
ANALYSE DÉTAILLÉE

■ AGRICULTURE-ALIMENTATION

—————
RAPPORT SUR LES POLITIQUES CLIMATIQUES DANS LES TERRITOIRES
HAUT CONSEIL POUR LE CLIMAT

—————
Avril 2026

■ SOMMAIRE

INTRODUCTION P.3

**1. ENJEUX CLIMATIQUE DU SECTEUR
DANS LES TERRITOIRES** P.3

**2. RÉPARTITION DES COMPÉTENCES
ET OUTILS RÉGLEMENTAIRES** P.5

**3. INITIATIVES DANS LES TERRITOIRES
ET OUTILS MOBILISABLES** P.11

**4. FREINS ET LEVIERS A L'ACTION CLIMATIQUE TERRITORIALE
DANS LE SYSTEME ALIMENTAIRE** P.18

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES P.21

■ INTRODUCTION

Cette analyse détaillée constitue une annexe du rapport sur les politiques climatiques dans les territoires et porte plus particulièrement sur le secteur agricole et alimentaire. Elle expose les enjeux territoriaux pour le secteur, explique la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales dans ce domaine et présente ce que peuvent faire les collectivités en faveur de la transition du système alimentaire, des initiatives qu'elles mettent en œuvre et des outils qu'elles peuvent mobiliser. Les freins et leviers d'action des collectivités dans ce domaine sont également présentés.

1. ENJEUX CLIMATIQUE DU SECTEUR DANS LES TERRITOIRES

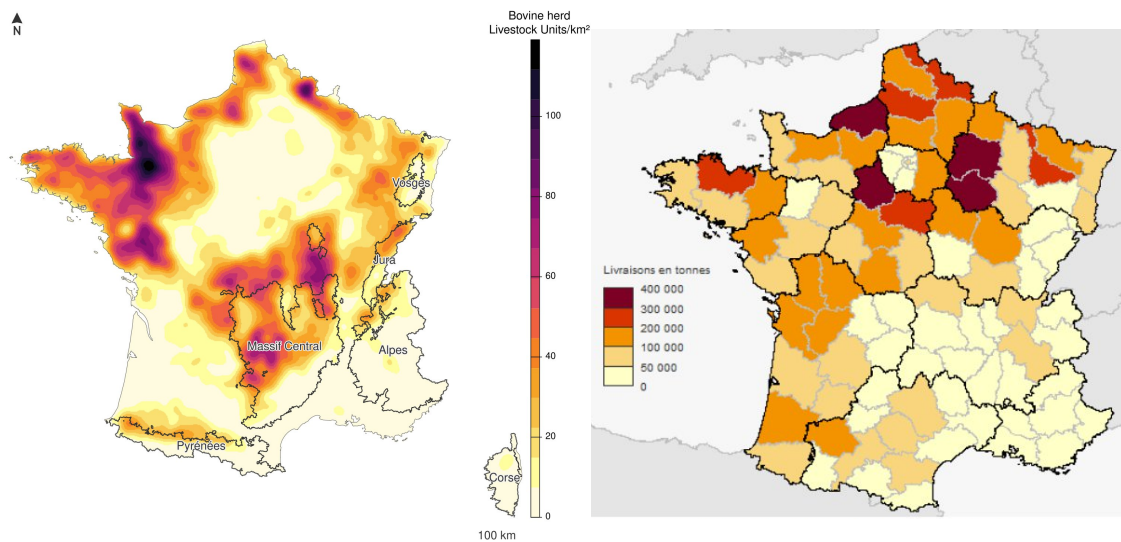
L'atteinte des objectifs climatiques, en particulier de la neutralité carbone en 2050, pose quatre grands défis au secteur agricole et, plus largement, au système alimentaire français : la réduction de ses émissions de gaz à effet de serre (GES), le stockage de carbone dans ses sols et sa biomasse, la production d'énergie renouvelable pour alimenter les autres secteurs et la réduction de l'empreinte carbone alimentaire. En parallèle, l'agriculture est l'un des secteurs les plus vulnérables aux impacts du changement climatique et ces impacts sont appelés à s'intensifier dans le futur. Relever l'ensemble de ces défis nécessitera, notamment, la transition vers des pratiques et systèmes bas carbone, résilients et durables sur les exploitations agricoles (ex. agro-écologie) et à l'échelle des territoires, et la transition des régimes et pratiques alimentaires *via*, notamment, une réduction de la consommation de produits alimentaires associés à de fortes émissions. L'action publique doit donc s'orienter dans ce sens, en investissant dans la transition tout en sécurisant les revenus des agriculteurs et en mobilisant l'ensemble des acteurs du système alimentaire, et des options d'atténuation et d'adaptation disponibles au niveau national (ex. orientation de l'offre alimentaire par les industries et les distributeurs)¹.

L'action publique doit également tenir compte des fortes hétérogénéités entre territoires en termes d'émissions et de vulnérabilités au changement climatique. Ces hétérogénéités résultent notamment du type de territoire (ex. régions très agricoles comme la Bretagne, la Nouvelle-Aquitaine ou les Pays de la Loire vs. zones urbaines ayant une importante empreinte carbone alimentaire mais de faibles émissions agricoles), de la forte spécialisation des régions agricoles² (ex. régions d'élevage notamment bovin ou de grandes cultures consommatrices d'engrais minéraux- cf. figure 1 ci-dessous, de culture de maïs irrigué dans le Sud-Ouest) et d'impacts du changement climatique variables selon les territoires (ex. augmentation de la fréquence et de l'intensité des épisodes de sécheresse dans le Sud, augmentation de la fréquence et de l'intensité des inondations dans le Nord, augmentation de l'intensité des événements extrêmes notamment des cyclones en outre-mer). Certaines options d'atténuation ou d'adaptation doivent donc être actionnées plus spécifiquement dans certaines régions³. Par ailleurs, la spécialisation des territoires agricoles génère *de facto* des émissions qui

¹ Pour en savoir plus : Ademe (2021) « Atténuer les émissions de gaz à effet de serre dans le secteur agricole - Quels leviers, potentiels techniques, coûts et dispositifs d'accompagnement en région ? » Fiches régionales. <https://librairie.ademe.fr/industrie-et-production-durable/5022-attenuer-les-emissions-de-gaz-a-effet-de->

pourraient être évitées, car elle empêche le bouclage du cycle de l'azote, entraînant une sur-utilisation d'engrais minéraux azotés et des importations d'aliments pour le bétail pouvant générer des émissions importées, et réduit la résilience des territoires face au changement climatique³.

Figure 1 – Densité animale (UGB/km²) en 2020 pour l'élevage bovin et livraisons d'engrais minéraux pour la campagne 2021-2022 (en tonnes) en France



Source : RA 2020, traitement SSP et IGN-EuroGlobalMap - Union des industries de la fertilisation (UNIFA) - données au 28/03/2023. Conception DRAAF Centre-Val de Loire⁴.

Enfin, la capacité à agir des territoires doit être prise en compte dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques. En effet, certains territoires sont spécialisés dans des productions faisant face à d'importantes difficultés économiques (ex. élevage bovin viande)⁵. Dans ces régions, un certain nombre d'exploitations agricoles a donc une plus forte vulnérabilité économique, ce qui limite leur capacité à agir pour la transition climatique. De la même manière, l'accès à une alimentation saine et durable peut s'avérer difficile dans certains territoires pour des raisons physiques ou économiques, et donc freiner la transition alimentaire de ses habitants. C'est le cas par exemple dans les quartiers populaires où l'offre de « *junk food* » et de produits transformés est surabondante par rapport aux produits frais, les zones rurales où le réseau de transports en commun ne permet pas aux habitants de se déplacer facilement pour leur approvisionnement⁶, ou les outre-mer, qui dépendent fortement des importations de produits alimentaires⁷. L'action locale doit donc tenir compte de ces vulnérabilités pour faciliter l'évolution des pratiques et régimes alimentaires.

2. REPARTITION DES COMPETENCES ET OUTILS REGLEMENTAIRES

L'action publique agricole et alimentaire est principalement financée et orientée au niveau national et communautaire. La politique agricole est cadrée au niveau européen par la politique agricole commune (PAC), en lien avec le marché commun. L'État français dispose d'une marge de manœuvre via l'élaboration de son plan stratégique national (PSN) de la PAC, elle-même réalisée en concertation avec ses principaux partenaires (syndicats, filières, autres administrations, Régions, associations). Il pilote également ses propres plans et programmes dans ce domaine, comme par exemple le programme national de développement agricole et rural (PNDAR), qui fixe les principales orientations des actions conduites par les acteurs du développement agricole (instituts techniques, chambres d'agriculture – cf. encadré 1, coopératives, ONVARⁱ, etc.) ou le Plan Agriculture Méditerranée qui accompagne la structuration de démarches territoriales d'atténuation et d'adaptation de l'agriculture face au changement climatique⁸. Localement, l'essentiel de l'action publique agricole est suivi par les organes déconcentrés d'État (DRAAF, DDT(M)) et les opérateurs (ex. FranceAgriMer)⁹. La politique alimentaire, dissociée de la politique agricole, est, quant à elle, pilotée au niveau national. Elle repose sur deux plans principaux : le programme national pour l'alimentation (PNA) et le programme national nutrition santé (PNNS). Mais leur mise en œuvre est très dépendante des choix des grands acteurs économiques quant à l'offre disponible.

Encadré Focus sur les chambres d'agriculture

n°1 Les chambres d'agriculture ont pour mission de contribuer à l'amélioration de la performance économique, sociale et environnementale des exploitations agricoles et de leurs filières et d'accompagner, dans les territoires, la démarche entrepreneuriale et responsable des agriculteurs ainsi que la création d'entreprises et le développement de l'emploi. Elles doivent également contribuer, par les services qu'elles mettent en place, au développement durable des territoires ruraux et des entreprises agricoles, ainsi qu'à la préservation et à la valorisation des ressources naturelles, à la réduction de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques et à la lutte contre le changement climatiqueⁱⁱ. Dans ce cadre, elles utilisent 4 leviers d'actions : l'accompagnement des agriculteurs, la recherche et le développement (en coopération avec Inrae, les instituts techniques, etc.), le conseil (avec notamment la formation de conseillers aux problématiques climatiques), et l'influence sur les politiques publiques, car elles ont une fonction de représentation des intérêts de l'agriculture auprès des pouvoirs publics et des collectivités territoriales. En termes d'accompagnement face au changement climatique et à ses effets, on peut citer, par exemple, le projet ClimaTerra, un projet exploratoire de trois ans (2023-2026) qui vise à tester et structurer un dispositif complet d'accompagnement individualisé des agriculteursⁱⁱⁱ. Il repose sur un diagnostic de

ⁱ Organismes nationaux à vocation agricole et rurale, au nombre de 19 en 2023. Source : <https://trame.org/wp-content/uploads/2024/07/TI-n%C2%B0302-Nov-23-Les-ONVAR.pdf>

ⁱⁱ Cf. Code Rural Article L510-1.

ⁱⁱⁱ Présentation du projet Clima Terra : <https://chambres-agriculture.fr/etre-accompagne/conseil/accompagnement-au-changement-climatique> projet Clima Terra : <https://chambres->

vulnérabilité personnalisée, un plan d'actions stratégique à 5-10 ans co-construit avec les exploitants et un accompagnement dans la mise en œuvre des leviers choisis.

Les chambres d'agriculture jouent donc un rôle majeur dans le développement agricole et la transition agro-écologique, mais, à ce jour, leurs actions en faveur de la mise en œuvre des programmes d'action publique en faveur de l'agro-écologie et les résultats obtenus en matière d'accompagnement des agriculteurs aux changements de pratiques n'ont pas été évalués¹⁰. Un récent rapport de la Cour des Comptes (2025) met par ailleurs en avant que, « si des avancées récentes sont à mettre à l'actif du ministère de l'agriculture et de Chambres d'agriculture France, des transformations restent nécessaires afin de renforcer [...] l'accompagnement des agriculteurs dans les transitions [...] » et que « le réseau devra mieux répondre aux enjeux environnementaux par un engagement beaucoup plus marqué en faveur de l'agro-écologie et de l'agriculture biologique, ainsi que dans la gestion de l'eau et de la forêt »¹¹. Vu leur implantation sur les territoires, il est essentiel que les chambres, qui bénéficient d'un financement important, s'engagent fermement et concrètement pour aider les agriculteurs à anticiper les effets du changement climatique *a minima*, et à adopter des pratiques plus résilientes. Le projet ClimaTerra est un premier pas dans cette direction.

Les collectivités territoriales n'ont pas de compétence générale dans les domaines de l'agriculture ou de l'alimentation¹². Elles pilotent cependant certaines actions qui leur sont déléguées, comme la gestion de certaines aides de la PAC au niveau régional ou celle de la restauration collective dans les établissements scolaires et médico-sociaux à différentes échelles. Elles peuvent décider d'orienter ces actions en faveur de la transition climatique et écologique, par exemple en finançant prioritairement des investissements qui contribuent à la décarbonation des fermes ou en proposant plus d'options végétariennes, ou de produits de qualité dans les cantines.

Si la majorité des aides de la PAC sont gérées par l'État, une partie des aides du second pilier sont gérées par les Régionsⁱ, qui disposent d'une marge de manœuvre pour les orienter vers la transition écologique et climatique mais la mobilisent de façon variableⁱⁱ. Elles co-financent également ces mesures à hauteur de 36 %ⁱⁱⁱ. Il s'agit spécifiquement des aides non liées à la surface¹³ qui incluent notamment la mesure agro-environnementale et climatique (MAEC) forfaitaire^{iv} (mais pas les MAEC

agriculture.fr/etre-accompagne/conseil/accompagnement-au-changement-climatique

ⁱ Les aides du second pilier sont financées pour partie par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), cf. sections 1.1.2.B et 2.3.2).

ⁱⁱ Elles ont cependant perdu la gestion de certaines mesures d'accompagnement de la transition écologique comme les MAEC lors de la dernière réforme, l'État ayant repris la main sur les mesures surfaciques du FEADER à cette occasion. La collectivité de Corse, est, pour sa part, en charge de l'ensemble des aides du second pilier, certaines étant spécifique à ce territoire.

ⁱⁱⁱ Données issues du budget prévisionnel du PSN. Source : <https://agriculture.gouv.fr/documentation-officielle-pac>, traitement HCC.

^{iv} Cette MAEC finance la transition d'exploitations vers des systèmes plus durables, en accompagnant les surcoûts et manques à gagner liés à un projet de transition. L'état initial et l'état d'arrivée visé au bout de 5 ans sont définis grâce à la réalisation d'un diagnostic agro-écologique de l'exploitation, qui fixe également des préconisations et un plan d'actions. L'accompagnement porte sur la démarche de progression et donc sur les résultats obtenus. Les territoires peuvent activer la mesure sur 3 thématiques : réduction de l'indicateur de fréquence de traitement phytosanitaire (d'au moins 30%), amélioration du bilan carbone (d'au moins 15%) et amélioration de l'autonomie protéique de l'élevage (plusieurs indicateurs retenus). La rémunération est attribuée sur une base forfaitaire.

surfaciquesⁱ), les aides aux investissements et à l'installation, les outils de gestion des risques, la coopération dont le programme LEADER, l'échange de connaissances et d'informations (dont les actions de formation) - cf. tableau 1. Au total, pour l'hexagone, cela représente environ 3,7 Mds € sur la période 2023-2029 (pour une PAC totale d'environ 50 Mds €), dont environ 200 M€ dédiés à des mesures potentiellement bénéfiques pour le climat et l'environnement et 3,5 Mds € à des mesures qui pourraient avoir un impact positif ou négatif selon les orientations prises par les Régionsⁱⁱ (cf. tableau 1). En effet, dans le respect du cadre défini au niveau national, les Régions peuvent mettre en place des critères d'éligibilité ou de priorisation sur les aides aux investissements ou à l'installation, ou proposer des majorations pour les projets d'investissements en faveur de la transition écologique et climatique. En pratique cependant, la mobilisation de ces outils au service de la transition reste très variable selon les Régions. Les régions ultrapériphériques bénéficient également d'aides européennes mises à disposition par le programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI) mais celles-ci visent à assurer l'approvisionnement en produits essentiels pour la production (intrants), la transformation et la consommation humaine et à soutenir la production agricole localeⁱⁱⁱ. Ce programme n'a pas d'objectif climatique clairement identifié.

Tableau 1 – Aides de la PAC gérées par les Régions, potentiel impact climatique de ces aides et budget total dédié

Aides non surfaciques gérées par les Régions	Impact climat potentiel (atténuation et adaptation)	Budget prévisionnel 2023-2029 (Total dépense publique UE + Régions) en M €
Mesure agro-environnementale et climatique (MAEC) forfaitaire	Positif. Cette MAEC vise notamment à réduire l'empreinte carbone des exploitations et à améliorer l'autonomie protéique des élevages.	135,3

ⁱ Les MAEC surfaciques sont des mesures volontaires auxquelles peuvent souscrire les agriculteurs, et qui leur permet d'être rémunérés pour la mise en place de pratiques agricoles favorable à l'environnement (ex. pour la gestion qualitative ou quantitative de l'eau). Le montant versé dépend de la surface engagée et des coûts et manques à gagner liés à la mise en place des pratiques, traitement HCC.

ⁱⁱ Cette MAEC finance la transition d'exploitations vers des systèmes plus durables, en accompagnant les surcoûts et manques à gagner liés à un projet de transition. L'état initial et l'état d'arrivée visé au bout de 5 ans sont définis chacun grâce à la réalisation d'un diagnostic agro-écologique de l'exploitation, qui fixe également des préconisations et un plan d'actions. L'accompagnement porte sur la démarche de progression et donc sur les résultats obtenus. Les territoires peuvent activer la mesure sur 3 thématiques : réduction de l'IFT (d'au moins 30%), amélioration du bilan carbone (d'au moins 15%) et amélioration de l'autonomie protéique de l'élevage (plusieurs indicateurs retenus). La rémunération est attribuée sur une base forfaitaire.

ⁱⁱⁱ Données issues du budget prévisionnel du PSN (<https://agriculture.gouv.fr/pac-2023-2027-le-plan-strategique-national>), traitement HCC. Périmètre : aides visant l'Hexagone. Corse et outre-mer non traité.

ⁱⁱⁱ Les mesures POSEI comprennent des régimes spécifiques d'approvisionnement visant à atténuer les coûts liés à la fourniture de produits essentiels à la consommation humaine, à la transformation ou à la production (intrants) et des mesures en faveur de la production agricole locale. Doté d'une enveloppe annuelle de 330 millions d'euros environ pour la France, le POSEI est alimenté par les crédits du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA pour environ 280 millions d'euros) et par le budget national (à hauteur de 60 millions d'euros). Le POSEI est révisé à la marge tous les ans et revu de façon plus structurelle tous les 7 ans. Source : Chambres d'agriculture France <https://chambres-agriculture.fr/sinformer/nos-ressources/toutes-les-publications/publication/guide-technique-simplifie-des-aides-posei-2024-2025>.

MAEC Amélioration du Potentiel pollinisateur des abeilles (API)	Positif. L'amélioration de la pollinisation peut renforcer la résilience au changement climatique.	53,5
MAEC Protection des races menacées (PRM)	Positif. La protection de la diversité des races d'élevage peut contribuer à l'adaptation au changement climatique.	29,0
Aide au gardiennage des troupeaux hors zone de prédation	Non.	8,8
Aides aux investissements (qui peuvent être productifs ou non productifs) en faveur des exploitations agricoles et d'autres acteurs du développement agricole et rural	Potentiellement positif ou négatif selon la mise en place par les Régions. Les aides aux investissements peuvent contribuer à réduire les émissions agricoles (émissions des machines, émissions liées aux épandages d'engrais), au stockage de carbone (ex. plantation de haies) ou à l'adaptation au changement climatique (ex. amélioration de l'efficacité des systèmes d'irrigation existants). Elles peuvent cependant également avoir un impact négatif si elles soutiennent de la maladaptation (ex. choix d'augmenter les surfaces irriguées plutôt que d'aller vers des cultures plus économes en eau).	1,8
Aides à l'installation qui peuvent concerner des jeunes agriculteurs, des nouveaux agriculteurs ou la création d'entreprise en milieu rural	Potentiellement positif si les Régions orientent les aides vers la transition.	844,9
Outils de gestion des risques spécifiques mis en place par certaines Régions pour la production de betteraves	Non.	-
Aide à la coopération dont le programme Liaison entre actions de développement de l'économie rurale (LEADER)	Potentiellement positif si les Régions orientent les aides vers la transition.	759,5
Échange de connaissances et d'informations (dont les actions de formation)	Potentiellement positif si les Régions orientent les aides vers la transition.	138,5

Source : Plan stratégique national, traitement HCC.

Les collectivités territoriales ont pour responsabilité la gestion d'établissements de restauration collective, les communes s'occupant des cantines des écoles et des crèches, les départements de

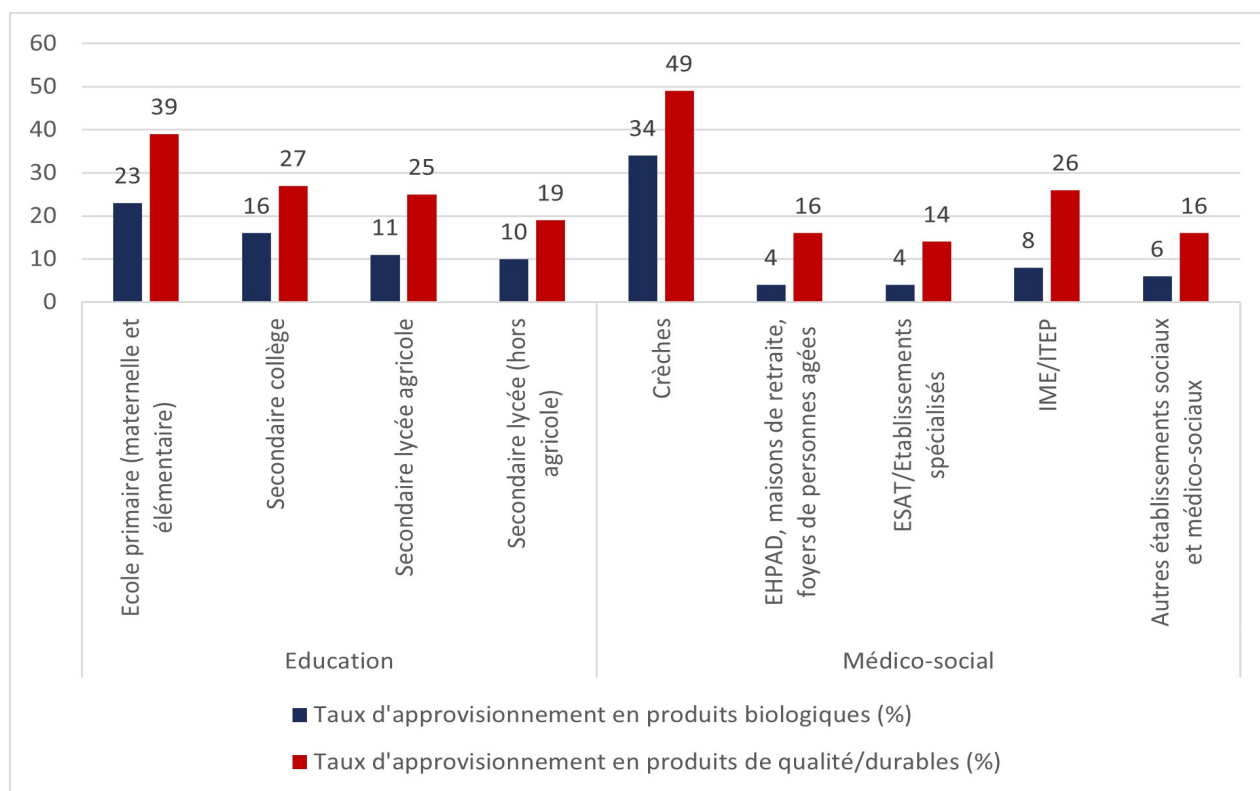
celles des collèges et des maisons de retraite, et les Régions de celles des Lycéesⁱ. Elles peuvent donc agir en faveur de la transition alimentaire dans ce cadre. Le coût de la restauration scolaire incombe entièrement aux collectivités territoriales, mais elles peuvent demander une participation aux familles et bénéficier d'aides de l'État (ex. dispositif « cantine à 1€ », aides de la Caisse d'allocations familiales)¹⁴. Toutefois, selon une enquête de l'Association des Maires de France, en 2023, 68 % des communes répondantes ne recevraient aucune aide dans ce domaine¹⁵. Pour la gestion des cantines, les collectivités sont soumises aux obligations des lois Egalim, et Climat et résilience, portant sur l'offre d'options végétariennes, l'approvisionnement en produits biologiques et de qualité et le gaspillage alimentaireⁱⁱ. Pour soutenir la transition des régimes alimentaires, elles peuvent aussi aller au-delà de ces obligations. La dernière campagne de déclaration Egalim, au cours de laquelle 26 % des établissements de restauration collective du secteur de l'éducation et 9 % des établissements médico-sociaux (ex. crèches, maisons de retraite, etc.) ont déclaré leurs approvisionnements, met cependant en évidence qu'en 2023, seules les cantines des crèches et du primaire respectaient l'obligation de 20 % de produits biologiques (avec 34 et 23 % respectivement), les cantines des collèges et lycées n'offrant que 16 et 10 à 11 % de produits biologiques respectivement, et celles des autres établissements médico-sociaux oscillant entre 4 et 8 % (cf. figure 2 ci-dessous)¹⁶. Par ailleurs, en moyenne, aucun type de cantine scolaire n'atteint l'obligation de 50 % de produits de qualité, le maximum étant atteint par les cantines de crèches avec 49 %, suivi par celle de primaire avec 39 %. La restauration dans les crèches et les établissements scolaires fait cependant figure de bon élève par rapport au reste de la restauration collective, les achats de produits biologiques y représentant 17 % contre 12 % tous établissements confondus, et ceux de qualité autour de 30 % contre 25 %. En ce qui concerne les menus végétariens, en 2023, 94 % des restaurants scolaires respectent l'obligation de servir un menu végétarien hebdomadaire, seuls 5 % en servent moins d'un par semaine, et 1 % n'en servent pas du tout. Le taux de respect de cette obligation est sensiblement le même dans l'ensemble des établissements scolaires (entre 94 et 95 %) mais diffère dans les lycées agricoles (85 %). Enfin, 71 % des établissements scolaires déclarants ont effectué un diagnostic de gaspillage alimentaire, mais seulement 61 % dans le médico-social (70 % pour l'ensemble des établissements soumis à l'obligation). Une enquête réalisée par l'Association des Maires de France auprès de 2 282 communes et 175 EPCI et portant spécifiquement sur la restauration scolaire dans le primaire constate également que seulement 18 % des communes respectent les seuils pour les produits biologiques et de qualité, et que les petites communes ont de grandes difficultés à les atteindre¹⁷. Environ 40% des communes ayant répondu à l'enquête déclarent rencontrer des difficultés pour s'approvisionner en produits biologiques et de qualité. Les grandes communes sont particulièrement concernées par ce problème d'offre insuffisante. Les principales difficultés mises en avant sont le coût (mentionné par 56 % des répondants), l'insuffisance de diversité ou de quantité dans l'offre de produits durables (40 %), les contraintes logistiques (38 %), les volumes trop faibles compte-tenu de la taille de la commune (33 %),

ⁱ Pour ce faire, elles peuvent choisir un mode de gestion et d'organisation du service de restauration: gestion directe, délégation de service public ou marché public, cuisine sur place ou cuisine centrale. *Source : HCFEA (2024) « La restauration scolaire : un enjeu majeur de politique publique - Synthèse et propositions ».*

ⁱⁱ Les obligations sont détaillées sur le site « Ma cantine » et concernent la qualité des produits, les options et menus végétariens, la lutte contre le gaspillage, l'information au consommateur et l'interdiction du plastique. L'article 252 de la loi climat et résilience rendant obligatoire la proposition d'un menu végétarien hebdomadaire dans les cantines scolaires et la proposition d'un menu végétarien quotidien dans les cantines de l'État et des établissements publics. L'article 258 prévoit quant à lui d'étendre l'obligation de proposer 50 % de produits de qualité dont 20 % de produits biologiques d'ici 2022 dans la restauration collective publique (prévue dans Egalim1) à la restauration collective privée d'ici 2024. En 2024, 60 % de la viande et des produits de la pêche servis devront par ailleurs respecter des critères de qualité dans la restauration collective privée et des collectivités, l'État devant de son côté atteindre 100 %. Les établissements publics de restauration collective ont également l'obligation de mettre en place une démarche de lutte contre le gaspillage alimentaire. Voir aussi : MASA (2024) «Bilan statistique annuel 2024 de l'application des objectifs d'approvisionnement fixés à la restauration collective ». Rapport du gouvernement au Parlement.

l'absence de plateformes locales d'approvisionnement (30 %), les cahiers des charges des marchés publics jugés trop complexes pour les producteurs locaux (24 %) ou encore le manque d'informations sur les producteurs locaux (20 %)¹⁸. La proportion de communes rapportant des difficultés liées aux coûts a augmenté de 18 points de pourcentage depuis 2020, en lien avec l'inflation alimentaire. Par ailleurs, près de deux tiers des répondants déclarent rencontrer un surcoût financier lié à l'approvisionnement en produits durables et de qualité. Celles ne rencontrant pas de surcoût l'expliquent par la mise en place d'actions de lutte contre le gaspillage alimentaire, de menus végétariens, d'une planification des menus pour anticiper les achats, d'une négociation avec le fournisseur et d'une réorientation de la politique d'achat vers des produits locaux. Enfin, les règles de la commande publique actuelles interdisent l'introduction de critères géographiques permettant de favoriser les exploitations locales. Les collectivités territoriales rencontrent donc des difficultés pour activer ce levier afin d'encourager l'adoption de pratiques durables sur leur territoire (ex. conversion à l'agriculture biologique)^{19,i}.

Figure 2 - Taux d'approvisionnement en produits biologiques et de qualité dans les secteurs scolaires et médico-sociaux en 2024 (%)



Source : Ministère en charge de l'agriculture 2024, rapportage Egalim²⁰.

ⁱ Pour contourner cette règle, les collectivités territoriales peuvent introduire des clauses portant sur les conditions environnementales ou sociales de production, la loi Climat et résilience spécifiant bien que la commande publique « participe à l'atteinte des objectifs de développement durable ».

3. INITIATIVES DANS LES TERRITOIRES ET OUTILS MOBILISABLES

Les collectivités territoriales n'ayant pas de compétence générale sur les sujets agricoles et alimentaires, elles ne sont pas obligées d'agir dans ce domaine (hors aides PAC et restauration collective). Pourtant, de plus en plus de collectivités territoriales engagées mettent en place des actions qui peuvent contribuer, directement ou indirectement, à la transition climatique du système agricole et alimentaire. Ainsi, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et les communes sont de plus en plus nombreux à porter des stratégies alimentaires pour encourager une agriculture plus durable et favoriser l'accès à une alimentation durable et saine sur leurs territoires. La commune de Mouans-Sartoux (Alpes-Maritimes), pionnière dans ce domaine, a commencé à développer sa politique alimentaire dans les années 90 (cf. encadré 2). Les communes ou intercommunalités porteuses de projets se fédèrent également en réseaux, comme par exemple celui des villes signataires du Pacte de Milanⁱ ou de la déclaration de Glasgow sur l'alimentation et le climatⁱⁱ, le réseau des acteurs de politiques agricoles et alimentaires d'agglomération Terres en Villesⁱⁱⁱ, ou encore le réseau national des fermes publiques^{iv}, ce qui leur permet de partager leurs bonnes pratiques.

Les actions des communes et intercommunalités peuvent être multiples, même si leur pouvoir d'action reste limité en comparaison de celui de l'État²¹. Elles se mobilisent notamment afin de :

- Agir sur foncier agricole, par exemple la mise en œuvre d'actions facilitant la transmission des exploitations et l'installation de fermes agro-écologiques, biologiques ou adoptant des pratiques vertueuses pour l'environnement^{22,v} (ex. *via* la création d'un observatoire du foncier agricole comme dans le Pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) du Cœur Entre-deux-Mers^{vi} ou des conventions de partenariat entre collectivités et les Safer comme en Ille-et-Vilaine^{vii}). Elles peuvent aussi acquérir des terres et créer des régies municipales ou les louer en incluant des clauses environnementales aux baux ruraux, pour promouvoir, par exemple, des modes d'utilisation du sol permettant de prévenir les inondations ou de stocker du carbone^{23,viii}. Elles peuvent également protéger les espaces agricoles via la mise en place de zones agricoles protégées (ZAP) ou de périmètres de protection des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN) (cf. analyse détaillée sur l'utilisation des terres, le changement d'affectation des terres et la forêt - UTCATF, encadré 3).

ⁱ Pacte de Milan de politique alimentaire urbaine : <https://www.milanurbanfoodpolicypact.org/>

ⁱⁱ Déclaration de Glasgow sur l'alimentation et le climat : <https://fr.glasgowdeclaration.org/>

ⁱⁱⁱ Association Terres en villes : <https://terresenvilles.org/>

^{iv} <https://www.banquedesterritoires.fr/le-reseau-national-des-fermes-publiques-voit-officiellement-le-jour>

^v Voir notamment les initiatives de collectivités recensées sur la plateforme « Récolte » :

<https://ressources.terredeliens.org/recolte>

^{vi} Observatoire du foncier agricole du Cœur Entre-deux-Mers (33) : <https://ressources.terredeliens.org/recolte/l-observatoire-du-foncier-agricole-du-coeur-entre-deux-mers-33>

^{vii} Convention de partenariat entre l'Ille-et-Vilaine et la Safer Bretagne (35) :

<https://ressources.terredeliens.org/recolte/une-convention-de-partenariat-entre-l-ille-et-vilaine-et-la-safer-bretagne-35>

^{viii} A noter cependant, les baux ruraux environnementaux, dans lesquels les preneurs de baux doivent respecter des clauses environnementales mais s'acquittent d'un loyer minoré, restent rares car il est peu incitatif pour les bailleurs, qui reçoivent un plus faible loyer que ce qu'il pourrait obtenir avec un bail standard.

- Développer l'agriculture urbaine, qui peut contribuer à l'adaptation des villes au changement climatique par l'introduction d'îlots de fraîcheur, comme à l'action sociale.
- Mobiliser le levier de la restauration scolaire en orientant la commande publique vers l'achat de produits issus d'une agriculture de qualité, biologique ou bas carbone, en développant les options végétariennes et le recours aux protéines végétales, en réduisant le gaspillage alimentaire (cf. encadré 2 sur la commune de Mouans-Sartoux).
- Développer des projets éducatifs territoriaux autour de l'alimentation durable (cf. encadré 2).
- Faciliter l'accès à une alimentation saine, durable et de qualité, via la distribution d'aides alimentaires (départements) et de bons alimentaires (communes et intercommunalités), l'accès à des paniers à prix réduits (communes, intercommunalités), la différenciation tarifaire dans la restauration scolaire, le soutien à des projets de solidarité alimentaire (ex. épiceries solidaires, ateliers de cuisine). Dans ce domaine, certaines collectivités expérimentent également des dispositifs de caisses de sécurité sociale alimentaire (ex. Montpellier, Toulouse, la Gironde - cf. encadré 3).
- Mettre en place, seules ou en partenariat avec des Agences de l'eau ou des acteurs privés, des Paiements pour services environnementaux (PSE) afin d'inciter les agriculteurs à adopter des pratiques durables contribuant à la protection de l'eau, de la biodiversité et des sols, et pouvant générer des co-bénéfices en termes d'atténuation ou d'adaptation au changement climatique (cf. encadré 4).

Encadré **Mouans-Sartoux, ville pionnière de l'action locale pour l'agriculture et l'alimentation durable**

n°2 La commune a commencé à travailler sur l'alimentation durable dans les années 90, motivée par une recherche d'autonomie alimentaire et de santé environnementale, dans le contexte de la crise de la vache folle. Depuis 20 ans, les politiques alimentaires de la ville font partie de son Agenda 21 et visent à engager la transition agricole du côté de la production et la transition des régimes alimentaires du côté de la consommation. La première action mise en œuvre portait sur le développement d'un approvisionnement 100 % biologique dans la restauration scolaire de la commune. Cet objectif a été atteint en 2012, sans augmentation des coûts, grâce à un travail de réduction du gaspillage alimentaire²⁴. Depuis 2022, la commune est également passée à 50 % de menus végétariens. L'approvisionnement en produits biologiques a été rendu possible par la création d'une régie municipale (ferme municipale) qui alimente les écoles, les crèches et l'épicerie sociale et solidaire de la ville en fruits et légumes biologiques. En parallèle, la commune agit pour la préservation du foncier agricole en accompagnant l'installation d'agriculteurs pour la production agricole durable (8 agriculteurs installés en 2025). Ces agriculteurs approvisionnent notamment les surfaces commerciales biologiques, l'association pour le maintien de l'agriculture paysanne (Amap) et le marché bio et équitable de la commune. Enfin, la commune a accompagné la mise en place d'une épicerie sociale et solidaire, dans laquelle les produits sont choisis et commandés par les bénéficiaires, dans une démarche de démocratie alimentaire.

En parallèle de ces actions sur l'offre alimentaire, la mairie de Mouans Sartoux a également travaillé sur l'éducation à l'alimentation durable et l'accompagnement du public, notamment via la création de la Maison d'éducation à l'alimentation durable (MEAD). Plusieurs études commandées par la commune suggèrent que les actions de la

commune et de la MEAD ont fait évoluer les pratiques alimentaires des habitants²⁵. En conséquence, les habitants mouansois participant aux activités de la MEAD auraient réduit de 26 % leurs émissions de GES en lien avec leur alimentation, principalement du fait de l'évolution de leur régime alimentaire, contre 12 % pour ceux qui n'auraient pas participé²⁶.

Enfin, la commune partage ses connaissances et compétences avec d'autres villes et veille à mettre en place une démarche scientifique via le développement de partenariat de recherche-action avec des chercheurs.

Encadré **Les expérimentations de caisses de sécurité sociale alimentaire**

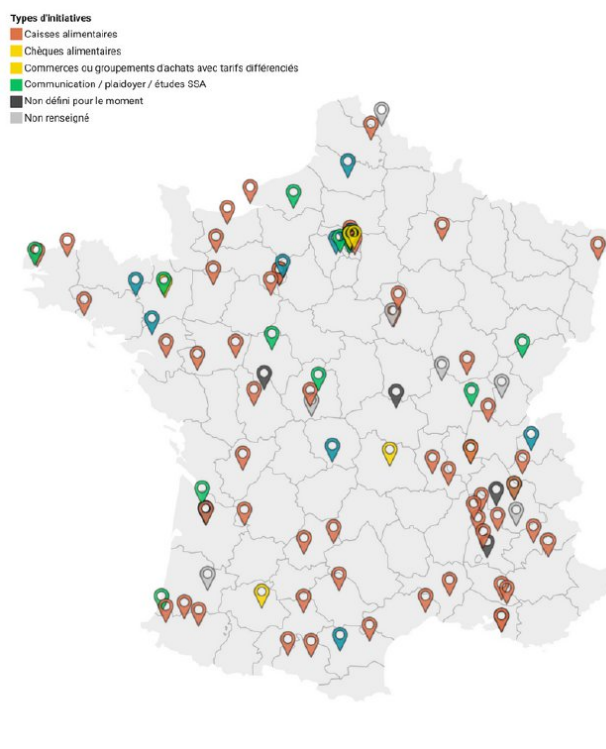
n°3 L'accès à une alimentation saine et durable demeure difficile pour un nombre important de personnes. Entre 2022 et 2023, 10 à 16 % des français étaient en situation de précarité alimentaire et 44 à 51 % avaient assez à manger mais pas la possibilité de réellement choisir ce qu'ils mangeaient²⁷. Plusieurs chercheurs ont donc proposé de créer une sécurité sociale de l'alimentation (SSA) inspirée de la Sécurité sociale de 1946 et visant un accès universel à une alimentation saine, via une cotisation collective, une sélection démocratique des producteurs et une gouvernance citoyenne²⁸. Ce modèle cherche à sortir de la logique caritative de l'aide alimentaire pour garantir un droit effectif à bien manger pour tous et toutes²⁹. Il repose sur trois piliers : 1) l'universalité, qui garantit le droit de tous, à une alimentation de qualité sans logique de conditionnalité (quel que soit le revenu); 2) le conventionnement démocratique des producteurs, transformateurs et distributeurs, qui permet de définir collectivement de ce qui est juste, sain et durable ; 3) le financement solidaire (donc lié au revenu), en théorie par une cotisation sociale obligatoire à l'image des autres branches de la Sécurité sociale, ou par des contributions volontaires ou des cotisations à l'échelle d'un territoire pour les expérimentations. Concrètement, l'ensemble des « bénéficiaires /participants» reçoit un chèque d'un montant prédéfini qu'il peut dépenser auprès de fournisseurs conventionnés sélectionnés par le collectif selon des critères environnementaux, sociaux et de qualité. En parallèle, chacun contribue en fonction de ses moyens. La SSA peut donc contribuer à la transition climatique et écologique du système alimentaire de deux manières : elle facilite l'accès à une alimentation saine et durable pour tous, facilitant ainsi le choix d'alternatives durables et bas-carbone pour les ménages les plus contraints, et elle permet de soutenir des agriculteurs engagés dans des démarches agro-écologiques via leur conventionnement.

Des expérimentations locales voient le jour partout en France, en ville et à la campagne. En 2025, 105 initiatives de démocratie alimentaire ont été recensées, dont 60 caisses alimentairesⁱ (cf. figure 3). Si peu de caisses sont portées par des collectivités, celles-ci jouent souvent un rôle de soutien opérationnel, financier, ou stratégique, facilitant

ⁱ Les autres initiatives recensées incluent des dispositifs de chèques ou cartes alimentaires assortis d'une gouvernance sur les critères d'accès, les lieux et produits conventionnés, ou des comités citoyens pilotant une activité économique (épiceries sociales, groupements d'achat, etc.).

l'articulation avec les politiques publiques locales (notamment les PAT).

Figure 3 – Répartition des initiatives recensées selon les dispositifs expérimentés



Source : Let's food et Vertigo Lab, 2025.

Encadré **Les paiements pour services environnementaux et leur contribution à la transition climatique**

n°4 Les paiements pour services environnementaux (PSE) sont des paiements proposés aux agriculteurs et gestionnaires de terres qui s'engagent à adopter des pratiques bénéfiques d'un point de vue écologique³⁰. Ils sont conditionnels, le bénéficiaire recevant un paiement en fonction du résultat obtenu, c'est à-dire du service environnemental produit. Ces PSE peuvent être utilisés pour traiter de multiples enjeux environnementaux (ex. protection de la qualité de l'eau, de la biodiversité, stockage de carbone) et être financés par des acteurs variés, tant publics (ex. collectivités territoriales) que privés (ex. entreprises comme dans le cas du PSE de Vittel).

Dans l'UE, pour mettre en place un PSE, les collectivités doivent passer par le régime de *minimis* qui est plafonné ou notifier leurs aides auprès de la Commission, comme l'a fait la régie des eaux de Parisⁱ, ou plus récemment l'Agence de l'eau Artois-Picardie. Pour faciliter l'action des porteurs de projets, le ministère en charge de la Transition écologique a donc notifié auprès de la commission un régime cadre de soutien aux PSE

ⁱ Eau de Paris : <https://www.eaudeparis.fr/actualit%C3%A9s/un-dispositif-unique-pour-accompagner-les-agriculteurs-vers-une-transition-durable>

en 2020 (prolongé jusqu'en 2027)ⁱ. Ce cadre définit des règles pour la conception des PSE, en imposant par exemple l'utilisation d'indicateurs pour évaluer les résultats. Des outils de gestion et de suivi des PSE sont également mis à disposition. Les appels à projet sont ensuite gérés par les agences de l'eau, qui définissent chacune leur propre cadre pour le développement de PSE sur leur territoire (elles peuvent par exemple cibler certaines zones d'intérêt) et soutiennent financièrement les projets. Entre 2021 et 2024, les financements des Agences de l'eau ont atteint environ 170 M €. Désormais, les Agences de l'eau demandent des co-financements publics ou privés pour soutenir les projets. Les projets sont majoritairement portés par des syndicats des eaux, des parcs naturels régionaux (PNR) et des intercommunalités.

Deux grands types de projets sont soutenus : ceux portant sur la gestion des structures paysagères, notamment les infrastructures agro-écologiques, et ceux portant sur la gestion durable des systèmes agricoles, en lien avec la couverture des sols, l'allongement des rotations, les prairies permanentes, la gestion de l'azote, du carbone, etc.). Ces PSE ciblent principalement la protection de l'eau et de la biodiversité (les mandats principaux des Agences de l'eau), mais, ce faisant, soutiennent le maintien ou la transition vers des pratiques agricoles qui peuvent aussi être bénéfiques du point de vue de l'atténuation ou de l'adaptation au changement climatique (ex. haies, gestion des apports azotés minéraux, prairies, etc.). Ainsi, le PSE du PNR Scarpe-Escout, dans le Nord-Pas-de-Calais, vise, d'une part, à préserver les zones humides en maintenant l'existant (ex. éviter le retournement des prairies, le drainage agricole, l'imperméabilisation) et en améliorant leurs fonctionnalités via une gestion adaptée des prairies, des haies et des arbres isolés, des mares, des cours d'eau et fossés, et, d'autre part, à reconquérir et protéger la qualité des masses d'eau de surface et souterraine via notamment l'évolution des pratiques agricoles (ex. gestion de l'azote)ⁱⁱ. Il génère donc des co-bénéfices en termes de stockage de carbone et de réduction des émissions agricoles de GES. Les PSE du PNR de la Sainte-Baume, dans le Var, qui vise notamment à conserver sur le long terme la qualité des eaux souterraines de la Sainte-Baume intègre quant à lui un indicateur sur le volume d'eau consommée pour encourager la maîtrise des volumes d'eau utilisés pour l'irrigation dans une perspective d'adaptation au changement climatiqueⁱⁱⁱ.

Les premiers résultats d'une évaluation du dispositif montre qu'il est attractif pour les agriculteurs et plutôt complémentaire des dispositifs de la PAC existants comme les MAEC³¹. D'autres évaluations, à venir, viseront à quantifier les impacts de ces PSE à l'échelle nationale.

Les collectivités territoriales n'ayant pas de compétences claires sur l'agriculture et alimentation, elles ne disposent pas de ressources dédiées pour mettre en œuvre des actions au service de la transition climatique du système alimentaire (hors gestion des aides PAC par les Régions). Des sources

ⁱ Régime cadre de soutien au PSE du ministère en charge de la transition écologique : <https://pse-environnement.developpement-durable.gouv.fr/>

ⁱⁱ PSE du PNR Scarpe-Escout : <https://pse-environnement.developpement-durable.gouv.fr/projets/pse-territorial-du-pnr-scarpe-escout>

ⁱⁱⁱ PSE du PNR de la Sainte-Baume : <https://pse-environnement.developpement-durable.gouv.fr/projets/dispositif-pse-du-pnr-de-la-sainte-baume>

de financements existent néanmoins. Elles peuvent par exemple élaborer un projet alimentaire territorial (PAT), qui, une fois certifié par le ministère en charge de l'agriculture, leur permettra de devenir éligibles pour recevoir des financements spécifiques (cf. infra). Une multitude d'autres financements sont également disponibles pour promouvoir une agriculture et une alimentation durable dans les territoires, par exemple via le plan « Mieux manger pour tous » et le programme LEADER (Liaison entre actions de développement de l'économie rurale) ou via l'accompagnement de l'Ademe ou de l'ANCT. La plateforme France PAT propose une boîte à financement visant à recenser l'ensemble des options disponibles pour les acteurs des territoiresⁱ. Les collectivités peuvent également bénéficier du soutien financier des Agences de l'eau pour des actions en faveur de la transition agro-écologique ou de l'adaptation (cf. encadré 4).

Le dispositif des projets alimentaires territoriaux permet à l'État de promouvoir une organisation territoriale durable de l'alimentation. Institués par la Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, les projets alimentaires territoriaux visent à fédérer les différents acteurs d'un territoire (producteurs, transformateurs, distributeurs, collectivités territoriales, consommateurs, etc.) autour de la question de l'alimentation, en prenant en compte des dimensions sociales, environnementales, économiques et de santé de ce territoire. Ils peuvent être portés par des collectivités locales, des parcs naturels régionaux, ou des regroupements d'acteurs locaux et sont élaborés de manière concertée avec l'ensemble des acteurs. Après une phase de diagnostic, les PAT peuvent être reconnus par le ministère en charge de l'agriculture et de l'alimentation, ce qui permet aux porteurs de projet d'utiliser la marque PAT pour leur communication et de bénéficier de financements (dans la limite des actions éligibles).

Depuis 2014, le dispositif PAT a fait l'objet d'un processus d'amélioration continue, afin de renforcer le caractère systémique et la prise en compte des enjeux environnementaux, sociaux et de santé. Il a fait l'objet d'une première phase de déploiement de 2016 à 2020, notamment grâce au soutien financier accordé aux PAT émergents dans le cadre de l'appel à projet du Programme national pour l'alimentation (PNA)ⁱⁱ. En parallèle, le ministère en charge de l'agriculture a mis en place un dispositif de reconnaissance des PAT en 2017³². Puis, en décembre 2020, la procédure de reconnaissance a été révisée pour proposer deux niveaux : le niveau 1 qui permet d'identifier et d'accompagner les PAT émergents dans leur construction et le niveau 2 qui valorise et donne de la visibilité aux projets opérationnels qui mettent en œuvre un plan d'actions sur leur territoire. À la même période, le plan France Relance intègre une mesure destinée à financer les PAT, notamment leur émergence (environ 80 M€ entre 2021 et 2024). Ce soutien a permis d'accélérer de déploiement de ces projets, on parle du 2^{ème} cycle des PAT. Une analyse des effets de ces aides et du nouveau dispositif de reconnaissance portant sur 44 PAT (dont 27 de niveau 2) met en avant qu'en 2022, dans l'ensemble, les enjeux environnementaux et d'adaptation au changement climatique étaient encore peu intégrés et que le développement économique restait le premier champ investi³³. En 2024, les critères de reconnaissance des PAT ont donc été renforcés afin d'assurer le caractère systémique de ces projets et leur impact sur les différentes dimensions de la durabilité des systèmes alimentaires (économie, santé, social, environnement)³⁴. La cohérence des PAT avec les schémas locaux structurants (ex. PCAET, SCoT, PLU, PLUi), les objectifs des programmes régionaux et les PAT voisins fait désormais partie des pré-requis à la reconnaissance. Les porteurs de PAT doivent également choisir des indicateurs de suivi au sein d'une liste pré-établie (pour les PAT de niveau 1, au moins un indicateur par thématique de la Stratégie nationale pour l'alimentation, la nutrition et le climat – Snanc), définir des objectifs quantitatifs pour ces indicateurs et suivre leur évolution (pour les PAT de niveau 2).

ⁱ France PAT, boîte à financements : <https://france-pat.fr/presentation-de-la-boite-a-financements/>

ⁱⁱ Appels à projets du PNA : <https://agriculture.gouv.fr/les-appels-projets-du-pna-accompagner-la-mise-en-oeuvre-du-programme-national-pour-l'alimentation>

Dans le contexte actuel de réduction des dépenses budgétaires, les financements alloués aux PAT sont menacés. Deux types de financements soutiennent les PAT, sous réserve de disponibilité budgétaire. L'émergence de PAT (niveau 1) fait l'objet d'un appel à projet annuel, lié au Programme national pour l'alimentation (PNA) et financé par les ministères en charge de l'agriculture, du travail, de la santé et des solidarités et par l'Ademe. Le montant de cet appel à projets, qui finance aussi d'autres initiatives innovantes, s'élève à environ 4,84 M€ en 2023-2024ⁱ (dotation initiale de 2,84 M€ abondée d'une enveloppe complémentaire par la suite) et à 2,7 M € en 2024-2025ⁱⁱ. Il est passé à 1,7 M€ pour la période 2025-2026ⁱⁱⁱ. En fonction des crédits votés en loi de finance, l'opérationnalisation des PAT (niveau 2) peut également être soutenu par le volet agricole de la planification écologique. Elle a ainsi bénéficié de 13 M€ en 2024^{iv} et de 10 M€ en 2025^v. Pour 2026, il n'y a pas de ligne dédiée aux PAT dans le budget de la planification écologique.

Au 1^{er} juillet 2025, 450 PAT sont reconnus par le ministère en charge de l'agriculture et de l'alimentation, dont 241 PAT opérationnels (niveau 2)^{vi}. Ces PAT sont principalement portés par des EPCI (62 %), puis par des territoires de projets^{vii} (23 %) des départements (8%), des communes (5%) et des associations ou chambres d'agriculture (3%). 61 % des PAT sont mis en place en milieu rural et 30 % en milieu urbain.

En parallèle des collectivités territoriales de nombreux autres acteurs agissent en faveur de la transition climatique du système agricole et alimentaire dans les territoires, comme par exemple des associations, des coopératives, des entreprises ou des acteurs des filières (ex. interprofessions) - cf. exemple en encadré 5.

Encadré Exemple d'action portée par d'autres acteurs : le projet Covalo

n°5 L'association « Pour une Agriculture du Vivant » regroupe des coopératives et des négoce, des entreprises (notamment agro-alimentaires), des sociétés de conseils, de formation et de services financiers^{viii}. Elle a pour objectif de promouvoir une agriculture s'inspirant du vivant pour produire tout en régénérant les sols et les écosystèmes, en stockant du carbone dans les sols et la biomasse (arbres, haies) et en protégeant la qualité de l'eau et la biodiversité. Elle vise par exemple à déployer les systèmes d'élevage agro-écologiques. Pour atteindre cet objectif, elle accompagne les agriculteurs s'engageant dans des pratiques agro-écologiques et cherche à mieux valoriser économiquement leur travail.

L'association porte le projet COVALO^{ix} qui rassemble des agriculteurs, des

ⁱ Résultats appel à projets PNA 2023-2024 : <https://agriculture.gouv.fr/programme-national-pour-lalimentation-les-64-laureats-de-lappel-projets-2023-2024>

ⁱⁱ Résultats appel à projets PNA 2024-2025 : <https://agriculture.gouv.fr/programme-national-pour-lalimentation-les-29-laureats-de-lappel-projets-2024-2025>

ⁱⁱⁱ Lancement de l'appel à projets PNA 2025-2026 : <https://agriculture.gouv.fr/lancement-dun-appel-projets-2025-2026-vers-la-strategie-nationale-pour-lalimentation-la-nutrition>

^{iv} Bilan du soutien au déploiement des PAT : <https://agriculture.gouv.fr/bilan-du-soutien-au-deploiement-des-projets-alimentaires-territoriaux-en-2024>. Cette enveloppe sert également à financer la structuration de réseaux en 2024.

^v Soutien aux PAT en 2025 : <https://agriculture.gouv.fr/annie-genevard-annonce-un-soutien-de-10-meu-aux-projets-alimentaires-territoriaux-pat-en-2025>

^{vi} PAT reconnus : <https://agriculture.gouv.fr/projets-alimentaires-territoriaux-reconnus-par-le-ministere>

^{vii} Pôle d'équilibre territorial et rural (PETR), pays, syndicats mixtes, pôles métropolitains, Parcs naturels régionaux (PNR).

^{viii} Association Pour une agriculture du vivant : <https://agricultureduvivant.org/>

^{ix} Projet Covalo : <https://agricultureduvivant.org/agir-ensemble/covalo/>

coopératives, des entreprises agroalimentaires, des acteurs publics et financiers dans des coalitions à l'échelle des territoires pour co-construire des trajectoires de transition adaptées. Ces coalitions mutualisent leurs ressources techniques, humaines et financières, accompagnent les agriculteurs à travers des contrats agro-écologiques, et cherchent à consolider les filières françaises en renforçant les coopérations locales. Le projet propose plusieurs outils pour soutenir la transition agro-écologique des agriculteurs et restaurer durablement la fertilité des sols: un diagnostic commun, un programme de formation et d'accompagnement technique, individuel et collectif, un plan de progrès avec suivi des pratiques et des résultats. Le projet mobilise des mécanismes financiers innovants, notamment un paiement pour service environnemental (cf. encadré 4). Une gouvernance territoriale est mise en place pour coordonner les parties prenantes, assurer la cohérence des actions et simplifier la mise en œuvre des projets sur le terrain. Cinq territoires pilotes ont été définis dans les Hauts de France, en Normandie, dans l'Ouest (sur plusieurs régions), en Vendée et dans les Deux-sèvres, et dans le Sud-Ouest.

En conclusion, si c'est bien l'État et l'Union européenne qui disposent du plus fort pouvoir d'orientation et des moyens (humains, financiers) les plus importants, les évolutions récentes (ex. simplifications de la PAC, blocage et affaiblissement de la stratégie nationale pour l'alimentation, la nutrition et le climat) témoignent d'un recul de leur action en faveur de la transition écologique du système agricole et alimentaire³⁵. Ces reculs nationaux et européens co-existent toutefois avec des initiatives et des expérimentations positives dans les territoires, portées par les collectivités territoriales, mais aussi par d'autres acteurs, comme des acteurs du développement agricole (coopératives, chambres d'agriculture, etc.), des entreprises ou des associations.

4. FREINS ET LEVIERS A L'ACTION CLIMATIQUE TERRITORIALE DANS LE SYSTEME ALIMENTAIRE

Des freins politiques, réglementaires, organisationnels et financiers limitent l'action des collectivités territoriales en faveur de la transition climatique du système alimentaire. Le tableau 2 ci-dessous en présente quelques uns et propose quelques pistes d'actions possibles pour les lever.

Tableau 2 – Exemples de freins politiques, organisationnels, réglementaires et financiers à l'action des collectivités territoriales en faveur de la transition climatique du système alimentaire, et dispositions à prendre pour lever ces freins.

TYPE DE FREINS	FREINS	DISPOSITIONS A PRENDRE POUR LEVER LES FREINS
----------------	--------	--

POLITIQUES	Faible portage politique des enjeux de transition climatique du système alimentaire, les collectivités n'ayant aucune obligation dans le secteur agricole et alimentaire (hors aides PAC et restauration collective).	Sensibiliser et former les élus aux enjeux de transition climatique et d'adaptation en particulier du système alimentaire.
	Gouvernance locale du secteur agricole marquée par un corporatisme fort, forte représentation de certains groupes d'intérêts agricoles au niveau des Conseils régionaux qui influence la capacité politique de ces derniers en matière de régulation agricole ³⁶ .	Mettre en place une gouvernance pluraliste pour l'élaboration et la mise en œuvre des PAT et PCAET, favoriser les espaces où les différentes parties prenantes autour de l'alimentation s'expriment, pour faire apparaître la voix des citoyens et consommateurs et des associations environnementales.
RÉGLEMENTAIRES	Réglementation qui n'impose ni la présence de volets thématiques ciblés (dont agricole) ni d'obligation de traiter des émissions liées au reste de la chaîne et à la consommation alimentaire dans les PCAET ³⁷ . En conséquence, les secteurs agricoles et alimentaires restent secondaires dans de nombreux PCAET.	Réviser la réglementation sur les PCAET pour intégrer un volet agricole et alimentaire qui fixe des objectifs chiffrés en termes de réduction des émissions et de stockage de carbone. Le volet alimentaire devrait aussi intégrer les émissions liées à la consommation alimentaire, élevées dans les grands EPCI.
	Règles européennes et françaises pour les marchés publics qui empêchent les collectivités de s'approvisionner localement et, ainsi, de soutenir la transition agro-écologique sur leur territoire (ex. en soutenant l'agriculture biologique).	Réviser des règles de la commande publique (niveau Français et UE) pour pouvoir rendre possible les achats de produits durables et de qualité produits localement et ainsi encourager l'installation d'exploitations agro-écologiques ou biologiques sur le territoire et contribuer au revenu des agriculteurs engagés dans la transition.
ORGANISATION NELS	Organisation des services en silo, déconnexion des services en charge des sujets agriculture-alimentation et des services en charge du climat qui peut entraîner une faible prise en compte des enjeux du secteur dans le PCAET et une faible articulation entre PCAET et PAT.	Décloisonner les services (organisation administrative qui permet que les techniciens en charge de l'agriculture et l'alimentation et ceux en charge de l'environnement et du climat soient réunis au sein d'une seule direction voire un seul service) ou mettre en place un travail collaboratif structuré, régulier et inscrit dans le temps long.
	Collectivités territoriales qui ont des difficultés à obtenir des informations sur le foncier agricole (ex. sur les exploitations à transmettre sur leurs territoires), ce qui limite leur action en termes de portage foncier.	Développer les observatoires du fonciers et les conventions de partenariat avec les Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer) pour que les collectivités soient informées des ventes sur leur territoire et puissent acquérir les terres pour faciliter des installations.

Manque d'expertise et de compétences techniques sur les sujets agricoles au sein de certaines collectivités (communes, métropoles)³⁸. Ce manque d'expertise, face à une forte technicité des acteurs privés avec lesquels elles doivent interagir, peut conduire à l'échec de leurs projets de transition. S'il peut être pallié par le recours à des cabinets de conseils, cette solution ne permet pas un accompagnement, et donc une animation des dispositifs, dans le temps long si les financements ne sont pas pérennes.

Former les agents de la fonction publique territoriale sur climat et alimentation (formation des agents travaillant sur le climat sur l'alimentation et *vice versa*).

Difficultés dans les petites communes et territoires ruraux qui n'ont pas toujours de personne dédiée et formée sur les questions climatiques, agricoles et alimentaires, et d'ingénierie territoriale (ex. formation sur les marchés publics).

Renforcer le soutien de l'État pour l'atteinte des objectifs Egalim, notamment par un accompagnement des petites communes et communes rurales, à la fois en termes de financements et d'ingénierie (ex. former aux marchés publics).

Renforcer les collaborations entre collectivités territoriales sur les sujets de transition agricole et alimentaire.

Offre de produits biologiques et de qualité limitée ou dispersée ce qui crée des problèmes d'approvisionnement dans la restauration collective, en particulier dans les grandes villes.

Renforcer le soutien à l'agriculture biologique et sous signes officiels d'identification de la qualité et de l'origine (SIQO) afin que l'offre soit suffisante pour l'approvisionnement des collectivités territoriales.

FINANCIERS

Pas de ressources dédiées pour la transition climatique du système alimentaires dans les collectivités territoriales car pas de compétence claire (hors gestion des aides PAC par les Régions). Déséquilibre dans les financements accordés par l'État, la majorité étant peu axés vers la transition écologique (ex. PAC 9 Mds€/an vs. financements PAT réduits à moins de 1,7 M€ pour 2026). Financements disponibles relativement faibles et en baisse.

Pérenniser les financements disponibles pour le dispositif PAT (niveau 1 et 2).

Pérenniser le dispositif Cantine à 1€ visant à permettre aux enfants des familles les plus modestes de manger à la cantine pour 1€ maximum.

Évaluer la contribution des aides PAC gérées par les Régions à la transition climatique et écologique.

Selon les résultats obtenus dans le cadre de cette évaluation, orienter les aides de la PAC gérées par les Régions vers la transition climatique et écologique en fixant, au niveau national, une part

minimale du budget que les Régions allouent aux aides aux investissements, à l'installation, à la coopération et au partage de connaissances à l'action climatique.

Politiques et dispositifs de soutien à la transition très morcellés (ex. multiplicités d'appels à projet) et sans continuité (*stop and go*).

Pérenniser et regrouper les financements disponibles pour la transition écologique du système alimentaire.

Source : HCC.

■ REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

¹ Haut conseil pour le climat (2024) « Accélérer la transition climatique avec un système alimentaire bas carbone, résilient et juste », rapport thématique.

² Haut conseil pour le climat (2020) « Redresser le cap, relancer la transition », rapport annuel.

³ Haut conseil pour le climat (2024) « Accélérer la transition climatique avec un système alimentaire bas carbone, résilient et juste », rapport thématique.

⁴ Agreste (2023) « Les livraisons d'engrais en Centre-Val De Loire. Campagne 2021-2022. Augmentation des livraisons d'engrais et d'amendements minéraux sur la campagne ». https://draaf.centre-val-de-loire.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/engrais_21_22.pdf

⁵ Haut conseil pour le climat (2024) « Tenir le cap de la décarbonation, protéger la population ».

⁶ Voir par exemple Vonthron S. (2024) « Déserts, marécages et bourniers alimentaires : de quoi parle-t-on ? », Fiche ressource pour le Réseau CIVAM, la Fondation Carasso et le Ministère de l'agriculture et de l'alimentation ; Vonthron S. (2021) « Offre commerciale alimentaire et pratiques spatiales d'approvisionnement des ménages. Construire une géographie des paysages alimentaires. », thèse de doctorat ; Delfosse C. (2019) « L'alimentation : un nouvel enjeu pour les espaces ruraux. » L'Information géographique 83(4) ; Caparros *et al.* (2025) « Comprendre les stratégies d'approvisionnement alimentaire des habitants d'un quartier en politique de la ville. Une enquête qualitative conduite Porte de la Chapelle à Paris ». Cahiers de nutrition et de diététique 60 : 96-109.

⁷ Ademe (2022) « Impact environnemental de l'alimentation en outre-mer ».

⁸ Haut Conseil pour le Climat (2025) « Relancer l'action climatique face à l'aggravation des impacts et à l'affaiblissement du pilotage », rapport annuel.

⁹ Pahun J. (2022) « Gouverner l'agriculture localement ? La capacité politique des collectivités territoriales sur la régulation du secteur agricole » Revue de Géographie de Lyon 96(4) ; Fouilleux E. et Michel L. (2020) « Quand l'alimentation se fait politique(s) », Presses Universitaires de Rennes, 350 p.

¹⁰ Iddri (2025) « La gouvernance des chambres d'agriculture, enjeu clé des politiques de transition agroécologique ». Décryptage n°3.

¹¹ Cour des comptes (2025) « Le réseau des chambres d'agriculture depuis leur régionalisation ».

¹² Bodiguel L. *et al.*, (2021) « L'action publique en matière d'alimentation locale. Les compétences accordées par la loi et les règlements aux collectivités locales (Régions, départements, communes) dans le domaine de la production, la transformation et la consommation d'aliments locaux ». CNRS UMR 6297 ; Pahun J. (2022) « Gouverner l'agriculture localement ? La capacité politique des collectivités territoriales sur la régulation du secteur agricole » Revue de Géographie de Lyon 96(4).

¹³ Les aides des Régions : <https://agriculture.gouv.fr/les-aides-des-regions>

¹⁴ HCFEA (2024) « La restauration scolaire : un enjeu majeur de politique publique - Synthèse et propositions ».

¹⁵ AMF (2024) « Enquête 2024 - La restauration scolaire : des communes volontaires malgré les difficultés persistantes ».

¹⁶ MASAF (2024) « Bilan statistique annuel 2024 de l'application des objectifs d'approvisionnement fixés à la restauration collective – Données d'achat 2023 ». Rapport du gouvernement au Parlement.

¹⁷ AMF (2024) « Enquête 2024 - La restauration scolaire : des communes volontaires malgré les difficultés persistantes ».

¹⁸ Conseil National de la Restauration Collective (2022) « Restauration collective en régie directe – Guide pratique pour un approvisionnement durable et de qualité » ; Mazin, A. et Da Cunha, C. (2024). « Achat public et restauration scolaire : motivations, freins et mise en œuvre de l'achat local en Île-de-France ». *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, Février(1), 77-102.

¹⁹ Conseil National de la Restauration Collective (2022) « Restauration collective en régie directe – Guide pratique pour un approvisionnement durable et de qualité » ; Mazin, A. et Da Cunha, C. (2024). « Achat public et restauration scolaire : motivations, freins et mise en œuvre de l'achat local en Île-de-France ». *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, Février(1), 77-102.

²⁰ MASAF (2024) « Bilan statistique annuel 2024 de l'application des objectifs d'approvisionnement fixés à la restauration collective – Données d'achat 2023 ». Rapport du gouvernement au Parlement.

²¹ Bodiguel L. et al., (2021) « L'action publique en matière d'alimentation locale. Les compétences accordées par la loi et les règlements aux collectivités locales (régions, départements, communes) dans le domaine de la production, la transformation et la consommation d'aliments locaux ». CNRS UMR 6297 ; Plateforme France PAT, boîte juridique : <https://france-pat.fr/presentation-de-la-boite-juridique/>

²² Perrin et al. (2025) « De quels leviers disposent les collectivités pour agir sur le foncier agricole ? » So What ? Policy Brief n°30 de la Chaire Alimentations du monde.

²³ Sainteny G. et Guillou M. (2023) « Incitation à la baisse de taxation des terres agricoles en cas de baux ruraux à clauses environnementales (BRE) afin de lutter contre l'artificialisation des terres et d'encourager les services environnementaux » Note de l'Académie d'agriculture de France.

²⁴ Mairie de Mouans-Sartoux, MEAD. « Le Projet alimentaire territorial communal, un outil efficace pour transformer les pratiques alimentaires des mangeurs : Présentation des principaux résultats de trois études d'impact du Projet alimentaire territorial (PAT) de la ville de Mouans-Sartoux (06) ».

²⁵ Mairie de Mouans-Sartoux, MEAD. « Le Projet alimentaire territorial communal, un outil efficace pour transformer les pratiques alimentaires des mangeurs : Présentation des principaux résultats de trois études d'impact du Projet alimentaire territorial (PAT) de la ville de Mouans-Sartoux (06) ».

²⁶ Lulovicova A. et Bouissou S. (2023) « Environmental Assessment of Local Food Policies through a Territorial Life Cycle Approach ». *Sustainability*, 15(6), 4740.

²⁷ Bléhaut M., Gressier M. et Paquet N. (2024) « La précarité alimentaire, en hausse, est liée à moins de diversité dans l'alimentation ». Cahier de recherche N°C357.

²⁸ Collectif pour une sécurité sociale de l'alimentation : les trois piliers du mécanisme de SSA. <https://securite-sociale-alimentation.org/la-ssa/les-trois-piliers-du-mecanisme-de-ssa/>

²⁹ Let's food et Vertigo Lab (2025) « Cartographie & premiers éléments d'analyse autour des expériences locales inspirées de la Sécurité Sociale de l'Alimentation ». Rapport financé par l'Ademe, la Banque des territoires, la Caisse des dépôts, la Fondation de France et la Fondation Daniel et Nina Carasso.

³⁰ Voir par exemple Wunder S. (2015) « Revisiting the concept of payments for environmental services. » *Ecological economics*, 117, 234-243. ; Engel S., Pagiola S. et Wunder S. (2008) « Designing payments for environmental services in theory and practice: An overview of the issues. » *Ecological economics*, 65(4), 663-674 ; Engel S. (2016) « The devil in the detail: a practical guide on designing payments for environmental services. » *International Review of Environmental and Resource Economics*, 9(1-2), 131-177 ; Oréade-Brèche, Duval L., Vertigo Lab, Inra (2018) « Favoriser le déploiement des paiements pour services environnementaux (PSE) en agriculture : Guide à destination des collectivités territoriales ». Rapport d'étude pour le MASA ; MTE (2025) « Guide national à l'attention de futurs porteurs de projet : expérimentation de Paiements pour services environnementaux publics ».

³¹ Ceresco (2023) « Évaluation T0 des paiements pour services environnementaux - Rapport 1 : État des lieux des

PSE et caractéristiques des projets. ».

³² DGAL (2025) « Instruction technique DGAL/SDATAA/2025/363 sur le dispositif de reconnaissance officielle des projets alimentaires territoriaux (PAT) » ; France PAT : <https://france-pat.fr/2025/07/08/du-nouveau-sur-le-soutien-aux-pat-operationnels-lancement-de-lappel-a-projets-et-parution-du-guide-sur-les-indicateurs/>

³³ RnPAT (2022) « Le 2ème cycle de PAT entre 2021 et aujourd’hui : quels impacts des nouvelles normes et du plan France Relance sur les dynamiques des PAT ? Les notes de l’Observatoire national des Projets Alimentaires Territoriaux (OnPAT). » PATnorama n°4.

³⁴ DGAL (2025) « Instruction technique DGAL/SDATAA/2025/363 sur le dispositif de reconnaissance officielle des projets alimentaires territoriaux (PAT) ».

³⁵ Haut conseil pour le climat (2024) «Tenir le cap de la décarbonation, protéger la population » ; Haut conseil pour le climat (2025) « Relancer l’action climatique face à l’aggravation des impacts et à l’affaiblissement du pilotage ». Rapports annuels.

³⁶ Pahun J. (2022) « Gouverner l’agriculture localement ? La capacité politique des collectivités territoriales sur la régulation du secteur agricole » Revue de Géographie de Lyon 96(4).

³⁷ Terres en villes et OFB (2025) « Politiques agricoles et alimentaires et protection de la biodiversité : quelles convergences ? Réconcilier agriculture, alimentation et biodiversité : analyse du potentiel d’intégration dans les politiques publiques locales » ; Basset G. et al. (2025) « La gestion de l’empreinte carbone dans les systèmes alimentaires territoriaux : où en est-on? Quelles innovations en faveur d’une trajectoire de réduction de l’émission de gaz à effet de serre? » Innovations Agronomiques, 102.

³⁸ Pahun J. (2022) « Gouverner l’agriculture localement ? La capacité politique des collectivités territoriales sur la régulation du secteur agricole » Revue de Géographie de Lyon 96(4).