

ÉTHIQUE et POLITIQUE Institut

Note Parlementaire de l'IEP

Mars 2024

POUR UN NOUVEAU CONTRAT DE CONFIANCE AVEC LE MONDE AGRICOLE

La colère et la détresse des agriculteurs se manifestent partout en Europe : plan nitrate aux Pays-Bas, revenus agricoles en France, taxe sur le gazole en Allemagne, concurrence des produits ukrainiens en Pologne ou en Roumanie.

Dans ce contexte, le Sénat a publié son [Rapport d'information sur la souveraineté alimentaire européenne](#)¹.

L'agriculture française, encore puissante mais en perte de vitesse

La France est le premier producteur agricole européen. Avec ses céréales, ses vins et ses fromages, notre pays profite de la diversité, de l'excellence et de la réputation de ses produits. En 2023, la valeur de sa production hors subventions s'est élevée à 95,5 milliards d'euros².

L'agroalimentaire est le troisième poste d'excédent commercial, après l'aéronautique/spatial et le secteur chimie/parfums/cosmétique.

En 2022, la France était le premier exportateur mondial de vins et spiritueux, de semences et plants, d'animaux vivants et génétique animale, ainsi que le quatrième exportateur de lait et produits laitiers, et de sucre.

La France n'a plus connu de déficit des échanges agroalimentaires depuis 1977.

« Toutefois, ce qui inquiète, ce n'est pas tant que la France ne soit plus une puissance agricole ; c'est qu'elle le soit de moins en moins », soulignait le Sénat dans un autre Rapport d'information sur la compétitivité de la ferme France³.

« À l'heure où le commerce international de produits agroalimentaires n'a jamais été aussi dynamique, écrivent les parlementaires, la France est l'un des seuls grands pays agricoles dont les parts de marché reculent : elle est passée de deuxième à cinquième exportateur mondial en vingt ans. Son excédent commercial, en retrait, n'est plus tiré que par l'effet prix des exportations, surtout des vins et spiritueux, et non par les volumes.

En parallèle, les importations alimentaires en France explosent : elles ont doublé depuis 2000 et représentent parfois plus de la moitié des denrées consommées en France dans certaines familles.

La France, "grenier de l'Europe", est désormais déficitaire avec l'Union européenne en matière alimentaire depuis 2015. Hors vins, elle est même déficitaire avec le monde entier. »

¹ Commission des affaires européennes, février 2024

³ Commission des affaires économiques, septembre 2022

⁵ Rapport sur la compétitivité du secteur agricole et alimentaire, ruptures et continuité d'un secteur clé de l'économie française (1970-2020), janvier 2021

² Source : INSEE

⁴ Source : FranceAgriMer

En 2022, la France était le sixième exportateur mondial de produits agricoles et agroalimentaires, avec 4,5 % de parts de marché après les États-Unis, le Brésil, les Pays-Bas, l'Allemagne et la Chine. Elle était deuxième en 2000 avec près de 8 % des parts de marché⁴.

« Cette rupture est désormais parfaitement repérable entre un avant et un après 2000. La France a été successivement supplantée par les Pays-Bas, par l'Allemagne, et plus récemment par la Chine et par le Brésil », indiquent les chambres d'agriculture⁵.

Le poids de la France dans les exportations mondiales de biens agricoles et alimentaires a été divisé par deux entre 1998 et 2017. « L'érosion du commerce extérieur agroalimentaire français pourrait conduire d'ici quelques années à la disparition de l'excédent et laisser place à un déficit commercial », poursuivent les chambres d'agriculture.

Si, en 2023, l'agroalimentaire continue à dégager un excédent commercial (6,7 milliards d'euros), celui-ci décroît significativement (10 milliards en 2022). Le solde reste excédentaire mais à un niveau près de quatre fois moindre qu'en 2022 (1,2 milliard d'euros contre 4,8 milliards).

Repli de la compétitivité et flambée des importations

Le repli de la compétitivité s'explique, selon le Sénat, par le coût du travail, le degré d'exigence des politiques environnementales, la taille des exploitations en moyenne plus petite que celle des concurrents et une productivité en berne.

Le Sénat épingle la stratégie de montée en gamme destinée à atteindre des marchés de niche plus rémunérateurs. Il milite pour que « l'agriculture française demeure accessible à tous ».

Quoique décriés lors de la récente fronde des agriculteurs, les accords de libre-échange ne sont pas forcément en cause. Entre l'entrée en vigueur du Ceta⁶ en 2017 et l'année 2022, les exportations agroalimentaires vers le Canada ont progressé de 47 %, contre 35 % au total vers le monde hors UE. La France importe environ 20 % de son alimentation. Ses importations ont presque doublé en depuis 2000.

60 % des fruits et 40 % des légumes sont importés, selon Interfel⁷, contre respectivement 28 % et 43 % en 2000. La surface des vergers a reculé de 14 % en 10 ans⁸. Entre 2010 et 2019, la production de fruits a fléchi de 17 %⁹. En 5 ans, le solde commercial des fruits a reculé de 32 %¹⁰. Il a été divisé par deux en dix ans.

Pour les légumes, la surface cultivée a reculé de 13 % en 20 ans, alors que, dans le même temps, elle a augmenté de 53 % en Allemagne et 29 % aux Pays-Bas. Ce recul est particulièrement marqué pour les carottes, les oignons, les asperges, la tomate.

46 % des poulets consommés en France sont importés. Cette proportion grimpe aux trois quarts en restauration collective¹¹. Le solde commercial est devenu déficitaire pour la première fois en 2015 et ne cesse de se creuser au profit de ses concurrents européens, principalement la Belgique, l'Allemagne et les Pays-Bas.

Un quart de la production porcine consommée en France est importé, alors que la France produit davantage de porc qu'elle n'en consomme¹².

6 Accord commercial bilatéral de libre-échange entre l'Union européenne et le Canada

8 « 40 % du verger a disparu depuis 20 ans », selon Dominique Chargé, président de la Coopération agricole.

10 En tonnage

12 Source : Fédération nationale porcine

7 L'interprofession des fruits et légumes frais

9 En volume

11 Source : ANVOL, interprofession de la volaille de chair, 2021

Recul de la biodiversité et fragilisation de la population agricole

L'artificialisation des sols se poursuit à une vitesse alarmante malgré les avancées législatives : [231 000 ha de terres agricoles ont disparu entre 2011 et 2021, soit environ 20 000 ha par an.](#)

Depuis 1950, 70 % des haies ont été supprimées du bocage français (soit 1,4 millions de km). Entre 2017 et 2021, plus de 23 000 km de haies disparaissent encore chaque année, ce qui témoigne d'un agrandissement des surfaces agricoles au détriment de la biodiversité¹³.

La part des agriculteurs est passée de 7 % de la population active il y a 40 ans à 1,5 % en 2021. On en comptait 514 000 en 2008. Ils sont moins de [400 000 aujourd'hui pour une surface agricole utilisée \(SAU\) moyenne de 69 ha](#) (soit 14 ha de plus qu'en 2010)¹⁴.

20 % des exploitants agricoles vivent sous le seuil de pauvreté. On compte un suicide tous les deux jours, soit plus de 7 000 morts en 10 ans. La moitié des agriculteurs partiront à la retraite en 2030. La plupart ne trouveront pas de repreneur. Des conditions de travail difficiles et la surréglementation s'ajoutent à des revenus faibles.

Poids croissant de l'agro-industrie et opacité de la grande distribution

La paupérisation des agriculteurs contraste avec la course à la puissance du complexe agro-industriel¹⁵ dont la logique de concentration se nourrit de la liberté de circulation des biens et de la liberté des prix. Cette réalité se combine à l'interdiction d'une harmonisation des conditions sociales de production à l'échelle européenne. Il s'ensuit une harmonisation par le bas.

La Politique agricole commune, conçue pour protéger l'agriculture européenne de l'instabilité des marchés, a connu une évolution fondamentale en abandonnant au début des années 2000 le mécanisme des prix garantis, au profit d'un système d'aide à l'hectare certes ambitieux mais qui pèse sur les agriculteurs, soumis à des obligations déclaratives lourdes.

Il y a 10 ans, 80 % des [9,5 milliards d'euros d'aides de la PAC](#) (versés au prorata des surfaces) s'étaient captés par 20 % des agriculteurs les plus gros. En 2022, 20 % des agriculteurs français possédaient 52 % des terres et recevaient 35 % des aides de la PAC¹⁶.

¹³ Selon le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER), dépendant du ministère de l'agriculture

¹⁵ Agroalimentaire, grande distribution, engrais, pesticides et semences (ChemChina, Corteva Agrisciences, Bayer, BASF, Vilmorin, etc.), machines agricoles (John Deere, CNH Industrie, Kubota, AGCO...), banques et coopératives agricoles. Certains acteurs, comme Cargill, sont présents sur toute la chaîne du négoce de céréales, aux infrastructures de transport (frets, ports, stockage) et à la transformation agroalimentaire. Dans le même esprit, la Holding Avril a élargi progressivement son activité d'origine de production de colza et de tournesol à l'huile de palme, aux agro carburants, à l'élevage et à la méthanisation.

¹⁷ Foodwatch, Familles Rurales, UFC-Que Choisir et CLCV

¹⁹ Adoptée en 2018, renforcée en 2021, la loi Egalim vise à éviter que les agriculteurs ne vendent leurs produits à des prix inférieurs à leur coût de production.

De plus, la prime à l'hectare favorise l'agrandissement des exploitations et l'équipement de pointe, indispensables aux grandes surfaces de production (énormes tracteurs, numérisation, robotique). Dans le même temps, les agriculteurs, en raison de la diminution du nombre de fonctionnaires, sont moins assistés dans leurs démarches administratives. Par asymétrie de taille et de pouvoir, les agriculteurs sont devenus, via la contractualisation, des travailleurs indépendants prolétariés de l'agro-industrie.

En novembre 2023, quatre associations de consommateurs¹⁷ ont dénoncé les pratiques abusives de l'agro-industrie. Elles ont relevé que « *la marge brute de l'industrie agroalimentaire est passée de 28 à 48 % entre fin 2021 et le 2e trimestre 2023* »¹⁸.

Selon la même étude, « *la grande distribution profite du triplement de l'inflation. Elle bénéficie déjà depuis 2019 d'une marge minimale garantie, grâce à la loi Egalim¹⁹ : le seuil de revente à perte (SRP) de +10 %. Malgré la crise actuelle, cette mesure vient d'être prolongée, ajoutant de l'inflation à l'inflation* »²⁰.

Plusieurs syndicats agricoles dénoncent les pratiques de centrales d'achats à l'échelle européenne. Celles-ci permettent aux distributeurs de réaliser des négociations à l'étranger, en contournant la loi française.

Les conséquences du libre-échange continuellement renforcé par les accords bilatéraux malgré l'absence d'accord au sein de l'Organisation mondiale du commerce sont donc catastrophiques :

- Les petits producteurs sont soumis à une compétition qui n'est pas tenable, et que le rétablissement de circuits courts ne permettra pas à court terme de contrebalancer.
- L'agro-industrie est contrainte de se protéger de la compétition internationale en augmentant ses marges, au détriment des agriculteurs qui les alimentent, le modèle des coopératives intégrant production et transformation n'étant pas généralisable.

¹⁴ Source : Agreste, ministère de l'Agriculture et de la souveraineté alimentaire, octobre 2022

¹⁶ Source : ministère de l'Agriculture

¹⁸ « Unilever, par exemple, groupe qui commercialise notamment une trentaine de grandes marques en France dont Carte d'Or, Knorr, Magnum, Maïzena, Maille, a atteint un bénéfice net de 7,6 milliards en 2022, en progression de 26 % sur un an. Sur le premier semestre 2023, il a encore progressé de plus de 20 % ». (Source : Foodwatch, Familles Rurales, UFC Que Choisir et CLCV)

²⁰ Pour l'UFC-Que Choisir, « cette mesure anticonsumériste représentait sur une période de deux ans une hausse du budget alimentation des ménages de 1,6 milliard d'euros, affectant notamment les produits les plus achetés par les consommateurs modestes ».

Quant aux consommateurs, l'inflation les a conduits à dégrader la qualité de leur alimentation. « Avec la flambée des prix de l'alimentaire, 20 % en deux ans, les ménages se sont massivement tournés vers les produits des enseignes, moins chers de 35 % environ. » (Le Parisien²¹).

Au total, non seulement beaucoup de Français se nourrissent moins bien mais la hausse de prix affecte prioritairement les consommateurs les plus pauvres, déjà contraints d'acheter des produits bas de gamme²².

C'est le résultat d'une politique commerciale favorisant l'importation de produits agricoles pour permettre l'exportation d'autres produits dans le contexte d'un euro toujours trop fort.

Face à la flambée des prix, près d'un Français sur trois (29 %) déclare devoir sauter un repas par manque d'argent et 43 % (55 % en milieu rural) affirment avoir déjà renoncé à acheter des aliments et produits alimentaires, faute de moyens²³.

Ce qu'en pense l'IEP

L'agriculture souffre d'une évolution des comportements alimentaires qui privilégient les produits déjà transformés, d'une pression des grandes surfaces sur les prix d'achat, et d'une réglementation environnementale trop contraignante. L'écart se creuse entre les producteurs indépendants et le complexe agro-industriel.

Face à cette réalité, les pouvoirs publics apparaissent aux mieux passifs, au pis complices :

- au niveau local, ils appuient auprès des mairies l'essor des grandes zones commerciales au détriment des circuits de distribution locaux ;
- au niveau national, ils ne prennent pas assez en compte la situation de l'agriculture dans l'élaboration des politiques sociales, fiscales, et bien sûr environnementales. Jamais pourtant les agriculteurs n'ont autant eu besoin de soutien politique.

Le monde agricole, fondé sur une forte représentation des filières, est pourtant exemplaire en matière de maîtrise de dépenses publiques, qu'il s'agisse de son régime de protection sociale ou de son système d'enseignement, toujours en croissance, et où le coût moyen d'un élève est de 30 % inférieur que dans l'Éducation nationale. Le monde agricole est aussi fortement associé à la recherche publique, et en pointe dans de nombreux domaines d'innovation.

Il faut sortir de la vision monolithique d'une politique commerciale et agricole européenne où l'État français ne défend plus les intérêts de ses filières agricoles.

Ce n'est qu'en défendant ses filières que l'État pourra mettre en place un nouveau contrat de confiance avec le monde agricole, rétablir sur nos territoires l'équilibre entre concurrence et coopération.

La subsidiarité doit devenir le mot d'ordre de notre République : aucune décision ne doit être prise sans l'accord des filières agricoles, en s'assurant que celles-ci relayent effectivement les préoccupations de l'ensemble des agriculteurs.

S'appuyer sur les filières est indispensable pour prendre en compte la complexité propre à chaque secteur économique, complexité renforcée par l'essor technique et commercial. C'est aussi indispensable du point de vue de la cohésion sociale : les filières ont pour raison d'être de représenter l'ensemble d'un secteur, et d'avoir une approche solidaire entre les entreprises de différentes tailles.

La subsidiarité en économie implique d'associer les filières professionnelles à la politique économique, notamment en acceptant d'ajuster le droit fiscal, social, du travail, aux nécessités propres aux filières. Cela se pratique dans tous les pays avancés, par pragmatisme. C'est à l'opposé d'une politique fondée uniquement sur la macroéconomie et guidée par l'idéologie postulant qu'une politique de filière reviendrait à établir des privilèges. Il ne s'agit que de survie, de dynamisme d'emploi et de progrès.

C'est au sein des filières que peuvent se faire les arbitrages sur le niveau de concurrence acceptable ou souhaitable. L'oublier conduit à la situation de l'agriculture aujourd'hui, où l'équilibre est rompu entre les gros et les petits, confrontés à des défis qui leur ont été imposés, qui les fragilisent et leur font oublier leur devoir de solidarité.

Les politiques européennes dans le domaine économique, et plus particulièrement agricole, ne sont pas nécessairement déconnectées de la réalité des filières : c'est bien la décision de chaque État, de défendre ou non ses filières économiques, qui aboutit aux compromis négociés à Bruxelles.

C'est le Conseil européen, constitué des États membres, qui décide de ces politiques et non la Commission européenne : le pouvoir de ce Conseil a été renforcé par le traité de Lisbonne. Le choix historique et selon nous erroné fait par le président français est d'avoir considéré qu'il était temps que la Commission européenne l'emporte dans ses choix sur les intérêts des États membres. Depuis plusieurs années, les ministres français ne pèsent plus dans les décisions européennes et ne défendent donc plus les filières françaises, au nom d'une vision abstraite de l'économie.

22 Selon le baromètre IRI Prix Vision, « sur un an, l'inflation a atteint 12,59 % pour l'alimentation, 10,80 % pour les marques nationales (Danone, Herta, Andros...), 16,57 % pour les marques distributeurs (Marque Repère, Bien vu...) et 18,27 % pour les produits premiers prix (Eco +, Top budget...) ». (Danone, Herta, Andros...), 16,57 % pour les marques distributeurs (Marque Repère, Bien vu...) et 18,27 % pour les produits premiers prix (Eco +, Top budget...) ».

21 6 février 2024

23 Famille rurales, juin 2023

Ce que propose l'IEP

L'agriculture doit être un bassin créateur d'emplois à forte valeur économique, sociale, patrimoniale et environnementale, où chaque producteur, fier de son terroir et de son savoir-faire, vit dignement de son travail dans des campagnes pleines de vie, au cœur de paysages pittoresques, entretenus et aménagés.

Pour y parvenir, l'Institut Éthique et Politique préconise les mesures suivantes :

1. Changer d'état d'esprit.

Dans agriculture, il y a culture. Le pays, ce sont des paysans et des paysages, des fermes et des villages. Pour réenchanter les territoires, les rendre attrayants, les hommes ne doivent pas se sentir relégués à la périphérie de métropoles qui auraient tout pour elles. Il y a un défi de l'image et du discours qui doit faire du monde agricole le pivot de la puissance française, de même que l'industrie fait la fierté de l'Allemagne et le commerce le rayonnement de l'Angleterre. L'agriculture, comme toute activité humaine, revêt une dimension sociale qui ne se réduit pas à une logique comptable dépourvue de sens. Le geste du paysan place l'homme dans un rapport de responsabilité envers l'environnement et l'animal. La mentalité de l'exploitation mécaniciste et productiviste, guidée par la loi du marché débridée, ne saurait constituer un modèle. Les évolutions nécessaires doivent se faire à un rythme soutenable, par les agriculteurs, ce qui suppose de s'assurer de leur consentement aux évolutions de la PAC et aux négociations commerciales.

2. N'adopter aucun texte européen sans le soutien des filières agricoles.

La vigilance du gouvernement sur les évolutions réglementaires européennes doit être renforcée. Le temps nécessaire doit être pris pour trouver les compromis adaptés, y compris sur les accords de libre-échange²⁴. En amont de toute négociation, les administrations publiques doivent améliorer leur compréhension des positions des filières et approfondir avec elles les outils de modélisation économique ainsi que les perspectives de coopération, de recherche et de développement. C'est la condition pour que les normes environnementales, la PAC et les accords de libre-échange ne créent pas de concurrence déloyale.

3. Renforcer les contrôles sur les importations, même de celles en provenance de pays européens.

Sur le terrain, les services du ministère de l'environnement, séparés sous François Hollande des services du ministère de l'agriculture, doivent à nouveau associer les acteurs économiques locaux et ne prendre aucune décision qui ne soit élaborée en concertation et en accord avec eux. Des méthodes de travail coopératives encore très présentes dans les années 90 doivent être reprises, et les actions de contrôle doivent de façon équitable viser les importations de produits alimentaires, même celles en provenance de pays de l'UE, de la même façon que les produits agricoles français.

4. Refondre le projet européen F2F « Farm to Fork », de la ferme à la fourchette

Celui-ci vise à changer radicalement la chaîne de valeur de la production non plus agricole mais alimentaire et à passer de la production agricole traditionnelle à la production uniquement en usine (farines d'insectes et viandes cellulaires produites en bioréacteurs biologiques avec des cultures de cellules souches de bœufs, de poulets et même de poissons).

24 Dans l'immédiat, et pour des questions d'équité, l'IEP souhaite que le traité de libre-échange entre l'UE et la Nouvelle-Zélande ratifié par Bruxelles en novembre soit renégocié afin que les mêmes règles soient effectives pour tout le monde, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. D'autres accords de libre-échange sont en préparation et c'est pour cela que nous appelons à une grande manifestation le 4 juin à Bruxelles avec l'ensemble des pays européens.

5. Lier l'agriculture, l'alimentation et la santé.

Tout ce que nous mangeons, même transformé, vient de l'agriculture. Notre assiette en est la vitrine. L'agriculteur nous nourrit. Beaucoup d'urbains ne le savent même plus. L'agriculture détient les clés de notre souveraineté alimentaire, de notre qualité et de notre hygiène de vie. Cet enjeu requiert de décroiser l'agriculture, de l'imbriquer dans nos modes de vie. Réapprendre à choisir ses aliments, à partager de bons repas en famille ou avec des amis sera la meilleure assurance-vie de notre agriculture. Enseigner aux jeunes comment bien se nourrir permettra d'endiguer l'obésité, contribuera à les rendre responsables d'eux-mêmes et du pays qu'ils habitent.

6. Promouvoir l'éducation alimentaire.

Très tôt, il faut promouvoir la cuisine française, les richesses de sa gastronomie, éduquer les palais au goût et les usages à l'art de la table, y compris auprès de populations des quartiers difficiles désireuses de vivre à la française. La communication sur les produits alimentaires français doit être soutenue par les pouvoirs publics²⁵. Plutôt qu'imposer des quotas aux cantines, dont le fonctionnement est déjà difficile, il convient de renforcer la distribution de produits locaux et l'éducation à la bonne alimentation à l'école, y compris par des travaux pratiques réguliers dans les salles de classe (cuisine, visite de fermes). Les pouvoirs publics doivent également soutenir dans leur politique d'urbanisme et de développement commercial les circuits courts de distribution de produits agricoles, ainsi que les associations de promotion de la cuisine à partir de produits français. Les grandes surfaces pourraient soutenir ces associations en leur permettant de réaliser des actions au moment où les familles font leurs courses.

7. Considérer la commune comme un levier du dynamisme agricole.

Amplifier les [circuits courts alimentaires dans la restauration collective](#) visant aussi bien les restaurations du secteur de la santé et du social (hôpital, Ehpad, prison, etc.) que du secteur du travail (restaurant d'entreprise) et du secteur de l'éducation (école, CROUS, etc.).

8. Former des élus à la sécurité alimentaire de leur territoire

Cette formation d'une journée, animée par SOS Maires, borde les moyens dont dispose un conseil municipal pour gérer les questions critiques de la résilience alimentaire. Les pouvoirs et responsabilités du maire ainsi que les outils de gestion du risque que sont le [Plan Communal de Sauvegarde \(PCS\)](#) et Document d'[Information Communal sur les Risques Majeurs \(DICRIM\)](#) y sont détaillés avec des exercices de mise en situation.

9. Ajuster la politique environnementale par des débats locaux et des programmes d'investissement en faveur d'innovations agroécologiques.

La politique environnementale ne pourra cesser d'être conflictuelle qu'en s'assurant de l'accord des acteurs qui la mettent en œuvre.

10. Accompagner l'installation des jeunes agriculteurs.

Les chambres d'agriculture doivent les aider à mettre en place des circuits courts qui leur permettront de ne pas dépendre exclusivement de la grande distribution.

11. Permettre aux agriculteurs de trouver des compléments de revenus en facilitant la création d'une activité secondaire de type commerciale ou de travaux publics.

Pour cela, il faut trouver un acteur pour les accompagner et des mécanismes agiles pour simplifier les procédures administratives.

25 Voir l'initiative itinérante « Je mange donc Je suis » organisée en Normandie par l'Association pour la promotion d'un projet alimentaire territorial (APPAT)