



SOUVERAINETÉ ALIMENTAIRE ET TRANSITION ÉCOLOGIQUE : UN PROJET POUR L'AGRICULTURE FRANÇAISE

Par Mathias Ginet,
Faustine Gaymard,
Thierry Pech,
et Baptiste Perrissin-Fabert



23 FÉVRIER 2022

Souveraineté alimentaire et transition écologique : un projet pour l'agriculture française

Synthèse

Mathias Ginet, haut-fonctionnaire
Faustine Gaynard, cadre dans le secteur de la transition écologique
Thierry Pech, Directeur général de Terra Nova
Baptiste Perrissin-Fabert, économiste de la transition écologique

23 février 2022

Comment conduire la transition écologique de l'agriculture tout en garantissant notre souveraineté alimentaire à moyen et long terme ? C'est la question à laquelle tente de répondre cette note. Si la nécessité de cette transition ne fait plus guère débat, ses impacts sur notre souveraineté alimentaire sont en effet insuffisamment pris en compte. D'une manière plus générale, la question du *comment* est loin d'être résolue. Les différentes initiatives engagées ces dernières années n'ont pas réussi à lever un certain nombre d'écueils. En particulier, la fracture ressentie entre le monde agricole et celui des « décideurs » freine l'amorçage de cette transition :

- d'une part, de nombreuses initiatives individuelles pour basculer vers une agriculture fondée sur l'agroécologie – expérimentations territoriales, exploitations agricoles « alternatives », nouveaux modèles d'affaires – sont souvent couronnées de succès, font montre d'un grand volontarisme du monde agricole en faveur de la sauvegarde de la biodiversité et de la préservation du climat mais peinent à se développer à grande échelle et à générer une transformation systémique des modèles ;
- d'autre part, les réglementations nationales et européennes en faveur du « verdissement » de l'agriculture sont souvent perçues comme des normes

imposées d'en haut par des décideurs qui méconnaissent la réalité des exploitations agricoles, en particulier parce qu'elles échouent à proposer une alternative crédible au modèle établi, largement fondé sur le diptyque intrants-subsidations et sur des économies d'échelle plutôt que sur des économies de gamme ;

– enfin, les acteurs de la filière amont (marchands d'intrants, de machines...) et aval (collecteurs, transformateurs, distributeurs...), aussi bien que les consommateurs, n'ont pas opéré les transformations nécessaires pour s'accorder à la transition et proposer des débouchés cohérents aux agriculteurs.

Alors que la crise du secteur agricole – sociale, économique, environnementale – s'intensifie, il est urgent d'amorcer une transition agricole « négociée » qui engage toutes les parties prenantes vers l'objectif commun de construire un système agroalimentaire résilient, générateur de valeur économique, écologique et nutritionnelle, et capable de garantir notre souveraineté alimentaire.

La présente note vise donc à proposer une méthode qui permette d'articuler un discours politique sur l'agriculture offrant une vision positive, ambitieuse et en cohérence avec les défis environnementaux, sociaux et économiques de la société. Il s'agit d'apporter optimisme et réconciliation, ainsi que de proposer un cap, de tracer un chemin pour l'agriculture et l'alimentation à l'horizon 2030 ou 2040.

Pour ce faire, nous préconisons de piloter la transition autour de cinq chantiers prioritaires.

1) Le premier concerne la gouvernance de la transition : il consiste d'abord à construire un nouveau contrat social pour notre alimentation, afin de faire émerger une vision partagée entre les acteurs ; puis à mobiliser les régions pour orchestrer une négociation décentralisée des contrats de transition au plus près des bassins de production.

2) Le second concerne la décarbonation de la production agricole et l'enrayement du déclin de la biodiversité : chantier multifacettes, il propose de réorienter une bonne partie des soutiens à l'agriculture et à l'investissement en faveur de la transition écologique, à rechercher des engagements de long terme de l'amont et de l'aval et à mettre en place un diagnostic de la qualité des sols et des solutions de portage du foncier pour les nouveaux entrants.

3) Le troisième chantier concerne l'accompagnement de la transition afin qu'elle soit progressive et juste : il s'agit d'assurer aux agriculteurs des débouchés stables et

rémunérateurs, de pousser les distributeurs à proposer une majorité de produits « origine France », d'imposer un affichage environnemental sur les produits alimentaires, de favoriser des régimes moins carnés et d'aider les ménages les plus modestes à accéder à des produits de qualité au moyen d'outils comme les « chèques verts ».

4) Le quatrième chantier concerne l'adaptation au changement climatique : il vise à réorienter une partie des investissements dans ce secteur ainsi que dans la recherche d'une meilleure productivité des méthodes agroécologiques.

5) Le cinquième chantier concerne la politique commerciale européenne : il consiste à généraliser les « clauses miroirs » dans les règlements sectoriels de l'Union européenne, à interdire l'exportation depuis l'Europe de produits dont l'usage y est prohibé, de faire levier des enjeux écologiques dans les accords de libre-échange et de renforcer nos capacités douanières pour faire effectivement barrage aux produits agricoles qui ne respectent pas nos normes.

Sur la base de ces chantiers, cette note formule vingt propositions, dont la mise en œuvre permettrait de créer l'espace nécessaire à une transition plus rapide et plus juste.

SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS

PROPOSITION 1 : Créer dès 2022 une commission indépendante des ministères avec pour mission de proposer, sous un an, une feuille de route pour la transition agroécologique en France d'ici 2030-2040 qui servira de cadre à des assises de l'agriculture, pour une traduction législative et la mobilisation des acteurs nationaux de l'amont et de l'aval notamment.

PROPOSITION 2 : Demander aux régions d'organiser des ateliers décentralisés au niveau des bassins de production pour traduire dans des contrats locaux de transition le cadre national.

PROPOSITION 3 : Reprendre les éléments nécessaires à la mise en œuvre de ces contrats dans une loi de programmation de l'agriculture et de l'alimentation.

PROPOSITION 4 : Réorienter progressivement l'ensemble des soutiens publics à l'agriculture incompatibles avec la préservation de l'environnement vers la transition écologique et les soutiens à l'investissement d'ici 2030.

PROPOSITION 5 : Obtenir un engagement des secteurs de l'amont, de l'agroalimentaire et de la distribution à financer la transition vers une agriculture à haute diversité biologique et régénératrice.

PROPOSITION 6 : Adapter les programmes de formation agricole – initiale et continue – en intégrant les compétences nécessaires aux agriculteurs pour être des chefs d'entreprise polyvalents, et soutenir l'émergence d'une véritable offre de conseil indépendant.

PROPOSITION 7 : Développer des outils de diagnostic et d'affichage de la qualité des sols, en se dotant d'un objectif à dix ans sur la régénération des sols qui sont le plus dégradés.

PROPOSITION 8 : Faciliter le portage du foncier et des exploitations par des fonds publics, privés ou hybrides permettant de développer le modèle de la location du foncier sur les critères agroécologiques au moyen de baux ruraux environnementaux (BRE), ou fondée sur la rémunération du carbone.

PROPOSITION 9 : Mettre en place des tableaux de bord par filière, avec des indicateurs de suivi des évolutions des pratiques. Assurer par la loi une transparence totale de ces évolutions.

PROPOSITION 10 : Négocier avec les distributeurs un engagement à proposer au moins 70 % de produits « origine France » sur les produits agricoles non transformés d'ici 2027.

PROPOSITION 11 : Déployer un affichage environnemental obligatoire des produits alimentaires pour donner aux consommateurs une information fiable sur l'impact de leur régime alimentaire sur le climat et la biodiversité.

PROPOSITION 12 : Mener des campagnes de communication massives pour valoriser les diètes moins carnées et plus équilibrées, plus conformes aux recommandations nutritionnelles en vigueur, notamment via les recommandations alimentaires, l'encadrement de la publicité et de l'éducation à l'alimentation, l'étiquetage, les mesures de communication (mobilisation de chefs, création de lieux dédiés, etc.).

PROPOSITION 13 : Soutenir l'accès à une alimentation saine et durable via des « coups de pouce » au pouvoir d'achat sous forme de chèques verts ou de bonification des chèques restaurants sous condition environnementale.

PROPOSITION 14 : Augmenter la part obligatoire des menus végétariens dans les cantines scolaires et les restaurants d'entreprise.

PROPOSITION 15 : Diriger la majorité des soutiens de France 2030 et du PIA4 à l'innovation pour améliorer la productivité de l'agroécologie et à l'adaptation au changement climatique de la production agricole via les solutions fondées sur la nature.

PROPOSITION 16 : Adopter une déclinaison par grande région dans les plans d'adaptation au changement climatique développés par chaque filière dans le cadre du « Varenne de l'eau et de l'adaptation au changement climatique », et privilégier l'adaptation des pratiques culturelles et la prévention des dommages, plutôt que le recours à des technologies non encore existantes ou à une logique de « réparation » par l'assurance.

PROPOSITION 17 : Généraliser l'application des clauses miroirs dans les règlements sectoriels de l'Union européenne, c'est-à-dire que les mêmes règles sanitaires et phytosanitaires, y compris les limites maximales de résidus de pesticides, s'appliqueront à l'importation de produits agricoles également produits dans l'UE.

PROPOSITION 18 : Interdire au niveau de l'Union européenne l'exportation des produits phytosanitaires dont l'utilisation est interdite en Europe. Outre la question d'ordre moral, rien n'empêche ces produits de revenir en Europe après avoir été utilisés pour la production de denrées ailleurs sur la planète.

PROPOSITION 19 : Garantir la prise en compte des enjeux environnementaux et sociaux dans la négociation des accords de libre-échange (ALE) par la Commission, faisant ainsi de l'accès au marché européen un levier de négociation et d'incitation au relèvement, à l'échelle planétaire, des standards face à des problèmes globaux.

PROPOSITION 20 : Renforcer les capacités douanières européennes pour effectivement contrôler les importations en Europe.

INTRODUCTION

La transition écologique requiert une profonde transformation de notre modèle agricole et de notre alimentation. À terme, l'agriculture et les agriculteurs en sortiront gagnants : qualité de la production, ouverture de nouveaux marchés, meilleure valorisation des productions, meilleure résilience des écosystèmes et donc meilleure soutenabilité du modèle... Mais, à court terme, les efforts qui doivent être fournis pour y parvenir sont souvent perçus comme des contraintes imposées de l'extérieur, voire comme des pertes par nombre d'exploitants alors même qu'ils ont l'impression d'être le plus au contact de la nature : la réduction des intrants chimiques comme les pesticides ou les engrais est assimilée à de moindres rendements, la préservation des écosystèmes et de la biodiversité à une charge supplémentaire, etc. En outre, ces efforts sont souvent associés à une moindre productivité agricole et donc à une perte potentielle de puissance exportatrice, voire de souveraineté alimentaire.

En même temps, chacun mesure – et les agriculteurs les tout premiers – que le statu quo conduirait à une impasse. Les stratégies économiques qui prévalent aujourd'hui sont en effet peu viables dans un contexte d'intense concurrence européenne et internationale, d'endettement majeur des exploitations et de faible attractivité des conditions de vie et de travail dans les exploitations. Ces stratégies se heurteront en outre rapidement aux limites environnementales : la dégradation continue de la qualité des sols, qui affecte déjà la biodiversité et les rendements de certaines cultures en Europe, menacera à terme la résilience des systèmes de production et donc notre sécurité alimentaire et sanitaire ; l'effondrement de la biodiversité cultivée et sauvage limitera la productivité ; le réchauffement climatique modifiera les terroirs et le potentiel cultural, et les retards pris en matière de décarbonation s'avèreront vite irréparables.

La transition écologique de l'agriculture et l'évolution simultanée des régimes alimentaires ne sont donc plus des options : ce sont des nécessités qui dessinent un horizon souhaitable pour tous. Le problème est de savoir comment conduire ces mutations, c'est-à-dire comment aider le consommateur à mieux manger et accompagner les filières agricoles dans la mise en place des stratégies qui créent tout à la fois de la valeur économique pour les producteurs, de la sécurité alimentaire et sanitaire pour les consommateurs, de la valeur environnementale pour tous, et une meilleure acceptabilité sociale des modes de production et des services rendus à la société.

Partant du constat que le quinquennat actuel n'a pas vraiment réussi à résorber le « malaise paysan » ni à accélérer la transition de ce secteur vers la décarbonation et l'endiguement du déclin de la biodiversité, cette note cherche à proposer deux grands axes politiques pour offrir un cadre à moyen et long terme en matière d'agriculture et d'alimentation : la transition écologique d'une part et la souveraineté alimentaire de l'autre. Le premier car c'est un impératif, le second car il répond à une préoccupation croissante des citoyens, renforcée par la pandémie de Covid-19.

Atteindre ces objectifs suppose d'ouvrir plusieurs grands chantiers communs et d'accepter de renoncer à certains « totems » français comme celui de la vocation essentiellement exportatrice de certaines cultures. Cela suppose aussi d'interroger la structuration des filières en amont et en aval de la production agricole. Si la transition écologique de l'agriculture passe par une plus grande diversification des cultures et une moindre spécialisation des territoires, si elle privilégie les économies de gamme plutôt que les économies d'échelle, elle ne pourra se développer que si les acteurs en aval s'adaptent eux aussi. Car, dans le cas contraire, les exploitants peineront tout simplement à trouver des débouchés. Cette diversification ainsi que les changements de pratiques agricoles supposent également que les agriculteurs disposent des outils et technologies nécessaires à cette nouvelle façon de produire. Cela implique que les grands acteurs de l'amont – producteurs d'engrais, de semences, de produits phytosanitaires et de machinisme agricole – fassent également les efforts nécessaires.

1. CONSTAT ET BILAN

1.1 UNE CATÉGORIE SOCIOPROFESSIONNELLE PESSIMISTE

Après cinq ans d'action gouvernementale et un focus particulièrement fort sur la question des « prix agricoles », les agriculteurs n'ont pas l'impression d'avoir vu leur situation s'améliorer, et leur « moral » reste bas. Triste symbole de cette déprime du secteur, ils ont le taux de mortalité par suicide le plus élevé de toutes les catégories socioprofessionnelles¹.

Les dernières enquêtes d'opinion révèlent que, en 2021, 54 % des agriculteurs se disent pessimistes en dépit des opportunités offertes par le secteur et 30 % considèrent leur

¹ Voir le récent rapport d'Olivier Damaisin, <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/277548.pdf>

situation économique particulièrement mauvaise². Bien sûr, tous ne sont pas logés à la même enseigne : certains s'en sortent mieux que d'autres, par exemple les céréaliers disposant de vastes exploitations dans les régions les plus productives ou la majorité des viticulteurs. Mais, au-delà des disparités très fortes entre et au sein des différents secteurs agricoles, les ménages agricoles sont en moyenne davantage exposés à la pauvreté monétaire que le reste de la population³. Dans l'ensemble, trois ans après la loi EGalim, la majorité des agriculteurs jugent qu'ils ne tirent toujours pas un meilleur revenu de leur activité, alors même qu'ils y investissent une quantité de travail très supérieure à la moyenne des autres actifs. En dépit de cette loi et du maintien du budget de la PAC (dont les subventions représentent en moyenne 74 % du revenu des agriculteurs⁴), la question du revenu reste leur principale préoccupation aujourd'hui. La nouvelle loi EGalim 2 (du 18 octobre 2021) apportera peut-être de nouveaux outils dans certaines filières, mais il est probable que son impact restera limité tant que la structure même des filières n'évoluera pas. Cet encadrement croissant, bien plus contraignant que ce qui se fait au niveau européen, présente aussi un risque de voir certains acheteurs se tourner demain vers des pays frontaliers pour échapper à ces contraintes administratives, privant de fait les agriculteurs français de précieux débouchés.

Ainsi, la principale loi agricole du quinquennat est plutôt vue comme un échec par ses principaux bénéficiaires malgré les espoirs importants qu'elle avait d'abord suscités. Toutefois, si la question des prix agricoles et du revenu des agriculteurs est importante, elle ne peut constituer l'alpha et l'oméga de la politique agricole dans une économie de marché internationalisée. Pour les produits animaux, l'achat d'aliments représente 60 % à 80 % des coûts de production selon les filières⁵. Or ces produits d'alimentation animale, notamment les protéines végétales, sont majoritairement importés et achetés sur des marchés internationaux (soja brésilien, argentin ou américain) en concurrence avec d'autres acheteurs (chinois, russe, etc.). Dans la même logique, les filières des grandes cultures importent plus de 90 % de leurs engrais azotés minéraux – dont le prix est directement corrélé à celui du gaz – avant de réexporter entre 50 % et 60 % de leur production à des prix négociés sur les marchés financiers des commodités, au même titre que le pétrole ou le gaz. Lorsqu'une filière qui exporte 30 % de sa production, à l'image de la filière porcine allemande, voit ses

² <https://www.ipsos.com/fr-fr/un-agriculteur-sur-deux-se-dit-pessimiste-en-depit-des-opportunités-offertes-par-le-secteur>

³ « Le niveau de vie des ménages agricoles est plus faible dans les territoires d'élevage », *Insee Première*, n° 1876.

⁴ Comment la PAC soutient-elle le revenu des agriculteurs ?, INRAE INSTIT.

⁵ Chiffres Syndicat national de l'industrie de la nutrition animale (SNIA).

débouchés extra-européens se fermer comme ce fut le cas en 2020 en raison de l'arrivée de la peste porcine africaine, et qu'elle est obligée de rapatrier ses volumes sur le marché européen, ce sont les prix de la viande de porc qui s'effondrent en Allemagne mais aussi en France ou en Espagne. Insister autant sur la dimension du revenu, qui découle en grande partie d'autres facteurs économiques, enferme le politique dans une comptabilité du quotidien et des ajustements sans fin.

1.2 UNE RUPTURE TOUJOURS FORTE AVEC LE RESTE DE LA SOCIÉTÉ

Un autre constat important concerne la place symbolique des agriculteurs dans la société et le regard que les citoyens portent sur eux. Ce regard est caractérisé par une grande méconnaissance du monde agricole par les Français, ancrés dans une image d'Épinal autour de laquelle ils communièrent une fois l'an au Salon de l'agriculture.

Ce regard n'est cependant pas exempt de contradictions. Il laisse notamment apparaître quelques lignes de fracture. En effet, si la majorité des Français considèrent que les agriculteurs sont « utiles » à la société, la santé et l'environnement sont les deux aspects sur lesquels la confiance est la plus basse et ce depuis plusieurs années⁶. Du fait de l'urbanisation croissante et de la baisse continue depuis trente ans du nombre d'exploitations (- 21 % entre 2010 et 2020 après des baisses de - 26 % entre 2000 et 2010, et de - 35 % entre 1988 et 2000), les Français ont globalement perdu leur lien direct avec la ruralité et le monde agricole. Ils n'ont plus qu'une connaissance vague et lointaine des conditions de vie et des processus de production, aujourd'hui très complexes, des biens agricoles. Si les sondages soulignent souvent l'attachement de la population aux agriculteurs, ils montrent dans le même temps l'incompréhension des pratiques agricoles et de l'évolution des systèmes de production. La deuxième révolution agricole a, en outre, transformé notre relation à la nourriture : disposer d'une nourriture abondante et bon marché est devenu une évidence. En revanche, ils ont conservé une vision romantique et parfois idéalisée de l'agriculture, vision qui revient avec d'autant plus de force que les préoccupations environnementales s'imposent dans l'opinion publique. On observe enfin une montée de la conflictualité liée aux sujets agricoles et alimentaires avec l'émergence d'actions parfois violentes, d'un côté comme de l'autre (bien-être animal, pesticides, prédateurs, etc.).

⁶ <https://www.ifop.com/wp-content/uploads/2020/02/117155-Rapport-DOF-vague-20.pdf>

Cette incompréhension croissante alimente l'image trompeuse d'une agriculture conservatrice, impossible à réformer, et nourrit des crispations mutuelles notamment sur les questions environnementales et sanitaires. Ce tableau d'une agriculture « debout sur les freins » ne rend pourtant pas justice à la réalité. Si les grandes exploitations rentables et les pouvoirs en place n'ont guère d'intérêt immédiat au changement, de nombreux réseaux agricoles, et en particulier des nouveaux entrants, sont déjà en transition, innovent dans les modes de production, de commercialisation et de rapport à la société, et sont ainsi mieux préparés à inventer de nouveaux modèles agricoles et alimentaires.

2. UN PROJET POUR L'AGRICULTURE FRANÇAISE EN EUROPE

L'enjeu est aujourd'hui de réussir à articuler un discours politique sur l'agriculture qui offre une vision positive, ambitieuse et en cohérence avec les défis environnementaux, sociaux et économiques de la société. Il s'agit d'apporter optimisme et réconciliation, ainsi que de proposer un cap, de tracer un chemin pour l'agriculture et l'alimentation à l'horizon 2030 ou 2040. Pour cela, il manque aujourd'hui un projet partagé sur ce que peut être l'agriculture française à moyen et long terme, sur le modèle qu'elle doit poursuivre pour apporter de la considération et de la stabilité aux agriculteurs et pour parler aux citoyens.

Il faut en conséquence incarner une vision, un projet et une méthode pour sortir de la dictature du quotidien et des crispations qu'elle entraîne, à l'image par exemple de ce qui vient d'être fait en Allemagne avec la « vision » de la Commission pour l'avenir de l'agriculture (voir ci-après encadré 4).

Ce projet pourrait s'articuler autour de deux axes fondamentaux.

2.1 LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE DE L'AGRICULTURE

La transition écologique de l'agriculture française est un impératif au regard de son impact sur le climat (les émissions de GES issues de l'alimentation représentent près de 25 % des émissions des ménages français⁷), sur les ressources en eau et sur la biodiversité, indépendamment des impacts positifs qu'elle peut également avoir en matière d'entretien des paysages – parfois historiques et classés au patrimoine de l'humanité comme les vignes

⁷ Source ADEME.

en Bourgogne ou les Causses des Cévennes – ou de stockage du carbone dans les sols (premier stock mondial hors océans, devant la partie « aérienne » des forêts).

Les objectifs européens et nationaux en matière de climat ou de biodiversité impliqueront non seulement une contribution forte du secteur agricole mais aussi une évolution des habitudes de consommation. Aujourd’hui, le discours politique tend à faire peser la responsabilité uniquement sur les agriculteurs, sommés par la société de s’adapter, en continuant à produire des denrées alimentaires abondantes et en épargnant globalement le pouvoir d’achat du consommateur ainsi que l’amont et l’aval des filières, ou alors à tout miser sur le progrès technique – le fameux triptyque génétique-robotique-numérique – censé améliorer le quotidien des agriculteurs et la qualité de notre nourriture sans faire évoluer nos pratiques de production ou de consommation. Or, le consommateur dispose lui aussi d’un levier puissant de transition de l’agriculture à travers ses choix de consommation : sa responsabilité porte sur la transformation de son assiette, qui devra contenir notamment moins de produits transformés et moins de viande (en particulier de bœuf) mais plus fraîche, de meilleure qualité et donc un peu plus chère. Quant aux pouvoirs publics, leur responsabilité est de donner aux consommateurs les moyens de transformer leur diète et d’aider les agriculteurs à anticiper les répercussions de telles transformations.

Encadré 1 : Pourquoi il faut réduire notre consommation de viande animale

Notre consommation de viande animale (charcuterie comprise) a connu une forte croissance dans les trente dernières années du XX^e siècle (94 Kgec⁸ par habitant en 1998 contre 70 Kgec par habitant en 1970). Elle a depuis amorcé une décrue, mais reste installée à un niveau très élevé (84,5 Kgec en 2020). Les Français consomment en moyenne trop de produits carnés : 820 g par semaine et par habitant, soit 20 % de plus que les 675 g recommandés par les autorités sanitaires. Au total, les protéines animales représentent environ 66 % des apports protéiques des Français alors qu’ils ne devraient pas excéder 50 %. Les conséquences sanitaires d’une telle surconsommation de protéines animales sont de mieux en mieux documentées : le lien de causalité entre surconsommation de viande et exposition au cancer colorectal, par exemple, est désormais bien établi. En outre, son impact sur l’exploitation des ressources est manifestement disproportionné, notamment en termes de mobilisation de terres (pâturages, production fourragère, production de protéines végétales...). En effet, selon la FAO, il faut en moyenne 5 kg de protéines végétales pour produire 1 kg de protéine animale. Ainsi, en 2013 au niveau mondial, sur les 550 Mt de protéines végétales produites, 440 Mt étaient affectées à l’alimentation animale pour produire finalement 89 Mt de protéines animales... En Europe, 43 % de la biomasse sont actuellement mobilisés pour l’alimentation animale contre 13 % pour l’alimentation humaine. Cette empreinte est particulièrement prononcée pour le secteur bovin. En termes de rendement nutritionnel, la production de protéines animales au niveau actuel est donc un très mauvais calcul, pour ne pas dire une dépense exorbitante. En outre, l’élevage herbivore représente plus de la moitié des

⁸ On compte en « kg équivalent carcasse » (Kgec).

émissions de gaz à effet de serre du secteur agricole. Il est notamment responsable de la plus grande partie des émissions de méthane, gaz au pouvoir couvrant beaucoup plus fort que le CO₂. Toutefois, certains types d'élevage – extensifs, à l'herbe – apportent également des services environnementaux, en utilisant des surfaces en prairies impropres à la culture mais favorables à la biodiversité, au stockage du carbone, à la filtration de l'eau⁹.

En attendant, pour le monde agricole, la transition écologique prend plutôt la forme d'un ensemble de contraintes qui s'accumulent (cf. la stratégie de la « ferme à la fourchette » ou la révision des aides d'État¹⁰) sur la consommation d'intrants, la « vitrification » de surfaces agricoles par le développement de surfaces non exploitées rendues à la biodiversité, la qualité de l'eau... Si ces objectifs sont légitimes, ils doivent être articulés avec une approche globale qui assume la complexité de la transition, son temps nécessairement long en agriculture et ses conséquences. Par exemple, toutes les stratégies de réduction des émissions de GES pour respecter les objectifs « climat » de la France et de l'UE supposent une réduction plus ou moins importante du cheptel bovin et une modification des pratiques agricoles sans que cela soit assumé politiquement, conduisant ainsi une filière dans l'impasse.

Notre proposition de méthode serait de poursuivre le renforcement du cadre réglementaire en s'assurant de la coordination au niveau européen, afin d'éviter les concurrences déloyales ou les « transitions non coordonnées » qui pourraient occasionner des fuites de carbone ou de biodiversité à l'intérieur même de l'Union européenne. En revanche, il est clair que ces objectifs ambitieux ne sont pas atteignables dans un scénario « *business as usual*¹¹ » sauf à accepter une baisse importante de la production européenne, une hausse des prix et davantage d'importations, ce qui reviendrait à délocaliser les impacts environnementaux de notre alimentation. De même, dans un scénario de transition agroécologique intégrale, sans modification du régime alimentaire, la plus faible productivité de ce mode de production avec les techniques connues actuellement, demanderait de cultiver davantage de terres pour produire les mêmes quantités et donc de réduire les puits de carbone et réserves de biodiversité forestière de l'UE, ou d'aller chercher ces terres en dehors de l'UE et de contribuer ainsi à la déforestation du reste du monde. Les premières études d'impact du

⁹ Pour approfondir : « Quels sont les bénéfices et les limites d'une diminution de la consommation de viande ? », INRAE INSTIT.

¹⁰ « Les 26 Mds d'euros de subventions publiques (aux revenus et à l'investissement) et d'exonérations de taxes et de cotisations sont trop largement attribuées selon des critères incompatibles avec l'émergence d'un système alimentaire durable. » Source : I4CE <https://www.i4ce.org/wp-core/wp-content/uploads/2021/10/Decryptage-des-financements-du-systeme-alimentaire-francais-et-de-leur-contribution-aux-enjeux-de-durabilite.pdf>

¹¹ Cf. les différentes études d'impact sur le Green Deal.

Centre de recherche européen (JRC) ou de l'Université de Wageningen¹² aux Pays-Bas mettent en exergue cette tension entre transition agroécologique, maintien de la souveraineté alimentaire et accessibilité des biens agricoles.

Cette tension entre des objectifs louables n'est toutefois pas insurmontable, à condition d'élargir la focale à l'ensemble des maillons du système alimentaire et à la cohérence de notre politique commerciale. Ils peuvent être atteints sans remettre en cause la sécurité alimentaire européenne et mondiale, à travers un nouveau modèle de développement et d'alimentation, si nous nous efforçons de penser la transition agroécologique comme une dynamique systémique, du producteur au consommateur en passant par l'appareil industriel de toutes les filières concernées, et non comme une approche statique qui inévitablement se conclut par une baisse des rendements.

Cette sortie d'une agriculture dépendante aux énergies fossiles suppose de relever quatre grands défis.

- **Le défi de la transition alimentaire** vers des régimes plus diversifiés, moins riches en protéines animales, moins transformés et plus de saison.
- **Le défi de l'accompagnement des exploitations agricoles** vers une agriculture à forte diversité biologique et régénératrice (formation, conseil, investissement, rémunération des externalités positives) compatible avec un modèle économique générateur de revenu. Deux points semblent particulièrement cruciaux : celui de la formation initiale et continue, et celui du conseil¹³. Le défi de cette transition ne pourra être relevé sans une implication de tous les acteurs du monde agricole et alimentaire (les acteurs économiques des filières, l'enseignement, le monde du conseil, les collectivités, la distribution et la restauration, le consommateur...). Au-delà du cap politique fixé, il s'agit de construire les modèles économiques nécessaires et de participer au financement de la transition et au développement de technologies adaptées.

¹² <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC121368> et <https://research.wur.nl/en/publications/game-changing-potential-of-the-eus-farm-to-fork-strategy>

¹³ La plupart des acteurs auditionnés lors de la préparation de cette note ont souligné la nécessité de développer un conseil indépendant dans les territoires à destination des agriculteurs. Cette émergence a été largement freinée jusqu'à aujourd'hui par les coopératives agricoles, qui, jusqu'à la loi EGalim, cumulaient la vente de produits phytosanitaires et le conseil aux adhérents, et par la situation de quasi-monopole des chambres d'agriculture à gouvernance syndicale.

- **Le défi de la politique commerciale** pour protéger les agriculteurs des fuites¹⁴ de « carbone » ou de « biodiversité » et empêcher une concurrence déloyale qui tire les revenus des agriculteurs vers le bas.
- **Le défi industriel** pour permettre une adaptation de notre appareil de collecte, de transformation et de distribution à une agriculture plus diversifiée.

2.2 LA RECONQUETE DE LA SOUVERAINETE ALIMENTAIRE

La crise du Covid-19 a mis en exergue la question de la souveraineté alimentaire en soulignant la dépendance de notre système à certains facteurs : notamment le travail – souvent des travailleurs détachés ou l’importation de travailleurs temporaires hors UE – et les intrants. L’alimentation étant un droit essentiel des populations, cette question de la résilience de nos systèmes alimentaires est hautement politique et stratégique. Par ailleurs, elle permet de redonner une visibilité positive aux agriculteurs.

Aujourd’hui, la question de la souveraineté alimentaire ne peut être seulement réduite aux questions de l’autonomie protéique et de la problématique du « frais et local ». En effet, sur les 26 millions d’hectares (Mha) nécessaires à l’alimentation de la population française, plus de 30 % sont des surfaces mobilisées hors de France (dont plus de 15 % hors d’Europe) alors que 12 Mha sont utilisés en France pour des productions dédiées en grande partie à l’exportation¹⁵ (céréales, lait et produits laitiers, vins), une situation d’autant plus délicate que les concurrences pour l’usage des sols tendent à s’accroître (voir encadré 2).

Encadré 2 : Compétitions foncières

Il faut anticiper une compétition accrue sur l’usage des sols : inertie de l’étalement urbain en dépit de la lutte contre l’artificialisation des sols ; développement du bassin forestier pour accroître la captation du carbone et fournir à la filière bois de quoi produire des biens de substitution (construction bois, écomatériaux, etc.) aux matériaux traditionnels de construction ; besoins du secteur de la « chimie verte »... Dans un monde en croissance démographique et où les besoins en biomasse augmentent¹⁶, la concurrence ne va cesser de s’aiguiser. Comme l’a souligné le dernier rapport de l’IPBES, depuis les années 1980, l’intensification agricole a doublé la consommation en eau et en pesticides, triplé celle

¹⁴ On parle de fuite de carbone (ou de biodiversité) quand une industrie ou une activité émettrice de gaz à effet de serre (ou portant atteinte à la biodiversité) délocalise sa production hors de l’UE pour éviter de devoir se soumettre à des normes strictes. Le problème n’est alors pas réglé, mais simplement déplacé et les produits ensuite réimportés.

¹⁵ Source : ADEME.

¹⁶ Harchaoui, S.; Chatzimpiros, P. « Can Agriculture Balance Its Energy Consumption and Continue to Produce Food? A Framework for Assessing Energy Neutrality Applied to French Agriculture. Sustainability », 2018, 10, 4624. <https://doi.org/10.3390/su10124624>

d'engrais, décuplé la densité en volailles, mais elle n'a pas permis de relâcher la pression sur la consommation de terres.

À cela s'ajoutent, pour l'agriculture, la question du renouvellement des générations d'exploitants (30 % des agriculteurs devraient partir à la retraite dans les cinq prochaines années) et la difficulté à accéder au foncier pour les nouveaux entrants. Ces derniers font face en effet à l'augmentation des prix à l'hectare (le prix des terres et prés libres non bâtis a augmenté de plus de 60 % en euros constants depuis 1997¹⁷) et à la concurrence d'exploitations toujours plus grandes (le nombre moyen d'hectares par exploitation est passé de 29 à 69 sur la même période¹⁸). Cette stratégie d'agrandissement est principalement liée à une tentative, souvent peu récompensée, de compenser les faibles revenus agricoles en augmentant les volumes par l'agrandissement. Les exploitations deviennent souvent trop lourdes à gérer et de plus en plus difficiles à reprendre par un individu.

Une agriculture plus résiliente et plus performante sur le plan environnemental implique que l'accès au foncier pour les nouveaux entrants soit facilité, notamment pour le cas des « non issus du milieu agricole » (NIMA) ou hors cadre familiaux... (voir ci-après proposition 8 et encadré 4).

De même, contrairement à une idée communément admise selon laquelle les exportations agricoles contribuent grandement à la sécurité alimentaire mondiale, l'Europe est en fait une importatrice nette de calories¹⁹. En effet, même si l'Union européenne est aujourd'hui le premier exportateur mondial de produits agricoles en valeur, elle exporte des produits à forte valeur ajoutée économique mais à faible valeur calorique ou nutritive (pour ne pas dire négative) : les vins et les vermouths sont les principaux produits exportés suivis par les spiritueux et les liqueurs, viennent ensuite les aliments pour nourrissons, puis diverses préparations alimentaires, le chocolat, les pâtes et la pâtisserie. En revanche, elle importe chaque année des produits destinés à l'alimentation animale (y compris les tourteaux d'oléagineux et le soja pour 30 millions de tonnes) et des produits utilisés comme ingrédients dans la transformation²⁰ (comme l'huile de palme). En réalité, aujourd'hui, malgré toutes nos exportations, c'est le reste du monde qui contribue à nous nourrir plutôt que l'inverse.

Cela questionne la résilience globale du système agricole et alimentaire français et ses impacts environnementaux. À cela s'ajoute le risque à moyen terme que fait peser le changement climatique sur nos capacités de production. Indépendamment des efforts à réaliser en matière d'atténuation, l'agriculture française devra s'adapter massivement aux effets d'un réchauffement climatique même limité à + 1,5 °C pour conserver une agriculture productive et rémunératrice. Cela ne pourra pas reposer uniquement sur le progrès

¹⁷ Source : SAFER.

¹⁸ Source : AGRESTE.

¹⁹ Source : IDDRI.

²⁰ L'Union européenne importe également énormément de fruits et légumes (premier poste d'importation) mais il s'agit essentiellement de ceux qui ne sont pas produits dans l'Union, ou seulement dans une faible mesure, tels que les fruits tropicaux, le café, le thé et les fruits secs ainsi que les fruits frais (qui représentaient 23,4 % des importations en 2018).

technologique ou la construction de retenues d'eau – même si les deux seront nécessaires (innovations variétales, technologiques, culturelles) – mais aussi sur une évolution profonde de la structuration des exploitations, des filières et des territoires. Par exemple, d'après l'ADEME, sur les 26 Mha nécessaires à l'alimentation de la population, plus du tiers sont des surfaces mobilisées hors de France alors que 12 Mha sont utilisés en France pour des productions dédiées à l'exportation (vins et alcools, céréales, lait et produits laitiers). Renforcer la résilience du système supposerait ainsi de produire probablement un peu moins de vin, de blé et de colza et de réorienter les surfaces libérées vers des cultures vivrières (maraîchage, fruits, protéines végétales).

Réaffirmer notre souveraineté alimentaire suppose également d'aborder plusieurs défis, dont certains sont communs avec ceux de la transition écologique, notamment :

- **le défi de l'émergence de nouvelles filières agricoles (protéines végétales, fruits et légumes) et industrielles** – notamment sur le biocontrôle ou les engrais organiques en substitution des intrants (engrais azotés minéraux ou pesticides) aujourd'hui majoritairement importés – ainsi que de nouveaux circuits de distribution ;
- **le défi de la formation** pour accompagner les transitions (la surface agricole étant limitée et en réduction, relocaliser certaines productions suppose nécessairement de repenser la place de certaines cultures « exportatrices » et de former les agriculteurs qui devront changer de production) ;
- **le défi de la transition alimentaire** pour favoriser de nouveaux comportements de consommation ;
- **le défi de l'adaptation au changement climatique**, qui constitue l'enjeu majeur des prochaines années pour l'agriculture française.

Au final, poursuivre à la fois la transition écologique de l'agriculture et la souveraineté alimentaire de notre pays implique une évolution profonde des systèmes de production et de consommation afin de remettre le territoire et l'alimentation au centre de nos préoccupations. Ces deux grands objectifs peuvent aller de pair, si l'on accepte de passer par un moment de « destruction créatrice » et de l'accompagner. Renforcer la souveraineté alimentaire de la France peut avoir des effets extrêmement positifs sur l'environnement et la création de richesses à condition que l'évolution de nos systèmes de production aille de pair avec celle

des modes de consommation. Agriculteurs, consommateurs et acteurs des filières doivent être associés et embarqués dans ce mouvement et cette « Ferme France 2050 ». Les plans de relance et « France 2030 » pour le côté public, et la mobilisation à venir du marché sur des enjeux comme le carbone, la biodiversité ou les conditions d'élevage du côté privé, en dégagant des moyens inédits pour l'agriculture, peuvent être des leviers importants pour accompagner ces évolutions à condition d'être correctement ciblés.

3. QUELS CHANTIERS À OUVRIR ?

3.1 CHANTIER 1 : CONSTRUIRE UN NOUVEAU CONTRAT SOCIAL POUR NOTRE ALIMENTATION

Ce projet pour l'agriculture française, et les chantiers politiques qu'il suppose, doivent faire l'objet d'une appropriation par l'ensemble des acteurs et ne pas être vécus par les agriculteurs comme un nouveau « diktat ». Les objectifs européens ont besoin aussi de faire l'objet d'une pédagogie approfondie. Cette vision est d'autant plus nécessaire qu'il s'agit d'accorder des temporalités différentes : le temps long des transitions agricoles et l'exigence d'immédiateté des citoyens et de la politique moderne.

Par ailleurs, la conflictualité de la transition agricole souligne un problème de méthode et de gouvernance de ce processus. Le secteur agricole et agroalimentaire est en retard par rapport à d'autres secteurs économiques : il n'y a pas de vision partagée entre les acteurs sur *ce qu'il faut faire* avant même de parler de *comment le faire*. Le secteur de la production primaire souffre aussi d'une mobilisation quasiment inexistante du secteur privé amont et aval pour financer cette transition : aujourd'hui la quasi-totalité des financements de l'agriculture proviennent de fonds publics ou d'un financement intermédié classique assuré par les grandes banques commerciales²¹.

Il apparaît nécessaire de mettre en place une gouvernance adaptée de la transition agricole en France fondée sur un nouveau contrat social entre l'amont et la production, entre la production et l'aval, ainsi qu'avec les pouvoirs publics et la société civile. C'est l'ensemble des acteurs qu'il faut embarquer car les enjeux de la transition vers une agriculture régénératrice et un modèle agro-écologique ne peuvent pas être simplement réglés *ex abrupto* par la contrainte réglementaire ou économique. La transition écologique de

²¹ Source : I4CE.

l'agriculture ne se fera ni sans les agriculteurs ni contre eux. Elle doit les associer le plus étroitement possible. Pour cela, elle ne doit pas être perçue par le monde agricole comme une contrainte extérieure que la société et le pouvoir politique lui imposent, mais d'abord comme une réponse aux problèmes et aux difficultés qu'il rencontre d'ores et déjà et qu'il doit surmonter.

C'est pourquoi il faut rapidement jeter les bases d'une transition écologique négociée avec le monde agricole en mettant sur la table non seulement les objectifs de cette transition et les normes correspondantes mais aussi les perspectives de progrès, la nécessité d'adapter la structuration des organismes agricoles à ces nouveaux défis (réviser l'organisation en mode filière pour mettre en place une structuration plus globale et transversale des enjeux agricoles et alimentaires) et les enjeux de mieux vivre pour le monde agricole lui-même et pour ses clients finaux : les consommateurs. Autrement dit, il faut proposer aux agriculteurs un contrat de transition à négocier avec eux et les autres parties prenantes.

Ces dernières comprennent naturellement les pouvoirs publics, les industriels de la chaîne agroalimentaire, les consommateurs, mais aussi les collectivités territoriales et en particulier les métropoles : plusieurs d'entre elles ont déjà signé des pactes alimentaires territoriaux (PAT) avec leurs territoires environnants, qui permettent de mettre en place des circuits de distribution courts vers les cantines scolaires et administratives ou vers les restaurants d'entreprise qui rejoignent le pacte. Ces instruments, aujourd'hui sans doute insuffisamment encadrés, sont de nature à réconcilier villes et campagnes et à rappeler aux premières à la fois leurs dépendances et leurs responsabilités vis-à-vis des secondes. Au-delà de leurs effets symboliques, ces pactes permettent d'ouvrir de nouveaux marchés et de stabiliser sur la durée des débouchés pour une agriculture plus diversifiée.

Il faut aussi s'interroger sur les raisons qui ont conduit les précédentes grandes initiatives de négociation – que ce soit dans le cadre du Grenelle de l'environnement ou dans celui des États généraux de l'alimentation – à des résultats en demi-teinte, voire à des déceptions. Il semble notamment évident que la négociation doit se déployer à l'échelle des territoires autant qu'à l'échelle nationale : les enjeux ne sont pas partout les mêmes, les problématiques de l'élevage porcin en Bretagne, des céréaliers de la Beauce, des cultures fruitières du Sud-Est ou du maraîchage dans le voisinage des métropoles ont peu de points communs. En outre, il est parfois plus facile au niveau local de donner la parole aux nouveaux entrants et aux nouveaux entrepreneurs agricoles et de mobiliser l'ensemble des corps sociaux et

professionnels concernés. Bref, nous avons besoin d'innover également dans les formats de discussion et de délibération, ainsi que dans la façon de fixer collectivement et individuellement les objectifs et engagements et de raconter les résultats.

Cette gouvernance de la transition agricole pourrait s'imaginer en trois temps :

- négociation d'un projet et d'une vision au niveau national impliquant les grands acteurs et les filières, par exemple sous la forme d'assises et sur la base d'une feuille de route collective pendant six à neuf mois ;
- construction d'accords et compromis au niveau des bassins de production régionaux et des territoires sur une logique de contractualisation pendant douze mois ;
- reprise éventuelle des enseignements des différentes négociations (nationale et locales) dans la loi ou les règlements.

Pour co-construire ce contrat, la France pourrait s'inspirer de ce qui a été fait récemment en Allemagne concernant la désindustrialisation de l'élevage (Commission Borchert) ou un nouveau contrat social (Commission pour l'avenir de l'agriculture) et qui a permis de développer des visions de l'avenir partagées ainsi que des feuilles de route claires pour les pouvoirs politiques fédéraux et locaux. L'enjeu sera aussi de redéfinir la fonction symbolique de l'agriculteur dans notre pays. Cette dernière est encore très marquée par une vision romantique du milieu rural et de l'exploitation agricole, qui ne correspond plus vraiment à la réalité quotidienne et économique des exploitations actuelles ni aux évolutions à venir pour relever les grands défis des prochaines années. Indépendamment des choix politiques, les exploitations de demain seront très probablement plus grandes – sauf à imaginer un retour à la terre massif de nombreux de nos concitoyens –, plus technologiques et plus complexes car moins spécialisées. Les agriculteurs devront être des chefs d'entreprise polyvalents et très qualifiés.

Encadré 3 : l'exemple de la Commission pour l'avenir de l'agriculture en Allemagne

La Commission pour l'avenir de l'agriculture (ZKL) avait été lancée par la chancelière Merkel le 7 septembre 2020 à l'issue de grandes manifestations agricoles. Composée de vingt-quatre représentants du monde de l'agriculture, de l'industrie et d'associations de protection de l'environnement, des consommateurs et des animaux, la commission – indépendante – était présidée par le président de l'Académie des sciences et des lettres (un germaniste spécialisé dans la période médiévale) et épaulée par six scientifiques des principaux instituts de recherche allemands. La Commission – où seuls les présidents des organisations avaient le droit de participer – devait travailler à l'élaboration d'un nouveau pacte social entre agriculteurs et société civile, afin de mettre en accord les ambitions écologiques, la valorisation des services rendus par les agriculteurs et la viabilité économique des exploitations. Le rapport final formule un certain nombre de recommandations

permettant d'atteindre la vision d'avenir tracée par la « jeune génération ». Ce rapport a été adopté à l'unanimité des membres de la Commission, et chaque parti politique a annoncé vouloir s'en inspirer, y compris donc ceux de la coalition actuellement au pouvoir. Le nouveau ministre fédéral de l'Agriculture s'est ainsi engagé à en faire la ligne directrice de son action.

Ce mode nouveau de gouvernance ouvert et consultatif, distinct des grand-messes du passé (Grenelle de l'environnement, États généraux de l'alimentation...), facilitera l'appropriation d'un nouveau modèle de développement en remettant les citoyens au cœur de la décision publique et en se fondant sur la construction de compromis garantissant le respect des grands équilibres environnementaux, la souveraineté alimentaire et la dimension rémunératrice de l'agriculture.

Quant à la seconde étape du processus – la construction d'accords et de compromis au niveau territorial –, nous suggérons que les régions soient en charge de l'organisation du processus. Elles ont les moyens et la capacité de faire entrer dans la discussion, aux côtés des acteurs du monde agricole, les entreprises qui sont à la tête des filières aujourd'hui, les élus locaux (enjeux d'urbanisme notamment), les entrepreneurs volontaires et tous les maillons des chaînes de valeur. La région désignerait pour cela une équipe pilote autour d'une personne inclusive qui associerait, pour mener l'opération, des experts et des moins experts.

Ces différents ateliers permettront également de proposer une transformation cohérente de la politique agricole commune (PAC) dès la prochaine programmation (2027-2034).

PROPOSITION 1 : Créer dès 2022 une commission indépendante des ministères avec pour mission de proposer, sous un an, une feuille de route pour la transition agroécologique en France d'ici 2030-2040 qui servira de cadre à des assises de l'agriculture pour une traduction législative et la mobilisation des acteurs nationaux de l'amont et de l'aval notamment.

PROPOSITION 2 : Demander aux régions d'organiser des ateliers décentralisés au niveau des bassins de production pour traduire dans des contrats locaux de transition le cadre national (cf. proposition 4 de la note « Gouverner la transition écologique » de Terra Nova²²).

²² « Gouverner la transition écologique », Terra Nova (tnova.fr).

PROPOSITION 3 : Reprendre les éléments nécessaires à la mise en œuvre des contrats dans une loi de programmation de l'agriculture et de l'alimentation.

3.2 CHANTIER 2 : DÉCARBONER LA PRODUCTION AGRICOLE ET ENRAYER LE DÉCLIN DE LA BIODIVERSITÉ

C'est le chantier le plus « multifacettes » et le plus large. Il peut néanmoins s'organiser autour de plusieurs propositions fortes en articulation avec les fonds disponibles dans le plan de relance et le plan « France 2030 ».

PROPOSITION 4 : Réorienter progressivement l'ensemble des soutiens publics à l'agriculture qui ne sont pas compatibles avec la préservation de l'environnement (principe « *do not harm* »), y compris les aides de la PAC, vers la transition écologique et les soutiens à l'investissement d'ici 2030²³, notamment en liant leur montant à l'atteinte de résultats écologiques (ce qui implique le déploiement d'instrument d'évaluation des résultats au niveau européen sans surcoûts pour les agriculteurs). Le nouveau gouvernement allemand le propose notamment en prévision du prochain exercice de la PAC en 2027.

PROPOSITION 5 : Obtenir un engagement des secteurs de l'amont, de l'agroalimentaire et de la distribution à financer la transition vers une agriculture à haute diversité biologique et régénératrice au niveau européen sur le modèle des coalitions d'acteurs. La distribution et l'industrie agroalimentaire disposent, à travers leurs cahiers des charges, d'un levier extrêmement puissant pour entraîner les agriculteurs dans une évolution des pratiques écologiques. Par exemple, quand 70 % de la grande distribution allemande – hard-discounter compris – s'engagent à avoir éliminé d'ici 2030 de leurs rayons la viande ne respectant pas les plus hauts standards de bien-être animal, cela constitue un élément majeur pour faire évoluer toute une filière. On peut ainsi imaginer des engagements similaires de la grande distribution sur d'autres sujets que le bien-être animal (les pesticides, l'agriculture régénératrice, etc.). L'amont a, lui, la responsabilité de fournir les technologies adaptées à ces nouvelles pratiques. Cet engagement de l'aval devra passer par le développement d'outils financiers innovants en matière de portage du foncier ou de contractualisation (sur le modèle des « *contracts for difference* ») pour que le coût de la transition ne repose pas à 100 % sur les agriculteurs ou sur les pouvoirs publics²⁴. De

²³ Cf. note 10 : « Les 26 Mds d'euros de subventions publiques (aux revenus et à l'investissement) et d'exonérations de taxes et de cotisations sont trop largement attribuées selon des critères incompatibles avec l'émergence d'un système alimentaire durable. » Source : I4CE <https://www.i4ce.org/wp-core/wp-content/uploads/2021/10/Decryptage-des-financements-du-systeme-alimentaire-francais-et-de-leur-contribution-aux-enjeux-de-durabilite.pdf>

²⁴ A titre d'exemple, on peut penser à l'Initiative pour une transition agroécologique (ITAE) de Danone : grâce à une contractualisation entre industriels et agriculteurs à long terme sur des volumes et des prix supérieurs à ceux du

même, les secteurs de l'amont (semenciers, marchands d'intrants, etc.) devraient à moyen terme être concernés par un système de pollueurs-payeurs afin de les inciter à proposer des solutions viables économiquement et écologiquement aux agriculteurs. Ces évolutions supposent aussi la mise en place d'un étiquetage obligatoire (cf. chantier 3).

PROPOSITION 6 : Adapter les programmes de formation agricole – initiale et continue –, en intégrant les compétences nécessaires aux agriculteurs pour être des chefs d'entreprise polyvalents, et soutenir l'émergence d'une véritable offre de conseil indépendant.

PROPOSITION 7 : Développer des outils de diagnostic et d'affichage de la qualité des sols, en se dotant d'un objectif à dix ans sur la régénération des sols qui sont le plus dégradés.

PROPOSITION 8 : Faciliter le portage du foncier et des exploitations par des fonds publics ou privés (cf. encadré 4).

PROPOSITION 9 : Mettre en place des tableaux de bord par filière, avec des indicateurs de suivi des évolutions des pratiques. Amener, par la loi, une transparence totale des évolutions des pratiques (mise en valeur des efforts et aussi des retards).

Encadré 4 : Une nouvelle politique de la terre pour favoriser la transition écologique et la transition générationnelle

L'enjeu est de diversifier davantage les types de financement pour réussir la transition écologique et faciliter le portage du foncier – principal investissement et capital en agriculture. Par ailleurs, le moment de la transmission d'une exploitation est un moment décisif pour engager un changement profond. Face à l'agrandissement des exploitations et au risque climatique, il devient de plus en plus difficile pour un jeune agriculteur de financer son installation sans s'endetter fortement. De plus, il le fait aujourd'hui sans réellement connaître la « qualité » du bien qu'il acquiert (de même pour ses financeurs).

Afin de répondre à ces problèmes d'accès au marché et de favoriser les réorientations de systèmes agricoles au moment des transmissions, deux nouveaux outils pourraient être développés.

Développer et généraliser le diagnostic de résilience environnementale

Ce diagnostic aurait deux volets.

◆ Un volet « sol » : à chaque changement d'exploitant (fermier ou cession), le propriétaire d'une parcelle aurait la responsabilité de faire réaliser un diagnostic de l'état du sol (taux de carbone, pollution, etc.)

marché, et à un partenariat public-privé, l'initiative prévoyait d'accompagner les agriculteurs vers une transition biologique ou agroécologique.

de la parcelle concernée. En fonction de la qualité du sol, une lettre serait attribuée à la parcelle – comme pour un logement avec le diagnostic de performance énergétique (DPE). Cela permettrait de garantir l'information et la transparence à destination du repreneur – souvent un jeune qui s'endette fortement – sur un élément essentiel de son entreprise et donc de mieux segmenter le marché foncier selon la qualité des biens. Ce signal serait aussi une incitation pour les propriétaires à améliorer la qualité des parcelles – par exemple à travers le stockage de carbone qui améliore la productivité du sol ou la réduction des phytosanitaires pour réduire la pollution résiduelle. Il permettrait enfin de suivre l'évolution de la qualité des sols entre deux cessions.

◆ Un volet « exploitation » : à chaque cession/transmission d'une exploitation dans son ensemble, le jeune agriculteur qui souhaite pouvoir bénéficier d'aides publiques à l'installation devrait réaliser une analyse de résilience environnementale. Cette analyse qui intégrerait les diagnostics sols à la charge du propriétaire aurait pour vocation d'évaluer l'adaptation de l'orientation culturale de l'exploitation aux impacts du changement climatique. Cette analyse – au même titre que les exigences de qualification minimale ou de business plan déjà nécessaires dans la législation actuelle – serait également exigée dans chaque dossier de demande d'aide à l'installation pour s'assurer que le projet du nouvel installé est cohérent avec l'évolution du climat. Cela obligerait le nouvel installé à interroger en profondeur le modèle d'exploitation et sa résilience sur la durée de vie d'une exploitation et probablement à susciter des évolutions de pratiques.

Créer des outils de portage du foncier

Deux types de fonds pourraient être envisagés.

◆ Un fonds de portage public-privé : la Banque des territoires pourrait développer un fonds abondé par l'épargne citoyenne – type livret A ou Livret développement durable – pour financer l'achat de foncier, qui serait ensuite loué à des agriculteurs porteurs de projets agroécologiques en s'appuyant sur un bail rural environnemental (BRE) d'une durée minimale de neuf ans assorti d'une option d'achat à terme. Pour assurer une évaluation correcte des projets, la banque ferait appel à des experts de terrain. L'expertise apportée serait subventionnée par la puissance publique, via la labellisation de ce service en Service d'intérêt économique général (SIEG). Ce fonds pourrait se concentrer principalement sur les « mauvais actifs », c'est-à-dire les sols présentant un mauvais diagnostic de résilience environnementale.

◆ Le développement des foncières privées autour de la rémunération du carbone : les capitaux seraient 100 % privés, à la différence des groupements fonciers agricoles ou viticoles, une partie de la rémunération du capital ne serait pas fondée sur la hausse anticipée du prix du foncier mais sur la rémunération du carbone stocké. Le fermier bénéficierait des aides publiques réorientées vers le financement des investissements (haies, matériel de non-labour²⁵, etc.) et des pratiques (légumineuses, rotation et diversification des cultures), la foncière valoriserait le carbone stocké sous forme de crédits CO₂ (avec une méthodologie certifiée par un tiers indépendant) et l'amélioration de son capital (un sol avec plus de matière organique). La Commission européenne travaille au développement d'une certification pour les cycles du carbone durables dans le secteur agricole, qui devra respecter cette approche systémique pour pouvoir être porteuse de véritables transformations. Le portage du foncier par un fonds indépendant limiterait les phénomènes d'endettement ou de surendettement liés à la reprise des exploitations. C'est un moyen de contourner une imperfection du marché. Si l'agriculteur s'endette pour reprendre une exploitation et qu'il porte l'ensemble du risque, il a intérêt à assurer la productivité en premier et donc à rester dans un système intensif. Dans ces conditions, il n'a plus forcément les moyens d'investir à nouveau pour financer les infrastructures écologiques. Par ailleurs, la question de la gestion du carbone dans les sols dépasse la seule durée de vie économique d'une exploitation. Avec un système de portage du foncier et de paiement pour services environnementaux, on peut découpler le problème. L'investisseur porte le foncier – le capital –, reçoit en retour un revenu

²⁵ Machine de fauche, rouleau pour coucher les herbes, système de « griffage » du sol, etc.

– le fermage – corrélé à la qualité de l'actif loué (un sol en bonne santé certifié par un diagnostic se louera plus cher qu'un sol en mauvaise santé) et valorise *in fine* son capital par l'amélioration de la qualité du sol sur la durée de l'exploitation. De son côté, l'agriculteur investit dans la transition écologique avec le soutien du public (aides « Mesures agro-environnementales et climatiques »/MAEC, aides aux investissements, etc.) et reçoit en retour un revenu complémentaire lié à ses investissements sous la forme de crédits carbone ou biodiversité – qui rémunèrent les flux et non les stocks – sur la durée de l'exploitation. Cela suppose néanmoins de réformer le contrôle des structures et d'accepter de nouvelles formes de structures foncières, qui existent marginalement aujourd'hui, moins fondées sur l'approche traditionnelle faisant de l'agriculteur le nécessaire propriétaire de ces terres. Cette vision historique et culturelle associant propriété foncière et exploitation agricole pourrait ainsi se transformer.

Sur ce chantier, des propositions complémentaires sur la formation, l'installation et la structuration de filières sont envisageables.

3.3 CHANTIER 3 : RÉUSSIR UNE TRANSITION ALIMENTAIRE PROGRESSIVE ET JUSTE

C'est un élément essentiel pour réussir la transition écologique en garantissant des débouchés aux agriculteurs – et donc une rémunération – mais c'est aussi un enjeu de santé publique et de cohésion sociale. La transition vers une production agricole plus durable et plus locale ne peut se faire au détriment des plus pauvres. La responsabilité des pouvoirs publics est de soutenir la demande pour de nouveaux régimes alimentaires moins carnés, moins transformés, plus bio et plus locaux.

PROPOSITION 10 : Négocier avec les distributeurs un engagement volontaire de leur part à proposer au moins 70 % de produits « origine France » sur les produits agricoles non transformés d'ici 2027 pour favoriser le consommateur local²⁶.

PROPOSITION 11 : Déployer au niveau français, et si possible européen dans le cadre de la réforme du Règlement européen relatif à l'information du consommateur, un affichage environnemental obligatoire des produits alimentaires pour donner aux consommateurs une information fiable sur les ordres de grandeur de l'impact de ses choix alimentaires sur le climat et la biodiversité.

²⁶ Si l'Etat n'a pas le droit d'imposer réglementairement une origine des produits sans porter atteinte aux règles du marché intérieur européen et à la libre circulation des biens, un acteur privé est libre de se fournir où il le souhaite et d'adapter sa stratégie d'approvisionnement pour favoriser le local.

PROPOSITION 12 : Mener des campagnes de communication massives pour valoriser les diètes moins carnées et plus équilibrées, plus conformes aux recommandations nutritionnelles vigueur. Cela passe par :

- ◆ des recommandations alimentaires (Programme national pour l'alimentation/PNA) et nutritionnelles (Programme national nutrition santé/PNNS) qui assument le développement des protéines végétales et la promotion de régimes alimentaires moins carnés et moins transformés ;
- ◆ la mobilisation de chefs réputés pour inventer et promouvoir une gastronomie plus fondée sur les protéines végétales et la viande de grande qualité ;
- ◆ la création de « cuisines ouvertes » – sur le modèle des maisons de l'alimentation ou des « tiers-lieux alimentaires » – sur le territoire avec pour mission d'informer, de former, d'émanciper et de donner un accès à une alimentation saine et durable aux populations les plus fragiles et la massification des projets alimentaires territoriaux ;
- ◆ l'encadrement de la publicité sur les produits agroalimentaires à destination des enfants et le renforcement de l'éducation à l'alimentation – notamment au sein des établissements de l'Éducation nationale ;
- ◆ la généralisation au niveau européen d'un système d'étiquetage nutritionnel obligatoire dans le cadre de la réforme, prévue en 2023, du Règlement européen relatif à l'information du consommateur prenant en compte au-delà de la composition nutritionnelle des aliments également le degré de transformation et les repères de consommation²⁷.

PROPOSITION 13 : Soutenir l'accès à une alimentation saine et durable via des « coups de pouce » au pouvoir d'achat sous forme de chèques verts²⁸ ou de bonification des chèques restaurants sous condition environnementale.

PROPOSITION 14 : Augmenter la part obligatoire des menus végétariens dans les cantines scolaires et les restaurants d'entreprise. La loi EGalim du 30 octobre 2018 prévoyait une expérimentation de deux ans d'un menu végétarien hebdomadaire en restauration collective scolaire publique et privée, de la maternelle au lycée. Cette expérimentation a été engagée à compter du 1^{er} novembre 2019. La loi « Climat et résilience » adoptée en 2020 est venue entériner cette expérimentation : dès 2023, tous les gestionnaires, publics et privés, de restauration scolaire devront proposer un menu végétarien par semaine. En revanche, l'obligation de proposer une option végétarienne chaque jour dès 2023 dès lors qu'un choix multiple de menus existe ne vaut que pour les restaurants gérés par l'État (ministères, entreprises et établissements publics) – et ni dans le milieu scolaire ni dans le secteur privé. Sur la base d'une première évaluation de l'expérimentation en milieu scolaire, il apparaît que, dans certains cas, le menu végétarien

²⁷ Au-delà du Nutriscore, des approches plus globales comme l'indice NutriRecipe de l'Université de Halle (The nutriRECIPE-Index) ou l'indice NOVA pourraient être approfondies.

²⁸ « Le Chèque vert : instrument de sortie de crises », Terra Nova (tnova.fr).

permet de réduire le gaspillage (dans 18 % des cas) et de réaliser des économies permettant ainsi d'augmenter la qualité des produits. Par ailleurs, cette mesure est essentielle pour diversifier les sources de protéines (le ratio protéines animales/protéines végétales (PA / PV) aujourd'hui évalué à 70 % / 30 % doit passer à 50 % / 50 % selon les recommandations nutritionnelles). Par ailleurs, l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation (ANSES) a souligné dans un avis récent²⁹ que l'augmentation du nombre de menus végétariens n'était pas contraire à l'équilibre nutritionnel des enfants. L'obligation de la loi « Climat et résilience » pourrait ainsi être étendue à l'ensemble de la restauration collective. Pour les petits établissements ne proposant pas plusieurs menus quotidiens, le nombre de repas végétariens pourrait être augmenté à deux ou trois fois par semaine.

3.4 CHANTIER 4 : ADAPTER NOTRE AGRICULTURE AU CHANGEMENT CLIMATIQUE

Pour garder une agriculture productive, qui contribue à la sécurité alimentaire des Français et dégage un revenu décent pour les agriculteurs, des plans d'adaptation devront être élaborés et construits de manière décentralisée. Ce chantier suppose de développer dans chaque territoire et bassin de production une gouvernance adaptée.

Ce chantier s'articule avec les annonces du plan « France 2030 » (2 Md€ pour l'agriculture), notamment le volet innovation génétique, avec le volet « investissement dans les agroéquipements » du plan de relance et les financements du PIA4, 4^e Programme d'investissements d'avenir, (870 M€) qui peuvent cofinancer une partie importante d'un futur plan d'adaptation. La transition vers une agriculture à forte diversité biologique et régénératrice constitue également une protection en soi (plus de diversité, plus de biomasse, plus de rétention d'eau dans les sols, etc.).

PROPOSITION 15 : Diriger la majorité des soutiens de France 2030 et du PIA4 à l'innovation pour améliorer la productivité de l'agroécologie et à l'adaptation au changement climatique de la production agricole via les solutions fondées sur la nature et non uniquement sur le progrès technique (nouvelles techniques de sélections végétales, numériques et robotiques) ou la construction de réserves d'eau. Si ces dernières technologies sont bien sûr nécessaires, elles disposent déjà de budgets de R&D conséquents par les grands acteurs privés du secteur. En revanche, il est essentiel de pouvoir soutenir publiquement la R&D sur la sélection variétale plus traditionnelle, sur l'agriculture biologique, sur le biocontrôle, les intrants, pesticides et médicaments

²⁹ Menu végétarien hebdomadaire à l'école : l'ANSES en appui à l'expérimentation.

naturels (cuivre, tisanes et autres préparations naturelles). Ces fonds pourraient aussi venir cofinancer des investissements en infrastructures écologiques – comme les haies ou l’agroforesterie – qui permettent de lutter contre les inondations et le stress hydrique lié aux sécheresses³⁰.

PROPOSITION 16 : Vérifier que les plans d’adaptation au changement climatique développés par chaque filière dans le cadre du « Varenne de l’eau et de l’adaptation au changement climatique³¹ » comportent une déclinaison par grande région et privilégie, à chaque fois que cela est possible, l’adaptation des pratiques culturales et la prévention des dommages (par exemple l’installation d’ombrières ou de filets anti-grêle), plutôt que le recours à des technologies non encore existantes (comme des variétés dites « résistantes » encore non développées et non déposées) ou à une logique de « réparation » par l’assurance. Les adaptations réglementaires et financières nécessaires à la mise en œuvre de ces plans pourront être reprises dans le cadre des différents contrats de transition (cf. chantier 1).

3.5 CHANTIER 5 : UNE POLITIQUE COMMERCIALE COHÉRENTE POUR DONNER UNE CHANCE À NOS AGRICULTEURS

Avec le Pacte vert et ses déclinaisons que sont les stratégies « Biodiversité » et « De la ferme à la table », l’Union européenne s’est engagée dans une transition sans précédent et inégalée au niveau mondial de ses secteurs agricole et alimentaire. Ces efforts seront vains si les dommages évités sur nos territoires se déplacent hors des frontières de l’Union européenne : les gains environnementaux seront nuls ou négatifs, et les coûts sociaux chez nous – en termes d’emplois et de vitalité des territoires ruraux notamment – certains.

La politique commerciale de l’Union européenne doit permettre d’éviter au maximum ces « fuites environnementales » et peut aussi avoir un effet d’entraînement sur les pays tiers. Cette politique doit permettre de s’assurer que les produits mis sur le marché de l’Union, qu’ils soient d’origine européenne ou importée, garantissent aux consommateurs européens un même niveau de protection de la santé et de l’environnement.

³⁰ Il faut notamment mettre en regard les 75 M€ sur trois ans du plan « haies » lancé en 2021 par le gouvernement avec les 600 M€ par an envisagé dans la réforme du financement de l’assurance récolte climatique.

³¹ <https://agriculture.gouv.fr/mots-cles/varenne-de-leau>

PROPOSITION 17 : Généraliser l'application des clauses miroirs dans les règlements sectoriels de l'Union européenne, c'est-à-dire que les mêmes règles sanitaires et phytosanitaires, y compris les limites maximales de résidus de pesticides, s'appliqueront à l'importation de produits agricoles également produits dans l'UE. C'est ce qui a été fait avec l'interdiction d'importer de la viande aux hormones ou plus récemment au sujet des antibiotiques de croissance. Les limites maximales de résidus de pesticides doivent également être baissées au minimum détectable dès lors que des risques graves pour la biodiversité sont avérés, comme c'est le cas pour l'utilisation des néonicotinoïdes sur les pollinisateurs. Un renforcement de cette législation européenne pour explicitement inclure la biodiversité dans son champ d'application pourrait être nécessaire.

PROPOSITION 18 : Interdire au niveau de l'Union européenne l'exportation des produits phytosanitaires dont l'utilisation est interdite en Europe. Outre la question d'ordre moral, rien n'empêche ces produits de revenir en Europe après avoir été utilisés pour la production de denrées ailleurs sur la planète.

PROPOSITION 19 : Garantir la prise en compte des enjeux environnementaux et sociaux dans la négociation des accords de libre-échange (ALE) par la Commission. Dans le cadre de la révision actuelle de la politique commerciale de l'UE, il est nécessaire d'inscrire que l'accès au marché européen constitue un levier de négociation et d'incitation au relèvement, à l'échelle planétaire, des standards face à des problèmes globaux. Aujourd'hui, certaines préférences tarifaires de l'Union européenne sont déjà conditionnées au respect de critères précis par les pays tiers (par exemple pour la viande bovine). Cela pourrait être systématisé dans la négociation des futurs ALE.

PROPOSITION 20 : Le renforcement de la politique commerciale ne peut pas faire l'économie d'une réflexion sur notre capacité à assurer sa mise en œuvre. Les capacités douanières pour effectivement contrôler les importations en Europe sont parfois insuffisantes, dépendant des choix politiques nationaux tout comme des situations budgétaires de chaque pays. Une initiative européenne pour renforcer ou créer une force douanière commune aurait beaucoup de sens.