

INSTITUT
MONTAIGNE



En campagne pour l'agriculture de demain

Propositions pour une souveraineté alimentaire durable

RAPPORT OCTOBRE 2021

INSTITUT
MONTAIGNE



Think tank indépendant créé en 2000, l'Institut Montaigne est une plateforme de réflexion, de propositions et d'expérimentations consacrée aux politiques publiques en France et en Europe. À travers ses publications et les événements qu'il organise, il souhaite jouer pleinement son rôle d'acteur du débat démocratique avec une approche transpartisane. Ses travaux sont le fruit d'une méthode d'analyse et de recherche rigoureuse et critique, ouverte sur les comparaisons internationales. Association à but non lucratif, l'Institut Montaigne réunit des chefs d'entreprise, des hauts fonctionnaires, des universitaires et des personnalités issues d'horizons divers. Ses financements sont exclusivement privés, aucune contribution n'excédant 1,5 % d'un budget annuel de 6,5 millions d'euros.

En campagne pour **l'agriculture de demain**

Propositions pour une souveraineté alimentaire durable

RAPPORT – OCTOBRE 2021

TABLE DES MATIÈRES

*Il n'est désir plus naturel
que le désir de connaissance*

Introduction par Hervé Gaymard	11
I – Un essoufflement de la souveraineté alimentaire de la France qui alerte	19
1. Un déclasserement de l'agriculture dans les agendas politiques en Europe	19
1. La souveraineté alimentaire : une ambition au fondement du projet européen	19
2. Une ambition agricole européenne qui perd de sa substance	21
3. Un retour de l'agriculture dans les stratégies de puissance dans le reste du monde	23
2. Un recul de la compétitivité agricole et agroalimentaire de la France qui se traduit par une érosion de nos positions commerciales	26
1. Un recul inquiétant de nos excédents commerciaux et en particulier intra-européens	26
2. Un recul de notre compétitivité aux déterminants multiples	29
3. Une pénétration grandissante des importations dans la consommation	31
3. Une dépendance aux protéines importées qui demeure et fragilise la souveraineté alimentaire	32
1. Une dépendance protéinique ancienne des agricultures européennes	32
2. Une dépendance plus limitée en France grâce aux efforts des filières	33
3. Un risque de dépendance plus exacerbée demain qui invite à réagir	35
4. Une tension des relations commerciales entre les maillons des filières agroalimentaires dans un contexte de bouleversements de la distribution alimentaire	37

1. Une déformation du partage de la valeur au détriment du secteur agricole	37	1. Une alimentation en phase avec les prescriptions nutritionnelles	64
2. Des relations commerciales encore trop conflictuelles	38	2. Des modes de production plus respectueux des biens communs	66
3. Une distribution alimentaire face à un changement de modèle	40	3. Un souci grandissant de la santé et du bien-être des animaux	69
5. Un secteur en mal de revenus et insuffisamment attractif pour assurer le renouvellement des actifs agricoles	43	4. Le changement climatique bouleverse les conditions de production et engage les filières à limiter leur empreinte environnementale	72
1. Un revenu faible pour des conditions de travail difficiles	43	1. Un bouleversement des conditions de production qui devrait s'accélérer	72
2. De nouveaux visages trop peu nombreux pour renouveler les générations	45	2. Un nouveau paradigme de la gestion de la ressource en eau agricole	74
3. Un secteur agricole et agroalimentaire en manque de bras dans des exploitations	47	3. Accélérer le déploiement des solutions agricoles pour le climat	76
II – De nouvelles tendances obligent à redéfinir la souveraineté alimentaire	52	5. Une nouvelle révolution agricole est en marche à mesure que de nouvelles techniques et solutions se déploient dans les exploitations agricoles	81
1. Une incompréhension grandissante entre agriculture et société qui fragilise l'acceptabilité sociale de la production dans nos territoires	52	1. Une révolution agronomique pour une agriculture plus sobre et régénérative	81
1. Une critique grandissante des insuffisances de notre agriculture	52	2. Une révolution technique et technologique	83
2. Une incompréhension des activités agricoles par le grand public	54	3. La fin de l'agriculture n'est pas pour demain (alimentation <i>in vitro</i>)	85
3. Une image positive des agriculteurs en société	56	III – Une France agricole et agroalimentaire forte dans le cadre européen : une nouvelle ambition collective	87
2. Une demande plus importante et complexe à laquelle faire face demain pour répondre aux transitions alimentaires	58	1. La Ferme France a des atouts à faire valoir	87
1. Une demande mondiale en croissance qui invite à contribuer aux équilibres alimentaires mondiaux à la juste mesure de nos atouts	58	1. La France est la première puissance agricole en Europe	87
2. Une demande européenne plus morcelée en raison de la diversité des attentes des consommateurs et des préférences collectives des citoyens	60	2. Ses filières d'excellence contribuent puissamment à la structuration des territoires	89
3. Une sensibilité au prix qui limite la propension à payer davantage	62	3. La Ferme France est un de nos meilleurs éléments de <i>soft power</i> à l'international	90
3. Accélérer les transitions pour répondre à la « santé globale »	64	2. Une ambition collective à porter pour répondre aux défis que posent les agricultures européennes	91

1. D'autres agricultures européennes réussissent dans un cadre européen en partage	91
2. Un risque de démantèlement de la PAC par sa renationalisation	92
3. La PAC court le risque d'être écartelée entre commerce et environnement	93
3. Un nouveau récit politique pour notre agriculture face à ces nouveaux défis pour ne pas tomber dans des impasses	93
1. Le <i>statu quo</i> est impossible	93
2. La décroissance est dangereuse	95
3. Le modèle unique est trop simpliste (intensif, 100% bio...)	96
4. Les risques d'une « servicisation » de l'agriculture	97
4. Une voie de réussite française à porter dans le cadre européen en valorisant nos atouts	98
1. Un socle commun de pratiques durables	98
2. Valoriser la diversité de notre agriculture comme une force	100
3. Une structuration en filières pour jouer davantage collectif	102

IV – Un agenda de solutions pour réinvestir le caractère stratégique de notre agriculture et de notre alimentation

1. Assurer la souveraineté alimentaire européenne par une mise en cohérence des politiques publiques autour d'un cap stratégique et de long terme	104
1. Une PAC ambitieuse et européenne au service des transitions ..	104
2. Réduire la dépendance à certaines importations critiques	106
3. Réviser notre politique commerciale pour la mettre en cohérence avec nos préférences collectives	108
2. Restaurer la compétitivité des filières agricoles et agroalimentaires	112
1. Recréer les conditions de la concurrence loyale en Europe	112
2. Un effort de (re)structuration à mener dans des filières agricoles et agroalimentaires (organisation, structures, positionnement...)	113

3. Un effort d'investissement à mener pour déployer les innovations et moderniser les outils de production	114
4. Une contractualisation renouée pour mieux répondre aux demandes du marché et apaiser les relations dans les filières	114
3. Revaloriser le revenu agricole et réenchanter les métiers agricoles pour les rendre plus attractifs et accessibles aux nouvelles générations	118
1. Un besoin de maintenir des aides publiques pour assurer le revenu agricole et accompagner les transitions du secteur ..	118
2. Revaloriser les revenus agricoles par leur diversification	120
3. Renforcer l'attractivité des formations et des métiers agricoles et agroalimentaires	123
4. Assurer la pérennité des facteurs de production agricole et leur disponibilité	125
1. Renforcer la protection du foncier agricole et son accessibilité	125
2. Gérer durablement la ressource en eau agricole	128
3. Favoriser un accès plus large aux progrès génétiques	129
4. Accélérer la baisse de la consommation d'intrants fossiles	130
5. Accompagner les changements de pratiques agricoles en déployant des innovations durables et en valorisant les pratiques vertueuses	132
1. Amplifier les efforts de recherche pour surmonter les impasses techniques critiques	132
2. Accompagner le développement de modes de production plus durables (HVE, Bio, SIQO...)	133
3. Accélérer la transition agricole par la rémunération du carbone et des services écosystémiques	135
4. Refondre les outils de gestion des risques pour gagner en résilience	139
6. Accélérer la marche vers une alimentation durable et de qualité, accessible au plus grand nombre et qui mette en valeur les produits frais et d'origine française	141

1. Amplifier les efforts de lutte contre la précarité et le gaspillage alimentaires	141
2. Renforcer la transparence alimentaire par le déploiement des étiquetages	143
3. Accélérer le déploiement des circuits courts	145
4. Éducation alimentaire : sensibiliser à une alimentation saine et durable	146
Conclusion	149
Annexes	
1. Filières agricoles	151
2. Les agricultures d'Outre-mer	174
Remerciements	182

INTRODUCTION

PAR HERVÉ GAYMARD

La question agricole et alimentaire doit être au cœur des choix que la Nation fera à la faveur des échéances électorales de 2022

D'abord, parce que la diffusion d'une alimentation saine, durable et équilibrée doit constituer une politique publique à part entière. La France doit très clairement promouvoir un modèle alimentaire exemplaire, culturel autant qu'économique, à rebours du modèle américain implicite qui épuise les sols, réduit la variété, arase les goûts et génère de graves problèmes de santé publique, en attestent la progression de l'obésité et des maladies cardio-vasculaires.

Ensuite, parce que la France ne serait pas ce qu'elle est sans ses agriculteurs et son agriculture puissante. Des siècles de labeur ont façonné ses paysages. Le géant démographique des XVI^e et XVII^e siècle, « la Chine de l'Europe », a connu maintes famines en dépit de son cadre pédo-climatique exceptionnel. Au début du XIX^e siècle, nous achetions du blé à la régence d'Alger. Ce n'est que dans la deuxième moitié du XX^e siècle que cette angoisse de la soudure a disparu, et que notre commerce extérieur agricole et agro-alimentaire est devenu excédentaire. Cet excédent était largement imputable à la modernisation entreprise dans les années cinquante et renforcée par la mise en œuvre de la politique agricole commune (PAC), d'ailleurs pour partie inspirée de la politique américaine issue du *New Deal*. Plus récemment, les épreuves liées à la pandémie de la Covid-19 ont montré que notre modèle, quoique imparfait, était résilient. Mais il faut désormais construire une nouvelle ambition, pour l'agriculture hexagonale autant que celle des Outre-mer, en renouvelant les générations, en modifiant certaines pratiques agronomiques, en utilisant au mieux les progrès techniques et en anticipant les effets du dérèglement climatique. **L'objectif est clair : faire de la France le premier pays agricole durable.**

Enfin, parce que la question alimentaire mondiale est centrale, au croisement des évolutions démographiques et des effets du changement climatique. La France doit demeurer un partenaire majeur des pays du pourtour méditerranéen, pour la plupart structurellement importateurs et encore loin d'avoir terminé leur transition démographique. Elle doit être l'aiguillon d'une politique agricole ambitieuse que l'Union européenne devrait mener avec les pays de l'Afrique subsaharienne. Elle doit mettre en valeur l'excellence de sa recherche en agronomie tropicale. Elle doit être à l'initiative dans les enceintes internationales (OMC, UE, FAO), pour construire des outils à même de prévenir des crises alimentaires mondiales telle que celle que nous avons connue en 2008.

Cette question agricole et alimentaire est, depuis quelques années, un sujet d'intérêt et de préoccupation pour les Français. C'est heureux, car elle est restée trop longtemps cantonnée dans le champ clos des postures des « spécialistes ». Cet intérêt se traduit par la prégnance du concept de **souveraineté alimentaire**, désormais sur toutes les lèvres. Flaubert l'intégrerait sans doute dans son *Dictionnaire des idées reçues*, dont certaines définitions le miroitent étonnamment : « Très chic dans un diner », « Joli sujet de conversation », « Le secret en est perdu », ou peut-être encore « Se trouve partout ».

Précisons d'abord ce qu'elle n'est pas

Tout d'abord, la souveraineté alimentaire n'est pas l'autarcie. La France n'a pas vocation à se soustraire à tout échange international de produits agro-alimentaires et ne peut produire sur son territoire tout ce qu'elle consomme, compte tenu de la diversité contemporaine de l'alimentation.

Certains pays ne font pas le choix d'une large couverture de leurs besoins alimentaires par la production nationale. Le Royaume-Uni, par exemple, importe près de deux fois plus de produits agroalimentaires qu'il n'en exporte, car il a fait le choix historique au milieu du XIX^e siècle de sacrifier son agriculture insulaire, aujourd'hui très mécanisée et concentrée, pour s'approvisionner depuis les dominions tempérés du Commonwealth. Ainsi s'expliquent les

difficultés de son intégration européenne en 1973, les dérogations obtenues pour certaines productions (mouton néo-zélandais) et son hostilité constante au principe même d'une PAC durant les quatre décennies de participation britannique au projet européen.

La souveraineté alimentaire n'est pas non plus synonyme d'immobilisme ou de conservatisme, qui conduirait à maintenir le cadre existant, quel qu'il soit. Le soutien fort à l'agriculture n'est pas une politique publique irréversible, c'est un choix. La Nouvelle-Zélande constitue, à cet égard, un cas d'école. Les coupes budgétaires des années 1980 et 1990 ont conduit à réduire quasiment à zéro ses soutiens au secteur, pour atteindre le niveau le plus bas des pays de l'OCDE. Ce choix a été maintenu depuis sans que le pays ne soit confronté à des problèmes de sécurité alimentaire, parce qu'il est sous-peuplé.

Dans le contexte européen, la discussion de la souveraineté alimentaire ne peut donc se résumer à un curseur qui ferait s'opposer maintien et déconstruction de la PAC. Telle définition retenue de la souveraineté alimentaire pourra conduire ici à démanteler un cadre existant, comme ce fut le cadre en Nouvelle-Zélande, tandis que telle autre amènerait à construire un cadre de pensée et d'action supposant un soutien public accru, comme l'assume la Russie ou le masquent les États-Unis.

La définition de la souveraineté alimentaire ne peut donc que se faire en référence à deux types de choix

Le premier renvoie au noyau dur de la souveraineté alimentaire, qui est la sécurité alimentaire. Se nourrir est une nécessité. Décider de gérer de telle ou telle manière les risques pesant sur l'accès des individus à la nourriture constitue, en revanche, un choix. Un pays qui, en fonction de ses contraintes propres, choisirait de favoriser largement les importations, tout en mettant en œuvre un plan pour diversifier leur origine (afin d'éviter une

dépendance trop exclusive à tel fournisseur) et constituer des stocks (en cas de crise), peut parfaitement avoir un bon niveau de sécurité alimentaire en ayant effectué des choix souverains. Il n'en demeure pas moins qu'un bon niveau de sécurité alimentaire semble indissociable de la production sur place de ce qui peut l'être, ou du moins à proximité. À cet égard, l'échelle d'appréciation de la sécurité alimentaire pour ce qui nous concerne est, bien sûr, l'échelle continentale européenne.

Le deuxième type de choix renvoie à sa deuxième composante, qui recouvre les préférences collectives de la population : le type, le goût, la variété des produits alimentaires. Pourtant, les préférences collectives susceptibles d'orienter la définition de la souveraineté alimentaire dépassent de plus en plus cette seule question des produits, pour recouvrir d'autres sujets ayant trait à la manière de produire. Sur ce point, il est probable que la bonne échelle de prise en compte des préférences collectives soit plus proche du citoyen, et avant tout nationale et locale du fait de l'intrication des politiques publiques.

14

Une fois ces jalons posés, la France a-t-elle perdu sa souveraineté alimentaire ?

Notre sécurité alimentaire reste dans l'ensemble assurée. La France produit beaucoup : elle est la première puissance agricole en Europe. Son commerce extérieur de produits agricoles et agro-alimentaires reste excédentaire, mais désormais seulement vis-à-vis des pays non européens et largement grâce aux vins et spiritueux, et au blé, les années de bonnes récoltes. Il n'est pas normal que nous soyons devenus importateurs nets intra Union européenne de fruits et légumes et de nombreux produits carnés ou transformés, alors que nos partenaires se déploient dans le même cadre que nous, celui de la PAC. Il nous revient donc d'analyser sans fard notre cadre juridique, fiscal, foncier et économique, qui se décide à Paris et non à Bruxelles, pour partir en reconquête. Vis-à-vis du reste du monde, le temps est venu de renverser certaines dépendances historiques, en particulier s'agissant des

protéines végétales, tant pour l'alimentation animale qu'humaine, comme les légumineuses. Enfin, n'oublions pas la variable temps de la sécurité alimentaire : en France comme ailleurs, le changement climatique pèsera de plus en plus sur les conditions d'adéquation locale entre un sol, un climat et une production, et forcera à des évolutions aussi rapides que radicales dans les décennies à venir.

Nos préférences collectives évoluent. Le prix et le goût des produits demeurent des critères majeurs de choix. Néanmoins, les préférences des Français deviennent plus complexes. Celles du citoyen évoluent : les Français se préoccupent de manière croissante des questions de durabilité environnementale, de santé, d'impact sur les territoires ou encore de bien-être animal. Celles du consommateur peuvent se fragmenter, et ce au-delà de la seule distinction entre ménages aisés et ménages modestes. Ainsi, tel individu fortement contraint économiquement par la variable prix pourra ponctuellement consommer des produits bio ou concernés par une indication géographique protégée sans y avoir prêté attention ; tel autre individu, très exigeant lorsqu'il fait ses courses, pourra, lors de sorties, consommer sans rechigner des aliments ultra-transformés et aux propriétés nutritionnelles incertaines.

15

Ces transformations, pour être profondes, sont donc complexes et encore largement incertaines. Qui peut dire avec une absolue certitude si les jeunes Français qui naissent en 2021 auront, d'ici vingt ou trente ans, le régime plutôt omnivore des *boomers* ou celui largement flexitariens voire végétariens actuellement en expansion ? La prospective peut nous aider à construire des scénarios, mais elle ne saurait préempter les dizaines de milliers de choix que nous effectuons chacun dans nos vies, à chaque achat d'un aliment.

Alors, que faire ? Trois conditions préalables à l'action

Première condition : sur quelques sujets, ne plus subir. Certaines fatalités n'en sont pas : la lente érosion de notre position commerciale, en particulier vis-à-vis des autres pays de l'UE, la concurrence déloyale vis-à-vis de productions importées ne respectant pas les mêmes normes, y compris européennes, notre dépendance en matière de protéines, la conflictualité et la déformation du partage de la valeur ajoutée, le manque de structuration de certaines filières ou bien l'incohérence de certains choix d'achats en matière de restauration collective, en particulier dans la sphère publique. Sur ces sujets et sur d'autres, le présent rapport essaie donc de qualifier les enjeux et d'identifier des solutions.

Deuxième condition : ne pas réduire à l'excès ou, au contraire, dissoudre la question. En matière agricole et alimentaire, chacun d'entre nous peut être tenté par l'omniscience, qui est la tentation du novice de bonne volonté. Parce que nous avons à nous nourrir chaque jour, nous sommes soixante-sept millions de ministres de l'Agriculture, beaucoup plus sûrement que nous ne serions soixante-sept millions de sélectionneurs de l'équipe de France de football. Cette prétention à l'omniscience peut, paradoxalement, réduire à l'excès la focale par laquelle chacun appréhende les enjeux. Selon l'interlocuteur, la solution définitive aux problèmes de l'agriculture serait ainsi le bio, les circuits courts, la production dans quelques régions du globe épargnées par le changement climatique, le digital et les *startups*, tel régime alimentaire et, bien sûr, le régime alimentaire strictement opposé. Le réductionnisme est donc un écueil que ce rapport cherche à éviter.

À l'inverse du novice qui tend à réduire le problème à l'excès, l'expert tend à l'élargir jusqu'à le dissoudre. Citons quelques arguments, qui ne sont pas sans pertinence : les problèmes de compétitivité (coût du travail, fiscalité, normes...) de l'agriculture française rejoignent les problèmes de compétitivité du tissu productif français dans son ensemble, les situations de concurrence déloyale sont largement inévitables dès lors qu'une large ouverture

commerciale est consentie (tant vis-à-vis des pays de l'UE que du reste du monde), la fragmentation de la demande induite notamment par le numérique est une lame de fond qui concerne tous les secteurs. L'ampleur des problèmes ne doit cependant pas conduire à la paralysie de l'action.

Dernière condition : imposer un nouveau récit, qui prolonge et dépasse celui de l'après-guerre. L'histoire de l'agriculture française est jalonnée par des séquences diverses. À l'époque moderne, la nécessité d'assurer la sécurité alimentaire d'un pays alors démographiquement dominant en Europe. Sous la Troisième République, une tentation protectionniste et agrarienne doublée d'hésitations quant à la modernisation. Après 1945 puis avec la PAC, une forte élévation du niveau de production et des rendements, qui a permis de retrouver un bon niveau de sécurité alimentaire, au point de devenir structurellement exportatrice.

Une nouvelle page est désormais à écrire, visant à construire une politique publique qui fera de la France le premier pays agricole durable. Il convient de réconcilier agriculteurs, souvent injustement décriés, et citoyens, dont les attentes et les choix de consommation sont changeants. Il convient de promouvoir de nouveaux modes de production davantage respectueux de l'environnement. C'est par référence à ce nouveau récit que les mesures proposées dans ce rapport, dans leur variété, prennent leur sens et trouvent leur unité. Et que les soutiens publics à l'agriculture doivent trouver leur cohérence, afin que les acteurs du secteur puissent anticiper dans le temps, car rien n'est plus néfaste que les effets de balancier. Chacun sait que cette transition ne pourra pas s'effectuer en quelques mois ou quelques années. Il faut donc écrire un contrat de confiance entre agriculture et société, dans la durée, ponctué d'évaluations périodiques. Ce nouvel esprit de conquête doit insuffler tous les Français et tous les acteurs de la filière.

*

L'agriculture, c'est bien plus que l'agriculture. C'est le savoir-faire ancestral de ces femmes et ces hommes qui ont peiné et espéré avec la nature. Ce sont ces paysages variés, façonnés au fil des siècles. Ce sont ces goûts, qui sont l'identité de la France et le bonheur de nos papilles. Une politique agricole n'est pas seulement une politique économique, c'est tout autant une politique humaine, culturelle et territoriale.

Il nous revient désormais de construire l'agriculture des temps nouveaux. Il y a cinquante ans, le Président Pompidou, né dans un petit village du Cantal, homme de culture et ardent modernisateur, créateur du ministère de l'Environnement, nous a donné un formidable viatique :

« Sur le plan économique, il est à mon sens plus rentable d'avoir des terres habitées et cultivées par des hommes, même si on est obligé d'aider ces hommes, que d'avoir de vastes réserves nationales, entretenues, conservées et protégées fatalement par une masse de fonctionnaires (...) La France ne doit à aucun prix devenir une poussière d'agglomérations urbaines dispersées dans un désert même verdoyant et même entretenu. Sauver la nature qui sera demain le premier besoin de l'homme, c'est sauver la nature habitée et cultivée. Une nature abandonnée par le paysan, même si elle est entretenue, devient artificielle et je dirais une nature funèbre. »

UN ESSOUFFLEMENT DE LA SOUVERAINETÉ ALIMENTAIRE DE LA FRANCE QUI ALERTE

1. Un déclassement de l'agriculture dans les agendas politiques en Europe

1. La souveraineté alimentaire : une ambition au fondement du projet européen

La mise en place de la politique agricole commune (PAC) a été le fruit d'un combat politique. Le traité de Rome, signé le 25 mars 1957, prévoyait en son article 3 et parmi une douzaine d'objectifs « l'instauration d'une politique commune dans le domaine de l'agriculture »¹. Dans cette liste d'objectifs, la PAC apparaît en quatrième position, à la suite de l'élimination des droits de douane entre États membres, de l'instauration d'un tarif extérieur commun et de l'abolition des obstacles à la libre circulation des personnes, des services et des capitaux. Un titre entier du traité développe les objectifs de cette PAC. Elle ne devient pourtant une réalité qu'à la suite de négociations menées en 1961-1962, auxquelles le commissaire néerlandais chargé de l'agriculture Sicco Mansholt et le ministre français Edgar Pisani prirent toute leur part. Plusieurs règlements d'application furent ensuite pris, dessinant une architecture fondée autour de prix garantis pour certaines productions, de compensations vis-à-vis des prix mondiaux (les « prélèvements variables »,

¹ Traité instituant la Communauté Économique Européenne, signature : 25.3.1957, entrée en vigueur : 1.1.1958, article 3, paragraphe d.

pesant sur les importations agricoles et restitués aux exportations) et d'une solidarité financière entre États membres.

La PAC a rapidement contribué à la souveraineté alimentaire des nations européennes, entendue comme réduction des dépendances.

L'article 39 du traité de Rome fixait comme premier objectif à la PAC « d'accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique, en assurant le développement rationnel de la production agricole ainsi qu'un emploi optimum des facteurs de production, notamment de la main d'œuvre ». De fait, la PAC a été concomitante d'une forte élévation de la productivité et des rendements sur le continent européen. Alors que la conquête des marchés mondiaux n'était pas un objectif initial de la PAC, la combinaison d'un contexte de modernisation commun à l'ensemble des pays développés et l'existence de mécanismes divers de soutien a conduit à l'apparition d'excédents extérieurs. Dans le cas français, plusieurs produits dégagent ainsi des excédents à partir des années 1960 : les céréales, le lait et les produits laitiers, les vins et boissons ainsi que le sucre².

Cette souveraineté alimentaire a eu d'emblée une portée géopolitique, à travers des compromis dont les effets se font encore sentir aujourd'hui. Avant même l'entrée en vigueur de ses règlements d'application, la PAC avait, dès 1960, fait l'objet de contestations de la part des États-Unis, arguant de l'incompatibilité entre les systèmes d'écluses mis en place aux frontières de la Communauté européenne et les règles de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). Des compromis politiques furent par la suite négociés pour maintenir la PAC. C'est pourquoi la Communauté européenne accepta en 1962 de renoncer aux droits de douane sur le soja en échange d'une « paix commerciale agricole » dans le cadre du GATT, qui prendra fin avec l'*Uruguay Round* à Punta del Este en 1987. Les débats sur notre souveraineté protéinique soixante ans plus tard (cf. *infra*) sont donc à replacer dans le temps long.

2 S. Abis et T. Pouch, « Du déficit à l'excédent commercial agroalimentaire. La montée en puissance de la France (1960-2012) », *Agriculture et mondialisation*, 2013, pages 19 à 64.

2. Une ambition agricole européenne qui perd de sa substance

La remise en cause de la PAC ne date pas d'aujourd'hui. L'entrée dans la Communauté européenne du Royaume-Uni en 1973 puis l'élection de Margaret Thatcher en 1979 avaient conduit à des affrontements. La PAC, vivement contestée, ne fut sauvée que par le versement de chèques compensatoires au Royaume-Uni qui avait depuis longtemps fait le choix d'un large recours aux importations pour assurer son approvisionnement alimentaire. La PAC n'échappa pas non plus à des réformes profondes à partir des années 1980 : mise en place puis sortie de quotas laitiers, réduction des prix garantis et remplacement par des aides directes, création d'un second pilier de la PAC³ et verdissement.

Aujourd'hui, la réduction du budget de la PAC en euros constants pour la période 2021-2027 ainsi que la plus grande autonomie donnée aux États membres font peser un risque nouveau, de renationalisation de fait.

En juin 2018, le commissaire européen à l'agriculture Phil Hogan avait proposé une forte réduction du budget de la PAC en euros constants et une forte décentralisation de celle-ci, ce que plusieurs acteurs des négociations avaient interprété comme une renationalisation. La mobilisation du Parlement européen ainsi que de plusieurs États membres, dont la France, avait finalement abouti à la présentation, en juillet 2020, d'un projet remanié pour la période 2021-2027, dont la baisse en euros constants par rapport à la PAC précédente sera de seulement 5 %. Aux États membres de décliner cette PAC dans leurs Plans Stratégiques Nationaux (PSN). Ainsi, ce sont les ambitions variables des PSN des États membres qui induisent un risque de renationalisation. La France a cependant obtenu dans la négociation un plancher de dépenses environnementales dans les premier (écoschémas) et second piliers qui encadrent ce risque.

3 La PAC comprend deux piliers pour orienter le secteur agricole en Europe. Un premier pilier englobe la régulation des marchés et le soutien au revenu (en particulier via les aides directes). Un second pilier (depuis 2003) finance des politiques de développement rural.

Pour les années à venir, la PAC, qui demeure le cadre dans lequel s'inscrit la recherche de souveraineté alimentaire, apparaît doublement écartelée. La PAC est écartelée horizontalement entre différentes politiques publiques depuis plusieurs années. Des ambitions grandissantes sur le plan environnemental au fil de réformes de la PAC depuis trente ans heurtent la logique de compétitivité-prix de la politique commerciale extérieure (avec, sur le plan institutionnel, un rôle prééminent de la DG Commerce de la Commission européenne dans les négociations commerciales internationales, au risque de faire de l'agriculture une variable d'ajustement). Cette tension horizontale s'aggrave depuis deux ans et invite à la mise en cohérence. En effet, le Pacte Vert européen (*Green Deal*) a de lourdes implications pour le secteur agricole à horizon 2030⁴. Il découlerait de ces contraintes nouvelles une baisse de la production européenne de 10 à 15 % pour la plupart des filières (céréales, oléagineux, viande bovine, vaches laitières) à en croire une étude de la Commission européenne. Cette analyse anticipe une détérioration de la balance commerciale européenne et une hausse de 10 % des prix à la production. Cela conduirait à une baisse des revenus agricoles (en particulier pour les céréaliers et les laitiers) et un bilan carbone plus que mitigé. Cette étude prévoit par ailleurs une baisse de 29 % des émissions de GES de la Ferme Europe, mais cette performance masque une vaste « fuite de carbone » par la hausse des importations. Ce déclin de la production ne permettrait de diminuer les émissions agricoles de GES que de 15 % en Europe⁵. Cette tension horizontale risque de se doubler, de manière croissante, d'une tension verticale entre différents niveaux de gouvernance, du fait d'une plus grande subsidiarité dans la future PAC : chaque État membre pourra ainsi être tenté de tirer son épingle du jeu de manière non coopérative. Les cycles de présentation des PSN risquent donc de fixer certaines divergences.

4 Les Stratégie « De la Fourche à la Fourchette » (*Farm to fork*) et « Biodiversité » fixent des ambitions à horizon 2030 concernant la réduction du recours aux intrants fossiles (-50 % de réduction de pesticides chimiques, -20 % pour les engrais), la promotion du mode de production biologique (25 % de la surface agricole) et la définition de 10 % de la surface agricole utilisée pour des paysages de grande diversité (jachères, bandes tampons, haies...).

5 Commission Européenne, JRC, *Modelling environmental and climate ambition in the agricultural sector with the CAPRI model*, 2021. Une précédente étude USDA-ERS avait conclu à une réduction du potentiel de production du même ordre de grandeur.

Les hésitations de l'Union européenne en matière agricole constituent donc une nouvelle illustration de son rapport ambigu à la puissance alimentaire. Vu d'Europe, la perspective d'une réorientation au forceps de la PAC en vue de sa mise en cohérence avec le *Green Deal* peut être perçue comme un progrès : au productivisme des trois premières décennies et aux hésitations des trois suivantes succéderait un nouveau récit, par-delà le productivisme et les excès de l'ancienne PAC. Vu du reste du monde, elle peut à l'inverse être perçue comme une nouvelle illustration du vide stratégique européen. Ce déclassement du secteur agricole dans les agendas stratégiques en Europe contraste avec ce qui se passe dans le reste du monde.

3. Un retour de l'agriculture dans les stratégies de puissance dans le reste du monde

À l'échelle internationale, les questions agricoles reviennent dans les agendas politiques pour au moins deux raisons. Tout d'abord, un affaiblissement structurel du multilatéralisme commercial a permis aux États de réinvestir leurs politiques agricoles nationales. Le multilatéralisme agricole demeure en effet une déclinaison du multilatéralisme commercial depuis la conclusion de l'Accord sur l'agriculture⁶ (1994) en marge de la naissance de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Or le blocage du Cycle de Doha (depuis son lancement en 2001) tient en partie aux dissensions sur le volet agricole des négociations. Depuis 2003, l'Union européenne a été le seul acteur à réformer ses politiques agricoles pour être conforme aux disciplines de l'OMC, ce qui peut être aussi bien considéré comme une salutaire anticipation ou une naïveté confondante. Au nom de leur souveraineté alimentaire, certains États refusent toute contrainte multilatérale qui les obligerait à réformer leur politique agricole (États-Unis) ou leurs stocks publics de produits alimentaires (Inde, Chine). Cette impasse du dialogue multilatéral laisse des marges de manœuvre importantes aux États pour soutenir leur agriculture.

6 Cet accord encadre les aides publiques au secteur agricole (soutien interne), les droits de douane sur les produits alimentaires (accès au marché) et les subventions aux exportations (concurrence à l'exportation).

Le cycle haussier des commodités agricoles et les « émeutes de la faim » (2007-2008) ont également incité les États à intervenir pour limiter le risque de hausse des prix alimentaires en baissant leurs propres droits de douane. Ce blocage de la gouvernance multilatérale et les alertes sur la hausse des prix alimentaires ont alimenté le développement des accords commerciaux bilatéraux et le retour des questions agricoles dans les agendas stratégiques des États.

De nombreux États (ré)investissent le champ agricole comme un outil de puissance et de rayonnement. Les États-Unis jouent le jeu du multilatéralisme tant que celui-ci ne les contraint pas à remettre en cause leur politique agricole (*Farm Bill*). La Russie fait de son agriculture une locomotive permettant la restauration de son économie et de son influence internationale. Un embargo sur les importations de produits agricoles – mis en place en rétorsion des sanctions européennes liées à l'annexion de la Crimée – lui a permis de développer rapidement une production domestique en substitution. L'Union européenne a ainsi perdu un client et gagné un concurrent⁷. Le Brésil a fait de son *agrobusiness* le socle de son économie (20 % du PIB et 30 % des emplois), quitte à promouvoir son expansion au détriment des biens communs et en particulier des biotopes amazoniens. Ce réinvestissement stratégique est aussi le fait des grands pays importateurs de produits agricoles.

Les États importateurs font de la réduction de leur dépendance alimentaire un axe stratégique. On ne retiendra que deux exemples. La Chine fait depuis longtemps de son agriculture une priorité politique de premier plan car elle a conscience de la fragilité de son système alimentaire⁸. Il lui faut sécuriser les besoins alimentaires de quasiment 20 % de la population mondiale avec moins de 5-10 % des ressources en eau et en foncier. Cette politique repose sur le développement de son agriculture (pilier local) et la sécurisation de ses approvisionnements extérieurs (pilier international).

7 J.-J. Hervé, « L'Europe (occidentale) vue de Russie (et d'Europe Orientale) », Le Demeter 2019.
8 Le « Document Central Numéro 1 » place chaque année depuis 18 ans l'agriculture et les zones rurales au premier rang des priorités politiques.

La Chine compte parmi les principaux producteurs mondiaux de la plupart des commodités agricoles (blé, riz, viandes...) et ses paysans bénéficient de prix garantis et d'achats publics pour de nombreuses productions. Pourtant, le pays doit également compter sur les importations et les investissements internationaux, quitte à accaparer du foncier agricole ou investir dans des infrastructures logistiques. Ses « Nouvelles routes de la soie » traversent le grenier à céréales de la Mer Noire et le vaste potentiel agricole des plaines de Sibérie. Par ailleurs, l'Inde investit massivement pour le développement agricole de ses zones rurales et constitue des stocks stratégiques pour les denrées de base en cas de survenance de mauvaises récoltes. Ses politiques agricoles erratiques conduisent parfois à déstabiliser les marchés asiatiques, voire internationaux. Ce fut le cas récemment pour le sucre, avec une crise de surproduction provoquée en partie par le subventionnement rapide et élevé du secteur en Inde.

Il en découle une forte croissance des dépenses publiques en faveur du secteur agricole⁹. L'Union européenne est la seule grande puissance agricole qui a réduit son soutien public au secteur agricole depuis le début du XXI^e siècle. En 2015, l'Union européenne dépensait 198 dollars par an et par habitant en soutien au secteur contre 162 dollars par habitant en Chine, 272 au Brésil et 486 aux États-Unis. De manière alarmante, ce soutien par habitant aurait reculé de 20 % en Europe sur la période 2008-2015, à rebours de la tendance observée en Chine (+ 145 %), au Brésil (+ 44 %) ou aux États-Unis (+ 39 %)¹⁰.

9 L. Duplomb, *Rapport d'information du Sénat sur la place de l'agriculture française sur les marchés mondiaux*, n° 528 (2018-2019), 2019.
10 *Ibid.*, page 20.

2. Un recul de la compétitivité agricole et agroalimentaire de la France qui se traduit par une érosion de nos positions commerciales

1. Un recul inquiétant de nos excédents commerciaux et en particulier intra-européens

Le commerce des biens alimentaires est une force de notre commerce extérieur. La France est devenue une puissance exportatrice nette de produits alimentaires, pour la première fois de sa longue histoire, depuis la fin des années 1970. Ses produits alimentaires assurent le 3^e excédent de notre commerce de biens, derrière le secteur aéronautique et la chimie. Cette performance contraste avec celle du commerce de biens qui affiche – tous secteurs confondus et depuis 2003 – un déficit structurel, et avec la dégradation de pans entiers de notre balance commerciale comme les industries manufacturières ou le secteur énergétique. Ce commerce de biens alimentaires a su faire preuve de résilience et de constance sans aucun déficit depuis 1977.

Cependant, les alertes sur la dégradation de nos positions commerciales se multiplient. La France a perdu un tiers de son excédent commercial alimentaire en dix ans. Environ 10 % des 9 200 catégories de produits référencés dans la base de données des douanes affichent un déficit de plus de 50 millions d'euros (dont environ 15 % de produits agroalimentaires)¹¹. Parmi les déficits les plus prononcés figurent des produits comme le café (-800 millions €), ce qui est logique, ou les tomates (-300 millions €), ce qui est anormal. Cette dégradation est avant tout le fait des échanges agricoles, avec un recul de 8 % par an de notre excédent depuis dix ans (2010-2019). Une mauvaise récolte céréalière (2016) aura suffi à faire de la France un importateur net de produits agricoles (2017). Si la tendance devait se poursuivre, la France pourrait ainsi devenir, à horizon 2023, un importateur net de produits alimentaires¹².

11 Haut-Commissariat au Plan, *L'Agriculture : enjeu de reconquête*, juillet 2021.

12 L. Duplomb, *ibid.*, page 10.

Ce recul de la compétitivité concerne en particulier les marchés européens. La France a perdu un tiers de ses parts de marché en Europe en moins de 20 ans¹³. En 2019, elle est même devenue importatrice nette de produits agroalimentaires par rapport à ses concurrents européens. Cette dégradation de notre compétitivité intra-européenne est un élément majeur à prendre en compte, car notre excédent vis-à-vis des pays tiers atteint des records.

Balance commerciale alimentaire de la France

(en valeur – Mds €)

■ Tous partenaires — UE — Pays tiers

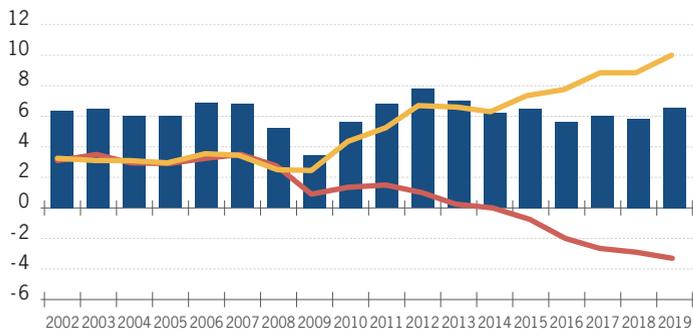
Produits alimentaires (produits agricoles et agroalimentaires)



13 De 12,8 à 8,5 % entre 2000 et 2018.

Tous partenaires UE Pays tiers

Produits agroalimentaires (produits transformés)



Cet excédent commercial ne repose plus que sur quelques filières d'excellence. La France est une grande puissance exportatrice de vins et spiritueux. Le Cognac en est une bonne illustration : 98 % de la production nationale est exportée. Il en va de même pour les céréales, grâce auxquelles la France contribue à la sécurité alimentaire mondiale (en particulier en Afrique du Nord et au Moyen-Orient) : nos exportations céréalières équivalent à elles seules à près de 75 avions Airbus en valeur (20 % du total). La France est également un grand pays exportateur de produits laitiers, et le premier exportateur mondial de semences. Ces filières assurent une contribution essentielle à nos excédents commerciaux. La France serait importatrice nette de produits agroalimentaires sans la contribution des vins et spiritueux (-7,3 milliards €) et le serait encore davantage pour les produits agricoles sans les céréales (-4,5 milliards € en 2019).

2. Un recul de notre compétitivité aux déterminants multiples

Ce recul de la compétitivité des filières a de multiples déterminants, propres à chacune d'entre elles. Il est cependant possible de dresser quelques constats généraux. Un décalage grandissant est ainsi observable entre les normes qui encadrent la production en France et celles imposées aux importations. Un tel double standard, sur un marché unique, pénalise les mieux-disants. Ce risque existe aussi aux frontières du marché unique européen. Ainsi, plus de 10 % de produits importés depuis les pays tiers ne respecteraient pas les normes européennes (25 % pour les produits à base de viande)¹⁴. Parmi les produits contrôlés aux frontières, un échantillon sur quatre contient des résidus de pesticides au-delà de la limite maximale autorisée en Europe et parfois avec des substances interdites¹⁵. Un quart des molécules autorisées aux États-Unis et plus de 40 % de celles utilisables au Brésil demeurent interdites en Europe. Ces distorsions de concurrence existent aussi au sein du marché unique européen, où la France figure généralement parmi les pays les « mieux disants » dans de nombreux domaines.

Source : MAA, Graphagri 2020.

14 L. Duplomb, *ibid.*, page 25.

15 EFSA, 2018.

Cette concurrence déloyale se traduit par une critique des accords commerciaux par la société civile et par la profession agricole (en particulier dans les filières sensibles comme la viande bovine).

L'hypothèse d'un mauvais positionnement de marché dans certaines filières ne doit pas être écartée. La France exporte des bovins vivants et importe de la viande car le cheptel allaitant est mal adapté aux attentes du marché. La France est compétitive sur le *premium* mais cette stratégie de montée en gamme (appellations, bio) a pu conduire à délaissier les entrées et milieux de gamme qui assurent des volumes importants. C'est notamment le cas dans la filière viticole : la France exporte ses appellations mais importe du vin d'entrée de gamme depuis l'Espagne.

Plusieurs autres facteurs entrent également en considération¹⁶.

Il existe un consensus autour de la taille des exploitations agricoles en France. La France est un pays avec des exploitations de petite taille par rapport à ses principaux concurrents en Europe et dans le monde. Il faut cependant veiller à ne pas faire un lien direct et trop rapide entre la performance de l'exploitation et sa taille. Ce handicap de taille fragilise surtout les exploitations en immobilisant beaucoup de capital (ex : matériel), amorti sur de faibles surfaces. Cependant, la performance économique et financière des exploitations repose avant tout sur leur pilotage. Deux exploitations voisines, avec la même orientation technique, peuvent avoir des performances très hétérogènes. Il faut également rappeler que le coût du travail pénalise la compétitivité des filières agricoles les plus intensives en travail (arboriculture, maraîchage) ou les industries agroalimentaires (abattage-découpe).

3. Une pénétration grandissante des importations dans la consommation

Les importations opèrent une pénétration grandissante dans la consommation nationale. 20 % de notre alimentation est importée, principalement en provenance de l'Europe contrairement à ce que l'on pourrait penser. Plus de la moitié de la viande ovine (56 %) est importée, 27 % de la viande porcine et 22 % de la viande bovine¹⁷. La France importe également 30 % de sa consommation de produits laitiers. La situation est plus alarmante encore dans certaines filières. La France importe ainsi environ 40 % de sa consommation de fruits frais tempérés (contre 22 % de ses légumes) et 70 à 80 % de ses besoins en miel. Il faut aussi rappeler que la France importe un tiers de sa consommation de produits bio.

Cette pénétration des importations est plus élevée encore sur certains marchés. On retrouve une part plus importante de produits importés (viandes en particulier) en restauration hors foyer¹⁸ (RHF) en raison de la sensibilité prix de ce circuit et du manque de transparence sur la provenance des produits : plus de la moitié de la viande bovine consommée en RHF, 60 % de la volaille et même davantage pour le poulet standard (75 %). Les importations comptent également pour 20-30 % des produits laitiers dans ce circuit de distribution. Reconquérir la consommation hors domicile est donc un axe de travail fort pour les années à venir.

¹⁷ FranceAgriMer, 2021.

¹⁸ Ce sont les repas pris hors domicile qui correspondent à la restauration hors foyer (RHF). Ce secteur englobe notamment la restauration commerciale (restaurants, sandwicheries, restauration rapide) et collective (cantines). On parle aussi de restauration hors domicile (RHD).

3. Une dépendance aux protéines importées qui demeure et fragilise la souveraineté alimentaire

1. Une dépendance protéinique ancienne des agricultures européennes

Produire des protéines végétales repose sur un ensemble de cultures dont la teneur en protéines et la distribution des débouchés (alimentation humaine, nutrition animale) varient fortement. Ce sont les oléoprotéagineux qui ont la teneur en protéines la plus élevée (soja, tournesol, colza, pois...), loin devant les céréales et les fourrages. Cette production de protéines végétales permet de nourrir les hommes et les animaux.

L'Europe est dans une situation paradoxale. La Ferme Europe est productrice nette de protéines végétales mais elle est loin de répondre à la totalité de ses besoins. Ce paradoxe repose sur une inadéquation entre les besoins des élevages et la production de protéines végétales du continent. Nos élevages ont des besoins importants en aliments riches en protéines alors que la production européenne repose en grande partie sur des céréales et des fourrages. Une partie importante de la production – céréalière notamment – est exportée et contribue aux équilibres alimentaires mondiaux. Cette situation engendre une forte dépendance aux matières premières riches en protéines (MRP) végétales pour nourrir les animaux.

Cette dépendance protéinique est ancienne et constitue une fragilité structurelle des agricultures européennes. Un compromis avec les États-Unis sur la PAC est aux origines de cette dépendance. Les Américains ont développé la culture du soja pour répondre aux besoins grandissants de leurs élevages « hors sol » au point de pouvoir exporter leurs surplus en Europe. Cette dépendance fut institutionnalisée par un compromis entre la jeune Communauté européenne et les États-Unis lors du *Dillon Round* (1962). Cet accord avait conduit à écarter les plantes riches en protéines du cadre protecteur de la PAC (à la différence de plusieurs autres produits agricoles) et à supprimer les droits de douane sur les importations de soja. Il a fallu

attendre un embargo américain sur les exportations de soja (1973) pour que les États européens prennent conscience de leur forte dépendance aux importations (90 %), à laquelle les acteurs agricoles ont répondu par la structuration de filières oléoprotéagineuses.

Avec la Chine, l'Europe est la seule grande puissance agricole à dépendre du reste du monde pour assurer les besoins en protéines de ses élevages. Elle produit certes 80 % de ses besoins totaux en protéines pour la nutrition animale, mais seulement un tiers de ses besoins en MRP parmi lesquels les tourteaux (30-50 % de protéines). À ce stade, la culture de soja en Europe ne permet de produire que 3 % des besoins de nos élevages en tourteaux. Cette dépendance se traduit par des importations élevées de protéines végétales. L'Europe importe un peu moins de 10 % de la production mondiale de soja (30-35 Mt) mais ses importations ont tendance à diminuer sur le temps long (-30 % en dix ans), grâce aux efforts des industriels de la nutrition animale pour limiter son utilisation dans les rations et grâce au développement de protéines locales (colza, tournesol...). Toutefois, ces volumes demeurent sans commune mesure avec les importations chinoises, qui représentent chaque année plus de 25 % de la production mondiale de soja (100 Mt), soit des volumes équivalents à la production américaine.

2. Une dépendance plus limitée en France grâce aux efforts des filières

La France est moins dépendante aux importations que ses partenaires européens. La Ferme France assure 54 % des besoins de ses élevages en matières premières riches en protéines végétales. La France peut en effet compter sur un élevage plus extensif, qui valorise davantage les fourrages et limite la demande en concentrés de protéines. Cette dépendance aux protéines importées varie fortement en fonction des filières et des territoires. Elle est structurellement plus élevée pour les volailles, car il existe moins de substituts au soja dans leurs rations. La Bretagne – qui concentre de nombreux élevages mais peu de cultures – est aussi plus dépendante aux protéines importées que le reste du pays et ne produit que 5 % de ses besoins.

Une mobilisation du monde agricole a permis de réduire notre dépendance protéinique. Cette performance repose sur la structuration de filières oléoprotéagineuses en France. Notre pays a la capacité de produire à la fois du colza (comme en Europe du Nord) et du tournesol (comme en Europe du Sud), sans oublier le potentiel de la culture de soja. La France importe ainsi deux fois moins de soja que dans les années 1980, alors même que ses besoins ont progressé de moitié sur la période. Cette diminution des importations de soja a été pour partie compensée par des flux supplémentaires de tournesol en provenance de la mer Noire (Ukraine, Russie), qui ont entravé la marche vers une plus grande souveraineté protéinique.

Cette dépendance protéinique de la France masque plusieurs fragilités. Il existe bien entendu une dépendance aux importations de MRP pour la nutrition animale, mais elle ne doit pas faire oublier la dépendance aux protéines végétales destinées à l'alimentation humaine comme les légumineuses (lentilles, pois chiches). Une autre fragilité concerne l'autonomie fourragère des élevages, même si la France dispose de ressources disponibles plus importantes et recourt moins aux aliments du commerce que ses voisins européens pour couvrir les besoins des ruminants.

Cette dépendance expose encore notre agriculture à de nombreux risques. Le premier risque est d'ordre économique : cette dépendance expose la compétitivité des élevages (900 000 emplois directs et induits en France) à la volatilité des cours mondiaux et aux aléas de production dans les principaux pays producteurs (Brésil, États-Unis, mer Noire). Nourrir les animaux compte pour 60 % du coût de production dans certaines filières comme la volaille ou les œufs. Les importations de protéines végétales coûtent chaque année plus de 1 milliard d'euros aux filières agricoles en France. On retrouve également ces commodités au cœur des tensions géopolitiques et commerciales : ce fut le cas pour le soja lors de la guerre commerciale entre la Chine et les États-Unis. Une telle dépendance fragilise aussi la durabilité de notre système alimentaire, dans un contexte où ces importations apparaissent de plus en plus éloignées des préférences collectives des consommateurs et citoyens européens en raison de leur caractère OGM (soja, canola) et de

leurs résidus de pesticides interdits en Europe. On rappellera également le risque de déforestation importée inhérent aux approvisionnements de soja sud-américain. Ainsi, seul un tiers du soja importé (35 %) en France peut être qualifié de « durable »¹⁹.

3. Un risque de dépendance plus exacerbée demain qui invite à réagir

Une forte demande mondiale en protéines dans les années à venir pourrait aviver les tensions autour des approvisionnements de cette ressource rare et convoitée. Cette demande est alimentée par la croissance démographique mondiale et les transitions alimentaires. On observe également une évolution rapide de la demande en Europe vers les protéines *premium* (sans OGM, bio, origine France) pour nourrir les animaux. Il faut attendre une croissance importante de la demande sans OGM dans les années à venir compte tenu des ambitions fortes des cahiers des charges filières animales, au point que ce segment pourrait devenir la norme à horizon 2030. Une concurrence grandissante de pays en demande de protéines végétales pourrait ainsi fragiliser les approvisionnements des régions déficitaires.

Des contraintes grandissantes fragilisent la culture de plantes riches en protéines en Europe. Des aléas de production et de rendement rendent ces cultures insuffisamment compétitives aux yeux des agriculteurs dans les rotations. Ces cultures de diversification se heurtent également à une conduite technique complexe et le changement climatique devrait aggraver les choses. Ces cultures se heurtent enfin au manque de recherche et innovation variétale, car leurs faibles surfaces offrent des perspectives de marché limitées pour les semenciers²⁰.

¹⁹ Duralim, 2020, données 2019.

²⁰ Commission européenne, *Rapport sur le développement des plantes riches en protéines en Europe*, 22.11.2018 COM (2018) 757 final.

Reconquérir notre souveraineté protéinique est un axe de travail important en Europe. Répondre à ce défi passe par la valorisation de toutes les plantes riches en protéines. Il faudra compter sur les oléagineux au même titre que les légumineuses à graines et fourragères. La France porte une stratégie nationale en faveur des protéines végétales qui ambitionne de doubler les surfaces de légumineuses (8 % de la surface agricole utile) d'ici à 2030. Il faudra aussi miser sur les innovations. Un colza plus riche en protéines lui permettrait de se substituer davantage aux importations de soja. Il faut cependant du temps pour mener à bien ces programmes de recherche car obtenir une nouvelle variété prend environ huit ans entre le lancement de la recherche et sa commercialisation. De nouvelles sources de protéines devraient également permettre de produire davantage en Europe (insectes, algues). Certes, toutes ces productions se heurtent à ce stade à leur coût encore prohibitif dans les formulations animales et à leur échelle de production trop circonscrite pour se déployer au-delà de marchés faibles en volume (animaux de compagnie, aquaculture) et plus que secondaires au regard des immenses besoins du secteur (l'aquaculture représente 1 % des débouchés de la nutrition animale en volume). La reconquête de la souveraineté protéinique est cependant un grand dessein pour le secteur agricole en Europe. Il est illusoire de vouloir couvrir 100 % de nos besoins à court terme compte tenu du niveau de la dépendance, mais il est grand temps de lancer le chantier de la souveraineté protéinique des agricultures européennes.

Cette ambition ne pourra se concrétiser sans assurer un débouché aux huiles végétales. Produire une protéine locale et compétitive requiert une valorisation pérenne des huiles coproduites. La coproduction est la base agronomique et économique des filières oléoprotéagineuses : les huiles assurent 70-80 % de la valeur des coproduits. Or ces huiles se valorisent principalement en alimentaire et en biodiesel. Cette énergie renouvelable offre un levier durable et local pour décarboner les transports et répondre aux ambitions climatiques du continent européen. Assurer une incorporation de biodiesel dans le diesel (comme le B7 à la pompe) constitue donc un levier de soutien à la coproduction de protéines végétales. Au total, cette coproduction permet de répondre concomitamment à un triple objectif de souveraineté – alimentaire, protéinique et énergétique – du continent européen.

4. Une tension des relations commerciales entre les maillons des filières agroalimentaires dans un contexte de bouleversements de la distribution alimentaire

1. Une déformation du partage de la valeur au détriment du secteur agricole

La déformation du partage de la valeur ajoutée est un biais inhérent aux marchés des produits alimentaires. Il existe une concentration des opérateurs en amont et en aval qui place le maillon agricole dans un « double entonnoir ». À la concentration des fournisseurs en amont répond celle des clients – industriels et plus encore des distributeurs – en aval. En amont, dix entreprises contrôlent 70 % du marché mondial des semences. La France compte plus de 400 000 exploitations agricoles et 2 300 coopératives. Or, trois industriels transforment en aval plus de 50 % de la collecte de lait en France. Plus de 70 % des achats alimentaires passent ensuite par les grandes et moyennes surfaces (GMS) et quatre alliances de distributeurs pour les achats dominant 92 % du marché en France²¹.

Cette organisation engendre un déséquilibre des rapports de force qui se traduit sur les prix. Ce sont les grandes enseignes de distribution et les multinationales agroalimentaires qui tirent profit de leur organisation et de leur concentration au détriment du « maillon faible » agricole²². Il en découle une transmission des prix imparfaite dans la chaîne alimentaire. Cette transmission des prix est plus sensible encore pour les produits les plus dépendants du coût des matières premières agricoles et les plus dépendants des ventes en GMS. Il faut aussi rappeler que le manque de structuration de la profession agricole limite aussi son pouvoir de négociation, comme le montre bien le cas de la viande bovine. Il existe encore de trop nombreux intermédiaires

21 Autorité de la concurrence, *Centrales d'achat : l'Autorité accepte les engagements proposés par Casino, Auchan, Metro et Schiever*, 2020.

22 S. Papin, *Rapport de la mission de médiation et de conciliation concernant le bilan de la loi EGAlim et la nécessité de mieux rémunérer la chaîne de valeur agricole*, 2021, page 3.

(la France compterait encore un millier de maquignons) et une absence de structuration du monde agricole en organisations de producteurs dans de nombreuses filières.

Il en découle une contraction des marges et une déformation du partage de la valeur ajoutée. Depuis quinze ans, on observe une détérioration de la rentabilité des industries agroalimentaires, avec un taux de marge en recul de 40 % depuis 2007. Cette rentabilité en berne limite la capacité du secteur à innover et à investir. Il en va de même pour les acteurs agricoles en amont. Un agriculteur reçoit environ 10 % de la valeur ajoutée quand un Français achète 100 euros de produits alimentaires. Ce sont surtout les industriels et les distributeurs qui bénéficient du retour de valeur, même si la part de chacun varie fortement en fonction des produits concernés. Il faut donc se garder de toute généralisation ou critique hâtive de tel ou tel maillon car la répartition de la valeur ajoutée fluctue selon les produits et filières. Cette déformation de la valeur ajoutée cristallise les tensions au sein des filières et la loi issue des États généraux de l'alimentation²³ (EGalim) – en dépit de ses avancées – a été insuffisante pour rééquilibrer la situation.

2. Des relations commerciales encore trop conflictuelles

Il existe un encadrement des relations commerciales qui favorise la déflation. Prenant le contrepied de la loi Galland de 1996, qui instaurait l'interdiction de vendre à perte, la loi de modernisation de l'économie (LME) de 2008 tire les prix vers le bas en mettant en place un système de contractualisation entre les producteurs et les premiers acheteurs. On assiste depuis lors à une guerre des prix et une spirale de déflation destructrices de valeur pour les filières agricoles et agroalimentaires dans un contexte de montée en gamme de la production.

²³ Ce chantier des États généraux de l'alimentation (EGA) fait référence aux consultations et aux ateliers de travail collectif en vue de proposer des actions pour notre agriculture et notre alimentation (2017). Ce chantier a donné lieu à la loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et une alimentation saine et durable (dite « EGalim »).

Ce contexte déflationniste avive les tensions entre les maillons de la chaîne alimentaire. Cette baisse des prix alimentaires (-6 % depuis 2013) contraste avec la hausse des prix dans les autres secteurs (+6 %). Cette déflation bénéficie principalement au consommateur mais avec un effet délétère sur les relations commerciales au sein de la filière. Un écart entre la hausse des coûts de production et celle des prix alimentaires provoque une destruction de valeur que les maillons de la chaîne alimentaire doivent assumer et se partager. Ce contexte déflationniste suscite ainsi des tensions entre agriculteurs, industriels et distributeurs. Or il en va souvent de quelques centimes pour le consommateur sur le produit vendu dans les rayons. Certains industriels affirment ainsi que le consommateur pourrait accepter une inflation alimentaire raisonnable pour réaligner les deux niveaux d'inflation (1,5 euro/ménage/mois²⁴), tandis que les distributeurs mettent en avant la défense du pouvoir d'achat des consommateurs.

Ces tensions se cristallisent chaque année au moment des négociations commerciales. En effet, face à un contexte déflationniste, la répartition de la valeur ajoutée fait l'objet d'âpres négociations, dégradant les relations entre amont et aval de la chaîne. Guerre des promotions entre les grandes marques, difficulté des agriculteurs à se faire entendre face à des acteurs mieux organisés, compétition accrue avec des pays européens présentant des avantages en termes de prix (notamment la Pologne et l'Allemagne) sont autant de facteurs qui contribuent à un climat conflictuel autour du partage de la valeur ajoutée et qui plaident pour une adaptation du modèle actuellement en vigueur.

Pour autant, il ne faut pas tout attendre de la réforme des relations commerciales. Le lait en est une bonne illustration : 60 % du lait est consommé en France et la GMS assure 60 % de ce débouché intérieur. Cette distribution des débouchés montre que la relation commerciale avec la GMS ne concerne que le tiers des volumes de lait produits en France. Or les ventes

²⁴ ANIA, 2021.

de lait comptent pour les deux tiers du revenu des éleveurs laitiers. Aussi, le débat sur les relations commerciales ne concerne-t-il que 10 à 15 % du revenu agricole du producteur laitier et cette part est plus faible encore en viande bovine. Il faut donc reconnaître que cette dépendance du revenu agricole à la GMS varie fortement en fonction des filières, et que la réforme des relations commerciales ne saurait être le seul levier à prendre en compte pour améliorer la performance des entreprises agroalimentaires ou le revenu des agriculteurs.

3. Une distribution alimentaire face à un changement de modèle

La distribution alimentaire vit un bouleversement de son modèle économique. Cette grande transformation repose sur des tendances démographiques et socioéconomiques lourdes, comme le ralentissement de la croissance économique ou le vieillissement de la population. Depuis dix ans, on observe une stagnation des dépenses des ménages en produits de grande consommation dans les magasins (hors Covid). On assiste également à la « crise de la cinquantaine²⁵ » de la distribution fondée sur les hypermarchés. Les Français dépensent désormais moins de la moitié de leur budget alimentaire dans les hypermarchés et supermarchés (46 % en 2017)²⁶. Cette érosion des performances des hypermarchés se mesure à leur taille : plus un hypermarché est grand, plus il souffre. Ce déclin profite aux plus petits formats comme les supermarchés ou encore la « proxi »²⁷, qui fait son retour en grâce, avec une part de marché passée de 4,5 à 8,5 % entre 2010 et 2016.

Une intensification de la concurrence accompagne ces évolutions de la distribution. De nouveaux concurrents *hard discounters* (Lidl, Aldi) ont fait irruption dans le secteur en misant sur une offre de prix bas et une gamme

restreinte pour répondre aux attentes des consommateurs. Ils comptent désormais pour 8 % du marché (2020). Des distributeurs spécialisés exercent une forte concurrence sur les biens non-alimentaires (électroménager, habillement, bricolage...) au point de rendre ces rayons bien souvent déficitaires dans les GMS traditionnelles. Un nouveau canal vient également depuis dix ans concurrencer le magasin : le commerce en ligne. Plus de 6 % des ventes de produits de grande consommation (PGC) passent par internet. Cette pénétration du commerce en ligne demeure faible car le bien alimentaire demeure un bastion de la distribution physique. Ce circuit est cependant promis à un bel avenir et les confinements successifs lui ont permis de gagner du terrain. C'est le drive (5 %) qui porte la croissance du e-commerce. Son développement rapide est d'ailleurs une singularité française. Cette croissance repose sur les investissements de la GMS dans son développement et sur les obstacles à la livraison à domicile de produits alimentaires (freinée par une équation poids-prix-volume complexe, en particulier pour le « dernier kilomètre »). Cette pénétration croissante du e-commerce oblige les distributeurs à aligner leur offre de produits et de services (comme la livraison dans la journée) sur le nouveau standard des e-commerçants.

Ce nouveau paradigme exerce une forte pression sur les marges des distributeurs et fragilise les enseignes. Cette concurrence fait pression sur la rentabilité et alimente la « guerre des prix » dans un secteur qui repose déjà sur de faibles marges. Cette pression sur les prix tient à la concurrence des GMS sur les produits les plus incontournables des marques bien connues des consommateurs. Ce comportement fragilise les plus petites marques et entreprises qui ont peu de marge de manœuvre pour négocier face aux distributeurs. Les distributeurs cherchent aussi à compenser par leurs marges alimentaires une partie de leurs pertes sur des rayons non-alimentaires. Ces évolutions contribuent à rebattre les cartes de la grande distribution. Ce sont les indépendants (Leclerc, Système U) qui profitent davantage de la nouvelle équation de la distribution au détriment des intégrés (Carrefour, Casino, Auchan). Ainsi, Leclerc est devenu le premier distributeur de France (22 % de parts de marché en France) et assure un *drive* sur deux dans le pays. Quelques enseignes font face à des difficultés financières qui les obligent à accélérer

²⁵ L'observatoire Société & Consommation, *Hypermarchés : la crise de la cinquantaine*, octobre 2013.

²⁶ Fédération du commerce et de la distribution, *Évolutions du commerce et de la distribution : Faits et Chiffres 2019*, septembre 2019.

²⁷ Un magasin de proximité couvre tout au plus 400 m² de surface commerciale contre plus de 2 500 m² pour un hypermarché.

leur transformation et qui exposent leur capitalisation boursière à des tentatives de rachat. Dernièrement, ce fut le cas de Carrefour (13 milliards €) avec la tentative de rachat de Couche-Tard début 2021.

Accélérer la transformation vers la distribution « phytale » est le grand axe de travail de la GMS. Cette transformation passe par de nouveaux équilibres entre canaux et formats. Chaque enseigne cherche la combinaison gagnante entre le canal magasin (commerce physique) et le canal internet (commerce digital). Ce nouvel équilibre passe aussi par une reconfiguration du parc de magasins entre grandes surfaces et formats de proximité. Ces évolutions ont de lourdes implications pour le parc immobilier commercial des enseignes. Il leur faut trouver de nouvelles formes de valorisation du trafic pour contrebalancer la désaffectation des magasins, en exploitant par exemple les données issues des commandes en caisse et en ligne. Ils se positionnent comme un lieu de lien social et de proximité en misant sur le conseil et le service afin de répondre à un consommateur en quête de nouvelles expériences client. On retrouve ainsi de plus en plus de services de restauration dans les magasins (« distriration »). Répondre aux nouvelles tendances et au morcellement de la consommation est le mantra pour adapter le « mix produits » des magasins. Ce bouleversement de la distribution alimentaire ne fait que commencer et les relations commerciales entre maillons de la chaîne alimentaire dépendront probablement demain de la réussite de la GMS dans sa « révolution phytale ».

5. Un secteur en mal de revenus et insuffisamment attractif pour assurer le renouvellement des actifs agricoles

1. Un revenu faible pour des conditions de travail difficiles

Le monde agricole se caractérise par un revenu faible et disparate. Aucun indicateur fiable et clair ne permet de mesurer le salaire des agriculteurs. Il est donc nécessaire de se fier au revenu des exploitations agricoles. Or 20 % des exploitations ne dégagent aucun revenu²⁸. Il existe cependant des écarts de résultats importants entre exploitations agricoles. On retiendra un écart de 1 à 4 entre une exploitation de bovins viande (16 K€/an) et une exploitation viticole (61 K€/an)²⁹. Peu de filières atteignent désormais des niveaux de rentabilité acceptables. Ce faible revenu pénalise aussi le niveau de vie des retraités agricoles. Ce sont – parmi tous les retraités – ceux qui bénéficient des pensions les plus faibles. À compter de fin 2021, une revalorisation devrait cependant porter la retraite des exploitants agricoles de 75 à 85 % du SMIC (1 035 euros/mois) mais le niveau minimum des pensions des autres statuts (conjoints, aidants familiaux) demeure plus faible encore.

Ce revenu agricole est fortement dépendant des aides publiques qui constituent le gros du revenu agricole. Ces subventions comptent pour 10 % du chiffre d'affaires de la branche agricole³⁰. 88 % du revenu agricole en France repose sur les aides directes (contre 63 % en Europe³¹). Une ferme sur cinq (22 %) aurait un résultat courant avant impôt (RCAl) en négatif sans les subventions existantes (2017)³². Cette sensibilité aux aides est plus importante encore pour les élevages. On doit aux aides directes 195 % du RCAl des exploitations de bovins viande, contre 7 % en viticulture. Cette dépendance

28 Insee, 2020. Données 2017.

29 Agreste, 2021. Données 2018.

30 Agreste, 2021. Données 2018.

31 D'après Hervé Guyomard, directeur de recherche à l'INRAE, lors d'un webinar organisé le 4 février 2021 par Terre-net.

32 Agreste, données 2018.

aux aides varie aussi en fonction des territoires. Cette hétérogénéité vise à maintenir une agriculture dans des territoires qui souffrent de conditions de production moins favorables, comme les zones de montagne. On retrouve dans ces « zones à handicaps naturels » une dépendance plus élevée aux aides (148 % du RCAI des exploitations de montagne contre 48 % pour les exploitations dans les plaines).

Cette faiblesse du revenu agricole moyen contraste avec la pénibilité des conditions de travail.

Il existe un décalage entre le travail et sa rémunération dans le secteur agricole. Un agriculteur travaille en moyenne 55 h par semaine, soit 50 % de plus que les personnes en emploi (2019). C'est un travail astreignant qui oblige souvent à travailler les jours de repos (près de 90 % des agriculteurs travaillent le samedi et 70 % le dimanche) ou la nuit (15 %)³³. Ce travail est plus astreignant encore pour les éleveurs (61 h contre 46 h pour les céréaliculteurs³⁴), et en particulier pour les laitiers : une vache laitière passe à la traite deux fois par jour et 365 jours par an. On notera cependant que la durée de travail des salariés agricoles (hors saisonniers) est comparable à celle des autres secteurs. Il est difficile, dans ces conditions, de prendre du repos et des congés. Ainsi, deux tiers des agriculteurs ne partent pas plus de trois jours consécutifs par an en congés³⁵.

Il en découle parfois des situations sociales dramatiques. Un taux de pauvreté plus élevé que la moyenne des Français (14,5 %³⁶) frappe le monde agricole, avec 15 à 25 % des agriculteurs qui vivent aujourd'hui sous le seuil de pauvreté selon les régions. De nombreuses cessations précoces et reconversions professionnelles illustrent le découragement de certains agriculteurs. Une trentaine de paysans quittent chaque jour le métier avant leur départ en retraite. Un tiers des éleveurs laitiers envisagent de réduire ou d'arrêter leur

production dans les cinq prochaines années. On observe malheureusement aussi une surmortalité par suicide dans le milieu agricole par rapport à la population générale (+ 20 %³⁷). Ce phénomène est ancien et se retrouve dans de nombreux autres pays. Il demeure cependant difficile à quantifier par manque de suivi statistique durable. Un à deux agriculteurs se donneraient la mort chaque jour en France (605 assurés MSA, soit 1,7 par jour)³⁸.

2. De nouveaux visages trop peu nombreux pour renouveler les générations

Un vieillissement de la population agricole est en cours. Ce phénomène est plus rapide que pour le reste de la population active. En moyenne, un agriculteur français est âgé de 52 ans (2016) : un quart ont plus de 65 ans et un sur deux plus de 50 ans. Aussi, la France agricole se trouve à la veille de grands départs à la retraite : un agriculteur sur deux devrait prendre sa retraite avant 2030. Ce vieillissement est un invariant de la démographie agricole dans les économies avancées. On retrouve au Japon les agriculteurs les plus âgés au monde (67 ans en moyenne).

De nouveaux visages permettent de compenser une partie de ces départs.

On assiste ainsi à la multiplication des profils « hors cadre familial » (sans parents agriculteurs) qui comptent désormais pour 33 % des installations aidées de jeunes agriculteurs. On retrouve également cette même proportion de profils hors cadre dans les lycées agricoles : seuls 12 % des élèves de lycées agricoles ont des parents agriculteurs. Ce phénomène atteste d'une révolution sociologique dans un monde agricole longtemps marqué par la reproduction sociale et la transmission familiale des exploitations. La féminisation des visages agricoles est également amorcée : on trouve désormais 30 % de femmes parmi les actifs agricoles et 25 % à la tête des exploitations (contre 8 % en 1970). Enfin, on observe une élévation rapide du niveau de diplôme,

33 Insee Focus, n° 212, *Les Agriculteurs : de moins en moins nombreux et de plus en plus d'hommes*, octobre 2020.

34 Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, Actif'Agri. Chiffres 2016.

35 Rapport H. Cabanel et F. Férat, n° 451 (2020-2021), *Suicides en agriculture : mieux prévenir, identifier et accompagner les situations de détresse*, 17 mars 2021.

36 Insee, *France, portrait social*, 2020.

37 Rapport H. Cabanel et F. Férat.

38 Mutualité Sociale Agricole, données 2015, 2019.

39 Insee, 2020.

en particulier chez les jeunes générations. Il y a désormais 86 % de diplômés (hors brevet des collèges) parmi les agriculteurs, contre seulement 18 % il y a quarante ans³⁹. Plus de 4 exploitants agricoles sur 10 ont une formation de niveau bac ou supérieur. Cette élévation du niveau de diplôme est plus visible encore chez les nouveaux installés, et il est probable que le monde agricole rattrapera le niveau de diplôme moyen du reste de la population dans les années à venir.

Le renouvellement des générations demeure cependant insuffisant.

La France agricole est confrontée à des départs trop nombreux pour compenser les nouvelles installations. Un agriculteur sur quatre quitte le métier sans remplaçant⁴⁰. Seuls 45 % des agriculteurs de plus de 55 ans pensent que la reprise de leur exploitation est assurée⁴¹. Ces tendances conduisent raisonnablement à anticiper une réduction de la population agricole, mais son ampleur à horizon 2030 demeure encore incertaine. Dans les dix prochaines années, la France pourrait encore perdre un quart de ses exploitants agricoles (pour atteindre 429 000 exploitants)⁴². Ce renouvellement insuffisant des générations fragilise la protection sociale agricole : on compte désormais un cotisant pour 2,7 retraités au régime des non-salariés agricoles (contre 1,32 dans le régime général)⁴³.

De nombreux obstacles freinent les installations au-delà des conditions de travail et de revenu de la profession agricole et, plus largement, de la vie rurale.

Accéder au foncier et au capital indispensables pour exploiter (bâtiments, machines, cheptel...) est coûteux et contraignant. Cet obstacle est plus important encore dans les filières les plus intensives en capital (comme l'élevage bovin) et pour les installations hors cadre (qui ne peuvent pas compter sur un patrimoine agricole familial). Une politique de soutien aux

installations fait partie des priorités pour les années à venir. Il ne faut pas pour autant se donner pour ambition un renouvellement strict des générations car ce « papy-boom » pourrait offrir des opportunités pour restructurer des exploitations et les rendre viables pour de jeunes agriculteurs.

3. Un secteur agricole et agroalimentaire en manque de bras dans des exploitations en pleine mutation

Les exploitations deviennent plus grandes à mesure que leur nombre diminue.

La France ne compte plus que 436 000 exploitations agricoles⁴⁴. Notre pays a perdu un tiers de ses exploitations depuis 2000, et leur nombre a été divisé par deux en trente ans. Ce déclin du nombre de fermes conduit leur taille à augmenter. Une exploitation agricole occupe en moyenne 63 hectares en France (+ 10 % en moins de dix ans). Il existe de fortes disparités entre orientations techniques, avec un ratio de 1 à 10 environ entre une exploitation maraîchère (10 ha) et un élevage bovin (70-120 ha). Quelques exploitations (2 %) ne comptent aucune surface agricole (principalement des apiculteurs et éleveurs de volailles « hors sol »)⁴⁵. La France demeure un pays de fermes à taille humaine. Un élevage bovin compte en moyenne une soixantaine de vaches. Rares sont les fermes de plus de 500 ha en grandes cultures, alors que les exploitations couvrent en moyenne plus de 1000 ha en Amérique du Nord (1000 – 2000 ha) et bien plus encore en Russie (10 000 – 5 000 ha). Il reste encore en France de nombreuses exploitations de tailles modestes (30 % des fermes occupent moins de 10 ha) et des fermes non professionnelles. De grandes exploitations prennent cependant une place croissante dans le paysage agricole⁴⁶. Cette catégorie englobe 40 % des fermes (contre 25 % en 2000) qui exploitent désormais le gros de la SAU (74 %) et de la production (87 %).

39 Insee, 2020.

40 68 % MAA, Actifagri.

41 BVA-BPCE, juillet 2021.

42 CGAAER, janvier 2020, « Agri 2050, une prospective des agricultures et des forêts françaises ».

43 MAA, ActifAgri. Source MSA.

44 MAA, Graphagri 2020.

45 MAA, Graphagri 2020.

46 Cette définition englobe les « grandes exploitations » au sens économique du terme. Elles correspondent aux fermes dont la production brute standard est supérieure à 100 000 €.

On assiste à la mutation de la ferme à la firme dans nos campagnes⁴⁷ à mesure que les exploitations mobilisent davantage de foncier et de capital. Cette évolution traduit le déclin rapide des exploitations individuelles et le développement de formes sociétaires (GAEC, EURL). On retrouve 36 % des exploitations sous formes sociétaires en France (contre 6 % il y a trente ans)⁴⁸ et leur rôle est plus important encore pour les exploitations les plus mobilisatrices de capital comme les élevages bovins⁴⁹. Ces formes sociétaires facilitent la pénétration croissante de capitaux extérieurs aux traditionnels investisseurs (famille, banque) et la dissociation entre patrimoine personnel et professionnel. On retrouve aussi une diversification des exploitations au-delà des activités agricoles traditionnelles, comme la production énergétique ou le tourisme à la ferme. De plus en plus de conjoints travaillent hors des exploitations pour un revenu additionnel essentiel aux ménages agricoles. Une exploitation agricole moderne continue donc de vivre au rythme des saisons, mais elle partage une structure de coûts et des besoins en capital qui la rapprochent de plus en plus du secteur industriel.

Cette mutation renouvelle la structure des emplois agricoles. On estime que 824 000 exploitants et/ou salariés travaillent dans les exploitations agricoles en France. Chaque ferme emploie 1,6 ETP en moyenne (sans compter les emplois induits), mais ce chiffre varie fortement en fonction de son orientation technique⁵⁰ et de sa taille. Notre pays a longtemps entretenu dans ses fermes un emploi familial et traditionnel avec des exploitations à deux unités de travail agricole (UTA). Or, les évolutions du monde agricole ont fragilisé cet idéal-type du binôme exploitant-conjoint. La France a perdu la moitié de ses exploitations à deux UTA depuis 2000 et le travail familial est plus largement en repli, avec un recul de deux tiers des aides familiaux (conjoints, enfants) sur cette période. Beaucoup partent chercher un revenu hors de la ferme familiale

ou un statut plus protecteur dans le salariat. Ce déclin du travail familial permet au salariat et à la sous-traitance de gagner du terrain dans les exploitations. Une ferme sur cinq emploie au moins un salarié⁵¹. Un actif agricole sur trois est un salarié. On les retrouve en particulier dans les grandes exploitations et les filières marquées par des pics de travail saisonniers (maraîchage, viticulture). Une partie des travailleurs viennent par migrations saisonnières (Europe de l'Est, Afrique du Nord). Ce recours aux saisonniers ne doit pas faire oublier que les permanents – exploitants et salariés – assurent 85 % du travail dans les exploitations en France. On assiste aussi au développement de la sous-traitance du travail agricole à des tiers comme les entreprises de travaux agricoles (ETA). Cette délégation concerne 6 % des exploitations (contre 3 % il y a dix ans) avec – dans certains cas – une délégation totale de la conduite de la ferme.

47 F.Purseigle, G.Nguyen, P.Blanc. *Le nouveau capitalisme agricole. De la ferme à la firme.* Presses de Sciences Po, 2017.

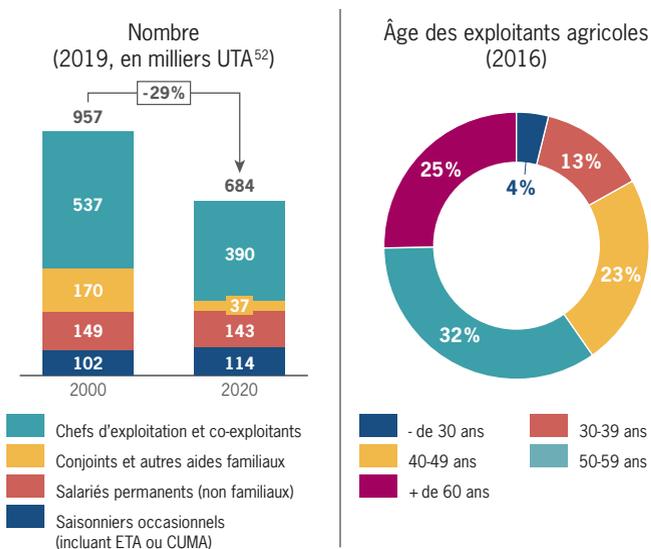
48 MAA, Graphagri, 2020.

49 MAA, Graphagri, 2020.

50 Il y a 4 ETP en moyenne dans une exploitation maraîchère et horticole contre 1,2 dans un élevage bovin ou une exploitation de grandes cultures.

51 MAA, Graphagri, 2020.

Les actifs agricoles en France



Source : MAA, Actifagri 2020 et Insee, 2020.

Aujourd'hui, la France agricole et agroalimentaire manque de bras.

Un projet de recrutement sur dix en France se fait dans le secteur agricole (275 000 au total), mais 10 % des offres ne seraient pas pourvues (30 % pour les offres en CDI)⁵³. Il y aurait au total près de 70 000 emplois non pourvus dans le secteur agricole (2019) dont 10 000 en CDI⁵⁴. Cette pénurie de bras

conduit des exploitants à recourir à des travailleurs européens (Portugal, Pologne) et extra-européens (Maghreb, Europe de l'Est). Il en va de même pour les industries agroalimentaires en aval. Cette branche crée un emploi industriel sur deux dans notre pays (2019). Pourtant, une entreprise agroalimentaire sur deux avait du mal à recruter avant la crise Covid, et les emplois non pourvus ont connu une forte progression ces dernières années (de 10 000 à 30 000 emplois sur la période 2013-2020)⁵⁵. Il faut souligner la résilience des emplois agroalimentaires qui – dans le contexte de la crise Covid – ont continué à progresser (+ 600 emplois), à rebours de la tendance observée dans les autres secteurs industriels (- 33 000 emplois)⁵⁶. Cette tendance illustre le besoin de développer la robotisation pour les postes de travail les plus pénibles et les moins attractifs.

52 Unité de travail annuel (UTA) : outil de mesure de la quantité de travail humain fourni sur chaque exploitation agricole. Cette unité équivaut au travail d'une personne travaillant à plein temps pendant une année.

53 Pôle Emploi, 2021.

54 ANEFA. Dont 10.000 en CDI.

55 ANIA, 2021.

56 ANIA, 2021.



DE NOUVELLES TENDANCES OBLIGENT À REDÉFINIR LA SOUVERAINETÉ ALIMENTAIRE

1. Une incompréhension grandissante entre agriculture et société qui fragilise l'acceptabilité sociale de la production dans nos territoires

1. Une critique grandissante des insuffisances de notre agriculture

Une critique des insuffisances de notre agriculture gagne en intensité.

Cette critique se cristallise en particulier autour du monde de production dit « conventionnel » et de certaines pratiques agricoles, comme la protection des cultures (utilisation des produits phytosanitaires) ou les pratiques d'élevage (bien-être animal, élevage hors sol). Ces critiques deviennent plus radicales car elles ne visent plus seulement des scandales sanitaires (vache folle, hormones de croissance) et des innovations controversées (OGM) mais les pratiques conventionnelles issues de la révolution agricole du XX^e siècle. Des groupes antispécistes radicaux et activistes contestent l'existence même de l'élevage. Cette critique du monde agricole trouve des relais dans des organisations politiques anciennes ou plus récentes (le parti animaliste a recueilli 2 % des voix aux élections européennes, soit un score plus élevé que celui du PCF)⁵⁷. Cette radicalisation des débats autour de l'agriculture se traduit aussi par leur

judiciarisation. On observe un recours croissant aux tribunaux pour juger des conflits de voisinage (chant du coq, odeur du fumier) et même des orientations de politiques agricoles (comme le recours aux produits phytosanitaires). Il en découle parfois des implications lourdes pour le monde agricole, tant au niveau local que national.

Ces critiques ont fait naître un profond « malaise à la ferme⁵⁸ » dans notre pays car le monde agricole perçoit dans ce dénigrement un « agribashing » qui le déboussole. Ces critiques confrontent le monde agricole à un choc des temporalités. Le temps long des transitions agricoles se heurte à une émotion publique de court terme. Ce qui était accepté par le grand public il y a encore quelques années devient critiquable et se retrouve au pilori. Ces critiques confrontent aussi le monde agricole à un choc de communication, car les détracteurs du monde agricole maîtrisent parfaitement les ressorts de la communication moderne et digitale. Ce malaise est plus profond encore quand la critique émane de néo-ruraux installés aux portes des fermes, critiques qui fragilisent l'acceptabilité sociale des activités agricoles – en particulier en mode de production conventionnel – et alimentent le découragement des agriculteurs.

Il est difficile pour le monde agricole de répondre aux critiques formulées car il est désormais très minoritaire, y compris par procuration, les nouvelles générations n'ayant plus le même lien à la terre. Cette entrée en minorité a été le grand bouleversement de la place des agriculteurs dans notre société au XX^e siècle. Notre pays a perdu plus de 80 % de ses actifs agricoles depuis 1960. Les exploitants agricoles représentent moins de 1 % de la population française (2,3 % en incluant les retraités). Ce secteur ne représente plus que 3 % du PIB et 2 % des emplois. On atteint 4 % de la richesse nationale avec les filières agroalimentaires. L'agriculture est un secteur primaire et matériel dans une économie devenue plus tertiarisée et immatérielle. De plus, le monde agricole est devenu minoritaire mais également dans les

57 Fourquet et Manternach, 2019.

58 E.Fougier, « Malaise à la ferme. Enquête sur l'agribashing », Ed. Marie B., 2020.

campagnes. À l'échelle nationale, seuls subsistent quelques territoires ruraux isolés qui comptent 25 % d'agriculteurs dans la population active, comme les montagnes du Massif central ou des Pyrénées.

Cette minorité agricole devient moins audible à mesure que ses porte-voix et relais politiques deviennent plus affaiblis dans le débat public.

Il y a de moins en moins d'agriculteurs parmi les élus. L'Assemblée compte 3 % de députés agriculteurs (contre 12 % en 1958), même si leur nombre se maintient davantage au Sénat. Il faut remonter presque quinze ans en arrière pour retrouver un agriculteur Ministre. Il en va différemment dans les territoires et les petites communes en particulier. On compte certes 12 % de maires agriculteurs en France (18 % en incluant les retraités), mais ceux-ci occupaient encore 45 % des mairies il y a cinquante ans. Ces maires de petites communes, qui jouent un rôle essentiel dans la démocratie locale, perdent de leur influence avec la nouvelle organisation territoriale de la République (intercommunalités, métropoles). Jadis acquis à la droite et au centre, sans oublier l'existence d'un communisme rural clairsemé, le vote agricole devient plus atomisé. Le pluralisme syndical fragmente la représentation et les prises de position. Plus largement, le syndicalisme connaît un déclin généralisé qui traverse également le monde agricole, quoique son influence demeure importante. Le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation est de plus en plus concurrencé dans ses arbitrages ou son périmètre par des autorités hors du champ agricole. On retrouve un affaiblissement comparable chez les organisations professionnelles agricoles.

2. Une incompréhension des activités agricoles par le grand public

Chacun se sent plus légitime à intervenir dans les débats agricoles et alimentaires. Notre alimentation figure parmi les pratiques les plus partagées, si possible trois fois par jour. Chacun fait le lien entre son alimentation et sa santé dans une société plus en proie aux risques de maladies liées davantage aux modes de vie (diabète, obésité) et moins aux causes traditionnelles de mort prématurée (maladies infectieuses, faim, conflits armés). Il y a donc

67 millions d'avis sur le contenu de son assiette et son mode de fabrication : chaque français est devenu *alimentationniste*.

La perception sociale du monde agricole devient plus distante, sinon fantasmée.

Il existe chez les plus jeunes générations un lien de plus en plus distendu avec le monde agricole qui fragilise la compréhension mutuelle. Le *Baby-boomer* était plus familier du monde agricole et rural que le *Millennial*. On oublie progressivement que la sécurité alimentaire est un acquis récent et réversible. C'est le souvenir de la faim qui disparaît avec les dernières générations ayant connu les pénuries alimentaires. Pour le *Baby-Boomer* l'abondance était un luxe ; pour un *Millennial* elle va de soi. Plus les générations passent et plus la perception de la campagne évolue vers un lieu de ressourcement et de loisir au détriment de sa vocation productive. Ce renouvellement générationnel fait évoluer la perception sociale du monde agricole. Une telle perception distante laisse davantage prise aux incompréhensions. Il manque ainsi un entre-deux dans la perception que les Français ont de leur agriculture, entre la ferme idéalisée de nos grands-parents et les excès des agricultures les plus intensives (monocultures brésiliennes, parcs à engraissement américains). Cette distance est avant tout liée à une méconnaissance du secteur : 59 % des Français admettent ne pas connaître les conditions de production végétales et 50 % les conditions dans lesquelles les animaux sont élevés⁵⁹.

Cette incompréhension oblige davantage le monde agricole à justifier son rôle et parfois même son existence.

Ce dernier peine de plus en plus à mettre en avant son propre récit dans le débat public. Les agriculteurs ont le sentiment que la société ne comprend plus les contraintes inhérentes à leur métier. Ils perçoivent ces critiques comme injustes, car ils ont conscience de leur rôle stratégique pour la société sans avoir le sentiment que cette fonction sociale leur soit reconnue à sa juste valeur. Ils craignent de devoir bientôt justifier jusqu'à leur existence. Ces incompréhensions comportent un véritable risque en favorisant un dialogue de sourds entre les agriculteurs et une partie de leurs concitoyens.

59 BVA, 2021.

3. Une image positive des agriculteurs en société

Il demeure dans notre pays un profond attachement des citoyens à leurs agriculteurs. Ces derniers ont une place à part dans notre imaginaire collectif car la France a connu une déprise agricole assez tardive. 85 % des Français assurent que les agriculteurs sont essentiels au pays et à sa population. On reconnaît aux agriculteurs leur capacité entrepreneuriale et leur ouverture à l'innovation, parallèlement à des conditions de travail et de rémunération difficiles. La participation massive au Salon de l'Agriculture illustre également cet attachement affectif. De nombreux agriculteurs oublient trop facilement ce capital sympathie : seul un agriculteur sur deux pense que les agriculteurs ont une bonne image en France⁶⁰.

La crise sanitaire a permis de revaloriser la fonction stratégique de notre alimentation. 77 % des Français estiment que les agriculteurs ont joué un rôle essentiel pendant la crise Covid⁶¹. Ils ont été un maillon indispensable de la mobilisation nationale pour assurer la continuité des approvisionnements vitaux dans une France confinée. 37 % des agriculteurs estiment que la revalorisation de leur métier est la principale opportunité liée à cette épidémie⁶².

Une nouvelle communication agricole voit le jour pour retisser le lien entre agriculture et société. Cette communication, plus proactive et dédiée au grand public, cherche à capitaliser sur la bonne image des agriculteurs et leurs efforts de transition et d'innovation. Cette communication fait preuve de pédagogie et utilise les canaux digitaux (*FranceAgriTwittos*) pour partager avec le grand public le quotidien des agriculteurs. Des productions culturelles comme le film *Au Nom de la Terre* (2 millions d'entrées) et le documentaire *Nous Paysans* contribuent à entretenir ce lien affectif entre le monde agricole et le grand public. Il faut cependant veiller à ne pas entretenir une vision trop misérabiliste ou muséale du secteur agricole. Par ailleurs, la communication

passer par la transparence. De plus en plus de fermes et usines agroalimentaires ouvrent leurs portes aux visiteurs (*Bienvenue à la Ferme*) et de nombreuses entreprises cherchent à associer des parties prenantes à leurs projets dans les territoires.

Un nouveau contrat de confiance est à bâtir entre agriculture et société. Cette relation a longtemps pris pour fondement une injonction unique mais impérative : produire pour assurer les besoins alimentaires. Ce nouveau contrat de confiance ne saurait être un blanc-seing pour les agriculteurs et les oblige à accélérer les transitions pour changer leurs pratiques. Ce contrat implique en retour un soutien du consommateur dans ses achats et du citoyen sur le calendrier des transitions. Il importe donc d'accepter avec le monde agricole le temps de la transition inhérent aux cycles longs du vivant. Il existe de nombreux canaux qui peuvent donner corps à cette refondation du lien entre agriculture et société, de la gastronomie aux jeux vidéo (*Farming Simulator*) en passant par les cas pratiques dans les programmes scolaires (géographie, sciences, marketing...). Un nouveau lien se tisse aussi entre agriculteurs et consommateurs grâce aux modes de communication et de traçabilité modernes (comme les QR codes ou les portraits des agriculteurs sur les emballages des produits alimentaires).

60 IFOP, 2019.

61 BVA, 2021.

62 IPSOS, 2020.

2. Une demande plus importante et complexe à laquelle faire face demain pour répondre aux transitions alimentaires

1. Une demande mondiale en croissance qui invite à contribuer aux équilibres alimentaires mondiaux à la juste mesure de nos atouts

Les besoins alimentaires mondiaux pourraient croître de 60 à 70 % à horizon 2050 sous les effets conjugués de la démographie et des transitions alimentaires. La population mondiale devrait atteindre 9,7 milliards de personnes en 2050⁶³. Il faudra donc nourrir 2 milliards de personnes de plus à cet horizon (+ 25 %), en particulier en Afrique (dont la population devrait doubler à horizon 2050) et en Inde (qui deviendra le pays le plus peuplé au monde devant la Chine avant 2030). Cette croissance démographique équivaut à nourrir chaque jour une ville nouvelle de la taille de Reims. De plus, les évolutions des modes de vie devraient amplifier la hausse des besoins alimentaires. Il faudra nourrir un monde plus riche : plus de la moitié de la population mondiale appartient désormais à la classe moyenne (2018). Cette tendance devrait se poursuivre : 150 millions de personnes devraient intégrer chaque année la classe moyenne mondiale à horizon 2030⁶⁴. Il faudra également nourrir un monde avec 2,5 milliards de nouveaux urbains : 70 % de la population mondiale vivra en ville en 2050⁶⁵. À ces nouveaux modes de vie répondent de nouvelles habitudes alimentaires. Cette transition alimentaire se traduit en effet par des régimes alimentaires plus diversifiés et plus riches en sucre et produits animaux. On observe donc une uniformisation grandissante des régimes alimentaires avec le développement de « produits globaux », même si les influences de cultures alimentaires locales demeurent.

Parallèlement, l'insécurité alimentaire progresse à nouveau depuis le milieu des années 2010 sous les effets conjugués de la recrudescence des conflits, des crises économiques et des aléas climatiques. Ce rebond met un terme à cinquante ans de recul de la faim dans le monde. Un tiers de la population mondiale vit en insécurité alimentaire et la faim concerne encore 10 % de la population mondiale. Plus de la moitié de ceux qui ont faim vivent en Asie (40 % en Asie du Sud) et un tiers en Afrique (34 % en Afrique subsaharienne). Un habitant sur cinq ne mange pas à sa faim sur le continent africain. À l'échelle mondiale, ce sont les populations rurales qui demeurent les plus exposées à la faim (75 %) : le paysan est souvent la première victime de la faim. La crise sanitaire a aggravé les choses, avec une progression de 18 % du nombre des personnes sous-alimentées dans le monde (2020)⁶⁶. Cette survivance de la faim peut sembler paradoxale compte tenu du niveau record de la production agricole mondiale, qui suffirait en théorie à répondre aux besoins de chacun. Ce serait oublier que la faim est aussi une conséquence du « mal développement » causé par la pauvreté ainsi que par les carences institutionnelles et logistiques. Un tel rebond compromet la capacité à atteindre la « Faim Zéro », ciblée par le deuxième Objectif du développement durable (ODD) à horizon 2030.

Il va donc falloir contribuer à une équation alimentaire plus complexe dans les décennies à venir. Cette équation requiert de « produire entre 2010 et 2060 autant de nourriture qu'entre l'an 1500 et 2010 »⁶⁷. Ce sont les évolutions des régimes alimentaires et des rendements agricoles qui demeurent les principales inconnues dans cette équation. Il en découle des incertitudes fortes sur les besoins additionnels de terres agricoles pour répondre à la demande mondiale demain. Il y a pourtant peu de foncier agricole additionnel mobilisable dans le monde (environ 4 % de ce qui est actuellement utilisé). Répondre à ce défi alimentaire est pourtant essentiel à la stabilité politique et sociale des pays. Il faudra compter sur la contribution

63 UNDP, Perspectives démographiques mondiales 2019.

64 H. Kharas, The unprecedented expansion of the global middle class. An update, 2017.

65 UNDP, Perspectives de l'urbanisation mondiale 2018.

66 FAO, 2021.

67 Rapport d'information de M. Yvon Collin, fait au nom de la Délégation sénatoriale à la prospective, n° 504 (2011-2012), 18 mai 2012.

de toutes les agricultures du monde pour y répondre. Cette équation plus complexe passe également par la lutte contre la malnutrition. Il y aurait plus de 2 milliards de personnes en surpoids dans le monde (dont 700 millions de personnes obèses) et les carences en nutriments essentiels concernent une part importante de la population mondiale (17 % pour le zinc et 29 % pour la carence en iode). Il faut aussi rappeler que 600 millions de personnes dans le monde souffrent chaque année de maladies liées à leur alimentation (qui causent plus de 400 000 décès par an).

2. Une demande européenne plus morcelée en raison de la diversité des attentes des consommateurs et des préférences collectives des citoyens

En Europe, l'évolution de la demande va vers une fragmentation de la consommation alimentaire. Cette fragmentation est double : elle concerne chaque individu et chaque moment de consommation. On assiste à un morcellement de la demande entre consommateurs – à la fois entre individus et à l'intérieur d'une même journée pour un individu donné. Des situations difficilement déchiffrables en découlent. Deux individus peuvent avoir des comportements de consommation différents l'un vis-à-vis de l'autre, pour finalement se retrouver dans une même catégorie de désignation des régimes alimentaires. De plus, les échanges menés au cours de la préparation du rapport font apparaître un nouveau morcellement, beaucoup plus complexe à appréhender. À titre d'exemple, tel individu pourra se dire particulièrement préoccupé par les questions de qualité nutritionnelle, tout en consommant à l'extérieur de son domicile des aliments fortement transformés et très caloriques. Une autre figure émergente est celle de l'individu déclarant ne pas porter d'attention particulière à son alimentation, tout en consommant, sans le savoir et de manière ponctuelle, une part croissante d'aliments bio ou relevant de certaines indications géographiques protégées. Ce phénomène concourt à une personnalisation de notre alimentation en fonction de nos préférences et attentes individuelles. C'est la convivialité du repas qui recule sous les effets de cette individualisation des régimes alimentaires et modes de consommation. Il faut cependant tempérer ce constat pour la France : les

Français demeurent les champions du monde du temps passé à table (plus de 2 h par jour) et la prise du repas en commun demeure encore prégnant dans les modes de consommation en France.

Ce morcellement se traduit par de nouveaux régimes alimentaires.

Sur le temps long, les évolutions peuvent sembler paradoxales. Les régimes sans viande (2,2 % des Français, soit environ un million de personnes en 2020) ou flexitariens (24 % des Français, soit environ 10 millions de personnes)⁶⁸ étaient pendant longtemps associés à un faible niveau de revenu ; désormais, ils sont au contraire l'apanage des classes les plus éduquées et, très souvent, les plus aisées. Ces régimes devraient représenter une part croissante de la population française, et le régime flexitarien pourrait devenir le régime majoritaire des Français. Aucun consensus ne ressort cependant sur la prévalence de ces régimes alimentaires à anticiper demain.

Ce morcellement de la demande est lourd de conséquences pour le secteur agroalimentaire.

Du côté de la demande, une transformation est bien à l'œuvre : les consommateurs veulent des produits bio (+ 22 % des ventes en valeur depuis 2018 dans les GMS), locaux (les marques des PME-TEP-ETI représentent 22 % du chiffre d'affaires des GMS en 2018, et tirent près de 50 % de la croissance) et de proximité (3 700 nouvelles enseignes de proximité entre 2008 et 2018, soit au moins un commerce alimentaire généraliste dans environ une commune française sur trois).

Une telle fragmentation de la demande encourage les filières agricoles et agroalimentaires à raisonner en flux tirés (du consommateur vers la production) plutôt qu'en flux poussés.

Deux grands types de scénarios sont envisageables. Le premier est celui d'un morcellement croissant, avec une forte incohérence des comportements individuels en fonction des situations de consommation et une fragmentation de la demande en micro-segments. Le second est celui d'une adhésion progressive aux normes de consommation des catégories les plus éduquées et les plus aisées. Dans tous les cas, les

68 FranceAgrimer, Rapport *Végétariens-Flexitariens en France en 2020*, mai 2021.

filières agricoles et alimentaires auront à appréhender de manière fine les évolutions de la demande dans les années à venir, en raisonnant en flux tirés plutôt qu'en flux poussés et en tirant parti de l'omnicanalité dans les méthodes de distribution. À cet égard, le développement probable du télétravail pour environ 40 % des salariés pourrait provoquer ou amplifier certains tournants.

3. Une sensibilité au prix qui limite la propension à payer davantage et à rémunérer la montée en gamme

De nouveaux arbitrages de consommation ont pris le pas sur le budget alimentaire. Le temps où le pain quotidien était le premier poste des dépenses de la famille est révolu. Ce sont près de 3 600 euros que les ménages dépensent en moyenne pour se nourrir chaque année (contre 1 300 euros en 1960)⁶⁹. Cette progression du budget alimentaire en valeur absolue a été plus lente que pour les autres postes (logement, loisirs, télécommunications...). Aussi, la part des produits alimentaires dans la consommation des ménages a été divisée par deux depuis 1960 (24-12 %) mais elle se stabilise depuis quelques années. On retrouve cependant la France dans la fourchette haute en Europe (13 %), en comparaison avec la place de l'alimentation dans le budget des Allemands (un peu plus de 10 %) ou des Anglais (8 %)⁷⁰. Ce déclin de la part alimentaire illustre les nouveaux arbitrages de consommation des ménages en France et plus largement dans les économies avancées. Il est peu probable que la progression du pouvoir d'achat des ménages serve demain à réinvestir leur alimentation au détriment de loisirs ou de dépenses contraintes.

De nombreux ménages ont des dépenses alimentaires fortement contraintes. De manière générale, les dépenses contraintes⁷¹ (logement, assurances, télécommunications) progressent et comptent désormais pour quasiment 30 % de la consommation des ménages. Ce poids limite la part

des dépenses arbitrables comme les loisirs. Cette contrainte est plus sensible encore chez les plus modestes : seul un tiers du budget du premier quintile est fléchi vers des dépenses compressibles (contre 50 % pour le dernier quintile des ménages les plus favorisés)⁷². Il en découle une forte sensibilité des consommateurs au prix de leur alimentation. Un Français sur deux (54 %) déclarait, avant la crise sanitaire, faire ses courses alimentaires à 10 euros près ; un sur sept (14 %) indiquait même compter à 1 euro près⁷³. Parmi les consommateurs, il y a donc ceux qui font peu de cas du prix, ceux qui regardent le prix mais qui peuvent se faire plaisir et ceux qui comptent.

La progression de la précarité alimentaire en France illustre une sensibilité extrême aux prix alimentaires pour une partie de la population. Huit millions de personnes ont recours à une aide alimentaire en France. Ce nombre de bénéficiaires a doublé en dix ans, et leur accompagnement repose sur la mobilisation locale des associations. Les Banques alimentaires accompagnent à elles seules 2,1 millions de précaires en France (plus de 200 millions de repas) grâce aux dons des professionnels (agriculteurs, industriels, distributeurs) mais aussi grâce aux fonds européens (FEAD notamment). Une étude du profil des bénéficiaires⁷⁴ fait ressortir depuis quelques années un basculement de la grande exclusion vers des travailleurs précaires inclus socialement. On retrouve parmi les bénéficiaires une forte représentation de femmes (70 %), de personnes sans emploi (80 %), aux revenus faibles (70 % ont moins de 1 000 euros/mois de revenus) mais au logement stable (86 %). Cette aide alimentaire équivaut à un complément de 92 euros par mois en moyenne. De nouvelles populations bénéficiaires ont recours aux aides alimentaires, en particulier dans les territoires ruraux.

Une minorité de consommateurs devrait avoir les moyens de payer davantage pour son alimentation. On estime que cette classe de consommateurs pourrait compter 15-20 % de la population en France, mais ses contours

69 HCP, Chiffres 2015, 2021.

70 Accessible à : <https://fr.statista.com/infographie/20702/part-de-alimentation-dans-depenses-des-menages-europeens/>

71 L'Insee parle de « dépenses préengagées ».

72 Insee. Le premier quintile correspond aux 20 % des ménages les plus modestes.

73 IPSOS, 2019.

74 CSA, *Banques alimentaires : le profil des bénéficiaires de l'aide alimentaire*, 23 février 2021.

demeurent incertains à l'heure actuelle. Cette population a les moyens de payer davantage pour des produits *premium* (comme les produits sous signes d'identification de la qualité et de l'origine⁷⁵) et de rémunérer la montée en gamme de la production. À ce titre, il est illusoire de penser que tous les consommateurs pourront accepter de payer davantage pour leur alimentation en revoyant leurs arbitrages par rapport aux loisirs ou aux dépenses plus contraintes. Pourtant, cette faible propension des consommateurs à payer ne doit pas nécessairement conduire à sacrifier le principe de bonne alimentation pour tous. Il en découle de nouveaux débats autour de nouvelles politiques publiques pour solvabiliser la demande des plus précaires (comme les chèques alimentaires).

3. Accélérer les transitions pour répondre à la « santé globale »

1. Une alimentation en phase avec les prescriptions nutritionnelles

Sur le plan scientifique, les liens entre alimentation et santé des populations sont de mieux en mieux connus. Une revue de littérature de l'INSERM⁷⁶ fait état de nombreux travaux mettant en évidence les liens entre alimentation et santé. Au-delà des liens connus de longue date, qu'il s'agisse par exemple de cancers ou de troubles métaboliques, des travaux plus récents identifient certaines connexions dans d'autres domaines, comme les maladies inflammatoires auto-immunes ou encore le déclin cognitif. Il convient cependant de rappeler que les rapports entre alimentation et santé sont à interroger en lien avec des facteurs tiers, en particulier s'agissant de

modes de vie de plus en plus marqués par la sédentarité. Il ne faudrait pas non plus tomber dans une vision pessimiste ou manichéenne de la qualité de notre alimentation. Les Français ont accès à une offre alimentaire de grande qualité avec un haut niveau de sécurité sanitaire. Plus de 15 000 personnes mouraient par intoxication alimentaire en 1950 contre 250 aujourd'hui.

La mise en évidence de ces liens donne lieu à des recommandations nutritionnelles de sources diverses, non sans confusion du point de vue du public. Si certaines campagnes ont marqué l'imaginaire collectif des Français – par exemple celle sur les 5 fruits et légumes par jour – l'INSERM rappelle que « *les comportements alimentaires ont peu évolué entre 2006 et 2015* ». Chacun doit combiner ces messages avec les nombreuses publicités qui le ciblent : une étude menée en Espagne et aux Pays-Bas a rappelé que les messages sanitaires ne pouvaient que très partiellement contrebalancer l'impact des publicités à destination des plus jeunes⁷⁷. En outre, et au-delà de la distinction entre messages sanitaires et messages publicitaires, nous sommes de plus en plus confrontés à des messages d'apparence experts et issus de sources diverses (presse, émissions, applications mobile...) qu'il est difficile de décoder.

Dans les décennies à venir, la prise en compte des prescriptions nutritionnelles pourrait contribuer à une nouvelle transition alimentaire. Les prescriptions nutritionnelles convergent généralement autour de quelques orientations : davantage de produits frais et de fruits et légumes, un rééquilibrage des apports en protéines, moins de produits transformés ainsi que de gras, de sucre et de sel, et moins de calories d'origine animale. Un chantier est à mener pour réduire la consommation de sucre par les boissons (sodas en particulier). Cette nouvelle transition alimentaire s'opérerait dans les pays les plus riches, à rebours des pays en développement qui eux connaissent ou connaîtront une première transition (avec une alimentation qui se diversifie

75 On parle de SIQO pour désigner ces logos officiels permettant de reconnaître ces produits. Ils correspondent aux logos suivants : Appellation d'origine contrôlée (AOC), Appellation d'origine protégée (AOP), Indication géographique protégée (IGP), Spécialité traditionnelle garantie (STG), Agriculture biologique et Label rouge.

76 Accessible à : <https://www.inserm.fr/information-en-sante/dossiers-information/nutrition-et-sante>.

77 F. Folkvord et al., « Does a 'protective' message reduce the impact of an advergame promoting unhealthy foods to children? An experimental study in Spain and The Netherlands », *Appetite*, 1 Mai 2017, 112 :117-123.

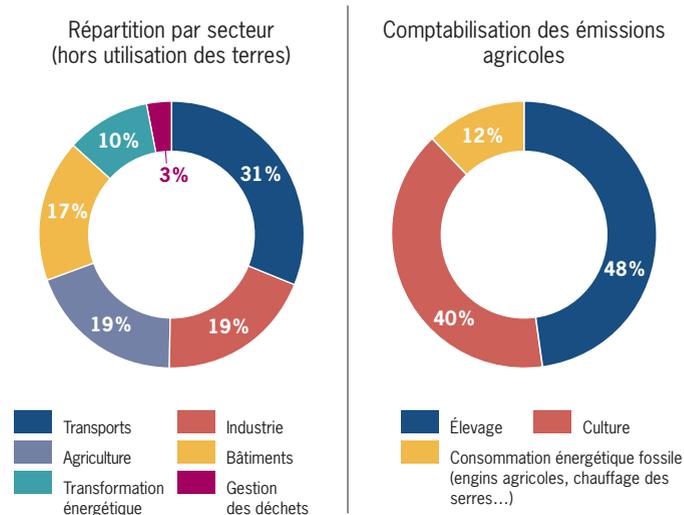
au-delà d'un revenu de 2 000 dollars par an et par habitant, pour intégrer davantage de protéines animales⁷⁸).

2. Des modes de production plus respectueux des biens communs

Notre agriculture va devoir réduire son empreinte carbone car la lutte contre le changement climatique passe par la neutralité carbone à horizon 2050. On doit au secteur agricole 19% des émissions de GES en France⁷⁹. Ce poids repose sur la relative décarbonation du mix énergétique français et sur la composition des GES agricoles. La Ferme France émet peu de CO₂ mais elle joue un rôle fondamental dans les émissions nationales de méthane⁸⁰ (67%) et de protoxyde d'azote⁸¹ (82%). Ce sont les bovins qui assurent 85% des émissions des élevages et les céréales comptent pour la moitié des émissions des cultures. Deux grands postes qui concentrent les émissions : la fertilisation minérale compte pour la moitié des émissions des cultures et la fermentation entérique des ruminants pour environ 60% de celles des élevages. Il faut aussi prendre en compte le rôle des importations et leur forte empreinte carbone sur notre alimentation.

Émissions de gaz à effet de serre en France

(2019)



Source : Haut Conseil pour le Climat, juin 2021.

Il va falloir œuvrer davantage en faveur de la préservation de la biodiversité.

Un constat général du déclin de la biodiversité dans les campagnes requiert « de changer le modèle agricole en profondeur et avec les agriculteurs »⁸², en ayant recours à des moyens notamment comptables qui permettent de valoriser et d'encourager les pratiques vertueuses. On ne rappellera jamais assez le concours du monde agricole à la préservation de la biodiversité dans les parcelles cultivées. Il y a cependant des enjeux cruciaux

78 CEPIL, *La demande alimentaire en 2050*, mai 2017.

79 Haut conseil pour le climat, Rapport annuel *Renforcer l'atténuation, engager l'adaptation*, 2021.

80 CH4.

81 N2O.

82 Xavier Reboud (INRAE), *Ce qui a bougé sur le plan de la société, des idées, de la réflexion*, 11 avril 2019.

à prendre en compte comme le déclin des pollinisateurs eu égard à leur rôle essentiel aux rendements agricoles. Accélérer la marche vers une agriculture plus sobre en intrants fossiles (comme les produits phytosanitaires) et le déploiement de réservoirs de biodiversité (bandes enherbées, haies, arbres) est une voie à poursuivre. Il reste parfois nécessaire de réguler les gibiers (comme le sanglier) ou les grands prédateurs (comme le loup). La France compte plus de 600 loups répartis en une centaine de meutes. Les attaques de loup occasionnent 30 millions € de dépenses publiques pour couvrir les dommages et besoins de protection des éleveurs. Il importe donc de pouvoir estimer plus précisément les populations de prédateurs en France et de rappeler le rôle des prélèvements autorisés pour concilier la protection de la biodiversité et le bien-être des éleveurs. Il en va du maintien du pastoralisme qui contribue à une agriculture durable et qui entretient les paysages.

Il va falloir œuvrer en faveur d'une gestion plus durable des sols agricoles. Le sol demeure le premier facteur de production agricole. Cette gestion durable des sols est double. Elle passe d'abord par une lutte renforcée contre l'artificialisation des sols. Un peu moins de 10 % du territoire national est artificialisé⁸³, et la nation de paysages labourés tend à reculer. La France perd en foncier agricole une surface équivalente à un département tous les 7 à 10 ans. Ce recul des terres agricoles équivaut à la taille de la Lorraine ou à 8 % de notre surface agricole depuis 1980 (-17 % depuis 1961). Cette artificialisation ralentit depuis dix ans mais il est important de poursuivre les efforts pour concilier développement économique et préservation du potentiel agricole. Par ailleurs, il va falloir améliorer la qualité des sols agricoles en luttant contre le risque d'érosion (18 % des sols en France⁸⁴), la contamination aux métaux lourds (comme le cuivre dans les régions viticole) ou les carences en nutriments (phosphore en Bretagne ou dans le Nord de la France). Cette gestion plus durable des sols agricoles passe aussi par le déploiement de leur potentiel important de stockage de carbone pour atténuer le changement climatique (*cf. infra*).

Le secteur agricole va devoir opérer une transition vers des modes de production plus économes en eau. À l'échelle mondiale, l'agriculture est le secteur le plus consommateur d'eau (environ 70 %, avec, en valeur absolue, une multiplication par six entre 1900 et 1975). En France, l'agriculture ne représente qu'environ 10 % des prélèvements totaux d'eau (contre 50 % pour la production d'énergie), mais environ deux tiers de la consommation nette d'eau (c'est-à-dire n'étant pas restituée au milieu naturel). Certaines cultures, par exemple le maïs (souvent utilisé pour nourrir du bétail), sont particulièrement consommatrices d'eau. Dans le cadre de la transition de ses modes de production, l'agriculture doit tendre vers des systèmes plus économes en eau qui limitent les gaspillages et l'évaporation.

3. Un souci grandissant de la santé et du bien-être des animaux

Avoir des animaux en bonne santé est au cœur de la mentalité et des pratiques agricoles. Aucun éleveur ne souhaite voir un animal malade car ce dernier induit une charge économique et psychologique : le bien-être animal est ainsi intimement lié au bien-être des éleveurs. Ce sont eux et les vétérinaires qui veillent à la bonne santé des cheptels. Or la France risque de manquer de professionnels vétérinaires dans les élevages à courte échéance. On constate des « déserts vétérinaires » dans 40 départements compte tenu de la diminution du nombre de vétérinaires ruraux (-15 % en cinq ans⁸⁵). Plus de 75 % des vétérinaires actuellement en exercice en France exercent sur les animaux de compagnie⁸⁶. Cette tendance pourrait devenir plus critique demain car les jeunes praticiens exercent davantage en ville et privilégient les soins des animaux de compagnie ou des équins. Cette démographie vétérinaire est une préoccupation pour le devenir des élevages bovins qui concentrent le gros des activités vétérinaires en milieu rural (80 %).

83 Agreste, 2021, Enquête TERUTI. Chiffres 2018.

84 INRAE, 2021,

85 Ordre national des vétérinaires, *Animaux de rente et désertification vétérinaire : mythe ou réalité ?*, 2020.

86 Insee, *L'activité des vétérinaires : de plus en plus urbaine et féminisée*, 2018.

Assurer la santé animale passe par la lutte contre la résistance aux antibiotiques. Promouvoir un usage raisonné des antibiotiques chez les animaux contribue à la préservation de leur efficacité thérapeutique. La France a réduit sa consommation de médicaments vétérinaires de 53 % en moins de dix ans et l'exposition des animaux aux antibiotiques a reculé de 45 % (2011-2019), y compris pour les antibiotiques critiques⁸⁷. À l'heure actuelle, cette exposition recule plus rapidement chez les animaux de ferme que chez les animaux de compagnie. Il faut saluer la réussite du plan Ecoantibio déployé en France en concertation avec la profession agricole.

Le souci grandissant de la santé animale passe aussi par la lutte contre les épizooties. Une zoonose peut ruiner une exploitation et déstabiliser une filière sans oublier le risque de transmission humaine pour certaines maladies. Il a fallu abattre plusieurs millions de volailles en réponse à une épizootie de *influenza* aviaire (principalement dans le Sud-Ouest). Réduire la densité des animaux en élevage et renforcer les mesures de claustration des animaux pour éviter la contagion par la faune sauvage est un axe de travail pour lutter plus efficacement contre la maladie. De la même manière, une épidémie de peste porcine africaine (PPA) – qui touche exclusivement les porcs domestiques et les sangliers – a décimé environ 40 % du cheptel porcin chinois (2018-2019). Or la Chine comptait à cette date la moitié des porcs élevés dans le monde et cette crise a bouleversé le marché de la viande porcine. Ainsi, il est également important de travailler à la mise en œuvre de mesures de prévention, en particulier pour les épizooties récurrentes, si nous souhaitons conserver la santé des animaux dans les élevages.

Une préoccupation grandissante des citoyens pour le bien-être animal devrait bouleverser certaines pratiques dans les élevages. Ce souci du bien-être animal concerne les animaux de rente mais plus largement tous les animaux et leurs relations avec l'Homme (corrida, chasse à courre, expérimentation médicale...). Cette préoccupation risque de concerner en

particulier les élevages de volailles (poules, poulets, lapins...) et de porcs, car la domination des élevages bovins herbagers et en plein-air limite leur exposition aux critiques. Il faut anticiper une pression grandissante sur des pratiques bien identifiées dans les élevages comme les mutilations ou la claustration sans parcours (cages, stalles). Il est également possible de questionner la pertinence de conserver les rares élevages des animaux à fourrure qui demeurent en Europe. Cette pression sur le bien-être animal interviendra par la loi ou les choix de consommation. Ainsi, avec l'Allemagne, la France devrait-elle être le premier pays en Europe à interdire le broyage des poussins mâles (2022). Elle a également interdit la castration à vif des porcs (2022). Il a fallu moins de dix ans pour que la demande du consommateur en œufs bascule en faveur des alternatives à la cage. Ces bouleversements rapides déstabilisent les secteurs : nul doute que le bien-être animal devrait devenir un axe de différenciation grandissant des produits animaux, voire une condition pour accéder au marché. Il va falloir que le monde agricole prenne cette préoccupation à bras le corps pour anticiper les attentes des consommateurs et de leurs prescripteurs, et pour investir dans les technologies et les infrastructures dédiées (comme le sexage in ovo pour éviter le broyage des mâles). Il est possible que le plein-air devienne demain la nouvelle norme aux yeux du consommateur. Cette préoccupation du bien-être animal se pose aussi dans les industries agroalimentaires sur les conditions de transport et d'abattage des animaux. Développer les abattoirs mobiles et moderniser les infrastructures existantes est un axe de travail important pour limiter la souffrance animale. Il faut toutefois veiller à ce que le bien-être animal mobilise les efforts de tout le corps social : les élevages ne sauraient être le seul levier à mobiliser pour faire progresser le bien-être animal en France.

⁸⁷ ANSES, Rapport *Suivi des ventes de médicaments vétérinaires contenant des antibiotiques en France en 2019, 2020.*

4. Le changement climatique bouleverse les conditions de production et engage les filières à limiter leur empreinte environnementale

1. Un bouleversement des conditions de production qui devrait s'accélérer

Notre agriculture est confrontée au changement climatique avec des effets déjà perceptibles. Ce changement de paradigme climatique affecte les cycles de production (ex : floraisons précoces) et les conditions de production. Ces nouveaux cycles de la nature bouleversent le calendrier des travaux agricoles. On observe désormais en France des vendanges plus précoces de 15 jours par rapport aux années 1990. Ces changements affectent également les rendements mais cet effet varie fortement en fonction des plantes et de leurs bassins de production. Ce facteur climatique expliquerait entre 30 et 70 % de la stagnation du rendement du blé tendre en France⁸⁸. Les aléas climatiques et catastrophes naturelles deviennent plus fréquents et intenses (sécheresses, gel, inondations). Une sécheresse touche désormais 5 à 10 % du territoire en France en moyenne, contre 5 % il y a cinquante ans⁸⁹. La France a connu quatre sécheresses ces cinq dernières années, et sept au cours des dix dernières années. Or, une année sèche comme 2020 a amputé la production d'herbe de 30 %, avec des déficits de rendement de près de 50 % dans les régions les plus sinistrées. Il en découle un affouragement plus précoce, parfois dès la période estivale. La France ne fait pas exception en Europe. On estime que les pertes de récoltes liées aux sécheresses auraient été multipliées par trois entre 1961 et 2018 en Union européenne⁹⁰.

Un bouleversement inédit des conditions de production attend la Ferme France au XXI^e siècle. C'est le changement climatique anthropique qui en est la source. Il faut attendre de lourdes répercussions de ce dérèglement

88 Sénat, rapport d'information de mai 2019, Adapter la France aux dérèglements climatiques à l'horizon 2050 : urgence déclarée.

89 HCP, 2021.

90 HCC, Rapport annuel 2021 *Renforcer l'atténuation, engager l'adaptation*, juin 2021, page 99.

climatique sur la production alimentaire. Plusieurs tendances ressortent des prospectives climatiques, avec des hivers plus doux et plus humides tandis que les étés devraient devenir plus chauds et secs. Un nouveau climat, plus méditerranéen, devrait gagner une partie des régions intermédiaires, tandis que les régions méditerranéennes devraient devenir plus arides. La France pourrait connaître des températures en hausse de plus de 2°C en 2050. Ce climat pourrait engendrer une baisse de 10 % de pluie cumulée en été avec des sécheresses plus longues (+ 5 à 10 jours), une raréfaction des gelées (-10 à -20 jours) et de la couverture neigeuse (-20 à -50 % en moyenne montagne)⁹¹. Cette hausse des températures devrait aussi favoriser l'évapotranspiration des plantes et la dégradation de leur bilan hydrique. La France pourrait connaître un réchauffement de près de 4°C à horizon 2100 sans action rapide (+ 3,9°C). Un scénario sans action proactive en faveur de la lutte contre le changement climatique nous conduirait à des sécheresses plus récurrentes (tous les ans) et plus longues (1-2 mois de forte chaleur continue) à horizon 2100. Ce scénario + 4°C correspond à la disparition des gelées hivernales dans la plupart des régions et à la disparition de la neige en moyenne montagne. Une hausse des températures plus importante encore (+ 1°C) devrait se produire dans le Sud-Est et les vallées fluviales (Rhône, Garonne).

Notre agriculture va devoir accélérer son adaptation aux effets du changement climatique. Une évolution des aires de production est devant nous, avec une remontée des cultures annuelles vers le Nord et des cultures qui pourraient devenir difficiles dans certains territoires. Il existe des adaptations tactiques que les agriculteurs initient naturellement par apprentissage comme les changements de variété et de calendrier de pâturage des animaux. Il existe aussi des adaptations stratégiques qui obligent à développer de nouveaux projets (comme les infrastructures hydrauliques). Il y aura également des adaptations systémiques qui obligeront à revoir de fond en comble le système d'exploitation. Cette délocalisation climatique est en marche et la prospective invite à anticiper encore davantage les contraintes à venir pour les

91 Météo France, Rapport DRIAS. Par rapport aux références historiques sur la période 1976-2005, 2021.

cultures pérennes. En effet, il faut plusieurs années pour replanter des arbres ou des vignes dans un terroir plus favorable à la différence des céréales. Pour le monde agricole, il y a encore beaucoup de chemin à faire pour penser et anticiper les besoins à horizon de dix ans ou plus dans les territoires à travers la France.

Cette nouvelle géographie agricole est à même de rebattre les cartes de nos concurrents. Il faut attendre une dégradation des conditions de culture dans de nombreux États mais d'autres, mieux situés, pourraient largement en tirer parti. La Russie en est probablement la meilleure illustration. On estime, avec prudence, que le changement climatique pourrait libérer 200 millions d'hectares de terres cultivables en Russie. Ce potentiel correspond en puissance à un doublement des terres cultivables en Russie (soit environ huit fois la surface agricole totale de la France), principalement dans les plaines de Sibérie. Ainsi, on peut raisonnablement attendre un renforcement de la puissance agricole russe avec le changement climatique. Il reste cependant un défi de taille à relever en raccordant ce grenier potentiel aux marchés internationaux, par la construction et/ou la modernisation des infrastructures logistiques⁹².

2. Un nouveau paradigme de la gestion de la ressource en eau agricole

Un changement de paradigme est à venir avec une gestion plus contrainte de la ressource en eau et en particulier en période estivale. En effet, la saisonnalité des précipitations annuelles devrait évoluer davantage que leur volume global. Il va falloir adapter notre agriculture à un paradigme plus méditerranéen dans la moitié Sud du pays et un déficit hydrique croissant partout sur le territoire. Ce sont presque toutes les productions agricoles de France qui devraient être confrontées à une augmentation du stress hydrique. Planter des cultures de printemps pourrait devenir plus difficile.

Il va falloir produire plus de fourrages au printemps compte tenu du risque de sécheresse en période estivale. Il faudra éviter les différends conflictuels autour des usages de la ressource (eau potable, industries, agriculture...). Ce changement de paradigme climatique risque de se heurter à une opinion française assez peu sensible aux enjeux de maîtrise de la ressource en eau, à la différence d'autres sociétés méditerranéennes.

La France a la chance de disposer de la deuxième ressource en eau la plus importante en Europe derrière la Norvège, soit presque 500 milliards de m³ dont 200 milliards utilisables et 30 milliards de m³/an de prélèvements. On oublie trop souvent que les cultures irriguées ne mobilisent que 1,5 % de la ressource en eau renouvelable (3 milliards de m³ contre 19 milliards pour l'industrie et 6 milliards pour l'eau potable). Cette abondance de la ressource en eau est précieuse au regard de la situation de bien des pays de notre voisinage au nord (Espagne) comme au sud (Maghreb) de la Méditerranée. Ces pays subissent déjà un stress hydrique contraignant pour leur subsistance, et le maintien de notre capacité exportatrice est aussi un moyen de lever la contrainte en eau de ces pays pour privilégier les autres usages (eau potable, énergie...).

Pourtant, notre pays valorise peu ses ressources hydriques en agriculture. La Ferme France repose avant tout sur une agriculture pluviale. On compte 5 % de surfaces agricoles irriguées dans notre pays alors que le potentiel irrigable se situe aux alentours de 10 %. La France se classe à cet égard dans la moyenne européenne. Un hectare irrigué en France reçoit moins de 2 000 m³ contre le double en Europe en moyenne. La France mobilise peu ses ressources en eau : elle utilise uniquement 15 % de son eau renouvelable dans le secteur agricole alors que ses partenaires européens en mobilisent plus de 20 % (Allemagne, Italie) voire 30 % en Espagne. La France stocke seulement 5 % de sa ressource disponible en eau (contre près de 50 % en Espagne). Elle réutilise moins de 1 % de ses eaux usées pour irriguer alors que le taux de recyclage atteint 8 % en Italie et 15 % en Espagne.

⁹² J.Hervé, H.Le Stum. « Sibérie, futur grenier à grains du monde? », Sébastien Abis éd., *Le Déméter* 2021. IRIS éditions, 2021, pp. 41-60.

Il existe des leviers pour promouvoir une gestion plus durable de la ressource en eau. Réduire la demande en eau va être un passage obligé qui requiert une adaptation des cultures et de leurs itinéraires techniques. De nouvelles variétés et une irrigation plus précise peuvent limiter les besoins en eau. Ces innovations ont permis de réduire les besoins en irrigation du maïs grain de 30 % en deux décennies (à rendements constants). Adopter une gestion plus durable de la ressource en eau devrait aussi conduire à revoir la place des cultures de printemps les plus demandeuses en eau en période estivale (comme le maïs dans certains territoires⁹³). Pour autant, la gestion de la ressource passe également par le réinvestissement du génie hydraulique et la construction de nouvelles infrastructures de stockage (ex : retenues collinaires). On rappellera que cette irrigation permet de sécuriser le revenu agricole (en assurant un rendement) et de valoriser les engrais tout en créant des emplois (18-23 pour 100 hectares irrigués en France). Recycler les eaux usées en irrigation est un autre levier à exploiter davantage sous réserve de leur qualité. C'est en Israël que le recyclage des eaux usées à des fins agricoles est le plus développé (80 %). Il y a un peu moins de 19 000 stations d'épuration et France, et le recyclage de 40 % de leurs eaux en agriculture libérerait un volume équivalent à celui utilisé actuellement pour irriguer les cultures en France.

3. Accélérer le déploiement des solutions agricoles pour le climat

Il va falloir accélérer la décarbonation et la marche vers une agriculture bas carbone. La décarbonation du secteur agricole ne suffira pas à atteindre la neutralité carbone à horizon 2050, mais son concours est indispensable pour remplir cette ambition en tant que troisième secteur le plus émetteur de GES en France (19 % du total des émissions). Cette transition du carbone fossile au carbone renouvelable invite à mobiliser pleinement le potentiel du secteur agricole, qui peut produire du carbone renouvelable grâce à la photosynthèse. Cet horizon de la neutralité carbone à 2050 se traduit en

93 40 % du maïs cultivé en France est irrigué. Le maïs a des besoins en eau plus limités que le blé maïs – comme il est une culture de printemps – il en a besoin quand la ressource est moins abondante.

Europe avec les ambitions du Pacte vert et, en France, avec la Stratégie Nationale Bas-Carbone (SNBC). La SNBC implique de diviser par deux les émissions agricoles à horizon 2050⁹⁴ et de stocker en parallèle davantage de carbone dans les sols (+ 60 % pour le secteur des terres). Cette décarbonation agricole est en marche. Le secteur agricole a réduit de 10 % ses émissions de GES depuis 1990⁹⁵. Cette performance contraste avec la hausse continue des émissions dans le secteur des transports (hors période Covid). Cependant, il va falloir amplifier les efforts pour réduire de 45 % les émissions de GES agricoles à horizon 2050 comme le prévoit la SNBC, et finir de rattraper nos partenaires européens (- 22 % en Allemagne et - 12 % en Italie). Ces ambitions devraient exercer une pression politique sur le secteur agricole pour réduire ses émissions et déployer son potentiel de stockage de carbone à plus grande échelle, car les politiques publiques ne sont pas suffisamment alignées avec les orientations agricole de la SNBC⁹⁶. Cette pression devrait se concentrer en particulier sur les émissions de méthane dans les élevages de ruminants et sur les émissions liées à la fertilisation (engrais azotés) en grandes cultures.

Il va falloir déployer le potentiel de stockage de carbone dans les sols agricoles. La France pourrait compenser près de 7 % du total de ses émissions de GES (41 % des émissions du secteur agricole) grâce au stockage du carbone dans les sols agricoles⁹⁷. Pour ce faire, il faudra veiller à la protection des terres agricoles riches en carbone face au risque de leur artificialisation. Cette menace concerne tant les terres cultivées que les prairies. En effet, une prairie stocke dans son sol autant de carbone que des sols forestiers. Il est important, en parallèle, de protéger les prairies par un soutien au pâturage des ruminants (bovins, ovins...) et tout ce qui concourt à une extensification de leur élevage. Elles permettent en effet de compenser 30 % des émissions des ruminants par le stockage de carbone dans leurs sols (et jusqu'à 53 % en bovins viande)⁹⁸. À ce titre, il faut déployer à grande échelle des pratiques

94 - 47 % par rapport à 2015.

95 HCC, 2021.

96 HCC, 2021.

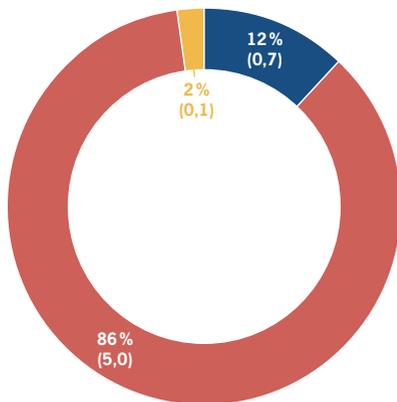
97 INRAE, 2020, Stocker du carbone dans les sols français.

98 Institut de l'Élevage.

vertueuses de retour du carbone au sol. Or 85 % du potentiel additionnel de stockage de carbone dans les sols agricoles se concentre dans les terres cultivées (contre 12 % dans les prairies et 2 % dans les vignes). Ce sont les cultures intermédiaires (comme les intercultures pour couvrir le sol en toute saison) qui ont le plus fort potentiel de stockage de carbone, mais le déploiement du potentiel passe par la mobilisation de toutes les pratiques identifiées pour stocker davantage de carbone (extension des prairies temporaires, haies, agroforesterie...). Précisons que la France a perdu 70 % de ses haies depuis 1950 et que 11 000 kilomètres de haies disparaissent encore chaque année. Il est important de revitaliser et de replanter des haies compte tenu de leur rôle dans la protection de la biodiversité et la lutte contre le changement climatique.

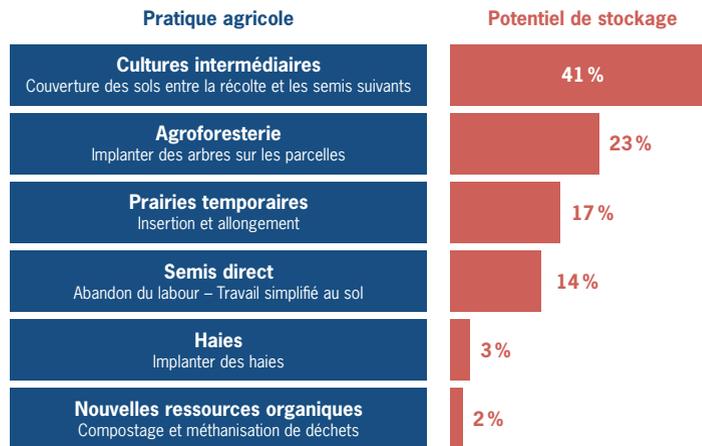
Potentiel additionnel de stockage de carbone dans les sols en France

Potentiel additionnel de stockage par type de sol



■ Prairies permanentes ■ Terres arables ■ Autres (vignobles...)

Quels leviers pour les terres arables ?



Source : INRAE, 2020.

Il va également falloir amplifier la contribution de notre agriculture à la bioéconomie. La Ferme France a encore un potentiel pour produire des énergies et matériaux décarbonés. Avec la sylviculture, elle est le premier maillon de la bioéconomie par sa capacité à produire et transformer de la biomasse. La Ferme France produit actuellement 20 % des énergies renouvelables (EnR) de notre pays. Ce sont autant de nouvelles filières qui ont émergé avec le concours des pouvoirs publics et qui assurent un complément de revenus aux agriculteurs par la production de biocarburants (biodiesel, bioéthanol) ou d'autres énergies (méthanisation, agrivoltaïsme). Un plein de diesel à la pompe contient 7 % de biodiesel (B7), et certains véhicules circulent aujourd'hui en France avec une énergie 100 % renouvelable (B100). On estime que le secteur agricole pourrait doubler sa production énergétique renouvelable en 2030 et la tripler d'ici à 2050⁹⁹. Notre agriculture fournit

99 ADEME, chiffre cité dans un rapport d'information du Sénat de juillet 2020 sur « L'agriculture face au défi de la production d'énergie ».

également des matériaux biosourcés qui permettent de se substituer à des alternatives fossiles (comme le chanvre pour construire des tableaux de bord automobiles). Aussi, le secteur agricole aura un rôle grandissant à jouer dans les années à venir pour contribuer aux efforts de décarbonation de notre économie et de nos modes de vie.

Cette adaptation au changement climatique oblige à refondre les outils de gestion des risques.

Car le mariage entre assureurs et agriculteurs ne fonctionne pas. Il en découle une faible pénétration des assurances agricoles : 30 % des surfaces grandes cultures et des vignes ont une couverture contre seulement 3 % en arboriculture et 1 % des prairies. Pour l'agriculteur, l'assurance est trop onéreuse et complexe. Pour l'assureur, la rentabilité est trop limitée. Or, le bouleversement des conditions climatiques provoque une multiplication des sinistres à indemniser, qui déséquilibre encore davantage les outils assurantiels existants et le régime des calamités agricoles. Il a fallu indemniser les pertes liées à la grande sécheresse de 2016 pour un montant total qui équivalait aux cotisations du monde agricole en France depuis dix ans. Il est important de revoir le fonctionnement des outils de gestion des risques pour les adapter au nouveau contexte climatique en trouvant une voie de mutualisation des risques entre la profession agricole et les assureurs pour limiter les interventions de pouvoirs publics en dernier recours.

5. Une nouvelle révolution agricole est en marche à mesure que de nouvelles techniques et solutions se déploient dans les exploitations agricoles

1. Une révolution agronomique pour une agriculture plus sobre et agro-écologique

Sur le plan agronomique, la rapide augmentation des rendements des XIX^e et XX^e siècles¹⁰⁰ tend à marquer le pas. Dans plusieurs cultures, les rendements ne progressent même plus. Des points d'inflexion sont identifiés par les Chambres d'agriculture : s'agissant par exemple du blé, celui-ci remonte à 1989 dans le Puy-de-Dôme, ou à 1998 dans le Val d'Oise¹⁰¹. Depuis le début du XXI^e siècle, l'agriculture française dans son ensemble ne gagne donc plus en rendements (par surface cultivée i.e. qu'on ne produit pas plus sur une surface donnée) mais seulement en productivité (par actif employé : concrètement, l'on produit autant avec moins de bras). Au regard d'autres enjeux précédemment évoqués (empreinte carbone, biodiversité, gestion des sols et de l'eau), la stagnation et le vieillissement démographique offrent donc une fenêtre d'action pour repenser et encourager le renouvellement des modes de production.

Cette révolution agricole en cours met tout d'abord l'accent sur la sobriété. Celle-ci implique de produire en cohérence avec l'écosystème (climat, type de sol et disponibilité de l'eau, etc.) et de réduire les intrants fossiles, tels que les engrais azotés ou les produits phytosanitaires. Cette transition est en marche. Plus de la moitié des substances actives (environ 500) ont donc été interdites en un peu plus de vingt ans. Ce sont les produits les plus nocifs pour les hommes et leur environnement qui ont été retirés de la commercialisation. 60 % des homologations devraient arriver à échéance

100 P.Bairoch, Les trois révolutions agricoles du monde développé : rendements et productivité de 1800 à 1985, *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations*. 44-2, pp. 317-353, 1989.

101 A.Nevéu, Il faut se préparer à une nouvelle révolution agricole, *Paysans et société*, 2020, pp 17-24.

à horizon de cinq ans, et il faudra veiller à concilier le moindre recours aux phytosanitaires et la compétitivité des filières pour ne pas plonger les agriculteurs dans des impasses techniques. Le biocontrôle offre des réponses complémentaires et alternatives à la chimie de synthèse. Ces solutions « représentent désormais 12 % du marché de la protection des plantes en France avec une ambition pour atteindre 30 % en 2030 ». Le biocontrôle offre des solutions efficaces en environnement contrôlé (sous serres) et en cultures spécialisées (ex : arboriculture, maraîchage). Il reste à accélérer les efforts de recherche pour permettre son déploiement dans les filières qui occupent la majeure partie de la superficie agricole utile (SAU). L'usage de ces produits de « biocontrôle » implique une approche de plus en plus fine de la protection des cultures, articulée aux autres facteurs agronomiques.

Ce réinvestissement agronomique insiste aussi sur la diversification.

Cette diversification est avant tout celle des productions. Allonger et diversifier les rotations permet de réduire la pression des ravageurs et des adventices en limitant la fréquence de retour de mêmes cultures dans une parcelle. Cultiver des légumineuses permet aussi de réduire les besoins en fertilisants azotés car ces plantes ont la capacité de fixer l'azote atmosphérique pour enrichir les sols, ce qui bénéficie à la culture suivante. Il faut aussi comprendre cette diversification à une échelle territoriale car il existe une complémentarité entre culture et élevage. Ce sont les productions végétales qui alimentent les animaux de ferme et ces derniers fertilisent en retour les parcelles cultivées. Il importe donc de soutenir les exploitations en polyculture-élevage qui incarnent cette complémentarité dans les territoires. Il faut reconnaître que la résilience des élevages – en particulier de ruminants – passent par leur autonomie alimentaire (en fourrages en particulier) face aux fluctuations du prix des aliments.

Cette nouvelle révolution agronomique sera également agro-écologique. L'adoption de nouvelles pratiques agronomiques ne s'oppose pas à la production. Elle ne permet pas seulement de stabiliser les rendements tout en réduisant les intrants : sous certaines conditions, les rendements pourraient augmenter, en tirant parti de certaines interrelations dans l'écosystème et

via des cultures complémentaires. Les nouvelles pratiques agronomiques favorisant le retour du carbone au sol – c'est-à-dire la séquestration du carbone par une augmentation du taux de matières organiques (MO) dans les sols – doivent également permettre de mieux nourrir les sols (et ainsi diminuer l'apport supplémentaire en engrais) et d'améliorer la rétention d'eau (et ainsi diminuer les besoins en irrigation). Une telle agroécologie scientifique ne s'oppose donc pas au progrès technique des deux derniers siècles, mais le prolonge et le complète par une meilleure combinaison des connaissances.

2. Une révolution technique et technologique

La France n'est pas à la traîne en matière de technologies agricoles. L'écosystème Agritech français est particulièrement dynamique : d'après la Banque publique d'investissement, la France est le troisième pays au monde en matière de création de start-up Agritech par habitant. De nombreuses start-up ont été créées ces dernières années, que ce soit en matière de protection de santé des végétaux et des animaux, de production animale ou végétale, de matériels (systèmes automatisés, robots, drones et satellites) ou encore de capteurs et d'analyse des données pour l'aide à la décision¹⁰². La France se positionne comme le leader des insectes : la filière compte à elle seule pour près de 45 % des levées de fonds de la Foodtech en France (2016-2020). Ynsect, start-up française spécialisée dans l'alimentation animale par la production d'insectes, a récemment atteint le statut de licorne¹⁰³ à la suite d'une levée de fonds de plus de 300 millions d'euros. De tels exemples permettent de construire et de conforter un récit positif des rapports entre agriculture française et innovation.

Les agriculteurs ne le sont pas davantage. À titre d'exemple, 85 % des agriculteurs se connectent à Internet au moins une fois par jour. D'après un

102 Banque publique d'investissement, *Agritech : les start-up deeptech qui transforment le secteur*, 9 décembre 2020.

103 Start-up valorisée à au moins un milliard de dollars.

rapport du *think tank* Renaissance numérique datant de 2015¹⁰⁴, 90 % des agriculteurs effectuaient leurs démarches administratives en lien avec la PAC en ligne, 60 % étaient équipés d'un GPS et 40 % d'outils d'aide à la décision, le recours à ces outils ayant augmenté de 10 à 20 % selon les cultures dans l'année écoulée, contribuant à la réduction des intrants. Les jeunes Français n'ayant que peu de contacts avec les campagnes doivent se départir d'une vision de l'agriculture qui serait archaïque et passiste : l'agriculteur est désormais un entrepreneur, pleinement usager et acteur des évolutions technologiques. À l'avenir, le métier d'agriculteur va devenir de plus en plus intensif en compétences et en capital humain.

Dans les années à venir, trois tendances de fond convergent vers une révolution technique et technologique : la digitalisation (via le big data), la robotisation et les biotechnologies. La digitalisation devrait franchir un nouveau cap, du fait de la disponibilité croissante des données et de la multiplication des capteurs ainsi que des méthodes de traitement. On assiste en parallèle à l'émergence de la robotisation en agriculture. La France compte 10 000 robots présents dans les exploitations agricoles. Cette robotisation concerne avant tout les filières les plus astreignantes comme les exploitations laitières. On trouve des robots de traite dans 20 % des fermes laitières du pays (8 000 robots) et leur pénétration a doublé en deux ans. De la même manière, on trouve dans les exploitations agricoles la moitié du parc de drones civils (environ 10 000). Il ne faut pas oublier dans ce panorama le rôle des technologies du vivant (biotechnologies). L'Europe a fait de la prohibition de la culture des organismes génétiquement modifiés (OGM) une préférence collective forte il y a vingt ans. Mais le monde agricole a su faire de cette contrainte un facteur de différenciation par la structuration de filières sans OGM. Ce sont les nouvelles techniques de sélection variétale (ex : CRISPR-Cas9) qui cristallisent le débat sur les biotechnologies. Recourir au génie génétique à des fins thérapeutiques en recherche médicale paraît à cet égard plus facile à faire accepter que leurs applications en

recherche agronomique. Il est important de travailler à une actualisation du cadre réglementaire européen pour distinguer les OGM (transgénèse) des NBT (mutagénèse) et mettre en avant les avancées que ces technologies pourraient apporter pour accélérer et favoriser la recherche de variétés plus performantes et adaptées à la nouvelle donne climatique.

De nouvelles formes de production accompagnent cette nouvelle révolution agricole. Quelques entrepreneurs se lancent dans la production agricole dans des fermes verticales. Ce mode de production vise à dépasser la contrainte du foncier pour produire en hauteur (ou dans des souterrains) et pourquoi pas en ville. Il reste à prouver la pertinence de cette production verticale au-delà de quelques produits de niche (maraîchage, horticulture, fongiculture) qui se prêtent à une culture en environnement contrôlé (luminosité, température, humidité...). Cette agriculture verticale trouve dans la filière insectes un champ bienvenu pour expérimenter ses procédés. C'est une nouvelle forme de polyculture-élevage qui émerge également avec les fermes en aquaponie qui combinent pisciculture et production végétale (principalement maraîchère). Il existe une poignée de fermes de ce type en France mais la rentabilité des projets demeure bien souvent à démontrer. Il est important de suivre les développements autour de ces nouvelles formes de production mais il ne faudrait cependant pas que leur médiatisation éclipse leur rôle confidentiel dans le paysage agricole et la production alimentaire.

3. La fin de l'agriculture n'est pas pour demain (alimentation *in vitro*)

Le développement de l'agriculture dite cellulaire ou *in vitro* a fait l'objet d'annonces récentes fortement médiatisées. Cette agriculture n'en est plus une : il s'agit d'une *culture* sans champ (*ager*), sans sol mais en laboratoire, de cellules animales destinées à la consommation humaine. Ces recherches, conduites depuis une trentaine d'années, ont débouché sur l'annonce récente de la commercialisation des produits qui en découlent.

104 Renaissance numérique, Rapport *Les défis de l'agriculture connectée dans une société numérique*, novembre 2015.

L'idée d'une fin de l'agriculture n'en est pas à ses débuts, et les visions prospectives post-agricoles ne sont pas nouvelles. Dès le XIX^e siècle, des utopistes ont entendu prévoir le remplacement des repas tels que nous les prenons par des pilules ou d'autres expédients – et donc de l'agriculture par la chimie industrielle. De telles visions, aujourd'hui largement oubliées, avaient pourtant pénétré l'imaginaire collectif au point que Winston Churchill, généralement mieux inspiré, décrive comme absurde l'élevage d'animaux dans un texte de 1931 imaginant la société 50 ans plus tard, en 1981¹⁰⁵ : « *We shall escape the absurdity of growing a whole chicken in order to eat the breast or wing, by growing parts separately under a suitable medium. Synthetic food will, of course, also be used in the future* ».

De nombreux défis techniques, juridiques et commerciaux restent à surmonter avant que de tels produits ne fassent un jour l'objet d'une consommation de masse. La viande *in vitro* est confrontée à plusieurs défis techniques, tels que l'obtention du sérum fœtal bovin (ou son contournement par d'autres moyens techniques), qui représente aujourd'hui une large part des coûts de production. Une telle viande cellulaire aurait également à surmonter plusieurs obstacles juridiques avant sa mise sur le marché. À supposer que ces obstacles puissent être surmontés et les coûts réduits, le succès commercial ne serait pas garanti. Cependant, certaines analyses font le parallèle entre une telle viande *in vitro* et l'adoption de la viande hachée, qui n'était rétrospectivement pas évidente. Si la consommation de masse n'est pas forcément pour demain, on ne peut cependant pas l'écarter : le fait que des députés français aient jugé utile, dès le printemps 2021, d'adopter un amendement¹⁰⁶ contre la consommation de viande cellulaire dans les cantines montre qu'il est d'ores et déjà pris au sérieux.

105 W. Churchill, *Fifty years hence*, *Maclean's*, 15 novembre 1931.

106 Via un nouvel article 59 bis de la loi climat, prévoyant « l'exclusion des denrées alimentaires qui se composent de cultures cellulaires ou tissulaires dérivées d'animaux ou qui sont isolées ou produites à partir de cultures cellulaires ou tissulaires dérivées d'animaux ».

UNE FRANCE AGRICOLE ET AGROALIMENTAIRE FORTE DANS LE CADRE EUROPÉEN : UNE NOUVELLE AMBITION COLLECTIVE

1. La Ferme France a des atouts à faire valoir

1. La France est la première puissance agricole en Europe

Avec un excédent commercial durable depuis le milieu des années 1970, la France est la première puissance agricole du premier continent producteur au monde. En 2019, la production agricole européenne représentait environ 418 milliards d'euros, la France étant le premier contributeur (18 % du total) devant l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne, les Pays-Bas, la Pologne et la Roumanie¹⁰⁷. La PAC, mise en place en 1962, a été un appui fondamental à la construction de cette puissance commerciale (aides couplées à la production et ouverture du marché européen).

Depuis le début des années 2000, l'élargissement de l'Union européenne et l'émergence de pays tiers (dont la Chine) dans le commerce mondial alimentaire se répercutent sur la France, à la fois à l'export et sur le marché intérieur. Les produits carnés et alimentaires transformés marquent un écart de compétitivité croissant (solde commercial en viande négatif depuis 2004). Par exemple, une volaille sur deux consommée en France est d'origine importée.

107 Eurostat, 2019.

Les principaux avantages comparatifs de la France s'exercent sur les céréales et produits des céréales, les vins et spiritueux, les produits laitiers et, dans une moindre mesure, le sucre et les aliments pour animaux¹⁰⁸.

- La France est le premier producteur et exportateur européen de céréales, en particulier du blé tendre, du maïs, de l'orge et du blé dur¹⁰⁹. Les céréales sont destinées aux fourrages et à la consommation humaine et industrielle.
- La France est le deuxième producteur européen de lait. Les exportations de produits laitiers concernent principalement les produits transformés à haute valeur ajoutée (fromage, beurre) au sein de l'Union européenne. Des dérivés (lactosérum, poudre de lait) sont destinés à des pays tiers en Asie et en Afrique. La balance commerciale est largement excédentaire, à 3,26 milliards d'euros en 2019¹¹⁰.
- Le vignoble français est le deuxième producteur mondial derrière l'Italie. Avec 35 % de la production destinée à l'exportation, les vins et boissons alcoolisées français trouvent notamment preneurs dans l'Asie-Pacifique, en particulier le Japon. La production viticole bénéficie d'une stratégie de différenciation qui s'appuie sur la qualité et les sous-appellations. Les expéditions de vin vers les pays à fort pouvoir d'achat (Canada, États-Unis, Japon, Allemagne, Royaume-Uni, Pays-Bas) permettent au secteur de générer un excédent commercial stable.
- La production de spiritueux, au premier chef Cognac et Armagnac, place la France au rang de deuxième producteur et exportateur derrière le Royaume-Uni¹¹¹.

108 G. Guignand, La Compétitivité du secteur agricole et alimentaire, *Agricultures & Territoires*, janvier 2021.

109 FranceAgriMer, fiche filière 2020.

110 FranceAgriMer, fiche filière 2020.

111 MAA, Panorama des IAA 2020.

2. Ses filières d'excellence contribuent puissamment à la structuration des territoires

Les filières d'excellence françaises (céréales, produits laitiers, boissons, semences...) partagent la caractéristique commune d'être bien organisées. Lactalis ou Bel pour le lait, les coopératives et négociants commercialisent des AOC et AOP pour les vins, entre autres acteurs, participent à une **structuration efficace** des acteurs d'une même filière alimentaire.

Un tiers des fermes de France ont au moins une production sous signe officiel de la qualité et de l'origine (SIQO)¹¹². Il existe 464 appellations d'origines contrôlées et protégées (AOC/AOP), 220 indications géographiques protégées (IGP) et 434 labels rouges¹¹³. En outre, près de 50 000 producteurs et 20 000 transformateurs relèvent de l'agriculture biologique, soit environ 10 % des exploitations. Chaque appellation suppose un cahier des charges précis, et lie souvent le label à une même zone géographique. S'y ajoutent des **mentions valorisantes** (comme « produit de montagne », « fermier », « Haute Valeur Environnementale ») qui permettent de mettre en avant des modes de production qualitatifs ou ancrés dans les territoires.

Cette activité économique est essentielle à de nombreux territoires. Notre agriculture contribue à façonner et entretenir les paysages en occupant plus de 50 % du territoire métropolitain. Elle est une vaste agence de cohésion et de dynamisme des territoires. En France, 10 % des bassins d'emploi INSEE sont spécialisés dans le secteur agricole, et il occupe même 18 % des emplois dans le bassin d'Épernay (Champagne). Notre agriculture (1,2 million d'emplois) est également le premier maillon de la première industrie nationale : l'agroalimentaire (550 000 emplois). Elle offre des emplois non délocalisables sur le territoire. Elle est aussi la dernière activité à quitter un territoire en déshérence. Nos agriculteurs jouent enfin un rôle important dans la démocratie locale : comme évoqué précédemment, un maire sur six est un agriculteur (exploitant ou retraité) en France.

112 INAO, 2019.

113 INAO, Chiffres Clés 2019.

3. La Ferme France est un de nos meilleurs éléments de *soft power* à l'international

La France jouit d'une image extrêmement positive à l'étranger dans le domaine alimentaire, et par extension dans le domaine agricole.

Son alimentation et son agriculture contribuent à son *soft power*. Sa gastronomie – relayée par le Guide Michelin et ses ambassadeurs multi-étoilés (Alain Ducasse, Joël Robuchon ou Guy Martin) qui ont des restaurants aussi bien en France qu'à Dubaï ou en Chine – jouit d'une renommée importante partout dans le monde. Des produits considérés comme luxueux (le roquefort, les vins français ou encore le foie gras) se vendent bien à prix d'or à l'étranger et participent au *soft power* français. Au même titre que les marques de luxe, le *made in France* alimentaire participe au rayonnement français, en particulier en Asie du Sud-Est.

Les produits agricoles font l'objet de guerres commerciales et de rapports de force entre les États.

Une taxe de 25 % sur les vins tranquilles français et certains spiritueux avait été imposée par l'Administration Trump. Une bataille est engagée en Russie sur le déni de la reconnaissance du champagne comme appellation de notre pays. On assiste également à des pressions grandissantes de nos concurrents en Mer Noire – Russie en tête – pour faire réviser les cahiers des charges des importations de céréales en Afrique du Nord. Il suffit parfois que les exigences des Algériens ou Égyptiens deviennent plus contraignantes sur la teneur en protéine du blé pour évincer nos exportateurs de ces grands marchés.

Enjeu de société, voire enjeu citoyen, la Ferme France est sommée de s'adapter aux enjeux du XXI^e siècle. La dimension internationale de l'alimentation, qui contraste avec l'ancrage territorial de l'agriculture, pose la question du développement dans un contexte de forte concurrence, où la capacité à valoriser le *made in France* est un enjeu de compétitivité et de géopolitique.

2. Une ambition collective à porter pour répondre aux défis que posent les agricultures européennes

1. D'autres agricultures européennes réussissent dans un cadre européen en partage

Depuis leur intégration au sein de l'Union européenne, plusieurs pays ont su tirer parti des subventions européennes dans le cadre de la PAC et trouver de nouveaux débouchés au sein de l'Union.

L'Allemagne se positionne en Europe comme une puissance agricole montante et en particulier dans les productions animales (viande, lait) et les produits transformés. Un cinquième de la production européenne de lait et de porc est produit outre-Rhin. C'est la modernisation des grandes exploitations dans les Länder orientaux qui expliquent en partie le retour allemand dans le panorama agricole européen. L'Allemagne capitalise également sur ses atouts industriels pour restructurer la première industrie agroalimentaire en Europe (devant la France). Elle est notamment devenue l'abattoir de l'Europe en misant largement sur le recours aux travailleurs détachés. Mais ces atouts ne doivent pas faire oublier sa balance commerciale agricole et agroalimentaire déficitaire (y compris avec la France).

Membre de l'UE depuis 2004, la Pologne a connu une forte dynamisation de son économie. Grand pays agricole avec de petites exploitations familiales (25 % à 30 % de la production polonaise est consommée dans la ferme ou en circuit court), elle présente des similarités avec la France. Ainsi, la production agricole y est diversifiée et appuyée sur les céréales et l'élevage (lait, porcs, volaille). En 15 ans, la Pologne a réussi à résorber son déficit structurel du commerce extérieur et à devenir exportatrice. À titre d'exemple, elle est le premier exportateur européen de volaille. 81 % de la valeur des exportations polonaises se fait en Europe, notamment avec l'Allemagne, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, l'Italie et la France¹¹⁴.

114 Fiche Pologne, Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, 2019.

Les Pays-Bas, pays fortement urbanisé, réalise 80 % de ses exportations avec l'Europe (dont Allemagne, Belgique, Royaume-Uni) sur l'horticulture, la viande, les produits laitiers, les fruits et légumes. Avec une agriculture sous serre en raison de la faible quantité de terres arables, le positionnement du pays contraste avec celui de la France¹¹⁵.

Depuis son entrée dans l'UE, l'Espagne a développé des filières très compétitives et tournées vers l'exportation. 10 % de la production européenne est espagnole, ce qui en fait la quatrième puissance agricole européenne. Avec des produits de qualité (fruits et légumes, fruits à coque, huile d'olive, olives, vin et viande de porc), l'Espagne jouit pour certaines productions d'un positionnement qualitatif similaire à celui de la France – 33 % de la production de vin est sous appellation, 8 % sous IGP (dont les vins de Xérès) et 8 % de la SAU du pays sous agriculture biologique. La France a un déficit commercial vis-à-vis de l'Espagne qui tend à s'amplifier, l'Espagne n'étant que le 5^e débouché pour l'agriculture française (derrière la Belgique, l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Italie)¹¹⁶.

2. Un risque de démantèlement de la PAC par sa renationalisation

La PAC est l'objet de négociations européennes sur son format post-2020. Le projet actuellement retenu conduira à l'élaboration par chaque État membre d'un Plan Stratégique National (PSN) couvrant la période 2023-2027.

Si les aides directes aux agriculteurs et les programmes de soutien sectoriel ne sont pas remis en cause, cette réforme comporte le risque d'une baisse des subventions car le budget sera en baisse en euros constants. Or le secteur agricole dépend fortement de ces subventions et la France est le premier bénéficiaire de la PAC. En outre, la réforme comporte un risque de renationalisation compte tenu de sa déclinaison en Plans stratégiques nationaux. Il faut toutefois

115 Fiche Pays-Bas, Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, 2019.

116 *Ibid.*

souligner que ce risque est encadré par des garde-fous sur la part des dépenses environnementales à allouer dans les premier et second pilier de la PAC.

3. La PAC court le risque d'être écartelée entre commerce et environnement

Parmi les objectifs de la PAC réformée, l'impératif de production (accroître la compétitivité, dynamiser et soutenir le développement économique des zones rurales) côtoie les impératifs environnementaux (agir contre le changement climatique, préserver les paysages et la biodiversité...). Or, cette dualité sera gérée selon des modalités propres à chaque État, car même si la PAC réformée conditionne les aides au respect de certaines obligations environnementales, le caractère obligatoire des éco-régimes ne fait pas, aujourd'hui, l'objet d'un consensus. Rien n'indique que l'industrialisation (notamment des pratiques d'élevage) sera ralentie dans l'ensemble de l'Union européenne. Le relèvement des exigences environnementales en France par rapport aux autres pays européens risquerait de créer un désavantage compétitif pour les producteurs français, en induisant des charges supplémentaires à la production. Or, ces contraintes additionnelles ne peuvent pas toujours être répercutées en aval sur le prix de vente.

3. Un nouveau récit politique est nécessaire pour notre agriculture

1. Le *statu quo* est impossible

L'option du *statu quo* consisterait en l'absence de remise en cause des priorités d'action agricole mises en place au sortir de la Seconde Guerre mondiale. Il ne s'agit pas de nier les succès auxquels a conduit ce cadre : celui-ci a permis de renforcer la sécurité alimentaire des Français, composante première et indispensable de toute souveraineté alimentaire. Comme l'avait écrit l'historien Paul Bairoch¹¹⁷, cette période – qu'il borne

117 P. Bairoch, Les trois révolutions agricoles du monde développé : rendements et productivité de 1800 à 1985, *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations*. 44-2, pp. 317-353, 1989.

chronologiquement de 1950 à 1985 pour l'Europe – a vu apparaître une « troisième révolution agricole » autour de quelques composantes importantes : les pesticides, la sélection des semences et des animaux, la mécanisation accrue, le remembrement des terres. Par rapport aux précédentes révolutions agricoles (de la fin du XVIII^e, puis du milieu du XIX^e siècle), cette troisième révolution agricole a conduit à une explosion de la productivité : entre 1800 et 1985, la productivité agricole (par actif employé) dans les pays occidentaux a été multipliée par 34 et le volume de la production par 14. Or, 80 % de ces gains ont été réalisés « durant les quatre dernières décennies », c'est-à-dire sur la période 1945-85.

Ces priorités de l'après-guerre – dans un contexte de forte expansion démographique et de reconstruction – étaient en réalité obsolètes depuis une trentaine d'années. Dès 1989, Bairoch évoquait dans son article deux « sources de risques graves » pour l'ensemble de la société, au-delà des bouleversements auxquels a été confronté le monde paysan : la dépendance à certaines variétés et l'utilisation massive de la chimie. Il posait donc l'hypothèse d'une quatrième révolution agricole, cette fois « vers une agriculture plus qualitative et plus respectueuse du paysage et de l'environnement », afin de « réduire certains coûts écologiques engendrés par l'agriculture actuelle ». C'est à peu près au même moment que des pics de rendement ont été atteints dans certaines cultures, le tout dans un contexte de stabilisation voire de stagnation démographique. L'amorce d'un virage n'était donc que trop nécessaire.

Le statu quo conduirait à conserver une approche quantitative en flux poussés, et à garantir – quoi qu'il en coûte – des prix ainsi que des revenus aux acteurs de chaque filière. Cette approche, si elle peut se révéler adaptée dans une situation historique donnée, peut ne pas l'être dans une autre situation. Au cours d'une même période historique, elle peut même l'être pour certaines filières – que l'on chercherait à construire ou reconstruire – mais pas pour d'autres, dès lors que leurs produits ne correspondent plus aux attentes des consommateurs et du citoyen.

2. La décroissance est dangereuse

Les tenants d'une décroissance en matière agricole avancent plusieurs types d'arguments. La notion de décroissance n'est pas univoque, et les arguments décroissants en matière agricole sont de nature variée. Certains renvoient au contexte démographique ou économique : viser une augmentation des rendements n'aurait guère de sens dans un contexte de vieillissement démographique et de sédentarisation croissante des modes de vie (dans la mesure où les besoins en calories de la population, et notamment en protéines animales, tendent à diminuer). En outre, viser une augmentation de la productivité par actif employé serait incongru dans un contexte de chômage de masse. D'autres types d'arguments renvoient plutôt aux externalités générées par le mode de production et de distribution actuel : une réduction des bénéfices privés (à l'échelle du secteur) de l'agriculture pourrait être compatible avec une réduction des externalités négatives (des coûts sociaux et environnementaux) qu'elle génère, réduction le cas échéant plus que proportionnelle aux bénéfices tirés. La réduction des gaspillages est un exemple souvent cité.

Un objectif de décroissance plutôt que de durabilité présenterait cependant des dangers. À l'échelle française et européenne, la sécurité alimentaire n'est jamais un acquis définitif. Au regard des anticipations en matière de consommation, certaines filières connaîtront une croissance de leur demande. De plus, une approche qui ferait la part exclusive à des approches très localisées ou de type circuits courts n'est pas sans limites : indépendamment de la question des quantités, les promoteurs interrogés admettent que la volatilité des comportements d'achat des consommateurs en circuits courts est susceptible de déstabiliser les exploitations. À l'échelle mondiale, rechercher la décroissance en France ou en Europe plutôt que la durabilité constituerait une forme de repli dans un contexte d'expansion démographique et donc d'augmentation de la demande alimentaire mondiale. Une asynchronie complète entre agricultures européennes et agriculture mondiale serait également dangereuse, à moyen terme, du point de vue de notre influence géopolitique. À long terme, elle le serait peut-être – et non

sans paradoxes – du point de vue environnemental : une agriculture qui aurait fait le choix de la décroissance plutôt que de la durabilité pourrait se trouver dépassée par une agriculture ultra-productiviste et intensive en intrants pro- par de grands pays.

3. Le modèle unique est trop simpliste (intensif, 100 % bio...)

Un premier modèle unique envisageable serait celui du « tout intensif ».

Dans cette approche, l'agriculture française chercherait à optimiser au maximum l'adéquation entre climat français, choix des cultures et prix mondiaux. Ne resterait présent en France qu'un secteur agricole et alimentaire concentré sur les quelques points forts à l'exportation, comme le blé. Un tel modèle ne serait guère satisfaisant alors que la prise en compte des préférences collectives est nécessaire pour une définition raisonnable de la souveraineté alimentaire : le consommateur français ne serait plus l'horizon de référence des producteurs. Il n'est même pas certain que ce modèle serait plus satisfaisant du point de vue de la balance commerciale : à certains égards, les choix de l'agriculture allemande, qui combine forts excédents à l'exportation sur certains secteurs et une balance commerciale déficitaire au global, ne doivent pas nécessairement être imités à tout prix.

Un autre modèle unique serait celui du « tout bio ». Cette hypothèse rejoint celle de la décroissance précédemment évoquée compte tenu du rendement moyen plus faible en mode de production biologique (- 30 % en moyenne mais variable selon les cultures). Une généralisation du bio (100 % bio) ferait face à trois obstacles principaux. Un premier obstacle est agronomique : le 100 % bio se heurterait – à régimes alimentaires inchangés – au bouclage du cycle de l'azote. Cette difficulté à assurer des besoins en azote grâce à la culture de légumineuses ou la valorisation des effluents des élevages (fumier, lisier) explique en partie le rendement plus faible en bio. Produire en bio offre aussi son lot de contraintes. On observe une concentration élevée en métaux lourds dans les vignes cultivées en bio en raison de leur traitement à la « bouillie bordelaise » à base de cuivre en substitution aux produits phytosanitaires de synthèse. Mais le mode de production bio questionne également

la propension à payer du consommateur en aval. Car le bio est plus cher et le *premium* à payer souvent élevé pour un ménage modeste. On pourrait voir émerger rapidement des plafonds de demande. Des industriels déclassent désormais des produits agricoles bio dans certaines filières qui ont connu des conversions plus rapides que celles de la demande des consommateurs. Au plan environnemental, l'émergence de filières d'exportation en bio intensif en Europe de l'Est ou en Russie est par ailleurs porteuse d'ambiguïtés. Ces limites du mode de production biologique ne doivent pas occulter son intérêt. Elles illustrent cependant le besoin de penser la complémentarité des modes de production agricole.

Il est donc primordial de se garder d'une vision simpliste de l'agriculture française de demain.

La diversité des modèles de l'agriculture française n'est pas une faiblesse mais bien une force. Il ne s'agit pas d'un refus de trancher entre modèles, mais d'une condition de résilience du système alimentaire français face à la diversité climatique et géographique du pays, et face aux évolutions rapides et parfois équivoques des attentes des consommateurs. Ce n'est donc pas faire le choix de l'ambiguïté mais celui de la cohérence, dans un contexte de flux tirés plutôt que poussés vers le consommateur. Cette diversité des modèles ne signifie ni que tous les modèles existants sont pérennes à long terme, ni que tous les modèles envisageables existent déjà. Dès lors, ce message à propos de la diversité des modèles ne doit pas être interprété comme un message d'autosatisfaction, mais plutôt comme une invitation à l'action et à l'expérimentation, permettant de cultiver cette diversité.

4. Les risques d'une « servicisation » de l'agriculture

La servicisation de l'agriculture est en marche. Par servicisation, on entend ici le fait que la chaîne de valeur agricole et alimentaire se voit complétée par de nouveaux services en aval, la plupart du temps fournis par des applications sur smartphone. Cette servicisation est d'ores et déjà une réalité : elle concerne bien entendu la livraison, mais aussi d'autres modèles émergents comme la consultation d'une notation alimentaire avant l'achat.

Ainsi, d'après une enquête de l'IFOP datant de 2019¹¹⁸, un quart des consommateurs français utiliseraient des applications de notation, Yuka étant la plus connue des sondées. Ces applications bénéficient d'une confiance élevée et leur pouvoir prescriptif semble important, en particulier pour les produits transformés.

Ce phénomène doit cependant être maîtrisé au regard des risques de souveraineté qu'il crée. Comme dans d'autres secteurs, l'invention d'applications mobiles en aval de la chaîne de valeur n'ajoute pas simplement un maillon à cet échelon, mais est susceptible de bouleverser les maillons en amont. Plusieurs enjeux sont posés : l'accès aux données et leur stockage, la transparence des algorithmes et leurs conséquences en matière de santé publique, les relations entre ces applications et le reste des acteurs. Sans entraver l'innovation, il importe donc d'évaluer scientifiquement ces nouveaux services, et de les accompagner dans un sens compatible avec les préférences collectives, qui sont l'un des aspects de la souveraineté alimentaire.

4. Une voie de réussite française à porter dans le cadre européen en valorisant nos atouts

1. Un socle commun de pratiques durables

Cette voie de réussite passe par la diversification des cultures et des revenus. Allonger et diversifier les rotations constitue un levier de réduction de la pression des ravageurs et adventices. Cultiver des oléoprotéagineux est un levier de diversification des rotations qui a des vertus agronomiques. La culture de légumineuses permet de réduire les apports en fertilisants azotés. Redéployer ces cultures permettrait de favoriser la transition agroécologique et la reconquête de notre souveraineté protéinique. La recherche de plus d'autonomie alimentaire dans les élevages ou des activités polyculture-élevage

présentes dans les mêmes régions pour utiliser plus d'engrais organiques, nombreux et variés, sont autant de systèmes qui permettent de développer la durabilité de l'agriculture française. En parallèle, il est important de diversifier les revenus. De nombreux leviers existent, comme la production énergétique ou la transformation à la ferme. Agrandir son exploitation constitue une alternative à la diversification. Il serait dommageable de mettre des entraves aux agrandissements des exploitations qui répondent aux ambitions de la double performance économique et environnementale de notre agriculture.

Cette agriculture de demain fera de nos agriculteurs des « carboniculateurs ». Réduire les émissions de GES et déployer des pratiques de retour du carbone au sol est un axe de travail incontournable du secteur agricole. Il va falloir couvrir davantage les sols avec des cultures intermédiaires et replanter des haies et des arbres dans les parcelles. Ce stockage du carbone passe aussi par le soutien aux élevages herbagers valorisant les prairies. Cette nouvelle fonction pourrait devenir un facteur de revalorisation économique de leur revenu et symbolique de leur rôle en société grâce à la lutte contre le changement climatique et la protection des sols. Ils devraient plus largement jouer un rôle toujours plus important dans la production des biens communs, et cet engagement devrait se traduire par une rémunération des services que le secteur agricole rend aux écosystèmes (stockage de carbone, biodiversité...). À ce titre, la rémunération du carbone sur les marchés de droit fournirait une incitation à stocker davantage de carbone, à condition que des méthodes de mesure simples existent et que le prix du carbone soit suffisamment incitatif.

Cette combinaison de solutions revient à introduire davantage de complexité dans le pilotage des exploitations agricoles, à rebours de la standardisation issue de la révolution verte au XX^e siècle. Il faut accélérer la conversion des exploitations en bio et en Haute Valeur Environnementale (HVE) du niveau le plus exigeant, en particulier dans les filières en déficit d'offre. En outre, le déploiement des agroéquipements de précision, la mobilisation des outils d'aide à la décision et la révision des itinéraires techniques sont autant de solutions qui offrent des marges de manœuvre importantes pour réduire le recours aux intrants fossiles si tenté qu'elles soient utilisées au bon

118 IFOP pour Charal, étude *Usage et impact des applications alimentaires sur l'alimentation des Français*, octobre 2019.

endroit, au bon moment et à la bonne dose. Il y a des synergies à développer avec la diversification des rotations, et en particulier avec le développement des cultures de légumineuses, pour réduire les besoins en fertilisants azotés. Il faut toutefois admettre que la marche vers une agriculture durable reposera – grâce à des outils et techniques nouveaux – sur la combinaison de solutions « naturelles » et intrants de synthèse.

Cette agriculture de demain devrait être plus intensive en capitaux.

Elle devrait être plus intensive en capital financier car les changements de pratiques passent par de nouveaux investissements. Elle devrait être également plus intensive en capital humain en réponse à cette agriculture plus complexe. Il va falloir renforcer et renouveler la formation des agriculteurs en insistant sur les besoins de formation technique pour mener à bien les transitions, et de formation en gestion pour un meilleur pilotage des exploitations. Ce renouvellement concerne tant la formation initiale et continue que le conseil agricole. Ce chantier de la formation est important pour réduire les écarts de performance entre agriculteurs et leur permettre de piloter davantage leur exploitation en fonction des marges et moins en fonction des volumes produits. L'agriculture de demain devrait aussi être plus intensive en capital technique et technologique : il faudra compter davantage sur les machines et les robots pour accompagner les travailleurs de la terre et gagner en productivité. Il reste à bien discriminer les investissements en nouvelles technologies pour équiper les exploitations de solutions les plus mûres et performantes, au détriment des gadgets. Une meilleure valorisation de la donnée agricole devrait également permettre d'accélérer la marche vers une agriculture plus sobre et de renforcer la traçabilité des produits.

2. Valoriser la diversité de notre agriculture comme une force

Une agriculture diverse permet de proposer une offre large. Il est possible de produire en France presque toutes les productions agricoles (y compris des produits tropicaux en Outre-mer) en raison de la diversité des conditions pédoclimatiques du pays. Assumer la production en France de nombreux produits contribue au dynamisme des territoires les plus reculés

et valorise leur terroir grâce aux SIQO. Cette agriculture plurielle est un atout pour répondre au morcellement de la demande car elle permet de produire une gamme large qui va des commodités agricoles (comme le blé) aux produits *premium* (bio, appellations). Cette vision invite à miser sur la montée en gamme des productions pour une part, mais elle incite aussi à ne pas tout miser sur la compétitivité-prix de peur de ne plus pouvoir répondre à une partie de la demande. Il faut entretenir cette capacité à produire du standard et du *premium* en ciblant les atouts propres de chaque territoire et les segments de marché les plus porteurs. Il faut cependant reconnaître pour les productions standard le besoin de mobiliser la montée en gamme de la demande (en promouvant par exemple les origines France) ou une meilleure organisation des filières, eu égard aux limites de notre compétitivité-prix à la production face à certains concurrents.

Cette vision invite à penser la coexistence des circuits longs et des circuits courts.

L'Europe va devoir contribuer aux équilibres alimentaires mondiaux à la juste mesure de ses atouts. Il ressort pour les Européens deux priorités géographiques pour contribuer aux équilibres alimentaires mondiaux de demain : une verticale Europe-Méditerranée-Afrique et une diagonale Europe-Moyen-Orient-Asie. Ces régions devraient concentrer la croissance démographique et celle des besoins alimentaires mondiaux. À ces circuits longs du commerce international répondent les circuits courts du commerce local. Une alimentation plus territorialisée est essentielle pour répondre aux ambitions climatiques et pour assurer une meilleure rémunération des agriculteurs. Cette tendance est en marche : un agriculteur sur cinq vend désormais tout ou partie de sa production en circuits courts¹¹⁹.

Il y a cependant des marchés de (re)conquête à prioriser. Cette reconquête concerne bien entendu notre souveraineté protéinique pour réduire la dépendance aux importations de soja des Amériques. Il en va de même pour la production de fruits et légumes. À titre d'exemple, le kiwi, introduit

119 Politique Agricole Commune de Demain, *Dossier du maître d'Ouvrage*, Chiffres 2017, janvier 2020.

en France dans les années 1970, est aujourd'hui consommé par deux tiers des français. Ce fruit très vitaminé est susceptible de donner lieu à des productions bien valorisées et appréciées des consommateurs. Par ailleurs, un circuit de distribution entier est à reconquérir : la restauration hors domicile. Cette reconquête est un axe de travail pour nos productions animales et les viandes en particulier. Il est tout aussi important de cibler le développement de nouveaux marchés porteurs, comme les ingrédients alimentaires ou les protéines à destination de l'alimentation humaine (légumes secs, substituts aux produits animaux) ou de l'alimentation animale (insectes). Il existe parfois des synergies à mettre en place entre ces marchés porteurs. Par exemple, il serait dommage que la France ne profite pas de son rôle de leader sur le marché des insectes pour développer la production aquacole dans le pays et réduire sa dépendance aux importations.

3. Une structuration en filières pour jouer davantage collectif

Il va falloir évoluer davantage en flux tirés par la demande des consommateurs en rupture avec une approche en flux poussés par la production disponible. Cette organisation en flux tirés vise à mettre en production ce que le marché demande en quantité et en qualité afin de mieux valoriser la production agricole. En effet, le raisonnement en flux poussés conduit encore trop souvent des agriculteurs à maintenir des productions éloignées des attentes des consommateurs. Un bon exemple est celui de la viande bovine : la France produit des animaux lourds de races à viande (comme la Charolaise) alors que les évolutions de la demande (viande hachée ou ingrédient) valoriseraient davantage des carcasses plus légères ou la viande produite à partir de vaches laitières de réforme. Des aides publiques en décalage avec les besoins du marché peuvent amplifier ces déséquilibres. On peut légitimement penser que la prime à la vache allaitante provoque un afflux de jeunes bovins mâles qui ne trouvent pas preneurs en France et qui exposent le revenu des éleveurs du grand bassin allaitant à la volatilité des exportations de brouillards sur le marché italien. Il vaudrait mieux décliner les aides couplées pour accompagner la restructuration de la filière. Il faut en quelque sorte aller de la fourchette à la fourche, et non plus de la fourche à la fourchette. Ce renversement de

perspective risque de restreindre la liberté des producteurs dans la mise en production en contrepartie de garanties sur le débouché et le prix.

Cette organisation passe par la structuration de filières fortes. On observe en France une structuration plus ou moins aboutie entre amont et aval en fonction des filières. Quelques filières souffrent de leur manque de structuration au niveau de la production. Regrouper des agriculteurs en organisations de producteurs (OP) constitue un levier de renforcement de leur pouvoir de négociation. Certaines filières peuvent compter sur un chef de file qui joue un rôle moteur pour structurer une offre répondant à la demande et pour apporter de la valeur. C'est le cas de plusieurs interprofessions (comme dans les fruits et légumes) ou de groupes industriels et coopératifs. Les organisations de producteurs et les coopératives agricoles ont un rôle particulier à jouer compte tenu de leur capacité à entraîner dans leur sillon les agriculteurs. Ils sont des « capitaines de filières » qui devraient faciliter la structuration en flux tirés.

Cette évolution requiert de nouvelles formes de contractualisation. Cette contractualisation renouvelée devrait permettre de guider les anticipations des acteurs agricoles et agroalimentaires dans le long terme et donc leurs investissements. Il va falloir développer davantage la contractualisation dont on constate les effets vertueux dans certains secteurs comme la production de semences ou de volailles de chair. Adopter des contrats pluriannuels et tripartites dans la mesure du possible permettrait de sécuriser le revenu des acteurs agricoles et agroalimentaires et d'ancrer les transitions dans le temps long des cycles agricoles. Cette contractualisation renouvelée offrirait une juste contrepartie de la pression mise sur les prix et des efforts des producteurs face aux risques inhérents aux changements de pratiques. Il y a sans doute des dispositions à imaginer pour que cette contractualisation accorde un traitement différencié en fonction de la taille des entreprises, de manière à éviter que la pression mise sur les petits fournisseurs ne compense la compression des marges sur les produits des multinationales agroalimentaires (Unilever, Mondelez).

IV

UN AGENDA DE SOLUTIONS POUR RÉINVESTIR LE CARACTÈRE STRATÉGIQUE DE NOTRE AGRICULTURE ET DE NOTRE ALIMENTATION

104

1. Assurer la souveraineté alimentaire européenne par une mise en cohérence des politiques publiques autour d'un cap stratégique et de long terme

1. Une PAC ambitieuse et européenne au service des transitions

Renforcer notre souveraineté alimentaire passe par une politique agricole commune forte. Dans cette perspective, le budget alloué doit être à la hauteur du prix que nous accordons collectivement à notre alimentation et aux transitions à mener dans le monde agricole. Cette approche passe par le maintien d'un budget ambitieux pour la PAC dans les années à venir et donc par l'arrêt des baisses de budget. Un nouveau nom pour la PAC pourrait traduire cette ambition, en rappelant plus explicitement que cette politique bénéficie à plus de 500 millions de consommateurs et citoyens européens. Il pourrait, par exemple, être souhaitable de la renommer pour affirmer son rôle de « Politique agricole et alimentaire commune ».

PROPOSITIONS

- Renommer la PAC en « Politique agricole et alimentaire commune ».
- Maintenir une politique agricole et alimentaire forte, à la hauteur des transitions et défis qui attendent le secteur en Europe et qui tiennent la comparaison avec ce que font les autres grandes puissances agricoles. La PAC ne doit pas devenir une variable d'ajustement face aux autres priorités européennes. Il faut, au contraire, maintenir un niveau significatif de soutien public à l'agriculture et à l'alimentation.

Il est indispensable de préserver un cadre de déclinaison et de contrôle européen pour limiter les distorsions de concurrence intra-européennes. La France doit veiller à préserver les fondements européens de la PAC pour limiter les risques de renationalisation. La France a obtenu en ce sens dans la négociation un plancher de dépenses environnementales dans les premier (avec les écorégimes) et second piliers qui encadre ce risque de concurrence déloyale sur le marché unique. Il va falloir veiller à ce que la déclinaison des mesures phares de la réforme, comme les écorégimes, préserve un niveau de traitement équitable des agricultures européennes.

105

PROPOSITIONS

- Conserver un cadre de contrôle européen fort sur la cohérence des Plans stratégiques nationaux des États membres.
- Veiller à la convergence des ambitions environnementales des plans stratégiques nationaux dans la réforme de la PAC (ex : écorégimes).

2. Réduire la dépendance à certaines importations critiques

Reconquérir notre souveraineté protéinique est une ambition politique stratégique pour le monde agricole. Elle l'est eu égard à la dépendance de la France – et plus encore du continent européen – aux importations de protéines végétales qui heurtent nos préférences collectives (OGM, déforestation...). La France porte une Stratégie nationale sur les protéines végétales qui vise à réduire notre dépendance aux importations de matières riches en protéines, à améliorer l'autonomie alimentaire des élevages et à développer une offre de produits locaux en légumes secs. Cependant, cette stratégie se heurte à une enveloppe budgétaire trop limitée au regard des enjeux. Le présent rapport recommande de pérenniser cette Stratégie et ses financements, pour en faire le fer de lance de la reconquête en veillant à bien inclure toutes les plantes riches en protéines. La dépendance aux protéines importées est également un défi européen : il manque un plan de soutien à la production de protéines végétales en Europe pour réduire la sensibilité du continent aux importations (soja, tournesol, canola...). Cette dépendance se joue aussi dans les exploitations. Il est important de promouvoir une extensification des élevages de ruminants – en particulier dans les filières laitières – pour permettre leur meilleure résilience attachée à leur autonomie alimentaire. Ce levier de double performance passe notamment par le maintien des aides de compensation des handicaps naturels et par la défense des élevages herbagers dans les négociations internationales.

PROPOSITIONS

- Porter la mise en place d'un Plan protéines ambitieux en Europe pour réduire la dépendance européenne aux importations de protéines végétales (en particulier de soja des Amériques).
- Faire de la Stratégie nationale sur les protéines végétales le levier de la reconquête de la souveraineté protéinique de la France. Ce cap de long terme invite à pérenniser ses investissements (en particulier en termes de recherche) et à inclure dans son périmètre la contribution de toutes les plantes riches en protéines.
- Soutenir les élevages de ruminants extensifs pour assurer – autant que possible – leur autonomie alimentaire, en préservant les aides de compensation des handicaps naturels et en veillant à la défense des élevages herbagers dans les négociations internationales.

Il nous faut également reconquérir notre production de fruits et légumes. Ces produits ont un rôle essentiel pour accélérer la marche vers une alimentation plus équilibrée et durable autour de produits frais et sains. Plusieurs mesures de ce rapport devraient permettre de soutenir la production en France mais aussi le fléchage de cette production vers une demande locale (ex : circuits courts en restauration collective). La France gagnerait à mettre en place une Stratégie nationale pour les fruits et légumes comme il en existe une sur les protéines végétales. Cette stratégie viserait à reconquérir la production de fruits et légumes en France (y compris de fruits exotiques en comptant – dans la mesure du possible – sur les Outre-mer) en combinant des efforts de recherche et des investissements à la production et à la transformation. Cet effort va de pair avec la promotion de leur consommation (communication, programmes alimentaires territoriaux).

PROPOSITION

- Mettre en place une Stratégie nationale pour les fruits et légumes pour reconquérir leur production en France.

3. Réviser notre politique commerciale pour la mettre en cohérence avec nos préférences collectives

Revoir les conditions des échanges internationaux de produits agricoles et agroalimentaires, en vue de les mettre en adéquation avec nos choix de société, constitue un axe de travail incontournable. On ne peut pas durablement continuer à établir un grand écart entre les normes sans mettre à mal notre potentiel de production et renier nos préférences collectives.

Il importe de mettre en cohérence notre politique commerciale et nos ambitions climatiques. On ne peut pas lancer un Pacte vert en Europe, qui comporte une ambitieuse trajectoire de décarbonation, en acceptant dans le même temps les importations de produits dont le bilan carbone est dommageable. Il faut donc commencer par renforcer la conditionnalité environnementale des accords commerciaux. L'Union européenne ne devrait pas pouvoir négocier de partenariat commercial avec des États qui ne respectent pas l'Accord de Paris sur le climat. Il faut conditionner la conduite et la conclusion des accords commerciaux à des engagements climatiques qui dépassent la simple ratification de l'Accord de Paris¹²⁰. Cette mise en cohérence passe également par des réflexions à imaginer sur la compensation carbone aux frontières pour limiter le risque de « fuites de carbone ». Ce travail vise à éviter les distorsions de concurrence avec les pays tiers dans un contexte de transition des agricultures européennes vers des pratiques bas-carbone plus engageantes pour les agriculteurs. Il pourrait être opportun de pouvoir évaluer l'intérêt et la faisabilité de la mise en place de tels mécanismes aux

frontières européennes. Il est important de revoir en parallèle les ambitions agricoles du Pacte vert européen pour ne pas fragiliser la puissance agricole du continent et lui imposer une logique décroissante alors même que nous sommes attendus sur les marchés internationaux.

PROPOSITIONS

- Renforcer la conditionnalité environnementale des accords commerciaux au niveau européen en faisant du respect des Accords de Paris un préalable de la conduite et de la conclusion des négociations.
- Évaluer l'intérêt et la faisabilité de mécanismes de compensation carbone aux frontières européennes dans le secteur agricole et agroalimentaire.
- Revoir les déclinaisons agricoles du Pacte vert pour ne pas fragiliser la puissance agricole du continent et lui imposer une logique décroissante.

Il importe également de mettre en cohérence la politique commerciale et la politique agricole. Il existe des écarts importants entre les normes à la production européenne et celles imposées aux importations. Ce double standard représente une distorsion de concurrence structurante sur le marché unique, à laquelle il faut remédier par un alignement des politiques publiques. La France peut être le porte-voix des « clauses miroirs » et des conditionnalités tarifaires en Europe, pour assurer la réciprocité du respect des standards européens par les pays tiers. Cette montée en exigences de nos importations est le pendant de la montée en gamme de notre production. À titre d'exemple, il convient de réduire la tolérance sur les limites maximales de résidus de pesticides sur les produits importés en les fondant sur les pratiques européennes. On ne peut plus cautionner, dans un contexte de réduction de l'emploi des produits phytosanitaires en Europe, l'importation de produits contenant des résidus de pesticides interdits ou dans des limites bien supérieures aux normes européennes. Il importe de réviser à échéance

120 La Commission européenne a fait de la ratification de l'Accord de Paris une condition de la conclusion des accords commerciaux.

régulière ces tolérances sur la base des avis scientifiques les plus récents, et de les supprimer pour les substances les plus préoccupantes pour la santé et l'environnement. Cette exigence sur les produits importés implique une meilleure coordination et transparence des contrôles effectués par les États membres. Elle invite aussi au renforcement de l'efficacité des contrôles en Europe et des moyens alloués à leurs autorités (comme la DGCCRF et la DGAL en France) pour que cette mesure puisse être effective car le « sous-investissement patent dans ce domaine expose à des risques sanitaires mais aussi économiques vis-à-vis de nos partenaires commerciaux »¹²¹.

PROPOSITIONS

- Instaurer des « clauses miroirs » et des conditionnalités tarifaires dans les accords commerciaux, pour assurer un traitement équitable des importations et de la production européenne sur le marché unique.
- Réduire la tolérance sur les limites maximales de résidus de pesticides (LMR) sur les produits importés de pays tiers en les fondant sur les pratiques et normes en vigueur en Europe.
- Renforcer la coordination et les moyens des autorités de contrôle des importations agricoles et agroalimentaires en Europe (à commencer par la DGCCRF et la DGAL).

Ce discours commercial doit assumer un traitement différencié pour les filières et les enjeux les plus sensibles. Il existe des filières fragiles, indispensables au maintien des activités agricoles dans les territoires (comme les Outre-mer ou les zones de montagne), qui ne pourraient pas être exposées

sans dommages à la concurrence des agricultures du monde, aux antipodes des pratiques européennes. Il faut refuser de faire des concessions commerciales dans ces filières sensibles dans certaines négociations commerciales pour ne pas les exposer à la concurrence de partenaires commerciaux aux pratiques manifestement éloignées de nos standards. C'est le cas par exemple de la viande bovine dans le cadre des discussions avec le Mercosur. Cette exclusion ciblée de filières sensibles est une position forte à affirmer en Europe. Il est important de pouvoir suivre – en parallèle – le cumul des concessions accordées à nos partenaires dans le cadre des accords commerciaux. Créer un observatoire dédié au niveau européen permettrait de mieux suivre et chiffrer les implications du cumul des concessions commerciales pour les filières concernées.

PROPOSITIONS

- Assumer une exclusion ciblée de filières sensibles dans certaines négociations commerciales conduites avec des pays trop éloignés de nos standards européens (bien-être animal, pratiques agricoles...).
- Créer un observatoire des concessions commerciales dans les accords commerciaux en Europe afin de mieux évaluer leurs bénéfices et/ou risques.

La politique commerciale est également un levier de soutien de nos exportations. La promotion de nos produits alimentaires sur les marchés internationaux constitue un levier intéressant pour mettre en avant nos préférences collectives. La défense de nos indications géographiques contribue au rayonnement de notre patrimoine agricole dans le monde. Ce débouché international est important pour des pans entiers de notre agriculture et de notre secteur agroalimentaire (céréales, vins et spiritueux, produits laitiers).

121 C.Babusiaux, M.Guillou, Rapport sur *La politique de sécurité sanitaire des aliments*, juin 2014, page 7. Ce rapport avait noté des baisses fortes et répétées des effectifs chargés des contrôles sur la période 1997-2013. Cette baisse avait provoqué une diminution sensible du nombre de procès-verbaux dressés et de la fréquence des mesures de police administrative qui en découlaient.

PROPOSITION

- Renforcer les moyens de la marque « Taste France » pour accompagner les entreprises à l'export et soutenir les exportations agricoles et agroalimentaires.

2. Restaurer la compétitivité des filières agricoles et agroalimentaires

1. Recréer les conditions de la concurrence loyale en Europe

D'importantes disparités existent aujourd'hui en Europe, au sein même du marché unique, en matière de normes et de production. Ces disparités créent une distorsion de concurrence, qui joue souvent au détriment des agriculteurs français. Il est donc fondamental que la France porte une application la plus uniforme possible du droit européen. Pour retrouver de la compétitivité au sein de l'Union européenne et limiter le *dumping*, plusieurs actions peuvent être mises en œuvre.

D'abord, établir une revue régulière des écarts de normes intra-européens pour identifier les distorsions de concurrence les plus critiques et les corriger. Il s'agit d'évaluer de façon annuelle les écarts de normes à l'œuvre au sein de l'Union européenne, à l'occasion de la transposition de nouvelles directives ou à la demande des différentes filières, et d'en mesurer l'impact en termes de distorsion de concurrence pour identifier ceux qui sont les plus critiques pour l'agriculture française. Par la suite, il s'agirait de les corriger, par un assouplissement des normes en France ou par une demande de durcissement, à travers l'Europe, des normes dans les autres pays. Cette responsabilité pourrait être confiée au ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, via la création d'un comité de suivi auquel siègeraient des représentants des filières. Sur la base de ces travaux, un état des lieux du niveau de loyauté de la concurrence agricole et agroalimentaire en Europe pourrait être publié chaque année.

Ensuite, évaluer systématiquement les surtranspositions, en amont de la décision, par des études d'impact qui ne soient pas de pure forme.

Tout projet de loi ou de règlement de transposition de directives européennes en matière de normes agricoles devrait obligatoirement inclure une étude de l'impact de la transposition de cette directive. Celui-ci devrait être comparé à l'impact de la transposition de cette même directive dans d'autres pays européens, notamment les moins disant. Cette étude viendrait éclairer les débats parlementaires au moment de la transposition de la directive, et permettrait de limiter les risques de surtransposition. Des mesures de compensation transitoires pourraient alors être ajoutées. Ces études permettraient de développer une vision globale des écarts entre le paysage normatif français et celui du reste des pays européens, et d'assurer une concurrence plus loyale avec nos voisins.

PROPOSITIONS

- Établir une revue régulière des écarts de normes intra-européens pour identifier les distorsions de concurrence les plus critiques et les corriger.
- Évaluer systématiquement les surtranspositions, en amont de la décision, par des études d'impact.

2. Un effort de (re)structuration à mener dans des filières agricoles et agroalimentaires (organisation, structures, positionnement...)

La restructuration des filières agricoles est un chantier majeur pour améliorer le partage de la valeur ajoutée et redonner de la compétitivité à l'ensemble de la filière.

Afin de rééquilibrer les rapports de force en faveur de l'amont de la filière, il convient d'**encourager le regroupement des agriculteurs en de larges**

entités. Des initiatives telles que « C'est qui le patron?! » ou « FaireFrance » démontrent que si une juste rémunération des producteurs est assurée, les consommateurs acceptent un prix légèrement supérieur sur le produit final.

Il est primordial de pousser au regroupement d'acteurs d'une même filière (planification, économies d'échelle, négociation...), et ainsi d'inclure les producteurs les plus petits et les plus éloignés de la demande de marché. Une véritable stratégie peut être mise en place autour d'un tissu agricole ancré dans les territoires. On peut compter sur le monde de la coopération agricole et des industriels pour jouer ce rôle de « capitaine de filière ».

3. Un effort d'investissement à mener pour déployer les innovations et moderniser les outils de production

Il est indispensable de mener un grand plan d'investissements pour reconquérir la production en France et accélérer la transformation et les transitions de nos outils de production agricoles et agroalimentaires. Or, cet investissement est limité par la faiblesse des revenus et des marges. Recréer davantage de valeur et mieux la répartir entre les acteurs de la chaîne alimentaire est un chantier indispensable pour satisfaire les besoins en investissements pour inventer demain.

Pour aider l'agriculture française à opérer sa transition, un Fonds national pour la transition agricole (FNFTA) pourra être créé. Ce Fonds pourrait être abondé conjointement par des crédits publics et des opérateurs économiques pour financer le déploiement des innovations durables et la structuration des filières au service de la transition agricole. Ce Fonds pourrait définir un petit nombre de priorités pour orienter son action. Il pourrait, par exemple, s'accompagner dans les élevages d'une réduction des émissions (méthane en particulier), de la modernisation des bâtiments (ex : consommation énergétique) ou de la valorisation des effluents (ex : couverture des stockages). Il pourrait aussi accompagner les exploitations dans la mise en place de pratiques plus exigeantes sur le bien-être animal (comme la fin de la castration à vif des porcs). Ce Fonds pourrait aussi accompagner la production

végétale vers une agriculture plus sobre (engrais azotés, phytosanitaires) par le financement de leurs alternatives (fertilisation organique, biocontrôle). Il faut reconnaître aux coopératives agricoles un rôle essentiel pour identifier et porter les solutions vertueuses et les déployer à grande échelle dans les territoires.

PROPOSITION

- Créer un Fonds national pour la transition agricole (FNFTA) pour financer des programmes de recherche ou de déploiement des innovations en vue d'accélérer la transition agricole.

En parallèle, il faut pouvoir accompagner la modernisation des outils de production et de logistique, en ouvrant une enveloppe dédiée aux maillons intermédiaires de la chaîne agroalimentaire. Il est vain de vouloir reconquérir notre souveraineté alimentaire sans investir plus massivement dans la transformation. Un grand chantier est à initier pour moderniser les outils de production et les infrastructures de logistique. Il faut commencer par reconnaître le travail entrepris à cet égard sur la modernisation des abattoirs en France dans le cadre du plan France Relance. Mais le chantier concerne de nombreuses branches de notre industrie agroalimentaire. Il y a un effort important à mener pour automatiser davantage les usines agroalimentaires et baisser leur consommation en énergie. Réduire la place du plastique dans le conditionnement des produits agroalimentaires est un autre chantier de taille qui fait sens, en accompagnant le déploiement des solutions innovantes dans les grands groupes et PME/ETI agroalimentaires. Il convient également de soutenir la modernisation des infrastructures logistiques indispensables à notre compétitivité (capacités de stockage) et dans nos chaînes de valeur internationales (en particulier les infrastructures ferroviaires et portuaires pour les exportations de céréales).

PROPOSITION

- Créer un Fonds national pour les investissements agroalimentaires (FNIA) pour accompagner la modernisation des outils de production et de la chaîne logistique agroalimentaire.

4. Une contractualisation renouvelée pour mieux répondre aux demandes du marché et apaiser les relations dans les filières

Cette contractualisation renouvelée passe par un effort de tous les maillons de la chaîne. Ce rapport ne propose pas de revenir sur les acquis de la loi Egalim, mais plutôt de combler ses insuffisances. À cet égard, les récentes orientations de la loi Egalim 2 laissent présager des avancées. Un effort de structuration est nécessaire de la part des producteurs pour se regrouper en organisations de producteurs (OP) et peser davantage sur les négociations. Il ne faut donc pas tomber dans une vision manichéenne des responsabilités en ciblant seulement les acteurs de la distribution ou les industriels. Cette refondation des principes de la contractualisation devrait chercher à accélérer le déploiement de contrats pluriannuels (prix et/ou volumes) pour donner de la visibilité aux investissements, et assurer un retour de valeur aux agriculteurs en se fondant – autant que possible – sur les coûts de production pour construire les prix en « marche avant ». Il est important de prendre en compte les marques des distributeurs (MDD) dans le périmètre des produits concernés par cette refonte du cadre contractuel, eu égard à leur poids dans les ventes alimentaires.

Cette contractualisation renouvelée passe également par la refonte des négociations commerciales, en revenant en particulier sur le cadre de la LME. Il faut faire du contrat écrit la norme entre un agriculteur et son premier acheteur. Il est important que ce contrat puisse donner des indications sur les coûts de production qui imputent aux agriculteurs et des clauses de révision en fonction des évolutions de marché (ex : « tunnel » de prix). Cette

contractualisation renouvelée passe aussi par le retour à la prééminence du tarif et des conditions générales de vente des industriels dans la négociation. On ne pourra pas permettre à notre industrie agroalimentaire de gagner en compétitivité sans lui permettre de placer des évolutions de prix plus en phase avec celles du marché. Il est important de mentionner la part de la matière première agricole pour sanctuariser le retour de valeur aux agriculteurs, et en particulier pour ceux où elle joue un rôle incontournable dans le coût de production (ex : porc, volailles, œufs...).

PROPOSITIONS

- Faire du contrat écrit la norme entre un agriculteur et son premier acheteur. Ce contrat devra inclure des indications sur le coût de production et pourrait expérimenter des clauses de révision (ex : tunnel de prix).
- Réinstaurer la prééminence du tarif et des conditions générales de vente des industriels comme base de la négociation industriel-distributeur.

Renforcer la transparence des relations commerciales constitue un axe de travail pour apaiser les relations sans remettre en cause le secret des affaires. Un tiers de confiance (ex : commissaire aux comptes, *black box*, médiateur...) pourrait jouer ce rôle pour assurer la juste contribution de chaque maillon à une ambition partagée sur le revenu agricole, sans pour autant tomber dans le « *name and shame* » des acteurs (industriels, distributeurs...) qui ne joueraient pas le jeu du retour de valeur aux agriculteurs. Ces principes de contractualisation doivent être entendus selon un périmètre large de produits alimentaires (ex : incluant les marques des distributeurs).

PROPOSITIONS

- Renforcer la transparence des négociations commerciales grâce à un tiers de confiance contrôlant le retour de valeur vers les agriculteurs (ex : commissaire aux comptes, médiateur...).
- Renforcer les contrôles des relations commerciales entre maillons des filières agroalimentaires pour assurer la mise en œuvre effective de ce nouveau cadre contractuel.

3. Revaloriser le revenu agricole et réenchanter les métiers agricoles pour les rendre plus attractifs et accessibles aux nouvelles générations

La revalorisation du revenu agricole est le premier déterminant de la résilience des exploitations et elle constitue une condition du renforcement de l'attractivité des métiers. Il est illusoire de vouloir attirer durablement des travailleurs dans le secteur sans revaloriser économiquement et symboliquement les métiers agricoles et agroalimentaires.

1. Un besoin de maintenir des aides publiques pour assurer le revenu agricole et accompagner les transitions du secteur

L'existence d'aides à l'agriculture est justifiée à condition que celles-ci contribuent à la souveraineté alimentaire. Pourquoi l'agriculture serait-elle davantage aidée que d'autres secteurs ? Il existe des arguments en faveur d'une suppression des aides publiques. L'expérience néo-zélandaise (quasi-suppression des aides dans les années 1990, hors cas spécifiques comme l'aide en cas de catastrophes naturelles) n'a, par exemple, pas conduit à une réduction de la sécurité alimentaire. Dès lors, quel peut être le cœur de la justification d'un maintien des aides à l'agriculture ? Le bien-être des agriculteurs ne saurait être la seule justification : les aides constitueraient alors une politique

de redistribution, susceptible d'entraver certaines évolutions du secteur du fait de la confusion des objectifs. Pour être justifiées, les aides publiques doivent donc contribuer de manière tangible à la souveraineté alimentaire, c'est-à-dire à la sécurité alimentaire lorsque celle-ci est en jeu (à court terme, par exemple en cas de catastrophe naturelle, ou à plus long terme, en matière de protéines), ainsi qu'à l'alignement de la production avec l'évolution des préférences collectives (alimentation, climat, environnement, bien-être animal...).

À l'heure actuelle, plusieurs types d'aides coexistent. Dans le cadre de la PAC, plus de 80 % des montants d'aides sont composés d'aides directes aux agriculteurs (premier pilier), variant notamment selon la surface des exploitations et la quantité de production. Le reste (second pilier) recouvre une variété d'aides (agro-environnementales, aides à l'investissement, aides en fonction des handicaps naturels...) rejoignant des objectifs plus généraux de politique publique, notamment en matière de transition environnementale et énergétique ou d'aménagement du territoire. À titre d'exemple, la préservation de certains régimes spécifiques, telle que la compensation des handicaps naturels (via l'ICHN) ou encore de soutien aux agricultures insulaires, contribuent à la diversité des agricultures européennes et au maintien des activités agricoles sur le territoire. Dans le cadre des réformes de la PAC en cours, la frontière entre ces deux piliers est amenée à se brouiller, chaque État membre disposant d'une plus grande latitude pour orienter ses interventions. Ces dernières années, des *think tanks* ont d'ailleurs appelé à la mise en place de revues régulières stratégiques de la PAC¹²², comme il en existe par exemple à la Banque centrale européenne en matière de politique monétaire. L'objectif de ces revues est de clarifier les objectifs et l'architecture des interventions. Il importe cependant de ne pas tout attendre de réformes de la PAC, dans un cadre intra-européen dont la réalité pourrait être de moins en moins coopérative et de plus en plus compétitive.

122 Pour une réforme en profondeur de la PAC dans un cadre multilatéral à renouveler, *Agriculture Stratégies*, 25 mai 2018.

2. Revaloriser les revenus agricoles par leur diversification

Il est important de diversifier le revenu agricole pour assurer des compléments de revenus aux agriculteurs, dans un contexte de prix agricoles trop incertains et face à des aléas plus nombreux. Cette diversification peut prendre plusieurs formes, et ce rapport propose de nombreux leviers pour agir. On insistera ici sur le rôle de la production énergétique comme levier de diversification.

La France pourrait mettre sa puissance agricole davantage au service de la production énergétique renouvelable. Cette ambition revient à faire des agriculteurs de France des « énergiiculteurs » verts, à condition de pouvoir compter sur des politiques incitatives. Cette incitation passe avant tout par un tarif de rachat attractif et des flexibilités offertes sur l'utilisation de l'énergie produite (autoconsommation, revente).

Il est possible de produire davantage de gaz vert en France en accélérant le déploiement des méthaniseurs. Plusieurs formes de méthanisation peuvent coexister, en prenant appui sur un ou plusieurs porteurs de projets qui soient agriculteurs ou extérieurs au monde agricole. Ces projets se heurtent bien souvent à des démarches administratives trop longues et complexes. Il faut néanmoins veiller à développer des méthaniseurs autonomes à l'échelle de leur territoire et en adéquation avec le gisement de ressources disponibles, afin que la production de biomasse à des fins énergétiques ne rentre pas en concurrence avec leurs autres usages (alimentation humaine, nutrition animale). L'approvisionnement des méthaniseurs avec des effluents organiques (ex : lisier) et des cultures intermédiaires à vocation énergétique (CIVE) est le levier à privilégier pour faire de la méthanisation une valorisation additionnelle et non alternative.

PROPOSITIONS

- Garantir un tarif de rachat suffisamment incitatif et de long terme pour permettre les investissements.
- Raccourcir et simplifier les démarches administratives des projets de méthanisation agricole.
- Cibler davantage le développement de projets de méthanisation autonomes et en adéquation avec les gisements de ressources disponibles dans leur territoire.

Il en va de même pour la production électrique, avec le déploiement des panneaux solaires dans le secteur agricole. Un potentiel important demeure pour équiper le bâti agricole (hangars, poulaillers, stabulations...), à condition de pouvoir compter sur une utilisation flexible avec rachat et/ou autoconsommation. On observe cependant un développement récent de fermes photovoltaïques construites sur du foncier agricole. Il importe de privilégier le potentiel des bâtiments agricoles pour développer cette production énergétique, mais il ne faut pas pour autant fermer la porte à la valorisation – grâce aux panneaux solaires – de foncier à faible potentiel de production agricole.

PROPOSITIONS

- Garantir un tarif de rachat suffisamment incitatif et de long terme pour permettre les investissements.
- Cibler le déploiement de cette filière sur le bâti agricole (ex : hangars, stabulations, habitations...) et limiter les implantations de panneaux solaires au sol au foncier à faible potentiel de production agricole pour préserver les paysages ruraux.

La France agricole a un fort potentiel de production de biocarburants.

Ces biocarburants participent à la décarbonation des transports et diversifient les cultures comme les revenus agricoles. Certains biocarburants contribuent également à limiter la dépendance au soja importé en coproduisant des protéines végétales. Il convient à cet égard de ne pas revenir sur les incorporations de biocarburants de première génération (1G) compte tenu de leur contribution à la décarbonation des transports. Il importe, en revanche, de restreindre fortement les incorporations de matières premières qui induisent un risque de déforestation importée en biodiesel (palme, soja) comme en bioéthanol (canne à sucre). Rendre ces produits inéligibles à la fiscalité des biocarburants est un levier à actionner pour être en phase avec nos ambitions climatiques. Il est possible de produire davantage de biocarburants en France – en particulier grâce à des intercultures ou autres pratiques agricoles durables – à condition de leur ouvrir des débouchés dédiés. De nouveaux secteurs pourraient recourir à ces énergies renouvelables, comme le transport aérien ou fluvial. Cette ressource agricole a pour avantage sa disponibilité immédiate sans attendre des innovations en devenir. Ouvrir de nouveaux débouchés pour les biocarburants issus des intercultures ou de pratiques agricoles durables est un levier pour accélérer la transition agricole et énergétique en France et en Europe.

PROPOSITIONS

- Ouvrir des débouchés dédiés aux biocarburants agricoles (ex : carburant renouvelable dans le secteur aérien) issus de la mise en place des intercultures ou de pratiques agricoles durables.
- Rendre les matières premières à risque déforestant (palme, soja, canne à sucre...) inéligibles aux avantages fiscaux des biocarburants pour les exclure des incorporations et lutter contre la déforestation importée.

3. Renforcer l'attractivité des formations et des métiers agricoles et agroalimentaires

La Ferme France et les industries agroalimentaires peinent à attirer et recruter des talents. Ces métiers et leurs opportunités demeurent encore trop souvent méconnus. Ainsi, il est important de sensibiliser et de mieux informer sur les métiers et formations agricoles et agroalimentaires. Une campagne de communication pourrait être pérennisée, à l'instar de ce que proposent les Armées pour leur recrutement. Les besoins du secteur mériteraient une action concertée de la profession agricole et des pouvoirs publics pour mutualiser les efforts et assurer la lisibilité de la communication en lien avec les enseignements technique et agricole. Pour autant, on ne peut pas tout miser sur la communication, et il faudra trouver des solutions pour revaloriser les revenus et les conditions de travail afin que ces métiers et formations puissent gagner en attractivité. Il pourrait être utile de recenser les postes non pourvus dans le secteur agricole au niveau local, afin de flécher davantage les offres de formation (y compris de reconversion) dans le secteur. Il est important de conforter le réseau des lycées agricoles proches du terrain et porteurs potentiels de réorientation des formations en accompagnement aux transitions.

PROPOSITIONS

- Pérenniser une campagne de recrutement pour sensibiliser au sens et aux opportunités de formation et de travail dans le secteur agricole et agroalimentaire.
- Recenser les postes non pourvus dans le secteur agricole pour flécher davantage les offres de formation (y compris de reconversion) au niveau local.

Il faudra adapter la formation aux métiers et pratiques de demain.

Un premier chantier pourrait prendre le parti de rationaliser le nombre de diplômés accessibles par le biais de notre enseignement agricole (163 diplômés actuellement) en organisant davantage les formations autour de tronc communs. Ce travail devrait permettre de renforcer la lisibilité des cursus et les passerelles entre les formations pour les jeunes. Mais il convient également de travailler sur le contenu des formations car le bouleversement des conditions de production et les nouvelles pratiques agricoles invitent à acquérir de nouvelles compétences techniques (ex : agronomie) et de gestion (ex : comptabilité, droit). Refondre les contenus pédagogiques des formations en misant sur la diversité des enseignements (comme le baccalauréat professionnel CGEA¹²³ ou le BTS ACSE¹²⁴) constitue un levier intéressant pour y parvenir. Ce changement de paradigme invite également à miser sur les formations – initiale et continue – aux métiers de demain (agriculture connectée, méthanisation, carbone agricole). Il faut pouvoir mettre la priorité sur les professions en tension dans le secteur agricole et leurs fournisseurs de services (comme les vétérinaires ruraux) en ouvrant davantage de formations. Il convient enfin de promouvoir la formation continue des enseignants dans les lycées agricoles. Accueillir des professeurs dans des exploitations agricoles aux orientations techniques et aux modes de production reflétant la diversité de notre agriculture est une piste à envisager pour faciliter le partage des nouvelles connaissances et pratiques des métiers du vivant.

PROPOSITIONS

- Rationaliser le nombre de diplômés de l'enseignement agricole en privilégiant les tronc communs pour renforcer la lisibilité et les passerelles entre formations proposées.
- Élargir le contenu des formations agricoles pour renforcer la place des enseignements liés à la gestion des exploitations agricoles et à la transformation des systèmes agricoles et alimentaires.
- Ouvrir davantage de formations sur les nouveaux métiers du secteur (ex : méthanisation, carbone, digital) et les métiers de services tendus (ex : vétérinaires ruraux).
- Développer la formation continue des professeurs en lycée agricole par leur accueil dans des exploitations agricoles aux orientations et modes de production variés.

4. Assurer la pérennité des facteurs de production agricole et leur disponibilité

1. Renforcer la protection du foncier agricole et son accessibilité

Renforcer la protection du foncier agricole est indispensable pour maintenir notre potentiel de production. La « zéro artificialisation nette » en France représente un objectif souhaitable auquel il faut donner corps. Le renforcement de la protection du foncier agricole dans les documents d'urbanisme au niveau local (ex : SCoT) constitue un passage obligé pour éviter le « mitage » du foncier agricole en France. Un marché des droits à artificialiser pourrait être mis en place au niveau local pour concilier le développement économique et le potentiel agricole des territoires.

123 Conduite et Gestion de l'Entreprise Agricole.

124 Analyse, conduite et stratégie de l'entreprise agricole.

PROPOSITION

- Renforcer la lutte contre l'artificialisation des terres agricoles dans les documents d'urbanisme et expérimenter un marché de droits à artificialiser le foncier agricole au niveau local.

Il faut initier le chantier de la grande réforme du foncier agricole dont la France tant a besoin.

Si le foncier demeure le premier facteur de production, il constitue aussi un obstacle crucial pour les agriculteurs qui cherchent à entreprendre. Cette loi devra remettre sur la table le fonctionnement actuel du contrôle des structures et le rôle des Safer. Il faudra arbitrer sur la pertinence de maintenir ce contrôle en France et/ou combler ses lacunes au besoin (comme le contrôle des cessions de sociétés). Ce travail devra permettre de clarifier le rôle des Safer qui oscille trop souvent entre juge et partie dans les transactions foncières rurales. Il convient de leur confier un rôle bien défini qui ne laisse plus place aux ambiguïtés. Ce chantier permettrait également de mettre sur la table la rénovation du statut du fermage.

PROPOSITION

- Initier les États généraux du foncier agricole pour adapter notre réglementation aux évolutions et besoins de notre agriculture (avenir du contrôle des structures, rôle des Safer, statut du fermage...).

Un soutien aux installations et à la transmission des exploitations agricoles est essentiel

au renouvellement des générations. Il est indispensable de remettre en place un observatoire national opérationnel pour mieux piloter ces politiques publiques essentielles au renouvellement des générations agricoles. Il faut également reconnaître que le travail agricole est une profession qui requiert des savoirs et compétences particuliers. Or il est possible de devenir agriculteur (hors installations aidées) sans

formation initiale (ou continue) diplômante. Il est important de demander aux nouveaux agriculteurs une formation diplômante avant leur installation pour assurer leur maîtrise des fondamentaux techniques indispensables au métier. Ce pourrait être demain une condition des installations. Il faudra cependant faciliter dans le même temps la reconnaissance des acquis de l'expérience (VAE) afin de pouvoir attirer davantage de profils hors des sentiers de la formation scolaire traditionnelle. Il existe par ailleurs une dotation aux jeunes agriculteurs (DJA) pour aider les installations. Ce dispositif obtient de bons résultats et doit être pérennisé. Reste la question du foncier, qui constitue bien souvent le principal obstacle des nouvelles installations. Renforcer les mécanismes de portage pour accompagner les installations de jeunes agriculteurs constitue une autre piste de travail pour faciliter les installations. Un Fonds de portage foncier pourrait être mis en place par des collectivités territoriales avec pour mission de favoriser les installations de nouveaux agriculteurs, en leur permettant éventuellement un investissement dans le capital d'exploitation. Ce portage pourrait prendre la forme de sociétés foncières locales associant les différents partenaires publics et privés dans les territoires.

PROPOSITIONS

- Remettre en place un Observatoire national de l'installation et de la transmission (ONIT) pour mutualiser les informations et mieux piloter les politiques publiques.
- Faciliter la reconnaissance des acquis de l'expérience (VAE) pour soutenir les installations.
- Conditionner les installations à la détention d'un diplôme agricole qui délivre les compétences techniques indispensables au métier.
- Encourager le déploiement de fonds de portage dans les collectivités pour accompagner les installations de nouveaux agriculteurs (par exemple avec la création de sociétés foncières locales associant les différents partenaires publics et privés).

2. Gérer durablement la ressource en eau agricole

Une gestion plus durable de la ressource en eau est un axe de travail essentiel dans un contexte de changement climatique rapide. Cette question se pose avec une acuité particulière dans les bassins de production du Sud de la France, mais elle concerne aussi des bassins hydrauliques particuliers comme le Poitou. Il faut reconnaître que la France mobilise et valorise moins bien ses ressources en eau que ses voisins. Accroître les ressources disponibles est un axe de travail fondamental qui requiert un réinvestissement du génie hydraulique. Il est possible de construire en France des infrastructures (ex : retenues collinaires, stockage souterrain) pour stocker la ressource en période d'abondance et la réemployer en période de stress hydrique. Réutiliser davantage les eaux usées sous réserve de leur qualité constitue un autre levier à explorer. Il est important de pouvoir jouer dans le même temps sur la demande en eau pour réduire les besoins du secteur en adaptant les systèmes de culture. Cette adaptation est une condition importante pour rendre les nouvelles infrastructures hydrauliques acceptables et limiter les conflits autour des usages de la ressource en eau. Amplifier les efforts de déploiement de projets territoriaux de gestion de l'eau (PTGE) constitue un levier pour renforcer la concertation autour de la gestion des besoins et ressources en eau au niveau local. Il convient de saluer à cet égard la politique volontariste et équilibrée conduite par le ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation sur la gestion de la ressource en eau, qui rompt avec une longue période d'attentisme de la part des décideurs nationaux.

PROPOSITIONS

- Renforcer les infrastructures de stockage de la ressource en période d'abondance (retenues collinaires, stockage souterrain) en conditionnant les projets à des mesures de réduction des besoins en eau agricole.
- Mobiliser davantage le potentiel de réutilisation des eaux usées sous réserve de leur qualité.

3. Favoriser un accès plus large aux progrès génétiques

Il est important de préserver les ressources génétiques végétales et animales car leur diversité est au fondement des adaptations nécessaires de notre agriculture aux nouvelles conditions climatiques. Assurer la conservation de cette biodiversité cultivée et élevée est un prérequis fondamental pour identifier et conserver les traits génétiques adaptés aux conditions de production à venir dans les filières animales et végétales. On doit à la recherche publique et à des semenciers privés, avec le concours de collectivités et particuliers passionnés, la gestion de 27 collections privées (37 000 plantes). Un Fonds de dotation pour la préservation de la biodiversité des espèces cultivées a récemment été mis en place par ces acteurs pour accompagner ce travail de préservation. Il est important de pouvoir créer et entretenir des collections qui contribuent à enrayer le déclin de la biodiversité. Cette préservation nécessite un engagement financier conjoint mobilisant notamment la recherche publique et privée.

PROPOSITION

- Allouer davantage de moyens à la préservation des ressources génétiques pour accélérer le travail de collection et identification du patrimoine agricole de la France.

Notre agriculture doit pouvoir bénéficier des biotechnologies les plus avancées. L'Europe a fait le choix, il y a vingt ans, de limiter strictement la culture des organismes génétiquement modifiés (OGM). Toute la production agricole française est *de facto* 100 % non-OGM. Ce rapport propose de ne pas rouvrir le débat sur ces OGM pour préserver la différenciation européenne des filières sans OGM. Il ne faudrait pas pour autant assimiler ces OGM et les plantes obtenues par les nouvelles techniques de sélection variétale (*New Breeding Techniques* ou NBT). Il convient en effet d'offrir un cadre favorable à la recherche et à la culture des innovations variétales issues des NBT en

Europe : on ne peut pas refuser aux plantes et aux animaux les technologies que nous autorisons en Europe en recherche médicale pour l'Homme. Il ne faut pas non plus sous-estimer le besoin de pédagogie à mener autour de ces technologies pour éviter la confusion avec les technologies OGM, déjà réglementées au niveau européen et qui font ce que la nature ne pourrait pas faire (comme les croisements entre espèces).

PROPOSITION

- Offrir un cadre favorable à la recherche et à la culture des innovations variétales issues des nouvelles techniques de sélection variétale (NBT) en Europe.

4. Accélérer la baisse de la consommation d'intrants fossiles

Réduire le recours aux intrants fossiles est une voie pour accélérer la marche vers une agriculture plus durable. Il convient cependant de veiller à la maturité et la compétitivité des alternatives existantes pour ne pas plonger les filières et les décideurs dans des impasses techniques et politiques. Il existe des complémentarités entre élevage et culture qui permettent – par la fertilisation organique – de réduire le recours aux intrants azotés fossiles. Il en va de même avec la diversification des rotations à base de légumineuses à graines ou fourragères. Il faut pouvoir activer davantage les leviers permettant de réduire le recours aux engrais azotés fossiles afin de réduire les émissions agricoles de GES.

Accélérer la marche vers un usage raisonné des produits de protection des cultures est essentiel. Il est illusoire de vouloir se passer totalement de la chimie de synthèse à court terme, et la combinaison des solutions – « naturelles » et chimiques de synthèse – est une voie dans laquelle il faut accélérer par la formation des agriculteurs et la recherche sur les alternatives. Il convient donc de mener une revue et un suivi stratégiques des substances

les plus critiques par filière, afin d'identifier les priorités de la recherche et d'évaluer systématiquement le coût/bénéfice des retraits de molécules en amont de la décision. Il convient aussi de se doter de leviers de flexibilité pour pallier les crises à la production avec des procédures de réautorisation encadrées et temporaires dans un souci de pragmatisme. Il faudra néanmoins veiller à mettre en adéquation la politique nationale sur les produits phytosanitaires avec les orientations prises par nos concurrents européens en veillant toutefois à ne pas faire consensus autour du « moins disant ».

PROPOSITION

- Prévoir une revue et un suivi stratégiques des substances les plus critiques par filière pour (i) identifier les priorités de la recherche sur les alternatives et (ii) évaluer systématiquement le coût/bénéfice des retraits en amont de la décision.

Il est important de mieux flécher les investissements en agroéquipements, pour permettre de déployer plus largement une agriculture de précision et réduire ainsi la consommation des intrants (ex : engrais, phytosanitaires) et de la ressource en eau. Or, les aides publiques au renouvellement des équipements demeurent insuffisamment ciblées et entretiennent parfois les errances des choix des agriculteurs dans le renouvellement trop précoce de leur équipement. Il serait pertinent de restreindre davantage les listes de matériel éligible aux aides publiques pour limiter les subventions au matériel le plus performant. Une labellisation des agroéquipements sur la base de leur performance agroécologique pourrait être mise en œuvre pour accompagner ce ciblage. Adopter un suramortissement constitue un autre levier mobilisable. Il est cependant important de restreindre cette incitation fiscale à une partie seulement du coût des agroéquipements. Il est donc proposé de permettre un suramortissement ciblé sur les options technologiques qui permettent de réduire la consommation des intrants ou les astreintes du travail agricole (ex : robot de traite).

PROPOSITIONS

- Cibler davantage les aides publiques aux agroéquipements en fonction de leur performance agroécologique. Une labellisation des agroéquipements pourrait être mise en place à cet égard.
- Adopter un suramortissement des options technologiques permettant un usage plus raisonné des intrants agricoles (phytosanitaires, engrais, eau...).

5. Accompagner les changements de pratiques agricoles en déployant des innovations durables et en valorisant les pratiques vertueuses

1. Amplifier les efforts de recherche pour surmonter les impasses techniques critiques

Une identification des impasses techniques les plus critiques est un préalable indispensable à la mobilisation des moyens nécessaires à leur résolution. Une telle identification doit être conduite au sein de chaque filière par les acteurs concernés, qui sont confrontés à ces impasses liées aux changements climatiques ou à la limitation des intrants, et sont intéressés au déploiement de nouvelles solutions viables et compétitives. Cette revue des impasses techniques les plus critiques doit pouvoir permettre de cibler les efforts de recherche vers les besoins des filières et assurer un débouché aux innovations. Parmi les priorités identifiées pourrait figurer la recherche sur des variétés ou conduites techniques plus adaptées aux nouvelles conditions climatiques. Amplifier les efforts de recherche sur les espèces mineures et importantes pour la transition écologique (comme les légumineuses) est aussi un levier à actionner. Il en va de même de la recherche sur la concentration en protéines des productions nationales pour répondre aux cahiers des charges en alimentation humaine et lutter contre la dépendance aux importations en alimentation animale.

Il s'agit ensuite de concentrer les moyens et les efforts de recherche sur ces impasses les plus critiques. Sur la base du consensus établi au sein de chaque filière, les acteurs industriels seront plus à même d'investir fortement sur ces sujets, rassurés par l'existence de débouchés importants.

Il conviendra également de concentrer les efforts de recherche publique sur ces mêmes sujets, notamment au sein de partenariats public-privé, afin d'en augmenter l'intensité. Des montants importants du plan France Relance pourraient ainsi être fléchés sur ces sujets.

PROPOSITIONS

- Établir une revue des impasses techniques les plus critiques par filière pour cibler les efforts de recherche vers les priorités des filières.
- Développer le partenariat public-privé et concentrer les efforts de recherche publique sur les thématiques prioritaires des filières.

2. Accompagner le développement de modes de production plus durables (HVE, Bio, SIQO...)

Renforcer la place des cahiers des charges plus durables passe par un effort de communication. Il convient de valoriser la pluralité de ces modes de production en prenant en compte la production sous SIQO (dont le mode de production biologique) mais aussi la certification en HVE (en particulier pour son niveau le plus exigeant). Cette communication requiert un effort de pédagogie, pour permettre au grand public de mieux comprendre les contours de ces cahiers des charges parfois méconnus et éviter ainsi les incompréhensions sur les pratiques sous-jacentes.

Il faut renforcer les accompagnements à se lancer dans ces cahiers des charges exigeants. Ces dispositions existent pour des agriculteurs

engagés dans une démarche de changement de pratique ciblée (comme le recours à des produits phytosanitaires) ou plus générale (comme la conversion ou bio ou la certification environnementale). Il existe par exemple un crédit d'impôt pour la certification environnementale (2 500 €) pour soutenir la conversion des agriculteurs dans la démarche. Il est important de pérenniser ces incitations dans la durée et de les cibler davantage sur les niveaux les plus exigeants (comme la « Haute Valeur Environnementale » ou HVE¹²⁵) pour amplifier les conversions et favoriser la transition agricole.

Accompagner le développement du bio est essentiel et passe par plusieurs efforts conjoints.

Il faut encourager la demande qui pourrait atteindre rapidement un plafond pour certains produits. Cette incitation requiert de combler le retard pris sur le calendrier de mise en œuvre des ambitions des EGA sur les approvisionnements en bio des cantines (20 % au 1^{er} janvier 2022). Il faut enfin promouvoir un cahier des charges bio plus exigeant pour lui adosser une exigence de production locale. Porter une refonte de la réglementation européenne sur les étiquetages doit permettre de compléter le logo bio de logos régionaux, ou a minima « origine France ». Ce stimulus de la demande devrait permettre de poursuivre les conversions, mais il vaut veiller à ce que leur progression suive la demande pour ne pas provoquer une destruction de valeur pénalisant le revenu agricole ou les industriels agroalimentaires. Il est préférable de réallouer les éventuels surplus des aides au maintien en soutenant des aides aux investissements dans les exploitations. Il pourrait être utile pour certaines filières de conditionner les aides aux nouvelles conversions à un contrat avec un opérateur aval pour sécuriser le débouché dans une logique de flux tirés.

PROPOSITIONS

- Intensifier la communication et de l'éducation en faveur des modes de production durables.
- Pérenniser les dispositifs de soutien et incitations au développement de cahiers des charges plus exigeants (ex : crédit d'impôt pour la certification « Haute valeur environnementale »).
- Rehausser les exigences du cahier des charges bio en les complétant avec des logos régionaux pour faire valoir autant les produits bio que locaux.
- Réallouer les éventuels surplus d'aides à la conversion vers des aides à l'investissement dans les exploitations bio ou vers des aides au maintien.

3. Accélérer la transition agricole par la rémunération du carbone et des services écosystémiques

La réalisation d'un bilan carbone des exploitations agricoles constitue un préalable pour estimer le potentiel de réduction des GES ou de stockage de carbone de chaque exploitation. Ce diagnostic a pour but de faciliter la transition vers des pratiques bas-carbone. Un « Bon diagnostic carbone » est accessible à tous les agriculteurs installés depuis moins de cinq ans dans le cadre du plan de relance (10 millions d'euros). Ce diagnostic – qui coûte entre 2 000 et 2 500 € par exploitation – est actuellement pris en charge à 90 % par une enveloppe dédiée du plan France Relance. Il pourrait être utile de pérenniser ces aides, en les ciblant vers les filières les plus émettrices de GES et vers celles qui ont le plus haut potentiel de stockage de carbone dans les sols (ex : élevage bovin, grandes cultures). La France pourrait se fixer une ambition symbolique de 100 000 exploitations concernées à l'horizon 2025, avec un bilan et une stratégie bas-carbone adaptés pour le prochain quinquennat. Pour atteindre cette ambition, il faudra accompagner la formation du conseil technique agricole au bilan carbone et aux pratiques bas-carbone.

125 La HVE correspond au niveau de certification environnementale le plus élevé (niveau 3).

PROPOSITIONS

- Accélérer le déploiement des diagnostics carbone des exploitations agricoles. Ce diagnostic pourrait être systématique pour chaque nouvelle installation et fléché en priorité vers les filières les plus émettrices de GES ou à fort potentiel de stockage de carbone (élevage bovin, grandes cultures...).
- Accompagner la formation du conseil technique agricole au bilan carbone pour identifier les leviers de réduction de GES et de stockage de carbone dans les exploitations agricoles.

PROPOSITIONS

- Harmoniser les référentiels de labellisation de projets bas-carbone agricole et leurs méthodes de calcul pour accompagner la structuration du marché des certificats carbone en Europe.
- Créer une plateforme de mise en relation de l'offre et de la demande de compensation carbone avec une incitation pour les entreprises françaises à se décarboner en recourant au carbone agricole et forestier local.

Accélérer la structuration du marché agricole de la compensation carbone est un levier pour répondre aux ambitions de décarbonation volontaire des acteurs économiques (collectivités, entreprises).

Il existe de nombreux standards privés et publics pour certifier des projets bas-carbone, parmi lesquels le label bas-carbone (LBC). Une harmonisation des référentiels de labellisation de projets bas-carbone est un préalable pour accompagner la structuration du marché du carbone agricole en Europe. De nombreuses entreprises entreprennent de décarboner leurs activités en réduisant et en compensant leurs émissions. Cette compensation volontaire passe par des achats de certificats issus de projets bas-carbone. Il faut pouvoir développer des incitations suffisantes pour que ces investissements puissent se porter sur le carbone forestier et/ou agricole local plutôt que sur des projets internationaux de reforestation dans le cadre de la politique RSE des entreprises. Cette rémunération du carbone agricole valoriserait la transition des pratiques agricoles en faveur du climat tout en permettant à des entreprises de se décarboner grâce au financement de projets bas-carbone (ex : replantation de haies). Pour ce faire, il faut pouvoir mettre en relation une offre de carbone agricole et une demande de compensation grâce à une plateforme.

De nombreux autres services sont rendus par le secteur agricole à la société.

La Ferme France rend de nombreux services écosystémiques à titre gratuit (ex : entretien des paysages), et elle pourrait en rendre davantage. La rémunération des services environnementaux constitue une voie de valorisation des pratiques vertueuses et d'accompagnement de la transition agricole. Ce sont probablement les collectivités et les établissements publics (ex : parcs nationaux) qui demeurent les mieux placés pour initier le mouvement et mettre en place des contrats qui bénéficient à tous (qualité des eaux, préservation de la biodiversité). Des entreprises pourraient recourir à cette contractualisation avec le monde agricole pour atteindre certaines exigences des cahiers des charges de leurs produits ou dans le cadre de leur politique RSE. Un observatoire des paiements pour services environnementaux (PSE) pourrait être mis en place pour recenser les dispositifs existants et recenser les bonnes pratiques de contractualisation entre le monde agricole et les parties prenantes (collectivités, entreprises...) en France et à l'étranger.

Des exemples européens fournissent des pistes quant à la manière de faire émerger des modèles de rémunération pérenne des services écosystémiques rendus par les agriculteurs. Pour faire émerger ces modèles, il est nécessaire d'accepter une dose de tâtonnement : en France, le centre d'études et de prospective du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation notait qu'il existait d'ores et déjà une soixantaine de mécanismes de PSE¹²⁶.

Parmi ces dispositifs, la protection ou la restauration de haies bocagères est régulièrement mentionnée. À partir de ces tâtonnements et du nécessaire foisonnement d'initiatives, des principes communs commencent à émerger à l'échelle européenne : articulation des PSE avec d'autres outils de lutte contre la dégradation des écosystèmes (compensations, taxes et réglementations), articulation avec d'autres fournisseurs potentiels de services écosystémiques si les agriculteurs ne sont pas les seuls concernés, sécurisation des droits d'usage des agriculteurs pour la mise en œuvre des actions. Les collectivités locales et l'État ont un rôle essentiel à jouer pour traduire ces principes en pratique, au-delà de leur rôle de financeur. Néanmoins, des entreprises privées non-agricoles peuvent également avoir intérêt à devenir actrices des PSE : dans le cadre de leur politique de RSE (responsabilité sociétale des entreprises), voire en lien direct avec leur cœur de métier (par exemple s'agissant des entreprises dans le domaine de l'eau). Il faudra pouvoir imaginer au préalable des indicateurs fiables à même d'évaluer la santé des sols et la protection des biens communs (eau, biodiversité...). En outre, il conviendra de prendre en compte ces externalités dans la comptabilité des exploitations, afin de faciliter la rémunération des pratiques les plus vertueuses.

PROPOSITION

- Créer un observatoire des paiements pour services environnementaux publics et privés en France et à l'étranger et recenser les bonnes pratiques de contractualisation entre le monde agricole et les parties prenantes (entreprises, collectivités...).

4. Refondre les outils de gestion des risques pour gagner en résilience

La gestion des risques agricoles et la réduction de la sensibilité des exploitations aux risques passe par une prévention accrue et une indemnisation. Nous ne reviendrons pas sur les autres mesures de ce rapport qui doivent permettre de mieux gérer les risques, comme la diversification des productions/revenus ou la préservation des moyens de production agricole. Un produit de protection des cultures utilisé avec parcimonie ou une infrastructure hydraulique demeurent les meilleures assurances contre de mauvaises récoltes pour un agriculteur.

Réformer les assurances agricoles constitue un besoin impérieux car les outils actuels de gestion des risques arrivent en bout de course dans un contexte de multiplication des aléas. Une répartition claire des responsabilités est à construire entre les acteurs concernés (agriculteurs, assureurs, État) en fonction de l'intensité des risques climatiques. C'est le sens des annonces récentes faites par le président de la République, Emmanuel Macron. Il existe bien entendu des aléas interannuels inhérents aux activités agricoles, et c'est à la gestion individuelle des exploitations de prendre en charge ces risques de faible intensité. Il faudra également compter sur les assurances multirisque climatique (MRC) subventionnées pour mutualiser les risques de moyenne intensité entre territoires et filières. Il faudra veiller à rendre ces MRC plus simples et attractives pour les agriculteurs. Il est important de maintenir une couverture financée par la solidarité nationale pour les risques catastrophiques et non assurables. Ce filet de sécurité en dernier recours requiert de fournir aux exploitations en péril les moyens leur permettant de rebondir vers des systèmes de production plus résilients aux aléas.

PROPOSITIONS

- Réformer les assurances et le régime des calamités agricoles en répartissant clairement les responsabilités en fonction de l'intensité des risques climatiques. Cette réforme doit rendre la gestion du risque plus simple et attractive pour les agriculteurs en étendant son parapluie à toutes les orientations techniques.
- Créer une gouvernance tripartite de la gestion des risques agricoles en associant les pouvoirs publics (État), la profession agricole et les (ré)assureurs.

Renforcer la capacité des entreprises agricoles à épargner par précaution est également une voie à approfondir. Une Déduction pour épargne de précaution (DEP) permet actuellement aux agriculteurs de constituer une épargne professionnelle (y compris sous forme de stocks) les bonnes années afin de lisser les revenus de leur exploitation. Un agriculteur a dix ans pour réintégrer tout ou partie de cette épargne de précaution dans la trésorerie de son exploitation. Aussi, la bonification du plafond de cette épargne pour les agriculteurs couverts par une assurance inciterait davantage la profession à se couvrir.

PROPOSITION

- Bonifier le plafond de la Déduction pour épargne de précaution (DEP) possible pour les agriculteurs couverts par une assurance, pour inciter les agriculteurs à se couvrir.

6. Accélérer la marche vers une alimentation durable et de qualité, accessible au plus grand nombre et qui mette en valeur les produits frais et d'origine française

1. Amplifier les efforts de lutte contre la précarité et le gaspillage alimentaires

Une alimentation durable doit pouvoir bénéficier au plus grand nombre. Ce constat invite à amplifier la lutte contre la précarité alimentaire, et en particulier dans le contexte économique et social actuel. Il existe un Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) qui est essentiel aux associations qui luttent contre la précarité alimentaire (il représente 17% des approvisionnements des Banques Alimentaires). Or, il existe des dysfonctionnements en France sur le recours à ces aides européennes, en raison de cahiers des charges trop contraignants (ex : produits éligibles) et de retards de livraison. Il est important que la France remette à plat les circuits de distribution des aides du FEAD pour s'assurer que ces crédits européens bénéficient effectivement aux précaires alimentaires. Reste le débat sur les « chèques alimentaires » pour les plus précaires, qui suscite de nombreuses réactions sur leur montant, leur éligibilité (public, produits, lieux de consommation...) et leur gestion. Circonscrire le public et les produits cibles tout en proposant un accompagnement social complet est indispensable pour que ce dispositif bénéficie effectivement à une alimentation plus durable des publics précaires. Ce rapport propose une expérimentation des chèques alimentaires à l'échelle locale pour évaluer leur pertinence.

PROPOSITIONS

- Remettre à plat les circuits de distribution des aides du Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) en France, pour que tous les crédits puissent être effectivement alloués aux précaires alimentaires.
- Mener une expérimentation locale de distribution de chèques alimentaires autour de publics et de produits ciblés. Cette distribution devra être accompagnée de mesures permettant un accompagnement social des bénéficiaires.

Il est important de renforcer la lutte contre le gaspillage alimentaire.

Dans sa stratégie « Farm to Fork », la Commission européenne identifie la révision des mentions suremballage comme un levier important. Il existe en France une distinction entre la date limite de consommation (DLC ou « À consommer jusqu'au ») et la date de durabilité minimale (DDM ou « À consommer de préférence jusqu'au »), mais leurs contours demeurent trop peu lisibles et leur harmonisation trop imparfaite. Ce rapport recommande que la France porte une révision des dates de consommation dans la révision à venir de la directive « INCO ». Il faudra ensuite faire œuvre de pédagogie pour que le consommateur se familiarise avec ces nouveaux affichages.

PROPOSITION

- Revoir les mentions suremballage pour limiter le gaspillage alimentaire sans compromettre la sécurité sanitaire des aliments. Il faut aller dans le sens de leur harmonisation (ex : entre catégories de produits) et de leur lisibilité pour le consommateur.

2. Renforcer la transparence alimentaire par le déploiement des étiquetages

Le renforcement de la transparence constitue un levier d'orientation des consommateurs vers une alimentation durable. Informer le consommateur par un étiquetage des produits alimentaires permet de le responsabiliser et de guider ses choix de consommation.

Cette transparence passe par un étiquetage nutritionnel plus abouti.

Il existe en France un étiquetage nutritionnel (Nutriscore) avec une notation de A à E, connue de plus de 9 Français sur 10. Apposer le Nutriscore sur un produit demeure optionnel, en dépit de la mobilisation croissante des entreprises agroalimentaires (plus de 500) et des distributeurs dans la démarche¹²⁷. Cet étiquetage pourrait être rendu obligatoire sur tous les produits alimentaires (y compris les produits préparés et transformés) et tous produits de distribution confondus (y compris en restauration hors domicile). Le Nutriscore oriente les consommateurs vers les produits les mieux notés et invite ainsi les fabricants à améliorer leurs recettes dans la mesure du possible. Une réévaluation de sa méthode de calcul est un prérequis avant de le rendre obligatoire. Il est important de pouvoir prendre en compte dans son calcul les spécificités des produits du terroir à recette fixe (comme les fromages AOP) et les portions individuelles ingérées, car notre alimentation est aussi une consommation plaisir. Cette obligation est à porter en priorité au niveau européen. On rappellera que ce dispositif a été adopté par six États en Europe (Belgique, Espagne, Allemagne, Pays-Bas Luxembourg et Suisse) mais que sa généralisation demeure encore contestée par certains de nos partenaires européens. Il ne faut pas sous-estimer le travail de pédagogie à mener auprès du consommateur pour mettre le Nutriscore au service de régimes alimentaires équilibrés et diversifiés.

127 Santé publique France, 2021.

PROPOSITIONS

- Réévaluer la méthode de calcul Nutriscore est un préalable avant de le rendre obligatoire sur tous les produits (y compris les produits préparés et transformés) et dans tous les circuits de distribution (y compris en restauration hors domicile).
- Harmoniser les affichages nutritionnels au niveau européen en portant une extension du Nutriscore en Europe.

Le renforcement de la transparence alimentaire devra passer par la mention de l'origine des produits.

Il existe trop peu de marges de manœuvre dans le cadre du marché unique européen pour mettre en avant le « made in France ». À ce jour, il faut remplir deux conditions distinctes pour permettre un étiquetage géographique¹²⁸. Une majorité de consommateurs doit attacher une importance significative à cette information, et un lien avéré doit exister entre origine géographique et propriétés du produit. Cette seconde condition est la plus bloquante hors produits du terroir (ex : SIQO). Ces obstacles heurtent les préférences collectives des consommateurs (transparence alimentaire, consommation locale). Il va falloir adopter une attitude offensive visant à faire bouger les lignes en Europe, avec un principe directeur clair : la mention de l'origine nationale doit être rendue obligatoire pour tous les produits alimentaires (y compris les produits transformés) et tous circuits de distribution confondus (y compris en restauration hors foyer). Il faudra également veiller à ce que cette refonte des règles d'affichage contraigne les allégations déceptives (ex : un produit « Transformé en France »). Ces nouvelles mesures devront enfin contribuer à la visibilité de cet affichage, car une origine peut être affichée et trop peu visible pour autant (comme pour la viande en restauration).

PROPOSITIONS

- Porter une révision de l'étiquetage de l'origine en Europe pour rendre obligatoire la mention de l'origine nationale de tous les produits alimentaires tous circuits de distribution confondus (y compris en restauration hors foyer).
- Évaluer l'intérêt et la faisabilité de mise en œuvre de nouveaux étiquetages complémentaires (sur la base du nombre de kilomètres parcourus par exemple, bien-être animal...).

3. Accélérer le déploiement des circuits courts**Accélérer la marche vers une alimentation durable passe, en partie, par la relocalisation de notre alimentation.**

Un approvisionnement en circuits courts est aussi vecteur de revalorisation du revenu agricole. Il est illusoire de vouloir relocaliser toute notre alimentation sans remettre en cause notre goût pour la diversité des produits alimentaires. En effet, notre approvisionnement passe par la coexistence des circuits courts et longs. Des marges de manœuvre persistent dans la promotion du local, qui ressort comme une attente forte des citoyens au sortir de la crise sanitaire – et, en particulier, par la vente directe et les projets alimentaires territoriaux (PAT). Plus de 200 PAT ont été répertoriés en France et une enveloppe de 80 millions d'euros est mobilisée pour soutenir leur développement dans le cadre du plan France Relance. Pourtant, le développement des circuits courts passe aussi par la révision des cahiers des charges de la commande publique, pour valoriser davantage les produits locaux. À cet égard, il serait utile que les contours du « produit local » puissent être définis dans les politiques publiques. Une telle définition, pour être efficace, devra s'appuyer sur des critères pluriels et suffisamment souples, car une définition trop rigide pourrait être contre-productive¹²⁹. Par ailleurs, il faut pouvoir capitaliser sur la plateforme « Frais et

128 Conseil d'État, 10 mars 2021, Groupe Lactalis contre Premier Ministre, arrêt n°404651.

129 CGAAER, P.Dedinger, M.Parant, X.Ory, Rapport n°20074, *Les produits locaux*, janvier 2021, page 5.

Local » initiée par les pouvoirs publics et la profession agricole. Cette initiative recense 8 000 exploitations et points de vente directe. Une campagne de communication ciblée pourrait viser à renforcer la connaissance de l'existence de cette plateforme par le consommateur, en vue de faire connaître et de développer les réseaux de producteurs en circuits courts.

PROPOSITIONS

- Réviser les cahiers des charges de la commande publique pour permettre la prise en compte des critères géographiques et/ou permettant la valorisation des produits locaux.
- Adopter une définition harmonisée du produit « local » à partir de critères pluriels et suffisamment souples.
- Mener une campagne de communication destinée au grand public autour de la plateforme « Frais et Local » pour faire connaître et développer les circuits courts et la vente directe.

4. Education alimentaire : sensibiliser à une alimentation saine et durable

Il est important de pouvoir sensibiliser les consommateurs et citoyens à une alimentation plus saine et durable. Prendre davantage en compte les questions agricoles et alimentaires dans les enseignements scolaires ressort souvent comme une demande forte du monde agricole pour permettre aux élèves de se réapproprier une culture agricole et alimentaire. Nul besoin de leur dédier de nouveaux enseignements, car il est illusoire de tout demander à l'école. Pour autant, il pourrait être utile de renforcer la place des connaissances de base sur notre alimentation et notre agriculture dans les enseignements scolaires (ex : cas pratiques).

Une campagne de sensibilisation à une alimentation saine et durable est un levier à mobiliser. Cette campagne pourrait mettre en avant la

consommation de produits frais, de saison et locaux. Cette campagne devra chercher à valoriser les initiatives existantes comme la bannière « Plus près de vous et de vos goûts » ou la plateforme « Frais et local ». Une communication autour de ces dispositifs récents permettrait de les faire plus largement connaître du grand public.

PROPOSITION

- Renforcer les campagnes de sensibilisation à une alimentation saine et durable. Ces campagnes pourraient cibler davantage la consommation de produits frais, de saison et locaux.

Un encadrement plus strict de la publicité de certains aliments pourrait être proposé. Ces restrictions pourraient cibler les produits trop riches (gras, sucre, sel). Le Royaume-Uni devrait limiter la publicité pour ce type de produits en journée (avant 21h) à compter de 2023. Cette restriction concerne également les publicités en ligne et les formes payantes du marketing numérique. Une telle réflexion pourrait être menée en France, pour des produits et selon des modalités qui restent à définir. Il pourrait être pertinent de cibler en particulier les contenus publicitaires destinés aux enfants.

PROPOSITION

- Restreindre la publicité pour les aliments qui ne correspondent manifestement pas aux recommandations nutritionnelles (radio, TV, internet), et en particulier celle ciblant les enfants.

Rappeler que notre alimentation fait partie intégrante de notre culture participe de cette éducation alimentaire. À ce titre, il pourrait être utile de mobiliser le « Pass Culture ». Ce dispositif est désormais accessible à tous

les jeunes de 18 ans en France, sans condition de ressources. Il permet à chaque jeune de bénéficier de 300 euros maximum pour acheter des biens (ex : livres) ou services culturels (ex : cours de pratique artistique). Ce rapport recommande de rendre la culture alimentaire (ex : cours de cuisine) et agricole (ex : visite de fermes) éligible au « Pass Culture ».

PROPOSITIONS

- Rendre la culture alimentaire (ex : stages de cuisine) et agricole (ex : visites de fermes) éligible au « Pass Culture ».

CONCLUSION

Le constat de l'importance de la souveraineté alimentaire est de plus en plus partagé. La réduction de notre excédent commercial en matière agricole et alimentaire à quelques filières très performantes à l'export, comme le vin ou les céréales, pose question. Il en va de même de la réduction du taux d'auto-apvisionnement pour certaines filières, comme les fruits et légumes. Dans le même temps, les performances d'autres agricultures européennes peuvent laisser penser que l'agriculture française connaît aujourd'hui, et avec dix à vingt ans de retard, la même trajectoire que celle de notre industrie. La question de la compétitivité de certaines filières ne peut donc être éludée.

La crise de la Covid-19 a cependant rappelé la résilience de notre secteur agro-alimentaire, en même temps que l'attachement des Français à leurs agriculteurs. Les systèmes de production, de transformation et de commercialisation se sont révélés suffisamment solides et souples, y compris au plus fort de la crise au printemps 2020. Le temps retrouvé qu'a permis le télétravail, chez soi et en famille, pour les professions qui le permettaient, a pu confirmer le goût d'un certain art de vivre à la française. La crise que nous traversons offre l'opportunité d'un nouveau départ et d'une nouvelle relation des Français à leur agriculture.

Il importe donc de définir un nouveau récit et de redonner du sens. La souveraineté alimentaire a un premier pilier, la sécurité alimentaire : les décennies d'après-guerre ont permis la reconquête de cette souveraineté-là, par une forte augmentation de la production et des rendements (vers 1950-1980). Néanmoins, la souveraineté alimentaire désigne également l'alignement du système alimentaire avec des préférences collectives, tant en matière d'alimentation qu'au-delà (environnement, santé, territoires, etc.). La période post-Covid et les décennies qui suivent (2020-2050) pourraient être celles d'une transition vers une agriculture qui réponde à ces préférences collectives. C'est ce nouveau récit qu'il importe d'ancrer.

Les acteurs du secteur constituent évidemment le maillon central de cette transition, à commencer par les agriculteurs. Le renouvellement des modes de faire et des modes de penser a déjà commencé : dans les fermes, dans les laboratoires de recherche, chez les industriels de la transformation et chez les distributeurs. Le changement d'attitude très fort des jeunes dans les établissements de formation représente, à cet titre, un gage de la pérennité de ces transformations.

La puissance publique devra également soutenir les transitions. Les orientations récentes de la Commission européenne à propos du *Green Deal* vont créer une pression sur les producteurs à relativement brève échéance. Elles supposent des efforts et des investissements importants qui doivent donc être partagés. Aussi, la création d'outils nationaux complémentaires à la seule PAC doit être envisagée, par exemple à travers la mise en place d'un Fonds national de transition agricole.

150

Mais c'est aussi dans la cohérence des comportements d'achat que se trouve l'une des clés. Le prix reste, bien entendu, une variable fondamentale dans l'achat alimentaire, et ce quel que soit le type d'acheteur (individuel, public, privé). Il est pourtant possible de faire mieux : en matière de rémunération des producteurs dans certaines filières, en achetant mieux dans la restauration collective et en développant des plans alimentaires territoriaux cohérents, en encourageant les citoyens à s'informer et à devenir acteurs de leur alimentation. Cette révolution a déjà commencé et ne doit pas concerner que les plus nantis. Elle est au cœur du contrat de confiance qui devra unir demain agriculture et société.

ANNEXE 1

FILIÈRES AGRICOLES



FILIÈRE CÉRÉALIÈRE

La France, 1^{er} producteur de céréales de l'Union européenne

Chiffres clés

- La filière céréalière occupe 50 % des terres arables françaises :
 - 9 millions d'hectares ;
 - 71 millions de tonnes de céréales produites par an.
- 5 principales espèces produites :
 - Blé tendre (37 Mt/an) dont 50 % destiné à l'alimentation animale ;
 - Mais (14 Mt/an) ;
 - Orge (11 Mt/an) ;
 - Blé dur (2 Mt/an) ;
 - Triticale (2 Mt/an).

Acteurs clés

- 326 000 producteurs.
- Collecteurs (250 coopératives et négociants chargés de l'achat, du stockage et de la commercialisation des céréales).
- Transformateurs : Soufflet (4 milliards d'euros), Vivescia, 3,2 milliards d'euros de chiffre d'affaires.

151

Enjeux et Tendances

• Compétitivité.

- 1^{er} producteur de céréales de l'Union européenne.
- 6^e exportateur mondial de céréales.

• Satisfaction des consommateurs.

- Quantitativement (accroissement de la population).
- Qualitativement (traçabilité et qualité des produits).

• Impact du COVID-19.

- Flambée des prix des matières premières (2021-2020 : + 39,7 % indice FAO des prix des produits alimentaires) expliquée par la hausse de la demande pour l'exportation (notamment de la part de la Chine qui a importé des céréales pour reconstituer ses stocks).

Orientations identifiées dans le débat public

• Garantir un niveau de production de céréales croissant.

- En investissant dans la recherche et le développement de céréales hybrides plus résistants aux changements climatiques (ex : grains résistants au froid, système racinaire plus profond) et garantissant un meilleur rendement (ex : production de plus de grains par épis).

• Répondre aux nouvelles contraintes environnementales et réglementaires.

- En restaurant le dialogue entre les acteurs de la filière et les instances étatiques et européennes.
- En construisant des normes qui concilient les besoins nutritionnels croissants des citoyens avec les réglementations environnementales (ex : utilisation de pesticides ou de la fertilisation azotée).

• Répondre à la demande des consommateurs pour des produits sains, abordables et de bonne qualité nutritionnelle.

- En restructurant la filiale céréalière afin de mieux faire remonter les signaux des citoyens aux producteurs initiaux.
- En coordonnant les flux de produits et d'informations de manière transparente.



FILIÈRE FRUITS ET LÉGUMES

La France, 3^e producteur de fruits et légumes de l'Union européenne

Chiffres clés

- Les fruits et légumes (y compris pommes de terre) représentent 11 % de l'agriculture française (8,1 milliards d'euros à la production et 530 000 hectares).
- 15 millions de tonnes produites par an :
 - 5 Mt de légumes /an (dont 14 % en tomates et 10 % en carotte) ;
 - 3 Mt de fruits /an ;
 - 7 Mt de pommes de terre /an.
- 39 % de la production nationale de légumes (notamment haricot, petit pois) et 15 % de celle de fruits (pruneau) sont transformés¹³⁰.

Acteurs clés

- Plus de 78 000 producteurs de fruits et légumes regroupés en 221 organisations de producteurs (70 % en coopératives ou SICA).
- Industries de transformation : Bonduelle (2,7 milliards d'euros) ; Andros (2,2 milliards d'euros).
- Distributeurs : Primeurs (11 000) ou Grandes surfaces frais (Groupe Prosol : 2,4 milliards d'euros) ou Grande distribution (E. Leclerc : 48 milliards d'euros ; Intermarché : 32 milliards d'euros).

Enjeux et Tendances

• Compétitivité.

¹³⁰ Source : Agreste, agriculture.gouv, 1^{er} juillet 2021 ; Eurostat / USDA, Campagne 2019/20 ; FAO ; Note : Mt (Million de tonnes).

- 3^e producteur de fruits et légumes dans l'Union européenne (1^{er} fabricant de légumes en conserve et 2^e fabricant de légumes surgelés).
- 1^{er} exportateur mondial de pommes de terre à l'état frais.
- Forte dépendance aux importations (57 % des fraises et des tomates, 60 % des courgettes) et baisse progressive du volume d'exportations.

• Impact du COVID-19.

- Hausse inédite des prix des fruits et légumes frais (+ 14 % et + 24 % au T2 2020) expliquée par une chute de l'offre (fermeture des frontières entraînant une baisse des importations et une pénurie de main d'œuvre de travailleurs détachés) prolongée au sortir de la crise par une météo peu clémente.
- Croissance positive pour les industries de transformation et les GMS (conserves privilégiées pendant l'épidémie et fermeture des marchés).

Orientations identifiées dans le débat public

• Adapter la production aux habitudes alimentaires des ménages et à leur pouvoir d'achat.

- En développant des fermes biologiques (seulement 12 % en 2020).
- En instaurant un véritable plan de soutien national à la filière¹³¹ pour les 10 prochaines années (avec notamment la reprise en main du projet « Fruits et légumes à l'école »).

• Réduire notre dépendance aux importations et aux aléas climatiques.

- En recentrant les investissements sur la recherche variétale, la non-utilisation des pesticides et la robotisation (400 programmes en cours).
- En adaptant les cultures (ex : culture de la patate douce avec des semences hybrides).

• Renforcer le lien entre pouvoirs publics et acteurs de la filière.

- En facilitant le dialogue entre les parties prenantes (fragmentées).

- En confiant aux régions la gestion de l'enveloppe d'aide européenne de 18 millions¹³².



VITICULTURE

La France, 1^{er} producteur de vin mondial (en valeur)

Chiffres clés

- Vigne cultivée sur 3 % des terres arables françaises :
 - 800 000 hectares de production (dont 50 % de la surface pour du vins AOP¹³³).
- 85 000 exploitations qui produisent :
 - 45 millions d'hectolitres de vin par an en moyenne (17 % du volume mondial) ;
 - Dont 75 % de vins tranquilles, 17 % à destination des eaux de vie et 8 % effervescents.
- 75 % du chiffre d'affaires de la filière réalisé sur le marché domestique (60 % en GMS, 10 % via les cavistes, 30 % via les professionnels de la restauration) et 25 % réalisé à l'export (États-Unis, Chine).

Acteurs clés

- 2 acteurs clés organisés en interprofession régionale sur l'ensemble des bassins viticoles :
 - Caves particulières et coopératives (880 dont : Uccoar (59 millions d'euros), Foncalieu (51 millions d'euros)) ;

¹³² Source : FranceAgriMer ; Xerfi « La négoce des fruits et légumes », « Les primeurs », Campagne 2019/20 ; Haut Conseil de la Coopération Agricole ; Note : Mt (Million de tonnes), GMS (Grande et moyenne surface).

¹³³ Vins de France d'appellation d'origine protégée (AOP) vs. Vins de France sans indication géographique (IG) vs. Vins de France à indication géographique protégée (IGP).

- Négociants (ou maisons de vin) (234 professionnels) : Groupe Castel (6 milliards d'euros), AdVini (267 millions d'euros), Grands Chais de France (1,1 milliard d'euros).
- Distributeurs (grande distribution alimentaire, détaillants spécialisés et sites internet).

Enjeux et Tendances

- **Compétitivité.**
 - 2^e producteur mondial de vins (derrière l'Italie mais 1^{er} en valeur).
 - 10 % de la surface mondiale de cuve.
 - Suspension de la taxe douanière américaine sur les vins français en 2019 (25 % vs. 10 %).
- **Baisse conjoncturelle et structurelle de la consommation de vin.**
 - COVID-19 : Assèchement de la demande de la part des professionnels (fermeture des bars et restaurants) et chute de la demande à l'exportation (-6,7 % 2021-2020 mais retour à la normale prévu pour 2022) qui ont conduit 20 % des établissements vinicoles à arrêter la production au T2 2020.
 - Tendances auxquelles s'ajoute le gel des récoltes du printemps 2021.
 - Baisse structurelle de la consommation de vins tranquilles sur le marché domestique et concurrence croissante de substituts (bière).
- **Difficulté à relancer la croissance.**
 - Une croissance principalement tirée par la valorisation des bouteilles (stratégie qui n'est plus pertinente dans la mesure où 78 % des vins tranquilles sont des bouteilles à moins de 3 €).
 - Seconde stratégie consistant à capter plus de marge en contournant les intermédiaires (lien direct entre producteurs de vin et centrales d'achats des grands distributeurs).

Orientations identifiées dans le débat public

- **Contrer les effets moyen-long terme de la crise du COVID-19.**
 - En poursuivant les aides publiques à la filière (plan de 246 millions d'euros annoncé en juillet 2020).
 - En mettant en place le programme national de l'OCM vitivinicole¹³⁴.
- **Préserver nos parts de marché face à la concurrence internationale** (vins européens, Américains, Australiens et Chiliens).
- **Relancer une croissance domestique.**
 - En valorisant la production actuelle avec des cépages innovants (vins bios, sans sulfite, vegans, responsable).
 - En développant de nouveaux produits comme des vins sans alcools (Le petit Béret) et des vins faiblement alcoolisés (Moderato).



FILIÈRE BOVINE – PRODUCTION DE LAIT

La France, 2^e producteur de lait de vache de l'Union européenne

Chiffres clés

- 3,7 millions de vaches laitières.
- 62 000 exploitations laitières (diminution constante).
- 25 millions de tonnes de lait sont produites chaque année.
 - 90 % du lait produit est transformé en fromages frais ou affinés (la vente directe de lait est exceptionnelle).
 - 25 milliards d'euros de chiffre d'affaire dont 7 milliards d'euros à l'export.

¹³⁴ Programme national de l'organisation commune de marché (OCM) vitivinicole, renouvelé jusqu'en 2023.

Acteurs clés

- Acteurs regroupés au sein de l'interprofession : le CNIEL.
 - Producteurs de lait qui exploitent les vaches laitières (principalement situés dans le « croissant laitier »¹³⁵).
 - Entreprises privées et coopératives qui transforment le lait en produit laitier. 4 grands groupes industriels collectent 62 % du lait de vache : Danone (16 milliards d'euros), Lactalis (18 milliards d'euros), Sodiaal (5 milliards d'euros), Savencia (5 milliards d'euros).

Enjeux et Tendances

- **Compétitivité.**
 - 2^e producteur européen de lait de vache derrière l'Allemagne.
 - Perte de part de marché depuis plusieurs années.
- **Tendances structurelles.**
 - Baisse structurelle des ventes de lait depuis une dizaine d'année (-3 % par an malgré un léger rebond en 2020) expliquée par une diminution du nombre d'éleveurs laitiers ainsi qu'une baisse de la demande domestique et internationale (embargo russe sur les produits laitiers européens depuis 2014).
 - Baisse structurelle des prix du lait (depuis la fin des quotas laitiers de 2015 et malgré la revalorisation à la suite de la loi EGalim) alors que les coûts de production continuent d'augmenter (+8 % en 2020).
- **Impact du COVID-19.**
 - Croissance des ventes pour les entreprises de transformation alors que les petites structures indépendantes ont plus de difficulté.
- **Volonté des leaders industriels du secteur de réduire leur dépendance au marché domestique.**
 - Via des investissements *in situ* hors France (ex : Danone renforce ses capacités de production sur le sol Chinois, Lactalis rachète

9 concurrents étrangers).

Orientations identifiées dans le débat public

- **Soutenir et accompagner les producteurs et exploitants laitiers**
 - En leur fournissant des indicateurs fiables sur l'évolution du marché (forte volatilité).
 - En les accompagnant dans le respect des enjeux environnementaux (bien-être animal et réduction de l'empreinte par tête).
- **Relancer le marché domestique.**
 - En intensifiant la recherche et le développement de la gamme de produits laitiers.
 - En relançant les investissements industriels en France.
- **Rétablir la compétitivité française dans un contexte de compétition internationale croissante.**
 - En ciblant les aides publiques et les aides européennes destinées aux éleveurs laitiers.
 - En garantissant une compétitivité prix (seulement possible via la baisse des coûts de production).



FILIÈRE BOVINE – PRODUCTION DE VIANDE

La France, 1^{er} producteur européen de viande bovine

Chiffres clés

- 142 500 élevages en France pour un effectif de 17,8 millions de bovins en 2021 (-2 % vs. 2020).
 - 1,4 million de TEC (tonnes équivalent carcasse).
- Les gros bovins représentent 85 % de la production, les veaux de boucherie 15 %.

135 Croissant laitier : Pays de Loire au Massif Central, en passant par la Bretagne, la Normandie, le Nord et les plaines de l'Est. FranceAgriMer ; CNIEL ; Xerfi, *La Fabrication des produits laitiers*, Juin 2021.

- 9,9 milliards d'euros de chiffre d'affaires en sortie d'industrie dont 1,3 milliard d'euros pour l'export d'animaux vivants.
- 3^e espèce la plus consommée après le porc et les volailles.

Acteurs clés

- Éleveurs et abatteurs.
- Groupes industriels et transformateurs de viande bovine : Bigard (4,2 milliards d'euros), Les Mousquetaires (45,3 milliards d'euros), Terrena (4,9 milliards d'euros).
- Distributeurs : Grandes surfaces (50 %), Restauration hors foyer (35 %), Circuits spécialisés (15 %).

Enjeux et Tendances

- **Compétitivité.**
 - La France est le 1^{er} producteur européen de viande bovine (y compris viande de veau) devant l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Italie.
 - 2^e producteur européen de veaux de boucherie.
- **Filière impactée par la COVID-19.**
 - Le report de la consommation de viande en GMS ne compense pas les pertes en RHF¹³⁶.
 - La renationalisation des marchés de la viande prive les acteurs de relais de croissance à l'internationale (-3,4 % d'exportations vs. 2019).
- **Baisse structurelle de la consommation et de la production de bovins.**
 - Les Français restent les plus gros consommateurs de viande bovine de l'Union européenne malgré une baisse structurelle de la consommation de bovin (moins de structuration des repas, essor du flexitarisme et du véganisme).

- Du côté des producteurs :
 - Baisse du nombre du cheptel depuis 2016 expliquée par un désintérêt pour la profession et une baisse de la demande des abattoirs (-1,7 % TEC vs. 2019) ;
 - La baisse de la consommation entraîne un surstock et donc une dévalorisation (baisse des prix à la production).

Orientations identifiées dans le débat public

- **Atténuer l'impact environnemental de la filière viande française (10% des émissions de gaz à effet de serre).**
 - En favorisant la transition vers des modes d'exploitation moins polluants (utilisation d'engrais naturels, limitation des produits phytosanitaires, production d'énergie renouvelable sur les exploitations...).
- **S'adapter aux nouvelles demandes des consommateurs.**
 - En accompagnant les éleveurs à la mise en place d'engagements sur le bien-être et la santé des animaux (ex : initiatives du groupe Terrena pour le bien-être animal).
 - En facilitant le lien entre les acteurs de la filière pour une meilleure qualité et traçabilité des produits (croissance des exploitations label rouge).
- **Soutenir la compétitivité.**
 - En relançant, post-crise, les exports de bovins à l'international (15 % du C.A. des transformateurs).
 - En réduisant les approvisionnements extérieurs (15 à 20 % de la consommation française).

136 RHF / RHD : restauration hors domicile / foyer ; Anvol : interprofession volaille de chair. FranceAgriMer ; Agreste ; Eurostat ; Interbev, Xerfi, *L'industrie de la viande bovine*, Août 2020.



FILIÈRE AVICOLE – PRODUCTION DE VOLAILLE

La France, 3^e producteur de volaille européen

Chiffres clés

- 9 100 exploitations de volaille de plus de 1 000 têtes (soit un cheptel total de 155,3 millions d'animaux).
- 5,1 milliards d'euros de chiffre d'affaires pour la production de volaille en 2019 (1,72 MTEC¹³⁷).
 - 83 % de poulets et poules, 13 % de dindes, 3 % de canards, 1 % autre (pintades...).
 - 10 % du chiffre d'affaire de la filière réalisé à l'exportation.
- Concentration géographique des élevages : Bretagne et Pays de la Loire.

Acteurs clés

- Élevages et exploitants d'abattoir (9 100 exploitants et 415 abattoirs).
- Industriels de la transformation de volaille (2 leaders principaux) : LDC (4,4 milliards d'euros) et coopérative agricole Terrena (4,8 milliards d'euros).
- Distribution : Grande distribution (60 %), industrie agroalimentaire (24 %) et restauration hors foyer (16 %).

Enjeux et Tendances

- **Compétitivité.**
 - 3^e producteur de volaille européen.
 - 1^{er} producteur dans la filière plein air en Europe.
 - Compétition accrue de la part de la Pologne (1^{er} fabricant européen de volaille qui dispose de nombreux stocks à écouler à des prix plus compétitifs) et du Royaume-Uni.

- **Tendances structurelles.**

- Stabilité de la consommation (+ 0,5 % en 2021) portée par les circuits alternatifs (boucherie, marché) – 3^e pays le plus consommateur de volaille en Europe.
- Évolution des habitudes de consommation (part des produits élaborés (foie gras, dindons) en forte croissance depuis 10 ans et désir de traçabilité.

- **Impact du COVID-19.**

- Année exceptionnelle pour les transformateurs et les GMS : marquée par le report de la consommation hors foyer de volaille. Les ventes des transformateurs demeureront supérieures à leur niveau d'avant crise (+ 2 % de C.A. en 2021) dopées par l'engouement des ménages pour les plats préparés et par la hausse des besoins chinois en volaille importée.
- Pressions déflationnistes des centrales d'achat causées par la dégradation du pouvoir d'achat des français.

Orientations identifiées dans le débat public

- **Maintenir la compétitivité face la concurrence étrangère (baisse des prix du poulet Polonais).**

- En diminuant les importations (qui représentent 45 % des poulets consommés en 2019).
- En renforçant la stratégie de montée en gamme des produits proposés.

- **Renforcer la prise en compte des contraintes environnementales et sanitaires.**

- En développant des filières plus responsables (ex : Pacte Ambition Anvol 2025).
- En développant des modes de production innovants (ex : les éleveurs de la Champagne ont lancé un poulet élevé en plein air avec une alimentation enrichie en huile d'insecte).
- En aidant les éleveurs face aux nouvelles infections (influenza aviaire).

137 EC : tonne équivalent carcasse. FranceAgriMer, Agreste, Xerfi, L'industrie et le marché de la volaille, décembre 2020.

• Répondre aux nouvelles contraintes sociétales et aux demandes des consommateurs.

- En soutenant financièrement la rénovation des poulaillers, couvoirs et abattoirs pour garantir le bien-être animal.
- En continuant de proposer des volailles d'entrée de gamme à un tarif accessible qui répond à la baisse de pouvoir d'achat des français.



VIANDE PORCINE

La France, 3^e producteur de porc de l'Union européenne

Chiffres clés

- Cheptel de 13,2 millions de têtes dont 7 millions de porcs à l'engraissement.
 - 2,2 millions de TEC¹³⁸ de porcs produits par an.
- 6,7 milliards d'euros de C.A. en 2019.
 - 38 % de la production exportée (1,6 milliards d'euros) majoritairement vers le marché intra-UE et vers les pays tiers (Chine, Philippines).
 - 30 % de la consommation importée (1,7 milliard d'euros)
- Concentration de la production dans le Grand-Ouest (Bretagne, Pays de la Loire, Nouvelle-Aquitaine et Normandie).

Acteurs clés

- Éleveurs et abattoirs : 14 000 élevages regroupés dans 32 organisations commerciales/ coopératives avec une concentration des porcs charcutiers dans les 10 plus grosses organisations. 265 abattoirs.
- Transformateurs de viande porcine. 309 entreprises dont 50 % du C.A.

138 TEC : tonne équivalent carcasse. FranceAgriMer, Agreste, Xerfi, L'industrie de la viande de porc, octobre 2020.

provenant de: Groupe Bigard (4,2 milliards d'euros de CA), Cooperl Arc Atlantique (2,5 milliards d'euros), Jean Floc'h (550 millions d'euros).

- Distribution : 52 % GMS, 34 % en boucherie artisanale et 14 % en charcuterie artisanale.

Enjeux et Tendances

• Compétitivité.

- 3^e producteur de porc de l'Union européenne.
- Cadre européen très concurrentiel qui a poussé la filière à se concentrer sur des élevages moins nombreux et plus professionnels.

• Tendance structurelle.

- Marché domestique :
 - Décroissance depuis 2000 du nombre de têtes mais hausse du poids moyen des bêtes abattues ;
 - Érosion de la consommation des ménages même si le porc reste la première espèce consommée ;
 - Le prix de la production des porcins s'est envolé en 2019 (+ 21,9 %) à la suite des dégâts de la peste porcine africaine dans les autres pays exportateurs.
- À l'international : chiffre d'affaires tiré par les exportations (demande chinoise forte).

• Impact du COVID-19.

- Malgré l'augmentation de la consommation des ménages (report de la consommation RHF vers les GMS), le marché domestique et le marché à l'exportation se dégradent à la suite des mesures sanitaires (fermeture des restaurants et des frontières).

Orientations identifiées dans le débat public

• Relancer les exportations à l'international.

- En misant sur la qualité (les labels et la traçabilité), la gamme et la notoriété du porc.
- En investissant dans les capacités de production (plus d'éleveurs

et de têtes) pour répondre à la demande étrangère.

- **S'adapter aux nouveaux modes de consommation et relancer la croissance domestique.**

→ En investissant dans la production de porcs biologiques, élevés en plein air et sans antibiotique (ex : Jean Floc'h et sa marque Quillard & Fils). Stratégie de montée en gamme qui permet de mieux valoriser la production et d'attirer de nouveaux consommateurs (+ 12.9 % en valeur).

- **Soutenir les exploitants lors de la mise en place des nouvelles réglementations.**

→ L'interdiction de la castration des porcelets dès le 1^{er} janvier 2022 devrait entraîner des distorsions de concurrence (surcoût engendré par la castration sous anesthésie).

→ 30 % pour des produits non-alimentaires (alcool, éthanol, biocarburants et industrie pharmaceutique).

Acteurs clés

- Exploitations agricoles de betteraves (26 000 planteurs) et exploitations agricoles de canne à sucre.
- Industriels du sucre : Tereos (4,5 milliards d'euros) et Cristal Union (1,6 milliards d'euros) dominent le secteur.
- Distributeurs : grande surface, industries pharmaceutiques.

Enjeux et Tendances

- **Compétitivité.**

- 1^{er} producteur de sucre de betterave dans l'Union européenne.
- La fin des quotas européens et la libéralisation du marché du sucre en octobre 2017 s'est traduite par un effondrement des prix.
- Les exportations de sucre se sont effondrées en 2019 (-26 %) due à une hausse de la concurrence.

- **Impact du COVID-19.**

- Résistance de la filière (+ 15 % au T1 2020) avec une hausse de la demande durant le confinement (+ 30 % des ventes en valeur) qui a largement compensé le manque à gagner des sucriers (effondrement de la demande de la RHF). La remontée des cours européens a entraîné la hausse des prix du sucre pour une augmentation totale de 4 % du C.A. des sucriers.
- Relais de croissance des sucriers dans l'industrie pharmaceutique.

- **Moindre disponibilité des matières premières depuis 2020 (virus de la jaunisse).**

- Baisse de 16 % des récoltes en 2020 causée par la jaunisse (incapacité de la plante à générer de la photosynthèse).
- Le gouvernement a autorisé des dérogations pour l'utilisation des néonicotinoïdes (insecticides puissants au fort impact environnemental).



FILIÈRE DU SUCRE

La France, 1^{er} producteur de sucre de betterave dans l'Union européenne

Chiffres clés

- 5,2 millions de tonnes de sucre produites chaque année en France (3 milliards d'euros de chiffre d'affaires)¹³⁹.
 - 5 Mt de sucre de betterave (25 sucreries en métropole) sur 450 000 hectares cultivés.
 - 0,24 Mt de sucre de canne (5 usines dans les départements d'Outre-mer) sur 40 050 hectares.
- 3 types de débouchés :
 - 10 % en utilisation directe (sucre en poudre) ;
 - 60 % en produits transformés (boissons, produits laitiers) ;

139 Xerfi, *L'industrie du sucre*, décembre 2020 ; SNFS.

Orientations identifiées dans le débat public

- **Accompagner les opérateurs dans la crise de la jaunie.**
 - En trouvant des solutions alternatives aux néonicotinoïdes.
 - En soutenant les opérateurs de la filière sucre-betterave qui risquent de se diriger vers des cultures plus rémunératrices.
- **Assurer une croissance sur le marché domestique (en décroissance depuis 2012).**
 - En facilitant le dialogue entre pouvoirs publics et acteurs privés afin d'assurer la pérennité du secteur lors de la mise en place de régulations de santé publique qui ralentissent la croissance (ex : la taxe soda 2018 qui a fortement impacté la demande de la part des industries agroalimentaires).
 - En investissant sur des débouchés en croissance (secteur pharmaceutique + 6,5 % en 2020).
- **Renforcer la compétitivité française.**
 - En assurant un coût de production compétitif au regard des pays importateurs (Brésil, Inde, Thaïlande).

Chiffres clés

- Cultivées sur 2,5 millions d'hectares, la France produit chaque année 6 millions de tonnes de graines oléoprotéagineuses. La France produit à la fois des oléagineux (colza, tournesol, soja) et des protéagineux (pois, féverole...).
- Principaux débouchés : alimentation humaine (achats des ménages, industries agroalimentaires, restauration), alimentation animale, usages industriels (biodiesel, chimie renouvelable).
 - 1 ha de colza donne 500 litres d'huile alimentaire, 1 900 kg de tourteaux (en substitution au soja importé) et 1 000 litres d'huile à finalité de biocarburants (en substitution de 900 litres de gazole importés).
 - 90 % des foyers français consomment chaque jour des produits issus de la filière.

Acteurs clés

- Producteurs (100 000 livreurs d'oléagineux, 20 000 de protéagineux).
- 600 organismes collecteurs.
- Le Groupe Avril (5,8 milliards d'euros de chiffre d'affaires) est le principal acteur de la filière.

Enjeux et Tendances

- **Compétitivité.**
 - 1^{er} producteur européen de graines oléagineuses/ 1^{er} producteur de protéagineux (pois, féverole...).
 - La France est fortement importatrice d'oléoprotéagineux sous forme de graines ou de coproduits (huiles, tourteaux).
- **Impact de la crise du COVID-19.**
 - Au début de la crise, la demande a été stimulée par les comportements de stockage mais le confinement a provoqué une chute de la demande en biodiesel et en restauration.
 - La reprise de la demande alimentaire et énergétique assure une bonne dynamique depuis la fin des confinements.



FILIÈRE DES OLÉOPROTÉAGINEUX

(Huiles et protéines végétales)

La France, 1^{er} producteur européen de graines oléagineuses¹⁴⁰

140 **Oléagineux** : plantes cultivées pour leur graine dont on extrait de l'huile à usage alimentaire, énergétique et industriel. **Protéagineux** : certains oléagineux riches également en protéines (comme le soja). **Trituration** : opération de broyage du colza pour en produire de l'huile. **Tourteaux** : résidus solides de l'extraction de l'huile des graines. FranceAgriMer ; Xerfi, *La Fabrication et le marché des huiles alimentaires*, juillet 2020.

• Tendances conjoncturelles et structurelles.

- Recul important de la production de colza en France (-40 % de surfaces depuis 2019) qui pénalise la production des huiles et des tourteaux.
- Concurrence forte des huiles importées à bas prix (palme, soja...).
- Forte dépendance aux politiques menées en matière de biocarburants de première génération.

Orientations identifiées dans le débat public

• Réduire la dépendance aux importations oléoprotéagineuses de la France.

- L'Union européenne importe 2/3 de ses besoins en matières riches en protéines végétales et la France entre 45 et 50 %.
- Une stratégie nationale sur les protéines végétales a été lancée fin 2020 pour reconquérir.

• Valoriser les huiles et tourteaux « origine France ».

- Développement des cahiers des charges sans OGM et locaux en nutrition animale.
- Commercialisation des huiles 100 % origine France en alimentation humaine (ex : Fleur de colza) ou en biocarburants de spécialité (B100).

• Innover pour trouver de nouveaux relais de croissance.

- Concentrer les oléagineux en protéines pour concurrencer le tourteau de soja en nutrition animale ou pour conquérir le marché des ingrédients alimentaires.
- Valoriser les oléoprotéagineux en alimentation humaine dans le contexte du rééquilibrage des apports en protéines animales – végétales.
- Amplifier les efforts de recherche variétale sur les oléoprotéagineux pour gagner en compétitivité dans la rotation et pour anticiper les nouvelles conditions climatiques.
- Développer les biocarburants de spécialité (B100, biodiesel bas-carbone) en valorisant les pratiques agricoles vertueuses (comme le stockage de carbone dans les sols).



FILIÈRE DES VOLAILLES DE PONTE (ŒUFS)

La France, 1^{er} producteur d'œufs de l'Union européenne

Chiffres clés

- 15,7 milliards d'œufs sortis des poulaillers français en 2020 (+ 3 % vs. 2019)¹⁴¹.
- 47 000 000 de poules élevées :
 - 36 % en cages aménagées ;
 - 23 % en plein air ;
 - 19 % sur sol ;
 - 16 % de manière biologique ;
 - 6 % en plein air Label Rouge.
- Débouchés : œufs en coquille (distribués aux ménages via les GMS) et ovoproduits (œufs liquides, surgelés, en poudre, jaunes, blancs).

Acteurs clés

- Environ 1 500 élevages de poules pondeuses en France majoritairement en Bretagne.
- Transformateurs/conditionneurs: Eureden (3,1 milliards d'euros), Avril (5,8 milliards d'euros).
- Distributeurs: distributeurs de détail (49 %) et circuits professionnels (51 %).

Enjeux et Tendances

- **Compétitivité.**
 - 1^{er} producteur d'œufs de l'Union européenne (suivi de l'Allemagne et de l'Espagne).

141 Xerfi, *Le conditionnement et la transformation des œufs*, mai 2021 ; Rapport de l'Agreste.

→ Progression des exportations à l'international en 2020 (+ 12 %).

→ Recul des importations (- 6 %).

- **Meilleure prise en compte du bien-être animal.**

→ 64 % des poules pondeuses sont élevées au sol, en plein air ou en bio (53 % en 2019).

- **Tendances structurelles.**

→ Légère augmentation de la consommation d'œufs annuelle pour les français.

→ Changement des habitudes de consommation (89 % des français souhaitent consommer des œufs d'origine française).

→ Pression déflationniste en aval (nouvelle guerre des prix en GMS).

→ Flambée des coûts de production (flambée des cours de céréales et de l'alimentation animale).

- **Impact de la crise du COVID-19.**

→ Chute des débouchés en restauration hors domicile (-25 % pour les ovoproduits et 30 % pour les œufs).

→ Ventes exponentielles pendant le 1^{er} confinement, générant de nouvelles habitudes de consommation qui semblent perdurer.

- **Maintenir la compétitivité française**

→ En renforçant les exportations et en coordonnant les échanges de manière complémentaire (consommation de jaunes d'œufs en Europe et consommation de blancs en Asie).

Orientations identifiées dans le débat public

- **Renforcer l'engagement sur le bien-être animal.**

→ En investissant dans la recherche de solutions alternatives à l'élimination des poussins mâles (méthodes à l'expérimentation aujourd'hui : élevage des mâles de souches actuelles et mixtes, sexage in ovo) via les projets portés par l'Institut Technique de l'Aviculture.

- **Garantir une marge constante pour les producteurs d'œufs.**

→ Après la mise en place d'une contractualisation forte (années 80) dans l'objectif d'assurer une marge aux agriculteurs malgré la fluctuation des matières premières, la loi EGAlim de 2021 doit, elle aussi, garantir la pérennité de la filière.

ANNEXE 2

LES AGRICULTURES D'OUTRE-MER

1. La notion de souveraineté alimentaire prend, dans le contexte ultramarin, un relief particulier face à des défis communs

Les économies d'Outre-mer sont structurellement importatrices en matière alimentaire. D'après les chiffres fournis par l'ODEADOM¹⁴², **le taux de couverture des besoins alimentaires par la production locale reste faible.** Dans le détail, certains besoins sont ici ou là bien couverts : par exemple, 96 % des consommations en fruits à Mayotte sont couvertes par la production locale. Mais dans l'ensemble, les taux de couverture restent très faibles (en dessous de 50 %) dans de nombreux territoires et secteurs, **notamment dans la viande** (avec des taux de couverture inférieurs à 20 % dans la plupart des territoires et types de produits carnés). **Les importations de produits agricoles et agroalimentaires vers les cinq DOM étaient de plus de 2 Md EUR en 2018, contre seulement 360 M EUR d'exportations.**

L'éloignement et l'étroitesse des marchés locaux constituent la toile de fond de cet état de fait. Un avis de l'Autorité de la concurrence¹⁴³ a cherché à objectiver ces facteurs pour les produits de grande consommation. Côté importations, les coûts issus de l'éloignement pèseraient à hauteur de 30 % sur le prix des marchandises importées. Pourtant, côté production locale, **l'étroitesse des marchés locaux crée une pression sur la couverture**

des coûts fixes et donc sur l'investissement par les producteurs locaux. En outre, certaines spécificités « *climatiques, sismiques et sociales* » peuvent créer des difficultés supplémentaires : **coûts de construction** plus élevés, morcellement des exploitations, coûts d'**assurance** dans certains cas, et coût de la **main d'œuvre**. Le **foncier** y est également plus rare : la SAU (surface agricole utile) représente une proportion moindre des territoires ultramarins, contre autour de 50 % en métropole. Outre ces défis largement communs, un autre défi pour les producteurs locaux, spécifique aux produits carnés, est la disponibilité sur les marchés locaux de **produits dits de dégage**ment, c'est-à-dire des viandes surgelées à bas coûts au prix très inférieur (parfois d'un rapport de 1 à 3, s'agissant du poulet surgelé) à leur prix en métropole. Ces produits de dégage

ment sur le niveau de vie des populations. Dans une étude de 2015¹⁴⁴, l'INSEE avait établi que « *le niveau général des prix à la consommation est plus élevé dans les départements d'Outre-mer qu'en France métropolitaine* », de 7,1 % (La Réunion) à 12,5 % (en Guadeloupe). Or, ces écarts seraient « *en grande partie imputables aux produits alimentaires* ». Les **prix alimentaires** dans les Outre-mer sont **beaucoup plus élevés qu'en France métropolitaine** : + 38,2 % en Martinique, + 32,9 % en Guadeloupe, + 33,9 % en Guyane, + 28,1 % à la Réunion, + 19,2 % à Mayotte. Ces écarts pèsent fortement sur le niveau de vie des populations, dans la mesure où le PIB par habitant moyen des départements et régions d'Outre-mer est inférieur d'environ 40 % à celui de la métropole. Les **inégalités de revenu** y sont également plus fortes, avec un indice de Gini qui s'élève dans les DROM de 0,40, contre environ 0,30 en métropole¹⁴⁵.

144 Cf. *supra*, chiffres cités dans l'avis.

145 Pour rappel, l'indice de Gini mesure sur une échelle de 0 à 1 les inégalités de revenu : à 0, la distribution des revenus est parfaitement égalitaire ; à 1, elle est parfaitement inégalitaire (tous les revenus étant détenus par une seule personne). Plus cet indice est élevé, plus les inégalités sont donc fortes.

142 Office de développement de l'agriculture Outre-mer. Chiffres recueillis dans l'avis sur le projet de loi de finances pour 2020 (n°2272), présenté par le député M. Max Mathiasin.

143 Autorité de la concurrence, Avis n°19-A-12 du 4 juillet 2021 concernant le fonctionnement de la concurrence en Outre-mer.

Dans le contexte ultramarin, la notion de souveraineté alimentaire peut donc prendre un relief particulier. Il est tout d'abord à noter que les autorités politiques n'hésitent pas à l'appliquer aux Outre-mer : dans un communiqué sur le plan France Relance de mai 2021¹⁴⁶, le ministre Julien Denormandie a par exemple **évoqué le « défi de la souveraineté alimentaire des territoires ultramarins »**. Cette notion, définie dans le présent rapport (cf. *introduction*) autour de deux piliers que sont la sécurité alimentaire et la satisfaction des préférences collectives, y prend en effet un relief particulier : la **sécurité alimentaire** ne doit pas être mise en péril par la faiblesse du taux de couverture des besoins par les productions locales, tandis que cette faiblesse du taux de couverture **ne doit pas conduire à une alimentation au rabais, par défaut, qui ne correspondrait pas aux préférences collectives**. Ainsi, l'IRD s'est récemment intéressé¹⁴⁷ à la nutrition et aux pratiques alimentaires des populations des Outre-mer, en notant des « *prévalences plus élevées de surpoids, d'obésité ou de diabète que dans l'Hexagone* ». La « *reformulation de l'offre alimentaire* » ainsi que la promotion de la pratique sportive par l'accès à des équipements collectifs figurent parmi les axes de proposition.

2. Focus sur deux filières : banane et canne-sucre

Sans viser à l'exhaustivité, quelques exemples d'enjeux propres à certaines filières ont été évoqués au cours de la préparation du rapport.

Un premier exemple est celui de la filière banane. La banane est un enjeu économique important dans les Outre-mer, par-delà la diversité des agricultures : il en existe des productions dans les cinq DOM, avec une structuration des organisations de producteurs à l'échelle des Antilles françaises. Ces dernières années, la production de bananes a dû faire face à des **tempêtes**

et cyclones (Matthew en 2016, Maria en 2017) ainsi qu'à des épisodes de pluies diluviennes ou au contraire de sécheresse. La production de bananes est également confrontée à des évolutions quant aux pratiques (utilisation de fongicides) alors même que des maladies ravageuses ont récemment affecté des plantations dans la région. Certaines pratiques passées ont par ailleurs pu conduire à des risques sanitaires présents et futurs : l'ANSES étudie actuellement la présence de **traces de chlordécone**¹⁴⁸ dans les sols, l'eau et les denrées, afin de limiter la consommation de produits contaminés en Martinique et en Guadeloupe.

L'enjeu de production et d'image pour la **banane antillaise** est donc important, dans un contexte où celle-ci peut perdre du terrain y compris sur le marché français face à la **banane dollar**, c'est-à-dire la banane produite de manière intensive en Amérique latine, ainsi que face à la **banane africaine ou des caraïbes**. Des aides (programme POSEI¹⁴⁹) sont versées pour un total de plus de 100 millions d'euros par an à environ 500 exploitations en Guadeloupe et en Martinique. Dans les années à venir, la banane antillaise doit donc reconquérir les marchés, en s'attaquant à de nouveaux segments avec la **promotion de nouvelles variétés de bananes susceptibles de concurrencer la Cavendish**, dominante à l'échelle mondiale depuis plusieurs décennies. Ce type de production permettra de concurrencer les bananes bio extra-communautaires, qui ne sont pas forcément aux normes bio européennes.

Un autre exemple est celui la filière canne-sucre¹⁵⁰. Cette filière occupe environ un tiers de la surface agricole dans les départements d'Outre-mer. Son **poïds sociologique** est important, puisque le nombre d'exploitations se chiffre en milliers : environ 8 000 exploitations cannières, souvent de

148 Le chlordécone est un pesticide utilisé entre 1972 et 1993 pour s'attaquer au charançon du bananier, un coléoptère capable de décimer les cultures. Ce pesticide serait à l'origine d'un risque de cancers de la prostate.

149 Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité, déclinaison de la PAC dans les RUP (régions ultrapériphériques).

150 Il existe ainsi un « *comité sectoriel canne-sucre-rhum* » dans les Outre-mer, en lien avec les pouvoirs publics.

146 Accessible à : <https://Outre-mer.gouv.fr/france-relance-67-projets-ultramarins-laureats-pour-developper-l'autonomie-alimentaire-des>

147 IRD, *Alimentation et nutrition dans les départements et régions d'Outre-mer*, Éditions de l'IRD, 2019.

quelques hectares. Ces exploitations sont à la base de filières de production de sucre (en forte restructuration, avec une réduction du nombre d'usines de production) et de rhum, ainsi que, plus récemment, d'énergies renouvelables. Ces dernières années, plusieurs difficultés se sont cumulées. En 2017, la **fin des quotas sucriers européens** a entraîné un envol de la production et une forte réduction des prix, dont ont pâti les exploitations des DOM. Les **aléas naturels** ont également conduit à de mauvaises campagnes.

Comme la filière banane, la filière canne-sucre est engagée dans une mutation. Des aides au titre du programme POSEI sont versées, pour un montant annuel d'environ 75 millions d'euros. La **campagne de récolte 2021**, qui a commencé en juillet, devrait se poursuivre jusqu'à décembre. Un équilibre délicat doit désormais être trouvé entre, d'une part, l'utilisation des intrants nécessaires au maintien de rendements permettant la compétitivité et, d'autre part, la tentative de **diversification** vers d'autres débouchés (la production d'énergie) ou **modes de production** (bio). Les acteurs de la filière sont désormais engagés dans une réflexion collective, à la demande du gouvernement.

Pour ces deux filières, il importe de tenir des positions fermes dans les négociations européennes. À l'heure actuelle, c'est le **sujet des aides POSEI** qui cristallise les revendications des acteurs. En 2018, la Commission européenne avait proposé de réduire de plusieurs dizaines de millions d'euros le montant total du POSEI dans les régions ultrapériphériques françaises (les Outre-mer), espagnoles (îles Canaries) et portugaises (Açores, Madère). En 2020, d'autres réductions, certes d'ampleur moindre, ont été annoncées. Les ministres et eurodéputés français concernés se sont mobilisés en faveur d'un maintien des aides POSEI, qui a été obtenu en fin d'année.

3. Au-delà de ces deux filières emblématiques, la réinvention des agricultures ultramarines suppose une action et une anticipation dans plusieurs domaines

La tension sur le foncier reste un facteur structurant. Comme l'avait relevé un rapport parlementaire de 2017¹⁵¹, le foncier dans les Outre-mer fait l'objet d'intenses conflits d'usage, structurés par des acteurs et des intérêts ayant chacun leur légitimité. Les difficultés sociales des dernières années ont ainsi mis en évidence la nécessité d'une **construction rapide de logements et d'équipements collectifs, pour faire face à la croissance démographique.** Cette urbanisation peut entrer en conflit avec l'agriculture, au moment même où celle-ci doit relever le taux de couverture de ses besoins par la production locale, notamment dans des filières de diversification (cf. *infra*) pour lesquelles un foncier important est nécessaire.

Or, là où une insuffisance de produits alimentaires peut à court et moyen terme être compensée par les importations, une insuffisance de logements ne peut attendre : en Guyane par exemple, la production actuelle de logements est trois fois inférieure au niveau requis pour faire face à la croissance de la population. Pour concilier ces différents types d'usages du foncier, il importe notamment **de reconquérir les friches et de les mettre en valeur** : il existe par exemple des gisements de friches de respectivement 12 000 et 9 270 hectares en Martinique et en Guadeloupe.

Une politique foncière ambitieuse créera les conditions de possibilité d'une diversification des productions. À l'heure actuelle, le taux de couverture des besoins alimentaires des Outre-mer par la production locale est particulièrement faible dans certaines filières végétales et animales. Une diversification dans ces deux directions est donc envisagée. Certains

151 M. Solihhi, D. Gremillet, A. Karam, Rapport d'information n°616 (2016-2017) de la Délégation sénatoriale aux Outre-mer *Conflits d'usage en Outre-mer – un foncier disponible rare et sous tension*, 6 juillet 2017.

territoires se donnent des objectifs ambitieux sur un horizon de moyen ou long terme. D'après le rapport sénatorial mentionné, la Chambre d'Agriculture de Guyane annonce par exemple l'objectif « *d'un taux d'autosuffisance alimentaire en 2030 de 50 % de viande bovine contre 17,5 % aujourd'hui, de 50 % en viande porcine contre 15,5 % aujourd'hui, et de 20 % en volaille contre 0,97 % aujourd'hui* ». Or, pour être atteint, cet objectif exigerait « *la mise à disposition aux éleveurs de 3200 hectares par an sur la période* ». Politique foncière et politique de diversification végétale et animale sont donc intimement liées.

À ce titre, la **filière laitière** offre des perspectives. Pour des raisons climatiques, l'élevage a historiquement peiné à se développer en milieu tropical. Ces difficultés pourraient s'accroître dans le contexte de changement climatique, à travers la pression sur les systèmes fourragers¹⁵². Pourtant, des filières se structurent progressivement dans les Outre-mer, notamment à la Réunion : entre 2018 et 2019, les importations de poudre de lait y ont par exemple diminué de 26 %, parallèlement à une augmentation sensible du taux de couverture du marché local. En Martinique, une relance de la filière fait suite à la baisse de la production de lait sur la décennie 2010, grâce à une coopérative.

En aval de la production, l'encouragement à la transformation sur place est un autre enjeu. Les IAA constituaient en 2016 le premier secteur industriel des DOM, avec un tiers des salariés de l'industrie manufacturière¹⁵³. Les filières canne-sucre et rhum, orientées vers l'export, concentrent une part significative de ces emplois, mais elles ne sont pas les seules à se développer. La filière lait (cf. *supra*) constitue une illustration de **l'articulation possible entre production, transformation et consommation locales** : à la Réunion, la Sorelait (Danone Réunion) produit la grande majorité des yaourts consommés localement, en s'appuyant en partie sur la production locale de lait frais. Cet exemple montre qu'il est donc possible de structurer des industries agro-alimentaires (IAA) vers des circuits courts, à condition d'adapter le portefeuille des produits proposés à l'offre et à la demande locales.

152 ODEADOM.
153 MAA, 2016.

Enfin, et de manière transversale, des adaptations normatives peuvent être justifiées. Du fait de leur situation géographique et climatique, les agricultures d'Outre-mer sont confrontées à des difficultés que ne connaissent pas les agricultures métropolitaines. La réglementation d'origine européenne existante peut donc être inadaptée ou disproportionnée en **contexte d'agriculture tropicale**. L'indisponibilité de certaines solutions peut conduire certaines filières à des « **impasses phytopharmaceutiques** »¹⁵⁴, en particulier vis-à-vis des pays tiers concurrents. À titre d'exemple, les producteurs français de banane procèdent aujourd'hui à 7 traitements par an, contre 40 en Équateur ou 65 au Costa Rica. La piste d'une adaptation au climat tropical des conditions d'utilisation des produits phytopharmaceutiques lors de la délivrance de leur AMM (autorisation de mise sur le marché) a donc été envisagée par un rapport parlementaire¹⁵⁵.

154 E.Doligé, J. Gillot, C. Procaccia, Rapport d'information n°775 (2015-2016) de la Délégation sénatoriale à l'Outre-mer *Agricultures des Outre-mer : Pas d'avenir sans acclimatation du cadre normatif*, 7 juillet 2016.

155 *Ibid.*, proposition n°1.

REMERCIEMENTS

L'Institut Montaigne remercie particulièrement les personnes suivantes pour leur participation aux nombreuses réunions de travail organisées.

Président du groupe de travail :

- **Hervé Gaymard**, ancien ministre de l'Agriculture

Membres du groupe de travail :

- **Éric Adam**, directeur des relations institutionnelles, Groupe Carrefour
- **Éric Campos**, directeur de la RSE du Crédit Agricole SA, délégué général de la Fondation Grameen Crédit Agricole
- **Sophie Caron**, chargée de la transition agricole et alimentaire à la direction de la RSE, Crédit Agricole SA
- **Hubert Dunant**, directeur de la performance, Axereal
- **Harrison Foucher-Charraire**, directeur général, M.Charraire
- **Benjamin Fremaux**, *Senior Fellow* énergie et climat, Institut Montaigne
- **Marion Guillou**, membre, Haut Conseil pour le Climat
- **Catherine Migault**, responsable agriculture et agroalimentaire, Fédération Nationale du Crédit Agricole
- **François Schmitt**, président-délégué, Groupama
- **Anne-Elodie Gennetier**, directrice marketing & développement durable, Mérieux NutriSciences, et membre du groupe de réflexion « Better Food for Better Earth » animé par Mérieux NutriSciences (Institut Mérieux)
- **Pierre-Alexandre Teulié**, directeur général, Nestlé France

Rapporteurs :

- **Pierre-Marie Décoret**, responsable des études économiques, Avril
- **Pierre-Ange Savelli**, *Co-Founder* et *CEO*, Zolo
- **François-Régis Turc**, *Partner*, The Boston Consulting Group

Ainsi que :

- **Clémence Alméras**, chargée d'études développement durable et énergie, Institut Montaigne
- **Sophie Conrad**, responsable du pôle politiques publiques, Institut Montaigne
- **Marin Gillot**, chargé d'études, Institut Montaigne
- **Élise Lannaud**, assistante chargée d'études, Institut Montaigne

Nous remercions également les personnes avec qui nous avons échangé dans l'élaboration de ce travail :

- **Sébastien Abis**, directeur, Club DEMETER et chercheur associé, Institut de relations internationales et stratégiques (IRIS)
- **Éric Adam**, directeur des relations institutionnelles, Groupe Carrefour
- **Pierre-Marie Aubert**, coordinateur, Initiative Agriculture européenne, IDDRI
- **Hélène Aussignac**, conseillère agriculture, alimentation, PAC, forêt et pêche, Régions de France
- **Henri Biès-Péré**, deuxième vice-président, FNSEA
- **Thierry Blandinières**, directeur général, InVivo Group
- **Rachel Blumel**, directrice générale, UFS
- **Camille Bonenfant-Jeanneney**, directrice générale, Storengy
- **Jean-Paul Bordes**, directeur général, ACTA
- **Bernard Le Buanec**, membre, Académie d'agriculture de France et membre fondateur, Académie des technologies
- **Philippe Boulet**, directeur du Pôle Performance et Prospective, Conseil National du Réseau Cerfrance
- **Christoph Büren**, président, VIVESCIA
- **Philippe Camburet**, président, FNAB
- **Kevin Camphuis**, co-fondateur, ShakeUpFactory
- **Eric Campos**, directeur de la RSE, Crédit Agricole SA et délégué général, Fondation Grameen Crédit Agricole
- **Jacques Carles**, président, Agriculture Stratégies
- **Laurence Champier**, directrice fédérale, Fédération Française des Banques Alimentaires

- **Fabienne Chapelain**, responsable des Risques Amont Agricole, Bessé Agro
- **Sébastien Chauffaut**, ancien président du Directoire – CEO, Groupe Roullier
- **Jacques Creyssel**, délégué général, Fédération du Commerce et de la Distribution
- **Michel Dantin**, ancien député européen, Parlement européen
- **Hervé Daudin**, directeur des activités marchandises et président d'achats marchandises, Casino
- **Hervé Demalle**, président, Conseil National du Réseau Cerfrance
- **Antoine Denoix**, directeur général, AXA Climate
- **Pierre Dubreuil**, directeur général, Office français de la biodiversité
- **Francky Duchateau**, responsable entreprises durables et territoires, Agridées
- **Anne Dumonnet-Leca**, présidente, SYRPA
- **Hubert Dunant**, directeur de la performance, Axereal
- **Laurent Duplomb**, sénateur de la Haute-Loire, Sénat
- **Jérôme Fabre**, président exécutif, La Compagnie Fruitière
- **Pierre Feillet**, membre, Académie d'agriculture et membre, Académie des technologies
- **Benjamin Fremaux**, *Senior Fellow* énergie et climat, Institut Montaigne
- **Stella Gass**, directrice, Fédération nationale des SCoT
- **Olivier Gergaud**, professeur, KEDGE Business School
- **Marion Guillou**, membre, Haut conseil pour le climat
- **Pascale Hebel**, directrice du Pôle Consommation et Entreprise, CREDOC, et membre du groupe de réflexion « Better Food for Better Earth » animé par Mérieux NutriSciences (Institut Mérieux)
- **Michel Heinrich**, président, Fédération nationale des SCoT
- **Xavier Hollandts**, professeur, KEDGE Business School
- **Antoine Hubert**, président-directeur général, Ynsect
- **Emmanuel Hyst**, président, FNSafer
- **Gilles Kindelberger**, directeur général, Sénalia
- **Alessandra Kirsch**, directrice des études, Agriculture Stratégies
- **Marcel Kuntz**, directeur de recherche, CNRS
- **Christiane Lambert**, présidente, FNSEA et présidente, COPA

- **Pascal Lamy**, président, Forum de Paris sur la Paix et ancien directeur général, Organisation Mondiale du Commerce et Ancien commissaire européen pour le commerce, Commission européenne
- **Paul-Yves L'Anthoën**, directeur général, Axereal
- **Jean-Michel Lecerf**, chef du Service Nutrition & Activité Physique, directeur médical du Centre Prévention Santé Longévité, Institut Pasteur de Lille, et membre du groupe de réflexion « Better Food for Better Earth » animé par Mérieux NutriSciences (Institut Mérieux)
- **Hervé Lejeune**, inspecteur général de l'Agriculture (IGA), ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation
- **Sylvain Lhermitte**, chef de service politiques agricoles et internationales, FNSEA
- **Guillaume Lidon**, responsable des affaires publiques, FNSEA
- **Yves Madre**, président, Farm Europe
- **Frédéric Martin**, directeur général adjoint, GRDF
- **Arnaud Martrenchar**, délégué interministériel à la transformation agricole des Outre-mer
- **Jacques Marzin**, chercheur, CIRAD
- **Philippe Mauguin**, président directeur général, INRAE
- **Valérie Mazza**, directrice des affaires scientifiques, de l'innovation et de la RSE, Limagrain
- **Philippe Michel**, directeur des affaires juridiques et réglementaires, UIPP
- **Catherine Migault**, responsable agriculture et agroalimentaire, Fédération Nationale du Crédit Agricole
- **Jean-Baptiste Millard**, délégué général, Agridées
- **Jean-Baptiste Moreau**, député de la Creuse, Assemblée nationale
- **Yves Le Morvan**, responsable filières et marchés, Agridées
- **Jérôme Mousset**, directeur bioéconomie et énergies renouvelables, ADEME
- **Emmanuelle Pabolleta**, directrice de la communication et des affaires publiques, UIPP
- **Serge Papin**, ancien président, Système U
- **Pierre Pezziardi**, président, La Ceinture Verte
- **Eugénia Pommaret**, directrice générale, UIPP

LES PUBLICATIONS DE L'INSTITUT MONTAIGNE

- **Dominique Potier**, député de la 5^e circonscription de la Meurthe-et-Moselle, Assemblée nationale
- **Caroline Le Poutier**, directrice générale, CNIEL
- **Jean-Philippe Puig**, directeur général et gérant, Avril SCA
- **Maxime de Rostolan**, fondateur, Fermes d'Avvenir
- **Arnaud Rousseau**, président, Avril Gestion
- **Bastien Sachet**, directeur général, Earthworm
- **Quentin Sannié**, président, Greenback, et membre du groupe de réflexion « Better Food for Better Earth » animé par Mérieux NutriSciences (Institut Mérieux)
- **Alain Savary**, directeur général, AXEMA
- **François Schmitt**, président délégué, Groupama
- **Isabelle Senand**, directrice des études, Fédération du Commerce et de la Distribution
- **Jean-Marie Séronie**, agroéconomiste indépendant et membre, Académie d'agriculture
- **Ludovic Spiers**, directeur général, Agrial
- **Claude Tabel**, président du directoire, RAGT
- **Frédéric Terrisse**, directeur général adjoint, ENGIE Bioz
- **Pierre-Alexandre Teulié**, directeur général communication, RSE, *Public Affairs*, Nestlé France
- **Philippe Tillous-Borde**, président, Numalim
- **Daniel Tomé**, professeur honoraire de nutrition humaine, AgroParisTech, INRAE, Université Paris-Saclay, Paris, France
- **Jean-Paul Torris**, CEO, SAVENCIA Group, premier vice-président, ANIA
- **Bertrand Valiorgue**, professeur, Université Clermont Auvergne
- **Samuel Vandaele**, président, Jeunes Agriculteurs
- **Pascal Viguier**, président, Limagrain
- **Pascal Viné**, directeur des Relations institutionnelles, Groupama
- **Anne Wagner**, présidente, Protéines France
- **Sébastien Windsor**, président, Chambre d'agriculture France

**Les opinions exprimées dans ce rapport
n'engagent ni les personnes précédemment citées
ni les institutions qu'elles représentent.**

- Automobile : feu vert pour une industrie durable (octobre 2021)
- Innovation française : nos incroyables talents (octobre 2021)
- Parcours patient : parcours du combattant? (octobre 2021)
- Europe : agir ensemble pour la décarbonation (septembre 2021)
- Quelle Allemagne après Merkel? (septembre 2021)
- Quinquennat Macron : le grand décryptage (août 2021)
- Une Chine décarbonnée est-elle possible? (juillet 2021)
- Villes : à vos données! (juillet 2021)
- Vu de Pékin : le rebond de l'économie chinoise (juin 2021)
- Régions : le renouveau de l'action publique? (juin 2021)
- La stabilité du Maghreb, un impératif pour l'Europe (mai 2021)
- Bien-vieillir : faire mûrir nos ambitions (mai 2021)
- Relance en Afrique : quel rôle pour les entreprises (mai 2021)
- Religion au travail : croire au dialogue - Baromètre du Fait Religieux en Entreprise (mai 2021)
- Fintech chinoise : l'heure de la reprise en main (avril 2021)
- Enseignement supérieur et recherche : il est temps d'agir! (avril 2021)
- Filière santé : gagnons la course à l'innovation (mars 2021)
- Rééquilibrer le développement de nos territoires (mars 2021)
- China Trends n° 8 – L'armée chinoise en Asie : puissance et coercition
- Repenser la défense face aux crises du 21^e siècle (février 2021)
- Les militants du djihad (janvier 2021)
- Compétitivité de la vallée de la Seine : comment redresser la barre? (janvier 2021)
- Semi-conducteurs : la quête de la Chine (janvier 2021)
- Vaccination en France : l'enjeu de la confiance (décembre 2020)
- Santé mentale : faire face à la crise (décembre 2020)
- Construire la métropole Aix-Marseille-Provence de 2030 (novembre 2020)
- Allemagne-France : pour une politique européenne commune à l'égard de la Chine (novembre 2020)
- Plan de relance: répondre à l'urgence économique (novembre 2020)

- Réformer les retraites en temps de crise (octobre 2020)
- Les quartiers pauvres ont un avenir (octobre 2020)
- Trump ou Biden – comment reconstruire la relation transatlantique? (octobre 2020)
- Le capitalisme responsable : une chance pour l'Europe (septembre 2020)
- Rebondir face au Covid-19 : neuf idées efficaces en faveur de l'emploi (septembre 2020)
- Information Manipulations Around Covid-19: France Under Attack (juillet 2020)
- Les entreprises françaises en Afrique face à la crise du Covid-19 (juin 2020)
- Transatlantic Trends 2020 (juillet 2020)
- Europe's Pushback on China (juin 2020)
- E-santé : augmentons la dose! (juin 2020)
- Dividende carbone : une carte à jouer pour l'Europe (juin 2020)
- L'action publique face à la crise du Covid-19 (juin 2020)
- Seine-Saint-Denis : les batailles de l'emploi et de l'insertion (mai 2020)
- Rebondir face au Covid-19 : relançons l'investissement (mai 2020)
- Rebondir face au Covid-19 : l'enjeu du temps de travail (mai 2020)
- Internet : le péril jeune? (avril 2020)
- Covid-19 : l'Asie orientale face à la pandémie (avril 2020)
- Algorithmes : contrôle des biais S.V.P. (mars 2020)
- Retraites : pour un régime équilibré (mars 2020)
- Espace : le réveil de l'Europe? (février 2020)
- Données personnelles : comment gagner la bataille? (décembre 2019)
- Transition énergétique : faisons jouer nos réseaux (décembre 2019)
- Religion au travail : croire au dialogue - Baromètre du Fait Religieux Entreprise 2019 (novembre 2019)
- Taxes de production : préservons les entreprises dans les territoires (octobre 2019)
- Médicaments innovants : prévenir pour mieux guérir (septembre 2019)
- Rénovation énergétique : chantier accessible à tous (juillet 2019)
- Agir pour la parité : performance à la clé (juillet 2019)
- Pour réussir la transition énergétique (juin 2019)
- Europe-Afrique : partenaires particuliers (juin 2019)
- Media polarization « à la française »? Comparing the French and American ecosystems (mai 2019)
- L'Europe et la 5G : le cas Huawei (partie 2, mai 2019)
- L'Europe et la 5G : passons la cinquième! (partie 1, mai 2019)
- Système de santé : soyez consultés! (avril 2019)
- Travailleurs des plateformes : liberté oui, protection aussi (avril 2019)
- Action publique : pourquoi faire compliqué quand on peut faire simple (mars 2019)
- La France en morceaux : baromètre des Territoires 2019 (février 2019)
- Énergie solaire en Afrique : un avenir rayonnant? (février 2019)
- IA et emploi en santé : quoi de neuf docteur? (janvier 2019)
- Cybermenace : avis de tempête (novembre 2018)
- Partenariat franco-britannique de défense et de sécurité : améliorer notre coopération (novembre 2018)
- Sauver le droit d'asile (octobre 2018)
- Industrie du futur, prêts, partez! (septembre 2018)
- La fabrique de l'islamisme (septembre 2018)
- Protection sociale : une mise à jour vitale (mars 2018)
- Innovation en santé : soignons nos talents (mars 2018)
- Travail en prison : préparer (vraiment) l'après (février 2018)
- ETI : taille intermédiaire, gros potentiel (janvier 2018)
- Réforme de la formation professionnelle : allons jusqu'au bout! (janvier 2018)
- Espace : l'Europe contre-attaque? (décembre 2017)
- Justice : faites entrer le numérique (novembre 2017)
- Apprentissage : les trois clés d'une véritable transformation (octobre 2017)
- Prêts pour l'Afrique d'aujourd'hui? (septembre 2017)
- Nouveau monde arabe, nouvelle « politique arabe » pour la France (août 2017)
- Enseignement supérieur et numérique : connectez-vous! (juin 2017)
- Syrie : en finir avec une guerre sans fin (juin 2017)
- Énergie : priorité au climat! (juin 2017)

- Quelle place pour la voiture demain? (mai 2017)
- Sécurité nationale : quels moyens pour quelles priorités? (avril 2017)
- Tourisme en France : cliquez ici pour rafraîchir (mars 2017)
- L'Europe dont nous avons besoin (mars 2017)
- Dernière chance pour le paritarisme de gestion (mars 2017)
- L'impossible État actionnaire? (janvier 2017)
- Un capital emploi formation pour tous (janvier 2017)
- Économie circulaire, réconcilier croissance et environnement (novembre 2016)
- Traité transatlantique : pourquoi persévérer (octobre 2016)
- Un islam français est possible (septembre 2016)
- Refonder la sécurité nationale (septembre 2016)
- Brexain ou Brexit : Europe, prépare ton avenir! (juin 2016)
- Réanimer le système de santé - Propositions pour 2017 (juin 2016)
- Nucléaire : l'heure des choix (juin 2016)
- Un autre droit du travail est possible (mai 2016)
- Les primaires pour les Nuls (avril 2016)
- Le numérique pour réussir dès l'école primaire (mars 2016)
- Retraites : pour une réforme durable (février 2016)
- Décentralisation : sortons de la confusion / Repenser l'action publique dans les territoires (janvier 2016)
- Terreur dans l'Hexagone (décembre 2015)
- Climat et entreprises : de la mobilisation à l'action / Sept propositions pour préparer l'après-COP21 (novembre 2015)
- Discriminations religieuses à l'embauche : une réalité (octobre 2015)
- Pour en finir avec le chômage (septembre 2015)
- Sauver le dialogue social (septembre 2015)
- Politique du logement : faire sauter les verrous (juillet 2015)
- Faire du bien vieillir un projet de société (juin 2015)
- Dépense publique : le temps de l'action (mai 2015)
- Apprentissage : un vaccin contre le chômage des jeunes (mai 2015)
- Big Data et objets connectés. Faire de la France un champion de la révolution numérique (avril 2015)
- Université : pour une nouvelle ambition (avril 2015)

- Rallumer la télévision : 10 propositions pour faire rayonner l'audiovisuel français (février 2015)
- Marché du travail : la grande fracture (février 2015)
- Concilier efficacité économique et démocratie : l'exemple mutualiste (décembre 2014)
- Résidences Seniors : une alternative à développer (décembre 2014)
- Business schools : rester des champions dans la compétition internationale (novembre 2014)
- Prévention des maladies psychiatriques : pour en finir avec le retard français (octobre 2014)
- Temps de travail : mettre fin aux blocages (octobre 2014)
- Réforme de la formation professionnelle : entre avancées, occasions manquées et pari financier (septembre 2014)
- Dix ans de politiques de diversité : quel bilan? (septembre 2014)
- Et la confiance, bordel? (août 2014)
- Gaz de schiste : comment avancer (juillet 2014)
- Pour une véritable politique publique du renseignement (juillet 2014)
- Rester le leader mondial du tourisme, un enjeu vital pour la France (juin 2014)
- 1 151 milliards d'euros de dépenses publiques : quels résultats? (février 2014)
- Comment renforcer l'Europe politique (janvier 2014)
- Améliorer l'équité et l'efficacité de l'assurance-chômage (décembre 2013)
- Santé : faire le pari de l'innovation (décembre 2013)
- Afrique-France : mettre en œuvre le co-développement Contribution au XXVI^e sommet Afrique-France (décembre 2013)
- Chômage : inverser la courbe (octobre 2013)
- Mettre la fiscalité au service de la croissance (septembre 2013)
- Vive le long terme! Les entreprises familiales au service de la croissance et de l'emploi (septembre 2013)
- Habitat : pour une transition énergétique ambitieuse (septembre 2013)
- Commerce extérieur : refuser le déclin
Propositions pour renforcer notre présence dans les échanges

- internationaux (juillet 2013)
- Pour des logements sobres en consommation d'énergie (juillet 2013)
- 10 propositions pour refonder le patronat (juin 2013)
- Accès aux soins : en finir avec la fracture territoriale (mai 2013)
- Nouvelle réglementation européenne des agences de notation : quels bénéfices attendre ? (avril 2013)
- Remettre la formation professionnelle au service de l'emploi et de la compétitivité (mars 2013)
- Faire vivre la promesse laïque (mars 2013)
- Pour un « New Deal » numérique (février 2013)
- Intérêt général : que peut l'entreprise ? (janvier 2013)
- Redonner sens et efficacité à la dépense publique 15 propositions pour 60 milliards d'économies (décembre 2012)
- Les juges et l'économie : une défiance française ? (décembre 2012)
- Restaurer la compétitivité de l'économie française (novembre 2012)
- Faire de la transition énergétique un levier de compétitivité (novembre 2012)
- Réformer la mise en examen Un impératif pour renforcer l'État de droit (novembre 2012)
- Transport de voyageurs : comment réformer un modèle à bout de souffle ? (novembre 2012)
- Comment concilier régulation financière et croissance : 20 propositions (novembre 2012)
- Taxe professionnelle et finances locales : premier pas vers une réforme globale ? (septembre 2012)
- Remettre la notation financière à sa juste place (juillet 2012)
- Réformer par temps de crise (mai 2012)
- Insatisfaction au travail : sortir de l'exception française (avril 2012)
- Vademecum 2007 – 2012 : Objectif Croissance (mars 2012)
- Financement des entreprises : propositions pour la présidentielle (mars 2012)
- Une fiscalité au service de la « social compétitivité » (mars 2012)
- La France au miroir de l'Italie (février 2012)
- Pour des réseaux électriques intelligents (février 2012)
- Un CDI pour tous (novembre 2011)
- Repenser la politique familiale (octobre 2011)
- Formation professionnelle : pour en finir avec les réformes inabouties (octobre 2011)
- Banlieue de la République (septembre 2011)
- De la naissance à la croissance : comment développer nos PME (juin 2011)
- Reconstruire le dialogue social (juin 2011)
- Adapter la formation des ingénieurs à la mondialisation (février 2011)
- « Vous avez le droit de garder le silence... » Comment réformer la garde à vue (décembre 2010)
- Gone for Good? Partis pour de bon ? Les expatriés de l'enseignement supérieur français aux États-Unis (novembre 2010)
- 15 propositions pour l'emploi des jeunes et des seniors (septembre 2010)
- Afrique - France. Réinventer le co-développement (juin 2010)
- Vaincre l'échec à l'école primaire (avril 2010)
- Pour un Eurobond. Une stratégie coordonnée pour sortir de la crise (février 2010)
- Réforme des retraites : vers un big-bang ? (mai 2009)
- Mesurer la qualité des soins (février 2009)
- Ouvrir la politique à la diversité (janvier 2009)
- Engager le citoyen dans la vie associative (novembre 2008)
- Comment rendre la prison (enfin) utile (septembre 2008)
- Infrastructures de transport : lesquelles bâtir, comment les choisir ? (juillet 2008)
- HLM, parc privé. Deux pistes pour que tous aient un toit (juin 2008)
- Comment communiquer la réforme (mai 2008)
- Après le Japon, la France... Faire du vieillissement un moteur de croissance (décembre 2007)
- Au nom de l'Islam... Quel dialogue avec les minorités musulmanes en Europe ? (septembre 2007)
- L'exemple inattendu des Vets Comment ressusciter un système public de santé (juin 2007)



- Vademecum 2007-2012
Moderniser la France (mai 2007)
- Après Erasmus, Amicus. Pour un service civique universel européen (avril 2007)
- Quelle politique de l'énergie pour l'Union européenne? (mars 2007)
- Sortir de l'immobilité sociale à la française (novembre 2006)
- Avoir des leaders dans la compétition universitaire mondiale (octobre 2006)
- Comment sauver la presse quotidienne d'information (août 2006)
- Pourquoi nos PME ne grandissent pas (juillet 2006)
- Mondialisation : réconcilier la France avec la compétitivité (juin 2006)
- TVA, CSG, IR, cotisations...
Comment financer la protection sociale (mai 2006)
- Pauvreté, exclusion : ce que peut faire l'entreprise (février 2006)
- Ouvrir les grandes écoles à la diversité (janvier 2006)
- Immobilier de l'État : quoi vendre, pourquoi, comment (décembre 2005)
- 15 pistes (parmi d'autres...) pour moderniser la sphère publique (novembre 2005)
- Ambition pour l'agriculture, libertés pour les agriculteurs (juillet 2005)
- Hôpital : le modèle invisible (juin 2005)
- Un Contrôleur général pour les Finances publiques (février 2005)
- Les oubliés de l'égalité des chances (janvier 2004 - Réédition septembre 2005)

Pour les publications antérieures se référer à notre site internet :

www.institutmontaigne.org

ABB FRANCE
ABBVIE
ACCENTURE
ACCURACY
ACTIVEO
ADECCO
ADEO
ADIT
ADVANCY
AIR FRANCE - KLM
AIR LIQUIDE
AIRBUS
ALKEN ASSET MANAGEMENT
ALLEN & OVERY
ALLIANZ
ALVAREZ & MARSAL FRANCE
AMAZON
AMBER CAPITAL
AMUNDI
ANTIN INFRASTRUCTURE PARTNERS
ARCHERY STRATEGY CONSULTING
ARCHIMED
ARDIAN
ASTRAZENECA
AUGUST DEBOUZY
AVRIL
AXA
BAKER & MCKENZIE
BEARINGPOINT
BESSÉ
BG GROUP
BNP PARIBAS
BOLLORÉ
BOUYGUES
BROUSSE VERGEZ
BRUNSWICK
CANDRIAM
CAPGEMINI
CAPITAL GROUP

CAREIT ASSET ET PROPERTY MANAGEMENT
CARREFOUR
CASINO
CHUBB
CIS
CISCO SYSTEMS FRANCE
CLUB TOP 20
CMA CGM
CNP ASSURANCES
COHEN AMIR-ASLANI
COMPAGNIE PLASTIC OMNIUM
CONSEIL SUPÉRIEUR DU NOTARIAT
CORRÈZE & ZAMBÈZE
CRÉDIT AGRICOLE
D'ANGELIN & CO.LTD
DASSAULT SYSTÈMES
DE PARDIEU BROCAS MAFFEI
DENTSU AEGIS NETWORK
DOCTOLIB
DRIVE INNOVATION INSIGHT - DII
ECL GROUP
EDENRED
EDF
EDHEC BUSINESS SCHOOL
EDWARDS LIFESCIENCES
ELSAN
ENEDIS
ENGIE
EQT
EQUANCY
ESL & NETWORK
ETHIQUE & DÉVELOPPEMENT
EUROGROUP CONSULTING
FIVES
FONCIA GROUPE
FONCIÈRE INEA
GALILEO GLOBAL EDUCATION
GETLINK
GIDE LOYRETTE NOUËL



GOJOB
GOOGLE
GRAS SAVOYE
GROUPAMA
GROUPE EDMOND DE ROTHSCHILD
GROUPE M6
GROUPE ORANGE
HAMEUR ET CIE
HENNER
HSBC CONTINENTAL EUROPE
IBM FRANCE
IFPASS
ING BANK FRANCE
INKARN
INSTITUT MÉRIEUX
INTERNATIONAL SOS
INTERPARFUMS
IONIS EDUCATION GROUP
ISRP
IZIWORK
JEANTET ASSOCIÉS
JOLT CAPITAL
KANTAR
KATALYSE
KEARNEY
KEDGE BUSINESS SCHOOL
KKR
KPMG S.A.
LA BANQUE POSTALE
LA COMPAGNIE FRUITIÈRE
LINEDATA SERVICES
LINKEDIN
LIVANOVA
L'ORÉAL
LOXAM
LVMH - MOÛT-HENNESSY - LOUIS VUITTON
M.CHARRAIRE
MACSF
MALAKOFF HUMANIS

MAREMMA
MAZARS
MCKINSEY & COMPANY FRANCE
MÉDIA-PARTICIPATIONS
MEDIOBANCA
MERCER
MERIDIAM
MICHELIN
MICROSOFT FRANCE
MITSUBISHI FRANCE S.A.S
MOODY'S FRANCE
MOELIS & COMPANY
NATIXIS
NESTLÉ
NEXITY
ODDO BHF
ONDR A PARTNERS
ONEPOINT
ONET
OPTIGESTION
ORANO
ORTEC GROUP
OWKIN
PAI PARTNERS
PERGAMON
POLYTANE
PRODWARE
PRUDENTIA CAPITAL
PWC FRANCE & MAGHREB
RAISE
RAMSAY GÉNÉRALE DE SANTÉ
RANDSTAD
RATP
RELX GROUP
RENAULT
REXEL
RICOL LASTEYRIE
RIVOLIER
ROCHE



ROLAND BERGER
ROTHSCHILD MARTIN MAUREL
RTE
SAFRAN
SANOFI
SAP FRANCE
SCHNEIDER ELECTRIC
SERVIER
SGS
SIA PARTNERS
SIACI SAINT HONORÉ
SIEMENS
SIEMENS ENERGY
SIER CONSTRUCTEUR
SNCF
SNCF RÉSEAU
SODEXO
SPRINKLR
SPVIE
STAN

SUEZ
SYSTEMIS
TALAN
TECNET PARTICIPATIONS SARL
TEREGA
THE BOSTON CONSULTING GROUP
TILDER
TOFANE
TOTALENERGIES
UBS FRANCE
VEOLIA
VERLINGUE
VINCI
VIVENDI
WAKAM
WAVESTONE
WENDEL
WILLIS TOWERS WATSON
WORDAPPEAL
ZURICH



COMITÉ DIRECTEUR

PRÉSIDENT

Henri de Castris président, Institut Montaigne

MEMBRES

David Azéma associé, Perella Weinberg Partners

Emmanuelle Barbara *Senior Partner*, August Debouzy

Marguerite Bérard directrice des Réseaux France, BNP Paribas

Jean-Pierre Clamadieu président du Conseil d'Administration, ENGIE

Paul Hermelin président du Conseil d'administration, Capgemini

Marwan Lahoud président, Ace Capital Partners

Natalie Rastoin présidente, Polytane ; *Senior Advisor*, WPP

René Ricol président, Ricol Lasteyrie

Jean-Dominique Senard président du Conseil d'administration, Groupe Renault

Arnaud Vaissé président-directeur général, International SOS

Natacha Valla économiste ; doyenne de l'École de Management
et d'Innovation, Sciences Po

Florence Verzelen directrice générale adjointe, Dassault Systèmes

Philippe Wahl président-directeur général, Groupe La Poste

PRÉSIDENT D'HONNEUR

Claude Bébéar fondateur et président d'honneur, AXA

INSTITUT MONTAIGNE



IL N'EST DÉSIR PLUS NATUREL QUE LE DÉSIR DE CONNAISSANCE

En campagne pour l'**agriculture de demain** Propositions pour une souveraineté alimentaire durable

La question agricole et alimentaire est de retour au centre du débat public. Et c'est une bonne nouvelle.

La crise de la Covid-19 a permis de rappeler aux Français le caractère stratégique de l'agriculture et la résilience de notre système alimentaire dans un contexte de bouleversement inédit. D'où un intérêt nouveau pour le concept de souveraineté alimentaire, c'est-à-dire la capacité de notre pays à assurer sa sécurité alimentaire dans le respect de ses préférences collectives. Première puissance agricole européenne, la France assure globalement sa souveraineté alimentaire tout en concourant aux équilibres alimentaires mondiaux, mais seulement depuis la fin des années 1970. Reste que cet acquis est un héritage réversible et fragile, qui doit aujourd'hui être repensé.

L'Institut Montaigne a donc entrepris un travail sur la souveraineté alimentaire de la France et l'avenir de son agriculture et de son industrie agroalimentaire, en vue de proposer des orientations pour libérer le plein potentiel du secteur au service des transitions.

Rejoignez-nous sur :



Suivez chaque semaine notre actualité
en vous abonnant à notre newsletter sur :
www.institutmontaigne.org

Institut Montaigne
59, rue La Boétie - 75008 Paris
Tél. +33 (0)1 53 89 05 60
www.institutmontaigne.org

10€
ISSN 1771-6764
OCTOBRE 2021