

PARTIE

1

**LE DÉBAT PUBLIC
SUR LE PLAN STRATÉGIQUE
NATIONAL DE LA POLITIQUE
AGRICOLE COMMUNE :**

**QU'EST-CE QUE C'EST ?
À QUOI ÇA SERT ?**

1

QUI ORGANISE CE DÉBAT PUBLIC ?

Ce premier débat public sur la politique agricole française a été décidé et est organisé par la Commission nationale du débat public (CNDP).

La CNDP est une autorité administrative indépendante qui existe depuis 1995. Sa mission est d'informer les citoyens et de faire en sorte que leur point de vue soit pris en compte par les décideurs.

AUTORITE

*Habiletée à prendre
des décisions en
son nom propre*



ADMINISTRATIVE

Institution publique



INDEPENDANTE

*Ne dépend ni
des responsables
des projets, ni du
pouvoir politique*



Elle a pour mission de garantir à toute personne son droit à l'information et à la participation sur les grands projets, programmes ou plans ayant un impact sur l'environnement. Elle est saisie

de manière obligatoire en fonction de critères et de caractéristiques définis par le Code de l'Environnement.

L'équipe du débat *ImPACtons* !

Pour chaque débat public qu'elle décide de réaliser, la Commission nationale du débat public (Cndp) confie l'animation et la mise en place à une commission particulière (CPDP).

En toutes circonstances, elle est neutre et indépendante et garantit le respect des principes du débat public.

La [CPDP](#) mise en place pour le débat *ImPACtons*! est présidée par Ilaria Casillo (vice-présidente de la Cndp) et elle est composée de Lisa Bergeron, Albane Godard, Paola Orozco-Souël, Gilles-Laurent Rayssac, Daniel Rousseaux, Jean Sarrazin et Etienne Ballan. Chaque membre est signataire d'une charte d'éthique et de déontologie, dans laquelle il déclare n'avoir aucun conflit d'intérêt.

2

QU'EST-CE QU'UN DÉBAT PUBLIC ?

Le débat public est une procédure prévue par le [Code de l'environnement](#) qui permet à tous les citoyens **d'être informés** de la construction d'un grand projet ou de l'élaboration d'une politique publique présentant de forts enjeux socio-économiques, environnementaux de **donner leur avis et de soumettre leurs propositions**.

Participer au débat public est un droit garanti à toutes et tous : que vous soyez novice, sensibilisé ou expert de la question posée, vous êtes légitime et bienvenu à y prendre part.

Il doit permettre à chacune et à chacun d'avoir accès à une information complète et pertinente (principe de transparence) pour permettre une participation effective. **Le débat public n'est ni un référendum ni un sondage d'opinion, il permet l'expression de points de vue argumentés** (les avis sont retenus s'ils sont expliqués) et leur prise en compte par l'ensemble des parties prenantes.

Le point de vue des citoyens, des usagers, des riverains, du grand public en général, est indispensable pour aider les élus et les gouvernants à décider : une décision mieux partagée est une décision plus légitime. La Cndp n'est pas là pour « faire accepter » un projet, mais pour montrer aux décideurs les questions qu'il suscite et ce qu'en pensent les citoyens.

L'action de la Cndp vise à ce que chacun puisse s'exprimer sur l'opportunité même d'un projet ou d'une politique publique, ses caractéristiques et ses impacts. Elle veille, en particulier, à ce que l'information donnée soit accessible, complète et compréhensible.

À l'issue des débats, la Cndp rédige un compte-rendu qui donne à voir tous les points de vue exprimés, de manière exhaustive et transparente. Le décideur a l'obligation par la loi de répondre, de manière motivée et publique, aux recommandations formulées par la Cndp.

Depuis son existence, la Cndp a été saisie près de 500 fois. Elle a organisé 102 débats publics et plus de 315 concertations partout en France et sur des projets de grande ampleur et stratégiques pour le développement du pays.

3

QUELS SONT LES PRINCIPES D'UN DÉBAT PUBLIC ?

Tous les débats organisés par la Cndp respectent 5 principes fondamentaux :

- › **1. L'indépendance :** vis-à-vis du gouvernement, des élus et de toute partie prenante.
- › **2. La neutralité :** la commission responsable du débat ne donne jamais d'avis sur le fond, mais relate de manière exhaustive et factuelle les contributions formulées au cours des débats par les participants ; aucune question n'est écartée, aucune censure n'est exercée sur les avis qui sont exprimés.
- › **3. La transparence :** une information complète est mise à disposition du public. La transparence s'applique aussi aux participants qui doivent se présenter pour prendre la parole lors des rencontres publiques ou sur internet.
- › **4. L'égalité de traitement :** tous les arguments ont la même importance, doivent pouvoir s'exprimer librement, dans le respect de chacun, et devront être pris en compte de la même manière quel que soit le statut des personnes qui les portent (qu'ils soient citoyens, membres d'une association ou d'un syndicat, élus locaux, représentants de l'État, etc.).
- › **5. L'argumentation :** les participants doivent pouvoir apporter des arguments expliquant et justifiant leur point de vue afin que ce soit la qualité des arguments échangés et non leur quantité qui permette de faire avancer la réflexion.

✓ OBJECTIFS ET PRINCIPES DU DÉBAT PUBLIC

LES OBJECTIFS



**INFORMER,
GARANTIR UN ACCÈS
AUX INFORMATIONS PLURALISTES**



**METTRE À DISPOSITION
LES OUTILS
POUR PARTICIPER**



**RESTITUER DE MANIÈRE FIDÈLE
ET COMPLÈTE LES RÉSULTATS
DU DÉBAT**

NOS PRINCIPES

L'INDÉPENDANCE

La CNDP est indépendante du Gouvernement, du Parlement, des collectivités territoriales et des maîtres d'ouvrage qui la saisissent

LA NEUTRALITÉ

la CNDP et les commissions particulières n'expriment pas d'avis sur le plan/programme

LA TRANSPARENCE

La CNDP veille à ce que toutes les informations et études disponibles sur le plan/programme soient mises à disposition du public. Elle peut demander la réalisation d'expertises complémentaires comprenant des informations complètes et pluralistes

L'ÉGALITÉ DE TRAITEMENT

La CNDP met tout en oeuvre pour que chaque citoyen, quel que soit son statut ou son opinion, puisse s'exprimer librement dans le respect de chacun

L'ARGUMENTATION

La CNDP veille à ce que le débat public soit l'expression de points de vue et de controverses argumentés. Ils ne sont ni un sondage, ni un référendum

4

POURQUOI UN DÉBAT PUBLIC SUR L'AGRICULTURE FRANÇAISE ET SUR LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE (PAC) ?

La PAC

- › Créée en 1962, la PAC est une politique publique mise en place par l'Union européenne pour soutenir le secteur agricole et le développement rural. Elle représente, en 2019, 38% du budget de l'Union européenne, soit 55 milliards d'euros. La France, quant à elle, recevait sur la période 2014-2020 9 milliards d'euros d'aides par an : c'est le premier pays bénéficiaire de la PAC.

Ces fonds permettent :

- › De soutenir les 10 millions d'exploitations agricoles européennes où sont produits les aliments ;
- › D'accompagner l'aménagement des territoires, le développement des zones rurales et l'entretien des paysages à travers le secteur de production qui occupe le plus d'espace.

Aujourd'hui, les négociations sont en cours entre les États membres de l'Union européenne pour définir ce que sera la Politique agricole commune (la PAC) pour la période 2021-2027.

Le PSN et le débat *ImPACtons* !

Une des nouveautés de la future PAC 2021-2027 est, pour la première fois, l'obligation pour chaque État membre de l'Union européenne d'élaborer un Plan stratégique national (PSN). Ce Plan stratégique national comprend :

- › un diagnostic de la situation du secteur agricole, agroalimentaire, forestier et rural (disponible [ici](#)) ;
- › à partir de ce diagnostic, une identification et une hiérarchisation des besoins qui se dégagent pour répondre à la situation du secteur, et pour déterminer les actions à mener en priorité ;
- › la définition d'une stratégie d'intervention avec une description des mesures choisies (c'est-à-dire une définition des règles pour bénéficier des aides et l'indication du montant des budgets affectés) ;
- › une description des résultats attendus, une fois cette politique mise en œuvre.

Le plan stratégique national dresse donc un diagnostic de la situation de l'agriculture française, définit une stratégie, des priorités et des critères de financement. Il précise donc la manière dont l'argent public doit être dépensé dans le secteur agricole.

Les plans de chaque État membre de l'UE seront négociés avec la Commission européenne pour obtenir sa validation. Ils serviront plus tard de base d'évaluation des résultats visés par la PAC.

Le Plan stratégique national est établi par le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation en concertation avec les parties prenantes (les syndicats agricoles, les entreprises concernées, les établissements publics, etc.). Selon le Code de l'environnement, il doit être aussi débattu avec les citoyens. Le ministère a donc saisi en septembre 2019 la Cndp, qui a décidé le 2 octobre 2019 d'organiser un débat public.

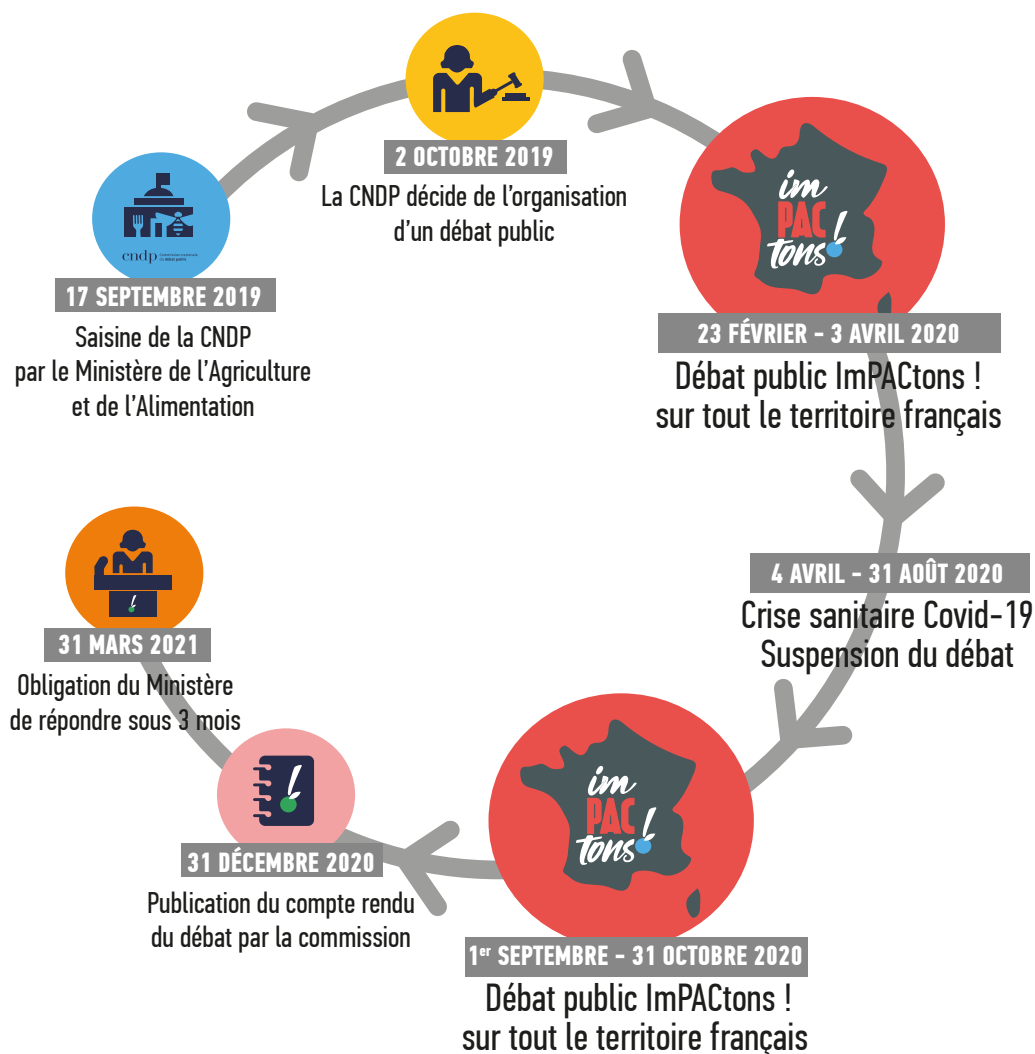
5

COMMENT SERONT PRIS EN COMPTE LES RÉSULTATS DE CE DÉBAT ?

Toutes les contributions, avis et propositions issus du débat public seront repris et décrits par la commission particulière dans un compte rendu qui doit être publié dans les deux mois qui suivent la clôture du débat public (délai réglementaire).

À partir de la parution de ce compte-rendu, le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation a trois mois pour répondre et préciser de manière motivée « si » et « comment » il a pris en compte les propositions et les arguments issus du débat.

✓ LES ÉTAPES DU DÉBAT *imPACtons* !

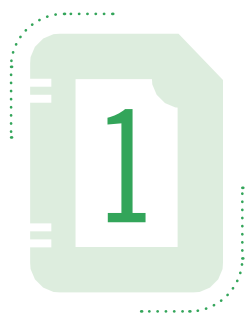


PARTIE

2

**PANORAMA
DE L'AGRICULTURE
FRANÇAISE ET
PRINCIPAUX ENJEUX DE
LA POLITIQUE AGRICOLE
COMMUNE (PAC)**

EN 5 FICHES THÉMATIQUES



FICHE 1. LA FRANCE AGRICOLE

LES ENJEUX

Après 50 ans dits de modernisation de l'agriculture, celle-ci se caractérise par des exploitations de taille croissante, généralement spécialisées sur un nombre limité de produits, dont la production implique l'utilisation d'engrais et de produits phytosanitaires. Cette évolution, soutenue par la PAC, a permis d'atteindre un niveau de productivité élevé, au prix cependant de conséquences négatives sur l'environnement, sans garantir un niveau de revenu équitable pour l'ensemble des agriculteurs. Face à ce constat, quelles doivent être les nécessaires transformations des systèmes agricoles européens ?

Reprenons quelques chiffres clés sur les agriculteurs

L'activité agricole occupe un petit tiers de la superficie de la France métropolitaine. **Les exploitations n'ont cessé de s'agrandir** et la superficie moyenne dépasse 55 ha, avec bien sûr des différences fortes selon les productions. Ce sont les exploitations céréalières qui sont sans surprise les plus grandes avec en moyenne 70 ha.

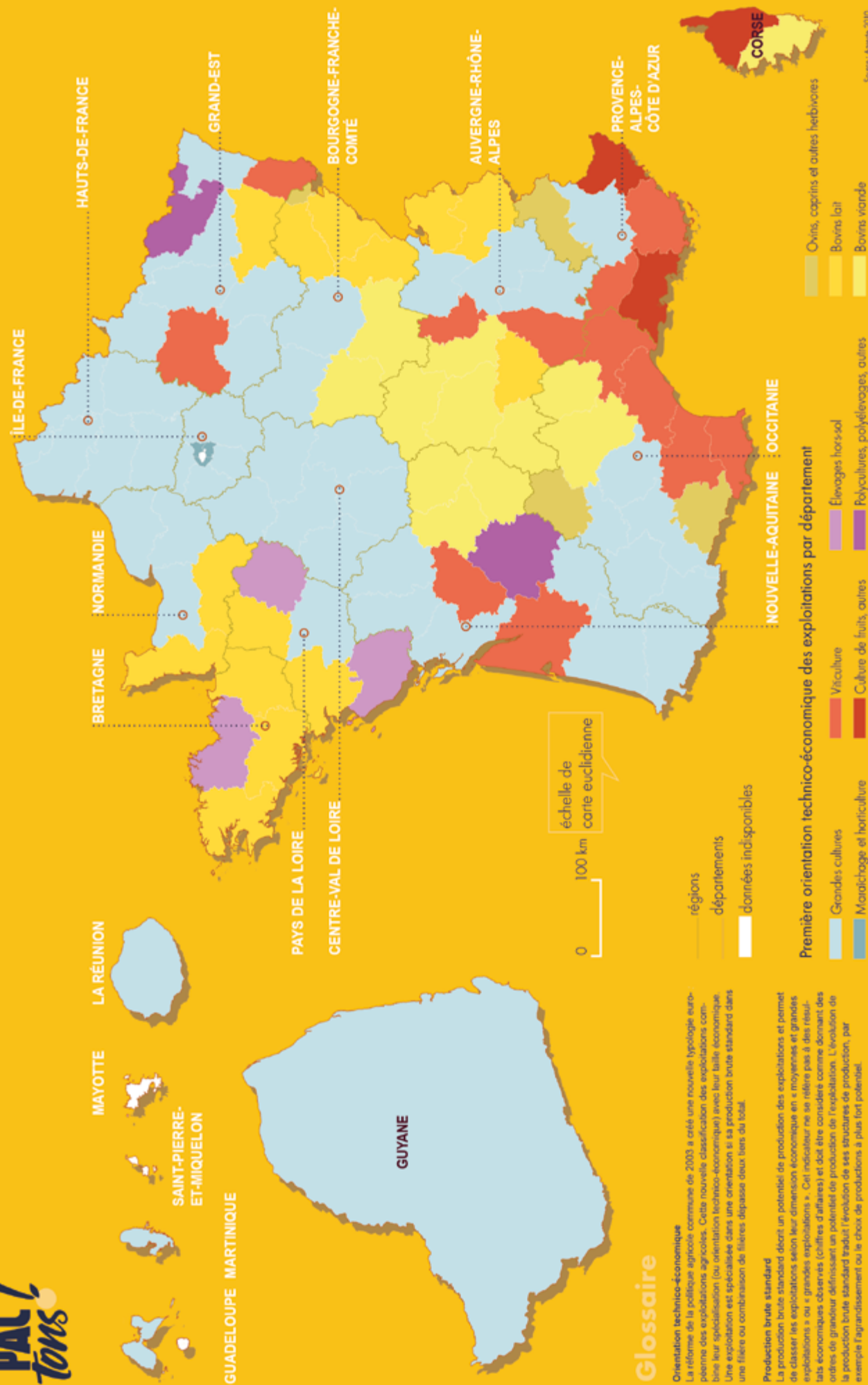
Les productions sont concentrées dans certains territoires (le blé en Beauce, le porc en Bretagne...). Ainsi le « grand ouest » (Bretagne, Normandie et Pays de Loire) concentre 1 vache à lait française sur 2, 2 porcs français sur 3 et 3 poulets français sur 4...

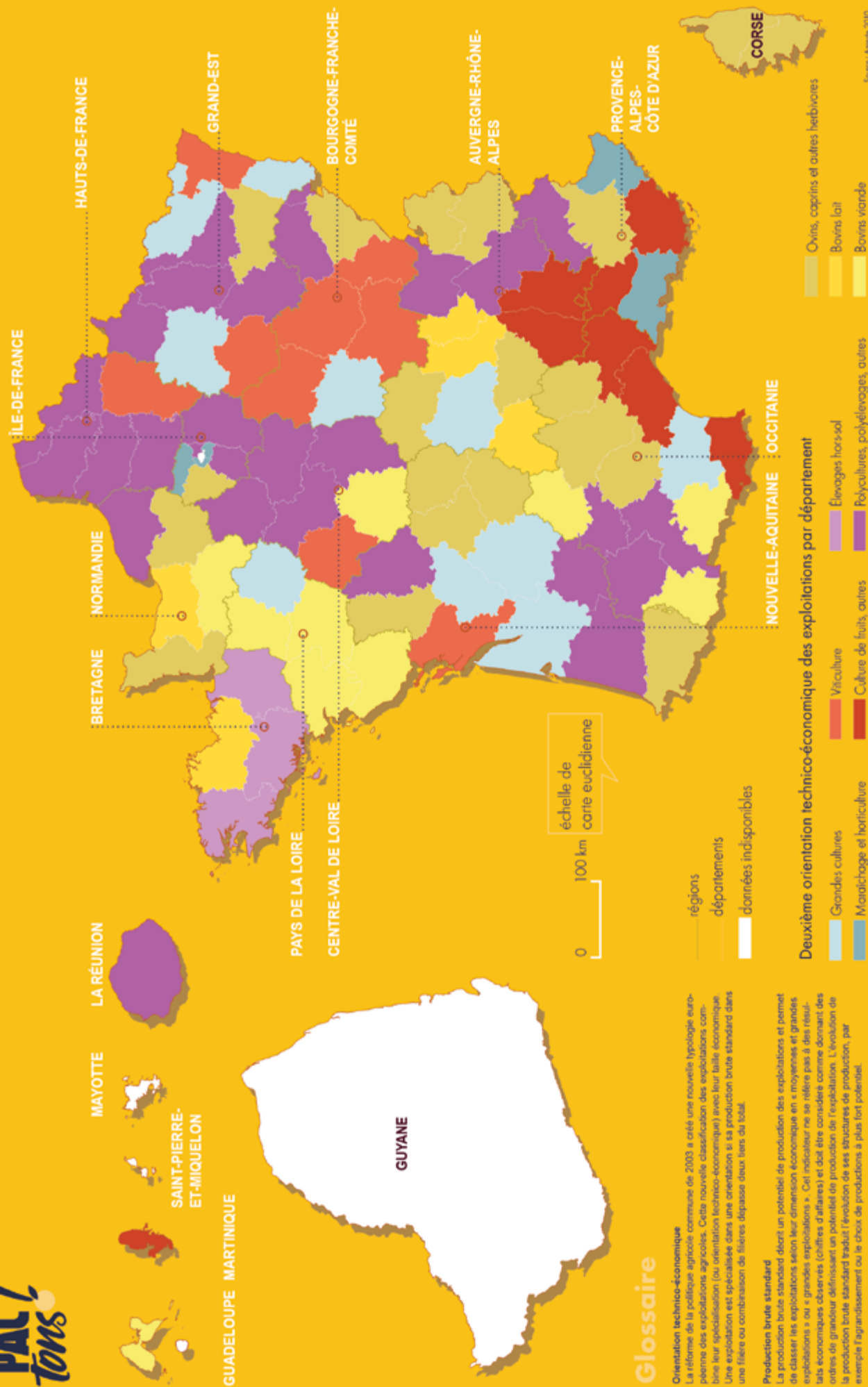
Les productions agricoles françaises: quelle diversité après 50 ans de « modernisation » ?

Un peu d'histoire : on pouvait lire en 1953 « *Tous ceux qui se penchent sur les problèmes de l'agriculture française commencent par faire une constatation étonnante. Voilà un pays dont les aptitudes agricoles sont incontestables et incontestées, un pays dont on voudrait faire l'approvisionneur de l'Europe en denrées alimentaires, et qui n'arrive même pas à couvrir ses propres besoins* » (Klatzmann, 1953)¹

• • • • •

¹ Joseph Klatzmann était un ingénieur agronome et professeur à l'actuel AgroParisTech





Deuxième orientation technico-économique des exploitations par département

Grandes cultures
Maraîchage et horticulture
Élevages hors-sol
Polycultures, polyélevages, autres
Végétale
Culture de fruits, autres

Ovis, caprins et autres herbivores
Bovins lait
Bovins viande

Source : Agreste 2010

Glossaire

Orientations technico-économiques

La réforme de la politique agricole commune de 2003 a créé une nouvelle typologie européenne des exploitations agricoles. Cette nouvelle classification des exploitations combine leur spécialisation (ou orientation technico-économique) avec leur taille économique. Une exploitation est spécialisée dans une orientation si sa production brute standard dans une filière ou combinaison de filières dépasse deux tiers du total.

Production brute standard

La production brute standard décrit un potentiel de production des exploitations et permet de classer les exploitations selon leur dimension économique en « moyennes et grandes exploitations » ou « grandes exploitations ». Cet indicateur ne se réfère pas à des résultats économiques observés (chiffres d'affaires) et doit être considéré comme donnant des ordres de grandeur dérivant d'un potentiel de production de l'exploitation. L'évolution de la production brute standard traduit l'évolution de ses structures de production, par exemple l'agrandissement ou le choix de productions à plus fort potentiel.

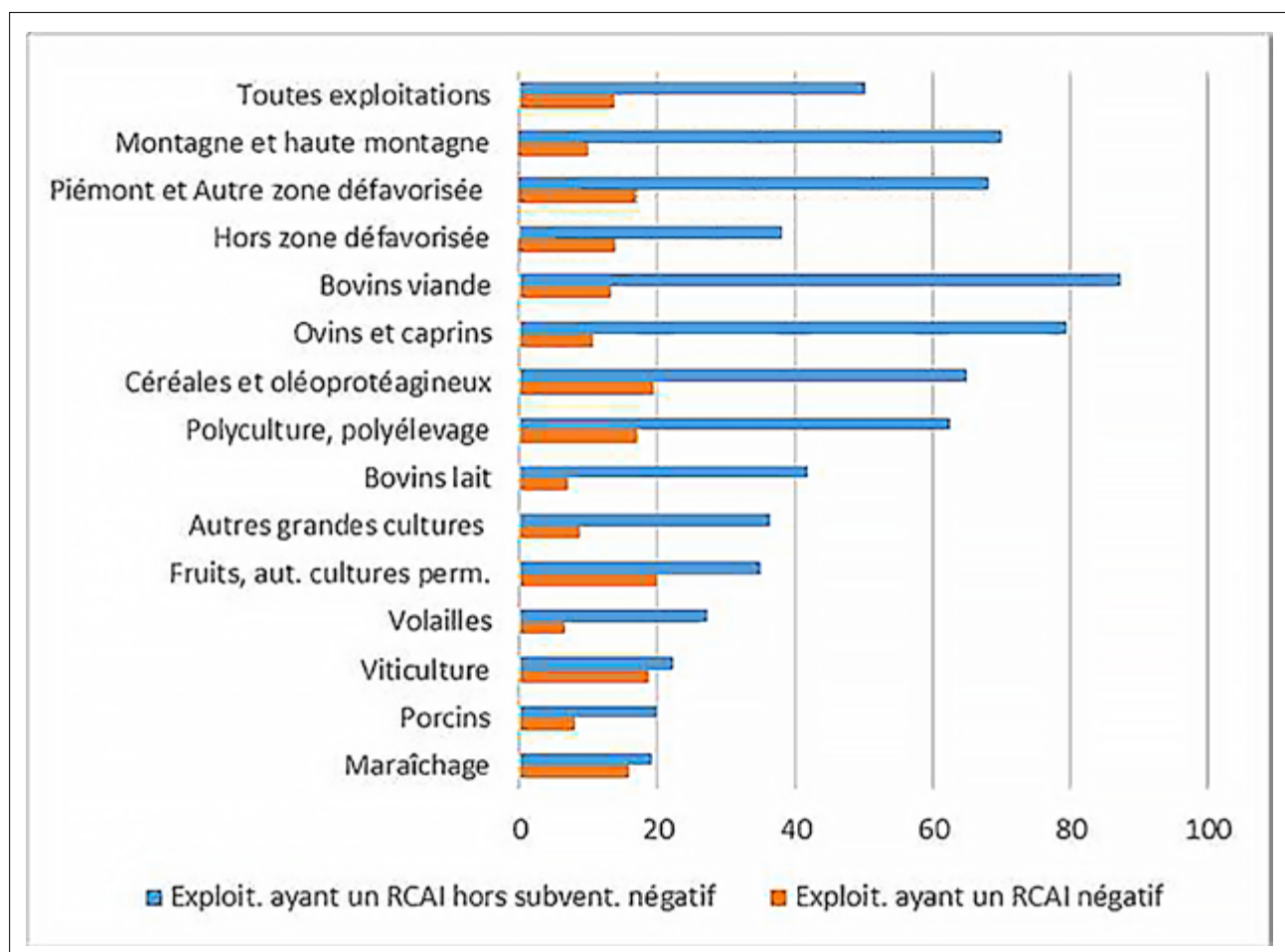
LES AGRICULTURES DE LA FRANCE. Deuxième orientation d'exploitation la plus présente par département

La **population agricole est vieillissante** : l'âge moyen des exploitants est de 52 ans en 2016 (contre 40,5 ans pour l'ensemble des actifs français). Pour 100 départs essentiellement en retraite (mais les départs anticipés augmentent), on ne compte que 70 installations.

Il est difficile d'évaluer le revenu des agriculteurs. L'Insee (Institut national de la statistique et des études économiques) a estimé que le revenu mensuel moyen des agriculteurs avoisinait 1200 euros en 2017, avec des variations importantes selon les productions (environ 600 euros pour les éleveurs de ovins, caprins et autour de 2700 euros pour les viticulteurs) et des fluctuations élevées selon les années. Le revenu des agriculteurs et le résultat de l'exploitation sont deux notions très différentes, le second donnant une indication de la richesse créée par l'entreprise.

En 2017, **près de la moitié des exploitations présente un résultat courant négatif (avant impôts, hors subvention de la PAC)**, c'est le cas de plus de 80% des exploitations produisant des bovins-viande. Cela signifie que les rémunérations des éleveurs (bovins, ovins, caprins) et des céréaliers reposent, au moins pour partie, sur les subsides européens. À l'opposé, des productions sont peu soutenues (fruits et légumes, viticulture). Plus de 15% des exploitations conservent un résultat négatif même en incluant les subventions européennes. Ces dernières permettent de lisser des écarts de revenu entre filières de production.

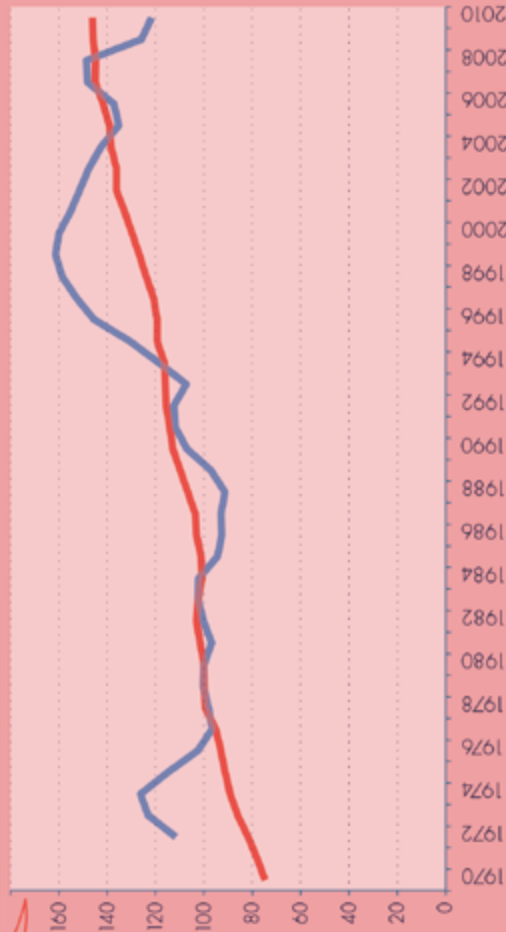
Les salaires des ouvriers agricoles sont plus faibles que ceux des ouvriers de l'industrie et proches des employés du secteur des services à la personne.



Source : Part des exploitations ayant un RCOI négatif, avec et hors subventions d'exploitation, par orientation, Eurostat et Commission des Comptes de l'Agriculture de la Nation, 2017, tiré du projet de diagnostic en vue du futur Plan Stratégique National de la PAC post 2020.

Revenu (1970-2010)

Revenu des ménages et revenu agricole
indice 100 en 1980 (valeur réelle)



Revenu agricole
Revenu net d'entreprise agricole par actif (moyenne mobile sur 3 ans)

Revenu des ménages
Revenu disponible brut des ménages par habitant
NB Tous les habitants, y compris les agriculteurs

Glossaire

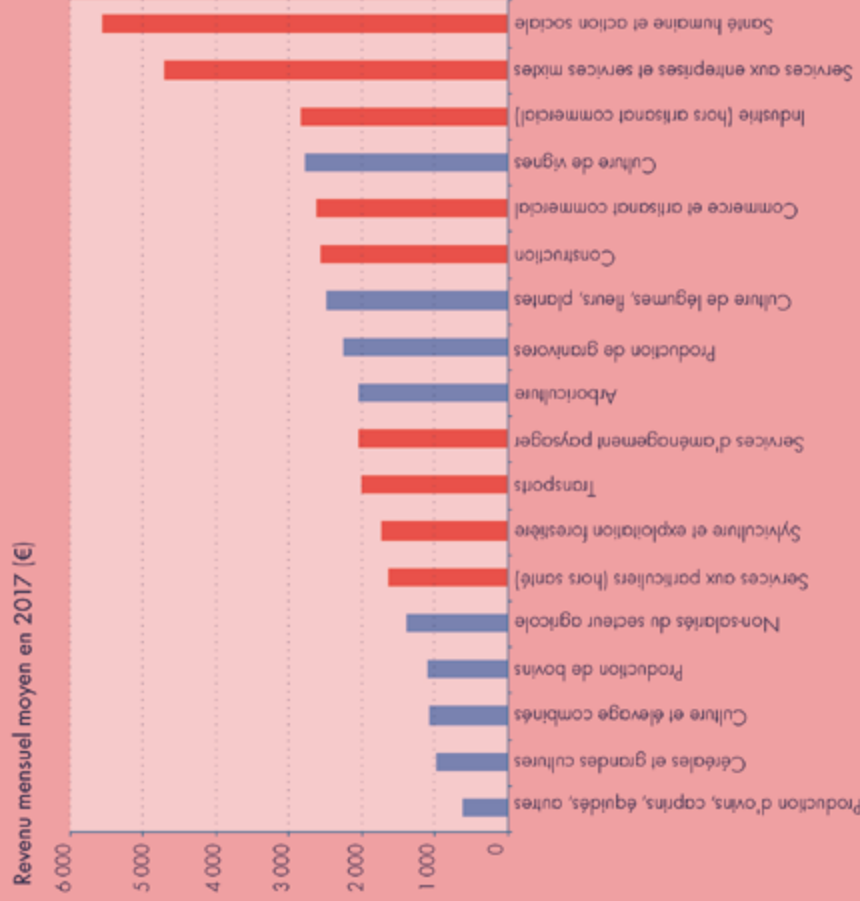
Indice base 100 en 1980
L'indice d'une grandeur est le rapport entre la valeur de cette grandeur au cours d'une période courante et sa valeur au cours d'une période de base. Il mesure la variation relative de la valeur entre la période de base et la période courante. Souvent, on multiplie le rapport par 100 ; on dit : indice base 100 à telle période.

Revenu net d'entreprise agricole par actif
Le revenu agricole est retracé par les comptes de l'agriculture établis par l'Insee. Le revenu net d'entreprise agricole est égal au résultat agricole net diminué des salaires, des cotisations sociales sur les salaires, des intérêts dus et des charges locatives nettes.

NB Le revenu de l'activité agricole n'est pas directement comparable au niveau à celui des ménages. Ce dernier comprend en effet, outre les seuls revenus d'activité, les revenus de la propriété et les revenus de transferts comme les prestations sociales. Les seules comparaisons possibles portent donc sur les évolutions.

Pour aller plus loin :
<http://dx.doi.org/10.1215/00141801-1244-053.pdf>

Revenu disponible brut des ménages
Revenu dont disposent les ménages pour consommer ou investir, après opération de redistribution. Il comprend l'ensemble des revenus d'activité (rémunérations salariales y compris cotisations légalement à la charge des employeurs, revenu imposable des non-salariés), des revenus de la propriété (intérêts, dividendes, revenus d'assurance-vie...) et des revenus financiers (y compris les revenus locatifs imputés aux ménages propriétaires du logement qu'ils occupent). On y ajoute principalement les prestations sociales en espèces reçues par les ménages et on en retranche les cotisations sociales et les impôts versés.



■ Revenu mensuel moyen des secteurs agricoles (déficits pris en compte)

■ Revenu mensuel moyen par secteur d'activité (hors agriculture)

Champ : France (gros) ; France hors Mayotte ; personnes exerçant une activité non salariale au 31 décembre 2017 (donnée)
Sources : Insee - bases non-salariés 2017 ; Insee - Comptes de la Nation

LE REVENU DES MÉTIERS AGRICOLES ET DES AUTRES SECTEURS D'ACTIVITÉ

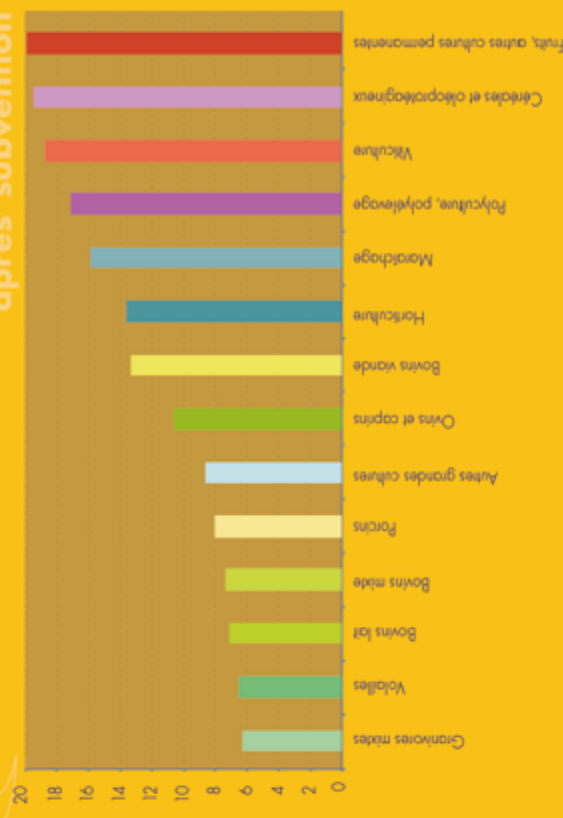
Filières les plus aidées

Part des exploitations subventionnées (%)



Filières déficitaires après subvention

Part des exploitations de la filière déficitaires après subvention (%)



Filières déficitaires hors subvention

Part des exploitations de la filière déficitaires hors subvention (%)



Champ : Focus intergénérationnelles, moyennes et grandes exploitations
Source : Agreste - Rec 2017

Glossaire

Résultat courant avant impôts (RCAI)

Dans ces graphiques la productivité des filières est mesurée par le résultat courant avant impôts, obtenu en ajoutant au résultat d'exploitation les opérations financières réalisées. Le résultat courant avant impôts est déficitaire si les charges dépassent les produits.

Le RCAI est égal aux produits d'exploitation (soit les ventes de biens, prestations de services, ...)

• augmentés des quotes-parts de résultats sur opérations faites en commun : produits, au sens comptable du terme (par exemple, résultat des opérations faites par l'intermédiaire d'une société en participation) ;

• augmentés des produits financiers (intérêts courus, gains de change, revenus bruts des comptes en banque) ;

– diminués des charges d'exploitation (sommes versées en contrepartie de marchan-

dises, approvisionnements, travaux et services consommés, ...).

– diminués des quotes-parts de résultats sur opérations en commun : charges au sens comptable du terme ;

– diminués des charges financières (par exemple : intérêts des emprunts, escomptes accordés à des clients, pertes de change supportées).

Dans la définition du RCAI retenue par les comptes de l'agriculture, les charges sociales et les rémunérations de l'exploitant et de ses associés ne sont pas prises en compte dans les charges d'exploitation.

LA RÉUNION
MAYOTTE
ST PIERRE ET
MIQUELON
GUADELOUPE MARTINIQUE



Glossaire

Label Agriculture biologique

Le label Agriculture biologique (AB) est un label de qualité français, créé en 1985, et défini par le ministère français de l'Agriculture qui en est aussi propriétaire. Il identifie les produits d'origine agricole destinés à l'alimentation humaine ou animale qui respectent la réglementation et le contrôle tels qu'ils sont appliqués en France. Les conditions d'usage de ce label sont contrôlées par l'Agence bio, groupement d'intérêt public sous tutelle du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation. Le logo AB répond aux mêmes conditions d'utilisation que le logo européen, moins contraignantes que le label AB initial.

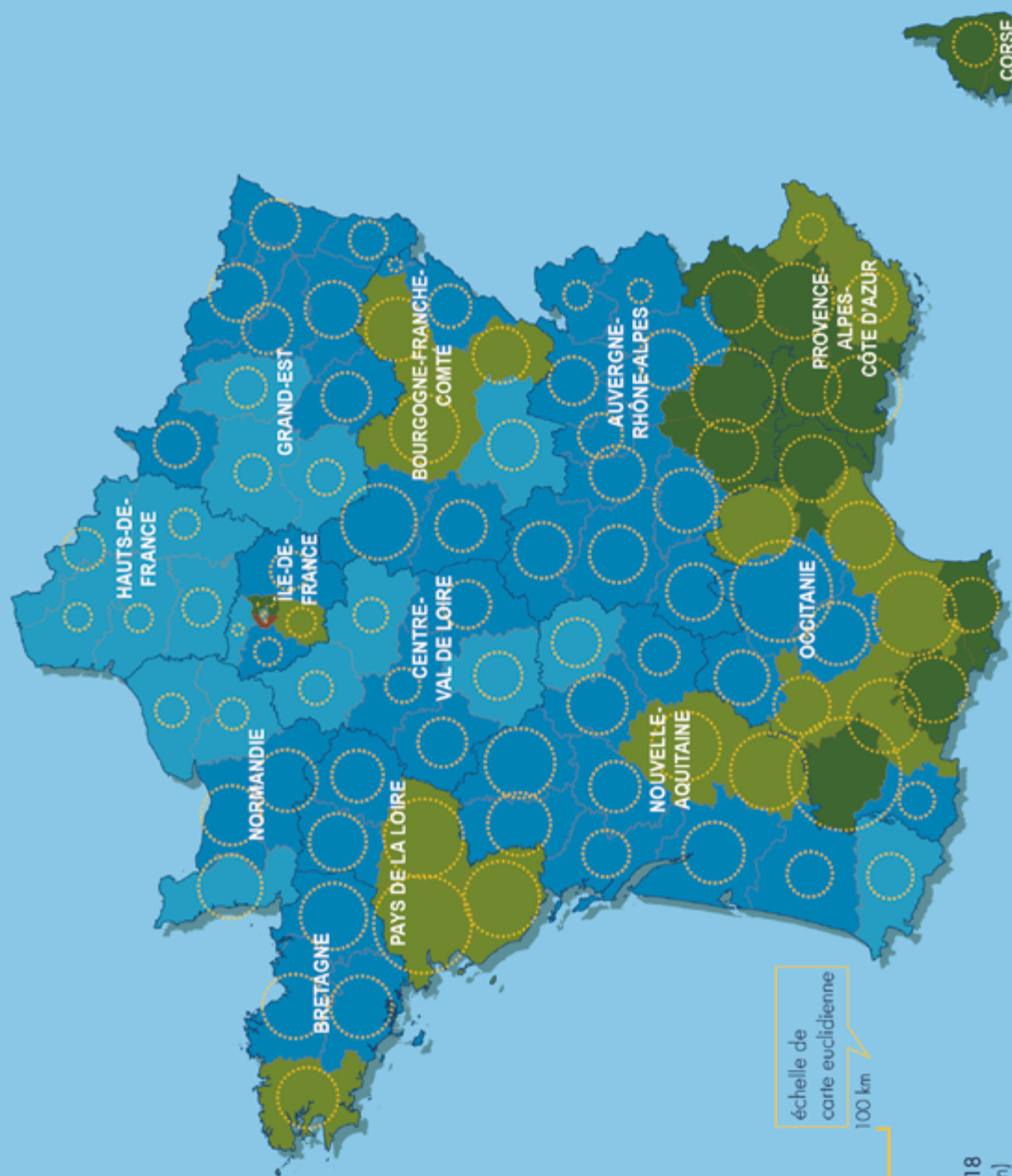


Nombre d'exploitations bio en 2018
(certifiées et en cours de certification)

88 827 (maximum)

40 000

10 000



0,8 5 10 15 25 66,7%

Part d'exploitations bio en 2018

(rapportée au total d'exploitations en 2010)

— régions

— départements

— pas de données

L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE. Une pratique émergente

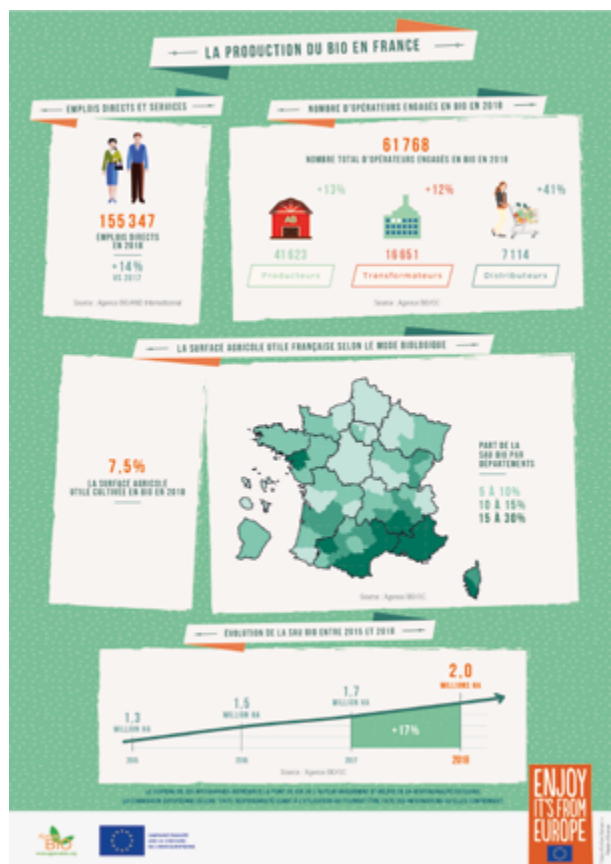
Une agriculture française qui garde cependant une diversité de modèles ?

Dans ce paysage sous tension, des pratiques agricoles diverses sont mises en œuvre et font la richesse du modèle agricole français. **L'agriculture biologique (AB)²** se développe à un rythme très soutenu depuis 10 ans, et représente aujourd'hui 9,5% des exploitations et 7,5% de la surface agricole française. Rappelons que l'AB est une production régie par un cahier des charges qui a pour objectif le respect de l'environnement, de la biodiversité et du bien-être animal (Définition de l'Agence Bio).

Près d'un quart des exploitations françaises disposent d'au moins une production sous Indication géographique protégées (IGP), Label Rouge (LR) ou AOC. **Ces signes d'identification de la qualité et de l'origine** sont soumis à des cahiers des charges :

localisation, contraintes dans la production (conditions d'élevage, alimentation, santé...) garantis par des contrôles indépendants sous l'égide de l'INAO (Institut national des appellations d'origine). La production sous ces signes progresse dans la plupart des filières.

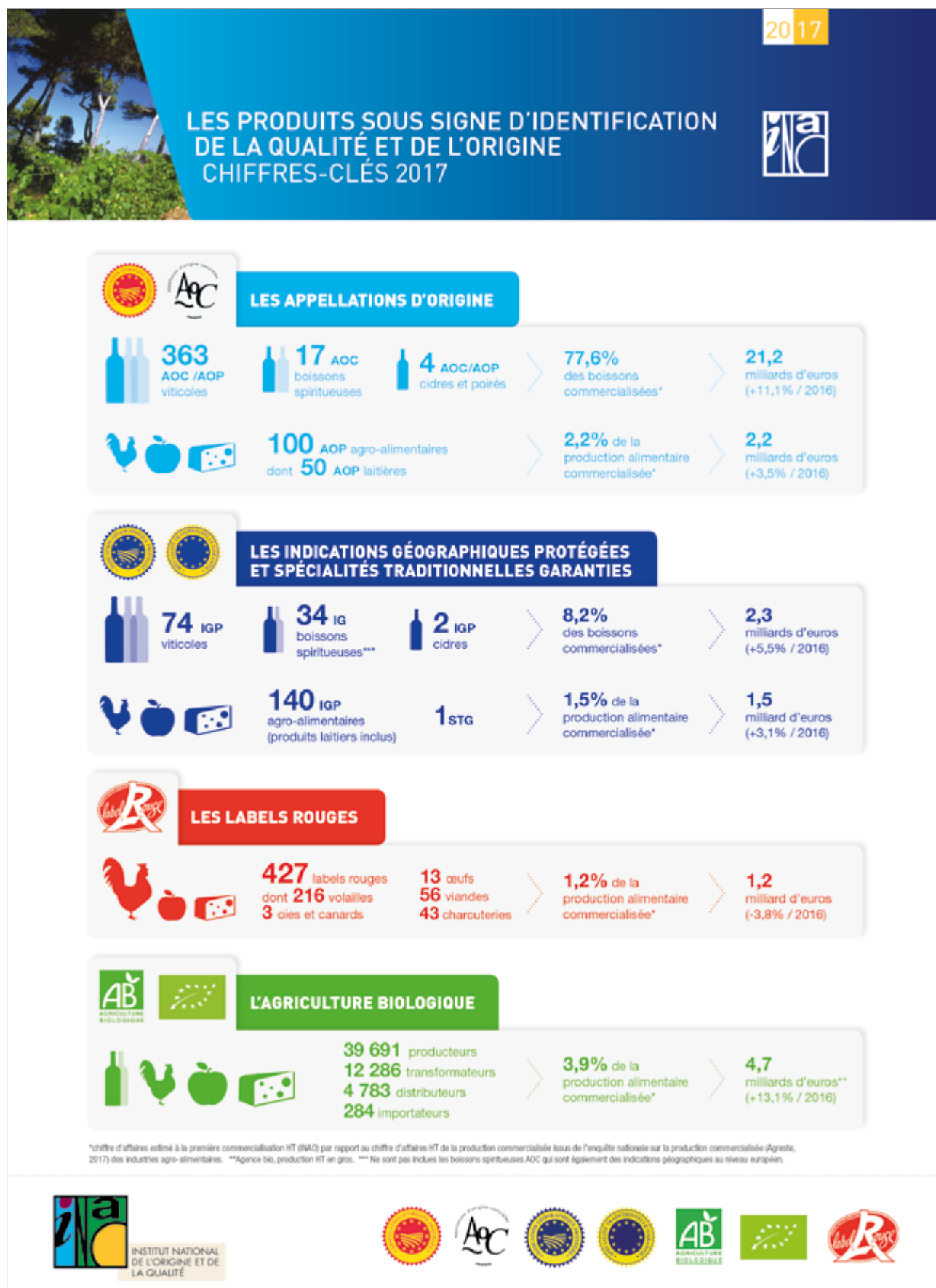
Le développement des **circuits courts** (pas plus d'un intermédiaire entre le producteur et le consommateur final) témoigne d'une volonté des agriculteurs de se réapproprier la commercialisation de leur production et de reconstruire le lien entre eux et les consommateurs. Lors du précédent recensement de l'agriculture, plus d'une exploitation sur 5 étaient engagées dans ce mode de commercialisation (50% des producteurs de légumes). Il n'existe pas de données nationales sur le développement des circuits de proximité (distance géographique limitée), autre démarche pour rapprocher le consommateur du producteur.



Source: Agence BIO - Dossier de presse du 4 juin 2019.

• • • • •

2 L'agriculture biologique constitue un mode de production qui trouve son originalité dans le recours à des pratiques culturales et d'élevage soucieuses du respect des équilibres naturels. Ainsi, elle exclut l'usage des produits chimiques de synthèse, des OGM et limite l'emploi d'intrants.



Source: Institut national de l'origine et de la qualité - Chiffres-clés 2017.



FICHE 2.

LA PAC EN QUELQUES REPÈRES

LES ENJEUX

La PAC, Politique agricole commune, a constitué un outil majeur pour l'incarnation du projet européen au cours des 60 dernières années, en visant la modernisation de l'agriculture européenne pour assurer la sécurité alimentaire de sa population. Sa réforme en profondeur est aussi un enjeu majeur pour la poursuite de la mise en œuvre de ce projet collectif. En effet, les changements de contexte environnemental, économique et social nécessitent une redéfinition majeure des objectifs et des instruments au service d'une agriculture et d'un système alimentaire plus durables et plus solidaires.

Au départ cet objectif est fondé sur 3 principes :

- › Un marché unique qui permet aux produits agricoles de circuler entre les pays membres, sans droits de douanes.
- › La préférence communautaire³, avec la mise en place de quotas de production et des droits de douanes qui protègent les producteurs agricoles européens de la concurrence étrangère. Une préférence qui garantit également des prix d'achat attractifs pour inciter à produire plus.
- › La solidarité financière via une contribution des états en fonction de leur richesse et une redistribution en fonction des besoins.

Cette politique basée sur la **mise en œuvre de prix garantis** atteint ses objectifs d'autosuffisance, mais est aussi victime de son succès avec :

- › Une surproduction que l'on doit stocker à grand frais;
- › Un déséquilibre budgétaire avec des prix d'achat supérieurs aux prix de revente à l'exportation;
- › Des partenaires commerciaux, dénonçant une concurrence déloyale;
- › Des impacts environnementaux dus à l'intensification de l'agriculture, les difficultés persistantes du secteur agricole et un phénomène de désertification en zones rurales qui commencent à être pointés du doigt.

Un peu d'histoire

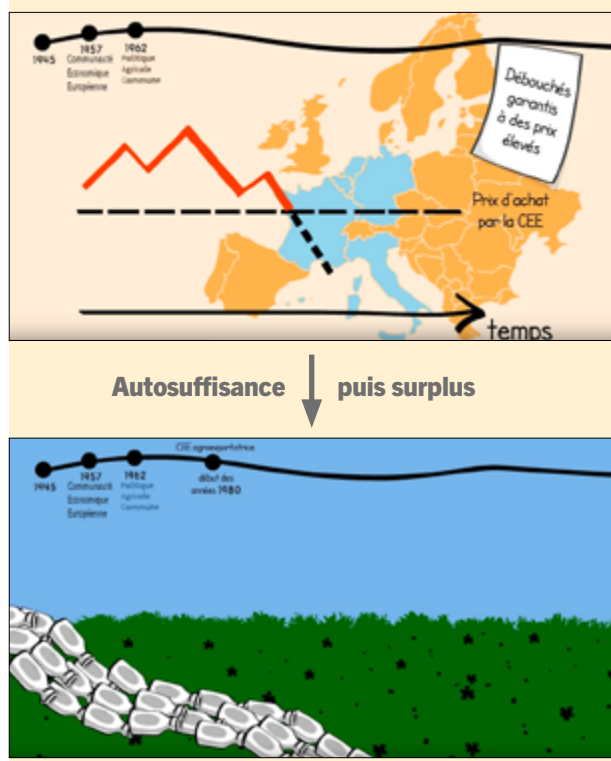
Début des années 1960 : une agriculture qui nourrit l'Europe

À la sortie de la Seconde Guerre mondiale, le secteur agricole, en Europe, ne produit pas assez pour nourrir la population. Pour remédier à cela, la PAC, Politique agricole commune, est créée en 1962.

.....

³ Par préférence communautaire on entend le traitement de faveur accordé aux marchandises produites dans l'Union européenne, visant à encourager un État membre à s'approvisionner auprès de ses partenaires plutôt que sur le marché mondial.

1962-1992: les agriculteurs bénéficient de prix garantis, l'Europe intervient et rachète la production quand les prix passent au dessous du prix garantis⁴.

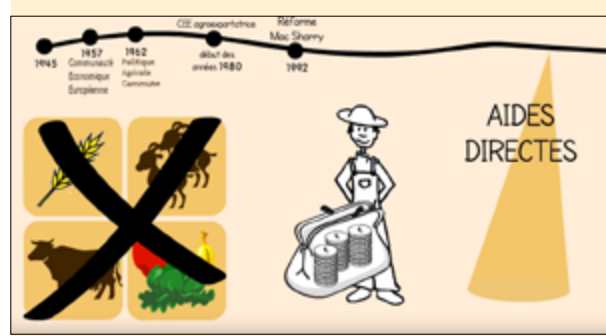


Première réforme en 1992 : abandon du soutien par les prix garantis et installation des aides directes aux agriculteurs

C'est la première grande réforme de la PAC qui marque le passage d'un système de soutien par les prix à un système de soutien par les aides directes versées tous les ans aux agriculteurs. Les aides sont désormais versées à l'hectare pour les céréales et les oléoprotéagineux (plus élevées pour ces derniers) et à la tête de bétail pour les viandes ovines et bovines. Si ce mode de distribution des aides permet de rompre avec l'idée que : « plus on produit, plus on est subventionné », il incite cependant toujours à l'agrandissement, le soutien étant lié à la taille. Quelques aides couplées demeurent. Elles ciblent des productions en difficulté.

Enfin, une partie du budget de la PAC est réorientée vers le développement rural à travers la création d'un instrument unique de financement de la politique européenne de développement rural : le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER).

1992-2003: aides compensatoires directes au revenu dites « aides couplées » en fonction de références historiques individuelles. Introduction d'obligation environnementale⁵



Agenda 2000 : une politique de développement rural ?

L'intégration dans la PAC des mesures en faveur des zones rurales est le fruit de la réforme de la politique de cohésion de l'Europe à la fin des années 1990. Celle-ci ne distingue alors plus les zones en difficulté structurelle selon qu'elles soient en reconversion industrielle ou rurales en retard de développement.

Une partie des mesures en faveur du développement rural - notamment celles visant explicitement le secteur agricole - basculent alors dans le giron de la PAC, ainsi que quelques actions en faveur des zones rurales (par exemple, le développement du numérique).

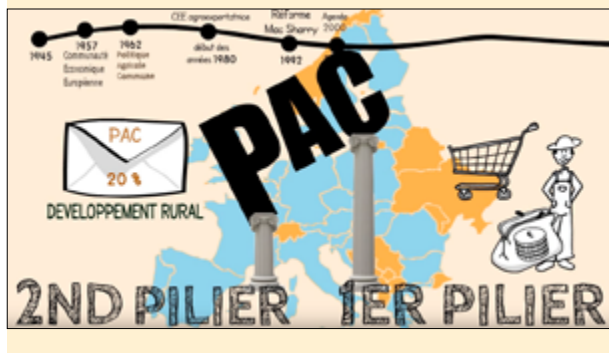
Naît alors toute l'ambiguïté du terme « politique de développement rural », politique pourtant essentiellement tournée vers le secteur agricole, les zones rurales percevant par ailleurs également des fonds de la politique de cohésion.

⁴ CAP eye, L'histoire de la PAC, 2015, <https://www.youtube.com/watch?v=YNwmzXXiqtc>

⁵ Ibid

Ces aides vont alors constituer ce que l'on appelle le second pilier de la PAC, le premier pilier regroupant l'ensemble des aides directes aux revenus.

Mise en place des mesures agroenvironnementales (MAE), 25% des fonds de la PAC sont dédiés en 2014 au 2nd pilier⁶.



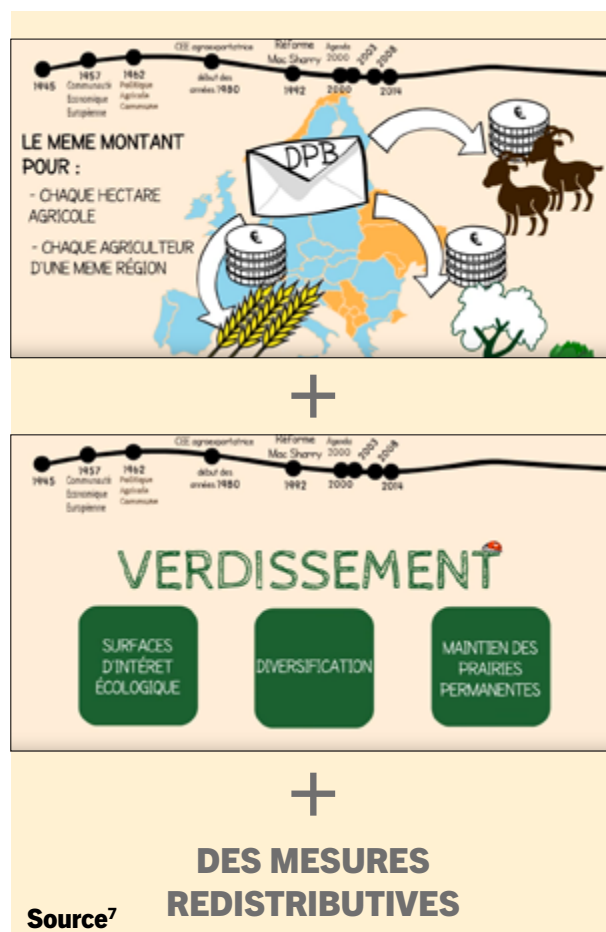
Seconde réforme majeure de la PAC en 2003 : le « découplage des aides »

Pour déconnecter les primes des choix de production et des volumes et ainsi (i) ne plus inciter les agriculteurs à toujours produire plus et (ii) introduire plus d'équité entre les productions, les aides sont calculées sur la base d'une surface historique de l'exploitation (qui est la moyenne des surfaces de chaque exploitation sur la période 2000-2003).

La prise en compte des enjeux environnementaux, progressive tout au long du processus de réforme (les mesures agroenvironnementales (MAE) sont mises en œuvre dès 1980 dans différents pays et généralisées dans tous les États membres dès 1992), est alors plus affirmée. Désormais, pour recevoir les aides, l'agriculteur doit respecter un certain nombre de critères environnementaux, de bien-être des animaux, et de bonnes pratiques agricoles et environnementales (BCAE) : c'est le principe de conditionnalité des aides.

Réforme de 2013 : poursuite du découplage, renforcement du verdissement et de l'équité

Dans la foulée des précédentes réformes, les aides directes aux agriculteurs (le 1^{er} pilier) sont alors composées d'un paiement de base, d'un paiement vert (30%), d'un soutien spécifique aux jeunes agriculteurs ; d'un soutien additionnel pour les exploitations soumises à un handicap naturel et un soutien supplémentaire possible aux premiers hectares (pour favoriser les plus petites exploitations).



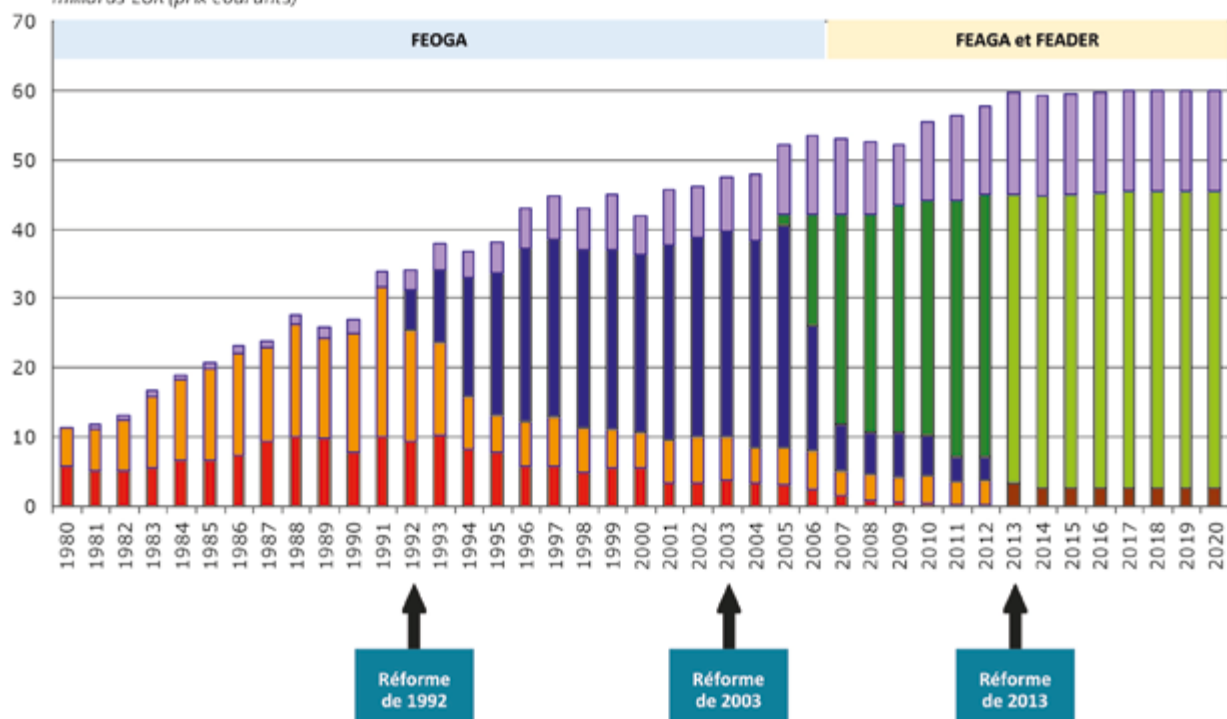
Si on ramène les montants des aides alloués à l'agriculture par habitant, en 2015, ils représentent 79 €/hab en Australie, 190 €/hab en Europe, 389 €/hab aux USA et 629 €/hab en Suisse.

6 Ibid

7 Ibid

CHRONOLOGIE DES RÉFORMES SUCCESSIVES DE LA PAC ET ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE LA PAC 1980-2020

milliards EUR (prix courants)



PRIX GARANTIS ET AIDES À L'EXPORTATION

Mise en place des prix garantis et des **subventions à l'export**, sans oublier d'autres mécanismes de soutien du marché, notamment de stockage des excédents de production et progressivement quelques aides de développement rural

AIDES À LA PRODUCTION

Baisse des prix garantis et introduction des **paiements directs couplés à la production** (pour compenser directement la baisse de revenus des agriculteurs)
Efforts sur le développement rural

AIDES À LA SURFACE

Introduction de la **conditionnalité** des aides (au respect d'exigences environnementales, sanitaires et de bien-être animal) et transformation de la plupart des paiements directs en **paiements directs découplés**

PAIEMENT VERT ET PAIEMENT REDISTRIBUTIF

Renforcement de la conditionnalité des aides, introduction du **paiement vert** et du **paiement redistributif**, maintien de quelques aides couplées et **renforcement du 2^e Pilier**

- Subventions à l'exportation
- Soutien du marché
- Paiements directs découplés
- Développement rural

- Autres mécanismes de soutien du marché
- Paiements directs couplés
- Paiements directs

Source : DG Agriculture et Développement rural – Commission européenne

Alors, concrètement, la PAC, comment ça marche actuellement ?

Le budget global de la PAC pour les 28 États membres est d'un peu plus de 400 milliards d'euros pour la période 2014-2020. La France est le pays le plus grand bénéficiaire et aura reçu plus de 60 milliards d'euros sur la période. Les subventions sont réparties en deux piliers.

Le premier pilier : soutien aux agriculteurs

Le premier pilier permet de soutenir les marchés et les revenus des agriculteurs. Il correspond à 75% du budget total de la PAC soit plus de 300 milliards d'euros (54 milliards pour la France). Les fonds du premier pilier sont entièrement financés par l'UE à partir du budget commun européen.

Après le long processus de réformes décrit ci-dessus, ces aides sont aujourd'hui pour la plupart «découplées» des quantités produites : elles ne dépendent pas du type de production mais de la surface ou du nombre de têtes de bétail que possède l'exploitation.

Les États membres ont cependant la possibilité de «coupler» une partie des aides pour favoriser certains types de productions lorsque celles-ci connaissent des difficultés.

Un agriculteur peut percevoir trois types d'aides :

- › un « paiement de base » à l'hectare, dont le montant doit être harmonisé selon des critères économiques ou administratifs à l'échelon national ou régional ;
- › un « paiement vert », sous forme d'un soutien supplémentaire à condition de respecter trois critères environnementaux relatifs à la

diversification des cultures sur son exploitation (3 cultures minimales), au maintien des prairies permanentes et des surfaces d'intérêt écologique (5% de la surface de l'exploitation doivent être dédiés aux haies, mares, arbres, bosquets...).

- › un paiement supplémentaire pour les jeunes agriculteurs de moins de 40 ans ou en nouvelle installation ;

Mais un agriculteur peut percevoir également des aides supplémentaires, à la discrétion des États membres :

- › un «paiement redistributif» : en finançant plus largement les premiers hectares (en France, les 52 premiers), l'Etat soutient proportionnellement plus les petites exploitations ;
- › un soutien additionnel aux revenus dans les zones soumises à des contraintes naturelles (par exemple, les exploitations se situant en zone de montagne, en pente, avec une humidité élevée, sols pauvres, etc.) ;
- › un soutien couplé à la production en faveur de certaines zones ou certains types d'agriculture pour des raisons économiques ou sociales (par exemple, les productions de légumineuses fourragères qui apportent des avantages environnementaux, mais qui ont des difficultés à être placées sur le marché).

Le second pilier permet de financer la politique de développement rural. Avec 25% du budget, il est doté de près de 100 milliards d'euros.

Le second pilier : la politique de développement rural

Les six priorités de la politique de développement rural sur la période 2014-2020 sont les suivantes: (i) le transfert de connaissances et l'innovation, (ii) le développement rural par la compétitivité des exploitations agricoles, (iii) transformation et

commercialisation – chaîne alimentaire et gestion des risques, (iv) préservation et restauration des écosystèmes et de la biodiversité, (v) actions pour faire face au changement climatique et (vi) promouvoir le développement rural par le développement socio-économique.

Ainsi, uniquement la 6^e priorité est explicitement dédiée au développement des activités non agricoles et représente moins de 15% des fonds alloués au second pilier. Les priorités (iv) et (v) – biodiversité et changement climatique – regroupent les MAEC et les indemnités pour handicap naturel représentent quant à elles plus de la moitié des fonds.

Et après... des enjeux toujours plus pressants avec en toile de fond le Green Deal (la neutralité carbone de l'économie européenne en 2050)

La PAC est une fois encore remise sur le métier et un cadre général de la PAC pour la période 2020-2027 (qui n'entrera sans doute pas en vigueur avant le 1^{er} janvier 2022, voire 2023) a été proposé par la Commission européenne en 2018. La définition des contours de cette nouvelle PAC se mène dans le contexte politique, économique et social de l'Europe et du monde caractérisé d'une part par l'urgence climatique et environnementale et d'autre part par la crise sanitaire de la Covid-19. La première a amené l'UE à s'engager dans l'élaboration d'un Pacte vert (ou Green Deal) qui se donne comme objectif la neutralité carbone en 2050. La seconde l'a

conduite à réviser en profondeur ses modes d'intervention. Les enjeux auxquels doivent faire face les systèmes agricoles et alimentaires européens n'en sont qu'exacerbés.

Quelques grands défis pour l'agriculture :

- › La recherche de la durabilité environnementale de l'agriculture alors que les écosystèmes et la biodiversité continuent de se dégrader et que l'impact climatique des pratiques agricoles ne réduit plus ;
- › La demande des consommateurs pour plus de traçabilité, de sécurité et de respect de l'environnement doit être entendue et prise en compte ;
- › La production agricole doit faire face à un accroissement des risques de toutes natures (climatiques, sanitaires, économiques...) qui met en péril les rendements et les équilibres économiques des exploitations ;
- › La création et la conservation de la valeur par les agriculteurs, souvent en position dominée par rapport aux acteurs des filières (par exemple, la grande distribution ou les fournisseurs d'engrais etc.) doivent être soutenues ;
- › Un équilibre doit être trouvé entre la mondialisation des échanges (qui assure la diversité de l'alimentation et une partie des débouchés de la production française et européenne) et la question d'une souveraineté alimentaire durable et solidaire (avec les pays du Sud) ;
- › Le renouvellement des générations d'agriculteurs est incertain alors que 56% de la population agricole de l'Europe a plus de 55 ans ;
- › L'enjeu sanitaire d'un régime alimentaire plus sain pour une majorité d'Européens concerne autant la production, la transformation que le consommateur.

La PAC sera-t-elle à la hauteur de ces enjeux ?

La réforme en cours de la PAC fait face à plusieurs enjeux : les urgences environnementales, économiques et sociales. La France, comme les autres États membres, doit apporter ses contributions à l'UE dans les mois à venir (la crise de la Covid-19 ayant perturbé les agendas).

Le cadre pour la prochaine PAC dessiné par la Commission européenne, propose notamment :

- › Une nouvelle forme de gouvernance avec des plans stratégiques nationaux (PSN) que chaque État membre doit rédiger. L'Europe définit un cadre général et les États membres proposent une mise en œuvre nationale. Les PSN ont été proposés pour arriver à une meilleure adéquation aux conditions de chaque pays, mais pour certains ils sonnent l'heure de la renationalisation de la PAC ;
- › Le renforcement de la conditionnalité des aides au respect de mesures environnementales ;
- › Des mesures affirmées en faveur de l'environnement à travers la mise en place de l'Eco-régime : un ensemble de mesures mobilisant au moins 30% du premier pilier doivent être consacrés à des paiements additionnels pour l'engagement des agriculteurs dans des pratiques favorables à l'environnement.

Des questions restent pour l'instant sans réponse :

- › Les mesures en faveur de l'environnement seront-elles à la hauteur des défis de l'objectif de neutralité carbone de l'Europe en 2050, mais aussi de la restauration de la biodiversité ?
- › Le Green deal appelle à une politique alimentaire en faveur de régimes plus sains pour les consommateurs. Les contours de la nouvelle PAC sont centrés sur la production agricole. Comment peut-elle prendre en compte cette dimension ?
- › Quelle place doivent avoir les enjeux de développement rural non agricoles dans le prochain dispositif ?
- › Comment articuler le rôle des échanges (importation / exportation) et la demande des consommateurs pour plus de produits locaux ?
- › Comment garantir des revenus équitables aux agriculteurs tout en soutenant les transitions vers des pratiques plus respectueuses de l'environnement ?
- › Comment assurer la solidarité de l'Europe avec les pays du Sud, dans ce contexte de grande tension ?



FICHE 3.

PRATIQUES AGRICOLES
ET ENVIRONNEMENTImpacts de l'agriculture
sur l'environnement :
un constat alarmant

LES ENJEUX

Le modèle de production agricole dominant (le modèle agricole que l'on qualifie le plus souvent de « conventionnel » ou « d'intensif ») s'est construit, en France et dans le monde, autour de la recherche d'une augmentation de productivité. La productivité s'entendant ici comme la quantité produite par unité de travail et/ou de surface. Il est caractérisé par le recours aux intrants de synthèse (semences certifiées, engrais azotés, produits phytosanitaires), par une mécanisation toujours plus poussée (robots de traite, machines pour la récolte), par la simplification des systèmes de culture et la spécialisation sur un nombre réduit de productions (séparation entre productions végétales et animales, rotations simplifiées, concentration des élevages).

L'évolution des modes de production agricole a permis une augmentation très importante des rendements et a eu d'importantes conséquences sur l'environnement. Parmi les principales, il faut citer l'impact sur la biodiversité, la ressource en eau (en quantité et qualité), la qualité de l'air (contamination par les résidus de pesticides et émission de gaz à effet de serre), l'érosion et la diminution de la qualité des sols cultivés. La transition agro-écologique vise à répondre à ces enjeux.

Impact sur la biodiversité

L'impact sur la biodiversité touche toutes les catégories d'organismes vivants. Si les cas les plus médiatisés concernent le déclin des pollinisateurs et des oiseaux, les amphibiens, les reptiles, les petits mammifères (dont les chauves-souris) sont aussi affectés. Les raisons de ce déclin sont multiples, notamment l'artificialisation des sols, l'urbanisation, et l'implication de l'agriculture: disparition des infrastructures paysagères, fragmentation et simplification des paysages dans les plaines céréalières, l'usage d'insecticides et d'herbicides entraînant la disparition des insectes.

Impact sur la ressource en eau

L'eau douce est une ressource rare au niveau mondial : seule une proportion de 3 % d'eau n'est ni salée, ni saumâtre. En outre, moins de 1 % de l'eau douce est accessible pour les usages humains. Abondante en France, elle se trouve néanmoins sous tension localement ou durant la période estivale, lorsque les cours d'eau fournissent seulement 15 % des écoulements annuels, alors que les volumes effectivement consommés représentent 60 % de la consommation annuelle.

En 2016, 2,4 milliards de m³ d'eau ont été consommés pour l'irrigation des cultures, soit près de la moitié (45 %) de la consommation totale d'eau en France métropolitaine. La pression exercée par l'irrigation sur la ressource en eau est particulièrement préoccupante car l'eau utilisée n'est pas restituée aux nappes, aux lacs ou aux cours d'eau (comme c'est le cas par exemple pour l'eau domestique ou celle utilisée par l'industrie, qui est en grande partie restituée après traitement). La pression exercée par l'irrigation met en danger la santé écologique des eaux de surface.

Plus globalement les eaux (profondes et de surface) sont menacées par les nitrates, le phosphore et les résidus de pesticides. Les fuites de ces éléments hors des parcelles cultivées affectent la qualité des milieux aquatiques, entraînant l'eutrophisation, déséquilibre écologique lié à des apports trop importants en phosphore (y compris sous forme de phosphate PO₄³⁻) et en azote (nitrate NO₃⁻). Ces apports entraînent une explosion du développement des végétaux aquatiques qui est à l'origine de différents effets indésirables : appauvrissement de la biodiversité, nuisances visuelle et olfactive, gêne pour la baignade, difficultés dans le traitement de l'eau (eau potable), dégagements gazeux, colonisation par des algues produisant des toxines comme certaines Cyanophycées.

Impact sur les gaz à effet de serre

L'agriculture contribue significativement aux rejets de gaz à effet de serre (GES) (environ un quart des émissions mondiales et 20 % des émissions françaises), soit autant que les émissions dues aux transports. Le principal poste en production végétale est lié à l'emploi d'azote de synthèse, celle-ci étant fortement émettrice de GES. Mais l'élevage est le premier émetteur, via les rejets de méthane (fermentation entérique). Dans une évaluation (<http://www.fao.org/news/story/fr/item/216994/icode/>) publiée en 2014, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) estime que les émissions de GES liées à l'agriculture, aux forêts et à la pêche ont quasiment doublé au cours des cinquante dernières années. En 2014, elles représentaient 10 à 12 gigatonnes équivalent CO₂.

La France est le premier producteur de bovins d'Europe et le septième consommateur d'engrais minéraux dans le monde (en 2010). Autant de pratiques fortement émettrices de GES, qui font que l'agriculture pèse pour 20 % des émissions françaises.

Toutefois, il ne s'agit là que des émissions brutes. L'agriculture contribue également significativement à l'atténuation du changement climatique. « La spécificité de l'agriculture est sa capacité à stocker du carbone. Elle peut aussi produire de la biomasse pour des énergies renouvelables, des biomatériaux, de la chimie verte etc.

C'est pour cela que l'enjeu est d'avoir un bilan global de l'agriculture et de la forêt qui intègre tous ces leviers d'action : atténuation, stockage, production d'énergies renouvelables... » (Thomas Eglin, ADEME).

Erosion et perte de qualité des sols

D'après le RMQS (Réseau de Mesure de la Qualité des Sols), 20 % à 25 % des terres arables françaises subissent une érosion qui ne pourra pas être supportée durablement. Ce phénomène est concentré dans les grandes plaines limoneuses du nord du Bassin parisien, en Picardie, dans le pays de Caux, le Languedoc et dans une partie du sillon rhodanien. L'érosion se produit lorsque les sols cultivés sont exposés sans protection à l'action érosive des pluies (principal moteur de l'érosion en France). Mais les menaces qui pèsent sur la qualité des sols (entendue désormais comme la capacité des sols à fournir un ensemble de services à la société et non plus seulement comme leur aptitude à produire), concernent également la perte de biodiversité et la diminution des stocks de matières organiques (ou de carbone).

Pour maîtriser ces impacts, dont la prise de conscience remonte au début des années 90, beaucoup a été fait, sur le plan national et européen. Les dispositifs législatifs portent sur la maîtrise des flux de nitrate (directive nitrate), la protection des eaux (loi sur l'eau), l'incitation (à travers le second pilier de la PAC et les actions en faveur des Mesures Agro Environnementales (MAE)), la directive cadre européenne pour la protection des sols, la mise aux normes des bâtiments d'élevage, l'interdiction de l'usage de certains pesticides (néonicotinoïdes), le plan écophyto pour réduire l'usage des pesticides.

Mais beaucoup reste à faire pour restaurer la qualité des écosystèmes terrestres et aquatiques, pour maîtriser les émissions de GES, pour protéger les sols, pour réduire l'usage des pesticides. Ainsi, en France, si certaines des mesures adoptées ont permis de reconquérir partiellement la qualité des eaux, l'usage des pesticides par l'agriculture n'a pas diminué et augmente même légèrement.

Au regard de ces constats, la question de la transformation et de l'évolution des modèles et des pratiques agricoles est posée.

4

FICHE 4.

ALIMENTATION ET AGRICULTURE

LES ENJEUX

Chacun possède de nombreux souvenirs reliés à son alimentation : un repas traditionnel des parents ou grands-parents, un restaurant préféré, une histoire de région et de ses plats traditionnels, des souvenirs de vacances, un fruit cueilli sur l'arbre ou notre madeleine consommée chaude à la sortie du four. L'ensemble construit un espace mémoriel fait de sensations, de plaisir, mais aussi de dégoût face à la consommation d'aliments issus d'autres cultures (des insectes par exemple). L'alimentation couvre un besoin vital, mais aussi de nombreux besoins mentaux. Implicitement dans notre culture française alimentation et agriculture sont étroitement liés : confiance dans l'agriculture que l'on voit, proximité avec le fermier, connaissance fine du travail de l'artisan boulanger, du traiteur ou du fromager de notre quartier ou de notre village. La réalité entre cette image mentale et nos comportements apparaît plus complexe, mais nourrir est une des finalités premières de l'agriculture.

Le lien alimentation-agriculture est donc essentiel. Il s'agit de savoir et de mettre en œuvre les conditions qui assurent à la fois la production en quantité face à l'accroissement de la population et une qualité des productions au meilleur niveau sanitaire et de composition nutritionnelle. Un certain nombre d'acteurs revendiquent une PAC qui prendrait en compte agriculture et alimentation.

L'alimentation a un lien étroit avec l'agriculture

Ce que nous mangeons provient de ressources agricoles, animales ou végétales, mais également marine (poisson, crevettes, coquillages, voire des algues). La France se caractérise par 70% de l'alimentation qui provient de notre agriculture. Une grande partie (fruits par exemple) est consommée sans transformation. L'autre, majoritaire, doit être transformée ou assemblée pour satisfaire des préférences sensorielles ou des attentes nutritionnelles pour des raisons de conservation et de consommation retardée, de sécurité sanitaire ou de digestibilité, mais aussi parce que cela construit le goût, la texture, les arômes associés à l'aliment.

L'histoire de l'alimentation et de son lien à l'agriculture n'est pas linéaire et des produits appréciés aujourd'hui ne l'ont pas forcément été hier (et réciproquement). Le lien agriculture-alimentation a, dans l'histoire, été essentiellement un lien de ressources locales. Après un comportement alimentaire de chasseur cueilleur ou l'on prend la ressource telle qu'elle est localement, s'est développée la capacité à produire cette ressource (l'agriculture). Une des marques principales associée à cette partie de l'histoire de notre alimentation est la saisonnalité, la forte dépendance aux capacités agronomiques locales (variétés produites, capacité des sols, disponibilité en eau, écosystème). La grande rupture post Seconde Guerre mondiale a été le développement d'une agro-industrie et une mondialisation des ressources et des aliments produits : plus de contraintes saisonnières, moins de production-consommation localisée, donc des questions de conservation devenant essentielles et une formidable diversification de l'offre (et de la demande donc).

On ne peut pas fermer cette courte page historique sans avoir en mémoire que tout le développement

de l'alimentation telle que nous le connaissons aujourd'hui se construit dans la recherche d'un coût faible et dont l'impact sur le budget des ménages a fortement décru ces quarante dernières années (de 25% à 14% environ). Cette question du coût de l'alimentation est centrale dans le lien à l'agriculture et fait partie des grands débats actuels. La PAC a favorisé la baisse des prix européens pour les principaux produits agricoles comme les céréales, les viandes ou encore les produits laitiers, contribuant ainsi à assurer des prix raisonnables au consommateur pour son alimentation. La crise COVID a introduit la question d'une souveraineté alimentaire améliorée, ce qui inciterait à consommer, acheter et transformer davantage de produits issus de l'agriculture française.

L'alimentation présente des dimensions variées :

- › Alimentaire et nutritionnelle bien sûr car il s'agit de fournir énergie et nutriments nécessaires à la vie (y compris l'eau, un aliment comme les autres) ;
- › Économique car l'alimentation participe de notre système économique ;
- › Social car c'est un secteur porteur d'emploi (l'industrie alimentaire en France représente plus de 400 000 emplois directs, mais l'artisanat alimentaire représente dix fois plus). Cette dimension sociale est aussi historiquement un maillage complet du territoire avec tous les liens aux productions agricoles locales, leur stabilisation, conservation sur place ;
- › Sanitaire, question essentielle à considérer à court terme mais aussi en termes d'impact santé à long terme ;
- › Environnemental, parce que le couple agriculture-alimentation (y compris la distribution et l'usage à domicile) impacte significativement l'environnement ;
- › Comportemental aussi parce que nos comportements alimentaires évoluent sous l'influence de l'évolution des connaissances sans

doute, ou encore de l'éducation, mais également sous l'influence des comportements sociaux et des effets de communautés aussi.

Actuellement, le défi premier de l'alimentation est présenté comme le besoin de faire face à l'augmentation de population dans le monde et notre pays. C'est donc la question de la quantité produite qui est interrogée. Mais à la quantité s'ajoute une double exigence de qualité : une exigence sanitaire et une exigence nutritive avec la recherche de contenu en nutriments idéalement adaptés aux différents stades de la vie.

L'imputation de l'augmentation de certaines maladies à l'alimentation (cancer, maladies cardio vasculaire, le diabète,...) renforcent les attentes des consommateurs.

De manière générale, les comportements des consommateurs sont très diversifiés et évoluent rapidement.

Impact environnemental de l'alimentation et de son lien à l'agriculture

L'agriculture est étroitement liée à l'environnement, par son impact positif comme négatif. Donc l'alimentation y est aussi étroitement associée. Aux questions relevant directement de l'agriculture, s'ajoutent les risques d'épuisement de ressources marines avec la surpêche. L'aquaculture apporte des réponses, mais induit des impacts supplémentaires en termes de santé car la manière dont sont nourris les poissons dans les élevages a une conséquence sur l'homme (par exemple en richesse en matière grasse).

Il est considéré que 30% des gaz à effets de serre sont imputés à l'alimentation (agriculture et alimentation). Une partie de cet impact provient de la fin de la chaîne d'approvisionnement, avec le trajet domicile-magasin de distribution qui a parfois un impact majeur (parce que l'on transporte un grand nombre de fois des petites quantités). La transformation en usine est assez bien maîtrisée pour la consommation d'énergie,

d'eau, et des pertes de matières qui seraient gaspillées, donc une partie de la maîtrise des impacts environnementaux, même s'il reste de nombreuses situations à améliorer. L'impact de la transformation sur la biodiversité est mal maîtrisé, aux échelles industrielles comme artisanales. La question de l'emballage et de son impact devient très sensible : réduire les plastiques par exemple. Il y a des attentes d'affichage de l'impact des aliments via l'emballage en complément de dispositifs comme le Nutriscore (impact nutritionnel d'un aliment). Globalement une sensibilité accrue des consommateurs aux questions climatiques et une conscience de plus en plus grande de leur « empreinte carbone » individuelle se fait jour.

Le gaspillage alimentaire est un sujet important et les études (par exemple projet Fusion - https://ec.europa.eu/environment/ecoap/about-eco-innovation/good-practices/eu/30092013-eu-fusions-food-for-thought_fr-) montrent qu'aujourd'hui en France, le consommateur jette en moyenne au moins 20% de denrées alimentaires encore consommables par habitant et par an. Le gaspillage à l'échelle industrielle reste inférieur à 3%.

Impact sanitaire de l'alimentation et son lien à l'agriculture

Un produit d'origine biologique (agricole) se dégrade plus ou moins vite sous des actions biologiques (bactéries, champignons,...) ou chimiques (réactions diverses dont l'oxydation par l'air). Garantir une consommation retardée nécessite donc de maîtriser la conservation sanitaire des aliments. S'il y a encore une cinquantaine d'années il y avait de nombreuses causes de décès par la consommation alimentaire dues à des micro-organismes, la situation actuelle est remarquable au sens positif avec une excellente maîtrise sanitaire des aliments. Les techniques

utilisées sont variées, impliquent souvent l'emballage. La surveillance et le contrôle de la chaîne alimentaire sont très efficaces (reconnus comme tel) pour la sécurité sanitaire des aliments.

L'impact sanitaire est aussi un impact nutritionnel et de nombreuses études montrent des liens entre alimentation et certaines maladies (cancer, cardio-vasculaire, diabète, etc...). Ces impacts se caractérisent par des effets à long terme et sont complexes car multi factoriels. Un facteur clé est la montée du surpoids et de l'obésité observées dans l'ensemble des pays développés, avec 17% des adultes qui sont obèses et 34% en surpoids. L'OMS estime à plus de 10 millions le nombre de décès annuels provoqués par l'obésité (pandémie reconnue à l'échelle mondiale). De nombreux effets sur la santé issus de connaissances récentes posent de nouvelles questions : effets à faible dose des pesticides utilisés en agriculture, les effets cocktails des substances chimiques ingérées en mélange, les risques associés aux perturbateurs endocriniens, aux nano-ingrédients, aux OGM⁸. Il y a donc des liens directs avec l'agriculture et d'autres liens associés à la formulation des aliments. Une des causes est dans la consommation par les Français de plus en plus de produits transformés, ce qui pose de nouveaux questionnements relatifs à la composition de ces produits, notamment en termes d'additifs, des taux de sucre, sel, gras ajoutés dans les plats préparés.

Une question importante du lien agriculture et alimentation est liée à la réduction de biodiversité des ressources agricoles et parfois à une baisse significative de la ressource en micro-nutriments. Il y a alors un impact induit en termes de nutrition.

Il y a peu de fraudes alimentaires, mais leur impact médiatique est considérable.

• • • • •

8 Les perturbateurs endocriniens sont des substances qui dérèglent le fonctionnement hormonal des organismes vivants et peuvent entraîner ainsi des effets néfastes sur la santé et l'environnement.

Les nanomatériaux sont des matériaux dont la taille ou la structure comporte au moins une dimension comprise entre 1 et 100 nanomètres environ. Cette taille nanométrique leur confère des propriétés physiques, chimiques ou biologiques particulières.

Les organismes génétiquement modifiés (OGM) sont définis comme des organismes ou des micro-organismes dont le matériel génétique a été transformé d'une manière qui ne s'effectue pas par multiplication ou recombinaison naturelle. Ils font l'objet d'un cadre réglementaire européen, et sont évalués par l'autorité européenne de sécurité des aliments.

Définitions issues du site internet de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) : <https://www.anses.fr>

Évolution des comportements alimentaires

Les comportements alimentaires se caractérisent avant tout par une très grande diversité d'origine variée : culturelle, religieuse, de conviction, etc. Néanmoins, plus de 80% des achats alimentaires sont faits en grandes surfaces. Des systèmes de distribution alternatifs émergent ou se consolident dans les villes, marché de plein vent, circuits courts, coopératives de consommateurs, etc.

L'apport en protéines journalier des adultes (1,4 g de protéine/kg de masse corporelle) dépasse les recommandations nutritionnelles (0,83 g/kg). La consommation générale est marquée par une consommation de fruits, de légumes, et de légumes secs insuffisante et par un apport en protéines animales (viande, poissons, œuf, produits laitiers) encore supérieur aux recommandations nutritionnelles. La consommation de viande, en particulier la viande rouge, diminue ces dernières années (- 12% en 10 ans).

Notre pays est marqué par le poids des repas pris hors du foyer, en particulier en restauration collective (3 milliards de repas servis chaque année).

La consommation alimentaire responsable marque de plus en plus les actes d'achats des français. Cette consommation est garante d'un usage des ressources agricoles qui assurent une pérennité dans le temps et qui favorise l'environnement en termes de pollution, de protection de la biodiversité, de la santé et des circuits courts. Dans une enquête de 2018, plus de la moitié des répondants déclarent avoir fait évoluer leurs pratiques vers moins de gaspillage, la consommation de davantage de produits de saison, de produits frais, de produits locaux et issus de circuits courts. La demande de produits issus de l'agriculture biologique est en hausse, et représente 5% des achats alimentaires des ménages en valeur. Un grand nombre de ces produits biologiques consommés sont importés de pays étrangers. Les Français identifient mieux

Étude INCA 3 - Juin 2017 :
consommations et modes
de vie des Français



DANS L'ASSIETTE DES FRANÇAIS*



PRODUITS LAITIERS



FRUITS ET LÉGUMES
et aliments à base
de fruits et légumes



VIANDES,
POISSONS, ŒUFS
et produits à base
de viandes, poissons et œufs



PRODUITS
CÉRÉALIERS

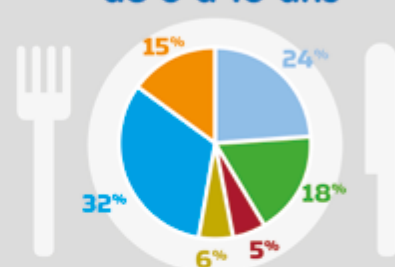


EAUX ET AUTRES
BOISSONS

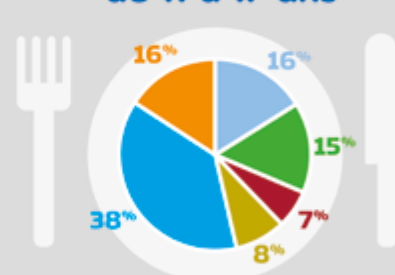


AUTRES

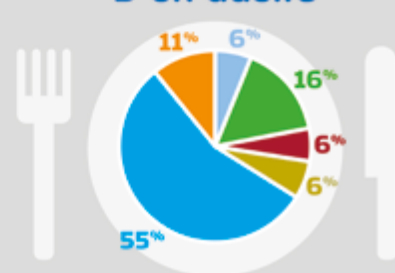
D'un enfant de 0 à 10 ans



D'un adolescent de 11 à 17 ans



D'un adulte



* quantités d'aliments consommées quotidiennement

les produits à signes reconnus de la qualité et de l'origine (AB, AOP, IGP...), que le reste des Européens. Ce type de productions concerne près d'un quart des exploitations agricoles françaises.

Au fil des années deux attentes émergent du point de vue du consommateur/citoyen vers tout le système alimentaire :

- › Une attente de confiance souvent à reconstruire du fait de crises diverses ;
- › Une attente de transparence vis-à-vis notamment du système agro-industriel.

De manière générale, le prix demeure le premier déterminant des achats alimentaires, même s'il apparaît que le consentement à payer plus cher certains produits « de qualité » a augmenté au sein de la population la plus aisée et parmi les plus jeunes. On note par exemple une consommation de produits frais (fruits et légumes) fortement liée au niveau de vie. L'origine devient un déterminant d'achat particulièrement important. Dans une enquête de 2018 (Commission européenne), 60% des répondants français (contre 55% pour la moyenne européenne) considère que la première responsabilité sociétale des agriculteurs est de « fournir une nourriture sûre, saine et de qualité élevée ». Viennent ensuite le bien-être des animaux d'élevage, la protection de l'environnement, puis la diversité des produits de qualité. Le bien-être et la santé des animaux d'élevage est une préoccupation croissante des citoyens.

S'exprime une attente forte d'améliorer la transparence sur le fonctionnement de la filière alimentaire, des outils d'affichage de l'origine des produits, de consolider l'étiquetage nutritionnel à travers la promotion du système « Nutriscore », et d'améliorer les informations données sur les produits. Enfin, il y a une attente forte de clarifier l'articulation entre les différentes mentions portées sur les emballages en vue de valoriser les qualités des différents produits.

En moyenne, un consommateur français dépense moins de 15% de son budget (hors restauration) pour l'alimentation. En incluant la restauration, cela correspond à 21% des dépenses. Il existe cependant de très fortes disparités en fonction des revenus des ménages. Ainsi, plus de 10% des ménages français sont en situation d'insécurité alimentaire (ne se nourrissent pas au niveau minimum nécessaire)

et 5,5 millions de personnes ont eu recours à l'aide alimentaire en 2017.

L'alimentation est donc au cœur de trois débats :

- › Assurer une production agricole et sa transformation pour fournir à toute la population française une capacité équitable à se nourrir ;
- › Garantir une production agricole saine, qu'illustre la forte dynamique des attentes d'une agriculture biologique ou agro-écologique ;
- › Prendre en compte aussi la dimension sociale et sociétale de l'alimentation, fortement associée à des composantes culturelles et comportementales.



FICHE 5. RURALITÉ

LES ENJEUX

Dans les campagnes, la fin de la prédominance des agriculteurs et des activités agricoles ou liées à l'agriculture laisse place à d'autres usages et d'autres habitants. Les campagnes sont de plus en plus investies par des urbains. Cela interroge la place de l'agriculture dans les campagnes et la place des campagnes dans l'espace national.

Les cohabitations entre les habitants « traditionnels » et les nouveaux habitants créent parfois des tensions, plus rarement des conflits : quelles représentations des campagnes s'imposent ? Quels habitants imposent quelles pratiques ? Les vélos auraient-ils priorité sur les tracteurs ? Comment, finalement, les différents groupes sociaux qui constituent des campagnes plurielles de la France contemporaine peuvent-ils cohabiter ?

Du vert, des arbres, des petits chemins que l'on parcourt « à bicyclette ». Et puis, au détour d'un champ, un calme village. Il n'en faut sans doute guère plus pour évoquer, même à gros traits, les représentations dominantes de la ruralité contemporaine des campagnes françaises.

Pourtant, malgré toutes ces « belles » visions, les espaces ruraux sont aussi le siège de tensions, voire de conflits. Ils ont parfois l'air anecdotiques, comme ceux qui opposent les habitants ici pour un coq, là pour des odeurs, là-bas pour la mise hors-pulvérisation de pesticides d'une bande de

terrain autour des maisons. Ailleurs, ils opposent pratiques agricoles et de loisirs, par exemple pour le passage sur un chemin. Ils opposent encore pratiques de chasses et promenades dominicales. Et puis, les espaces ruraux, ce sont aussi des lieux de revendications, par exemple pour tout ce qui touche aux équipements collectifs : écoles, santé, connections, etc. Et si tous les habitants des espaces ruraux n'étaient pas ruraux de la même manière ? Et s'il apparaissait qu'il n'y a pas une ruralité, mais des ruralités, avec des représentations différentes des images et des usages des campagnes ?

Cette scission entre différentes ruralités est liée à la perte du monopole des campagnes par l'agriculture et les agricultures. Au début des années 1980, l'agriculture cesse d'exercer sa domination sur les campagnes en même temps que la baisse du nombre d'agriculteurs réduit leur poids démographique. L'arrivée symétrique de nouveaux habitants est faite d'hommes et de femmes qui voient dans le choix d'un habitat en campagne une option de vie plus intéressante que la vie en ville. Un foncier moins cher et de bas prix du pétrole renforcent cette tendance. Pour autant, ils conservent un mode de vie urbain et c'est la confrontation des points de vue qui fait conflit.

Les années 1980 marquent aussi les premières interrogations sur les orientations de la PAC. La situation contemporaine les prolonge. Si l'agriculture n'est plus l'activité exclusive des espaces ruraux, la PAC doit-elle consacrer ses aides à la seule agriculture ? Faut-il, ou non, y intégrer les autres activités, le tourisme par exemple ? Plus généralement, la PAC doit-elle, ou non, servir de levier d'ensemble au développement des espaces ruraux à un moment où certains de leurs habitants s'estiment – à tort ou à raison – délaissés ?

Le second volet de la PAC : soutien à l'agriculture ou aux habitants et espaces ruraux ?

Depuis 1999, le « volet rural » de la PAC (aussi appelé « second volet ») définit une politique européenne de développement rural. Pour la période 2014-2020, ce volet représente un peu moins d'un quart du budget total de la PAC, soit environ 100 milliards d'euros. La France, quant à elle, consacre 17 % du budget qui lui est attribué par la PAC. Par exemple, en 2019, la Dotation Jeune Agriculteur (DJA) destinée à l'aide à l'installation a représenté 160 millions d'euros.

Le second pilier repose sur six objectifs :

- › Encourager le transfert de connaissances et d'innovation ;
- › Améliorer la compétitivité de tous les agriculteurs et renforcer la viabilité des exploitations agricoles ;
- › Promouvoir l'organisation de la chaîne alimentaire et la gestion des risques dans le secteur de l'agriculture ;

- › Restaurer, préserver et renforcer les écosystèmes tributaires de l'agriculture et de la foresterie ;
- › Promouvoir l'utilisation des ressources et soutenir la transition vers une économie à faibles émissions de CO2 et résiliente face au changement climatique dans les secteurs agricoles et alimentaires ainsi que dans le secteur de la foresterie ;
- › Promouvoir l'inclusion sociale, la réduction de la pauvreté et le développement économique dans les zones rurales. Les États membres ont également la possibilité de regrouper les mesures proposées en sous-programmes thématiques comme les petites exploitations, les jeunes agriculteurs, les circuits d'approvisionnement courts ou encore les zones de montagne.

C'est à chaque État, désormais à chaque région, de mettre en œuvre cette politique. Elles peuvent ainsi bénéficier d'aides à la rénovation des villages (haut-débit, équipements touristiques, etc.), au soutien de zones Natura 2000, orientées vers la protection d'espaces naturels, ou en faveur du bien-être animal. D'autres possibilités sont offertes pour modifier les pratiques agricoles et les mettre en accord avec les exigences écologiques contemporaines.

Finalement, la PAC doit-elle encore soutenir le développement d'espaces de moins en moins agricoles et où les agriculteurs comptent de moins en moins ? Plus généralement encore, le développement rural doit-il relever de la PAC ?

Rural ou urbain ?



Végétation abondante, maisons individuelles, cheminées protubérantes : l'image présente tous les éléments d'un village rural. Saint-Jean-aux-Bois n'est-il pas au cœur de la forêt de Compiègne ?

Si le paysage correspond à toutes les images de la ruralité traditionnelle, les habitants sont, quant à eux, bien urbains. Mobiles, ils travaillent souvent en ville, à Compiègne ou à Paris, accessible en train.

Du reste, les statistiques le confirment : aucun agriculteur, mais près de 30 % des 316 habitants sont des retraités, 25 % des cadres et 1,5 % des chômeurs.

Ces données montrent que de telles campagnes n'ont plus rien d'agricoles mais correspondent aux choix de styles de vie des habitants contemporains : ruraux dans les paysages, urbains dans les sociabilités.

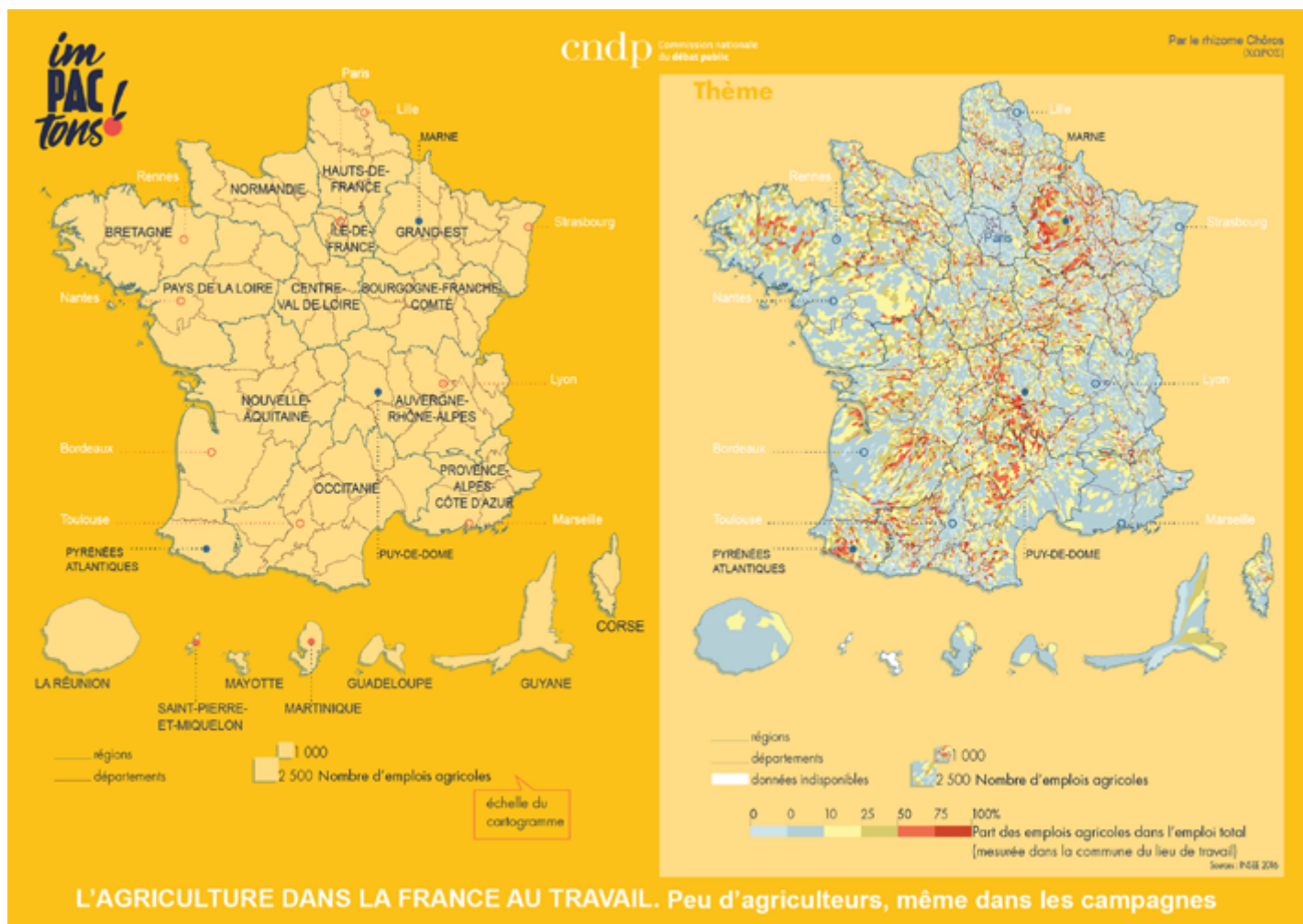
Habitants des campagnes : des paysans aux touristes ?

NOMBRES D'AGRICULTEURS EN FRANCE

1939	6 millions
1954	5,1 millions
1963	4 millions
1997	0,9 million
2020	0,88 million

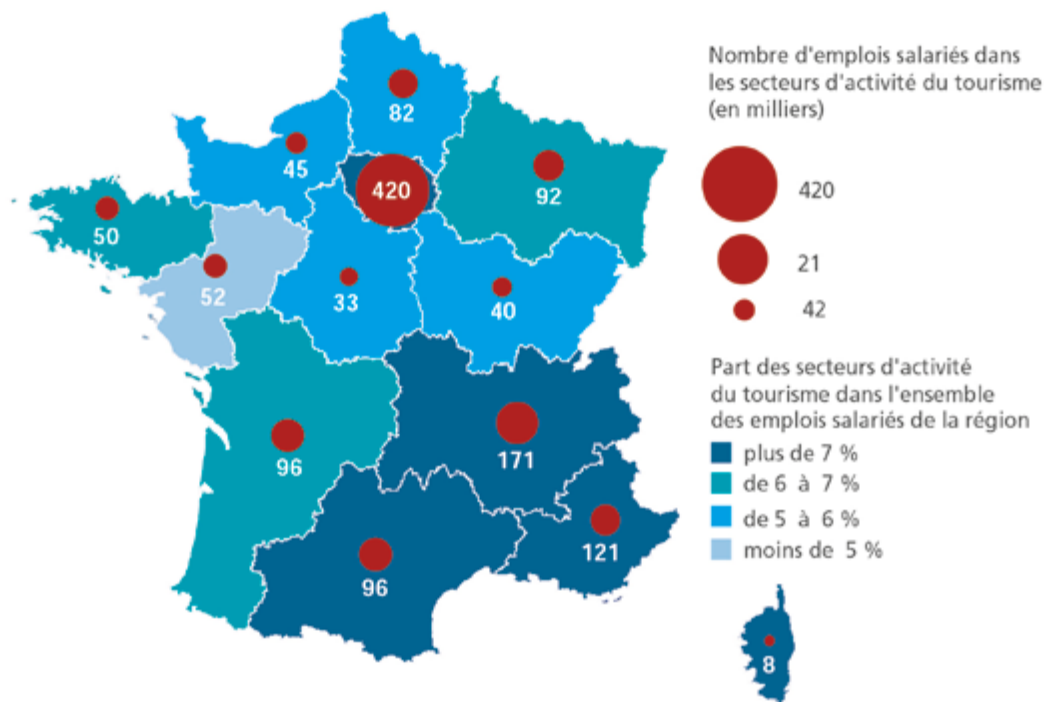
Si la baisse du nombre des agriculteurs, constante au cours du XX^e siècle, se ralentit fortement, c'est peut-être parce qu'il est tombé très bas. Comment une telle tendance pourrait-elle ne pas avoir d'importantes conséquences sur l'ensemble des territoires ruraux en France ?

La carte ci-dessous montre ainsi que les emplois agricoles ne sont plus qu'exceptionnellement dominants dans les campagnes. Tel est le cas dans le Massif central, la Champagne ou les Monts d'Arrée. Ailleurs, les pourcentages sont faibles, parfois très faibles. De ce point de vue, on peut faire l'hypothèse que l'arrivée de nouvelles populations et la diffusion de pratiques autres qu'agricoles ne sont pas tant la cause que la conséquence du déclin de l'emprise agricole et, de fait, des agriculteurs qui, ainsi, perdent le monopole des campagnes.



Le poids économique du tourisme en France

Répartition régionale des effectifs salariés au 31/12/2017 dans les secteurs d'activité caractéristiques du tourisme



Lecture : l'Île-de-France rassemble 420 498 emplois dans les secteurs d'activité caractéristiques du tourisme, soit 9,0 % de l'emploi total de la région.

Champ : secteurs hébergement et restauration, agences de voyages et voyagistes, services de transport non urbain, autres activités touristiques.

Source : Mémento du tourisme, 2018 / Across.

Avec plus de 7% du PIB, le tourisme est devenu un secteur d'activités à part entière en France, officiellement première destination mondiale. Si Paris et son agglomération sont le premier centre touristique, la carte montre que tout le territoire est impliqué. Mêmes éloignés des littoraux, mêmes distantes des centres montagnards, les espaces

ruraux sont aussi des espaces touristiques. Parfois même le nombre d'emplois touristiques dépasse, en pourcentages, celui des emplois agricoles. Et si le tourisme devenait la première des richesses économiques des campagnes françaises, *a fortiori* dans un contexte de limitation des déplacements à longue distance ?