

Concertation nationale sur l'énergie et le climat

CAHIER D'ACTEUR

N° 165



Fondée en 1946, la **Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles (FNSEA)**, premier syndicat agricole français, rassemble l'ensemble des productions de toutes les régions. Avec 31 associations spécialisées (céréales, lait, viandes, fruits et légumes, etc.) et plus de 212 000 adhérents, elle se bat pour accompagner les paysans français dans leurs projets et trouver des solutions à leurs difficultés quelle que soit la taille de leur exploitation, leur mode de production, leurs signes de qualité ou circuits de commercialisation (circuits courts, restauration, exportation...).

Contact :

Darrell Leroux, chargé de mission Energie Climat
darrell.leroux2@reseaufnsea.fr

Le point de vue de la FNSEA sur les documents de planification énergie climat soumis à la concertation

EN BREF

L'agriculture n'est pas un secteur comme les autres : travaillant sur le vivant, sur des cycles longs et complexes, elle est essentielle à la **souveraineté alimentaire** et contribue à la **transition de l'industrie et de l'énergie**.

Le projet de SNBC 3 fixe une trajectoire ambitieuse mais atteignable pour l'agriculture, à condition que la transition ne soit pas subie mais choisie. Cela suppose impérativement de **préserver notre capacité à produire de la biomasse, à nourrir les populations, à assurer un juste revenu aux agriculteurs et à promouvoir la compétitivité du secteur**.

Plusieurs éléments de la trajectoire interrogent : comment réduire les élevages tout en préservant les prairies ? comment mieux valoriser les effluents ? comment atteindre 21% d'agriculture biologique en cinq ans, quand la situation de la filière est aujourd'hui critique ? Les contradictions entre les différentes hypothèses sont en apparence résolues par la nécessité affichée de développer massivement certaines pratiques. **Mais il ne suffit pas de décréter le changement pour qu'il advienne** ; avoir des standards plus élevés sur le plan environnemental suppose un modèle économique permettant non seulement de **compenser les surcoûts, mais aussi de sécuriser les risques et de renforcer le revenu**.

La SNBC et la PPE fixent des trajectoires physiques et identifient certains grands leviers techniques, mais l'orientation des politiques publiques manque d'une vision globale sur **la question fondamentale du modèle économique et des financements nécessaires**.

En particulier, la place du consommateur, la répartition de l'effort sur l'ensemble de la chaîne agro-alimentaire et l'identification des obstacles à franchir, notamment sur le chiffrage des surcoûts, sont à ce jour absents des travaux de planification, qui s'arrêtent à la création de guichets d'aide dont l'efficacité est difficile à objectiver.

Il est impératif de raisonner sur **l'empreinte carbone**, en tenant compte des émissions importées, car il est inacceptable de laisser faire la baisse de la production au profit d'une hausse opportuniste des importations. La définition de budgets carbone sur ce point prévue par le projet de SNBC 3 va dans le bon sens, mais il faut prévoir une trajectoire fine par filière.

Enfin, il est nécessaire d'indiquer **les émissions évitées** grâce à l'agriculture grâce à la production de bioénergies, de biomatériaux, de biochimie ou encore grâce au stockage du carbone.

Pour des trajectoires réalistes et économiquement viables

Consommation alimentaire

Chercher à faire évoluer conjointement production et consommation est louable, mais les choix alimentaires ne se décrètent pas.

En ce qui concerne la **consommation de viande**, la tendance est à la stagnation (hausse légère sur 2021 et 2022, baisse légère sur 2023¹). Dans le même temps, la part des importations a augmenté de façon continue². Le nombre d'abattage a diminué de 9,5% de 2020 à 2023 alors que la consommation de viande bovine n'a diminué que de 3,4%. La baisse de la production de viande bovine française est ainsi compensée par la baisse de l'export et l'augmentation de l'import. L'injonction à baisser la consommation de produits animaux a ainsi davantage d'effet sur le « moral » des acteurs des filières et nuit à l'attractivité des métiers des filières, en décourageant l'installation des jeunes éleveurs et salariés. Il s'ensuit une baisse de l'activité productrice en France, compensée par une hausse des importations, au détriment du climat et de notre souveraineté alimentaire.

En ce qui concerne les **produits bio**, contrairement à la tendance identifiée dans la SNBC, les volumes consommés ont diminué de 7% en 2023³ et ne semble pas prête de s'inverser dans le contexte inflationniste. Il convient par ailleurs d'intégrer les **flux internationaux** et pas seulement le régime des Français : tout ce qui est produit en France n'est pas nécessairement consommé en France. Inversement, une réduction de la production sans évolution cohérente de la consommation se traduit systématiquement par une hausse des importations. Parmi les mesures soutenues par la FNSEA pour accompagner l'évolution de la consommation figure le **soutien à la restauration collective** avec un budget ambitieux et adapté, et l'atteinte des objectifs d'EGalim. Il convient également de **renforcer l'étiquetage de l'origine** afin de mieux informer le consommateur. L'injonction à la consommation de produits locaux demeure largement un vœu pieu, compte tenu de l'interdiction des critères régionaux dans la **commande publique**.

Les mesures se basent sur les hypothèses retenues dans le projet de Stratégie Nationale Alimentation, Nutrition et Climat (**SNANC**). L'absence de consultation

parallèle sur ce texte pose un problème de visibilité et de transparence concernant les intentions de l'Etat.

Cultures

De manière générale, les leviers techniques identifiés par la SNBC sont cohérents avec ceux développés dans la feuille de route de décarbonation des grandes cultures. Mais les trajectoires à 2030 apparaissent souvent peu en phase avec la réalité économique.

Le document vise par exemple 21% de surfaces de **grandes cultures en agriculture biologique (AB)**, soit une multiplication par trois par rapport à aujourd'hui. Compte tenu de la situation du marché du bio, marqué par une chute de la demande, une forte réduction du solde conversion-déconversion (10% en 2021 vs 2% en 2023), et une contraction de 24 000 hectares de surfaces de grandes cultures en AB en 2023, cette trajectoire est objectivement intenable. Nous demandons avant tout un **maintien des surfaces** existantes (environ 7%), un objectif déjà difficile.

Les légumineuses ont de réels avantages mais leur développement se heurte à la faiblesse des rendements à un manque de débouchés économiques. Elles doivent être encouragées en intercultures, où elles présentent le double intérêt d'absorber du carbone (à valoriser par une certification rémunératrice) et une amélioration de l'efficacité de l'apport d'azote pour la plante suivante. L'objectif de réduction de 50% des importations de soja est par ailleurs louable, mais irréaliste compte tenu de l'écart de prix entre le soja importé et les protéines végétales produites en France – et ce malgré les plans protéines qui se succèdent en vain depuis les années 1980.

Sur les **haies et l'agroforesterie**, il est nécessaire de stabiliser les financements dans le budget de l'Etat (Pacte en faveur de la haie adopté l'an dernier mais déjà menacé de rabetage dans le PLF 2025), de désanctuariser les règles d'entretien, de professionnaliser la filière (valorisation énergétique) et de mieux impliquer le propriétaire (l'autorisation du bailleur étant nécessaire pour planter).

La FNSEA encourage les **leviers d'optimisation** en cohérence avec la feuille de route : progrès variétal (efficacité de l'azote), fertilisation de précision, écoconduite, électrification des petits engins, etc. La **gestion de l'eau** doit également être intégrée pour pérenniser la capacité à produire de la biomasse, nécessaire notamment pour la décarbonation d'autres secteurs.

¹ Sources : Agreste n° 412 (juillet 2023) et Agreste n° 424 (juin 2024)

² *ibid.*

³ Les chiffres du bio, Panorama 2023, Agence bio

Elevages

L'une des principales évolutions prévues par la SNBC consiste dans le ralentissement de la décapitalisation des élevages, notamment bovins et porcins.

La FNSEA réaffirme que **la diminution des cheptels ne constitue en aucun cas une solution viable pour le climat** et demande une **étude de l'impact de la décapitalisation sur l'empreinte carbone**. Selon une analyse du Ceresco⁴, la réduction d'environ 1,8 M de têtes des cheptels bovins d'ici 2030 conduirait à augmenter les émissions importées de 5,2 MtCO₂eq, à menacer 1,4 Mha de surfaces de prairies permanentes, mais aussi à réduire de 18% la disponibilité en azote organique épandables. Or, la SNBC prévoit une réduction du cheptel bovin de 12%, soit une diminution d'environ 1,5 à 2 M de têtes, et dans le même temps un objectif de stabilisation des prairies permanentes ainsi qu'une réduction de 26% de l'usage d'engrais azotés, qui devront en partie être remplacés par des engrais organiques issus des effluents d'élevage. La cohérence globale du scénario interroge fortement et nécessite des précisions.

Par ailleurs, la FNSEA demande une **trajectoire a minima de stabilisation des cheptels**. L'Etat ne doit pas occulter sa responsabilité dans la tendance à la décapitalisation, en partie provoquée par un manque de renouvellement des porteurs de projets qui sont découragés par les contraintes de procédure (complexité des dossiers ICPE, exposition aux enquêtes publique, insécurité des décisions...).

L'augmentation du taux de bovins herbagers vise à pérenniser les prairies, mais pose là encore la question du modèle économique alors même que le changement climatique affecte déjà la pousse de l'herbe sur certaines périodes. La cohérence avec l'objectif de meilleure valorisation des effluents interroge, dans la mesure où les effluents en prairie sont bien plus difficilement récupérables, en particulier pour les bovins lait qui répandent du lisier. Le changement de régime pose une difficulté pour la constitution et la sécurisation des stocks de rations par les éleveurs, qui deviennent cruciaux dans ce contexte. Enfin, l'augmentation du régime herbager ne signifie pas nécessairement une hausse du pâturage ; l'alimentation peut être fournie par fauche, qui présente moins d'aménités environnementales.

Il est en tout cas nécessaire de prioriser les **leviers d'optimisation** permettant jusqu'à 50 % de réductions

d'émissions de méthane : sélection génétique, élevage de précision, conduite sanitaire, compléments alimentaires, évolution des rations, méthanisation, etc.

Consommation énergétique

Il est difficile de comprendre la cohérence entre d'une part la hausse des surfaces en AB (qui suppose plus de travail du sol, donc plus de consommation de fioul⁵), et d'autre part la **diminution de la consommation d'énergie et du nombre d'engins**.

Par ailleurs, la SNBC prévoit le passage de 0% actuellement à **7% de moteurs aux énergies renouvelables**. A supposer que ce chiffre s'applique aux tracteurs, et compte tenu de l'évolution du parc anticipée par la SNBC, cela représenterait environ 38 000 tracteurs roulant à l'HVO d'ici cinq ans. Alors même que cette énergie coûte jusqu'à 3 fois plus que le GNR agricole détaxé (sans compter une surconsommation de 3-4%), il paraît irréaliste qu'autant d'agriculteurs prennent cette orientation, a fortiori sans accompagnement public. Par ailleurs, la capacité des industriels de réaliser 40% de leurs ventes en renouvelable d'ici cinq ans semble hautement invraisemblable. Il est donc essentiel que les ministères relancent le **groupe de travail** sur la décarbonation des agroéquipements, suspendu depuis plusieurs mois, pour engager un travail sérieux sur le sujet.

L'absence de trajectoire à date sur la **décarbonation des bâtiments, des équipements et des serres** ne permet pas de se prononcer précisément, mais la FNSEA appelle à développer le levier de **l'autoconsommation**, notamment grâce à l'agrivoltaïsme et à la méthanisation agricole.

Enfin, la réduction envisagée de la consommation énergétique du secteur agricole en matière d'électricité et de gaz renouvelable interroge au regard de la tendance à l'autoconsommation et des besoins en énergie bas-carbone. De manière générale, il convient de **prioriser la consommation énergétique de l'agriculture** dans les politiques de hiérarchisation des usages des bioénergies.

Production énergétique

La FNSEA soutient le développement des énergies renouvelables dans les exploitations, à condition de ne pas remettre en cause la vocation agricole des sols. Il convient de visibiliser la contribution des agriculteurs à la décarbonation d'autres secteurs (**émissions**

⁴ Evaluation des impacts de la décapitalisation des élevages bovins en France, mai 2024, Interbev et Ceresco

⁵ Voir par ex. : Jean-Luc Bochu, Bernadette Risoud, Jerome Mousset.

Consommation d'énergie et émissions de GES des exploitations en agriculture biologique : synthèse des résultats PLANETE 2006.

évités). La feuille de route grandes cultures estime qu'environ 7 MtCO₂eq ont été évités en 2021 grâce aux biocarburants et biogaz (40 TWh), soit 17,5 Mt en 2030 avec 100 TWh ; jusqu'à plus de 20 Mt évitées si on ajoute la production agrivoltaïque (15 GW = environ 20 TWh annuel, soit environ 3,5 Mt évitées). Grâce aux seules énergies renouvelables, l'agriculture pourrait ainsi éviter l'équivalent de 30% de ses émissions annuelles en 2030.

Sur l'**agrivoltaïsme**, la FNSEA appelle à la définition d'une trajectoire plus ambitieuse. En l'état, le document fixe à titre indicatif environ 15 GW d'agrivoltaïsme en 2030, soit en moyenne 30 000 hectares, là où la profession agricole soutient la faisabilité de 50 000 hectares, soit environ 25 GW. Les appels d'offres de la CRE doivent s'adapter au rythme de déploiement et prendre en compte la spécificité des projets agrivoltaïques. Par ailleurs, il est nécessaire de compléter le cadre réglementaire et législatif concernant la contractualisation des projets et le partage de la valeur avec le monde agricole.

Sur le **biogaz**, la FNSEA salue l'ambition de 50 TWh pour 2030 et l'accent mis sur la valorisation des CIVE et des effluents. En revanche, la trajectoire pour 2035 apparaît trop peu ambitieuse. Les ressources en biomasse identifiées par différentes études⁶ permettent d'atteindre 120 TWh de biogaz en 2035 et 100 % de gaz renouvelables en 2050. Par ailleurs, il convient de pérenniser le tarif d'achat attractif pour les installations de petite taille ainsi que le dispositif des certificats de production de biogaz (CPB).

Sur les **biocarburants**, la SNBC vise à faire décroître la production de biocarburants de première génération (1G) au profit de la 2G, dont la viabilité économique n'est pourtant pas établie. La 1G doit être pérennisée : sa valorisation s'accompagne d'un ensemble d'autres intérêts écologiques et agroécologiques tels la diversification plus importante des cultures, la coproduction de matières végétales riches en protéines permettant de réduire les dépendances. La 1G n'est pas inflationniste ni dangereuse pour la sécurité alimentaire, car plafonnée à 7% par la directive européenne sur les énergies renouvelables (RED), et représentant moins de 3% de la SAU française. Ce débouché supplémentaire renforce la résilience des filières, ce qui permet de mieux faire face aux fluctuations des marchés et à des crises conjoncturelles (tension sur les huiles lors de la guerre en Ukraine, pénurie de gel hydroalcoolique lors de la crise Covid).

Stockage de carbone

Les agriculteurs doivent être encouragés à développer les puits de carbone et être rémunérés pour cela. Le **Label bas carbone** est un levier mais doit être stimulé, en cohérence avec le cadre européen, en plaçant des incitations fortes sur les entreprises pour l'achat de crédits carbone.

Les pratiques de **conservation des sols** peuvent être un atout y compris sur le plan économique ; mais la SNBC doit pleinement intégrer qu'un changement de pratique peut prendre jusqu'à dix ans avant de présenter des résultats tangibles.

Enfin, il convient de modérer les attentes sur le potentiel stockant des **cultures intermédiaires, des haies et de l'agroforesterie**, dès lors qu'une partie de la biomasse qui en est issue sera valorisée en production énergétique.

Conclusion

Nous recommandons à l'Etat d'adopter les orientations suivantes :

- Réaliser une étude d'impact économique et une quantification des besoins induits par les trajectoires afin de pérenniser et harmoniser les financements publics ; accompagner la définition et la mise en œuvre de nouveaux modèles économiques permettant de financer les transitions, y compris dans la chaîne de valeur (certification carbone, prix du carbone, prix de l'alimentation, primes filière...).
- Indiquer, filière par filière, l'impact d'une potentielle hausse des importations sur l'empreinte carbone du consommateur ; indiquer les émissions évitées grâce à la production de biomasse pour les autres secteurs (énergie, industrie, chimie...).
- Définir des trajectoires en phase avec la réalité économique, notamment sur l'AB, le stockage dans les prairies, la consommation alimentaire et énergétique ; intégrer les hypothèses et les trajectoires des feuilles de route de décarbonation des interprofessions grandes cultures, lait et viande.
- Rehausser l'ambition sur la production d'énergie renouvelable : 25 GW d'agrivoltaïsme (50 000 ha) ; 120 TWh de biogaz en 2035 et 100 % de gaz renouvelables en 2050 ; prévoir une hausse de la production de biocarburants 1G, en cohérence avec les besoins en biomasse.

⁶ Transitions ADEME 2050 ou Solagro pour FranceAgriMer