

LES *notes* D'HORIZONS

Cette note a pour objectif de poser le cadre d'une réflexion de fond et son contenu ne constitue en rien une prise de position d'Horizons.

L'AGRICULTURE FRANÇAISE *au défi de la souveraineté alimentaire et de la transition écologique*

Édito

Je suis un homme de la ville. Mais j'ai grandi près de la mer et je suis le maire d'une grande cité portuaire, qui abrite un port de pêche, et le Président d'une communauté urbaine qui compte une trentaine de communes rurales. Je suis donc animé par un souci permanent de conciliation entre le milieu urbain et le milieu rural.

Et comme la majorité de nos concitoyens, je sais ce que je dois aux agriculteurs : une alimentation saine et variée, une part de notre identité collective. Je suis fier de nos pratiques agricoles et alimentaires, fier que nos traditions se perpétuent tout en s'ouvrant aux dernières innovations scientifiques et techniques, fier que l'industrie agroalimentaire reste notre première industrie nationale.

Pour autant, le monde agricole est confronté à des défis redoutables. Défi démographique : un tiers des agriculteurs partira à la retraite d'ici 2027. Défi écologique : pour répondre à l'urgence climatique, notre agriculture doit diviser par deux ses émissions de gaz à effet de serre d'ici 2050 et lutter contre l'érosion de la biodiversité. Défi économique : comment rester compétitifs, pour que notre agriculture ne subisse pas le même sort que d'autres pans de notre économie qui se sont déclassés puis effondrés ? Défi géopolitique : comment limiter notre dépendance en matière d'engrais minéraux, d'énergie fossile et de soja ? La guerre en Ukraine nous rappelle l'importance de l'arme alimentaire et la nécessité de penser notre sécurité alimentaire à une échelle européenne. La PAC est un acquis considérable, qu'il faut porter plus loin afin de relever ces défis.

Cette note sur l'agriculture vise à partager un état des lieux et à proposer des pistes de réflexion pour réussir la transition environnementale de notre modèle agricole tout en garantissant la souveraineté alimentaire de notre pays. Alors

que la demande alimentaire augmente et se diversifie, comment produire plus et mieux ? Comment attirer nos jeunes vers l'agriculture et l'agroalimentaire, en améliorant les conditions d'exercice et l'image du métier ?

Personnellement, j'ai quelques convictions simples. Les agriculteurs doivent être justement rémunérés, à la hauteur de leur utilité sociale. Nous devons aussi les accompagner pour améliorer la compétitivité de notre agriculture. Et nous pouvons nous inspirer du cadre européen pour donner à l'ensemble des acteurs une visibilité sur sept ans : c'est indispensable pour investir. Enfin, faisons confiance à l'innovation, à la recherche et à l'enseignement supérieur pour répondre aux défis que doit relever l'agriculture. C'est à cette condition que nous resterons une grande puissance agricole, souveraine et vertueuse écologiquement.

Le thème du Salon International de l'Agriculture 2023 est : « L'agriculture, notre quotidien, votre avenir ».

J'y serai ! Et je lirai avec intérêt les remarques et les propositions que vous inspire cette note.



ÉDOUARD PHILIPPE

Édouard Philippe Président d'HORIZONS

L'AGRICULTURE FRANÇAISE

au défi de la souveraineté alimentaire et de la transition écologique

1 – L'agriculture française aujourd'hui

1.1 La France reste une puissance agricole et agroalimentaire

La France fait partie des rares pays exportateurs nets de produits alimentaires, occupant la place de 6^{ème} exportateur mondial de produits agroalimentaires, 4^{ème} exportateur de produits alimentaires dans le monde et 8^{ème} exportateur agricole. Premier producteur agricole en Europe, avec 17 % de la production européenne, devant l'Allemagne et l'Italie, elle réalise un chiffre d'affaires de 77 Md€ / an en moyenne (98 Md€ en 2022 dans le contexte de l'inflation des matières premières).

Les produits agricoles et alimentaires permettent de dégager le troisième ou quatrième excédent commercial de notre balance commerciale selon les années. Cette performance exportatrice repose sur quelques produits (vins et spiritueux, céréales, produits laitiers, génétique). Par exemple, la France est à l'échelle mondiale le premier exportateur de semences agricoles et le premier producteur européen d'œufs, de céréales et de graines oléagineuses¹. Notre taux d'approvisionnement², ratio qui témoigne de l'indépendance et de la sécurité d'approvisionnement d'un pays pour les produits qu'il est capable de produire, est supérieur à 100 % pour les principales denrées agricoles selon les bilans annuels du ministère de l'agriculture.

Si son poids dans les marchés mondiaux s'érode logiquement en raison du développement des autres pays, la France demeure, parmi les exportateurs mondiaux, un acteur reconnu pour sa fiabilité, grâce à la qualité (notamment sanitaire) de ses produits et à la stabilité de ses rendements, à la différence d'autres exportateurs moins réguliers pour des raisons climatiques ou logistiques. La France dispose enfin d'un appareil de recherche scientifique et d'enseignement supérieur en matière agroalimentaire parmi les premiers dans les classements mondiaux. La France demeure une puissance agricole de premier plan malgré des fragilités structurelles.

1.2 Mais l'agriculture française connaît des fragilités et des défis

Le défi de la souveraineté et de la compétitivité agroalimentaires

Force est de constater que l'agriculture française reste très dépendante de matières premières importées : engrais minéraux, énergie fossile et alimentation animale notamment.

- Plus de 30% des engrais azotés, 65% des engrais phosphatés et 90% des engrais potassiques utilisés en Europe sont importés et près de la moitié de ces importations proviennent de la Russie, de l'Ukraine et de la Biélorussie. La production des engrais azotés en France est très dépendante des importations de gaz naturel : dépendance aux engrais et dépendance énergétique se confondent ici.
- L'agriculture est dépendante des produits pétroliers pour le carburant des machines. Ce carburant bénéficie d'une fiscalité avantageuse et de l'absence d'alternatives (électriques, biogaz). L'industrie agroalimentaire est davantage dépendante du gaz et de l'électricité.

¹ <https://agriculture.gouv.fr/infographie-palmares-des-produits-agricoles-et-agroalimentaires-francais>

² Le taux d'approvisionnement calcule pour chaque produit la part des utilisations intérieures couverte par la production nationale.

- L'agriculture française a recours aux importations de tourteaux oléagineux des Amériques (soja OGM) et des pays de la Mer Noire (tournesol) pour alimenter ses élevages. L'équilibre du commerce mondial conduit les entreprises à importer ces protéines végétales pour l'alimentation animale. L'agriculture française est toutefois exportatrice nette de protéines végétales (sous forme de céréales), produit environ la moitié de ses besoins en tourteaux et dispose de surfaces importantes en herbe (prairies) : sa dépendance est de ce fait moindre que celle des autres pays européens.

Ces fragilités s'accompagnent d'une dégradation de la compétitivité agroalimentaire française, particulièrement dans l'Union européenne : la France est devenue importatrice nette de produits agroalimentaires vis-à-vis des autres pays européens, ce qui contraste avec les excédents vis-à-vis des pays tiers. Ce recul est particulièrement net pour les produits transformés (notamment contenant de la viande) et pour certains circuits de distribution (restauration hors domicile), ou pour des productions pour lesquelles d'autres pays européens disposent d'avantages compétitifs (fruits et légumes).

Le défi de la transition agroécologique

Alors que la PAC a notamment favorisé la spécialisation agricole des pays et des territoires les plus compétitifs en Europe, l'agriculture est directement confrontée aux défis posés par le changement climatique et l'érosion de la biodiversité. Leurs conséquences fragilisent un modèle de développement fondé sur la modernisation et le transfert des gains de productivité à l'industrie agroalimentaire, puis aux consommateurs, modèle qui concerne aujourd'hui plus de 75 % des agriculteurs. Depuis le début des années 2000, la croissance des gains de productivité agricole a fortement ralenti et la variabilité des rendements s'accroît, en conséquence des accidents climatiques plus fréquents depuis 2010.

Responsable de près de 20 % des émissions nationales de gaz à effet de serre (GES), le secteur agricole a réduit ses émissions de 6 % entre 1990 et 2018. Un effort considérable est donc attendu pour respecter l'objectif de réduction de 50% à horizon 2050. Les domaines d'action sont connus : l'élevage et la réduction des émissions de méthane (fermentation entérique des ruminants), les cultures et la réduction des émissions de protoxyde d'azote (issues de la fertilisation minérale), la préservation des stocks de carbone (prairies, forêts, agro-foresterie) et, enfin, l'accroissement du potentiel de stockage des terres arables en favorisant les pratiques bénéfiques (haies, agroforesterie, cultures intermédiaires). La décarbonation de l'énergie consommée devra également être engagée, même si son impact sur les émissions du secteur est moins significatif (12 % des émissions).

Cette transition pèsera sur les avantages comparatifs nationaux, les chaînes de valeur, les prix et marchés, c'est-à-dire la place de la France dans le commerce international. Ces défis sont considérables pour la sécurité de nos approvisionnements, notre alimentation, notre économie et notre environnement, l'agriculture occupant aujourd'hui 49 % de la surface du territoire national.

1.3 Un monde agricole français en mutation

L'exploitation familiale, une référence insuffisante pour décrire l'activité agricole d'aujourd'hui

Entre 2010 et 2020, le nombre d'exploitations en France métropolitaine est passé de 490 000 à 389 800, soit une diminution de 2 % par an en moyenne, après 3 % par an au cours de la décennie 2000-2010. La surface agricole utile nationale est stable depuis 2010 (27 millions d'hectares) et la surface moyenne par exploitation a augmenté de 25 % sur la période, de 55 à 69 ha. L'agrandissement des exploitations justifié par la recherche de gains de productivité s'accompagne du développement des sociétés en agriculture, qui concernent 42 % des exploitations en 2020 contre 31 % en 2010. Dans les micros et petites exploitations, le statut individuel reste largement majoritaire.

Si le travail repose encore majoritairement sur les exploitants (391 200 ETP pour 496 400 personnes), les salariés sont de plus en plus nombreux (772 300), en particulier les salariés occasionnels (627 000). Le développement de l'externalisation des tâches se double de l'émergence de nouvelles formes de travail (essor des groupements d'employeurs, travail détaché).

Selon les travaux les plus récents³, ces tendances pourraient s'amplifier. Les structures sociétaires devraient continuer à se développer. La majorité des actifs intervenant dans les exploitations seront de façon encore plus marquée des salariés (même si ce n'est que pour de courtes périodes) et les intervenants externes se multiplieront. Avec une main-d'œuvre de moins en moins souvent familiale, les exploitants devront développer de nouvelles capacités et compétences de management.

Le rapport au travail des agriculteurs rejoint celui de l'ensemble de la société : attentes sur des horaires compatibles avec la vie familiale et sociale, l'obtention d'un CDI et la stabilité des revenus. L'activité agricole devient une étape de la vie professionnelle pour un nombre croissant d'agriculteurs. Parmi les tendances qui perdurent, les agriculteurs restent principalement des hommes. En effet, en 2019, trois quarts des agriculteurs sont des hommes. Les femmes ne représentent qu'un peu plus du quart (26,6 %) des exploitants agricoles. Enfin, les agriculteurs sont de plus en plus diplômés. Un agriculteur sur deux est au moins titulaire du baccalauréat (25,5% ont arrêté les études à ce niveau, et 26,4% sont diplômés de l'enseignement supérieur) et le niveau de formation des nouveaux entrants ne cesse de progresser.

Des revenus agricoles très hétérogènes

Pour décrire le quotidien des agriculteurs, l'affirmation selon laquelle « un tiers des agriculteurs gagne moins de 350 € par mois » est souvent reprise, bien qu'elle n'ait pu être démontrée. Les travaux de l'INSEE et du ministère de l'agriculture montrent une réalité comparable à celles des autres métiers indépendants (artisans, commerçants) : des revenus variables, un patrimoine plus élevé que la moyenne en lien avec les biens professionnels (foncier, bâtiment et matériel d'exploitation). Le nombre d'heures travaillées par actif est cependant parmi les plus élevés.

Le revenu disponible moyen annuel des ménages agricoles s'élevait à 52 400 € en 2018 selon l'Insee⁴. Un tiers provient de l'activité agricole, la majorité des ressources des ménages étant issues d'autres activités : salaires du conjoint ou de l'agriculteur salarié en dehors de l'exploitation. D'autres activités peuvent aussi générer des revenus, comme la vente de produits artisanaux ou le tourisme à la ferme qui ne sont pas comptabilisés en revenu agricole. Enfin, les revenus du patrimoine constituent 20 % du revenu disponible, pour l'essentiel des revenus fonciers.

La moitié des ménages agricoles ont un niveau de vie annuel comparable à celui des ménages qui perçoivent des revenus d'activité, tout en ayant la durée de travail la plus élevée de tous les actifs et des écarts plus importants : le niveau de vie des 10 % des agriculteurs les plus modestes est 4,7 fois inférieur à celui des 10 % les plus aisées (3,3 parmi l'ensemble des ménages ayant des revenus d'activité). On observe de forts écarts de revenus entre les différentes productions, les modes de valorisation et les exploitations d'une même production ou d'un territoire.

La question démographique

Les exploitants agricoles vont en outre devoir faire face à un défi démographique : un tiers des agriculteurs a plus de 60 ans ou atteindra cet âge d'ici 2027 et sera donc en âge de partir à la retraite. Deux agriculteurs sur trois ont plus de 45 ans. Un autre tiers des agriculteurs est âgé de 25 à 44 ans. Environ un quart des agriculteurs de plus de 60 ans envisagent une transmission en privilégiant largement le cadre familial, la perspective d'une transmission familiale étant d'autant plus forte que les exploitations sont de grande dimension⁵, mais un tiers déclare ne pas savoir à qui transmettre.

³ Recensement général agricole, livre « Une agriculture sans agriculteurs », F. Purseigle, B. Hervieu.

⁴ Une autre évaluation de la Commission des comptes de l'agriculture et de la nation, sur la base des résultats des entreprises agricoles, fait état d'un montant des prélèvements privés (prélèvements sur le résultat de l'exploitation effectués par l'exploitant au cours de l'exercice), nets des cotisations sociales de l'exploitant, de 29 600 € en moyenne par exploitant en 2022, avec de fortes disparités entre productions.

⁵ Le niveau de capitaux à mobiliser pour la reprise de grandes exploitations ne facilite pas une transmission hors cadre familial.

Cette transition démographique, l'évolution des métiers et des structures des entreprises concourent à un bilan contrasté de l'attractivité du secteur et renforcent la nécessité d'adapter les compétences et l'accompagnement des investissements. Le Gouvernement a annoncé un projet de loi d'orientation et d'avenir au second semestre 2023 pour traiter notamment des enjeux de compétences et de transmission, projet de loi qui devrait s'accompagner d'un « pacte » sur l'avenir de l'agriculture.

2 – Quelles perspectives pour l'agriculture française et quels leviers d'action ?

L'agriculture de demain devra assurer la souveraineté alimentaire du pays et maintenir son rang parmi les puissances agricoles. Une fois cet objectif affirmé, il n'est pas simple de dégager une vision unique pour l'ensemble des productions agricoles : comment traiter de manière commune les filières de grandes cultures, de l'élevage, des vins et spiritueux et des fruits et légumes ? Et ce alors que le changement climatique et l'érosion de la biodiversité modifient les avantages compétitifs, la spécialisation des filières et des territoires et font émerger, par conséquent, de nouveaux modèles agricoles plus divers.

Confrontée à cette diversité, notre politique agricole doit donc s'attacher à relever les défis de la transition du modèle actuel et encourager l'apparition de modèles plus résilients. Elle ne peut le faire qu'en s'appuyant sur les agriculteurs et les industriels qui doivent réaliser les investissements nécessaires. Elle devra leur garantir un cadre d'action à la fois stable et prévisible dans ses évolutions, favoriser l'innovation et donner confiance pour mobiliser les acteurs publics et privés dans d'autres domaines que l'agriculture au sens strict : politique énergétique (énergies renouvelables et décarbonation), politique industrielle (compétitivité-coût, innovation), politique environnementale et de l'alimentation (nutrition, santé). Quatre leviers d'action pourraient par exemple être utilisés :

2.1 Mieux répartir la valeur ajoutée dans les filières de production afin d'améliorer les revenus agricoles

Les États généraux de l'alimentation ont notamment renforcé l'encadrement des relations commerciales par la loi, tout en responsabilisant les acteurs des filières. Si les nombreuses interventions législatives de ces dernières années ont permis de progresser dans certaines filières, l'encadrement par des négociations annuelles, qui est une spécificité française en Europe, montre ses limites à chaque variation des prix des denrées agricoles sur les marchés internationaux ou de l'inflation. Un cadre plus stable et responsabilisant davantage les acteurs dans la gestion de ces variations devrait être recherché pour améliorer le revenu des agriculteurs et leur capacité à investir.

2.2 Soutenir la transition environnementale de l'agriculture

La politique agricole commune (PAC) et sa déclinaison dans le plan stratégique national (PSN) de la France fixe un cadre de répartition des aides (principalement des fonds européens) à horizon 2027 (près de 10 Mds€/an), avec plusieurs axes directeurs : soutien au revenu et gestion des aléas, maintien de l'activité agricole dans les territoires défavorisés, rémunération des pratiques bénéfiques pour l'environnement, soutien de certaines productions et des investissements. Il est important de pouvoir inscrire ces aides dans un environnement de politiques publiques cohérent et stable dans la durée pour donner les signaux indispensables à une évolution des pratiques et des investissements (prix des énergies fossiles et du carbone, ciblage des innovations et des aides à l'investissement, développement de nouvelles filières de production), en lien avec les collectivités en charge du développement économique.

Ce soutien comprendra plusieurs axes : (i) la marche vers une agriculture plus sobre en intrants (engrais, eau, protection des cultures) avec des pratiques plus favorables à la biodiversité, (ii) la décarbonation et le déploiement du potentiel de stockage de carbone agricole (haies, agroforesterie, maintien des prairies, lutte contre l'artificialisation des sols, cultures intermédiaires), (iii) l'adaptation au changement climatique (nouvelles variétés, itinéraires techniques, gestion de l'eau) et (iv) la production d'énergies renouvelables dans les exploitations. Ce soutien passe aussi par un accompagnement des industries essentielles aux activités agricoles dans leurs efforts de décarbonation (fabrication des engrais, machinisme agricole) ou la recherche de solutions alternatives aux molécules de synthèse (biocontrôle, biostimulants, nouvelles technologies de sélection végétale ou NBT).

2.3 Développer les productions pour accompagner la transition alimentaire

Le rééquilibrage des apports en protéines (animales, végétales), la consommation de produits frais et de saison, la réduction de la consommation de sucre et des produits les plus transformés sont l'affaire de tous : des agriculteurs d'abord pour qu'ils adaptent leurs productions ; des industriels ensuite pour qu'ils s'affranchissent de certains additifs controversés, de l'utilisation massive du plastique et développent un affichage environnemental rigoureux ; des consommateurs enfin pour qu'ils adaptent leur consommation et tirent le marché en ce sens. Des leviers d'action existent, comme les politiques publiques en matière d'achat de denrées alimentaires et de services de restauration s'inspirant du cadre d'action de l'Organisation mondiale de la santé qui vise à favoriser une alimentation plus saine⁶.

2.4 Créer un cadre adapté au renouvellement des générations

Au cours des dernières années, la concentration des exploitations s'est poursuivie, avec comme conséquence des difficultés croissantes de transmission et de reprise des exploitations. La transmission familiale reste prioritaire et le suivi des concentrations par le biais des sociétés tend à se renforcer. Le cadre actuel semble néanmoins insuffisant pour répondre au défi démographique, alors que de nouveaux profils d'actifs agricoles émergent (par exemple ceux qui choisissent l'activité agricole après d'autres expériences professionnelles). Par ailleurs, des outils comme le bail rural environnemental ou le diagnostic environnemental de l'exploitation restent peu développés, alors qu'ils pourraient favoriser l'engagement dans la transition environnementale à l'occasion de la transmission de l'exploitation. La future loi d'avenir et d'orientation pour l'agriculture devra relever ce défi !

3 – Ouvrons le débat !

Comme vous le savez, à Horizons, nous voulons voir loin pour faire bien. À ce titre, nous vous proposons quelques pistes de réflexion – non exhaustives ! – pour susciter le débat dans vos comités municipaux et recueillir vos idées à l'adresse suivante : idees-comites@horizonsleparti.fr. Il nous semble que trois grands domaines pourraient faire l'objet d'une attention renouvelée :

La souveraineté agricole et alimentaire

Comment renforcer l'attractivité des métiers de l'agriculture et de l'industrie agroalimentaire ?
Comment développer l'innovation en matière de semences et de matériel agricole ?

Quels objectifs pour la production d'énergie par les agriculteurs et les autres valorisations non-alimentaires (biomasse, biocarburants, biomatériaux, etc.) ?

Quel rôle pour les collectivités en matière de développement économique et de commande publique pour la restauration ?

⁶ <https://www.who.int/fr/news/item/12-01-2021-who-urges-governments-to-promote-healthy-food-in-public-facilities>

La transition environnementale

Par quels leviers accélérer l'adaptation de notre agriculture au changement climatique ?

Comment inciter davantage d'agriculteurs à s'insérer dans le marché du carbone ?

Comment développer la valorisation économique des services écosystémiques rendus par les agriculteurs ?

Comment construire un consensus sur les pesticides et leur utilisation ?

Qualité de l'alimentation et accès à l'alimentation

Jusqu'où doit aller la puissance publique (État, collectivités) afin d'encourager des comportements alimentaires plus bénéfiques pour la santé ? Quels leviers pour inciter les consommateurs à adapter leurs choix alimentaires ?

Quelle responsabilité des agriculteurs et des industriels de l'agroalimentaire dans l'évolution de l'alimentation ? des citoyens ?

Comment mieux lutter contre le développement de l'obésité ?

Quelle place pour l'aide alimentaire en matière d'accès à l'alimentation pour les plus précaires ?

4 – Pour aller plus loin...

Ce sujet vous intéresse ? Voici quelques rapports et articles qui vous permettront d'aller plus loin et de nourrir votre réflexion :

1. <https://infographies.agriculture.gouv.fr/>
2. <https://agriculture.gouv.fr/concertation-sur-le-pacte-et-la-loi-dorientation-et-davenir-agricoles>
3. Rapport intitulé « En campagne pour l'agriculture de demain. Propositions pour une souveraineté alimentaire durable » de l'Insitut Montaigne, 2021.
4. Note intitulée « Élections 2022, Souveraineté alimentaire et transition écologique : un projet pour l'agriculture française » de la Fondation Terra Nova, 2022.
5. Dossier « Quelle assiette pour atteindre la neutralité carbone ? » de l'Ademe, 2023.