



SYNTHÈSE

Le plan français de la PAC permettra-t-il d'atteindre nos objectifs de réduction des émissions agricoles ?

Compatibilité du Plan Stratégique
National de la PAC avec la Stratégie
Nationale Bas Carbone 2

Octobre 2023

Synthèse de l'étude réalisée par
Carbone 4 pour le Collectif Nourrir

Contexte



Le Plan Stratégique National (PSN) de la Politique Agricole Commune (PAC) en France est le principal levier pour permettre de financer la transition agroécologique. Alors que le ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire (MASA) estime qu'il devrait contribuer à réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) du secteur agricole de 9 à 11 %, permettra-t-il réellement de répondre à nos objectifs climat en cohérence avec la Stratégie Nationale Bas-Carbone (SNBC) ? C'est la question à laquelle cette étude entend répondre.

La Politique Agricole Commune

La PAC est négociée à l'échelon européen, puis déclinée au niveau national, au travers d'un Plan Stratégique National. Le PSN français pour la période 2023-2027 est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2023, après validation définitive le 31 août par la Commission européenne, clôturant ainsi un cycle de négociation de plus d'un an entre l'exécutif européen et la France.



9 milliards d'euros

par an pour la France



40 %

du budget européen



2023 - 2027

Période d'application de la nouvelle PAC

La Stratégie Nationale Bas-Carbone

La SNBC est la feuille de route française pour lutter contre le changement climatique. Elle fixe les budgets carbone et précise les moyens à mettre en œuvre pour respecter la trajectoire de réduction des émissions afin de limiter le réchauffement climatique bien en dessous de 2°C et d'atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050. Ces budgets carbone sont déclinés dans la SNBC par secteur (industrie, bâtiment, agriculture, transport, énergie,...).

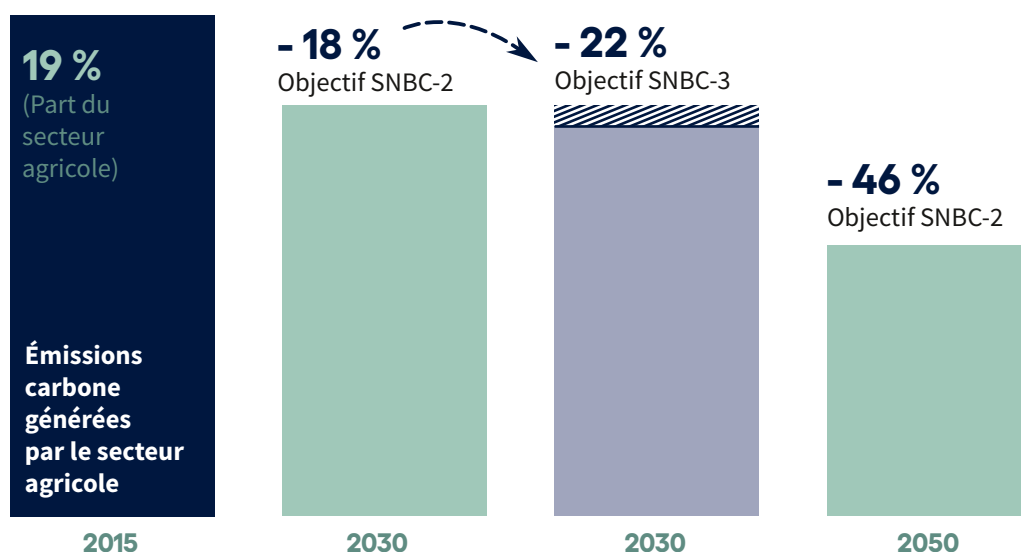
La SNBC distingue une trajectoire pour le secteur agricole « strict » (émissions liées à la production) et une trajectoire pour le secteur des terres (émissions et absorptions liées à l'utilisation des terres agricoles, leurs changements d'affectation et à la forêt).



19 %

Part du secteur agricole dans les émissions générées sur le sol français

Objectifs de réduction des émissions du secteur agricole de la SNBC



Cadrage et objectifs de l'étude



Pourquoi réaliser une étude si le calcul a déjà été réalisé dans le cadre du PSN ?

Dans le PSN français, le MASA avait déjà tenté de répondre à la question de la cohérence des mesures avec les objectifs climat, en présentant les résultats d'un calcul effectué par le CITEPA¹, selon lequel le PSN permettrait de réduire les émissions de GES entre 9 et 11 % (sur les 18 % prévus par la SNBC). **Alors même que sa contribution est censée être significative pour répondre à cet enjeu, ce résultat montre que le PSN ne permet d'atteindre qu'une grosse moitié de l'objectif.**

Si la capacité de modélisation du CITEPA et la robustesse de ses évaluations n'est pas remise en question, cette estimation ne permet pas de répondre finement à la question de l'ambition du PSN :

- L'étude du CITEPA lie les mesures prises dans le PSN à une baisse des émissions entre 2015 et 2030, alors que le PSN n'est effectif que pour la période 2023-2027, c'est pourquoi l'étude de Carbone 4 vise premièrement à considérer uniquement le périmètre de responsabilité du PSN.
- L'étude du CITEPA n'offre une analyse consolidée que pour la partie émissions et occulte donc la partie séquestrations. Aucune objectivation de la trajectoire n'est donc effectuée. Carbone 4 répond à cette lacune en complément de la comparaison **PSN / SNBC avec une trajectoire incluant les émissions et les séquestrations associées aux terres agricoles.**
- Les mesures de réduction des émissions de méthane sont très faibles dans le PSN, pourtant le CITEPA évalue une réduction de méthane allant de 9 % à 12 % à l'horizon 2030. Carbone 4 cherche ici à expliquer et nuancer ce résultat.
- Carbone 4 analyse, dans la dernière partie de l'étude, la contribution réelle des mesures complémentaires hors PSN, censées combler l'écart entre les réductions permises par le PSN et les objectifs fixés par la SNBC.

¹ Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique, chargé du calcul, de l'interprétation et de la communication de données d'émissions.

Pourquoi attendre que le PSN de la PAC réponde aux objectifs climatiques ?

Du fait de son pouvoir d'orientation des pratiques agricoles, il est clair que, sur son périmètre d'action (la période 2023-2027), le PSN de la PAC exerce une influence directe dans l'atteinte des objectifs français de réduction des émissions du secteur agricole.

Sur la période 2023-2027, la SNBC-2 prévoit :

- **Une réduction de 5 MtCO₂e² des émissions pour le secteur agricole**, dont :
 - Une réduction spécifique de 2,3 MtCO₂e des émissions annuelles sur le segment du méthane (CH₄).
 - Une réduction spécifique de 1,8 MtCO₂e des émissions annuelles sur le segment du protoxyde d'azote (N₂O).
 - Une réduction de 0,9 MtCO₂e des émissions annuelles sur le segment du dioxyde de carbone (CO₂).
- **Une réduction de 8,4 MtCO₂e si l'on inclut la trajectoire pour le secteur des terres**, la réduction de 5 MtCO₂e des émissions pour le secteur agricole s'ajoutant à une réduction des émissions des terres agricoles de 3,4 MtCO₂e.

Une baisse moins importante sur ces périmètres traduirait une dynamique défavorable. Le PSN doit ainsi jouer un rôle majeur dans l'atteinte de ces objectifs (hormis sur le segment dioxyde de carbone, pour lequel les leviers existent majoritairement hors PSN). Carbone 4 n'a pas pour autant considéré que le PSN à lui seul devait remplir l'intégralité des objectifs de la SNBC-2. Les leviers d'atténuation mis en œuvre hors PSN (méthanisation par exemple), ont été pris en compte dans l'étude, de sorte à calculer la contribution strictement attendue du PSN. Néanmoins, la dernière partie de l'étude vient largement nuancer les mesures complémentaires au PSN (label bas-carbone, plan *France Relance*, etc) mises en avant par le MASA pour combler l'écart.

Quelles sont les mesures du PSN dont la contribution aux objectifs SNBC a été analysée ?

Les leviers de réduction des émissions sur lesquels le PSN entend jouer sont les suivants :

- **Pour réduire les émissions de méthane :**
 - **Favoriser les systèmes d'élevage de taille modeste et peu intensifs**, via les aides couplées bovines.
- **Pour réduire les émissions de protoxyde d'azote :**
 - **Doubler la surface en légumineuses**, via les aides couplées légumineuses³.
 - **Doubler la surface en agriculture biologique**, en s'appuyant sur l'éco-régime⁴ bio et l'aide à la conversion.
- **Pour augmenter les capacités de séquestration du carbone :**
 - **Maintenir des prairies permanentes**, via la conditionnalité des aides⁵, l'éco-régime et les aides pour les zones de montagnes (ICHN).
 - **Planter des haies via l'éco-régime**, les aides à l'investissement et la mesure agroenvironnementale et climatique (MAEC)⁶ dédiée.

2 Millions de tonnes équivalent CO₂ (unité de mesure des émissions).

3 Les aides couplées sont les aides de la PAC corrélées à des productions spécifiques (élevage bovin, légumineuses, etc), contrairement aux aides « découplées », distribuées à l'hectare quelque soit la production.

4 L'éco-régime est l'aide de la nouvelle PAC conditionnée à des pratiques environnementales. Une production en agriculture biologique est une des façons d'émerger à ce paiement.

5 La conditionnalité correspond aux critères minimaux que les exploitants doivent remplir pour pouvoir toucher la grande majorité des aides de la PAC. Les critères de l'éco-régime sont supérieurs à ceux de la conditionnalité.

6 La MAEC est une mesure du second pilier de la PAC censée accompagner les changements de pratiques via un soutien pluriannuel.

Résultats



Un PSN insuffisant pour baisser les émissions annuelles en suivant le rythme requis par la SNBC !

- Alors que la SNBC-2 fixe un objectif de réduction de 5 MtCO₂e sur la période 2023-2027, les mesures mises en place dans le PSN, ajoutées aux autres mesures non couvertes par le PSN (méthanisation, etc), ne permettent de réaliser qu'une baisse de 3,8 MtCO₂e (en adoptant des hypothèses optimistes).
- Ce chiffre tombe à 3,1MtCO₂e lorsque sont prises en compte des hypothèses réalistes (un taux de Surface Agricole Utile (SAU) en bio de 16 % au lieu de 18 % en 2027, ainsi qu'une baisse des émissions liées à l'énergie, difficiles à décarboner, qui suivrait la tendance observée passée et non pas la trajectoire SNBC-2).
- Si l'on ajoute à cela les objectifs de la SNBC-2 en termes de séquestration par les terres agricoles, le PSN ne permet pas d'atteindre 50 % de la réduction d'émissions nécessaire sur la période 2023-27.
- Enfin, contrairement à ce qui était affiché par le MASA, les mesures hors PSN ne permettent pas de combler l'écart constaté.

L'ensemble de ces considérations nous amène à conclure que ce PSN n'est pas suffisant pour répondre aux enjeux formulés dans la SNBC : quel que soit le périmètre considéré, il ne permet pas d'atteindre les objectifs sur la période 2023-2027.

	Baisse attendue dans la SNBC sur 2023-2027 (MtCO ₂ e/an)	Baisse permise par le PSN-hypothèses optimistes (MtCO ₂ e/an)	Baisse permise par le PSN-hypothèses réalistes (MtCO ₂ e/an)
Secteur agricole - sans les terres agricoles	5	3,8	3,1
Secteur agricole - avec les terres agricoles	8,4	3,8	3,1

Publié en octobre 2023, sur la base d'une étude réalisée en novembre 2022.

Les propos de cette étude n'engagent que leurs auteurs.

Auteurs : Sylvain Borie, Carbone 4 - sylvain.borie@carbone4.com

Graphisme sur logiciels libres : Figures Libres

Crédits : Vince GX, T.Bradford, Egor Kamelev, Brooke Cagle, Gettyimage



À propos de Carbone 4

Carbone 4 est le premier cabinet de conseil indépendant spécialisé dans la stratégie bas-carbone, l'adaptation au changement climatique et la biodiversité. Animée par des valeurs d'engagement, d'intégrité et d'audace, l'équipe Carbone 4 a un objectif commun depuis 2007 : guider les organisations dans la compréhension du monde qui se dessine.



À propos du Collectif Nourrir

Le Collectif Nourrir est une plateforme française inter-organisations constituant un espace commun de réflexion et d'action, œuvrant à la refonte du système agricole et alimentaire. Rassemblant des organisations paysannes et citoyennes françaises, le Collectif travaille à la mise en place de politiques agricoles et alimentaires justes, démocratiques et écologiques, afin d'assurer notre souveraineté alimentaire, garantir le respect du Droit à l'alimentation, permettre aux agriculteurs et agricultrices de vivre de leur métier et favoriser les dynamiques du vivant.





 carbone4.com

 [@Carbone](https://twitter.com/Carbone)

 [Carbone 4](https://www.linkedin.com/company/carbone4)