 2014, autorités de gestion pour la mise en œuvre de la PAC et doivent réaliser leur Plan de développement rural régional (PDRR). Depuis 2014 (LAAAF), les directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) doivent co-piloter avec la Région le Plan régional de l'Agriculture durable (PRAD). Elles ont donc récemment acquis davantage de compétences agricoles et la possibilité de travailler à une meilleure cohérence entre les politiques agricoles et climatiques.

Les politiques régionales climatiques traitent encore assez peu des secteurs agricoles et alimentaires, même si certaines régions commencent à s'en emparer, comme nous le verrons dans les deux cas développés : Nord-Pas de Calais et Pays de la Loire<sup>28</sup>. Cependant, les particularités du secteur agricole n'ont pas rendu facile leur intégration dans les documents de planification. Le secteur de l'alimentation, quant à lui, pèse peu dans le bilan des gaz à effet de serre territoriaux, mais prend plus de poids si la collectivité s'attaque aux gaz à effet de serre indirects, ce qui reste cependant peu courant.

**27.** Les schémas régionaux du Climat, de l'Air et de l'Énergie (SRCAE), ont été prescrits par la loi Grenelle II (2010), et englobés dans les Schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, issus de la loi NOTRe (2015).

**28.** Les anciens découpages ont été conservés car nous nous attardons sur les politiques existantes et non sur les politiques à venir.





## 1 LES PAYS DE LA LOIRE

### DES POLITIQUES CLIMATIQUES

La préfecture de la région des Pays de la Loire a adopté en 2014 son SRCAE, fondé sur un processus de concertation long et un travail prospectif. Il fixe des objectifs chiffrés de réduction des émissions de gaz à effet de serre sectoriels (-11% entre 1990 et 2020 pour le secteur agricole).

Parallèlement, le Conseil régional a adopté en 2014 sa « Stratégie régionale pour la transition énergétique » (SRTE), qui représente une continuité opérationnelle du SRCAE, tout en allant plus loin dans les objectifs car cette SRTE fixe un « facteur 4 » à 2050. Sans objectif sectoriel, ce document a tout de même permis de lancer un travail multi-acteurs autour de la démarche Clim'Agri<sup>29</sup> à l'échelle régionale, aboutissant en avril 2016 à la définition de trois scénarios, dont un scénario facteur 2 à horizon 2050 pour le secteur agricole (mais il n'a pas été fait de choix entre les trois scénarios). Cette démarche a eu le mérite de créer un dialogue entre les acteurs agricoles, d'identifier la taille de l'enjeu et de lister des actions concrètes (proposées par les acteurs agricoles eux-mêmes), mais sans donner lieu à l'écriture d'une politique publique portée par l'exécutif régional.

Depuis, la feuille de route pour la transition énergétique, adoptée par la nouvelle majorité en 2016, ne semble pas s'appuyer sur ce premier travail. Même si elle s'inscrit dans la continuité du SRCAE, elle ne porte que sur les aspects énergétiques.

### DES POLITIQUES AGRICOLES

Le Plan régional d'agriculture durable (PRAD) de la région fut publié en avril 2012. Il constitue, de par son large périmètre et le travail détaillé qui a été réalisé, une politique structurante. Mais le suivi de son application s'est arrêté l'année qui a suivi son adoption (2013) au profit de la mise en place du Programme de développement rural régional (PDRR) adopté en 2015, devenu le cadre de travail pour le territoire.

Même s'il base ses grandes orientations sur le PRAD, le PDRR a peu d'actions concrètes abordées sous l'angle explicite du climat (en particulier, la cible 5D « Réduction des émissions de gaz à effet de serre » en a été exclue).

Depuis, la « Feuille de route agricole » (2016) est venue s'ajouter à ces deux documents, ne laissant que très peu de place aux enjeux environnementaux. Cependant, c'est le premier document abordant aussi précisément la thématique de l'alimentation (production locale, circuits de proximité, soutien aux filières de qualité, etc.).

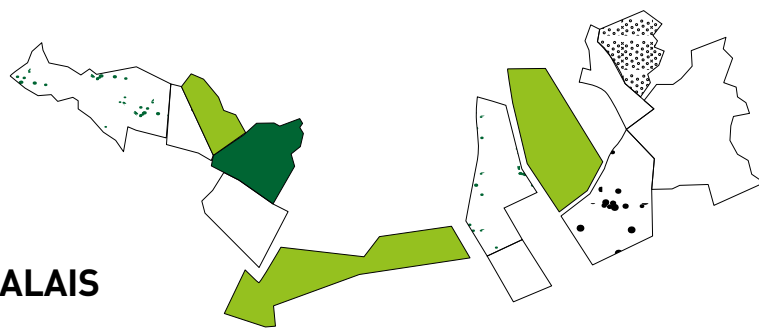
### DES POLITIQUES ALIMENTAIRES

Il n'existe pas de politique réellement structurante sur l'alimentation en Pays de la Loire. Cependant, on assiste à la montée du sujet de l'alimentation, en particulier sur l'alimentation locale. À ce jour, plusieurs documents et outils existent sur l'alimentation locale : Feuille de route agricole, Observatoire régional de l'approvisionnement de proximité de la restauration collective, Charte des circuits courts. Pour envisager une cohérence entre ces outils de planification, un travail d'articulation sera nécessaire pour lancer une véritable politique locale outillée et efficace.

### QUESTIONS DE GOUVERNANCE

Même si les phases de gouvernance ont été riches lors de la construction du « Schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie » et de la « Stratégie régionale pour la transition énergétique », il semble que sur le long terme, un certain essoufflement de la société civile associative et agricole, une moindre sollicitation des pouvoirs publics et certaines crispations aient engendré une baisse de l'implication de tous ces acteurs.

<sup>29</sup>. Outil de diagnostic énergie/gaz à effet de serre du secteur agricole liés aux activités agricoles et forestière à l'échelle des territoires. proposé par l'ADEME.



## 2 LE NORD-PAS DE CALAIS

### DES POLITIQUES CLIMATIQUES

Le Schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE) du Nord-Pas de Calais a été élaboré par l'État et la Région et adopté en 2012. Il est issu d'une concertation menée entre 2010 et 2012 et est basé sur un diagnostic Clim'Agri pour la partie agricole (réalisé en 2011).

L'objectif sectoriel pour l'agriculture a été fixé à -5% d'émissions de gaz à effet de serre entre 2005 et 2020 (objectif global tous secteurs confondus : -20% entre 2005 et 2020). Quatre orientations détaillées concernent le secteur agricole : réduire les apports minéraux, privilégier les prairies, réduire les consommations énergétiques et développer l'agriculture biologique et la certification Haute valeur environnementale (HVE). Ces objectifs sont chiffrés et déclinés en actions précises. Des actions sur l'alimentation sont également identifiées (réduire le gaspillage, limiter la consommation de produits animaux) mais sans objectifs chiffrés.

Parallèlement, le Conseil régional a choisi d'adopter une Stratégie régionale climat qui inscrit la perspective du « facteur 4 » en 2050 et du « Facteur 2 » pour l'agriculture (-52%). Cette stratégie fixe des objectifs chiffrés précis qui s'inscrivent dans la continuité de ceux fixés par le SRCAE pour 2020. Mais cette stratégie est moins prescriptive que le SRCAE et la mandature actuelle ne s'est, à ce jour, pas réappropriée ce document.

### DES POLITIQUES AGRICOLES

Le PRAD, adopté en 2013 par le Conseil régional et la DRAAF, est compatible avec le SRCAE mais ses orientations y sont moins détaillées. Parallèlement, le Conseil régional a souhaité publier, en 2012, son Schéma régional agricole et alimentaire durable (SRAAD). Peu détaillé, il s'agit davantage d'un document d'orientation pour l'exécutif, qui a le mérite de servir à la cohérence de l'ensemble des politiques portées par le Conseil régional, dont le PDRR.

### L'INITIATIVE DE LA GOUVERNANCE ALIMENTAIRE

Une des particularités de la Région Nord-Pas de Calais est d'avoir mené, entre 2012 et 2015, une opération de « gouvernance alimentaire ». La volonté politique initiale était de permettre un débat entre les différents acteurs de la région et les habitants sur les enjeux liés à l'alimentation (santé, nutrition, environnement, modes de production, emploi, etc.). Deux étapes se sont succédées : concertation des parties prenantes et débat public.

Une des limites identifiées se trouve dans le processus de concertation : certaines phases, trop longues et très chronophages, ont essoufflé les parties prenantes avant d'aboutir à des résultats concrets en termes de politique publique, et ce avant la fin du mandat. Il ne reste donc aujourd'hui aucune trace officielle de cette concertation.

En revanche, cette initiative a créé une émulation parmi les parties prenantes, les collectivités infra régionales et la population, mais aussi au sein des institutions. Certains de ces acteurs se sont engagés dans des actions concrètes (recrutement d'un chargé de mission développement durable en CDI par une coopérative, mise en place d'une politique alimentaire par une agglomération, etc.). Des actions concrètes ont également été mises en place par le Conseil régional (les CAAP'agglo, système de soutien de projets alimentaires et d'agriculture périurbaine pour des agglomérations, notamment). L'initiative de la « Gouvernance alimentaire » constitue indéniablement une expérience novatrice et positive sur le territoire, à la fois en termes de concertation et d'éclairage sur des sujets nouveaux.



# LES RECOMMANDATIONS DU RÉSEAU ACTION CLIMAT ET DE SES ASSOCIATIONS MEMBRES

Ces recommandations sont issues des conclusions du présent résumé du rapport et des préconisations issues des nombreux entretiens<sup>30</sup> réalisés ainsi que de l'atelier multi-acteurs organisé en septembre 2016<sup>31</sup>. Cette liste de recommandations a été consolidée via un travail collaboratif avec de nombreuses associations environnementales,

au premier rang desquelles les associations membres du Réseau Action Climat. Cette phase a été ponctuée par un atelier de travail inter-associatif réalisé en février 2017.

Ces recommandations sont l'aboutissement d'un travail collectif réalisé avec les associations suivantes

(entretiens, réunion inter-associative, relectures)<sup>32</sup>: Agir Pour l'Environnement, CCFD-Terre Solidaire, Fondation Nicolas Hulot pour la Nature et l'Homme, France Nature Environnement, Générations Futures, GRAIN, Greenpeace, Les Amis de la Terre, Réseau CIVAM, Secours Catholique-Caritas France, Solagro, WWF.

## I-RECOMMANDATIONS EN MATIÈRE DE POLITIQUES PUBLIQUES NATIONALES

### Périmètre et cadre de réflexion des politiques publiques climatiques, agricoles et alimentaires

#### 1 UN INVENTAIRE NATIONAL ANNUEL ET SECTORIEL DES ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE LIÉES À LA CONSOMMATION NATIONALE

Les politiques publiques nationales s'inscrivent en réponse aux objectifs issus des négociations internationales et européennes qui ne concernent que les gaz à effet de serre territoriaux. Pourtant, les objectifs nationaux devraient également concerner les émissions de gaz à effet de serre liés à la consommation nationale. Cela permettrait entre autre de mieux aborder les émissions liées au secteur agro-alimentaire et de prendre en compte la balance commerciale agroalimentaire de la France. Une telle démarche implique de réaliser un inventaire national annuel des émissions de gaz à effet de serre liées à la consommation nationale en plus de l'inventaire annuel territorial.

#### → MESURES

- Mettre en place un inventaire officiel national annuel et détaillé par secteur, des émissions liées à la consommation nationale.
- Encourager les représentations françaises au sein de l'UE et de la CCNUCC à retenir cette approche de comptabilisation.
- Mettre en place un accompagnement et des outils méthodologiques pour les territoires et les entreprises permettant d'intégrer les émissions indirectes aux niveaux local et régional. Cela aurait aussi le mérite d'améliorer la disponibilité des données permettant d'évaluer ces émissions indirectes.

<sup>30</sup>. Voir liste dans les remerciements, page 23.

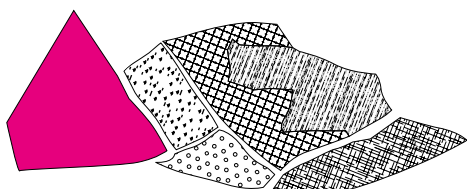
<sup>31</sup>. Rassemblant des acteurs institutionnels, de la recherche, des structures agricoles et des associations.

<sup>32</sup>. Certaines des préconisations n'ont pas fait l'objet d'une analyse approfondie dans la partie 1 mais sont en revanche le fruit du travail collaboratif avec les associations et portées par elles.

## 2

## UNE MEILLEURE INTÉGRATION DE L'AGRICULTURE DANS LES POLITIQUES CLIMATIQUES

Les politiques nationales d'atténuation des émissions de gaz à effet de serre traitent peu du secteur agricole et encore moins de l'alimentation (à la différence notable du traitement qui en est fait dans la SNBC et des éléments de lutte contre le gaspillage alimentaire dans la LTECV), en particulier en terme de réglementations et mesures. Les secteurs agricoles et alimentaires sont également très peu présents dans les politiques européennes et les négociations internationales sur les changements climatiques.



### → MESURES

- Inscrire des objectifs pour le secteur agricole dans l'ensemble des programmations climat à venir : la future SNBC 2 et la stratégie 2050 que la France doit réaliser pour la CCNUCC. En particulier, veiller à ce que la stratégie 2050 pour la France traite de l'ensemble des gaz à effet de serre et non du seul CO<sub>2</sub>.
- Faire progresser la prise en compte des secteurs agricoles et alimentaires dans les politiques européennes et les négociations internationales sur les changements climatiques en prenant en compte les différents aspects de la sécurité alimentaire.

## 3

## UNE STRATÉGIE NATIONALE POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE À 2050

Les politiques agricoles sont souvent menées sur des horizons relativement courts (Plan Ambition bio 2017, Plan écophyto 2018, etc.) et manquent d'une vision commune de plus long terme. Pour lier les politiques agricoles et alimentaires à d'autres politiques (climatiques, de santé, économiques, etc.), il faut faire concorder les échelles de temps.

En imaginant une stratégie nationale pour l'alimentation et l'agriculture à horizon 2050, il devient possible de répondre à des enjeux sanitaires, environnementaux et sociaux et d'inscrire dans le futur des objectifs forts (diminuer l'obésité, supprimer l'utilisation des pesticides, enrayer la déprise agricole, stopper l'artificialisation des sols, etc.), tout en fixant les paliers nécessaires pour y arriver. Une telle stratégie donnerait la vision d'un système alimentaire national, et viendrait se placer au dessus des autres politiques qui devront y être compatibles (l'appel à projets du PNA, les mesures de lutte contre le gaspillage alimentaire, le PNNS, les différents plans et programmes agricoles, les normes agricoles, etc.).

### → MESURES

- Réalisation d'une stratégie nationale pour l'alimentation et l'agriculture (SNAA) à horizon 2050, co-pilotée par les ministères de la santé, de l'écologie et de l'agriculture, basée sur une gouvernance large et transparente.
- Rendre compatible cette SNAA avec la SNBC, et a fortiori la SNBC 2. Intégrer cette SNAA dans la réflexion prospective sur la neutralité carbone pour la France à 2050.

Cette SNAA pourrait être le résultat de l'évènement de concertation sur l'alimentation et l'agriculture évoqué dans la partie gouvernance.

## 4 UNE MEILLEURE COHÉRENCE ENTRE LA POLITIQUE COMMERCIALE DE LA FRANCE ET SES POLITIQUES PUBLIQUES AGRICOLES, ALIMENTAIRES ET CLIMATIQUES

Certains positionnements de la France sur les accords commerciaux, certaines politiques européennes et certains des financements de la France aux exportations entrent en contradiction avec les politiques nationales d'atténuation et de soutien au développement d'un système agro-écologique. C'est le cas en particulier du *Comprehensive Economic and Trade Agreement* (CETA)\* et du *Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement* (TTIP). Les réglementations climatiques sont souvent perçues comme des contraintes au commerce.

### → MESURE

- Faire évoluer les positionnements de la France dans les négociations européennes et internationales et dans les initiatives multilatérales, en particulier quand ils sont contraires aux politiques nationales de lutte contre les changements climatiques, de développement de l'agro-écologie, des signes d'identification de la qualité et de l'origine et de l'agriculture biologique.

\* Le CETA a été signé le 30 octobre 2016 et adopté par le Parlement européen le 15 février 2017. Il doit encore être ratifié par chaque État membre.

## Nature des outils et mesures

## 5 UNE POLITIQUE DE SOUTIEN MASSIF À UNE TRANSITION DE L'AGRICULTURE VERS DES SYSTÈMES AGRO-ÉCOLOGIQUES

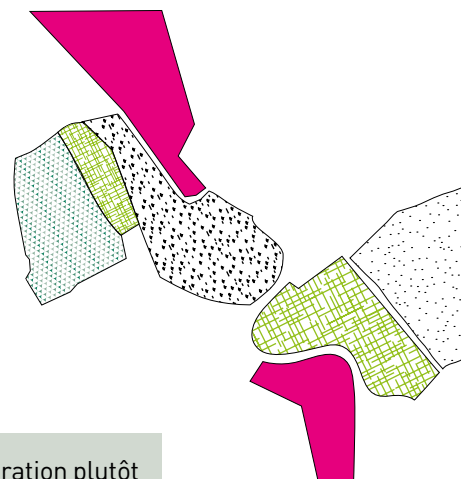
Comme nous l'avons vu dans la première partie, les politiques actuelles en place contribuent encore globalement à maintenir en place un modèle agricole qui a montré ses limites. Or, la nécessité d'une transition vers une agro-écologie est de mieux en mieux admise par les différents acteurs. Pour opérer cette transition, les politiques de normes et de soutiens au revenu (au premier rang desquels le pilier 1 de la PAC) sont fondamentales. Les politiques de soutien au développement d'initiatives novatrices (le PNA par exemple), bien que nécessaires, ne seront pas suffisantes.

### → MESURES

- Conditionner toutes les subventions vers l'agriculture à une approche systémique et écologiquement vertueuse. Autrement dit mettre en place le principe de l'attribution des deniers publics en fonction de critères environnementaux et notamment climatiques d'une façon qui

soit réellement incitatrice (rémunération plutôt que dédommagement du manque à gagner).

- Soutenir en particulier cette position dans le cadre de la réforme de la PAC en mettant la priorité sur :
  - la nette réévaluation des exigences pour l'éco-conditionnalité et le paiement vert du pilier 1 ;
  - la mise en place d'une Politique agricole et alimentaire commune (PAAC), permettant ainsi une approche globale du système agricole et alimentaire et l'évolution de ce dernier vers un modèle moins émissif en gaz à effet de serre.



## 6

## UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DU CLIMAT DANS LES POLITIQUES ALIMENTAIRES

Les objectifs de la France de lutte contre les changements climatiques et les politiques agricoles et alimentaires manquent encore de cohérence. En dehors des politiques de massification des pratiques agricoles (voir mesure 5), les politiques alimentaires doivent prendre en compte les enjeux environnementaux, et en particulier climatiques, pour une meilleure efficacité de la stratégie globale de lutte contre les changements climatiques de la France.

### → MESURES

- Introduire des critères environnementaux et de nutrition à l'ensemble de l'enveloppe du PNA.
- Rendre cohérent le PNNS 4 aux objectifs de la SNBC, en particulier par la mise en place de mesures encourageant l'évolution du régime alimentaire, notamment dans le but de diminuer la consommation des produits animaux (au profit d'une réorientation vers la consommation en moindre quantité de produits animaux de qualité).

## 7

## ACTIONS EN DIRECTION DES ACTEURS DES FILIÈRES ALIMENTAIRES

Le secteur agricole, très administré, est déjà soumis à un grand nombre de contraintes. En revanche, les filières alimentaires, dont l'industrie agro-alimentaire, le sont peu, alors que certaines branches de la filière, comme celles des collecteurs et des distributeurs sont de plus en plus prescriptives. Il serait pertinent de rééquilibrer cela en demandant au secteur de l'industrie agro-alimentaire de fournir des efforts plus conséquents.

### → MESURES

- Engager une réflexion multi-acteurs sur la mise en place d'objectifs de résultats en matière de diminution des émissions de gaz à effet de serre liées aux activités des industries agro-alimentaires (directes et indirectes = scope 3) avec un point d'attention sur les répercussions en terme de coût sur les agriculteurs en aval.

- Dissocier les ventes d'intrants de la collecte, de la transformation et des activités de conseil.
- Exiger une transparence sur l'affichage des produits concernant leur origine et leur composition.
- Mettre en place un affichage nutritionnel satisfaisant pour le consommateur.
- Soutenir le développement des labels Agriculture biologique, Appellation d'origine protégée et Haute valeur environnementale niveau 3.
- Faire avancer la réflexion collective pour aboutir à la mise en place de l'affichage environnemental et veiller à ce que le critère climat y soit traité, intégrant l'ensemble des gaz à effet de serre.
- Engager une réflexion multi-acteurs sur la mise en place d'un label «à l'herbe» pour les ruminants.

## 8

## UNE RÉGLEMENTATION DES POLITIQUES FONCIÈRES

La réglementation de l'accès au foncier agricole a légèrement évolué depuis la LAAAF, en particulier concernant les Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER). Il a été introduit pour les Safer la priorité d'attribution des terres déjà en agriculture biologique à des projets en agriculture biologique. Cette priorité pourrait être généralisée lorsque cela est possible.

### → MESURE

- Introduire des critères environnementaux contraignants (notamment agriculture biologique) dans les règles d'attribution des terres par les Safer tout en privilégiant les projets à forte intensité de main d'œuvre.



## 9

## ÉDUCATION ET SENSIBILISATION SUR LES ENJEUX DE L'ALIMENTATION ET DE L'AGRICULTURE

L'éducation à l'alimentation est encore très peu présente dans les programmes et les activités scolaires et universitaires (nutrition, environnement, bien-être animal, etc.). La sensibilisation aux enjeux qui sous-tendent l'alimentation doit également donner lieu à des programmes d'actions au-delà des milieux éducatifs (structures sociales, de loisir, etc.) et bénéficier d'enveloppes financières conséquentes.

### → MESURES

- Mettre en place les outils et les financements nécessaires au déploiement d'un vaste programme d'information et de sensibilisation à l'alimentation et aux enjeux environnementaux, parfaitement indépendant.
- Former en conséquence les professeurs, enseignants et formateurs.
- Stopper tout programme de sensibilisation en milieu scolaire financé, de près ou de loin, par des entreprises de l'agro-alimentaire.

## 10

## UNE FORTE RÉGLEMENTATION DE LA PUBLICITÉ ALIMENTAIRE

La publicité constitue aujourd'hui la première source d'information sur l'alimentation pour le grand public. Beaucoup d'enjeux nutritionnels, et a fortiori du lien entre alimentation, environnement et climat, sont encore méconnus de la population. Il est donc nécessaire de réduire l'ampleur de la publicité car cette dernière influence grandement les comportements d'achat et trompe les consommateurs quant aux véritables impacts nutritionnels, environnementaux et climatiques des produits. Il est nécessaire d'interdire les abus, de quelque forme qu'ils soient.

### → MESURES

- Réglementer toutes les publicités alimentaires conformément aux recommandations du PNNS et proportionnellement à ses préconisations nutritionnelles. Interdire complètement la publicité pour les produits alimentaires pendant les heures d'écoute des enfants.
- Faire appliquer la loi dans les publicités et combattre la publicité et l'affichage mensonger (par exemple une publicité destinée à vendre un fromage mettant en scène un agriculteur caressant sa vache au pâturage. L'élevage des vaches laitières est souvent très éloignée de

cette image d'Epinal). L'Autorité de régulation professionnelle de la publicité (ARPP) devrait également s'autosaisir sur les publicités mensongères ou de mauvaise foi.

L'article 18 de la LAAAF ouvre la possibilité aux organisations professionnelles agricoles de bénéficier d'espaces publicitaires gratuits sur les chaînes de télévision et les radios pour mener des campagnes d'information collectives et génériques sur les produits frais (viande fraîche, fruits et légumes, produits laitiers frais). Le décret qui sera promulgué devra préciser :

- que ces autorisations d'espaces publicitaires se feront au prorata des préconisations nutritionnelles du PNNS4, sauf pour les produits issus de filières de qualité (AOP, filière biologique),
- et intégrer des critères nutritionnels et/ou environnementaux.
- Faire évoluer la réglementation du lobby des industries agro-alimentaires et faire appliquer les règles déjà existantes. Par exemple : augmenter les amendes pour que les entreprises rendent publics leurs comptes.

## II- RECOMMANDATIONS EN MATIÈRE DE POLITIQUES PUBLIQUES RÉGIONALES

### 11

#### POUR UNE MEILLEURE ARTICULATION DES ENJEUX CLIMATIQUES, AGRICOLES ET ALIMENTAIRE DANS LES RÉGIONS

L'analyse des deux exemples régionaux nous a permis de mieux comprendre les difficultés auxquelles pouvaient faire face les acteurs régionaux (principalement les préfetures et les Conseils régionaux) dans l'intégration des enjeux climatiques, agricoles et alimentaires, que ce soit dans le cadre des SRCAE ou en dehors. Ils ont également été l'occasion de mettre en avant des initiatives intéressantes, pouvant inspirer d'autres territoires. Nous proposons ci-dessous les enseignements essentiels tirés de ces analyses.

- Dans l'objectif de sécuriser une politique publique : faire voter par l'exécutif des textes d'orientation ou de plan d'actions, baser la construction d'une politique publique sur une concertation large et solide, enclencher des actions conjointes avec des acteurs du territoire (coopérative, chambre d'agriculture, etc.) ou des territoires infrarégionaux (partenariats pluriannuels, financements, etc.).

#### → MESURES

##### SUR LA FORME

- Asseoir l'élaboration des politiques publiques, en particulier les documents d'orientation, sur un travail prospectif solide. Au besoin se faire accompagner par un bureau d'étude.
- Faire dialoguer les acteurs dès la phase de prospective (partage des hypothèses de départ, des objectifs généraux, des objectifs sectoriels, définition des plans d'actions, etc.) : pour une meilleure appropriation du défi climatique de la part des acteurs agricoles, mais aussi une meilleure compréhension du milieu agricole par les acteurs associatifs, notamment environnementaux.
- Éviter la multiplication des documents qui engendrent confusions et diminution de l'implication des acteurs.
- Inscrire l'organisation d'une gouvernance pérenne dans un règlement, avec un fonctionnement entériné de façon officielle. Éviter la démultiplication des processus de concertation. Réaliser les processus de concertation de façon transparente et s'emparer de la récente Commission pour l'agro-écologie (CAE) en région pour remplir ce rôle de façon structurante.

##### SUR LE FOND

- Fixer des objectifs à 2050, propres au secteur agricole, déclinés en actions et compatibles avec les objectifs de lutte contre les changements climatiques inscrits dans les SRCAE et les futurs SRADDET.
- Dans les futurs SRADDET, veiller à la mise en cohérence entre les volets biodiversité (ex-SRCE, schéma régional de cohérence écologique) et énergie-climat (ex-SRCAE) pour le secteur agricole. Veiller également à la compatibilité entre les SRADDET et le SRDEII (schéma régional de développement économiques, innovation et internationalisation).
- Fixer les étapes intermédiaires et les leviers pour atteindre les objectifs, préciser les acteurs et les financements disponibles. Travailler en inter-institutions et inter-acteurs pour réaliser le suivi régulier.
- Aborder l'ensemble des gaz à effet de serre dans les politiques de lutte contre les changements climatiques et de transition énergétique, intégrant ceux liés au secteur agricole. Aborder les émissions de gaz à effet de serre indirectes permettant, entre autre, de mieux aborder les émissions liées à l'alimentation et les émissions importées liées au secteur agricole (alimentation animale, engrais azotés).

# III- RECOMMANDATIONS EN TERME DE GOUVERNANCE

## 12 UN ÉVÉNEMENT DE CONCERTATION SUR L'AGRICULTURE ET L'ALIMENTATION

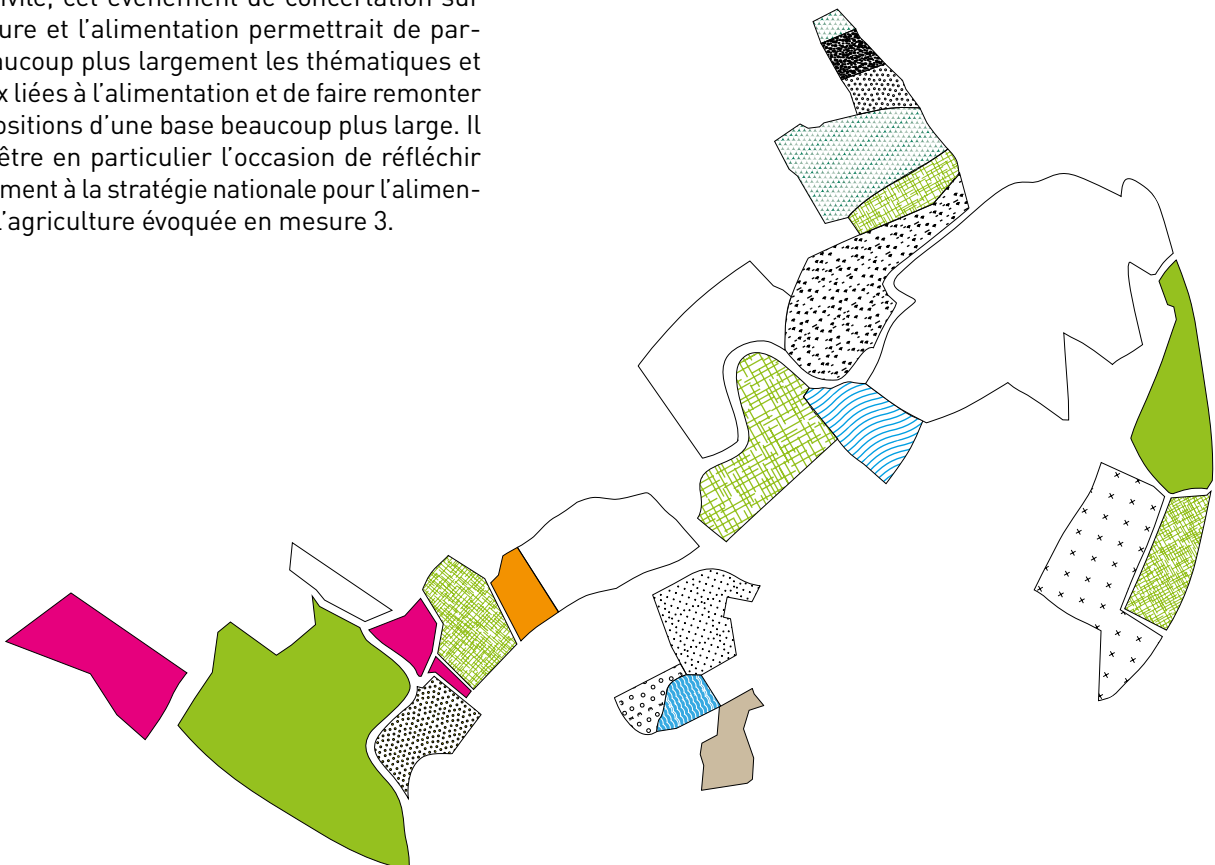
Un événement de concertation sur les sujets de l'alimentation et de l'agriculture devrait être organisé rapidement afin de faire émerger cette thématique auprès du grand public et de baser les réflexions nationales sur des connaissances reconnues et partagées concernant les différents enjeux. Inspiré du Grenelle de l'environnement, cet événement serait l'occasion de mesurer les attentes de la population concernant l'alimentation et d'acter ses demandes. Il permettra un dialogue entre tous les acteurs des filières agricoles et alimentaires, avec les consommateurs et la société civile, de partager (ou non) les constats et de faire remonter des mesures concrètes. Ce « Grenelle de l'alimentation » devra apprendre des réussites et des erreurs du « Grenelle de l'environnement » de 2007, et notamment mieux impliquer les législateurs dans le processus.

En lien avec la meilleure ouverture du CSOAA\* à la société civile, cet événement de concertation sur l'agriculture et l'alimentation permettrait de partager beaucoup plus largement les thématiques et les enjeux liés à l'alimentation et de faire remonter des propositions d'une base beaucoup plus large. Il pourrait être en particulier l'occasion de réfléchir collectivement à la stratégie nationale pour l'alimentation et l'agriculture évoquée en mesure 3.

### → MESURES

- Organiser un événement ponctuel de concertation autour des questions agricoles et alimentaires, largement ouvert au grand public (des « états généraux », un « Grenelle », etc.). Il devra être organisé le plus rapidement possible après les élections présidentielles et aboutira à la Stratégie nationale pour l'alimentation et l'agriculture (SNAA). Veiller à ce que l'événement soit organisé de façon ascendante, avec la population et l'ensemble des parties prenantes (organisé en 5 collèges à minima).
- Organiser un événement équivalent dans toutes les régions de France avant les prochaines élections régionales (2021).

\* Conseil Supérieur d'Orientation de l'agriculture et de l'alimentation. Explication en mesure 13.



**13****METTRE EN PLACE UNE GOUVERNANCE CENTRALE, TRANSPARENTE, PÉRENNE ET OUVERTE À TOUS SUR L'AGRICULTURE ET L'ALIMENTATION**

Il existe une différence majeure entre les politiques agricoles et les politiques climatiques : pour les premières, les instances de gouvernance restent globalement occupées par les acteurs agricoles et agro-alimentaires, tandis que pour les deuxièmes, une grande partie des acteurs de la société civile y sont impliqués (Grenelle de l'environnement, CNTE, SNBC, etc.).

Créer une énième instance de consultation n'aurait pas de sens. En revanche, les questions agricoles et alimentaires devraient davantage être inscrites à l'agenda des conférences environnementales. Surtout, un grand nombre d'acteurs de la société civile demande à ce qu'une amélioration de la gouvernance sur les sujets de l'agriculture et de l'alimentation concerne en priorité le Conseil supérieur d'orientation agricole (CSOA), qui reste le lieu de décision et de stratégie principal de l'agriculture française.

**→ MESURES**

Améliorer le CSOA sur différents aspects et le renommer le Conseil Supérieur d'Orientation de l'agriculture et de l'alimentation : le « CSOAA ».

Améliorations :

- Davantage ouvrir le CSOAA aux acteurs de la société civile : viser la parité entre les structures agricoles et non agricoles. Envisager des collèges (inspirés du fonctionnement du Grenelle de l'environnement). Assurer une meilleure représentation du pluralisme syndical parmi les représentants agricoles.
- Rendre son fonctionnement transparent (notamment en ce qui concerne l'ouverture de nouveaux sièges).
- Élargir le CSOAA au secteur alimentaire (qu'il intègre le CNA) – et donc élargir sa composition non seulement aux associations travaillant sur l'alimentation, mais aussi aux acteurs de l'agro-alimentaire.
- Possibilité pour le CSOAA d'émettre un avis sur la position de la France dans le cadre de la réforme de la PAC.
- Profiter de cette instance pour aborder de façon sereine un thème par an identifié par les acteurs eux-mêmes pour partager un constat et échanger (s'inspirer du modèle de la SNBC), en se basant sur un socle de connaissances solides et indépendantes, avec sollicitations ponctuelles d'experts.

**14****OUVRIR LES INSTANCES DE CONCERTATION ET DE DÉCISION AGRICOLE, ALIMENTAIRE ET DE SANTÉ AUX ASSOCIATIONS**

En plus du CSOAA, il semble urgent d'ouvrir les instances de concertation et de décision agricole, alimentaire et de santé aux associations. On peut citer les chambres d'agriculture ou encore les SAFER. Leurs compositions pourraient être organisées selon le système des cinq collèges, dont un dédié aux associations (certains parlent d'un « collège citoyen »). Cette organisation existe déjà pour le Comité de la sécurité alimentaire mondiale de l'organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), qui intègre maintenant la société civile.

**→ MESURES**

- Ouvrir les instances de gouvernance agricoles et alimentaires aux associations.
- Assurer une meilleure représentation du pluralisme syndical (proportionnel) au sein des instances de concertation.



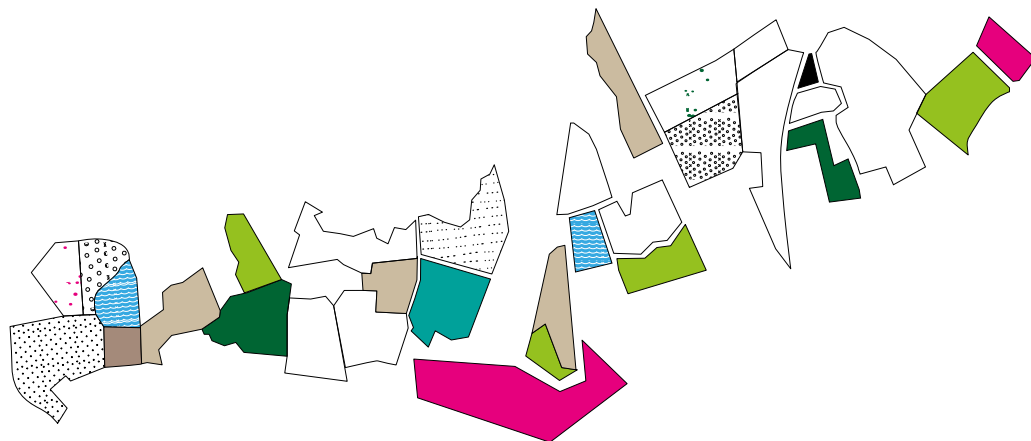
## IV- RECOMMANDATIONS POUR LA RECHERCHE

### 15 METTRE EN ADÉQUATION LES AXES DE LA RECHERCHE ET LES BESOINS LIÉS AUX ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX, CLIMATIQUES ET ALIMENTAIRES

Tout au long de cette étude, des pistes de recherche ont été évoquées. Nous avons aujourd'hui une meilleure connaissance des pratiques agricoles climato-compatibles, mais il manque encore des connaissances politiques ou socio-économiques. Ainsi, les impacts des politiques publiques sur les pratiques agricoles et agro-alimentaires en lien avec les émissions de gaz à effet de serre sont peu étudiés. Lorsque ces connaissances existent, elles le sont de façon qualitative et non chiffrée (c'est le cas sur la PAC de 2014 par exemple).

#### Voici plus précisément quelques unes des pistes de recherche :

- Mieux intégrer les éléments de marché (notamment importations et exportations, assez complexes à prendre en compte) ainsi que les impacts sur les revenus des agriculteurs dans les travaux de recherche concernant l'évolution du système agricole et alimentaire.
- Améliorer le chiffrage en terme de diminution des émissions de gaz à effet de serre des différentes politiques ou outils évoqués.
- Développer des recherches sur les impacts d'une taxation de l'azote sur les revenus des agriculteurs et plus largement et à plus long terme sur l'évolution du nombre d'exploitations, les concentrations du secteur et les impacts en terme d'emplois.
- Approfondir les recherches sur les leviers fiscaux sur l'acte d'achat alimentaire. Étudier les impacts qu'aurait une taxe (ou une réévaluation de la TVA) sur les produits les plus impactants pour le climat, d'une part, et en prenant en compte les enjeux nutritionnels, et les autres enjeux environnementaux, d'autre part.
- Réflexion sur la mise en place d'objectifs de résultats en matière de diminution des émissions de gaz à effet de serre liées aux activités des industries agro-alimentaires (directes et indirectes, c'est-à-dire correspondant au scope 3 des entreprises) – avec un point d'attention sur les répercussions en terme de coût sur les agriculteurs en aval. Exemple : objectifs fixés aux coopératives de réduction de l'utilisation des engrais – en veillant aux répercussions techniques et financières sur les agriculteurs, et à la faisabilité.
- Parallèlement à ces axes de recherche, il sera nécessaire d'affiner le système statistique agricole, qui reste très pauvre, en particulier pour les filières de niches vouées à jouer un rôle important en terme de réduction des émissions de gaz à effet de serre (légumes secs, etc.), mais aussi sur les pratiques agricoles, et notamment les pratiques agro-écologiques alternatives, qui sortent aujourd'hui en partie des circuits commerciaux usuels.



## CONCLUSION

Depuis quelques années, les enjeux liés aux changements climatiques sont davantage pris en compte dans certaines politiques agricoles (PAC, LAAAF notamment) et, dans le même temps, des objectifs d'atténuation de gaz à effet de serre ont été élaborés pour le secteur agricole (SNBC). Ces évolutions laissent peut-être entrevoir la mise en route d'une stratégie gagnant-gagnant, l'agriculture pouvant être une solution pour réduire les émissions tout en se développant et en s'adaptant (nouvelles filières, création d'emplois, augmentation de la résilience aux événements climatiques, etc.).

La Stratégie nationale bas carbone (SNBC) marque ici un tournant en proposant une trajectoire pour atteindre le «facteur 4», avec le détail du partage de l'effort de réduction des émissions françaises par secteur d'ici à 2028. On relèvera que pour le secteur agricole, un objectif de division par deux des émissions de gaz à effet de serre figure dans le résumé pour décideurs de la SNBC.

Cependant, même si la SNBC est prescriptive pour les institutions, elle reste un document d'orientation peu concret dans les actions à mettre en œuvre. En d'autres termes, la SNBC montre le chemin, l'objectif à atteindre et la vitesse pour l'atteindre, mais elle ne précise pas les moyens qui permettront d'y arriver.

Or, pour atteindre ce «facteur 2» agricole, facteur ambitieux et nécessaire, la SNBC montre, à travers sa trajectoire et ses recommandations pour l'agriculture, qu'il sera impératif que l'ensemble du corpus législatif agricole et alimentaire s'harmonise et enclenche une évolution profonde de notre système agricole et alimentaire. Cette évolution devra comprendre le triptyque 1) amélioration des pratiques agricoles, 2) évolution dans son ensemble du système agricole et alimentaire, et 3) changement du régime alimentaire.

Mais aujourd'hui, ni les politiques agricoles, ni les politiques alimentaires ne semblent suffisantes pour atteindre ces objectifs. Un grand nombre d'initiatives, en particulier locales, voient le jour, parfois appuyées par des dispositifs nationaux (l'appel à projet du Plan national pour l'alimentation, les systèmes alimentaires territoriaux, la reconnaissance des GIEE, etc.). Ces initiatives illustrent ce à quoi pourrait ressembler le chemin vers l'atteinte du «facteur 2». Pour illustrer cette dynamique, citons également le pacte de Milan, charte d'engagements volontaires sur la question de la relocalisation des systèmes alimentaires (déclinée en 6 thématiques) destinées aux agglomérations à travers le monde<sup>33</sup>. Mais, bien qu'intéressants, il faudra plus qu'une seule addition de ces projets pour permettre d'atteindre nos objectifs.

Si la France souhaite atteindre les objectifs qu'elle s'est fixée en matière de lutte contre les changements climatiques et honorer ses engagements internationaux, elle doit opérer un changement majeur dans la définition de ses politiques publiques agricoles, alimentaires et climatiques. Le périmètre de ces politiques doit en premier lieu être élargi à l'alimentation (demande alimentaire et industries agro-alimentaires) et aux gaz à effet de serre indirects. Elles doivent également être coordonnées au sein d'une politique nationale agricole et alimentaire à horizon 2050, fruit d'une concertation large, sérieuse et publique, avec l'objectif que les politiques agricoles structurantes doivent entamer un tournant dans le modèle de production qu'elles soutiennent et favoriser les modes d'agriculture les moins émetteurs de gaz à effet de serre.



**La thématique climatique peut être un levier puissant pour soutenir et développer un modèle agro-écologique soutenable.** Cependant, il faut rester vigilant face au risque de «réductionnisme climatique»<sup>34</sup> : en ne prenant en compte que l'enjeu climat, il existe un risque d'avoir une vision parcelaire, entraînant des dérives dans la définition de politiques (définition de politiques bénéfiques pour le climat mais néfastes pour d'autres enjeux). Le potentiel «intégrateur» du climat doit au contraire servir l'ensemble des enjeux auxquels nous devons faire face aujourd'hui et qui sont habituellement pris en compte séparément : les enjeux environnementaux (biodiversité, eau, sols, air), les enjeux sociaux (emploi, revenus des agriculteurs), les enjeux de santé publique (des agriculteurs et des consommateurs).

Finalement, il semble intéressant de profiter de l'attention dont bénéficie l'enjeu climatique dans les instances internationales, européennes et nationales pour encourager l'adoption d'un modèle agricole et alimentaire répondant à l'ensemble de ces enjeux. Le Réseau Action Climat souhaite donc que le levier de la lutte contre les changements climatiques puisse servir à développer un modèle agricole vertueux, qui bénéficie à tous les acteurs (agriculteurs, consommateurs urbains et ruraux, entrepreneurs, etc.) et sans mettre à mal l'environnement.



33. Le Pacte de Milan, Octobre 2015, [www.milanurbanfoodpolicy-pact.org](http://www.milanurbanfoodpolicy-pact.org)

34. Jean FOYER, 2016, Dans les coulisses de la COP21, [www.lavie-desidees.fr/IMG/pdf/cop21foyer23022016.pdf](http://www.lavie-desidees.fr/IMG/pdf/cop21foyer23022016.pdf)



## Remerciements

Nous tenons ici à remercier l'ensemble des personnes rencontrées : Amandine Lebreton (Fondation Nicolas Hulot), Arnaud Gauffier (WWF), Aurore Bescond (FNSEA), Bertille Fages (ancienne stagiaire MAAF), Camille Dorioz (FNE), Cécile Fèvre (MEEM), Claudine Foucherot (I4C), Denis Lairon (Directeur de recherche émérite à l'INSERM), Elise Delgoulet (CEP, MAAF), Elsa Delanoue (thésarde CNRS, Idele), Faustine Bas-Defossez (Bureau européen de l'Environnement), Florence Scarsi (MEEM), Françoise Juille (INRA), Jean-François Soussana (INRA), Goulven Lebahers (Réseau CIVAM), Jean Vettraino (Secours Catholique-Caritas France), Joseph Racapé (Pour une Autre PAC), Julia Gassie (CEP, MAAF), Julien Adda (FNAB), Laurent Moinet (FNAB), Lenaïc Monlot (WWF), Marie Schwoob (IDDRI), Marie-Catherine Shulz (FNE), Mathieu Calame (Fondation pour le Progrès de l'Homme), Mathieu Dalmais (Confédération Paysanne), Mathilde Théry (attachée parlementaire de Brigitte Allain), Michel Vampouille (Terre de Liens), Philippe Pointereau (Solagro), Philippe Touchais (APCA), Pierre Claquin (CEP, MAAF), Pierre-Marie Aubert (IDDRI), Samuel Ferret (Pour une Autre PAC), Sébastien Treyer (IDDRI), Serge Hercberg (Président du PNNS), Stéphane De Cara (INRA), Stéphanie Khayat (ADEME), Suzie Guichard (Confédération Paysanne), Valentin Bellassen (INRA), Marie-Benoit Magrini (INRA), Valérie To (MEEM), Vincent Dameron (MAAF); ainsi que toutes les personnes des Pays de la Loire et du Nord-Pas de Calais rencontrées pour réaliser les fiches régionales.

Les politiques agricoles et alimentaires nationales nous emmènent-elles suffisamment vite sur la voie de la lutte contre les changements climatiques ? Autrement dit, sont-elles compatibles avec les objectifs de diminution des émissions de gaz à effet de serre que s'est fixés la France ? C'est à cette question que le Réseau Action Climat a tenté de répondre en analysant les politiques publiques agricoles, alimentaires et climatiques, à une échelle régionale et nationale. Cette analyse est complétée par 15 recommandations en matière de politiques publiques, à destination des institutions publiques.

**Le Réseau Action Climat-France** est un réseau d'associations créé en 1996, et spécialiste des changements climatiques. Il est le représentant français du Climate Action Network International (CAN), réseau mondial d'un millier d'organisations non gouvernementales, du Nord et du Sud. Le Réseau Action Climat regroupe notamment 17 associations nationales de protection de l'environnement et de promotion des politiques de lutte contre le changement climatique.

#### LES MISSIONS DU RAC SONT :

##### → INFORMER

sur les changements climatiques et leurs enjeux, et de proposer des pistes d'action aux citoyens.

##### → SUIVRE

les engagements et les actions de l'Europe, de l'État français et des collectivités territoriales en ce qui concerne la lutte contre les changements climatiques et la transition énergétique et écologique.

##### → DÉNONCER

les lobbies et les États qui ralentissent ou affaiblissent l'action internationale en faveur du climat.

##### → PROPOSER

des politiques publiques cohérentes avec les objectifs à long terme de l'Accord de Paris sur le climat.

#### NOUS CONTACTER

Réseau Action Climat  
Mundo-m, 47 avenue Pasteur, 93100, Montreuil, France  
Tel : 01 48 58 83 92 / @ : infos@rac-f.org  
www.rac-f.org  
Tw : @RACFrance / Facebook : <http://www.facebook.com/ReseauActionClimat>

Le Réseau Action Climat fédère les associations impliquées dans la lutte contre les changements climatiques

