



La souveraineté alimentaire de la France à horizon 2040

Barbara Ferry

► To cite this version:

Barbara Ferry. La souveraineté alimentaire de la France à horizon 2040. La souveraineté économique de la France à l'horizon 2040, 2022. hal-03377199

HAL Id: hal-03377199

<https://hal.science/hal-03377199>

Submitted on 14 Oct 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Comité n° 3 – Groupe n° 2

*Les déterminants économiques
de la souveraineté en 2040*

La souveraineté alimentaire de la France

Comité n°3.2

La souveraineté alimentaire de la France à horizon 2040

Thibaud de BARBEYRAC
Journaliste
France Télévisions

Barbara FERRY
Chargée de recherche en Neurosciences CNRS
CRNL UMR 5292 - INSERM U 1028 -
Université Claude Bernard Lyon 1

Laurent GRAVELAINE
Chef de service d'administration centrale
Ministère des Armées

Jocelyn GUITTON
Administrateur de l'Union européenne
Service Européen pour l'Action Extérieure

Loïc PATTIER
Colonel de l'armée de Terre

Sophie POUGET
Responsable plaidoyer et partenariats
ONU Femmes France

Franck THENARD-DUVIVIER
Inspecteur d'académie,
directeur académique adjoint des services
de l'Education nationale de Seine-et-Marne

Xavier TOUTAIN
Colonel de l'armée de l'Air

Cadre de comité

Nathalie TINJOD
Administratrice Relations internationales
Direction générale Agence spatiale européenne

Expert-référent

Sarah GUILLOU
Directrice du département
Recherche innovation et concurrence

Directeur de l'Institut : GCA Patrick DESTREMAU
Année 2020-2021

Les opinions émises, les analyses proposées par les auteurs de cette note n'engagent pas l'IHEDN, ni les entreprises, institutions ou administrations qui les emploient.

SOMMAIRE

RESUME	6
RECOMMANDATIONS	7
INTRODUCTION	9
SCENARIO	10
1 - L'AGRICULTURE FRANÇAISE AUJOURD'HUI	11
Si les produits agricoles sont une force du commerce extérieur français...	11
La France souffre d'une baisse constante de sa compétitivité	11
Une agriculture française intégrée dans une économie régionalisée (au niveau européen) et internationalisée qui la rend vulnérable aux tensions internationales	11
2 - LE POINT DE VUE DE L'AGRICULTEUR	12
1. Radiographie de l'agriculteur en 2021 : la population des agriculteurs présente des fragilités	12
1.1. Une population agricole qui vieillit	12
1.2. Un renouvellement des générations difficile	12
1.3. Le modèle traditionnel français de l'exploitation familiale s'efface au profit d'autres formes d'organisation	12
1.4. Des revenus issus de la production agricole qui stagnent voire diminuent dans certaines filières	13
1.5. Des conditions de travail exigeantes qui doivent conduire à l'émergence de nouveaux modèles	13
2. Quel agriculteur en 2040 ? Les grandes tendances qui se dégagent	13
2.1. Une poursuite de la concentration des exploitations agricoles	13
2.2. Une agriculture locale de qualité qui se développe	14
2.3. Une capitalisation accrue des exploitations agricoles	14
2.4. Une baisse du revenu agricole global qui oblige les agriculteurs à trouver de nouvelles sources de revenus.	14
3. Recommandations	14
3 - L'ÉVOLUTION DES SURFACES AGRICOLES	16
1. Radiographie de la terre en 2021	16
1.1. Une perte de la surface agricole	16
1.2. Une hausse des prix du foncier	16
1.3. Des investissements étrangers plus agressifs	16
1.4. La modernisation nécessaire des outils institutionnels et législatifs	17
2. Scénarios possibles en 2040	17
3. Recommandations	18

4 - LES ÉVOLUTIONS TECHNOLOGIQUES	19
1. Situation en 2021	19
1.1. Agroécologie, productivité, résilience et soutenabilité	19
1.2. Quelle sécurité alimentaire pour le consommateur ?	19
2. Scénarios possibles en 2040	20
3. Recommandations	21
5 - LE POINT DE VUE DU CITOYEN-CONSOMMATEUR	22
1. Situation en 2021	22
1.1. Droit à l'alimentation et sécurité alimentaire : des enjeux citoyens en 2021	22
1.2. Les enjeux sanitaires	23
Constat	23
Causes : stress, sédentarité, obésité: la spirale infernale	23
Tendance à court terme	24
2. Scénarios possibles en 2040	24
2.1. L'Etat amplifie les mesures de soutien et refonde le pacte citoyen	24
L'exception alimentaire devient la règle en période de crise	24
Vers une garantie alimentaire universelle ?	24
Des expériences de « démocratie alimentaire » dans certains territoires	25
2.2. Education à la santé et changement des modes de consommation	25
3. Recommandations	26
CONCLUSION	27
ANNEXES	28
1. Documents complémentaires	28
1.1. Souveraineté alimentaire : définition	28
1.2. Article 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme (décembre 1948)	28
1.3. Article 15 de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des paysans (28 septembre 2018)	28
1.4. Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt	29
1.5. Cancer, mode de vie et environnement	30
2. Liste des auditions réalisées	31
BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE	32
1. Etudes	32
2. Rapports	33
3. Autres ressources consultées	34

RESUME

Ce rapport part d'un double constat : le premier, qu'il n'est pas de composante plus fondamentale de la souveraineté d'une nation que sa capacité à nourrir sa population, à un instant donné comme dans le moyen terme. Le deuxième, que cette souveraineté, dans sa composante alimentaire, va nécessairement être confrontée à des chocs, à des tensions d'ici 2040. Ces chocs, qui pourront être environnementaux, politiques, sanitaires ou économiques constitueront des « tests » pour notre souveraineté alimentaire.

Sans confondre cette souveraineté avec une logique d'autarcie, qui ne serait ni possible ni même souhaitable, *a fortiori* pour une puissance exportatrice comme la France, le rapport s'attache à identifier les manières de répondre à ces chocs potentiels.

Prenant acte des forces actuelles de l'agriculture française, et plus généralement européenne, ce rapport ne vise pas à proposer des réformes d'ensemble d'un système qui a globalement fait ses preuves et remplit aujourd'hui ses missions. Il s'attache en revanche à identifier les éléments de faiblesses, structurels ou tendanciels, y compris relatifs à nos voisins, pour proposer des réponses adaptées et ciblées.

En premier lieu, le rapport revient sur les difficultés et la désaffection liées au métier d'agriculteur, qui se manifeste par une population en déclin et constitue symptôme le plus évident des difficultés du secteur agricole en France. Parce qu'une agriculture compétitive repose nécessairement sur une population stable, et qui se renouvelle, d'agriculteurs qualifiés, le rapport propose un certain nombre de pistes pour renforcer l'attractivité du métier.

Le rapport s'attache ensuite à étudier l'évolution des terres agricoles, et notamment leur surface et leur propriété. Il se penche sur ce paradoxe apparent qui est que face à une demande mondiale sans cesse croissante, et à un prix relativement abordable des terres agricoles en France, la surface cultivée décroît, et le lien entre l'exploitant et la propriété foncière se distend. Parce qu'il n'y a pas d'agriculture sans terres agricoles, le rapport propose plusieurs réformes facilitant l'accès à la propriété des exploitants, par des mesures de transparence et de meilleure gestion.

Le rapport aborde ensuite la question technologique, qui est au cœur de la productivité de notre secteur agricole, gage de production des quantités nécessaires et de compétitivité sur les marchés mondiaux. Tout en reconnaissant le caractère controversé de certaines technologies agricoles (OGM notamment), le rapport observe que les perspectives de gains d'efficacité sont immenses (informatisations, *big data* pour la gestion des stocks, des engrais, des récoltes, etc.). Ces gains ont pour pré-requis un développement de l'offre en matière de solutions technologiques au niveau national, et un soutien à la demande en termes d'équipement des exploitations.

Enfin, après avoir exploré différentes facettes de l'offre de biens agricoles, le rapport se place du côté de la demande et du « citoyen-consommateur ». Celui-ci « vote » avec son portefeuille et son chariot, et dicte les tendances qui structurent la production : évolution vers le bio, agriculture de proximité, mais également pression à la baisse sur les prix par la recherche de produits... Ces tendances parfois contradictoires mais qui pourtant se cumulent, ont toutes un effet sur la structure de notre production. Le rapport esquisse donc plusieurs réflexions pour articuler les demandes des citoyens avec la nécessaire préservation de notre souveraineté alimentaire.

Recommandations par chapitres du rapport

1. Renforcer l'attractivité du métier d'agriculteur

A-1 : créer des « journées de l'agriculture », sur le principe des « journées du patrimoine »

A-2 : créer une réserve citoyenne agricole

2. Sécuriser et améliorer les revenus des agriculteurs

B-1 : mise en place par l'Etat d'une politique incitative et de financements permettant aux agriculteurs de diversifier leurs activités et leurs revenus (méthanisation, biocarburants, moléculture)

B-2 : permettre aux collectivités de favoriser les agriculteurs de leurs bassins lors de la passation de marchés publics pour l'approvisionnement des services publics collectifs.

B-3 : favoriser la création de fermes municipales.

B-4 : extension du crédit d'impôt innovation (actuellement uniquement ouvert aux PME) pour que les agriculteurs puissent investir face aux défis posés par le réchauffement climatique.

3. Garantir l'accessibilité des surfaces agricoles et leur propriété aux agriculteurs français

C-1 : lutter contre la diminution des surfaces agricoles par la planification urbaine et contre l'enfrichement à des fins spéculatives

C-2 : mieux mesurer la valeur vénale des terres agricoles

C-3 : encadrer les investissements étrangers en matière agricole à l'échelle nationale et européenne

C-4 : moderniser significativement les outils institutionnels et législatifs (le fermage et les SAFER)

C-5 : développer une approche européenne visant à préserver les exploitations familiales

C-6 : développer une approche européenne de la protection des espaces agricoles, naturels et forestiers

4. Rester dans la course aux évolutions technologiques

D-1 : soutenir financièrement les investissements en matière de nouvelles technologies, de robotisation et d'informatisation des producteurs.

D-2 : développer les techniques de traitement des *Big datas*

D-3 : garantir l'indépendance numérique de l'agriculture européenne

D-4 : adopter des visions disruptives. Le développement des nouvelles technologies (*New breeding technologies*) doit être combiné à de nouvelles approches de la production agricole.

D-5 : soutenir le financement de la R&D

D-6 : protéger le revenu des producteurs vis-à-vis des appétits de la grande distribution

5. Prendre en compte l'enjeu du consommateur-citoyen, droit à l'alimentation et enjeux sanitaires

E-1 : inscrire le principe de « souveraineté alimentaire » dans la constitution.

E-2 : reconnaître dans la loi une « exception alimentaire ».

E-3 : renforcer le partenariat entre le milieu de la recherche et le milieu scolaire.

E-4 : renforcer les programmes d'éducation alimentaire, d'éducation physique et au sommeil.

Recommandations par moyen d'action

1. Adapter le droit

A-2 : créer une réserve citoyenne agricole

C-1 : lutter contre la diminution des surfaces agricoles par la planification urbaine et contre l'enfrichement à des fins spéculatives

C-3 : encadrer les investissements étrangers en matière agricole à l'échelle nationale et européenne

C-4 : moderniser significativement les outils institutionnels et législatifs (le fermage et les SAFER)

D-4 : adopter des visions disruptives. Le développement des nouvelles technologies (*New breeding technologies*) doit être combiné à de nouvelles approches de la production agricole.

D-6 : protéger le revenu des producteurs vis-à-vis des appétits de la grande distribution

E-1 : inscrire le principe de « souveraineté alimentaire » dans la constitution

E-2 : reconnaître dans la loi une « exception alimentaire »

2. Renforcer les politiques économiques

B-1 : mise en place par l'Etat d'une politique incitative et de financements permettant aux agriculteurs de diversifier leurs activités et leurs revenus (méthanisation, biocarburants, moléculaire)

B-2 : permettre aux collectivités de favoriser les agriculteurs de leurs bassins lors de la passation de marchés publics pour l'approvisionnement des services publics collectifs

B-3 : favoriser la création de fermes municipales

B-4 : extension du crédit d'impôt innovation (actuellement uniquement ouvert aux PME) pour que les agriculteurs puissent investir face aux défis posés par le réchauffement climatique

C-2 : mieux mesurer la valeur vénale des terres agricoles

D-1 : soutenir financièrement les investissements en matière de nouvelles technologies, de robotisation et d'informatisation des producteurs.

D-2 : développer les techniques de traitement des *Big datas*

D-3 : garantir l'indépendance numérique de l'agriculture européenne

D-5 : soutenir le financement de la R&D

3. Soutenir les actions éducatives et socio-culturelles

A-1 : créer des « journées de l'agriculture », sur le principe des « journées du patrimoine »

E-3 : renforcer le partenariat entre le milieu de la recherche et le milieu scolaire.

E-4 : déployer et renforcer les programmes d'éducation alimentaire, d'éducation physique et d'éducation au sommeil.

4. Levier politique

C-5 : développer une approche européenne visant à préserver les exploitations familiales

C-6 : développer une approche européenne de la protection des espaces agricoles, naturels et forestiers

Recommandations dans le temps

1. Court terme

B-1 : mise en place par l'Etat d'une politique incitative et de financements permettant aux agriculteurs de diversifier leurs activités et leurs revenus (méthanisation, biocarburants, moléculaire)

B-4 : extension du crédit d'impôt innovation (actuellement uniquement ouvert aux PME) pour que les agriculteurs puissent investir face aux défis posés par le réchauffement climatique.
C-1 : lutter contre la diminution des surfaces agricoles par la planification urbaine et contre l'enfrichement à des fins spéculatives
C-2 : mieux mesurer la valeur vénale des terres agricoles
D-1 : soutenir financièrement les investissements en matière de nouvelles technologies, de robotisation et d'informatisation des producteurs.
D-3 : garantir l'indépendance numérique de l'agriculture européenne
D-6 : protéger le revenu des producteurs vis-à-vis des appétits de la grande distribution
E-3 : renforcer le partenariat entre le milieu de la recherche et le milieu scolaire.
E-4 : déployer et renforcer les programmes d'éducation alimentaire, d'éducation physique et au sommeil.

2. Moyen terme

A-2 : créer une réserve citoyenne agricole
B-2 : permettre aux collectivités de favoriser les agriculteurs de leurs bassins lors de la passation de marchés publics pour l'approvisionnement des services publics collectifs
C-3 : encadrer les investissements étrangers en matière agricole à l'échelle nationale et européenne
C-4 : moderniser significativement les outils institutionnels et législatifs (le fermage et les SAFER)
D-2 : développer les techniques de traitement des *Big datas*

3. Long terme

A-1 : créer des « journées de l'agriculture », sur le principe des « journées du patrimoine »
B-3 : favoriser la création de fermes municipales.
C-5 : développer une approche européenne visant à préserver les exploitations familiales
C-6 : développer une approche européenne de la protection des espaces agricoles, naturels et forestiers
D-4 : adopter des visions disruptives. Le développement des nouvelles technologies (*New breeding technologies*) doit être combiné à de nouvelles approches de la production agricole
D-5 : soutenir le financement de la R&D
E-1 : inscrire le principe de « souveraineté alimentaire » dans la constitution.
E-2 : reconnaître dans la loi une « exception alimentaire »

INTRODUCTION

La crise du Covid-19 a brutalement rappelé aux gouvernements que les promesses de la mondialisation heureuse n'étaient pas assurées en période de crise majeure. Le désarroi de certains États face à des pénuries de matériels basiques comme des masques chirurgicaux ou des microprocesseurs ont alors démontré qu'un État ne pouvait faire reposer son indépendance, son autonomie de décision, voire la survie de sa population uniquement sur des livraisons extérieures, des interdépendances positives ou des avantages comparatifs bien compris. La pandémie a également pu contribuer à un discours de repli national et de réaffirmation de la « souveraineté économique »¹. La crise sanitaire a pourtant commencé dans une période où l'Occident est encore en position avantageuse dans les domaines économique, financier, technologique, culturel et militaire.

Qu'en sera-t-il dans 20 ans ? Si les tendances aujourd'hui observées en matière de démographie, de dérèglement climatique, de développement économique ou encore d'émergence de nouvelles puissances impériales se poursuivent, voire s'accroissent ? La position de l'Europe occidentale serait alors encore moins favorable. Pour faire face à une crise majeure à cet horizon, il convient de réfléchir aux déterminants qui permettraient à la Nation de traverser avec succès une épreuve majeure. Il existe bien sûr de multiples déterminants économiques (ressources énergétiques et minières, digitalisation, technologies, formation, etc.) de la souveraineté d'un État. Cependant, en cas de crise mondiale, l'alimentation et la santé apparaissent parmi les besoins fondamentaux de la population et les priorités des gouvernants.

La France a longtemps été autonome en matière d'alimentation. Après les dernières graves crises frumentaires de la fin du XVIII^e siècle, la France a vu peu à peu s'éloigner le spectre de la disette parce que ses fondamentaux étaient bons (richesse des sols, climat favorable, qualité de sa paysannerie, etc.). Malgré les problèmes de malnutrition, elle est même parvenue à faire face à la terrible période de l'Occupation. À partir des Trente Glorieuses, elle devient l'un des plus grands pays exportateurs de denrées agricoles. Cependant, depuis une vingtaine d'années, ses positions s'érodent tant du fait d'un environnement international de plus en plus concurrentiel, y compris au sein de l'Union européenne (Allemagne, Pologne, Espagne, etc.), que de l'inexorable déclin de ses fondamentaux (diminution ininterrompue du nombre d'agriculteurs et des surfaces agricoles). Elle devient ainsi déficitaire dans des domaines où elle était précédemment autonome, voire exportatrice (fruits et légumes, viandes).

Le concept de souveraineté alimentaire, que l'on emploie le plus souvent pour les pays du Sud devient donc aussi un enjeu véritable pour un pays développé comme la France. La souveraineté alimentaire peut être définie comme « un droit des populations à décider de leurs propres stratégies et politiques pour garantir leur sécurité alimentaire tout en considérant les effets sur les autres. Elle garantit, par le biais de choix d'alimentation, mais aussi de politiques agricoles

¹ Voir E. Combe et S. Guillou, *Souveraineté économique : entre ambitions et réalités*, Fondapol, 2021, p 13 : la souveraineté économique « se définit, littéralement, comme le fait et le droit d'exercer une autorité absolue sur un territoire donné. Elle s'applique tout particulièrement dans le domaine des relations politiques internationales, en désignant le fait qu'un État ne soit pas "obligé ou déterminé que par sa propre volonté" [Le Fur, 1896]. La souveraineté d'un pays est alors très proche de la notion d'indépendance : un pays souverain est un pays qui n'est pas dépendant des autres et fait ses choix librement, sans aucune contrainte extérieure ».

ou commerciales, l'accès à une alimentation saine et durable »². Diffusés à partir des années 1990, c'est un concept global qui associe étroitement les dimensions sociale, économique, politique et environnementale. D'après Olivier de Schutter, un consensus existe « sur le fait qu'il faut aider chaque pays à se nourrir lui-même, et que la question de l'alimentation ne pourra pas être résolue par la concentration de la production dans les régions les plus efficaces, l'aide et le commerce international »³. Dans cette perspective, la souveraineté alimentaire inclut également la préservation de l'environnement pour les générations futures.

Même si la question de l'alimentation dépasse le seul domaine de la production agricole (ressources halieutiques, industrie agroalimentaire, réseaux de distribution, etc.), le choix a été fait ici de se concentrer sur l'agriculture, l'agriculteur et à l'autre bout de la chaîne, le consommateur.

Ce rapport identifie quatre facteurs décisifs qu'il conviendra de renforcer d'ici 2040 pour garantir la souveraineté alimentaire de la France et sa capacité à faire face à une crise internationale majeure : retrouver une population agricole ; préserver le foncier agricole ; diffuser les transformations technologiques ; éduquer les consommateurs-citoyens.

Après avoir proposé un scénario géopolitique possible en 2040, le rapport présentera successivement la situation globale de l'agriculture en 2020, puis le point de vue de l'agriculteur, l'évolution des structures agricoles ainsi que des technologies, et enfin le point de vue du consommateur-citoyen. Ces différentes analyses sont assorties de recommandations.

² E. Dutra, J. Blancheteau et A. Goncalves, « Souveraineté alimentaire : Définition », *Dictionnaire d'agroécologie*, 2020, en ligne (voir bibliographie et annexes 1).

³ *Ibid.* O. de Schutter était rapporteur spécial pour le droit à l'alimentation de l'ONU.

A l'horizon 2040, certaines grandes tendances nous permettent d'esquisser la position probable de la France et de l'UE en termes démographiques et économiques. En termes économiques, le PIB de la France passerait selon l'OCDE de 2,6% à 2,1% du PIB mondial, tandis que celui de la zone euro passerait de 13,3% à 10,3% et, à titre de comparaison, celui de la Chine de 24,2% à 26,5% (en parité de pouvoir d'achat⁴). Démographiquement, la France passerait de 0,8% à 0,7% de la population mondiale, tandis que la population européenne passerait de 9,6% à 7,9%. Ces évolutions ne sont pas radicales, mais elles s'inscrivent dans une tendance longue, entamée depuis plusieurs décennies, de « relativisation » de la place de la France et de l'Europe dans le monde. Il est par ailleurs très peu probable qu'elles puissent être inversées, sinon à la marge.

C'est à l'aune de ce constat que nous nous proposons de confronter ce scénario central à la survenance d'événements possibles, voire probables (« variables »).

Première variable : la survenance d'une crise géopolitique majeure de nature à affecter nos relations commerciales et plus généralement d'approvisionnement. S'il est difficile d'envisager la forme précise qu'une telle crise pourrait revêtir – et cela dépasse largement le cadre de cet exercice – nous tenons pour très vraisemblable la survenance d'une telle crise à un horizon de moyen-terme comme celui de 2040. Nombreuses sont les situations qui mettraient sous tension notre approvisionnement :

- conflit direct avec un fournisseur clé, aux différents niveaux de la chaîne de valeur (produit final, mais plus encore engrais, semences, etc.) ;
- choix politique de renoncer aux relations commerciales avec un fournisseur (sanctions, choix environnementaux, etc.) ;
- conflit régional ayant un impact sur les routes terrestres et maritimes ;
- choc environnemental (ponctuel ou tendanciel) conduisant à la raréfaction de l'offre, dans un contexte de demande croissante (augmentation simultanée du niveau de vie et de la population mondiale).

Deuxième variable, le devenir de l'Union européenne, qui conditionne notre réaction face aux crises éventuelles. Ici aussi le champ des possibles est large :

- intégration croissante, qui pourrait compléter la Politique agricole commune par d'autres politiques connexes (fiscalité, environnement, politiques sociales...) ;
- dislocation et renationalisation de la Politique agricole commune ainsi que des autres politiques liées (politique commerciale, élaboration des normes sanitaires, etc.) ;
- peut-être plus vraisemblablement une évolution à la carte, suivant les différentes politiques.

Les stratégies à adopter pour la France seraient radicalement différentes. En matière agricole, l'Union Européenne apporte à la France une taille critique, seule à même de peser sur les

⁴ En PIB non corrigé des parités de pouvoir d'achat, et selon le rapport *Global trends* du National Intelligence Council américain, l'UE (dont le Royaume-Uni) passerait de 20,5% à 16,4%, les Etats-Unis de 24,0% à 20,8% et la Chine de 17,9% à 22,8%.

marchés internationaux (cf. *supra*), quand bien même son poids relatif va progressivement décroître. Sans l'UE, la France perdait ce levier, cette capacité d'imposer ses règles à ses partenaires, mais pourrait gagner en agilité et en réactivité.

Ces deux variables sont de natures très différentes. La première représente un risque très probable mais qu'il est difficile de préciser dans sa nature. La seconde est plus difficile à estimer quant à sa probabilité mais plus aisée à analyser quant aux réponses à apporter (« comment réagir si la PAC disparaît ? »). Elles ont en commun de représenter de bons « tests » de la souveraineté alimentaire de la France à l'horizon 2040, puisqu'une manière de définir la souveraineté alimentaire consiste à en revenir au concept de liberté d'action : dans quelle mesure avons-nous les moyens de réagir à une situation nouvelle, voire une situation de crise ?

Rappelons également que notre position de départ est favorable. L'agriculture européenne est exportatrice nette globalement, ainsi que dans la plupart des productions (céréales, viande, huiles, etc.) avec une exception notable pour les fruits. L'agriculture européenne est diversifiée. L'agriculture européenne est à haute valeur ajoutée (notamment en termes d'exportations) ce qui nous protège de la concurrence des pays émergents, et met l'UE dans une position compétitive favorable puisque la relation de dépendance est souvent à notre avantage.

Il en résulte que la garantie de notre sécurité alimentaire relève plus de la préservation des acquis et de notre position concurrentielle favorable que de notre capacité à atteindre un état souhaité.

1 - L'AGRICULTURE FRANÇAISE AUJOURD'HUI

Première puissance agricole de l'Union européenne, la France représente un secteur performant qui contribue au PIB à hauteur de 77 Md€ en 2019 (soit 3,4% du produit intérieur brut national, en intégrant l'industrie agro-alimentaire). Il est toutefois constaté une baisse constante depuis les années 1950, en termes relatifs.

La France reste un champion agricole dont la position au niveau mondial se dégrade.

Si les produits agricoles sont une force du commerce extérieur français....

Le secteur agricole et agro-alimentaire (regroupant à la fois les produits agricoles, sylvicoles et de la pêche et l'industrie agro-alimentaire) constitue notre 3^e excédent sectoriel, à 5,5 Md€ en 2017, derrière le secteur aéronautique et spatial (17,4 Md€) et celui de la chimie, des parfums et cosmétiques (12,5 Md€). Avec 61,2 Md€ d'exportations en 2017 (47,3 Md€ pour l'industrie agroalimentaire et 13,9 Md€ pour les produits agricoles), la France est le 6^e exportateur mondial de produits agricoles et agro-alimentaires en 2017, derrière les États-Unis, les Pays-Bas, l'Allemagne, la Chine et le Brésil.⁵

Toutefois, parmi les principaux exportateurs européens (Allemagne, Pays-Bas, Pologne et Espagne), la France est déficitaire sur les produits de première transformation (exemples : viandes, produits laitiers, sucre, huiles et corps gras, eaux).

La France perd surtout des parts de marché avec l'Union européenne, son premier débouché (63% des exportations). Il n'y a qu'en Asie, notamment en Asie du Nord-Est, que la France gagne des parts de marché (+0,3 points), la Chine constituant la première contribution à la croissance des exportations françaises agricoles et agro-alimentaires.

Dans le même temps, les importations françaises agricoles et agro-alimentaires ont fortement augmenté, en particulier dans des secteurs qui constituent des points forts de la production française (boissons et élevage notamment).

Cette hausse des importations traduit la difficulté pour les producteurs français à répondre à la demande nationale dans un contexte de concurrence accrue en provenance des pays à bas coûts (pays d'Europe centrale et de l'est et pays émergents comme le Brésil, l'Inde, la Chine, l'Indonésie, le Vietnam) mais aussi des pays avancés comme l'Allemagne et les Pays-Bas (viandes et produits à base de viande notamment).

La France souffre d'une baisse constante de sa compétitivité

La réduction du solde agricole et agro-alimentaire s'explique surtout par une détérioration de la compétitivité du secteur par rapport à ses concurrents, en particulier européens. En premier lieu, le coût du travail pèse sur la compétitivité-prix.

Le recul français résulte d'un déficit de compétitivité, du fait d'un coût du travail plus élevé et qui a plus augmenté que chez ses principaux concurrents européens depuis les années 2000.

Cet effet compétitivité négatif est dû à plusieurs facteurs :

- des charges plus élevées en France (coûts du travail).

⁵ O. Touzé, F. Dauba et X. Ory, « Comment expliquer la réduction de l'excédent commercial agricole et agro-alimentaire ? », *Trésor-éco*, n°230, oct. 2018 (cf. bibliographie).

- une sur-réglementation (sur-transposition des règles européennes et internationales, avec des degrés d'exigence des politiques environnementales en France bien supérieures à la moyenne des autres pays).⁶
- des fragilités structurelles importantes dans certaines filières agricoles.

Une agriculture française intégrée dans une économie régionalisée (au niveau européen) et internationalisée qui la rend vulnérable aux tensions internationales

Le marché mondial des produits agricoles ne cesse de croître. Cette expansion résulte en plus du développement des routes commerciales existantes et des nouvelles qui sont créées (notamment les nouvelles routes de la soie), de l'augmentation des besoins alimentaires mondiaux due à la croissance démographique et aux gains de pouvoirs d'achat.

Le marché mondial des produits agricoles se caractérise également par un régime durable de volatilité des prix et une très grande perméabilité aux crises internationales (ex : contre-sanctions russes suite aux sanctions européennes liées à l'annexion de la Crimée).

Ces dernières années, deux types d'évolution semblent se dessiner : à la fois une agriculture française concentrée sur la satisfaction de ses besoins alimentaires domestiques, sans pouvoir pour autant les satisfaire complètement en quantité, ce qui a entraîné une forte croissance des importations, et également des marchés internationaux en forte croissance où la France est de moins en moins présente alors que d'autres pays d'Europe occidentale y ont accru leurs exportations.

⁶ *Agri 2050. Une prospective des agricultures et des forêts françaises*, janvier 2020, p. 52 et suiv. (cf. bibliographie).

Pour analyser un secteur économique, il est indispensable d'examiner la situation des hommes et des femmes qui contribuent à son développement. Ce chapitre présente les forces et faiblesses de la population agricole de France aujourd'hui et identifie quelques points d'attention à l'horizon 2040 afin d'anticiper les actions correctrices à conduire pour répondre aux faiblesses constatées.

1. Radiographie de l'agriculteur en 2021 : la population des agriculteurs présente des fragilités

1.1. Une population agricole qui vieillit

L'agriculture française fait face à une contrainte démographique majeure, avec une population agricole vieillissante. En 2019, 55% des agriculteurs ont ainsi 50 ans ou plus. De plus, d'ici 2026, près de 45% des agriculteurs auront atteint l'âge légal de départ à la retraite.⁷ La Banque des Territoires évalue à 273 000 le nombre de personnes susceptibles de transmettre leur exploitation d'ici une dizaine d'années parce qu'elles auront atteint l'âge de la retraite.⁸ En outre, chaque année 20 000 chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole cessent leurs activités parce qu'ils partent à la retraite, mais aussi en raison de difficultés économiques ou de reconversion professionnelle. Or, beaucoup n'ont pas de solution pour une reprise. Depuis les années 2000, les entrées de nouveaux agriculteurs stagnent autour de 13 000 personnes par an. Cela ne permet pas de compenser ces départs.

1.2. Un renouvellement des générations difficile

Les enfants d'agriculteurs sont peu enclins à reprendre l'exploitation de leurs parents⁹. Le métier d'agriculteur est peu attractif pour les jeunes compte tenu de la pénibilité (ce point sera développé au point 1.5 et de la faiblesse et de la volatilité des revenus. Les jeunes qui souhaitent entrer dans la profession se heurtent à des obstacles tels que le difficile accès au foncier agricole, un besoin accru de capital pour moderniser les exploitations. Les projets agricoles de ces jeunes entrants sont en outre différents des projets des précédentes générations : on constate en effet une tendance à la recherche d'exploitations de petites surfaces pour commercialiser les productions en circuit court quand les exploitations à vendre sont de moyenne ou de grande taille avec une commercialisation qui passe par l'intermédiaire de coopératives.

Il convient toutefois de souligner que les exploitants agricoles ont une formation initiale de plus en plus élevée. En 2016, 43% des exploitants agricoles de moins de 40 ans ont fait des études supérieures. Les grandes exploitations exigent en effet des compétences économiques, administratives et comptables adaptées. Beaucoup de grands élevages bovins laitiers et hors sol

⁷ Ministère de l'agriculture et de l'alimentation, *Politique agricole commune de demain. Un débat national pour préparer le plan stratégique national de la France*, fiche 7, Objectif spécifique : attirer les jeunes agriculteurs, janvier 2020.

⁸ E. Zapalski, « Transmission d'exploitation agricole : comment préparer les 273 000 départs d'ici 10 ans », 1^{er} octobre 2018, <https://www.banquedesterritoires.fr/>.

⁹ E. Fougier, « France rurale: l'engouement des jeunes est-il durable ? », *Le DEMETER 2021* (cf. bibliographie).

de nouveaux installés sont dirigés par des agriculteurs issus d'une nouvelle génération plus qualifiée.¹⁰

1.3. Le modèle traditionnel français de l'exploitation familiale s'efface au profit d'autres formes d'organisation

Selon les données de la statistique agricole, la main-d'œuvre agricole totalisait, en 2016, 710 000 équivalents temps plein ou unité de travail annuel (UTA).¹¹ Si le modèle de l'exploitation familiale demeure dominant en représentant deux tiers des UTA, le nombre de salariés permanents et temporaires sur les exploitations ne cessent d'augmenter pour en représenter aujourd'hui plus du tiers.

L'exploitant du type « famille ou exploitant seul » représente plus des $\frac{3}{4}$ des exploitations françaises en 2016, mais il ne contribue qu'à hauteur de 50 % de la production brute.¹² L'exploitant du type « famille et salariés » essentiellement présent dans les productions porcines, horticole et viticole concerne 13% des exploitations et contribue à un quart de la production.

Face à ces deux schémas classiques, deux tendances se dessinent : le modèle de la délégation qui s'appuie sur l'externalisation du travail aux entreprises de travaux agricoles. Ce type représente 7% des exploitations dont une grande majorité de moyennes et grandes exploitations qui contribuent à 6% de la production essentiellement en grandes cultures et en viticulture.

Enfin, la dernière typologie regroupe les exploitants associés, comportant au moins un exploitant sans lien de parenté ou au moins quatre exploitants familiaux. Ce modèle d'agriculture de groupe représente 3% des exploitations mais produit 7 % de la production brute. Ce modèle est très présent dans la filière bovine laitière.

1.4. Des revenus issus de la production agricole qui stagnent voire diminuent dans certaines filières

La faiblesse des revenus de certains agriculteurs est une des raisons expliquant pour partie la désaffection pour le métier. Selon l'INSEE, 22,1% d'agriculteurs étaient sous le seuil de pauvreté en 2016, ce qui en fait la profession la plus exposée.

En 2018, le revenu moyen mensuel des non-salariés agricoles s'élevait à 1 790 €. La même année, 15,9% des agriculteurs ne versent pas de revenus (chiffres qui ne prennent pas en compte les prestations sociales, une éventuelle activité salariée parallèle, le salaire d'un conjoint ou les revenus du patrimoine).

Au-delà de ces revenus tirés uniquement de l'activité agricole, 98% des foyers agricoles déclarent d'autres revenus en 2010. D'un montant moyen de 14 600 € en 2010, ces revenus complémentaires étaient inférieurs à 1 300 € pour un quart des foyers, et supérieurs à 21 000 € pour un autre quart. Pour 18% des foyers, le revenu global est inférieur au smic net (12 700 € en 2010).¹³ Depuis 10 ans, les revenus des agriculteurs sont caractérisés par deux phénomènes : une très forte volatilité liée à l'évolution des marchés mondiaux et des différences de revenus

¹⁰ *Actif'Agri. Transformations des emplois et des activités en agriculture*, 2019, p. 22.

¹¹ *Ibid.*, p.17.

¹² *Ibid.*, p.27.

¹³ N. Delame, « Les revenus non agricoles réduisent les écarts de revenus entre foyers d'agriculteurs », *Emploi et revenus des indépendants*, INSEE, 2015.

fortes selon le type d'exploitations ou de filières. Ainsi, les producteurs de céréales, oléo protéagineux ou de bovins ont eu ces dernières années des revenus très faibles, voire négatifs. A l'opposé, dans la viticulture ou les autres grandes cultures, les revenus sont plus confortables.

1.5. Des conditions de travail exigeantes qui doivent conduire à l'émergence de nouveaux modèles

Les agriculteurs ont un temps de travail très supérieur au reste de la population. En 2019 ils ont déclaré une durée habituelle de travail hebdomadaire de 55 h contre 37 h pour l'ensemble des personnes en emploi.¹⁴ De plus, du fait du nombre réduit de congés, leur durée annuelle effective excède encore plus celle de l'ensemble des personnes en emploi (+65%). En outre, 88% d'entre eux ont déclaré avoir travaillé un samedi dans les 4 dernières semaines (contre 39% de l'ensemble des personnes en emploi) et 71% un dimanche (contre 22%). Enfin, 15% des agriculteurs ont travaillé au moins une fois la nuit au cours des 4 dernières semaines (contre 10%).

Ces contraintes ont de fortes conséquences sur la qualité de vie des agriculteurs. « L'augmentation de la taille des exploitations et des troupeaux, la diminution du nombre d'actifs agricoles, sont devenus source de pénibilité et de surcharge de travail avec de fortes amplitudes horaires générant fatigue et maladie. Le temps du repos, trop peu présent, contribue à l'isolement » écrit le député Olivier Damaisin dans son rapport parlementaire sur les difficultés des agriculteurs et la prévention du suicide.¹⁵

La profession est frappée par un profond mal être comme le montre le nombre de suicides. En 2015, selon les chiffres de la Mutuelle sociale agricole (MSA), on dénombrait 605 décès par suicide d'assurés du régime agricole de plus de 14 ans. Le taux de suicide des affiliés à la MSA est 12% plus élevé que dans l'ensemble de la population. Cette surmortalité s'élève à 18% pour les salariés agricoles, 4% pour les exploitants.

2. Quel agriculteur en 2040 ? Les grandes tendances qui se dégagent

Les auditions conduites pour élaborer ce rapport ainsi que la lecture de différents rapports prospectifs élaborés par des pouvoirs publics – ministère de l'Agriculture, Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE) – ou des sociétés savantes mettent en avant de manière consensuelle les grandes tendances suivantes.

2.1. Une poursuite de la concentration des exploitations agricoles

En 2040, le nombre d'exploitations sera inférieur à 350 000 exploitations pour une population d'agriculteurs avoisinant les 400 000 personnes. Cela devrait conduire à une concentration de la main-d'œuvre dans les exploitations restantes.

La taille moyenne des exploitations passerait de 66 à 85 ha de 2016 à 2040. La surface agricole utile diminue de 100 000 ha par an soit 26 M ha en 2040. Sauf dans le secteur viticole où une certaine pression à l'achat des surfaces s'est maintenue, la demande des terres pour des usages agricoles s'est réduite et de nombreuses surfaces agricoles mises en vente ne trouvent pas d'acheteurs.

¹⁴ O. Chardon, Y. Jauneau Yves et J. Vidalenc, « Les agriculteurs: de moins en moins nombreux et de plus en plus d'hommes », INSEE Focus, oct. 2020.

¹⁵ Rapport d'Olivier Damaisin (député du Lot et Garonne) portant sur l'identification et l'accompagnement des agriculteurs en difficulté et prévention du suicide, 2 décembre 2020.

2.2. Une agriculture locale de qualité qui se développe

Les agricultures locales reconnues de qualité et non productivistes (circuits courts, bio, productions sous signe de qualité, agro-écologie) se développent. Les circuits courts (vente directs ou avec un seul intermédiaire) pourraient représenter un tiers des exploitations. Les programmes conduits par les pouvoirs publics ont permis de développer les surfaces en bio avec un rythme de conversion de l'ordre de 350 000 ha par an¹⁶. Les surfaces cultivées en bio pourraient représenter en 2040 30% de la surface agricole utile soit près de 9 M ha. Cette évolution permettra de réduire les importations de produits bio.

2.3. Une capitalisation accrue des exploitations agricoles

Les exploitations sous une forme sociétaire sont devenues le modèle dominant et ont progressivement remplacé les exploitations individuelles. Mais derrière ce modèle se profilent des dispositifs économiques très hétérogènes. En effet, à côté des exploitations « non productivistes et démondialisées » qui privilégient les circuits courts on trouve également des agricultures fortement capitalisées dont le capital pourrait être détenu par des conglomérats internationaux.

Ce phénomène peut en outre être cumulé avec l'accroissement de la sous-traitance ou de la délégation qui a commencé à se développer dans les années 2000. Ainsi, dans le cas d'exploitations de grande culture, l'ensemble des opérations techniques peuvent être externalisées. Ces exploitations vont jusqu'à déléguer la gestion économique et administrative de l'unité de production. Le recours croissant des agriculteurs à la délégation a pour corollaire un fort développement des activités de prestations de service, là encore qui peuvent être proposées par des conglomérats à capitaux nationaux ou étrangers.

2.4. Une baisse du revenu agricole global qui oblige les agriculteurs à trouver de nouvelles sources de revenus.

Plusieurs facteurs contribuent à cette situation :

- la concurrence internationale dans un contexte de baisse de la compétitivité économique, et donc une perte des parts de marchés notamment dans le domaine des grandes cultures ;
- la mise en œuvre des accords commerciaux entre l'UE et d'autres régions du monde qui ont particulièrement impacté les productions françaises notamment dans le secteur de l'élevage bovin mais aussi porcin et avicole.

Face à cette situation, la baisse du revenu agricole peut être freinée par le développement d'agricultures locales qui procurent des revenus plus réguliers du fait de leur éloignement des marchés mondiaux très volatiles et qui ont moins recours à des intermédiaires. L'engagement des agriculteurs dans la politique de transition énergétique (méthanisation, énergie solaire...) peut être source de revenus complémentaires même si des mesures d'accompagnement par les pouvoirs publics sera nécessaire. En effet, s'agissant des méthanisateurs, les agriculteurs doivent faire face à des coûts logistiques importants, des difficultés d'approvisionnement en matière organique. Si la production d'énergie renouvelable augmente, à ce stade l'essentiel de la production porte sur les biocarburants nécessaires à l'activité agricole.

¹⁶ Agri 2050, *op cit.*, p. 66.

3. Recommandations

Compte tenu des grandes tendances esquissées ci-dessus, et en tenant compte des grands enjeux internationaux présentés dans le cadre du scénario de la France en 2040, deux types de mesures pourraient être engagées, dans le cadre d'une politique publique de soutien à la souveraineté alimentaire afin d'une part de renforcer l'attractivité du métier d'agriculteur (et donc favoriser leurs installations) et d'autre part apporter une garantie à leurs revenus.

A – Renforcer l'attractivité du métier d'agriculteur

A-1. Créer des « journées de l'agriculture », sur le principe des « journées du patrimoine ».

La pyramide des âges des agriculteurs est un défi important si on souhaite que la France demeure un pays agricole. Lors de la crise sanitaire le ministère de l'Agriculture a lancé une initiative « des bras pour ton assiette » afin que la population puisse venir travailler auprès d'agriculteurs, dans un contexte où les saisonniers transfrontaliers étaient moins nombreux. Didier Guillaume indiquait en mai 2020 que plus de 300 000 Français s'étaient manifestés et 15 000 ont travaillé effectivement auprès des agriculteurs.

A-2. Créer une réserve citoyenne agricole.

Cet épisode pourrait se reproduire dans le cadre des crises identifiées dans le scénario. Afin de consolider le dispositif, il est proposé de créer une réserve citoyenne agricole. Ce renfort de main d'œuvre qu'il conviendra de former et de fidéliser peut être également mobilisé tout au long de l'année (et donc en dehors des périodes de crise) afin de permettre aux agriculteurs de réduire leur temps de travail et donc améliorer la qualité de vie au travail.

A-3. Instaurer des cours sur l'alimentation et l'agriculture dans les cursus scolaires.

Renforcer l'attractivité passe également par la nécessité de mieux faire connaître l'agriculture aux Français. Lors des interviews, beaucoup de nos interlocuteurs ont souligné « l'agribashing » comme frein à l'attrait des Français à l'agriculture. Sur le modèle des « Journées du patrimoine », il peut être proposé un week-end par an où les exploitations agricoles ouvrent leurs portes, communiquent sur leur pratique et leur apport à la collectivité. Enfin, attirer des jeunes dans le métier d'agriculteur passe par l'intégration de la connaissance du monde agricole dans le cadre des cursus scolaires.

B. Sécuriser et améliorer les revenus des agriculteurs

B-1. Mise en place par l'Etat d'une politique incitative et de financements permettant aux agriculteurs de diversifier leurs activités et leurs revenus.

La sécurisation et l'amélioration des revenus des agriculteurs nécessitent une diversification des ressources de revenus. La volatilité des cours mondiaux, les aléas climatiques sont autant d'incertitudes qui obligent les agriculteurs à disposer de revenus complémentaires et plus stables. Des initiatives existent d'ores et déjà: méthanisation, production de biocarburants, d'énergie renouvelable, ou le développement de la moléculture. Or, les études actuelles montrent que ces activités ne sont pas encore assez rentables. Dans un contexte de renationalisation de la politique agricole commune (une des variables du scénario), l'Etat peut envisager de mettre en place une politique incitative et des financements permettant un développement de ces activités.

B-2. Permettre aux collectivités de favoriser les agriculteurs de leurs bassins lors de la passation de marchés publics pour l'approvisionnement des services publics collectifs.

Si les circuits courts ne sont pas une solution viable à l'échelle du territoire pour assurer la sécurisation des circuits alimentaires, il n'en demeure pas moins qu'il appartient aux collectivités locales de nouer des partenariats avec les agriculteurs de leur région dans le cadre de marchés publics afin d'approvisionner les services publics collectifs.

B-3. Favoriser la création de fermes municipales.

Certains de nos interlocuteurs ont également évoqué la création de fermes municipales.

B-4. Extension du crédit d'impôt innovation pour que les agriculteurs puissent investir face aux défis posés par le réchauffement climatique.

Face au défi que constitue le réchauffement climatique pour l'agriculture française et ses conséquences sur les revenus des agriculteurs, il est nécessaire d'accompagner les exploitants à s'engager dans une transition de leurs cultures, moins consommatrices d'eau, moins sensibles aux aléas climatiques. Pour cela, l'accent doit être mis sur la recherche et le développement. Une extension du crédit d'impôt innovation (actuellement uniquement ouvert aux PME) peut être un levier permettant d'accompagner les investissements conduits par les agriculteurs.

3 - L'ÉVOLUTION DES SURFACES AGRICOLES

« L'agriculteur sans terre, n'est rien ». C'est ainsi qu'une agricultrice s'exprimait à l'occasion d'un entretien conduit dans le cadre du présent rapport. La terre est donc, en tant que tel, un enjeu indissociable de celui de l'agriculteur et, au-delà, de la souveraineté économique française.

La ressource foncière agricole implique des enjeux économiques et sociétaux tels que la suffisance alimentaire, les conflits d'usage liés au développement économique et urbain, eux-mêmes impactés par des changements sociologiques avec le développement de l'habitat individuel et entraînant des conséquences importantes sur le plan de l'environnement. Ainsi, la terre aujourd'hui porte en elle des défis qui peuvent mettre à mal l'agriculture française de 2040: le foncier agricole se réduit, son coût augmente, notamment du fait des investissements étrangers, et sa transmission est compromise par un système juridique trop rigide.

1. Radiographie de la terre en 2021

1.1. Une perte de la surface agricole

La dernière étude Teruti sur l'occupation du territoire conduite par les services statistiques du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, publiée en avril 2021 et reposant sur des sondages et relevés de terrain indique que la surface des sols agricoles est en diminution de 7,7% depuis 1982¹⁷. En ce qui concerne la France métropolitaine, les sols agricoles recouvrent 52% des surfaces soit 28,5 M ha, avec une perte de 2,4 M ha depuis 1982. En parallèle, on note une augmentation des sols artificialisés qui sont passés de 2,9 M ha en 1982 à 5 M ha en 2018, soit 9% du territoire. Cette tendance s'explique par la baisse du nombre d'exploitations agricoles et l'augmentation significative de l'habitat individuel et des surfaces artificielles. Il s'agit, par exemple, de projets tels que la réalisation d'une gare de la ligne 17 du métro du Grand Paris sur les terres agricoles du Triangle de Gonesse (entérinée par le Premier Ministre le 7 mai 2021), ou encore l'achat d'une vingtaine d'hectares près de Cholet pour construire le second site industriel de Thales d'ici fin 2023, début 2024.

Ainsi, le foncier agricole est sous pression du fait du développement des centres urbains. Les terres agricoles à fort potentiel sont particulièrement concernées, dans la mesure où leur valeur vénale pourrait significativement augmenter. Il en résulte une certaine forme de rétention et un enfrichement des terres, dans la perspective de l'obtention d'un certificat de constructibilité et d'une plus-value financière. De cette manière, c'est donc autant l'urbanisation croissante que l'enfrichement de terres à potentiel qui contribuent à la diminution des terres agricoles.

1.2. Une hausse des prix du foncier

La valeur vénale des terres dépend de plusieurs éléments tels que la sécheresse, la qualité agricole et agronomique des terres ou encore la pression foncière. Depuis le 31 mars 2021, le prix du foncier agricole est enfin facilement accessible puisque le groupe des Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) a mis en place un site internet permettant à tout citoyen de se renseigner librement et gratuitement sur le prix moyen des terres

¹⁷ AGRESTE, *L'occupation du sol entre 1982 et 2018*, Les Dossiers, n°3, avril 2021. Voir bibliographie.

et prés, des vignes et des forêts¹⁸. Il est donc très difficile aujourd'hui d'accéder à des études détaillées, comparatives et récentes concernant l'évolution de la valeur vénale des terres. Toutefois, sur la base des données fournies par le Service de la Statistique et de la Prospective (SSP) du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, on observe une hausse du prix de la terre agricole de près de 30% dans certains départements sur plusieurs années.

1.3. Des investissements étrangers plus agressifs

La valeur vénale des terres agricoles est un enjeu non seulement pour l'agriculteur français mais aussi pour les investisseurs étrangers. Le prix de la terre agricole française est, en effet, inférieur à celui d'autres pays européens (6 010 € l'hectare en 2015 contre 19 000 € en Italie ou 16 000 € en Allemagne, selon le Rapport de M. Potier du 11 janvier 2017¹⁹).

Les investissements étrangers peuvent constituer une menace pour les exploitations familiales et l'installation des jeunes agriculteurs. L'attractivité de la terre française du fait de sa qualité et son faible prix, induit un risque de tension du marché foncier agricole. On a ainsi pu observer la stratégie d'investisseurs étrangers consistant à contourner le dispositif SAFER et acheter des sociétés de portage foncier ainsi que des sociétés d'exploitation agricole. La vente de parts sociales échappant au contrôle des SAFER, il n'est pas possible de contrôler les transferts de propriété de terres agricoles et, encore moins, de connaître l'identité des acheteurs (ou de leurs maisons mères).

Le rapport d'information par la mission d'information commune sur le foncier agricole, déposé par Mme Petel et M. Potier le 5 décembre 2018 faisait d'ailleurs état de la vente de près de 1 700 hectares de terres céréalières à un consortium d'investisseurs chinois dans l'Indre en 2016, et d'une vente de 900 ha dans l'Allier s'étant effectuée dans les mêmes conditions²⁰.

La proposition de loi n° 3853 portant mesures d'urgence pour assurer la régulation de l'accès au foncier agricole au travers de structures sociétaires, actuellement renvoyée à la Commission des affaires économiques en procédure accélérée (examen prévu le 12 mai 2021), s'est emparée de cette question afin de remédier à cet « angle mort de la régulation qui bouleverse le paysage agricole ».²¹ La proposition souligne que, en 2019, le marché des parts sociales échappant à l'autorité des SAFER est de 1,2 Md€ et reprend le constat de la Cour des comptes d'une hausse très significative du volume et du montant de ces transactions (275 transactions pour une valeur de 132 M€ en 2014, contre 8 611 transactions pour une valeur de 1,1 Md€ en 2018)²². La proposition envisage ainsi un mécanisme de contrôle des sociétés possédant ou exploitant du foncier agricole.

¹⁸ Site : <https://www.le-prix-des-terres.fr>.

¹⁹ Rapport fait au nom de la Commission des Affaires Économiques sur la proposition de loi relative à la lutte contre l'accaparement des terres agricoles et au développement du biocontrôle par M. Potier, député, 11 janvier 2017. Voir bibliographie.

²⁰ Rapport d'information par la mission d'information commune sur le foncier agricole, déposé par Mme Petel et M. Potier le 5 décembre 2018. Voir bibliographie.

²¹ Proposition de loi n° 3853 portant mesures d'urgence pour assurer la régulation de l'accès au foncier agricole au travers de structures sociétaires. Voir bibliographie.

²² Cour des comptes – Référé S2020-1368 ; A. Lenormand, « Artificialisation des sols: la Cour des comptes rappelle l'urgence d'une "véritable politique foncière agricole" », 17 novembre 2020. Voir bibliographie.

1.4. La modernisation nécessaire des outils institutionnels et législatifs

Les derniers débats parlementaires soulignent l'urgence à adapter nos outils institutionnels et législatifs, en particulier en ce qui concerne le statut juridique du fermage et celui, institutionnel, des SAFER.

Le fermage, qui permet au propriétaire bailleur de confier au fermier le soin de cultiver sa terre sous contrat, couvre aujourd'hui 7 % de la SAU²³ du territoire français. Ce régime juridique d'ordre public mis en place en 1945 vise à protéger les exploitants en leur garantissant, avant toute chose, la stabilité de l'exploitation de la terre agricole. Or ce régime n'est plus adapté aux évolutions actuelles, que ce soit la baisse du nombre des exploitations familiales, le constat de la difficulté pour les jeunes agriculteurs d'accéder à la terre, ou encore la diversification des activités agricoles (touristiques ou énergétiques notamment). La mission d'information de la Commission des Lois sur le régime juridique des baux ruraux a formulé plusieurs recommandations afin d'assouplir les conditions du bail rural (notamment sa cessibilité, sa durée et sa résiliation)²⁴. Toutefois, il existe des opportunités d'amélioration de ce dispositif, notamment en ce qui concerne l'évaluation de la valeur patrimoniale de l'exploitation agricole. La Section nationale des fermiers et métayers (SNFM) souligne que l'indice national de fermage, introduit en 2010 par la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche n° 2010-874 du 27 juillet 2010 et qui détermine le montant des loyers des bâtiments d'exploitation agricole et des terres nues, est trop rigide et devrait être adapté en fonction de considérations locales. La SNFM propose de mettre en place une « boîte à outils » à l'échelle départementale pour guider les commissions des baux ruraux à mieux évaluer localement les exploitations et prendre en compte les spécificités locales.

Les SAFER, ont une mission générale de protection des espaces agricoles, naturels et forestiers. Elles devraient voir leur droit de préemption renforcé sur les cessions de parts de sociétés propriétaires de terres agricoles, naturelles et forestières. Toutefois, elles souffrent aussi d'une rigidité structurelle qui n'est plus adaptée aux enjeux d'aujourd'hui. A titre d'exemple, les comités techniques départementaux des SAFER ont pour mission d'examiner les dossiers des candidats à l'achat de terres ou d'exploitation. Ils soumettent leur avis au conseil d'administration de la SAFER dont ils dépendent. Or, face à la multiplicité des enjeux liés à la terre agricole, il devient nécessaire d'assurer une meilleure représentation de l'ensemble des acteurs au sein de ces comités techniques afin d'être en mesure d'accueillir, de manière représentative, plusieurs syndicats agricoles ainsi que des associations environnementales agréées, des représentants d'associations citoyennes (ouvrant notamment dans le domaine alimentaire) et des élus.

2. Scénarios possibles en 2040

Si la tendance constatée d'une perte de la surface agricole s'accroît, cela signifie que les surfaces artificielles vont significativement augmenter (ayant augmenté de 72% en 40 ans) alors que les surfaces agricoles, c'est-à-dire les terres cultivées et les pâturages, vont continuer à diminuer (environ -7,7% en 40 ans)²⁵. Ce sont les surfaces en herbe, les jachères et les prairies temporaires qui seront affectées le plus, et leur perte ne sera pas compensée par l'augmentation

²³ SAU - surface agricole utile, composée de terres arables et cultures pérennes

²⁴ Rapport d'information sur le régime juridique des baux ruraux du 20 juillet 2020. Voir bibliographie.

²⁵ Surfaces agricoles: 60% de terres cultivées (cultures permanentes, annuelles, fourragères, et jachères), 30% de pâtures (prairies et alpages). Surfaces naturelles: sols boisés, landes, friches, sols nus, zones sous eaux. Surfaces artificialisées: imperméables (infrastructures, constructions) et perméables (jardins, terrains divers, voies et chemins...).

des surfaces consacrées aux grandes cultures annuelles. L'augmentation des surfaces artificielles, du fait de l'extension du réseau routier liée à l'essor de l'habitat individuel, se fera alors au détriment des surfaces naturelles (aujourd'hui, 39% du territoire). On peut alors légitimement envisager que la perte de la surface agricole entraînera l'accélération de l'augmentation de la valeur vénale des terres.

Dans un contexte de maintien relatif des IDE (investissements directs étrangers), avec un recul de seulement 17% en 2020 par rapport à 2019 contre -33% au niveau mondial du fait de la crise sanitaire²⁶, on peut anticiper une hausse continue des IDE dans le domaine agricole. Si ces investissements ont été multipliés par 8 entre 2014 et 2018, comme l'indique la Cour des comptes, il est même envisageable de considérer une augmentation considérable de ces IDE avec la dépendance qui en découle. Il est possible d'imaginer que des exemples comme celui l'implantation du siège européen de la société Tianlong (Chine) et la création de sa filiale TT Seed Science (qui développe et fournit des nouvelles espèces de riz aux producteurs, essentiellement en France, à Tarascon en 2020, vont se multiplier²⁷.

Face à des investissements étrangers croissants et une pression foncière accrue dans certains territoires, la valeur des exploitations agricoles ne pourra plus être évaluée sur la base d'un indice national de fermage sans prendre le risque d'oblitérer les spécificités locales et perdre l'opportunité de protéger les petites exploitations familiales (cf. les exemples de l'Indre et de l'Allier). La transmission de ces exploitations et terres agricoles, soumise au contrôle des SAFER, risque aussi d'être mal appréciée si la multiplicité d'acteurs capables d'évaluer la variété des évolutions et des risques n'est pas partie prenante au processus de décision (notamment au sein des comités techniques).

3. Recommandations

C-1. Préserver la terre agricole.

- Afin de lutter contre la diminution des surfaces agricoles, il est impératif de contrôler et planifier le développement urbain de manière harmonisée sur l'ensemble du territoire national en dégagant un cadre général encadrant les prises de décisions locales et en favorisant, de manière inclusive et collaborative, le dialogue avec l'ensemble des acteurs locaux.
- Il est urgent de mieux canaliser les tentatives de spéculation de la terre agricole par le biais de l'enfrichement, en mettant en place des stratégies afin de reconquérir les friches agricoles.

C-2. Mesurer la valeur vénale des terres agricoles.

- Une meilleure transparence doit être assurée quant à la mesure de la valeur vénale des terres agricoles. Cette mesure pourrait prendre la forme d'analyses comparatives systématiques entre les différents départements et éventuellement au niveau local. Ces analyses pourraient être librement accessibles sur la nouvelle base de données le-prix-des-terres.
- De telles analyses seraient aussi pertinentes, de manière systématique, dans certaines zones transfrontalières.

²⁶ Bilan 2020 des investissements internationaux en France, Business France. Voir bibliographie.

²⁷ *Ibid.*, p. 48.

C-3. Encadrer les investissements étrangers en matière agricole.

- Des mesures urgentes sur les prises de participation étrangères étant à l'étude actuellement, il serait utile à moyen terme que celles-ci soient appréciées dans le cadre européen, notamment en proposant un système de régulation de la concentration foncière à l'échelle européenne.
- A moyen terme, une véritable réflexion devrait être amorcée à l'échelle européenne afin de préserver les exploitations familiales, dans l'objectif de soutenir l'attractivité des territoires et renforcer la sécurité alimentaire.

C-4. Moderniser significativement les outils institutionnels et législatifs.

- Sur les recommandations de la mission d'information sur le régime juridique des baux ruraux de 2020, une réforme du statut du fermage doit être encouragée rapidement afin d'assouplir les conditions de cession, durée et résiliation des baux ruraux. Compléter l'indice national de fermage par une boîte à outils utilisable au niveau local.
- Une réorganisation des SAFER serait nécessaire à moyen terme afin d'adapter ces structures aux évolutions actuelles et futures, et tenir compte du fait que la terre agricole est aujourd'hui un enjeu qui concerne une multiplicité d'acteurs (syndicats, agriculteurs et agricultrices, mais aussi associations citoyennes et élus).
- Une réflexion pourrait aussi être amorcée, à long terme, afin de développer une approche européenne de la protection des espaces agricoles, naturels et forestiers.

4 - LES ÉVOLUTIONS TECHNOLOGIQUES

Nous serons 73 millions de Français en 2040. A cet horizon, la souveraineté alimentaire française pourrait se traduire à la fois par une stratégie politique d'autonomie de production et des choix assumés de dépendances mutuelles (importations et exportations) avec des partenaires internationaux. Pour cela, il convient d'agir dès aujourd'hui sur les différents leviers qui pourront garantir la productivité, la résilience et la soutenabilité de la production agricole, tout en répondant aux défis écologiques environnementaux et aux normes de sécurité alimentaire.

1. Situation en 2021

1.1. Agroécologie, productivité, résilience et soutenabilité

La transition agroécologique ne peut se faire en excluant l'agriculture conventionnelle. Elle doit au contraire l'intégrer. Cette dernière doit évoluer vers un plus grand respect de l'environnement : c'est précisément le but des agricultures raisonnées. L'agroécologie²⁸ ne doit pas se construire comme une nouvelle révolution agricole excluant les modèles précédents.

Dans l'agriculture de demain, on peut imaginer un noyau central d'agriculteurs qui va intensifier ses pratiques tout en respectant mieux l'environnement, et autour de ce noyau des agriculteurs qui vont pratiquer une agriculture de très haute qualité et de proximité.

Dans tous les cas, l'innovation technologique devient essentielle, comme l'illustre bien l'apparition de nouveaux outils intégrant les nouvelles technologies permettant d'améliorer la productivité (précision), tout en respectant l'ergonomie et l'écologie (émission de GES), répondant ainsi aux grands défis du changement climatique. Aujourd'hui, 67% des agriculteurs utilisent déjà au moins un objet de nouvelles technologies pour leur exploitation, principalement un GPS sur tracteur, une caméra sur l'exploitation, une caméra sur tracteur ou une station météo connectée. Un agriculteur sur deux investira dans au moins une technologie qu'ils ne possèdent pas encore dans les deux ans à venir, dans des caméras sur l'exploitation, des stations météo connectées mais aussi dans d'autres technologies encore peu utilisées aujourd'hui, comme les drones, les robots de désherbage (Naïo Technologies autoguidage par satellite), les pièges à insectes connectés, les capteurs de données physiologiques dans les exploitations laitières, de nouvelles sources d'énergie à faible émission de GES, de nouveaux engrais à faible teneur en azote

1.2. Quelle sécurité alimentaire pour le consommateur ?

L'ensemble des entretiens menés auprès d'experts du domaine agricole met en évidence une vision unanime à l'horizon 2040 : celle d'une production agroalimentaire hybride, à deux

²⁸ Voir la définition de L. Hazard *et al.*, *Dictionnaire d'agroécologie*, 2016 (en ligne) : « L'agroécologie vise à promouvoir des systèmes alimentaires viables respectueux des hommes et de leur environnement. Ces systèmes engagent des modes de productions agricoles et des filières valorisant les potentialités écologiques, économiques et sociales d'un territoire. Leur développement s'appuie sur des approches transdisciplinaires réunissant professionnels du monde agricole, scientifiques, acteurs des mouvements sociaux de l'agroécologie et des politiques publiques. L'agroécologie est une alternative à une agriculture intensive basée sur l'artificialisation des cultures par l'usage d'intrants de synthèse (engrais, pesticides...) et d'énergies fossiles. Elle promeut des systèmes de production agricole valorisant la diversité biologique et les processus naturels (cycles de l'azote, du carbone, de l'eau, équilibres biologiques entre organismes ravageurs et auxiliaires des cultures...). » Voir bibliographie.

niveaux. D'un côté, une agriculture bio avec une distribution en circuit court, de l'autre, une agriculture d'entrée de gamme avec des aliments transformés.

Les magasins bio ont vu leur nombre augmenter suite à la crise Covid-19 tandis que les circuits courts, en proposant des aliments de qualité, permettent de réduire les intermédiaires entre le producteur et le consommateur. Ce type d'alimentation privilégie une meilleure rémunération de l'agriculteur. En revanche, ce mode de production ne permettra jamais de nourrir toute la planète. La production bio est chère, ce qui ne convient pas aux consommateurs les plus modestes qui continueront de se fournir dans les grandes surfaces (grande distribution), même si ces dernières commercialisent désormais une part importante des produits bio. Si la filière bio reste promise à un bel avenir, il ne faut pas oublier de mesurer son impact environnemental, en étudiant leur rendement de production (rapport entre le nombre de personnes nourries et la surface de production) qui reste largement inférieur à celui de l'agriculture conventionnelle. A production égale, le bio nécessite davantage d'hectares cultivés et donc augmente les atteintes à la biodiversité. Le bilan carbone, calculé en intégrant ces surfaces supplémentaires, est également défavorable, comparé à celui de l'agriculture conventionnelle.

La majorité des consommateurs achète donc des aliments à bas prix dans les grandes surfaces, qui correspondent le plus souvent à des aliments transformés et dont la qualité reste discutable au niveau sanitaire. Ces produits, qui sont en général issus de la transformation de matières premières importées, ne garantissent pas la rétribution des agriculteurs français. Aujourd'hui, la grande majorité des consommateurs n'est pas prête à payer plus cher ses aliments. Vont donc se dessiner deux types de population de consommateurs : celle qui possède les moyens de se nourrir avec des aliments bio et/ou produits en circuit court, et en accord avec une bonne rétribution des agriculteurs ; celle disposant de moyens financiers inférieurs, qui se nourrira essentiellement d'aliments transformés à partir de matières premières importées dont la consommation, aura des effets en matière de santé publique qui seront développées dans un autre chapitre ainsi que les recommandations s'y rapportant.

2. Scénarios possibles en 2040

De nombreux *think tanks*, groupements (ex. IDDRI²⁹, LEEM³⁰...), acteurs divers (partenariats scientifiques CNRS, INRAE, Cirad et financiers privés et/ou publics) ont publié les résultats de leurs réflexions sur les orientations prévisibles de cette productivité. Le rapport *Quel avenir pour l'agriculture ? Les quatre scénarios en 2040* esquisse ce que pourrait être l'agriculture française de demain. En y associant les acteurs du monde agricole, dont les politiques, le réseau ACTA présente ses scénarios (note avec référence?), en répondant à deux questions : est-il crédible ? Est-il souhaitable ? De manière intéressante, les auteurs du rapport identifient quatre points de controverse, portant sur les biotechnologies, les vaches, les circuits courts et les grandes fermes. Voici les grandes lignes des quatre scénarios qui se dégagent :

Le scénario « agro écologique » propose une agriculture sans pesticides, avec l'utilisation de robots, d'insectes colonisateurs et prédateurs, et d'engrais naturel. Dans ce scénario, la production agricole française recule de l'ordre de 10 à 30%, ce qui se traduit par une baisse des échanges commerciaux de l'Europe avec le reste du monde, une baisse du nombre d'élevages, et une diminution de la consommation de viande au profit des céréales et autres protéines végétales par les consommateurs qui acceptent de payer plus cher leur nourriture.

²⁹ Think Tank de l'Institut du Développement Durable et des Relations Internationales.

³⁰ Think Tank Les Entreprises du Médicament.

Le scénario du « tout qualité » : l'Union européenne décide de faire l'agriculture l'une de ses priorités. Elle soutient une montée en gamme de la production alimentaire, à des fins d'exportation extra-européenne en direction des classes moyennes supérieures des pays émergents. Cela se traduit par une diminution progressive de l'élevage industriel. On observe la formation d'un marché alimentaire à deux vitesses : d'un côté, les consommateurs qui ont les moyens d'acheter des aliments de qualité d'origine européenne, de l'autre, les consommateurs qui achètent des produits standards, de premier prix, importés. Ce scénario permettrait à la fois le maintien du nombre des exploitations agricoles de taille moyenne et l'accroissement de l'emploi dans les secteurs agricoles et agroalimentaires.

Le scénario d'une « agriculture au service de l'industrie » correspond à une stratégie de reconquête industrielle, afin d'être compétitif dans la mondialisation en abaissant les coûts de production et en allégeant les réglementations et les normes. Dans ce scénario, la taille des exploitations augmente, les petites exploitations disparaissent, ainsi que les vaches. L'agriculteur devient un fournisseur de matières premières à l'industrie. Le consommateur s'alimente de viande importée à bas coût.

Le scénario de « l'ultralibéralisme » : l'agriculteur se retrouve sur le marché mondial sans aucune protection nationale ni européenne. L'agriculture familiale s'efface au profit de gros investisseurs, notamment étrangers, qui investissent dans les terres agricoles européennes et françaises. Le nombre d'exploitations diminue tandis qu'elles s'agrandissent. Il y a de fortes automatisations et l'utilisation de la technologie croît significativement pour augmenter les rendements de production au détriment de l'écologie.

Ces grandes lignes montrent que, dans l'état actuel des choses, il n'est pas possible de décrire un modèle agricole qui pourrait répondre à tous les besoins, tout en satisfaisant les intérêts de l'ensemble des parties prenantes : les agriculteurs, les consommateurs, les industriels, les investisseurs, les animaux, l'économie nationale, et l'environnement. À l'horizon 2040, nous pourrions avoir une juxtaposition de ces modèles, sans rupture totale vis-à-vis des pratiques actuelles.

3. Recommandations

Les nouvelles technologies permettent de répondre au défi de la transition vers une agriculture intelligente, intégrant les enjeux environnementaux. Elles permettent en effet aux systèmes agricoles d'être transformés et réorientés, et de soutenir la sécurité alimentaire dans les nouvelles réalités du changement climatique. Il convient à la fois d'introduire la technologie dans les leviers permettant aux agriculteurs d'amorcer le virage vers l'agroécologie et de soutenir la Recherche et le Développement, exigeant des politiques publiques incitatives et un accompagnement technique. Voici nos six recommandations principales :

D-1. Soutenir financièrement les investissements en matière de nouvelles technologies, de robotisation et d'informatisation des producteurs.

Objectifs : réduction de la main d'œuvre, meilleure ergonomie, bien-être animal et humain, optimisation du temps de travail, optimisation du rendement. Ce qui impliquerait aussi un effort de formation pour les jeunes agriculteurs afin qu'ils acquièrent et maîtrisent l'usage de ces nouvelles technologies.

D-2. Développer les techniques de traitement des *Big datas*.

Ces datas représentent un atout important dans les années futures. Les préconisations que leur traitement peut mettre en évidence permettront d'améliorer la productivité (végétales et animales + lait) tout en répondant aux défis écologiques. Il faudra être très vigilant et associer l'avis des producteurs du terrain aux conseils proposés par les chercheurs et les écologistes qui sont souvent déconnectés des vraies pratiques. Le lien entre agroécologie et agriculture raisonnée est crucial pour pérenniser et la sécuriser le traitement des données agricoles.

D-3. Garantir l'indépendance numérique de l'agriculture européenne

GAIA-X est un projet franco-allemand lancé en 2020 et visant à développer une infrastructure de traitement et d'échanges de données provenant des 10 M d'exploitations agricoles (génétique, capteurs, robots, etc.) au sein de l'UE afin de s'affranchir d'une dépendance chinoises et américaines dans le domaine des Clouds. Les enjeux financiers sont colossaux, l'économie de la donnée en Europe est estimée à 400 Md€ en 2019. Le groupe français Agdatahub a rejoint GAIA-X en soutenant le principe de la création d'un groupe de travail dédié à l'agriculture au sein de la fondation, pour traiter notamment les questions d'identité numérique des exploitations agricoles et de standardisation des données pour faciliter l'interopérabilité entre les plateformes déjà existantes en Allemagne, aux Pays-Bas et en Belgique.

D-4. Adopter des visions disruptives.

Le développement des nouvelles technologies doit être combiné à de nouvelles approches de la production agricole :

- protéines d'origine animales (1) évaluation et sélection génétique permettent d'améliorer la productivité à l'herbe (lait et viande) ; (2) recours à l'halieutique, dont les ressources sont encore sous-exploitées en France
- protéines d'origine végétales : (1) Promouvoir la production et l'utilisation des OGM (CrisPR) ; (2) soutenir la recherche appliquée en édition génomique (*New Breeding techniques*, NBT), qui permettront d'augmenter la productivité, la résistance aux virus, bactéries et insectes tout en réduisant l'usage des produits phytosanitaires intrants chimiques), l'adaptation aux changements climatiques (consommation d'eau, résistance aux températures), la diversification des cultures et des pratiques (ex. agroécologie paysanne).

D-5. Soutenir le financement de la R&D

Dans le cadre de partenariats comme celui avec l'Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI). Fruits et légumes : Soutenir l'utilisation et le développement de l'utilisation des nouvelles technologies : Agronomie, biocontrôle, digital (fonds européen ? from « Farm to fork ») sans pesticides ou intrants de synthèse et à faible impact sur le climat (génétique).

D-6. Protéger le revenu des producteurs vis-à-vis des appétits de la grande distribution.

A court terme, veiller à ce que la non-négociabilité des prix des matières premières agricoles avec la fixation d'indicateurs de prix de production soit légiférée (cf. projet pluriannuel de loi sur l'intervention de médiateurs et d'arbitrage).

La question de la souveraineté alimentaire pose également un enjeu de cohésion nationale à travers la place occupée par l'agriculture et par les agriculteurs au sein de la Nation. Quelles sont les attentes ou même les droits des « citoyens-consommateurs » ? Les enjeux de sécurité alimentaire et sanitaire sont prépondérants, *a fortiori* en cas de crise majeure. Quelles politiques publiques mettre en œuvre, notamment en matière de prévention et d'éducation ?

1. Situation en 2021

1.1. Droit à l'alimentation et sécurité alimentaire : des enjeux citoyens en 2021

Envisager la souveraineté alimentaire d'un Etat ou d'un groupe d'Etats, en l'occurrence l'Union européenne, conduit à poser la question de **la sécurité alimentaire** en lien avec le droit international et avec les règles du commerce international ou de leurs exceptions³¹. Visant « l'accès de tous les individus d'une population à une alimentation de qualité et en quantité suffisante pour satisfaire leurs besoins fondamentaux », le concept de sécurité alimentaire intègre les notions de droit, justice et risque alimentaires. Il implique également de construire des systèmes alimentaires durables et résilients³².

Le droit à l'alimentation s'est imposé dans les discussions internationales sous l'égide de l'ONU avec deux approches principales. D'une part, la reconnaissance par l'Assemblée générale de l'ONU des besoins d'alimentation, de logement et de santé parmi les « droits de l'homme »³³. D'autre part, celle de la FAO³⁴ qui vise à permettre aux populations l'accès à l'alimentation et nécessite une aide technique ou économique pour développer l'agriculture, voire une aide alimentaire dans les situations de grande précarité. Cela suppose des politiques publiques de sécurité alimentaire et nutritionnelle afin de garantir une nourriture « suffisante, disponible et accessible »³⁵, mais aussi saine et nutritive. Elle englobe la sécurité sanitaire (ou sécurité des aliments) et le principe de précaution. Toutefois, peu d'Etats ont intégré le « droit à l'alimentation » dans leur constitution ou leur législation. La France ne fait pas exception.

Ces politiques publiques impliquent dès lors une dérogation à la loi du marché, **une sorte d'exception agricole et alimentaire** à la manière de l'« exception culturelle ». En poussant la réflexion, certains évoquent la terre comme bien commun à l'humanité et avancent les principes d'un revenu suffisant pour les agriculteurs, ou encore la question de la propriété foncière. Sur le plan international, l'aide alimentaire aux plus démunis peut prendre une forme charitable ou humanitaire et s'inscrire dans l'arsenal du *soft power* d'un Etat. L'alimentation est bien « un élément clé d'expression de souveraineté »³⁶.

³¹ Voir F. Collart Dutilleul, *Nourrir...*, 2021, p. 9-15 et chap. 3. Voir bibliographie.

³² D'après D. Peyrissac, L. Pianté, B. Long, P. Triboulet, « Sécurité alimentaire : Définition », *Dictionnaire d'agroécologie*, 2019 (en ligne). Voir bibliographie.

³³ Le droit à l'alimentation figure dans l'article 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de décembre 1948. Voir annexes.

³⁴ Créée en 1945, la Food and Agriculture Organization (FAO) est une institution de l'ONU en charge de l'agriculture et de l'alimentation.

³⁵ Note du secrétaire général de l'Assemblée générale de Nations-Unies, juillet 2020, p. 5. Voir bibliographie.

³⁶ *Ibid.*

Au sein de l'Union européenne, les compétences en matière de sécurité alimentaire sont partagées. L'Union est responsable des politiques de sécurité sanitaire, des certifications (IGP, bio...), de l'information des consommateurs, des aides alimentaires. Les Etats conservent des compétences, notamment en matière de santé et de politique foncière.

A l'échelle plus locale, la question de la souveraineté alimentaire est posée par les paysans-producteurs et par les citoyens-consommateurs. En réaction à la mondialisation du commerce agro-alimentaire, elle interroge la capacité productive d'un Etat ainsi que la qualité, la variété et l'accessibilité de l'alimentation pour ses populations. La souveraineté s'ancre ainsi dans le territoire, voire le terroir, et interroge les choix d'aménagement tout comme la possible relocalisation d'une partie de l'alimentation en lien avec les politiques publiques et avec les aspirations citoyennes.

Les mouvements altermondialistes prônent la souveraineté alimentaire comme un droit des peuples et des Etats de développer leurs propres politiques agricoles et alimentaires. Ainsi, la Déclaration des Nations Unies sur les droits des paysans (2018) reconnaît pour les travailleurs ruraux le « droit à la souveraineté alimentaire » définie comme le « droit de définir leurs systèmes alimentaires et agricoles » et le « droit à une nourriture saine et suffisante produite par des méthodes écologiques et durables respectueuses de leur culture ». A charge pour les Etats de mettre en place les politiques pour promouvoir et protéger « le droit à une alimentation suffisante, la sécurité alimentaire et la souveraineté alimentaire »³⁷. Cette conception de la souveraineté alimentaire prône une agriculture paysanne et familiale ainsi que les marchés locaux.

A l'échelle du citoyen-consommateur, il s'agit aussi de mesurer l'acceptabilité du coût des mesures en faveur d'une alimentation de meilleure qualité nutritionnelle pour tous (dans la perspective d'une équité réelle) et d'une agriculture garantissant la souveraineté alimentaire. L'une des conditions *sine qua non* est le renforcement du rôle et de la diversité des agriculteurs, avec un rôle majeur dans la transition environnementale et dans l'entretien des terroirs. Ce qui suppose une reconnaissance de leur travail, donc des revenus suffisants. Les consommateurs seront-ils prêts à en payer le prix à travers l'achat mais aussi à travers les financements publics ? L'autre question, qui recoupe celle de la sécurité alimentaire, concerne l'accessibilité aux produits alimentaires. Sans une intervention forte de l'Etat, le risque d'une agriculture à deux vitesses, déjà constatée, ne pourrait que s'accroître en cas de crise alimentaire avec des inégalités criantes d'accès à une alimentation minimale de qualité.

1.2. Les enjeux sanitaires

Constat

De nombreuses données de recherche fondamentale et clinique ont montré qu'une mauvaise alimentation pouvait être à l'origine de multiples pathologies comme le surpoids, le cancer, les maladies cardiovasculaires, la dépression, le diabète de type 2, l'ostéoporose et plus récemment la polyarthrite rhumatoïde, l'inflammation chronique de l'intestin, les allergies, la dépression, les troubles du sommeil, le déclin cognitif – par exemple Alzheimer – et la dégénérescence oculaire.

³⁷ Déclaration des Nations Unies sur les droits des paysans, article 15 (voir annexes et bibliographie). Résolution adoptée par 33 voix pour contre 3 (Australie, Royaume-Uni, Hongrie), avec 11 abstentions. La Suisse a voté en faveur de la résolution, les autres États européens se sont abstenus.

Plus de 10 M de personnes sont atteintes par une affection de longue durée (ALD) en France. Un Français sur six souffre d'une maladie chronique et 17% des assurés bénéficient d'une prise en charge à 100%. Chaque année, le nombre d'ALD augmente : 1,3 M de nouveaux cas en 2014, 1,4 M en 2015 et 1,6 M en 2016. Le diabète est la maladie qui touche le plus de personnes (plus de 3 M de personnes et coûte 8 Md€ à l'Assurance maladie), mais la plus forte progression revient aux maladies cardiaques (+18,6%), suivies de près par les tumeurs malignes (+17,1%). Les maladies psychiatriques concernent, quant à elles, 1,3 M de personnes. Mais en tenant compte du nombre de personnes consommant des soins apparentés à une maladie chronique, avec ou sans reconnaissance d'affection de longue durée, l'Assurance maladie estime que 20 M de personnes sont concernées par une pathologie chronique en 2015, soit 35% de la population. Si l'on ne dispose pas de projections à l'horizon 2030, on peut considérer que cette proportion continuera de croître fortement, en raison du poids des classes d'âge du baby-boom dans notre population, qui dépasseront les 70 ans puis les 80 ans, et de la chronicisation des pathologies.

Aujourd'hui, les pathologies chroniques dégénératives sont en hausse constante (diabète de type 2, maladies auto-immunes, maladie d'Alzheimer, affections cardiovasculaires, cancers...) sont devenues la première cause de décès dans le monde selon l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Un Français sur quatre pourrait être en affection de longue durée en 2040 (contre 1 sur 6 aujourd'hui) ce qui représente une charge financière colossale pour l'Assurance maladie, impactant directement le remboursement des soins courants.

Causes : stress, sédentarité, obésité: la spirale infernale

La sédentarité devient un véritable phénomène de société. Depuis 2006, le temps moyen passé par les adultes devant les écrans est passé de 3 h 10 par jour à 5 h 07 en moyenne. L'activité physique n'a pas progressé chez les enfants et s'est même dégradée chez les 6-10 ans. Si on note une progression de l'activité physique chez les hommes jeunes, celle-ci est très fortement liée au niveau de revenu et d'éducation. La capacité cardiovasculaire des enfants de 9 à 17 ans a diminué en moyenne de 25% en 40 ans; l'on note depuis les années 2000 une augmentation constante de la proportion d'enfants obèses et en surpoids qui s'accompagne d'une diminution de l'âge auquel ils apparaissent³⁸.

L'une des causes principales de la « malbouffe » (induisant et obésité qui induit hypertension, diabète...) est le stress. Or, le stress induit de l'anxiété, de la dépression, des troubles digestifs, troubles cardiovasculaires, mais également une diminution de la qualité du sommeil qui elle induit une diminution des capacités de concentration (enfants) et des troubles du comportement alimentaire. Les troubles de la concentration induisant une diminution des performances scolaires et donc une augmentation du stress...

Le poids de la maladie d'Alzheimer et des maladies apparentées Selon les estimations issues des cohortes populationnelles, seules sources de suivi épidémiologique disponibles, il y aurait en France entre 900 000 et 1 M de personnes atteintes de la maladie d'Alzheimer ou d'une maladie apparentée. 550 000 personnes sont suivies médicalement, dont 350 000 bénéficient d'une prise en charge au titre d'une affection de longue durée. Seul un patient sur deux atteint de la maladie d'Alzheimer serait diagnostiqué, et un patient sur trois à des stades précoces. Avec 900 000 personnes atteintes, il est estimé qu'au moins 2 à 3 M de personnes sont directement touchées par la maladie si on prend en compte les proches aidants.

³⁸ Site : www.ipubli.inserm.fr/expcol_2001_education.

Tendance à court terme

Dans les seules cinq prochaines années, selon la Caisse nationale de l'assurance maladie (étude publiée en mai 2017), le nombre de personnes atteintes d'une maladie cardio-neuro-vasculaire (hypertension artérielle, insuffisance cardiaque, troubles du rythme, cardiopathies valvulaires graves) devrait grimper de 13% et passer de 4,5 M à 5,1 M de patients, les deux tiers de cette hausse s'expliquant par le vieillissement de la population. D'autres pathologies devraient également connaître une forte hausse de leurs effectifs au cours de cette période : le nombre de diabétiques devrait augmenter de 12%, le nombre d'insuffisants respiratoires de 10%, le nombre de malades atteints de troubles psychiatriques de 11% et celui de personnes atteintes de maladies inflammatoires de 20%. La hausse est également marquée pour les cancers et la maladie d'Alzheimer. Ainsi, on peut aisément comprendre au travers des chiffres présentés l'enjeu des actions thérapeutiques préventives.

Si les tendances se poursuivent (vieillesse, stress, comportements et modes de vie à risque, polluants, disparités socio-économiques élevées), on assistera : à une augmentation continue des patients en situation de pathologie chronique, y compris à des âges de plus en plus jeunes, à l'instar de la diffusion et de la banalisation des situations d'hypertension artérielle ; au développement des cas de multi-pathologies. Sans changement de politique, l'hypothèse est celle d'une augmentation de 50% des patients en statut d'ALD, soit 15 M en 2030, contre 10 M en 2014 (ce qui pourrait absorber plus des deux tiers des ressources de l'Assurance maladie, selon les travaux de la Cour des comptes) ; à des états de santé de plus en plus marqués par la situation sociale, l'éducation et les revenus ; à une probable diminution de l'espérance de vie en bonne santé (liée notamment au poids des populations de grand âge et au développement de populations en multi-pathologies).

2. Scénarios possibles en 2040

En 2040, la souveraineté alimentaire s'impose face à la crise alimentaire engendrée par la crise internationale et européenne. Elle avait déjà été mise en avant par le gouvernement comme par les organisations syndicales à l'issue de la crise sanitaire de 2020-2021 liée au Covid-19³⁹. Elle apparaît également comme une réponse structurelle aux vulnérabilités de l'agriculture française.

2.1. L'Etat amplifie les mesures de soutien et refonde le pacte citoyen

L'exception alimentaire devient la règle en période de crise

Le double contexte de crise internationale et de blocage de l'Union européenne conduit les Etats, fragilisés par les pénuries alimentaires et par les pressions populaires, à vouloir exercer pleinement leur souveraineté pour garantir les besoins fondamentaux de leur population, notamment en matière d'alimentation et de santé. C'est l'application, par les Etats européens, dont la France, du « droit à l'alimentation » que réclamaient, 20 ans auparavant, les pays en développement. La sécurité alimentaire prime ainsi sur le respect des accords commerciaux internationaux : l'« exception alimentaire » s'impose comme politique publique à l'échelle nationale comme infranationale car les collectivités territoriales ou les établissements publics la mettent également en œuvre afin de répondre aux besoins vitaux en s'appuyant sur les

³⁹ *Alim'agri*, « Objectif souveraineté alimentaire » (magazine du Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, février 2021) ; *Manifeste pour une souveraineté alimentaire solidaire* (FNSEA, juin 2020).

producteurs de proximité. En discussion dans les années 2020, cette exception alimentaire s'est imposée et fait désormais partie du « modèle français ».

En réponse aux conséquences de la crise internationale, les modes de production ont été adaptés, avec une forte intervention étatique, aux évolutions des nouveaux besoins des consommateurs et à une conception renouvelée de la souveraineté alimentaire qui garantisse une certaine autosuffisance protéinique et une qualité nutritionnelle plus équitable.

Toutefois, à l'échelle internationale, la nécessité pour les Etats d'assurer la sécurité alimentaire ne peut résulter de la simple recherche d'une autosuffisance alimentaire par chacun d'entre eux. Il s'agit plutôt de réussir à délimiter le degré d'autonomie alimentaire nécessaire pour faire face aux besoins vitaux de la population, c'est-à-dire pour éviter toute pénurie alimentaire ou toute dépendance extérieure d'un approvisionnement alimentaire fondamental ou encore d'un intrant indispensable aux productions essentielles. Cette mise œuvre de la souveraineté se retrouve dans les domaines des besoins fondamentaux : sanitaire et alimentaire.

Vers une garantie alimentaire universelle ?

Face à l'urgence alimentaire et sanitaire, l'Etat met en place une série de mesures destinées à assurer la sécurité alimentaire et à réduire les inégalités nutritionnelles. Parmi les leviers étatiques, les prix des aliments de première nécessité sont fixés par l'Etat et exonérés de taxes, voire distribués gratuitement pour les plus démunis. Le « chèque alimentaire », conçu dans les années 2020, est très largement répandu. Le principe d'une « garantie alimentaire universelle » fait l'objet d'un consensus politique tant la question devient centrale lors des élections. L'Etat met en place une nouvelle structure associant engagement citoyen et distribution alimentaire sur le modèle des « Restos du Cœur » créés en 1985. Certains mouvements politiques et associatifs prônent un « service public de l'alimentation » pour garantir un approvisionnement permanent et prévenir les pénuries.

Des expériences de « démocratie alimentaire » dans certains territoires

Dans le cadre d'une nouvelle étape de la décentralisation destinée à mieux faire face aux crises sanitaires et alimentaires qui se sont succédées depuis la pandémie du Covid-19 des années 2019-2022, certaines Régions se sont emparées de la souveraineté sanitaire et alimentaire comme priorité de territoire. Les collectivités les plus innovantes, gouvernées par la nouvelle coalition progressiste socio-environnementaliste, se sont même lancées dans des expérimentations de « démocratie alimentaire »⁴⁰. Dans le prolongement de certains idéaux écologistes des décennies précédentes, cette coalition recherche un équilibre social durable entre les impératifs économiques (la France demeure une puissance agricole exportatrice), environnementaux (les effets du réchauffement climatiques sont devenus omniprésents en 2040) et sociaux (protection des consommateurs et des producteurs face à la crise). On retrouve certaines composantes du scénario « Citoyens des territoires » du rapport *Agri 2050* ou encore d'un « pacte entre citoyens et agriculteurs pour assurer une croissance durable de l'agriculture », élaborée par la FNSEA en pleine crise du Covid-19⁴¹. Le principe de « démocratie alimentaire » implique la prise en compte par les élus des aspirations citoyennes, individuelles et associatives au sein d'un projet commun décliné en politiques publiques. C'est un modèle

⁴⁰ Le concept est né des travaux de Tim Lang, professeur de politique alimentaire à la City University of London, pour caractériser « la demande d'un meilleur accès au système alimentaire et d'un avantage collectif retiré de ce système ». Voir T. Lang, « Food Policy for the 21st Century... », in *For Hunger-Proof Cities*, 1999, p. 216.

⁴¹ *Agri 2050*, op. cit., 2020, p. 27 et suiv. ; *Manifeste pour une souveraineté alimentaire solidaire*, FNSEA, juin 2020, p. 5.

qui « raisonne de la fourchette à la fourche », du citoyen-consommateur au producteur⁴². Ce suppose également l'existence pour chaque individu d'un droit à l'alimentation et d'une prise en compte des conditions environnementales, agricoles et économiques au sein d'un projet social porté par les collectivités territoriales ou les Etats en lien avec le contexte international. Plus que jamais la question du « manger local, manger global » se pose en termes de souveraineté alimentaire⁴³.

2.2. Education à la santé et changement des modes de consommation

La France comptera 73 M hab. contre 67 M en 2017. Près de 1 Français sur 4 aura 65 ans ou plus, contre 1 sur 5 aujourd'hui. 9 Français sur 10 vivront dans des zones d'influence urbaine, avec un mode de vie urbain. Notre société continue de se développer. La durée de vie dépend du niveau social. On estime qu'en 2040, plus de 6 Français sur 10 pourraient être en surpoids, dont 20 à 25% d'obèses. La conséquence directe est une montée du nombre de maladies cardiovasculaires, de patients souffrant de diabète de type 2 (selon l'Organisation mondiale de la santé, le diabète sera la 7e cause de mortalité dans le monde en 2040), tandis que la prévalence des maladies liées au grand âge pourrait s'accroître. On observe un grand nombre de patients Alzheimer dont le développement trouve son origine dans la surconsommation alimentaire⁴⁴, le manque d'activité physique, l'état dépressif.

Si la recherche en matière de soins permettant de lutter contre les multiples pathologies liées à une mauvaise alimentation est très dynamique, il est nécessaire de réfléchir aujourd'hui aux moyens de lutter en amont contre la progression de ces pathologies dont la prise en charge par la sécurité sociale pourrait représenter l'équivalent de 10% du PIB français à l'horizon 2040⁴⁵.

Les causes principales du surpoids sont liées au stress et à une mauvaise hygiène de vie (sédentarité, consommation d'aliments trop énergétiques de type *fast food*, sommeil perturbé)⁴⁶, elles représentent un levier intéressant sur lequel jouer pour inverser la tendance. Les enfants âgés entre 2 et 10 ans aujourd'hui représenteront la tranche de population 22-30 ans en 2040 au sein de laquelle on retrouvera une proportion de 60% d'individus en surpoids à cet horizon. De nombreuses données scientifiques montrent que le conditionnement des enfants à une bonne hygiène de vie doit se produire le plus tôt possible afin de garantir la durabilité de ses effets à l'âge adulte⁴⁷. Mais aussi, il a été montré de plus qu'au sein des familles, les enfants jouent un rôle de canal éducatif parental dans la diffusion de certaines informations (ex. éducation parentale⁴⁸).

Des mesures permettant d'améliorer la qualité nutritionnelle et l'accessibilité (physique et économique) de l'offre alimentaire, ainsi qu'un environnement favorable à l'activité physique ont été recommandées par le Haut conseil de la Santé publique dans le cadre de la préparation du prochain programme national nutrition-santé. Toutefois, les français sont peu nombreux à se les approprier, en particulier parmi les moins favorisés⁴⁹. Certains programmes, élaborés en concertation avec les acteurs de la santé publique et de la recherche (CNRS, INSERM) ont

⁴² F. Collart Dutilleul, *Nourrir*, op.cit., p. 158.

⁴³ Voir G. Fumey, *Manger local, manger global*, 2010. Voir bibliographie.

⁴⁴ De la Fuente M., « The Role of the Microbiota-Gut-Brain Axis in the Health and Illness Condition: A Focus on Alzheimer's Disease », *Journal of Alzheimer Disease*, 2021.

⁴⁵ LEEM 2030 : une analyse prospective de l'innovation en santé, 2020.

⁴⁶ F.P. Cappuccio, D. d'Elia, P. Strazzullo et MA Miller, « Quantity and quality of sleep and incidence of type 2 diabetes: a systematic review and meta-analysis », *Diabetes Care*, 33(2):414-20, 2010.

⁴⁷ <https://www.inserm.fr/actualites-et-evenements/actualites/obesite-2-ans-activite-physique-et-sedentarite-sont-determinantes>

⁴⁸ M. C. Monroe, « Children teach their parents », *Nat. Clim. Chang.* 9, 435–436, 2019.

⁴⁹ <https://www.inserm.fr/actualites-et-evenements/actualites/environnement-social-associe-masse-corporelle-enfants>

commencé à investir les programmes scolaires afin d'éduquer les enfants à une hygiène de vie saine en développant les thèmes de la nutrition, de l'éducation au goût et à la consommation, à la pratique de l'activité physique et au respect du sommeil⁵⁰.

3. Recommandations

E-1. Inscrire le principe de « souveraineté alimentaire » dans la constitution et accorder aux collectivités territoriales une « marge de souveraineté » afin de renforcer la résilience des territoires ou des terroirs.

Reconnaître dans la loi une « exception alimentaire ».

E-2. Privilégier les producteurs locaux dans les marchés publics afin de consolider les circuits courts pour approvisionner les restaurants scolaires et administratifs (par dérogation aux règles de l'OMC et de l'Union européenne).

E-3. Renforcer le partenariat entre le milieu de la recherche et le milieu scolaire : faciliter les collaborations, promouvoir les expérimentations au sein des écoles et des milieux sociaux différents

E-4. Déployer et Renforcer les programmes d'éducation alimentaire, d'éducation physique et d'éducation au sommeil en référence aux effets du manque de sommeil sur la prise de nourriture (1), du manque d'activité sur la prise de poids (2), d'une alimentation trop riche sur la diminution de la qualité du sommeil (3), du manque de sommeil sur le niveau attentionnel à l'école (4), des performances scolaires sur le niveau de stress (5), du stress sur la prise compulsive de nourriture (6) qui occasionnent l'émergence de surpoids et de prise de risque sanitaire à l'âge adulte.⁵¹

⁵⁰ Voir les préconisations en matière de gestion de l'information et enseignement d'une bonne alimentation chez l'enfant (école primaire, collège) : <https://eduscol.education.fr/2346/sante>

⁵¹ Références : (1) Holmes *et al.*, 2021, (2) Griffiths *et al.*, 2021, (3) St Onge *et al.*, 2016, (4) Loewen *et al.*, 2020, (5) Prokofieva *et al.*, 2016, (6) Sinha et Jastraboff, 2013. Voir bibliographie.

CONCLUSION

Afin de préserver la souveraineté alimentaire de la France à l'horizon 2040, il convient de prendre la mesure des tendances existantes susceptibles de s'amplifier en raison d'une crise géopolitique majeure de nature à modifier significativement les relations commerciales et l'autonomie alimentaire de la France.

Il faut aussi faire le constat des vulnérabilités de l'agriculture française en raison du manque d'attractivité du métier d'agriculteur, d'un foncier agricole insuffisamment disponible, de la difficulté à rester dans la course des évolutions technologiques et de mauvaises habitudes alimentaires de la part du citoyen-consommateur.

Un choc environnemental, comme par exemple un accident nucléaire polluant les terres agricoles, viendrait contraindre encore plus l'accès au foncier.

Une dislocation de l'Union Européenne pourrait compromettre une agriculture française moins compétitive que celle d'autres pays voisins, notamment du fait des charges et du coût de la main d'œuvre. La hausse constante des importations de produits ne respectant pas les normes sanitaires imposées aux agriculteurs français pourrait impacter le bien-être des agriculteurs français ainsi que celui des citoyen-consommateurs. Les conséquences se répercuteraient, en cascade, au niveau du système de santé.

Dans ces conditions, il est aujourd'hui urgent d'anticiper et de renforcer le cadre normatif existant, au niveau tant national qu'europpéen, afin de protéger au mieux les hommes et les terres. Ceci suppose des politiques publiques ambitieuses, dans un domaine sensible où les structures syndicales sont très présentes. Une politique agricole ambitieuse ne pourra donc se faire sans une discussion de fond sur les questions abordées dans ce rapport, avec l'ensemble des acteurs concernés (les agriculteurs, les syndicats agricoles, les collectivités territoriales, les associations de consommateurs et les associations environnementales). L'agriculture est un enjeu de souveraineté, car c'est un enjeu de bien-être, d'environnement, et de santé. Aborder le futur de la France, celui de 2040, ne pourra donc se faire pleinement qu'en faisant abstraction des cadres de pensée passés et présents.

Il est souvent proclamé que la ration de combat individuelle réchauffable (RCIR) française vaut bien cinq « *meal ready to eat* » (MRE) américains ; la ration du citoyen-consommateur de 2040 pourrait être toute aussi complète, équilibrée, et compétitive.

1. Documents complémentaires

1.1. Souveraineté alimentaire : définition

D'après Elienay Dutra, Jean Blancheteau, Amélie Gonçalves, *Dictionnaire d'agroécologie*, 2020, INRAE Toulouse, en ligne: <https://dicoagroecologie.fr/encyclopedia/souverainete-alimentaire/>

La souveraineté alimentaire est un droit des populations à décider de leurs propres stratégies et politiques pour garantir leur sécurité alimentaire tout en considérant les effets sur les autres. Elle garantit, par le biais de choix d'alimentation mais aussi de politiques agricoles ou commerciales, l'accès à une alimentation saine et durable. Il s'agit d'un concept global où social, économie, politique et environnement sont étroitement mêlés.

Issue des mouvements altermondialistes tels Via Campesina, la notion de souveraineté alimentaire prend son essor depuis les années 1990. D'après Olivier de Schutter, ex-rapporteur spécial pour le droit à l'alimentation de l'Organisation des Nations unies, un consensus existe à présent « sur le fait qu'il faut aider chaque pays à se nourrir lui-même, et que la question de l'alimentation ne pourra pas être résolue par la concentration de la production dans les régions les plus efficaces, l'aide et le commerce international. »

Plus qu'un système de production, il s'agit aussi d'un système social qui remet l'alimentation au centre des préoccupations de la société. Hautement politique, cette idée suppose une adaptation à chaque population, avec l'environnement et le passé culturel qui lui est propre. La souveraineté alimentaire inclut aussi la préservation de l'environnement pour les générations futures.

En termes de modes d'actions, d'après Miguel Altieri, professeur d'agroécologie, la souveraineté alimentaire s'appuie sur l'agroécologie, qui peut assurer une sécurité alimentaire, tout en préservant les ressources naturelles et la diversité du vivant. D'autre part, l'indépendance vis-à-vis de l'agro-business permet de privilégier la diversité des productions locales. Le retour à de petites exploitations, à une agriculture familiale et paysanne, est un levier potentiel pour la souveraineté alimentaire. Cette liste est non-exhaustive, et peut différer selon les acteurs et leurs aspirations sociales et politiques.

1.2. Article 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme (décembre 1948)

1. Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires ; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté.

2. La maternité et l'enfance ont droit à une aide et à une assistance spéciales. Tous les enfants, qu'ils soient nés dans le mariage ou hors mariage, jouissent de la même protection sociale.

1.3. Article 15 de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des paysans (28 septembre 2018)

1. Les paysans et les autres personnes travaillant dans les zones rurales sont titulaires du droit à une alimentation suffisante et du droit fondamental d'être à l'abri de la faim. En font partie le droit de produire des aliments et le droit à une nutrition adéquate, garants de la possibilité de jouir du plus haut degré possible de développement physique, affectif et intellectuel.
2. Les États veilleront à ce que les paysans et les autres personnes travaillant dans les zones rurales jouissent du droit d'avoir à tout moment matériellement et économiquement **accès à une nourriture suffisante et adéquate, produite et consommée de façon durable et équitable**, respectant leur culture, préservant l'accès des générations futures à la nourriture et leur assurant, sur le plan physique et psychique, une vie épanouissante et digne, individuellement et/ou collectivement, en répondant à leurs besoins.
3. Les États prendront des mesures appropriées pour combattre la malnutrition chez les enfants des zones rurales, y compris dans le cadre des soins de santé primaires, notamment en recourant à des techniques aisément accessibles, en fournissant des aliments nutritifs adaptés et en garantissant aux femmes une nutrition adéquate durant leur grossesse et leur période d'allaitement. Les États feront aussi en sorte que tous les groupes de la société, en particulier les parents et les enfants, reçoivent des informations élémentaires sur la nutrition de l'enfant et sur les avantages de l'allaitement au sein, aient accès à de telles informations et bénéficient d'une aide qui leur permette de mettre à profit ces connaissances.
4. Les paysans et les autres personnes travaillant dans les zones rurales ont le droit de définir leurs systèmes alimentaires et agricoles, droit reconnu par de nombreux États et régions comme le droit à la souveraineté alimentaire. Ceci inclut le droit de participer aux processus décisionnels concernant la politique alimentaire et agricole et le droit à une nourriture saine et suffisante produite par des méthodes écologiques et durables respectueuses de leur culture.
5. Les États élaboreront, en partenariat avec les paysans et les autres personnes travaillant dans les zones rurales, des politiques publiques aux niveaux local, national, régional et international visant à promouvoir et à protéger **le droit à une alimentation suffisante, la sécurité alimentaire et la souveraineté alimentaire**, ainsi que des systèmes alimentaires durables et équitables contribuant à la promotion et à la protection des droits énoncés dans la présente Déclaration. Les États établiront des mécanismes destinés à assurer la cohérence de leurs politiques agricoles, économiques, sociales, culturelles et relatives au développement avec la réalisation des droits énoncés dans la présente Déclaration.

1.4. Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt

- « Livre préliminaire : objectifs de la politique en faveur de l'agriculture, de l'alimentation et de la pêche maritime
- « Art. L. 1.-I.-La politique en faveur de l'agriculture et de l'alimentation, dans ses dimensions internationale, européenne, nationale et territoriale, a pour finalités :
 - « 1° Dans le cadre de la politique de l'alimentation définie par le Gouvernement, d'assurer à la population l'accès à une alimentation sûre, saine, diversifiée, de bonne qualité et en quantité suffisante, produite dans des conditions économiquement et socialement acceptables par tous, favorisant l'emploi, la protection de l'environnement

et des paysages et contribuant à l'atténuation et à l'adaptation aux effets du changement climatique ;

« 2° De développer des filières de production et de transformation alliant performance économique, sociale, notamment à travers un haut niveau de protection sociale, environnementale et sanitaire, capables de relever le double défi de la compétitivité et de la transition écologique, dans un contexte de compétition internationale ;

« 3° De **soutenir le revenu, de développer l'emploi et d'améliorer la qualité de vie des agriculteurs et des salariés** ainsi que de préserver le caractère familial de l'agriculture et l'autonomie et la responsabilité individuelle de l'exploitant ;

« 4° De soutenir la recherche, l'innovation et le développement, en particulier des filières de produits biosourcés et de la chimie végétale ;

« 5° De contribuer à la protection de la santé publique et de la santé des agriculteurs et des salariés du secteur agricole, de veiller au bien-être et à la santé des animaux, à la santé des végétaux et à la prévention des zoonoses ;

« 6° De développer la valeur ajoutée dans chacune des filières agricoles et alimentaires et de renforcer la capacité exportatrice de la France ;

« 7° De rechercher l'équilibre des relations commerciales, notamment par un meilleur partage de la valeur ajoutée ;

« 8° De participer au développement des territoires de façon équilibrée et durable, en prenant en compte les situations spécifiques à chaque région ;

« 9° D'encourager l'ancrage territorial de la production, de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles, y compris par la promotion de circuits courts, et de favoriser la diversité des produits et le développement des productions sous signes d'identification de la qualité et de l'origine ;

« 10° De promouvoir l'information des consommateurs quant aux lieux et modes de production et de transformation des produits agricoles et agro-alimentaires ;

« 11° De promouvoir la conversion et le développement de l'agriculture et des filières biologiques, au sens de l'article L. 641-13 ;

« 12° De concourir à la transition énergétique, en contribuant aux économies d'énergie, au développement des énergies renouvelables et à l'indépendance énergétique de la nation, notamment par la valorisation optimale et durable des sous-produits d'origine agricole et agroalimentaire dans une perspective d'économie circulaire ;

« 13° De concourir à l'aide alimentaire ;

« 14° De répondre à l'accroissement démographique, en rééquilibrant les termes des échanges entre pays dans un cadre européen et de coopération internationale fondé sur le respect du **principe de souveraineté alimentaire permettant un développement durable et équitable, en luttant contre la faim dans le monde et en soutenant l'émergence et la consolidation de l'autonomie alimentaire dans le monde** ;

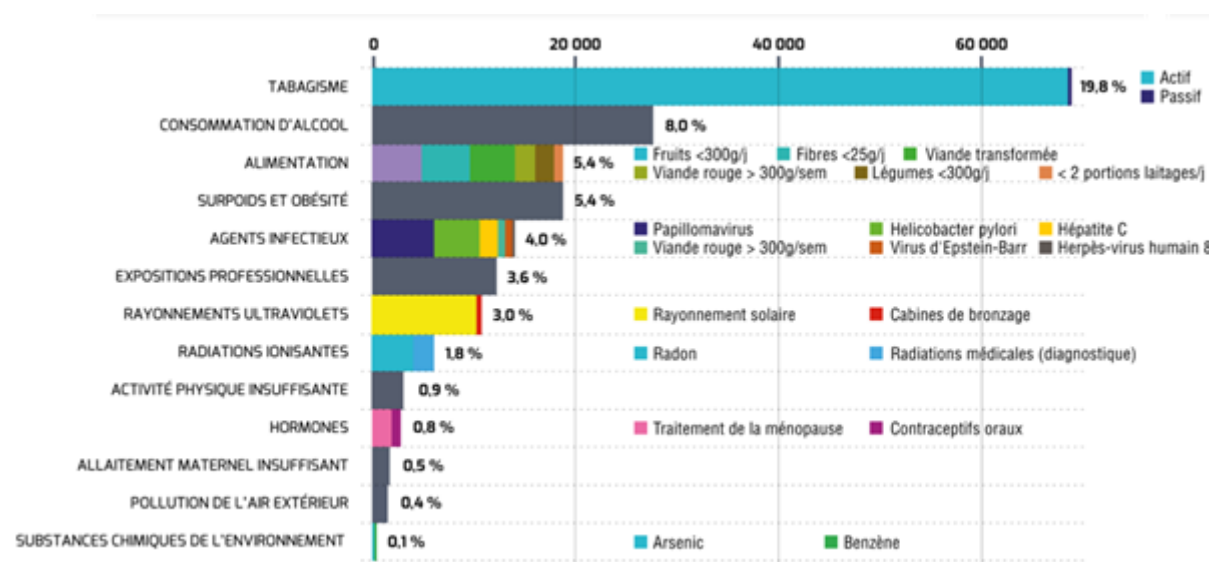
« 15° De contribuer à l'organisation collective des acteurs ;

« 16° De développer des dispositifs de prévention et de gestion des risques ;

« 17° De protéger et de valoriser les terres agricoles.

1.5. Cancer, mode de vie et environnement

Nouveaux cas de cancers attribuables au mode de vie et à l'environnement en France en 2015 parmi les adultes de plus de 30 ans (Leem, « Santé 2030, Une analyse prospective de l'innovation en santé », 2020).



Dans les seules cinq prochaines années, selon la Caisse nationale de l'assurance maladie (étude publiée en mai 2017), le nombre de personnes atteintes d'une maladie cardio-neuro-vasculaire (hypertension artérielle, insuffisance cardiaque, troubles du rythme, cardiopathies valvulaires graves) devrait grimper de 13% et passer de 4,5 M à 5,1 M de patients, les deux tiers de cette hausse s'expliquant par le vieillissement de la population. D'autres pathologies devraient également connaître une forte hausse de leurs effectifs au cours de cette période : le nombre de diabétiques devrait augmenter de 12%, le nombre d'insuffisants respiratoires de 10%, le nombre de malades atteints de troubles psychiatriques de 11% et celui de personnes atteintes de maladies inflammatoires de 20%. La hausse est également marquée pour les cancers et la maladie d'Alzheimer. Ainsi, on peut aisément comprendre au travers des chiffres présentés l'enjeu des actions thérapeutiques préventives.

2. Liste des auditions réalisées

Monsieur Sébastien ABIS

Chercheur à l'Iris, directeur général du club Demeter

Entretien réalisé le 8 mars 2021

Monsieur François-Emmanuel BLANC

Directeur général de la Mutuelle Sociale Agricole

Entretien réalisé le 8 février 2021

Monsieur Jean-Luc DEMARTY

Ancien directeur général de la Direction Générale Commerce de la Commission européenne

Entretien réalisé le 25 mars 2021

Monsieur Yannick FIALIPPE

Président de la commission économie FNSEA

Entretien réalisé le 16 février 2021

Madame Nadia JOUBERT

Directrice des fonds études et statistiques de la Mutuelle Sociale Agricole

Entretien réalisé le 8 février 2021

Madame Claire JUILLET

Agricultrice en Saône-et-Loire, membre de la Coordination rurale

Entretien réalisé le 13 février 2021

Madame Christiane LAMBERT

Présidente de la FNSEA

Entretien réalisé le 16 février 2021

Monsieur Hervé LEJEUNE

Inspecteur général de l'administration au ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche

Entretien réalisé le 12 février 2021

Monsieur Ludovic MARTIN

Directeur de cabinet du directeur général de la Mutuelle Sociale Agricole

Entretien réalisé le 8 février 2021

Monsieur Didier MONTET

Chercheur, expert international en sûreté alimentaire

Entretien réalisé le 8 mars 2021

Monsieur Serge PAPIN

Ancien président de système U, en charge de négociations entre distributeurs, industriels et agriculteurs sur la loi Egalim pour le compte du ministère de l'Agriculture

Entretien réalisé le 11 mars 2021

Monsieur Fabio PICCIOLO

Professeur au lycée du paysage et de l'environnement Fénelon, Vaujours
Entretien réalisé le 5 février 2021

Monsieur Laurent PIET

Ingénieur de recherche en économie agricole
Entretien réalisé le 25 février 2021

Monsieur Thierry POUCH

Economiste, chef du service études et perspectives de l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture
Entretien réalisé le 26 février 2021

BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE

1. Etudes

ABIS Sébastien et BRUN Mathieu (dir.), *Le Déméter 2021. Produire et se nourrir : le défi d'un monde déboussolé*, Paris, IRIS Editions, février 2021.

AGRESTE, *L'occupation du sol entre 1982 et 2018*, Les Dossiers, n°3, avril 2021.

https://agreste.agriculture.gouv.fr/agreste-web/download/publication/publie/Dos2103/Dossiers%202021-3_TERUTI.pdf

CAPPUCCIO Francesco P., D'ELIA Lanfranco, STRAZZULLO Pasquale et MILLER Michelle A., « Quantity and quality of sleep and incidence of type 2 diabetes: a systematic review and meta-analysis », *Diabetes Care*, 33(2), février 2010, en ligne : <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/19910503/>

COLLART DUTILLEUL François, *Nourrir. Quand la démocratie passe à table*, Paris, Les liens qui libèrent, 2021.

COMBE Emmanuel et GUILLOU Sarah, *Souveraineté économique: entre ambitions et réalités*, Paris, Fondation pour l'innovation politique (Fondapol), janvier 2021, en ligne : <https://www.fondapol.org/app/uploads/2021/02/fondapol-etude-combe-guillou-souverainete-economique-entre-ambitions-et-realites-01-2021.pdf>

DE LA FUENTE Monica, « The Role of the Microbiota-Gut-Brain Axis in the Health and Illness Condition: A Focus on Alzheimer's Disease », *Journal of Alzheimer Disease*, avril 2021, en ligne : <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/33935086/>

FUMEY Gilles, *Manger local, manger global*, Paris, CNRS Editions, 2010, rééd. 2020.

GRIFFITHS Lauren A., DOUGLAS Steve M., RAYNOR Hollie A., « The role of structure in dietary approaches for the treatment of pediatric overweight and obesity », *A critical review. Obesity Reviews*, mai 2021, en ligne : <https://europepmc.org/article/MED/33955110>

HOLMES Jennifer F., St LAURENT Christine W., SPENCER Rebecca M. C., « Unhealthy Diet Is Associated With Poor Sleep in Preschool-Aged Children », *Journal of Genetic Psychology*, avril 2021, en ligne : <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/33876710/>

LANG, Tim, « Food Policy for the 21st Century : Can It Be Both Radical and Reasonable ? », in *For Hunger-Proof Cities*, 1999.

LENORMAND Anne, « Artificialisation des sols: la Cour des comptes rappelle l'urgence d'une "véritable politique foncière agricole" », Localtis Banque des territoires, 17 novembre 2020, en ligne : <https://www.banquedesterritoires.fr/artificialisation-des-sols-la-cour-des-comptes-rappelle-lurgence-dune-veritable-politique-fonciere>

LOEWEN Olivia K., MAXIMOVA Katerina, EKWARU John P., ASBRIDGE Mark, OHINMAA Arto, VEUGELERS Paul, « Adherence to Life-Style Recommendations and Attention-Deficit/Hyperactivity Disorder: A Population-Based Study of Children Aged 10 to 11 Years », *Psychosomatic Medicine*, avril 2020, en ligne : https://journals.lww.com/psychosomaticmedicine/Abstract/2020/04000/Adherence_to_Life_Style_Recommendations_and.8.aspx

PROKOFIEVA Victoria, BRANDT-POMARES Pascale, VELAY Jean-Luc, HEROLD Jean-François, KOSTROMINA Svetlana, « Stress de l'évaluation scolaire : un nouveau regard sur un problème ancien », *Recherches et Educations*, oct. 2017, en ligne : <https://journals.openedition.org/rechercheseducations/4657>

SINHA Rajita et JASTREBOFF Ania M., « Stress as a common risk factor for obesity and addiction », *Biological Psychiatry*, 73(9), mai 2013, en ligne : <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/23541000/>

ST-ONGE Marie-Pierre, ROBERTS Amy, SHECHTER Ari, CHOUDHURY Arindam Roy, « Fiber and saturated fat are associated with sleep arousals and slow wave sleep », *Journal of Clinical Sleep Medicine*, 12(1):19–24, janvier 2016, en ligne : <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/26156950/>

2. Rapports

Business France, *Bilan des investissements internationaux en France*, 2020, en ligne : <https://investinfrance.fr/wp-content/uploads/2021/03/Bilan-des-investissements-internationaux-en-2020-2.pdf>

Cour des comptes, *Les leviers de la politique agricole foncière*, Réf. S2020-1368 du 28 juillet 2020, en ligne : <https://www.ccomptes.fr/system/files/2020-11/20201110-refere-S2020-1368-leviers-politique-fonciere-agricole.pdf>

Douanes, *Études et éclairages*, n°85, *Erosion du solde des produits agricoles et alimentaires depuis 2010*, 6 déc. 2019, en ligne : https://lekiosque.finances.gouv.fr/fichiers/etudes/Tableaux/ee_85.pdf

Eurostat, « La production agricole totale en hausse de 2,4% dans l'UE en 2019 », Comptes économiques de l'agriculture, communiqué de presse du 16 nov. 2020, en ligne : <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/11519753/5-16112020-AP-FR.pdf/0cdb4ba6-66bc-3c71-06e7-991670c1d54e>

Nations Unies (Assemblée générale) :

- Note du secrétaire général, juillet 2020, *Le droit à l'alimentation dans le contexte du droit et de la politique du commerce international*, en ligne : <https://undocs.org/pdf?symbol=fr/A/HRC/46/33>

- Résolution adoptée par le Conseil des droits de l'homme, 28 septembre 2018, *Déclaration des Nations Unies sur les droits des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales*, en ligne : <https://undocs.org/fr/A/HRC/RES/39/12>

Proposition de loi n° 3853 portant mesures d'urgence pour assurer la régulation de l'accès au foncier agricole au travers de structures sociétaires, 9 février 2021, en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b3853_proposition-loi#

Rapport de Monsieur le député Oliver Damaisin, *Identification et accompagnement des agriculteurs en difficulté et prévention du suicide*, 1^{er} déc. 2020, en ligne : <http://olivier-damaisin.fr/pf/rapports/>

Rapport d'information de Monsieur le sénateur Laurent Duplomb, *La France, un champion agricole: pour combien de temps encore ?*, 2018-2019, en ligne : <http://www.senat.fr/rap/r18-528/r18-528-syn.pdf>

Rapport fait au nom de la Commission des Affaires Économiques sur la proposition de loi relative à la lutte contre l'accaparement des terres agricoles et au développement du biocontrôle (n° 4344) par M. le député Dominique Potier, 11 janvier 2017, en ligne : <https://www.assemblee-nationale.fr/14/rapports/r4363.asp>

Rapport d'information par la mission d'information commune sur le foncier agricole, déposé par Mme Petel et M. Potier le 5 décembre 2018 (n° 1460), en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/micagri/l15b1460_rapport-information#

Rapport d'information sur le régime juridique des baux ruraux n°3233, 20 juillet 2020, en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_lois/115b3233_rapport-information#

Trésor-éco, n° 230, oct. 2018, *Comment expliquer la réduction de l'excédent commercial agricole et agro-alimentaire ?*, en ligne : <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/56d635ac-7c74-4f75-a374-c5a76e450113/files/90d3a341-eee7-4ef8-b59b-1e3d75d001b0>

3. Autres ressources consultées

Agreste, *memento* 2019, en ligne : https://agreste.agriculture.gouv.fr/agreste-web/download/publication/publie/MemSta2019/V1_MementoFrance%202019_SITE.pdf

Alim'agri, Magazine du Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, n° 1571 « Objectif souveraineté alimentaire », février 2021, en ligne : <https://fr.calameo.com/read/0031969795ac11b3e6fcb>

FNSEA, *Manifeste pour une souveraineté alimentaire solidaire*, juin 2020, en ligne : https://www.fnsea.fr/wp-content/uploads/2020/06/Manifeste-final-FNSEA_Sortie-de-crise-Covid-19.pdf

France Agrimer, *Les chiffres-clés de la filière fruits et légumes frais et transformés*, 2018, en ligne : <https://www.franceagrimer.fr/fam/content/download/63689/document/chiffres%20cl%C3%A9s%20FL%202018.pdf?version=1>

INRAE Toulouse, *Dictionnaire d'agroécologie* :

- Elienay Dutra, Jean Blancheteau, Amélie Gonçalves, « Souveraineté alimentaire : Définition », 2020, en ligne : <https://dicoagroecologie.fr/encyclopedia/souverainete-alimentaire/>
- Laurent Hazard, Claude Monteil, Michel Duru, Laurent Bedoussac, Eric Justes, Jean-Pierre Theau, « Agroécologie : Définition », 2016, en ligne : <https://dicoagroecologie.fr/encyclopedia/agroecologie/>
- Denis Peyrissac, Léa Piante, Benjamin Long, Pierre Triboulet, « Sécurité alimentaire : Définition », 2019, en ligne : <https://dicoagroecologie.fr/encyclopedia/securite-alimentaire/>

Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) :

- Focus n° 212, « Les agriculteurs: de moins en moins nombreux et de plus en plus d'hommes », 23 oct. 2020, en ligne : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4806717>
- Insee premiere, n°1817, sept. 2020, « Les revenus d'activité des non-salariés en 2018 », en ligne : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4768202>
- Production et valeur ajoutée de l'agriculture, données annuelles, en ligne : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2389169>

Mutuelle sociale agricole (MSA) :

- Chiffres clés, <https://statistiques.msa.fr/chiffres-cles-msa/>
- Info stat du 24 nov. 2020, *Les installations d'exploitants agricoles continuent de baisser en 2019*, en ligne : <https://statistiques.msa.fr/publication/les-installations-de-chefs-dexploitation-agricole-en-2019-infostat/>
- Info stat du 6 mars 2020, *L'emploi féminin en agriculture: une composante essentielle mais des inégalités persistantes*, en ligne : https://statistiques.msa.fr/sw_course_tag/emploi-agricole-feminin/

- Rapport charges et produits, *La mortalité par suicide des assurés du régime agricole*, en ligne : <https://statistiques.msa.fr/wp-content/uploads/2019/07/Charges-et-Produits-2.pdf>