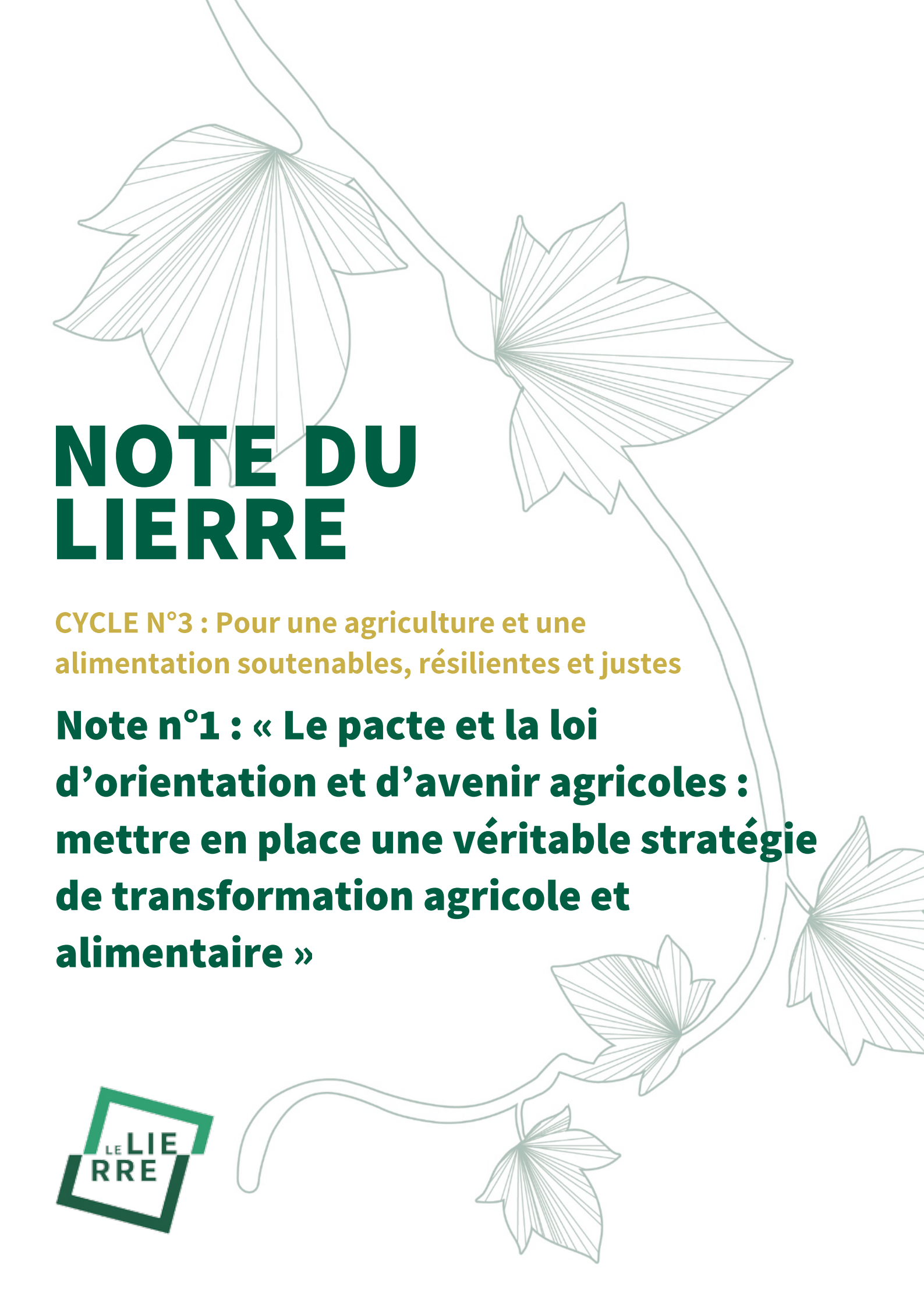


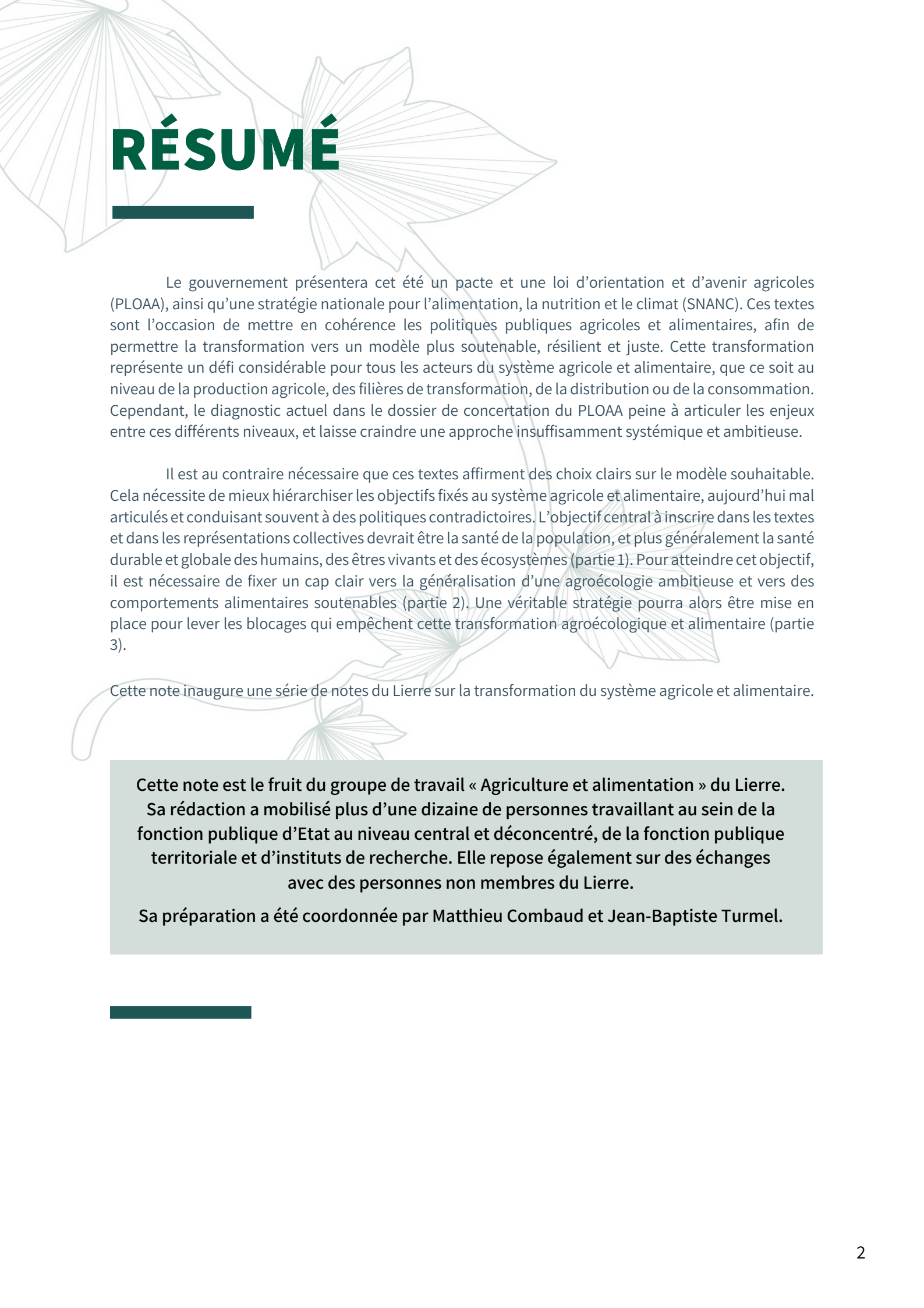


NOTE DU LIERRE

**CYCLE N°3 : Pour une agriculture et une
alimentation soutenables, résilientes et justes**

**Note n°1 : « Le pacte et la loi
d'orientation et d'avenir agricoles :
mettre en place une véritable stratégie
de transformation agricole et
alimentaire »**





RÉSUMÉ

Le gouvernement présentera cet été un pacte et une loi d'orientation et d'avenir agricoles (PLOAA), ainsi qu'une stratégie nationale pour l'alimentation, la nutrition et le climat (SNANC). Ces textes sont l'occasion de mettre en cohérence les politiques publiques agricoles et alimentaires, afin de permettre la transformation vers un modèle plus soutenable, résilient et juste. Cette transformation représente un défi considérable pour tous les acteurs du système agricole et alimentaire, que ce soit au niveau de la production agricole, des filières de transformation, de la distribution ou de la consommation. Cependant, le diagnostic actuel dans le dossier de concertation du PLOAA peine à articuler les enjeux entre ces différents niveaux, et laisse craindre une approche insuffisamment systémique et ambitieuse.

Il est au contraire nécessaire que ces textes affirment des choix clairs sur le modèle souhaitable. Cela nécessite de mieux hiérarchiser les objectifs fixés au système agricole et alimentaire, aujourd'hui mal articulés et conduisant souvent à des politiques contradictoires. L'objectif central à inscrire dans les textes et dans les représentations collectives devrait être la santé de la population, et plus généralement la santé durable et globale des humains, des êtres vivants et des écosystèmes (partie 1). Pour atteindre cet objectif, il est nécessaire de fixer un cap clair vers la généralisation d'une agroécologie ambitieuse et vers des comportements alimentaires soutenables (partie 2). Une véritable stratégie pourra alors être mise en place pour lever les blocages qui empêchent cette transformation agroécologique et alimentaire (partie 3).

Cette note inaugure une série de notes du Lierre sur la transformation du système agricole et alimentaire.

Cette note est le fruit du groupe de travail « Agriculture et alimentation » du Lierre. Sa rédaction a mobilisé plus d'une dizaine de personnes travaillant au sein de la fonction publique d'Etat au niveau central et déconcentré, de la fonction publique territoriale et d'instituts de recherche. Elle repose également sur des échanges avec des personnes non membres du Lierre.

Sa préparation a été coordonnée par Matthieu Combaud et Jean-Baptiste Turmel.

I. Une nécessaire hiérarchisation des objectifs au service de la santé des humains, des êtres vivants et des écosystèmes

A. De nombreux objectifs non atteints

Le Code Rural et plus largement les politiques nationales et européennes fixent de nombreux objectifs au système agricole et alimentaire : assurer une alimentation suffisante et de qualité, soutenir le revenu des agriculteurs et agricultrices, protéger l'environnement, veiller au bien-être animal, permettre la souveraineté alimentaire, renforcer les exportations, etc.

Cependant, beaucoup de ces objectifs ne sont pas atteints : en France, 5,5 millions de personnes ont eu recours à l'aide alimentaire en 2018¹ ; en 2020, près de 5% des agriculteurs et agricultrices ont dégagé un excédent brut d'exploitation négatif après aides² ; le suicide chez les agriculteurs et agricultrices est plus fort que dans toute autre catégorie sociale³ ; la balance commerciale agroalimentaire est déficitaire pour les fruits et légumes et les huiles⁴ ; la part du bio dans la restauration collective publique est loin de l'objectif de 20%⁵, et les pollutions aux produits phytosanitaires et nitrates demeurent élevées⁶.

B. Un échec dû en particulier aux contradictions entre objectifs et entre politiques publiques

Plusieurs objectifs fixés par le Code Rural sont mal articulés entre eux voire entrent en opposition frontale⁷. Par exemple, la quête de compétitivité favorise dans certaines filières une production massive et à bas coût aux nombreux effets pervers. Cette production s'appuie en effet sur des solutions techniques (produits phytosanitaires, engrais de synthèse, importation de nourriture animale, mécanisation, irrigation), paysagères (destruction des haies) et organisationnelles (spécialisation des exploitations et des territoires, contractualisation entre maillons de la filière), avec des impacts négatifs : dégradation des écosystèmes menaçant la pérennité de la production agricole et réduisant les services écosystémiques (régulation du cycle de l'eau, stockage de carbone, etc.), contribution aux changements climatiques, conditions de vie dégradées des agriculteurs et agricultrices⁸ et des travailleurs et travailleuses des industries agroalimentaires⁹, vulnérabilité de territoires spécialisés face aux chocs. **Cette stratégie de coûts faibles n'est en outre pas forcément favorable pour la balance commerciale**, car elle nécessite l'importation d'intrants (énergie, engrais, nourriture animale). Elle expose également les producteurs et productrices aux risques d'évolution des prix internationaux et d'émergence de concurrents plus compétitifs¹⁰. Ce système conduit par ailleurs à une surproduction pour dégager des marges sur des produits de faible valeur, ce qui favorise le gaspillage alimentaire à toutes les étapes de la production à la consommation. **A contrario, le développement de modes de production plus respectueux de l'environnement, des conditions de vie des agriculteurs et agricultrices et de la santé induit des rendements souvent plus faibles, et nécessite une valorisation économique plus**

¹ IGAS (2019)

² MASA (2022, p. 69)

³ Site de Vie publique France consulté le 29 mai 2023 <http://www.vie-publique.fr/en-bref/277663-suicides-dans-le-monde-agricole-aider-les-agriculteurs-en-difficulte>

⁴ MASA (2022, p. 131)

⁵ En 2022, le chiffre atteint était de 7% (Cour des comptes, 2022)

⁶ CGAAER - CGEDD (2021). Voir également une carte de l'utilisation des pesticides <https://www.banquedesterritoires.fr/une-carte-interactive-sur-lutilisation-des-pesticides-dans-chaque-commune>

⁷ France Stratégie, 2021

⁸ Spoljar, 2021

⁹ <https://www.anact.fr/filiere-alimentaire-les-enjeux> (consulté le 22 avril 2023)

¹⁰ cf les cas des filières sucre après la suppression des quotas, ou le cas de la filière "poulet grand export" (Chatellier et al., 2015)

importante des productions (filières courtes, signes de qualité, etc.). Le prix potentiellement plus élevé qui en résulte (cf. II.B) peut orienter la consommation vers des produits importés de moindre qualité¹¹.

Ces contradictions entre objectifs se traduisent par des décisions publiques fréquemment incohérentes. Malgré les discours et mesures en faveur de la transition agroécologique, des pratiques bénéfiques pour l'environnement et la santé telles que le bio sont victimes de moyens structurellement insuffisants¹² et de revirements de politiques publiques¹³. En outre, des aides rapides et massives face aux crises confortent le modèle intensif dominant (270 M€ d'aides sans contreparties à la filière porcine en 2022¹⁴), alors que la filière bio en plein marasme reçoit des aides tardives et limitées (aide limitée à 10 M€ en février 2023, rehaussée à 200 M€ en mai 2023). Certaines réponses aux crises reviennent même sur des acquis, comme les dérogations à certaines règles agroécologiques de la PAC dans le contexte de la guerre en Ukraine.

L'incohérence des décisions publiques ralentit les transformations vers des pratiques plus bénéfiques pour la population, les agriculteurs et agricultrices et l'environnement. Elle suscite un doute sur l'engagement des pouvoirs publics dans l'évolution du modèle agricole et alimentaire. Cela dissuade les acteurs de s'engager dans les transformations nécessaires, étant donné la prise de risque importante que représente la transition. L'absence de mesures structurelles et pérennes de soutien à l'agriculture biologique en réponse à la crise du secteur fait même craindre un cercle vicieux de déstructuration de la filière¹⁵. En outre, le manque de moyens fait que les objectifs environnementaux sont perçus comme des contraintes étouffantes par certains agriculteurs et certaines agricultrices et comme un poids sur le pouvoir d'achat. **Cela braque une partie de la population contre la transformation agroécologique, alors que des politiques publiques adaptées et un discours plus clair permettraient de faire de cette transformation une opportunité pour améliorer le bien-être individuel et collectif.** Ces incohérences conduisent en outre à entretenir un système à deux vitesses, avec d'une part une production intensive à bas coût accessible au plus grand nombre et d'autre part une production aux standards plus élevés largement réservée à une population plus aisée.

C. La nécessité de donner la priorité à l'accès pérenne à une alimentation variée, suffisante et de qualité, et plus largement à la santé durable et globale des humains, des êtres vivants et des écosystèmes

Un objectif consensuel fixé au système alimentaire est de garantir l'accès à une alimentation variée, suffisante et de qualité. Derrière cet objectif se trouve l'idée de garantir la santé nutritionnelle des populations. Par cohérence, le système agricole et alimentaire devrait aussi préserver les autres dimensions de la santé : des pratiques agricoles visant l'alimentation de la population à tout prix mais qui dans le même temps favorisent les cancers, détruisent l'environnement, réduisent la capacité nourricière des écosystèmes à moyen terme et usent physiquement et psychologiquement les agriculteurs et agricultrices n'ont aucun sens. **Le système agricole et alimentaire doit donc contribuer à la bonne santé physique et mentale des générations actuelles et futures,** en garantissant l'accès à une alimentation adaptée, en préservant un environnement de vie sain et en assurant des conditions de vie décentes aux producteurs et productrices¹⁶. Cela nécessite des écosystèmes en bonne santé : seuls des

¹¹ Chatellier et al. (2015)

¹² Cour des comptes (2022)

¹³ Cf par exemple la suppression des aides au maintien en 2017 (Cour des comptes, 2022, p. 21)

¹⁴ <https://www.gouvernement.fr/actualite/un-plan-de-sauvegarde-de-la-filiere-porcine>

¹⁵ <https://www.banquedesterritoires.fr/agriculture-bio-le-gouvernement-annonce-un-plan-de-soutien-de-200-millions-deuros>

¹⁶ Sur cette multidimensionnalité cf. CNA (2022, pp. 13-14)

écosystèmes fonctionnels et résilients peuvent assurer de manière pérenne la production alimentaire, l'épuration des eaux, ou la séquestration du carbone nécessaires au bien-être des populations ; seuls des écosystèmes non pollués offrent un cadre de vie sain. La bonne santé des végétaux et des animaux est également fondamentale, d'un point de vue éthique et pour limiter la propagation d'épidémies transmissibles à l'homme, la fragilisation d'écosystèmes ou la baisse de la production agricole. **L'objectif global du système agricole et alimentaire doit donc être de contribuer à la santé durable et globale des humains, des êtres vivants et des écosystèmes, en écho au concept de One Health¹⁷.**

Proposition n°1 : *Dans le Code Rural, mettre au premier plan l'objectif de garantir la santé durable et globale des humains, des êtres vivants et des écosystèmes.*

¹⁷ <https://www.anses.fr/fr/content/one-health-une-seule-sant%C3%A9-pour-les-%C3%AAtres-vivants-et-les-%C3%A9cosyst%C3%A8mes> (consulté le 31 mai 2023)

II. L'indispensable transformation vers une agroécologie ambitieuse et une alimentation soutenable, qui permet de dépasser les contradictions actuelles

A. La nécessité de généraliser une agroécologie ambitieuse et des comportements alimentaires soutenables

Pour atteindre une santé durable et globale, tous les modèles agricoles et tous les comportements alimentaires ne se valent pas. Des modifications profondes des modes de production et de consommation sont à penser simultanément, et clarifier la nature de ces transformations est un préalable indispensable pour mettre en place les politiques publiques adaptées.

Il est nécessaire de sortir du modèle productiviste dominant et des effets pervers qu'il entraîne en généralisant une agroécologie ambitieuse. Les systèmes agroécologiques s'appuient sur les processus biologiques et préservent le bon fonctionnement des écosystèmes et leur potentiel productif¹⁸. A ce jour, la mise en avant de l'agroécologie¹⁹ dans les politiques publiques est insatisfaisante : d'une part les systèmes agroécologiques sont simplement vus comme des systèmes possibles parmi d'autres, et d'autre part l'agroécologie est souvent réduite à une somme d'évolutions à la marge du système actuel²⁰. Au contraire, tout notre modèle agricole doit être orienté vers une agroécologie ambitieuse, basée sur des modifications profondes des systèmes de production à l'échelle des exploitations et des territoires, passant notamment par la diversification des productions et la combinaison entre cultures et élevage non-industriel.

Pour répondre aux préoccupations environnementales, sociales, éthiques et sanitaires, la généralisation de cette agroécologie ambitieuse est indissociable d'une évolution des comportements alimentaires²¹, consistant en particulier à favoriser les aliments d'origine végétale, si possible de saison, locaux et peu transformés, et obtenus dans des conditions équitables pour les agriculteurs et agricultrices, respectueuses de l'environnement et du bien-être animal. Ces évolutions sont nécessaires pour réduire la pression sur les écosystèmes, pour diminuer la contribution de l'alimentation aux changements climatiques, et pour éviter que la généralisation de l'agroécologie ne conduise à une forte hausse des importations²². En outre, ces évolutions de la production et de la consommation réduiront le gaspillage alimentaire en améliorant l'adéquation entre production et besoins de la population.

¹⁸ cf notamment Wezel et al. (2018) et INRAE (2019). En particulier, "les agrosystèmes intègrent les fonctionnalités écologiques qui garantissent leur propre pérennité, notamment en termes de reconstitution de stocks de nutriments et de maintien du potentiel productif" (INRAE, 2019)

¹⁹ Dans la suite de cette note, le terme "agroécologie" fait référence à la mise en œuvre de systèmes agroécologiques, en reconnaissant la diversité de ces systèmes.

²⁰ par exemple, amélioration de la technique d'irrigation ou du ciblage de l'application de produits phytosanitaires, sans vision systémique à l'échelle de l'exploitation ou du territoire

²¹ cf <https://www.mangerbouger.fr/l-essentiel/les-recommandations-sur-l-alimentation-l-activite-physique-et-la-sedentarite>, ainsi que CNA (2022)

²² Schiavo et al. (2021)

Proposition n°2 : *Dans le Code Rural, (i) faire de l'agroécologie l'horizon pour le système agricole dans son ensemble et clarifier le fait que l'agroécologie recherchée implique des approches systémiques à l'échelle des exploitations et des territoires pour assurer la pérennité des fonctions écologiques, dont le maintien du potentiel productif et (ii) faire de la soutenabilité des comportements alimentaires une priorité, en s'appuyant notamment sur les recommandations du Conseil national de l'alimentation (CNA).*

B. Le dépassement de la contradiction entre objectifs

Pour ses détracteurs, la transformation vers l'agroécologie et des comportements alimentaires soutenables empêcherait d'atteindre d'autres objectifs fixés au système agricole et alimentaire. Il est au contraire temps de dépasser ces oppositions en ayant une approche systémique de la transformation envisagée et en pensant des politiques publiques adaptées, à la mesure du défi considérable que représente cette transformation pour l'ensemble des acteurs.

L'agroécologie et des comportements alimentaires soutenables doivent être reconnus comme des conditions de la sécurité alimentaire, et non plus comme en contradiction avec elle. À court terme, l'agroécologie peut conduire à des rendements plus faibles que les pratiques intensives, mais contrairement à ces dernières elle maintient la capacité nourricière des écosystèmes à long terme. Elle constitue donc un investissement dans l'avenir. L'évolution simultanée des comportements alimentaires permettra de rendre la consommation compatible avec une production contrainte par les changements climatiques et la réduction des rendements. De nombreux travaux ont montré que cette transformation agroécologique et alimentaire était réalisable à large échelle²³.

Il faut dépasser la vision simplificatrice consistant à dire que des pratiques plus respectueuses de l'environnement et des conditions de vie des agriculteurs et agricultrices rendraient l'alimentation moins accessible à cause de coûts de production plus élevés. D'abord, le système actuel ne permet de faibles coûts de production qu'au prix de nombreux coûts cachés, notamment en termes de santé et de pollution²⁴. Ces coûts cachés se traduisent par un moindre bien-être²⁵ et par des dépenses collectives de santé ou de dépollution, financées par l'impôt et la dette. **L'agroécologie limite les coûts cachés et génère des services écosystémiques réduisant certains besoins d'investissement**²⁶. La transformation agroécologique et alimentaire permettra donc une moindre dépense collective et de meilleures conditions de vie, au bénéfice des agriculteurs et agricultrices et du reste de la population. Ensuite, **l'impact de la transformation agroécologique et alimentaire sur l'accessibilité de l'alimentation est complexe et doit être analysé en détail.** Premièrement, les coûts de production par hectare sont généralement inférieurs en bio comparé au conventionnel grâce à un moindre recours aux intrants, même si cet effet peut être compensé par de moindres rendements²⁷. Deuxièmement, cette transformation devrait réduire les coûts liés aux intermédiaires grâce au développement des circuits courts, ainsi que les coûts liés au gaspillage alimentaire. Troisièmement,

²³ INRAE (2023), Schiavo et al. (2021), IAASTD (2017), Solagro (2016)

²⁴ CGDD (2015)

²⁵ En particulier pour les populations modestes n'ayant pas accès à une alimentation de qualité ou un cadre de vie sain, et pour les agriculteurs et agricultrices, exposé.e.s aux produits phytosanitaires et souvent peu rémunéré.e.s.

²⁶ Par exemple dans les technologies de stockage d'eau ou de carbone, etc.

²⁷ Cf. par exemple (Cour des comptes, 2022), France Stratégie (2020), Ploeg et al. (2019).

l'augmentation de la part des aliments d'origine végétale aura un impact favorable sur le budget des consommateurs et consommatrices. **Ces évolutions positives devront être accompagnées de mesures garantissant que toutes et tous puissent choisir une alimentation saine et durable, dans une logique de sécurité sociale élargie à la santé durable et globale** : par exemple un meilleur partage de la valeur²⁸, l'adaptation de la restauration collective, un soutien financier direct aux ménages (cf. III.B).

La transformation agroécologique et alimentaire impliquera des modifications profondes des emplois et des activités, avec des opportunités mais aussi des risques qui doivent être anticipés et accompagnés. La modification des pratiques agricoles et des comportements alimentaires rendra moins nécessaires certaines activités de transformation ou de distribution, ce qui pourrait induire des pertes d'emploi dramatiques pour les individus et les territoires concernés. Pour anticiper et sécuriser les évolutions professionnelles et le devenir de ces territoires, il est nécessaire de réunir dès aujourd'hui les acteurs des filières, les territoires et les administrations concernées pour concevoir une stratégie de transformation et d'accompagnement. En parallèle, **la transformation agricole et alimentaire nécessitera sur tout le territoire de nombreuses créations d'emplois dans la production, la transformation et la distribution**²⁹. Il faudra non seulement compenser le départ en retraite d'ici 10 ans de 40% des agriculteurs et agricultrices, mais aussi augmenter leur nombre car l'agroécologie demande une main d'œuvre plus nombreuse et davantage formée aux approches systémiques. Pour cela, **il est indispensable de renforcer l'attractivité du métier d'agriculteur et d'agricultrice. La transformation agroécologique et alimentaire y contribuera en améliorant leurs conditions de vie** : meilleure situation financière, moindre exposition aux pesticides, revitalisation des territoires ruraux, revalorisation de la profession aux yeux de la société en lui donnant un rôle central dans le bien-être de la population et la protection de l'environnement, lien renforcé avec la population grâce à aux développement des circuits courts. Au-delà, **le renforcement de l'attractivité appelle des mesures favorisant une meilleure conciliation entre vie privée et vie professionnelle et une meilleure connaissance du monde agricole par la population.** Par exemple, des stages en milieu agricole pour les collégiennes et collégiens pourraient être envisagés. A condition que l'attractivité soit renforcée, les départs à la retraite pourront être vus comme une occasion de favoriser l'installation d'agriculteurs et agricultrices avec des projets agroécologiques. Cela nécessitera toutefois d'améliorer les possibilités d'accès au foncier³⁰.

C. Une prise de distance avec certains objectifs finalement secondaires

Prioriser l'objectif de santé durable et global implique de remettre en question certains objectifs actuellement fixés au système agricole et alimentaire.

L'objectif de faire de l'agriculture un grand secteur exportateur en misant sur la compétitivité-coût doit être abandonné, car il contrarie la recherche de la santé durable et globale des humains, des êtres vivants et des écosystèmes. La transformation agroécologique et alimentaire

²⁸ Certaines marges aujourd'hui anormalement hautes dans la grande distribution (Cour des comptes, 2022) devront être réduites par des politiques adaptées.

²⁹ La création nette de 500 000 emplois est avancée (Shift project, 2022, p. 165)

³⁰ Ce point sera détaillé dans une future note du Lierre.

permettra d'atteindre cette santé globale en favorisant la consommation d'aliments sains et produits dans des conditions respectant l'environnement et les conditions de vie des producteurs et productrices. Ces conditions ne peuvent être obtenues si la priorité est donnée à la recherche d'un coût toujours plus faible pour être compétitif face aux producteurs étrangers. Renoncer à cette recherche de coûts toujours plus faibles nécessite toutefois d'éviter que les consommateurs et consommatrices ne se détournent de la production française au profit d'aliments importés moins chers mais de moindre qualité, car cela se ferait au détriment des agriculteurs et agricultrices françaises, et plus généralement de la santé globale. Cela pourrait passer par un renforcement des mécanismes de protection commerciale³¹. Surtout, il faudra assurer que toute la population ait financièrement et matériellement accès à cette alimentation de qualité et que les systèmes alimentaires se structurent davantage à l'échelle des territoires³². **Il ne s'agit pas de s'isoler des autres pays**, mais de réserver l'importation à certaines situations assurant des standards de qualité équivalents en France et dans le pays partenaire, et d'exporter des produits obtenus dans de meilleures conditions sociales et environnementales qu'actuellement. L'évolution simultanée de la production et de la consommation en France et Europe permettra de ne pas pénaliser les pays dépendant fortement des exportations françaises³³.

Les innovations technologiques peuvent être utiles sous certaines conditions, mais ne doivent pas être érigées en pierre angulaire de la transformation, et encore moins comme un objectif en elles-mêmes. Des innovations peuvent aider à suivre l'état des cultures, réduire la pénibilité ou le gaspillage, informer les consommateurs et consommatrices ou coordonner les acteurs à l'échelle des territoires³⁴. Toutefois, vouloir trouver une solution à tous les problèmes du système agricole et alimentaire par les innovations technologiques risque d'empêcher les transformations systémiques en entretenant l'illusion de la possibilité de se contenter d'ajustements à la marge et en orientant les financements vers des technologies spécifiques et non vers des évolutions systémiques. Les innovations technologiques soulèvent en outre un certain nombre de risques³⁵ : (i) elles induisent des coûts cachés mal connus (consommation d'énergie et de ressources, pollutions lors de la fabrication); (ii) à l'échelle systémique, un modèle reposant trop sur les technologies serait vulnérable face aux risques internationaux sur la disponibilité et le coût de l'énergie et des ressources; (iii) à l'échelle individuelle, les agriculteurs et agricultrices risquent de tomber dans une dépendance technique et financière vis-à-vis des fournisseurs de technologies. En outre, certaines technologies se substituent au travail humain. Cela est parfois vu comme un avantage dans un contexte de difficulté à recruter. Toutefois, il est préférable de recourir à une main d'œuvre accrue en améliorant l'attractivité du métier d'agriculteur et agricultrice (cf. II.B). Outre que cela limiterait l'exposition aux risques associés aux innovations technologiques, cela permettrait de revitaliser les territoires ruraux et ainsi d'y améliorer les conditions de vie, notamment en y ramenant des services publics. **Les innovations technologiques doivent donc rester un outil à utiliser de manière ciblée et avec sobriété concernant l'usage d'énergie et de matière.**

³¹ Schiavo et al. (2021). Il est actuellement possible d'interdire les importations de produits susceptibles de constituer un risque pour la santé humaine, cf par exemple <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000047341155>

³² Ces trois points (protection commerciale, accès à une alimentation de qualité et reterritorialisation de l'alimentation) seront détaillés dans de prochaines notes du Lierre.

³³ Schiavo et al. (2021), Solagro (2016)

³⁴ Bellon-Maurel et al. (2022)

³⁵ Bellon-Maurel et al. (2022), Atelier paysan (2021)

III. La nécessité d'une stratégie donnant de la visibilité aux acteurs, adossée à des moyens adaptés

A. La nécessité d'une stratégie systémique

La transformation agroécologique et alimentaire représente un défi inédit, et ne peut reposer uniquement sur la responsabilité des individus. Elle nécessite une stratégie systémique intégrant tous les acteurs, qui permettra l'évolution coordonnée des pratiques de production, de transformation, de distribution et de consommation. Le rôle de la puissance publique sera de planifier, de mettre en place le cadre de gouvernance³⁶, de lever les blocages et d'orienter les choix des acteurs en donnant de la visibilité sur les objectifs et en assurant la bonne allocation des moyens. Cette stratégie sera à construire avec tous les acteurs pour tenir compte des évolutions de la société et des spécificités des territoires, et devra tenir compte des incertitudes sur les conditions environnementales futures. Elle devra notamment prendre en charge les risques financiers lors des transitions, ainsi que le besoin d'accompagner techniquement les transitions, de sécuriser les trajectoires professionnelles et d'accompagner les territoires. La Stratégie Nationale pour l'Alimentation, la Nutrition et le Climat (SNANC) peut former la base de cette stratégie, et le PLOAA devra donc être parfaitement articulé avec elle. L'ambition de cette stratégie devra se refléter dans les positions françaises au niveau européen, notamment dans le cadre de la stratégie *De la ferme à la fourchette*³⁷, de la préparation de la future PAC et des négociations d'accords commerciaux.

Proposition n°3 : *Assurer la cohérence entre le PLOAA, la SNANC et les positions européennes de la France pour former les bases d'une stratégie systémique, et associer tous les acteurs pertinents à la préparation de cette stratégie.*

B. L'impératif de réorienter massivement les soutiens financiers, réglementaires et techniques

La transformation agroécologique et alimentaire impose de réorienter massivement les moyens financiers, dans le cadre d'une programmation pluriannuelle permettant aux acteurs d'anticiper le soutien public sur lequel ils peuvent s'appuyer.

Un premier objectif est d'aider les agriculteurs et agricultrices à financer leur transition, en prenant en compte leur situation financière, les coûts d'investissement et de fonctionnement induits par la transition, et les risques financiers qu'elle induit. **Cela nécessite la réorientation des aides de la PAC dès la programmation en cours³⁸ en ajustant le Plan stratégique national (PSN)**, alors qu'en 2021 près de 90 % des aides PAC pouvaient être considérés comme dommageables à l'environnement³⁹. Il serait souhaitable de (i) renforcer le soutien aux pratiques agroécologiques ambitieuses via les mesures

³⁶ Ce point fera l'objet d'une future note du Lierre

³⁷ https://food.ec.europa.eu/horizontal-topics/farm-fork-strategy_en

³⁸ 9 milliards d'euros annuels sur 2023-2027

³⁹ IGEDD et IGF (2022). Il faut toutefois souligner que les aides de la PAC sont soumises à des conditionnalités agro-environnementales.

agroenvironnementales et climatiques (MAEC), les aides au bio et l'écorégime⁴⁰ et (ii) renforcer la conditionnalité sociale et environnementale d'accès aux aides. Afin d'accompagner l'accroissement des besoins en main d'œuvre induit par la transition agroécologique, cette réorientation des aides de la PAC pourrait être l'occasion de prendre en compte le recours à la main d'œuvre dans le calcul des aides. **Les soutiens publics octroyés hors PAC devraient également être réorientés vers l'agroécologie et assortis de conditionnalités plus fortes.** Par exemple, la construction d'une retenue de substitution pour l'irrigation ne devrait être autorisée et soutenue financièrement que lorsqu'elle est nécessaire au développement de l'agroécologie sur le territoire, que les acteurs prennent des engagements ambitieux en faveur de l'agroécologie, et que l'utilisation de la réserve est conditionnée à la mise en œuvre de ces engagements. En parallèle de la réorientation des aides, **il pourrait être envisagé d'augmenter progressivement le coût de pratiques à abandonner⁴¹. Des mesures devront également être prises pour assurer que les financements privés se réorientent vers l'agroécologie⁴².**

Il sera nécessaire de soutenir financièrement et techniquement la réorganisation des filières de transformation et de commercialisation ainsi que la structuration de filières émergentes⁴³ pour assurer que les agriculteurs et agricultrices s'engageant dans la transformation de leur système trouvent des débouchés pour leurs produits. Cela pourrait passer par le renforcement de l'Agence bio⁴⁴ et par les plans de structuration des filières pilotés par France Agrimer. Les interprofessions et les instituts techniques agricoles sont indispensables à ces évolutions et pourraient davantage être orientés en ce sens⁴⁵.

Les soutiens publics devront également favoriser les évolutions des comportements alimentaires. A court terme, cela devrait passer par un soutien financier et technique renforcé pour atteindre les cibles d'alimentation bio et sous signe de qualité dans la restauration collective publique. Atteindre ces cibles aurait un effet systémique de structuration des filières⁴⁶. Les récentes annonces sur le sujet vont dans le bon sens, mais devraient être étendues aux établissements ne dépendant pas de l'Etat⁴⁷. Plus largement, il est nécessaire de permettre un accès plus démocratique à une alimentation saine et durable⁴⁸. Cela requiert de favoriser l'évolution des pratiques alimentaires individuelles ainsi que de donner aux collectivités les moyens de mettre en place des systèmes alimentaires durables. En particulier, les expérimentations autour de la sécurité sociale de l'alimentation⁴⁹ pourraient être soutenues.

Pour assurer l'efficacité de ces aides aux différents maillons de la chaîne allant de la production à la consommation, un suivi rigoureux des progrès devra être mis en place. Il permettra de prendre rapidement des mesures complémentaires lorsqu'il apparaît que des cibles ne pourront pas être atteintes

⁴⁰ L'écorégime pourrait être rendu plus incitatif en augmentant l'aide pour les pratiques agroécologiques les plus ambitieuses et en renforçant progressivement les critères pour bénéficier de ces aides.

⁴¹ Par exemple en augmentant le coût d'utilisation de produits phytosanitaires ou d'engrais de synthèse, dans certaines conditions

⁴² FNH (2021). Ce point sera abordé dans une future note du Lierre.

⁴³ Légumineuse et sorgho par exemple

⁴⁴ Cour des comptes (2022, pp. 166-167)

⁴⁵ Cf Cour des comptes (2022, p. 164). Ces aspects seront détaillés dans une future note du Lierre.

⁴⁶ le respect de l'objectif de 20 % d'alimentation bio dans la restauration collective publique générerait 10% de chiffre d'affaires supplémentaires pour la filière bio, soit une hausse de 1,4 Md€ (Cour des comptes, 2022)

⁴⁷ Les annonces de mai 2023 portent uniquement sur les établissements relevant de l'Etat, ce qui correspond à un soutien par la demande de 120 M€ (<https://agriculture.gouv.fr/agriculture-biologique-renforcement-du-plan-de-soutien-avec-un-appui-additionnel-de-200-meu>)

⁴⁸ Ces points seront détaillés dans une future note du Lierre.

⁴⁹ <https://securite-sociale-alimentation.org/la-ssa/>, consulté le 31 mai 2023

ou que des engagements ne sont pas respectés. Dans certains cas, l'octroi d'aides pluriannuelles devrait être conditionné au constat de progrès effectifs.

Proposition n°4 : *Imposer que toute installation se fasse dans le cadre d'un système agroécologique ou dans le cadre d'un engagement à faire évoluer un système existant vers un système agroécologique.*

Proposition n°5 : *Réorienter les soutiens financiers publics vers une agroécologie ambitieuse (PAC et hors PAC) au niveau de la production, de la transformation et de la distribution, renforcer les conditionnalités et le suivi des engagements pris, et favoriser la réorientation des financements privés.*

Proposition n°6 : *Soutenir l'évolution des comportements alimentaires en allouant les moyens nécessaires à l'atteinte des cibles d'alimentation bio et de qualité fixées à la restauration collective publique et en favorisant les expérimentations autour d'une sécurité sociale de l'alimentation et de systèmes alimentaires durables dans les territoires.*

C. L'importance de l'information

Pour impulser les changements de comportements alimentaires, il sera nécessaire d'informer l'ensemble de la population, via l'éducation mais aussi tout au long de la vie. La formation scolaire et les formations initiales et continues liées à l'alimentation devront être adaptées pour promouvoir des comportements alimentaires soutenables. Des campagnes de communication dotées de moyens suffisants devront informer sur les intérêts d'une telle alimentation, alors qu'aujourd'hui les moyens sont limités et peu prévisibles⁵⁰. L'affichage de l'impact environnemental des aliments permettant d'orienter les choix de consommation vers des pratiques alimentaires soutenables sera également crucial. A ce titre, l'expérimentation prévue par la loi climat et résilience de 2021 doit être mise à profit pour élaborer un affichage environnemental reflétant le caractère systémique de la transition agroécologique et alimentaire. **Cette information renforcée est indispensable pour donner aux individus le pouvoir de choisir leur alimentation, mais elle ne doit pas servir prétexte pour renoncer à des actions sur les autres composantes du système**⁵¹.

Proposition n°7 : *Informers sur l'alimentation soutenable dans le cadre de la formation scolaire, des formations liées à l'alimentation, et de campagnes de communication dotées de moyens suffisants et prévisibles, et mettre en place un affichage environnemental permettant d'accompagner l'évolution vers une agroécologie ambitieuse et des comportements alimentaires soutenables.*

⁵⁰ En témoigne le déblocage au coup par coup de fonds pour financer des campagnes de promotion en faveur du bio, là où une stratégie de communication plus structurelle est demandée par les acteurs (cf. notamment <https://www.fnab.org/plan-bio-une-deuxieme-mi-temps-qui-appelle-les-prolongations/>) et Cour des comptes (2022, pp. 114-115) Cour des comptes 2022, p 114-115)

⁵¹ Brocard et Saujot (2023)

Conclusion

Prendre en compte le caractère systémique des enjeux entourant l'agriculture et l'alimentation permet d'éviter le piège consistant soit à tomber dans une critique des pratiques individuelles conduisant à stigmatiser les acteurs, à crispier les positions et donc à verrouiller la situation, soit à se satisfaire d'évolutions à la marge favorisant *in fine* la perdurance du modèle dominant, insoutenable. Elle permet aussi d'intégrer dans une vision unifiée les enjeux relatifs à la production, la transformation, la commercialisation et la consommation.

La priorisation des objectifs fixés au système agricole et alimentaire autour de la recherche d'une santé durable et globale permettrait de fixer un cap clair autour de deux transformations fondamentales à poursuivre simultanément : la généralisation d'une agroécologie ambitieuse, et l'évolution vers des comportements alimentaires soutenables.

Cette transformation représente un défi considérable pour tous les acteurs, appelant une refonte des représentations collectives, du cadre juridique et de gouvernance et des politiques publiques. Elle devrait s'appuyer sur une stratégie intégrant tous les maillons du système agricole et alimentaire, concertée avec les acteurs et adaptée à chaque territoire. Pour être efficace, cette stratégie devrait notamment être basée sur une réorientation massive des aides et l'information de tous les acteurs. Le PLOAA fournit une occasion de mettre en place certains éléments de ce dispositif, en lien avec la SNANC. De futures publications du Lierre préciseront certains aspects, notamment concernant la gouvernance du système de cogestion et le fonctionnement de l'administration, l'accès au foncier, la reterritorialisation de l'alimentation, et la justice sociale et économique.

Les propositions faites dans cette note se concentrent sur des mesures au niveau français, dans le contexte du PLOAA. Naturellement, la transformation vers l'agroécologie et des comportements alimentaires soutenables devra également se faire au niveau de l'Union européenne (UE), afin d'en démultiplier les effets positifs pour atteindre une santé durable et globale. Cela permettrait en outre de bénéficier de complémentarités entre certaines productions au sein de l'UE, en parallèle de la reterritorialisation de l'alimentation. Enfin, une ambition renforcée de l'UE dans son ensemble réduirait les risques liés à la concurrence intra-européenne. Permettre ces avancées au niveau européen suppose une implication forte de la France auprès de ses partenaires, notamment dans le cadre du travail législatif en cours autour de la stratégie "de la ferme à la fourchette".

Néanmoins, il ne faut pas attendre les évolutions au niveau de l'UE pour avancer : de nombreuses mesures cruciales peuvent être adoptées au niveau national concernant le cadre stratégique, la gouvernance ou encore l'allocation des moyens, comme l'expose cette note et comme l'exposeront de futures notes du Lierre. Le fait que la Commission européenne ait critiqué en 2022 la faible ambition écologique du projet de plan stratégique national (PSN) français pour l'application de la PAC illustre bien qu'il serait fallacieux de s'abriter systématiquement derrière les contraintes européennes pour justifier la mollesse de l'action en faveur de la transformation agroécologique et alimentaire.

Références

- Atelier paysan (Ed.), 2021. Reprendre la terre aux machines: manifeste pour une autonomie paysanne et alimentaire, Anthropocène. Éditions du Seuil, Paris XIXe.
- Bellon-Maurel, Reboud, Caquet, Huyghe, Nicaud, Fontaine, Ladet, Maillard, 2022. Penser le numérique pour une agriculture durable. Ressources 12–43.
- Brocard, Saujot, 2023. Environnement, inégalités, santé: quelle stratégie pour les politiques alimentaires françaises, IDDRI.
- CGAAER, CGEDD, 2021. Contribution à l'évaluation des programmes d'actions pour la lutte contre la pollution des eaux par les nitrates d'origine agricole - Examen de la mise en œuvre de quelques mesures et des dérogations préfectorales. Identification de voies de progrès.
- CGDD, 2015. Les pollutions par les engrais azotés et les produits phytosanitaires : coûts et solutions.
- Chatellier, V., Magdelaine, P., Tregaro, Y., 2015. La compétitivité de la filière volaille de chair française: entre doutes et espoirs.
- CNA, 2022. Nouveaux comportements alimentaires : propositions d'actions pour une alimentation compatible avec des systèmes alimentaires durables - Avis n°90 du CNA.
- Cour des comptes, 2022. Soutien à l'agriculture biologique.
- FNH, 2021. Réduction des pesticides en France : pourquoi un tel échec.
- France Stratégie, 2021. Rapport d'évaluation des politiques de l'alimentation pour l'Assemblée nationale.
- France Stratégie, 2020. Les performances économiques et environnementales de l'agroécologie.
- IAASTD, 2017. Agriculture at a crossroads - Global report.
- IGAS, 2019. La lutte contre la précarité alimentaire - Evolution du soutien public à une politique sociale, agricole et de santé publique.
- IGEDD, IGF, 2022. Le financement de la stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) pour 2030.
- INRAE, 2023. Prospective : Agriculture européenne sans pesticides chimiques en 2050.
- INRAE, 2019. Réflexion prospective interdisciplinaire pour l'agroécologie.
- MASA, 2022. Graph'Agri 2022.
- Ploeg, J., Barjolle, D., Bruil, J., Brunori, G., Madureira, L., Dessein, J., Drag, Z., Fink-Kessler, A., Gasselin, P., Molina, M., Gorlach, K., Jürgens, K., Kinsella, J., Kirwan, J., Knickel, K., Lucas, V., Marsden, T., Maye, D., Migliorini, P., Wezel, A., 2019. The economic potential of agroecology: Empirical evidence from Europe. *Journal of Rural Studies*.
- Schiavo, Le Mouël, Poux, Aubert, 2021. An agroecological Europe by 2050: What impact on land use, trade and global food security?
- Shift project, 2022. Climat, crises, le plan de transformation de l'économie française. Odile Jacob, Paris.
- Solagro, 2016. Le scénario Afterres 2050.
- Spoljar, 2021. Complexité des problématiques paysannes et dispositifs d'accompagnement spécifiques - Rapport d'étude pour l'association Solidarité Paysans.
- Wezel, A., Goette, J., Lagneaux, E., Passuello, G., Reisman, E., Rodier, C., Turpin, G., 2018. Agroecology in Europe: Research, Education, Collective Action Networks, and Alternative Food Systems. *Sustainability* 10

CONTACT PRESSE :

Adam Forrai, Responsable des Affaires générales, 06. 79. 28. 75. 02,
adam.forrai@le-lierre.fr

Fondé en 2019, le Lierre rassemble plus de 1400 fonctionnaires, hauts fonctionnaires, experts, consultants, acteurs des politiques publiques, convaincus que la transformation de l'action et des politiques publiques est indispensable pour répondre aux urgences écologiques et sociales.

Pour plus d'informations ou pour rejoindre Le Lierre :

<https://le-lierre.fr/>

