



Résumé

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.

*

La France connaît un essoufflement de sa souveraineté alimentaire qui doit nous alerter

Le déclassement de la question agricole dans les agendas politiques européens est manifeste. La conquête de la souveraineté alimentaire fut pourtant un principe directeur de la construction européenne dans les années 1960. Or, à l'heure actuelle, la PAC fait face aux injonctions contradictoires des autres priorités européennes qui orientent le secteur agricole (politique commerciale, Pacte Vert). Cette tendance contraste avec le réinvestissement du secteur agricole dans les stratégies de puissance ailleurs dans le monde. À cet égard, il faut pouvoir faire des nouvelles préférences collectives une opportunité pour réinvestir la souveraineté alimentaire et mener à bien la transition agricole.

Ce déclassement intervient alors que le pays est confronté à un recul de sa compétitivité agricole et agroalimentaire aux déterminants multiples et complexes. Certes, notre balance commerciale agro-alimentaire est l'une des seules à rester excédentaire, mais elle le doit uniquement aux céréales et aux vins et spiritueux. Sinon, la France serait importatrice nette de produits

agroalimentaires et de produits agricoles. Plus inquiétant encore, la France est déjà devenue déficitaire vis-à-vis de ses partenaires européens. Cette tendance doit rapidement être renversée. Une tension grandissante entre les maillons des filières agroalimentaires (producteurs, industriels, distributeurs) découle de ces difficultés à dégager de la valeur, et la déformation du partage de la valeur ajoutée mine la rentabilité des acteurs en amont et envenime des relations commerciales devenues trop conflictuelles.

La dépendance aux protéines végétales importées constitue une fragilité structurelle héritée du XX^e siècle. Elle se traduit notamment par des importations élevées de soja en provenance des Amériques, utilisé pour l'alimentation des animaux d'élevage. Ces protéines importées heurtent nos préférences collectives (OGM, déforestation). À ce titre, produire davantage de protéines végétales en Europe, pour la nutrition animale et pour nos assiettes, constitue un chantier prioritaire de reconquête de notre souveraineté protéinique et une œuvre utile pour le développement durable.

La France doit également relever le défi du renouvellement de sa démographie agricole vieillissante. Un agriculteur sur deux quittera le métier dans les dix ans. Cette démographie agricole est un puissant facteur de transformation des exploitations et des emplois agricoles. Or, le secteur est en mal de revenus et peine à attirer suffisamment de nouveaux visages pour répondre au manque de bras.

De nouveaux défis attendent notre agriculture et notre alimentation

Il va falloir répondre à une demande alimentaire croissante et morcelée. À l'horizon 2050, il faudra nourrir 9,7 milliards de personnes et contribuer à la sécurité alimentaire mondiale à la juste mesure de nos atouts. Cette responsabilité couvrira en particulier la verticale Europe-Méditerranée-Afrique. Parallèlement, il conviendra de satisfaire une demande alimentaire plus morcelée, en raison des nouvelles préférences et des injonctions parfois contradictoires des consommateurs européens. C'est dans le souci de la « santé globale » que cette équation alimentaire mondiale devra être résolue. Sans pour autant renier la recherche du plaisir des papilles, il va falloir engager une transition alimentaire dans le sens des recommandations nutritionnelles. Cette transition passe par un rééquilibrage des régimes alimentaires avec une alimentation sans doute moins calorique et plus végétale. À la santé humaine répond celle des animaux et des écosystèmes. Cette transition invite donc à accélérer la marche vers des modes de production plus respectueux des biens communs et du bien-être animal.

Répondre à cette équation alimentaire dans un nouveau paradigme climatique est le grand défi du XXI^e siècle.

Le changement climatique expose notre agriculture à de nouvelles conditions de production inédites. Il prescrit de bien anticiper les adaptations à venir des pratiques agricoles et de mettre en avant le concours du secteur à son atténuation. L'adaptation et la lutte contre le changement climatique nous imposent une nouvelle gestion de la ressource en eau et la baisse des émissions agricoles de gaz à effet de serre. Il faudra également déployer plus largement les solutions du secteur agricole pour le climat, grâce à la production énergétique renouvelable et le stockage du carbone dans les sols.

Ce défi est devant nous alors que les critiques à l'encontre du mode de production conventionnel nourrissent une **incompréhension grandissante entre le monde agricole et la société civile**. Ce désamour est perçu par les agriculteurs comme un « agribashing » injuste, qui fragilise l'acceptabilité sociale de la production dans les territoires. Un nouveau contrat de confiance entre agriculture et société est à écrire dans la durée pour surmonter les incompréhensions mutuelles.

Ces défis doivent être considérés comme une opportunité de repenser notre souveraineté alimentaire

La nouvelle révolution agricole en marche offre des solutions, grâce au déploiement de nouvelles techniques et pratiques dans les exploitations. Accélérer la marche vers une agriculture plus sobre en intrants et plus intensive en capital humain et technologique (digital, robotisation) constitue un chantier impérieux, qui prendra du temps. Il va falloir accélérer la marche vers cette agriculture de la double performance économique et environnementale, en veillant à la conciliation de ces deux piliers et à son acceptabilité sociale. En effet, il ne faut pas compter, à court terme, sur les promesses de la production in vitro pour répondre aux besoins alimentaires.

*

Pour relever ces défis, il convient de porter une nouvelle ambition collective pour la France agricole et agroalimentaire. La France doit devenir la première puissance agricole durable.

La France agricole a aujourd'hui des atouts à faire valoir en tant que première puissance agricole du continent. Elle est riche de la diversité de ses terroirs et de ses conditions pédoclimatiques. Il en découle une capacité à fournir une offre large de la commodité au premium valorisant ses appellations (AOP, IGP...). Elle peut compter sur des filières d'excellence qui, portées par des entrepreneurs innovants ou de petites entreprises agroalimentaires, contribuent à l'emploi dans les territoires et permettent de faire rayonner son

patrimoine gastronomique et culinaire. Pour libérer son potentiel, il convient de construire un nouveau récit pour ce secteur en France. Dans cette optique, il faut éviter les impasses induites par le *statu quo* ou la décroissance de tout le secteur. Il est toutefois tout aussi vain de vouloir imposer à la diversité de nos territoires et de nos productions un modèle unique, par essence trop simpliste.

Une ambition collective est à porter pour la France en Europe. Nos partenaires européens illustrent la capacité à développer ce secteur dans une Europe en partage, et il existe bel et bien une voie de réussite française dans le cadre européen. Celle-ci repose avant tout sur un socle de pratiques durables, qui concrétisent la double performance économique et environnementale. Cette voie invite aussi à capitaliser sur la diversité des agricultures et modes de production de notre pays pour fournir une offre plurielle. La France peut contribuer aux équilibres alimentaires mondiaux à la juste mesure de ses atouts sans obérer le développement des circuits courts. Raisonner davantage en flux tirés et non plus en flux poussés constitue un principe fondamental qui devra structurer les filières agroalimentaires et qui passe par une contractualisation renouvelée.

*

Sur la base de ces analyses, le rapport propose un agenda de solutions pour mettre la question agricole et alimentaire au cœur des choix que fera la Nation à la faveur des échéances électorales de 2022. Cette ambition nouvelle requiert de mener conjointement six chantiers, afin de réinvestir le caractère stratégique de notre agriculture et de notre alimentation :

Chantier n° 1 : donner un cap stratégique cohérent et de long terme aux politiques publiques. Cette vision constitue le socle de la reconquête agricole et agroalimentaire. Accélérer la transition agricole requiert une politique ambitieuse à l'échelle européenne. Pour autant, on ne pourra pas mener cette ambition à terme sans mettre la politique commerciale en cohérence avec nos préférences collectives. Il faut pouvoir avancer sur la réciprocité dans les échanges commerciaux pour que les importations de produits alimentaires respectent les mêmes standards que notre production domestique. Renforcer la souveraineté alimentaire invite aussi à la reconquête de notre souveraineté protéinique, par le soutien au développement des protéines végétales en Europe pour nos élevages et notre alimentation.

Chantier n° 2 : restaurer la compétitivité des filières agricoles, car il n'est pas possible de mettre en œuvre cette indispensable transition sans dégager les financements nécessaires aux investissements. Restaurer des conditions de concurrence loyale constitue un prérequis essentiel pour éviter de pénaliser les « mieux disant », comme la France l'est bien souvent, sur le marché unique. Pour gagner en compétitivité, un effort de (re)structuration est indispensable dans certaines filières agricoles et agroalimentaires. Il faut en parallèle investir massivement dans le déploiement des innovations

et la modernisation des outils (usines, bâtiments, logistique). Parallèlement, il convient de réformer les relations entre amont et aval pour partager plus équitablement la valeur et le risque inhérent aux transitions. Cette contractualisation rénovée nécessitera un effort de tous les maillons de la chaîne alimentaire pour assurer leur juste rétribution.

Chantier n° 3 : revaloriser le revenu agricole et réenchâter les métiers constitue un chantier de taille pour attirer davantage les nouvelles générations et répondre aux besoins du secteur. Le revenu est le premier déterminant pour attirer de nouveaux profils. S'il est important de maintenir des aides publiques à la hauteur des défis qui attendent le monde agricole, la revalorisation du revenu des agriculteurs passera aussi par sa diversification. Un soutien plus prononcé à la production énergétique renouvelable à partir de biomasse agricole (méthanisation, biocarburants...) est un levier à actionner. Par ailleurs, il convient d'accompagner davantage les porteurs de projets et la transmission des exploitations pour installer de nouveaux agriculteurs. Communiquer davantage sur les opportunités des métiers du vivant et adapter la formation aux pratiques et aux métiers de demain (carbone, agriculture digitale...) constitue un autre levier important du renouvellement des générations en agriculture.

Chantier n° 4 : donner aux agriculteurs les moyens de produire et entreprendre durablement. Cette politique implique de préserver les facteurs indispensables à la production agricole. Renforcer la protection du foncier agricole dans les documents d'urbanisme est un prérequis pour préserver notre potentiel de production face à l'artificialisation des sols. Il convient également d'imaginer des solutions foncières innovantes et partenariales pour favoriser l'installation de nouveaux agriculteurs. Par ailleurs, un réinvestissement du génie hydraulique (retenues, recyclage des eaux usées...) est compatible avec une gestion durable de la ressource en eau. L'agriculture doit aussi bénéficier des avancées de la recherche génétique (sélection, NBT). La France agricole est prête à accélérer sa baisse de consommation d'intrants fossiles (engrais de synthèse, phytosanitaires) à condition de pouvoir compter sur des alternatives crédibles et un accompagnement viable et de long terme dans sa transition.

Chantier n° 5 : accompagner les changements de pratiques agricoles. Ce défi requiert un effort accru de recherche et de déploiement des innovations. Il importe de mieux prioriser les efforts de recherche pour concentrer les moyens vers les impasses techniques les plus critiques. Le déploiement des innovations dans les exploitations requiert de cibler les investissements dans une logique de triple performance économique, sociale et environnementale. Ces changements de pratiques passent aussi par un accompagnement plus soutenu des modes de production plus durables (HVE, bio, signes de qualité). À ce titre, une réforme des outils de gestion des risques est indispensable pour assurer des filets de sécurité aux agriculteurs dans la transition. Rémunérer les pratiques vertueuses, comme le stockage du carbone dans les

sols, représente un autre levier à actionner pour accélérer la transition agricole en France tout en permettant aux entreprises de se décarboner. L'agriculteur de demain sera aussi un carboniculteur.

Chantier n° 6 : accélérer la marche vers une alimentation durable et de qualité. Cette transition alimentaire passera par un effort accru de lutte contre la précarité et le gaspillage alimentaires, pour mettre le droit à l'alimentation au bénéfice du plus grand nombre. Renforcer la transparence alimentaire par les étiquetages constitue également un levier important pour éclairer les choix du consommateur et promouvoir les produits frais, les plus sains et « origine France ». Cette transition alimentaire passe aussi par de nouveaux outils pour éduquer à une alimentation plus saine et durable.

Il nous revient désormais à tous de construire l'agriculture des temps nouveaux. Elle correspond au génie de la France, qui ne serait pas ce qu'elle est sans son agriculture. Cette ambition est utile car notre alimentation est une part de ce qui nous rassemble. Cette ambition est impérieuse car la souveraineté alimentaire est une composante de la souveraineté et de la puissance de la France au XXI^e siècle.