



DOSSIER
DU MAÎTRE
D'OUVRAGE

Janvier 2020

POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE DE DEMAIN



UN DÉBAT PUBLIC
POUR PRÉPARER LE PLAN
STRATÉGIQUE NATIONAL
DE LA FRANCE



EDITO

La Politique agricole commune (PAC) accompagne depuis bientôt soixante ans l'agriculture européenne. Grâce à elle, l'Europe est auto-suffisante au plan alimentaire. Nos produits sont les plus sûrs du monde, grâce au système de protection sanitaire mis en place en Europe, système qui nous est envié par de nombreux consommateurs dans le monde. Les prix des produits alimentaires sont maîtrisés ; la part des achats de produits alimentaires et de boissons représente 15 % des dépenses des ménages en France. L'Union européenne et la France disposent de produits diversifiés et de qualité ; Appellations d'origine contrôlée, indications géographiques protégées, label rouge, agriculture biologique, dont nous pouvons être fiers, sont les fers de lance de cette agriculture qui allie qualité et sécurité. Mais au-delà, l'agriculture et la forêt jouent un rôle essentiel en termes économique, social et bien-sûr d'occupation du territoire puisqu'elles couvrent 80 % de la surface du territoire.

L'autonomie alimentaire sur le continent européen a été rendue possible grâce à une transformation radicale des modes de production et de transformation agricole et alimentaire qui s'est accompagnée d'une intensification et d'une spécialisation des territoires destinées à répondre aux besoins des consommateurs. Cette transformation qui s'est réalisée sur plusieurs décennies, a fait l'objet d'un contrat entre la société et les agriculteurs. Les agriculteurs se sont adaptés pour répondre aux attentes du consommateur citoyen. Aujourd'hui le contexte a changé. La pression accrue sur les ressources naturelles comme l'eau, les sols ou la biodiversité, qui compromet à terme, la pérennité de notre agriculture européenne, le changement climatique, les crises sanitaires ou encore la prise en compte du bien-être animal sont autant de problématiques qui nécessitent de repenser l'agriculture, et donc les politiques qui l'accompagnent. Comme tous les sept ans, la Commission européenne a proposé de nouvelles règles pour la PAC pour les années à venir 2021-2027. Elle fixe trois objectifs principaux : le développement d'un secteur compétitif, résilient et diversifié, garantissant la sécurité alimentaire, le renforcement de l'action pour le climat et de la protection de l'environnement, et la consolidation du tissu socio-économique des zones rurales.

Si les propositions de la Commission européenne définissent assez précisément les instruments mobilisables pour servir ces objectifs, cette dernière demande aux Etats membres de réaliser un plan stratégique national, qui doit décrire les priorités de chaque pays pour son agriculture et ses forêts, et choisir les dispositifs d'aide qu'il mettra en place sur son territoire, ainsi que les financements alloués. Ces choix doivent faire l'objet d'une concertation avec les organisations professionnelles, les salariés du secteur et les organisations non gouvernementales, associations de protection de l'environnement et associations de consommateurs, ainsi que les réseaux d'acteurs actifs dans les territoires.

Soucieux que la nouvelle PAC réponde au mieux aux besoins des acteurs des secteurs agricole, alimentaire et forestier, mais plus largement de toute la société française, j'ai saisi la Commission nationale du débat public (CNDP), qui a décidé d'organiser un débat public.

Ce débat public est original par rapport aux travaux habituellement menés dans ce cadre. L'objectif n'est en effet pas ici de recueillir l'avis du public sur un projet d'investissement ou d'infrastructure, d'en discuter ses bénéfices et ses inconvénients et d'en envisager les alternatives. Il s'agit de vous faire vous prononcer sur les actions qui méritent d'être prioritairement soutenues par la PAC, parmi celles qui servent à soutenir les revenus, à accompagner la transition agro-écologique des systèmes de production, le renouvellement des générations, etc.

Les expressions du public serviront à l'État et aux Régions pour enrichir le projet de plan stratégique national de la PAC, qui sera ensuite soumis à la validation de la Commission européenne.

Pour cette raison, il est important que votre participation à ce débat public soit la plus large possible, afin que les choix stratégiques pour la PAC durant la période 2021-2027, reflètent bien les préférences collectives portées par tous nos concitoyens, et que le plan stratégique national constitue un projet collectif partagé au service d'une agriculture forte et durable. Ce projet français pour la PAC, dessinons-le ensemble !

Didier Guillaume,
ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation

— 1

- p. 04 **QU'EST-CE QUE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE ?**
- p. 04 Une politique européenne avec un budget commun
- p. 04 Une politique en constante évolution depuis 1957
- p. 07 Une proposition de nouvelle réforme pour la période 2021-2027
- p. 09 Qu'est-ce que le PSN précisément ?
- p. 11 Une négociation en cours
- p. 13 La position française dans la négociation

— 2

- p. 14 **PORTRAIT DE LA FRANCE AGRICOLE ET FORESTIÈRE**
- p. 14 Un territoire français largement agricole et forestier
- p. 15 La France premier pays agricole de l'Union européenne
- p. 16 Une production agricole qui reste diversifiée
- p. 18 Une importance économique du secteur agroalimentaire qui va bien au-delà de sa part du PIB
- p. 19 La forêt, une chance pour la France, dont il faut se saisir
- p. 20 L'agriculture et la forêt au cœur de la cohésion territoriale et sociale
- p. 21 Des points de vigilance sur le renouvellement des agriculteurs

— 3

- p. 23 **QUELS SONT LES ENJEUX QUI DÉCOULENT DE CE DIAGNOSTIC ?**
- p. 23 **Objectif 1** Favoriser le développement d'un secteur agricole innovant, résilient et diversifié, garantissant la sécurité alimentaire
- p. 24 **Objectif 2** Renforcer la protection de l'environnement et l'action pour le climat, afin de contribuer aux objectifs de l'Union européenne dans ces domaines
- p. 25 **Objectif 3** Renforcer et consolider le tissu socio-économique des zones rurales
- p. 25 **Objectif transversal** Modernisation du secteur
- p. 26 En résumé

— 4

p. 27 **DANS QUEL PAYSAGE DE DIALOGUE S'INSCRIT LE DÉBAT PUBLIC ?**

- p. 27 Quelles ont été les consultations menées jusqu'à présent ?
- p. 28 Quelles sont les consultations en cours et à venir ?

— 5

p. 30 **QU'ATTEND L'ETAT DU DÉBAT PUBLIC SUR LE PSN ?**

- p. 30 Quelle est la place du débat public ?
- p. 30 Quelles sont les attentes du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation au regard du débat public ?

p. 32 **GLOSSAIRE**

FICHES

FICHE 1

Soutenir les revenus agricoles

FICHE 2

Renforcer la compétitivité

FICHE 3

Améliorer la position des agriculteurs

FICHE 4

S'adapter au changement climatique

FICHE 5

Favoriser la développement durable

FICHE 6

Protéger la biodiversité

FICHE 7

Attirer les jeunes agriculteurs

FICHE 8

Promouvoir l'emploi

FICHE 9

Créer une alimentation sûre et durable

FICHE 10

Innovier et moderniser l'agriculture

p. 36 FICHE 11

Le processus de décision à Bruxelles

p. 38 FICHE 12

Combien coûte la PAC ?

p. 40 FICHE 13

La PAC aujourd'hui

p. 46 FICHE 14

Des aides pour qui et comment ?

p. 49 FICHE 15

La position de négociation de la France pour la PAC post 2020

p. 51 FICHE 16

Les accords commerciaux

p. 55 FICHE 17

L'enseignement agricole

p. 58 FICHE 18

L'agriculture et la forêt dans les régions ultrapériphériques

p. 63 FICHE 19

L'installation en agriculture et le renouvellement générationnel

p. 66 FICHE 20

Les produits phytosanitaires

p. 71 FICHE 21

La qualité et la quantité de l'eau en France

p. 76 FICHE 22

Le bien-être animal

p. 80 FICHE 23

L'agriculture biologique

p. 83 FICHE 24

Les protéines végétales

p. 83 FICHE 25

Le foncier

p. 90 FICHE 26

L'alimentation

1

QU'EST-CE QUE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE ?

■ UNE POLITIQUE EUROPÉENNE AVEC UN BUDGET COMMUN

En mars 1957 lorsque l'Allemagne, la Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas signent le traité de Rome pour établir la Communauté économique européenne et son marché commun, la première politique qu'ils décident de définir et de financer ensemble est la politique agricole. A partir de sa mise en œuvre en 1962, elle prend le nom de politique agricole commune (PAC) et occupe la première place dans le budget européen.

Si son poids a baissé régulièrement dans le budget européen avec la mise en œuvre de nouvelles politiques, la PAC continue de représenter une part importante de celui-ci : 29 % avec la proposition de la Commission européenne de mai 2018 pour la période à venir 2021-2027, contre 37,8 % pour la période 2014-2020.*

Pour aller plus loin
Fiche 13
Combien coûte la PAC ?

Ce pourcentage peut paraître élevé ; il traduit le fait que la PAC reste l'une des politiques totalement européennes et que le budget européen se substitue en grande partie aux budgets nationaux pour le soutien à l'agriculture, ce qui n'est pas le cas pour d'autres secteurs (enseignement, santé, police, justice...). Le soutien accordé par la PAC reste inférieur à celui pratiqué par d'autres pays développés : en 2014, en comparaison internationale avec une conversion en dollars US, le soutien par actif agricole s'élevait à 8 092 \$ par actif dans l'UE, contre 9 496 \$ au Japon, 25 899 \$ en Suisse, et 60 586 \$ aux Etats-Unis. Dans l'UE ce soutien représente moins de 30 centimes par habitant et par jour.*

Si le futur budget européen pour la période 2021-2027 était adopté dans les conditions proposées par la Commission européenne, la France recevrait au titre de la PAC 8,35 milliards d'euros de crédits européens par an durant ces sept années. Elle resterait le premier bénéficiaire de la PAC.

■ UNE POLITIQUE EN CONSTANTE ÉVOLUTION DEPUIS 1957

La PAC a été créée au sortir de la seconde guerre mondiale quand la plupart des besoins alimentaires des consommateurs européens n'était pas satisfaite et que l'agriculture européenne marquait un retard de développement au regard, d'une part, du reste de l'économie et, d'autre part, de l'agriculture américaine. Aussi le Traité de Rome de 1957 lui a fixé cinq objectifs :

- accroître la productivité de l'agriculture (il s'agissait d'encourager les agriculteurs à produire ces denrées en accompagnant leur modernisation) ;
- assurer un niveau de vie équitable à la population agricole ;

- stabiliser les marchés ;
- garantir la sécurité des approvisionnements ;
- assurer des prix raisonnables aux consommateurs.

Pendant les trente premières années de la PAC, les agriculteurs ont bénéficié de dispositifs particulièrement stables pour orienter leur production et les aider à répondre aux attentes alimentaires de la société : *prix garantis*¹ pour la plupart des produits agricoles avec une protection à la frontière contre les importations et des aides financières pour pouvoir exporter certains produits, ainsi que des mesures de gestion des marchés pour stocker les excédents. A ces mécanismes se sont ajoutés, à partir de 1972, des dispositifs d'aide à la modernisation, notamment les aides à l'installation des jeunes, associées à des aides à l'investissement et des prêts bonifiés.

A la fin des années 1970 et dans les années 80, les agriculteurs ont rempli le contrat social et l'Europe doit faire face à des excédents de production pour certains produits. Cette situation entraîne à la fois la constitution de stocks publics importants et des exportations massives. Par conséquent, les dépenses européennes sont en forte augmentation* et des tensions émergent sur la scène internationale où l'Europe est accusée de contribuer à la baisse des prix agricoles mondiaux. En outre, la spécialisation des exploitations agricoles européennes fait l'objet de critiques sur ses conséquences sanitaires et environnementales.

Pour aller plus loin
Graphique n°2
Fiche 13
Combien coûte la PAC ?

La première vraie réforme de la PAC intervient en 1992. Il ne s'agit pas d'une remise en cause des cinq objectifs initiaux, mais d'une réorientation pour stabiliser les dépenses du budget européen, répondre aux critiques environnementales et pouvoir négocier une libéralisation des échanges mondiaux de produits agricoles avec les pays membres de ce qui est aujourd'hui l'Organisation mondiale du commerce – OMC² –, à travers une baisse des droits de douane.

Cette réforme réduit progressivement les prix garantis des principaux produits agricoles (comme les céréales et la viande bovine) et, pour ne pas pénaliser le revenu des agriculteurs, instaure des *aides compensatoires directes au revenu*. Elles sont versées sous forme d'une aide à la production ou à la tête de bétail, en fonction de références individuelles. Ces aides sont assorties d'obligations à visées environnementales comme l'obligation de ne pas cultiver une partie des terres de la ferme ou de limiter le nombre d'animaux installés sur une prairie. Pour ceux qui s'engagent à adopter pendant cinq ans certaines pratiques plus respectueuses de l'environnement, des aides sont versées pour compenser les surcoûts et les manques à gagner.

La seconde réforme majeure de la PAC est adoptée en 2003. Si le principe de base de la réforme de 1992 (soutien au revenu des agriculteurs par des *aides directes*) n'est pas remis en question, en revanche le mode d'attribution des aides évolue. Les aides compensatoires directes fondées sur la production pratiquée (végétale ou animale) sont abandonnées et remplacées par des *aides au revenu* par unité de surface, sans lien avec la production choisie³ ; c'est ce que l'on a appelé le *découplage des aides*. Cette évolution s'explique par la volonté de l'Europe de soutenir le revenu de ses agriculteurs sans influencer sur le choix de leurs productions et donc sans influencer les prix sur les marchés mondiaux. Elle s'explique aussi par la volonté de leur donner plus de liberté dans le choix de leur production face à l'évolution des prix mondiaux et européens. Enfin, l'Europe, sensible à l'évolution de la demande sociale, conditionne le versement de ses aides au respect de certaines règles européennes établies par ailleurs en matière d'environnement, de santé et de bien-être animal, pour mieux articuler la PAC avec les autres politiques européennes (c'est ce qu'on appelle la *conditionnalité des aides*). Sur

1. Jusqu'en 1992, tous les ans le Conseil des ministres de l'agriculture fixait pour la plupart des produits agricoles le prix d'intervention auquel l'Europe s'engageait à les acheter et le prix de seuil, en pratique le prix d'importation auquel les produits agricoles étrangers pouvaient entrer sur le marché commun européen.

2. Suite à l'Accord de Marrakech en 1995, l'OMC a pris la suite du GATT (sigle anglais pour Accord Général sur les tarifs douaniers et le commerce) qui avait été créé en 1947 par 23 pays pour réglementer le commerce international et promouvoir le libre-échange et ne couvrait pas le commerce des produits agricoles, contrairement à l'OMC.

3 La réforme prévoit toutefois la possibilité pour les Etats membres qui le souhaitent, ce que fera la France, de maintenir dans quelques secteurs spécifiques des aides couplées à la production agricole et de conserver des références historiques pour calculer ces aides.

Le plan financier, le principe de la solidarité financière entre les Etats n'est pas remis en cause, mais l'adoption du budget européen pour la période 2007-2013 modifie les modalités de financement de la PAC. Le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), qui servait depuis 1962 de caisse pour gérer toutes les aides agricoles, est remplacé par deux fonds.

- *Le Fonds européen agricole de garantie* (FEAGA). Il a pour mission de financer à 100 % les aides directes versées annuellement au revenu des agriculteurs et des mesures ponctuelles d'intervention sur les marchés agricoles. Ces aides sont qualifiées d'aides du 1^{er} pilier.
- *Le Fonds européen agricole pour le développement rural* (FEADER). Sa mission est de financer les aides de développement rural, dites aides du 2^e pilier, qui s'inscrivent dans une programmation sur plusieurs années. Le taux de prise en charge n'est pas de 100 % mais varie en fonction de la mesure et des territoires ; le complément du financement est apporté par une contrepartie nationale (budget de l'Etat ou des collectivités). Ces aides portent sur la compétitivité des secteurs agricole et forestier, l'environnement et le paysage et la qualité de vie dans les zones rurales avec un encouragement à la diversification de l'économie rurale. Elles sont décrites dans un plan pluriannuel de développement rural, qui peut être régional ou national selon les Etats membres. Par exemple : *l'indemnité compensatoire de handicaps naturels* corrige pour partie les conséquences, sur les coûts de production et le revenu agricole, de la localisation des exploitations en montagne ou dans une autre « zone défavorisée » ; la *dotation aux jeunes agriculteurs* facilite l'installation en agriculture, tandis que les *aides à la modernisation* financent les investissements dans les exploitations agricoles et les outils de transformation.

En 2008, il est devenu possible pour chaque Etat membre de transférer une partie de son budget FEAGA destiné aux aides directes aux agriculteurs vers les aides du développement rural FEADER, ou inversement à partir de 2015. La France a activé cette possibilité depuis l'origine, en faveur du FEADER.

Enfin la dernière réforme, adoptée en décembre 2013, s'inscrit dans le prolongement des réformes antérieures, tout en révisant le socle commun de standards sociaux, sanitaires et environnementaux, qui s'impose à tout agriculteur bénéficiaire des aides européennes de la PAC (c'est à dire la *conditionnalité des aides*). Elle introduit pour les agriculteurs qui mettent en œuvre des pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement (à savoir la diversification de leurs cultures, le maintien des prairies permanentes et la mise en place de *surfaces d'intérêt écologique*⁴) une aide spécifique, appelée *paiement vert*. Cette réforme porte aussi la trace de la volonté politique des Etats membres de faire évoluer les aides au revenu des agriculteurs vers une rémunération plus uniforme à la fois à l'intérieur de chaque Etat membre et entre Etats membres, en réduisant les disparités d'aides individuelles par hectare, héritées des références historiques, et en instaurant des mécanismes de redistribution des aides (notamment le paiement redistributif qui est une aide supplémentaire versée pour un nombre limité d'hectares par exploitation). C'est ce qu'on appelle *la convergence*. La possibilité de conserver quelques *aides couplées* pour des produits spécifiques est maintenue (par exemple l'aide aux vaches allaitantes⁵ ou les aides à la production de plantes riches en protéines).*

Pour aller plus loin
Fiche 13
La PAC aujourd'hui

Pour aller plus loin
Fiche 11
Le processus de décision à Bruxelles.

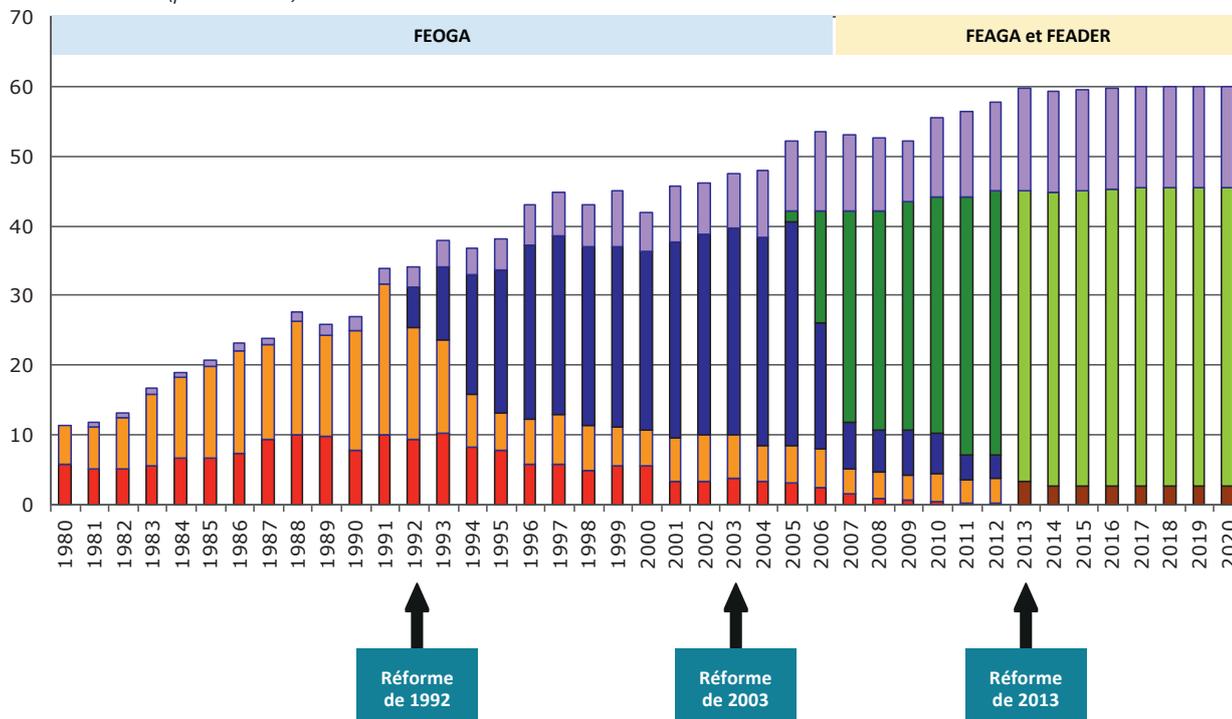
Enfin, suite à l'adoption du Traité de Lisbonne en 2010, cette réforme est la première à avoir fait l'objet d'une codécision entre le Parlement européen et le Conseil des ministres de l'agriculture*

Le graphique qui suit illustre les principales réformes de la PAC, sur la base d'une chronologie d'évolution des dépenses de la PAC qui fait apparaître les élargissements successifs de l'Union européenne et les modifications successives de la nature des dépenses. Il mentionne également le passage d'un seul fonds financier (le FEOGA) à deux fonds (FEAGA et FEADER) à partir de 2007 ce qui a permis aux Etats membres de faire des choix nationaux sur l'importance des crédits alloués au développement rural qu'ils cofinancent.

4. Il s'agit de surfaces en bordure de champs non cultivées, de haies, d'arbres, de mares mais aussi de cultures fixant l'azote dans le sol et permettant ainsi de réduire l'usage d'engrais chimique.
5. Une vache allaitante est une vache de race à viande ou mixte (lait et viande) destinée à l'élevage de veaux pour la production de viande.

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 A 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

■ UNE PROPOSITION DE NOUVELLE RÉFORME POUR LA PÉRIODE 2021-2027

Dans un contexte marqué selon la Commission européenne, par un débat public intense sur la question de savoir si la réforme de 2013 était allée assez loin pour relever des défis plus larges liés notamment à l'équilibre des aides, aux perspectives économiques de l'agriculture et des zones rurales, à la protection de l'environnement, à la lutte contre le changement climatique, à la production alimentaire durable et sûre, cette dernière a effectué une consultation du public européen, de février à mars 2017 sur l'avenir de la PAC. Il est ressorti de cette consultation que « les citoyens européens estiment

que la politique agricole devrait continuer à être gérée au niveau de l'UE et que ses deux grands objectifs devraient être le soutien aux agriculteurs et la protection de l'environnement⁶ ». Forte de cette consultation, la Commission européenne a publié une communication sur l'avenir de la PAC⁷ en novembre 2017. Puis en juin 2018, elle a adressé au Conseil des ministres européens de l'Agriculture et au Parlement européen une proposition de réforme du cadre et du contenu de la PAC, sous la forme de trois projets de règlements⁸.

Pour aller plus loin

Fiche 13
La PAC aujourd'hui

La proposition de réforme s'inscrit globalement dans la continuité ; les mesures qu'elle propose sont relativement inchangées par rapport à l'existant,^{*} mais elle introduit deux modifications majeures.

La première modification concerne le relèvement de l'ambition environnementale de la PAC.

L'objectif est que la PAC participe davantage à la lutte contre le changement climatique et à la protection de la biodiversité et des ressources naturelles. Pour ce faire, la Commission européenne propose plusieurs éléments nouveaux :

- le renforcement des exigences du dispositif de *conditionnalité des aides*, en rendant obligatoires les trois pratiques agricoles (en outre, avec des définitions plus strictes, à savoir la rotation⁹ des cultures, le maintien des prairies permanentes et la mise en place d'infrastructures agroécologiques¹⁰) qui, durant la période 2014-2020, étaient facultatives et mises en œuvre uniquement par les agriculteurs qui voulaient toucher le paiement vert ;
- la suppression du *paiement vert* ;
- la création d'un *éco-régime*, au sein des mesures du premier pilier, visant à rémunérer des services rendus par certaines pratiques agricoles favorables à l'environnement et au climat (plus ambitieuses que les trois mesures du paiement vert). Cette mesure se veut simple et volontaire pour les agriculteurs, mais les États membres ont l'obligation de la leur proposer ;
- l'affectation d'un minimum de 40 % des aides de la PAC à des mesures consacrées aux objectifs liés aux changements climatiques et l'obligation faite aux États membres de flécher au minimum 30 % de leurs crédits FEADER sur des aides environnementales.

La Commission européenne exprime ainsi sa volonté de renforcer la cohérence de la PAC avec les politiques climatiques et environnementales qui font l'objet d'engagements au niveau international, et qui sont mises en œuvre dans divers programmes aux niveaux européen et national (par exemple l'initiative 4 pour 1 000, lancée par la France lors de la COP 21 et qui vise à accroître la teneur en matière organique des sols et la séquestration du carbone¹¹).

La seconde modification majeure concerne les modalités de mise en œuvre de la PAC avec l'obligation faite aux États Membres de mettre en place un Plan stratégique national (PSN).

Dans ce document, chaque État membre devra définir ses priorités et expliquer ses choix quant aux types d'aides, prédéfinies dans le règlement européen, qu'il mettra en œuvre sur son territoire.

A ce stade des discussions, que ce soit au niveau des États membres ou du Parlement européen, le principe d'élaborer un PSN n'a pas soulevé d'opposition majeure. C'est pourquoi chaque pays a commencé à réfléchir à la construction de son propre PSN de façon à pouvoir le présenter à la Commission européenne afin qu'elle le valide avant l'entrée en vigueur de la prochaine PAC.

Les objectifs fixés au PSN trouvent leur origine dans les cinq objectifs initiaux que le traité de Rome a énumérés en 1957. Mais le PSN doit aussi tenir compte des objectifs plus généraux, qui, à l'occasion de divers Traités, ont par la suite été donnés à l'Union européenne et qui s'appliquent à l'ensemble de ses politiques et de ses actions. Il s'agit de la promotion d'un niveau d'emploi élevé, de la protection

6. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_17_1939

7. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/MEMO_17_4842

8. Pour accéder au projet de règlement sur les plans stratégiques, suivre le lien : https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:aa85fa9a-65a0-11e8-ab9c-01aa75e-d71a1.0002.02/DOC_1&format=PDF, à celui sur le financement : https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:6cb59a1e-6580-11e8-ab9c-01aa75e-d71a1.0001.03/DOC_1&format=PDF et pour accéder à celui sur l'organisation des marchés agricoles, suivre [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018PC0394R\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018PC0394R(01)&from=EN)

9. La rotation des cultures qui est à l'échelle des parcelles, remplace la diversification, qui est à l'échelle de l'exploitation

10. Contrairement aux surfaces d'intérêt écologique, les infrastructures agroécologiques ne prennent pas en compte les surfaces exploitées avec des cultures fixant l'azote.

11. Voir le site officiel de l'initiative 4pour1000 sur : <https://www.4p1000.org/fr>

de l'environnement afin de promouvoir le développement durable, de la protection des consommateurs, des exigences de bien-être des animaux, de la protection de la santé publique ou de la cohésion économique, sociale et territoriale. Enfin le PSN doit aussi tenir compte de l'ouverture croissante des marchés agricoles, accélérée à partir des négociations dites de l'Uruguay Round à l'OMC¹².

Tous ces objectifs ont été rassemblés sous trois objectifs généraux, déclinés chacun en trois objectifs spécifiques auxquels s'ajoute un objectif transversal de modernisation.

Ce nouveau modèle de mise en œuvre des aides de la PAC est assorti d'un changement de logique dans le mode d'évaluation par la Commission européenne de ce que font les Etats membres. Au lieu, comme jusqu'à présent, de contrôler les moyens¹³ qu'ils mettent en œuvre, à l'avenir elle propose de contrôler les résultats du PSN, à partir de nombreux indicateurs de réalisation, de résultat et d'impact, avec le maintien de mécanismes de sanctions financières.

Pour aller plus loin
Fiche 13
La PAC aujourd'hui

Concernant plus précisément les dispositifs d'aides envisagés,* la Commission maintient dans le premier pilier les possibilités de verser des *aides couplées* à certaines productions agricoles, mais dans une moindre proportion qu'actuellement. Elle propose de poursuivre voire achever la *convergence interne* pour qu'aucun agriculteur reçoive comme *aide découplée* de base moins de 75 % de la moyenne nationale de son pays, contre 70 % actuellement. De même, elle propose de poursuivre la *convergence externe* pour réduire les écarts entre Etats membres des montants d'aides découplées versées aux agriculteurs. Sont également renforcés les *mécanismes de redistribution des aides* entre types d'exploitations puisque la Commission propose de rendre obligatoire, et non plus facultatif comme aujourd'hui, le versement du *paiement redistributif* pour les premiers hectares des exploitations, mais aussi le *plafonnement et la dégressivité des aides* à partir de certains montants perçus d'aides par bénéficiaire.

Enfin, les dispositifs du deuxième pilier de la PAC sont globalement inchangés, qu'il s'agisse des investissements, des outils de gestion des risques, de l'indemnité compensatoire de handicaps naturels et spécifiques (ICHN), des mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC) et des soutiens à l'agriculture biologique, des aides à l'installation des jeunes agriculteurs ou d'autres mesures de développement rural et local telles que le programme LEADER¹⁴. Néanmoins, la Commission européenne propose de réduire en règle générale d'environ 10 % la part des subventions européennes pour ces dispositifs, voire davantage sur certains.

■ QU'EST-CE QUE LE PSN PRÉCISÉMENT ?

Le Plan stratégique national (PSN) est une des deux modifications majeures proposées pour la réforme de la PAC par la Commission européenne.

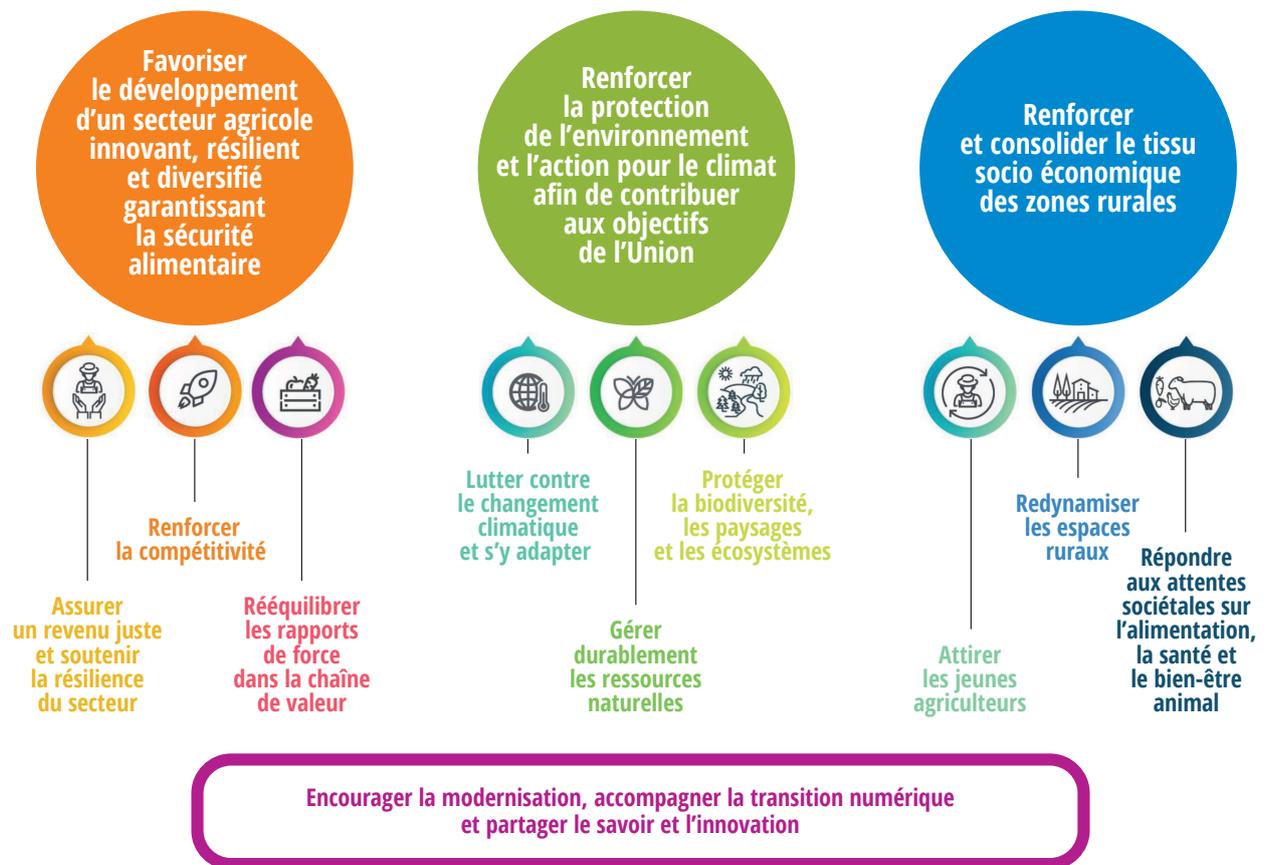
Elle consiste à rendre obligatoire pour chaque Etat membre l'élaboration d'un document, qu'il devra présenter à la Commission en vue de son approbation par cette dernière. Dans ce document unique, il est demandé de définir quels sont les besoins prioritaires par rapport aux trois objectifs de la réforme et d'expliquer les raisons pour lesquelles tel ou tel type d'aide sera mis en œuvre et avec quel budget.

Les trois objectifs généraux poursuivis par la réforme, sont chacun déclinés en trois objectifs spécifiques, auxquels s'ajoute un objectif de modernisation. Ils sont repris dans le graphique ci-après.

12. Pour plus de détail sur le cycle de l'Uruguay Round, voir le site de l'OMC en suivant https://www.wto.org/french/thewto_f/whatis_f/tif_f/fact5_f.htm

13. Actuellement la Commission européenne vérifie, essentiellement au moyen de contrôles sur place, si les Etats membres ont utilisé correctement les ressources mises à leur disposition par le FEAGA et le FEADER. Ainsi sur un échantillon de dossiers elle vérifie que les aides ont été correctement calculées, que les visites sur place prévues ont été faites, que les pièces justificatives sont conformes à la réglementation et pertinentes (par exemple l'usage d'une photo aérienne trop ancienne pour identifier les parcelles d'une exploitation agricole peut être refusée), etc.

14. LEADER est le programme européen, dans le FEADER, qui vise à soutenir des projets pilotes en zone rurale. Il donne aux territoires un cadre propice à l'émergence de projets collectifs suivant une logique ascendante.



En regard de ces dix objectifs, la Commission européenne demande à chaque Etat membre de réaliser un diagnostic de la situation de son secteur agricole, agroalimentaire, forestier et rural, assorti d'une analyse de ses forces et faiblesses d'une part, et des opportunités et des menaces identifiables, d'autre part, compte tenu d'un certain nombre de tendances qui se dégagent du contexte local, national, européen et mondial actuel. La France a réalisé ce diagnostic. Il est détaillé dans les dix premières fiches (une par objectif spécifique et une pour l'objectif transversal).

Sur la base de cet exercice, la Commission demande aux Etats membres d'identifier les besoins qui se dégagent pour répondre à la situation du secteur, puis de les hiérarchiser pour déterminer les actions à mener en priorité. La France a réalisé ce travail d'identification des besoins, détaillé dans les dix premières fiches, mais pas celui de les hiérarchiser.

Chaque Etat membre est ensuite invité à décrire sa stratégie d'intervention avec une description des mesures choisies (c'est à dire une définition des règles pour en bénéficier et l'indication du montant des budgets annuels affectés, en précisant, le cas échéant, la partie prise en charge par l'Etat membre), une description des résultats attendus sur des points précis fixés par la Commission, une description du système de gouvernance et de coordination avec les acteurs concernés, et une description des éléments contribuant à la simplification et à la réduction de la charge administrative pour les bénéficiaires.

La proposition de la Commission conserve les aides déjà existantes dans le premier et le deuxième pilier, avec toutefois des modifications proposées au titre de l'ambition environnementale (notamment l'introduction de l'éco-régime). Les Etats membres sont tenus de choisir les mesures qu'ils souhaitent mettre en œuvre dans ce cadre imposé.



NB : la taille des cases n'est pas corrélée au niveau de l'allocation des montants dédiés.

A cela s'ajoute l'obligation de faire réaliser une évaluation a priori de la cohérence du PSN au regard des objectifs, des moyens humains et financiers et des procédures qui seront mises en place pour le suivi du PSN, assortie d'une évaluation de l'impact environnemental du PSN.

Enfin une description de la consultation des parties prenantes sera ajoutée au PSN, avant sa transmission à la Commission européenne.

■ UNE NÉGOCIATION EN COURS

A la suite de la diffusion par la Commission européenne au printemps 2018 de ses propositions pour la période 2021-2027, à la fois sur le budget européen et sur la réforme de la PAC, les discussions se sont engagées à divers niveaux.

Pour aller plus loin
 Fiche 11
 Le processus de décision à Bruxelles

Compte tenu du processus de décision à Bruxelles,* trois négociations sont à poursuivre en parallèle au niveau européen :

- la première, entre les Chefs d'Etat et de Gouvernement, vise à fixer à l'unanimité, une fois que le Parlement européen l'aura lui-même adopté, le budget européen pour la période 2021-2027, ainsi que sa répartition entre les différentes politiques européennes communes, dont la PAC ;
- la deuxième, au sein du Conseil des ministres de l'agriculture des Etats membres, porte sur les trois projets de règlements de réforme de la PAC ;
- la troisième se situe au sein du Parlement européen puisque les nouveaux élus ont décidé de réexaminer certaines parties des trois rapports (une par projet de règlement) que la commission de l'agriculture du précédent Parlement européen avait adoptés, mais sur lesquels le Parlement dans son ensemble n'avait pas encore voté.

A l'issue des trois négociations mentionnées ci-dessus, un accord entre les trois institutions européennes concernées (la Commission européenne, le Conseil et le Parlement) permet l'adoption définitive des trois règlements de réforme de la PAC.

Compte-tenu du renouvellement des députés européens en juillet 2019, à la suite des élections du mois de mai précédent, et de l'entrée en fonction de la nouvelle Commission européenne le 1^{er} décembre 2019, mais aussi des délais de négociation pour le budget européen comme pour les règlements de la PAC, il est apparu nécessaire de reporter l'entrée en vigueur de la nouvelle PAC au-delà de la date du 1^{er} janvier 2021, initialement prévue. Pour cette raison, un règlement transitoire pour l'année 2021 a été présenté par la Commission européenne le 31 octobre dernier, de façon à ce que la nouvelle PAC entre en vigueur au 1^{er} janvier 2022.

Pendant ce temps, le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, en lien avec les autres ministères impliqués dans cette politique d'une part, et les Régions d'autre part, concernées du fait qu'elles sont et seront responsables de la mise en œuvre de certaines mesures de la PAC, mène une concertation très ouverte avec toutes les parties prenantes afin de pouvoir transmettre à la fin de l'année 2020 son PSN à la Commission européenne. En effet, comme le stipule le projet de règlement européen, cette dernière demande aux Etats membres de lui transmettre pour approbation leur PSN un an avant l'entrée en vigueur de la prochaine PAC.

Cet ensemble de négociations est repris dans la frise chronologique prévisionnelle suivante :

CALENDRIER DE MISE EN PLACE DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE 2021-2027

		Fixation du budget européen sur la période 2021-2027 avec répartition de ce budget entre les différentes politiques européennes → Échéance : accord le 18-19 juin 2020 au plus tard	De juin à septembre 2020	À partir du 16 octobre 2020	Année 2021	1^{er} Janvier 2022		
		Les ministres européens de l'Agriculture négocient sur les 3 projets de règlements de réforme de la PAC afin d'en dégager les orientations → Échéance : fin juin 2020	Adoption définitive des 3 règlements de réforme de la PAC	Paiement du 1 ^{er} pilier avec ce nouveau budget			Règlement transitoire	Mise en place de la nouvelle PAC
		Réexamen de certaines parties des 3 projets de règlements → Échéance : fin juin 2020						
	Février 2020	Juin 2020	Jusqu'à fin septembre 2020	Octobre 2020	Fin 2020			
	Lancement du débat public	Conclusions du débat public	Rédaction du PSN provisoire	Consultation du public sur ce PSN provisoire	Transmission du PSN à la Commission européenne			
Janvier 2020 - Évaluation ex ante et évaluation environnementale stratégique - Décembre 2020								

■ LA POSITION FRANÇAISE DANS LA NÉGOCIATION

Pour la France, il est essentiel que la PAC reste vraiment une politique commune, autrement dit qu'elle repose sur un socle de règles et d'exigences qui s'appliquent à tous les agriculteurs européens et que soit renforcée la cohérence de ce socle avec les autres politiques menées à l'échelle européenne. En cela, la France prend ses distances à l'égard de ceux qui, à l'occasion de cette réforme, seraient tentés par une renationalisation de la PAC. Elle veut faire du PSN une réelle opportunité. En effet plus les marges de manœuvre pour l'écriture du PSN seront limitées au niveau de la réglementation européenne, moins seront importants les risques de différences dans la mise en œuvre de la PAC par les Etats membres (par exemple l'« éco-régime » pourrait ne pas être proposé par certains Etats membres s'ils n'ont pas l'obligation de le faire, ce qui créerait une distorsion).

Par ailleurs, la France demande, aux côtés d'un certain nombre d'États membres, le maintien des moyens financiers de la PAC pour les 27 Etats membres restants, après le départ du Royaume-Uni. Cette demande forte se justifie par la conviction que la PAC est, et doit rester, au cœur du projet européen, car elle constitue un symbole d'une Europe qui protège et qui apporte des solutions aux préoccupations des citoyens, à commencer par celle d'accéder dans des quantités suffisantes à une nourriture sûre, saine et produite dans des conditions durables.

Plus précisément, la France a rendu publique* en décembre 2018 sa position¹⁵ articulée autour de six points :

- un socle de règles fortes et communes qui s'appliquent à tous les agriculteurs européens ;
- un renforcement des aides couplées et des programmes sectoriels pour accompagner la transformation des secteurs agricole, agroalimentaire et forestier afin de créer plus de valeur et de mieux la partager entre les différents acteurs ;
- des moyens pour permettre à tous les agriculteurs de réaliser la transition agroécologique ;
- des outils de prévention et de gestion des crises de marché, plus souples et surtout plus réactifs pour protéger les agriculteurs contre les risques climatiques, sanitaires et économiques ;
- des dispositifs renforcés en faveur des territoires ruraux, qui protègent notamment les zones défavorisées (en particulier la montagne) et les plus éloignées (départements d'Outre-mer) et assurent le renouvellement des générations et la vitalité des zones rurales en favorisant la création d'emplois et l'accompagnement des nouveaux agriculteurs ;
- une PAC plus simple à tous les niveaux, plus lisible et plus compréhensible pour tous, agriculteurs comme citoyens.

Pour aller plus loin

Fiche 15
La position de
négociation de
la France pour la PAC
post 2020

15. <https://agriculture.gouv.fr/la-position-francaise-sur-la-negociation-de-la-politique-agricole-commune-apres-2020>

2 **PORTRAIT DE LA FRANCE AGRICOLE ET FORESTIÈRE¹**

■ UN TERRITOIRE FRANÇAIS LARGEMENT AGRICOLE ET FORESTIER

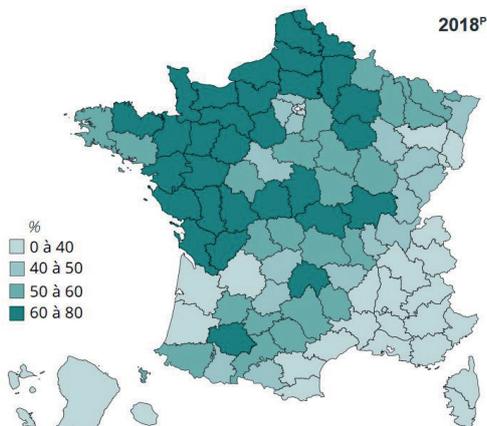
Pour aller plus loin
 Fiche 25
 Le foncier

Avec un peu plus de 29 millions d'hectares consacrés aux activités agricoles, la France est le premier pays agricole européen. L'agriculture occupe 54 % du territoire métropolitain. Toutefois la surface agricole utilisée² a tendance à diminuer depuis les années 50. Entre 2006 et 2015 ce recul a été chiffré à 66 000 hectares en moyenne par an, qui deviennent des sols artificialisés au bénéfice d'autres activités économiques et de transport, mais aussi des sols naturels (friches et espaces boisés).*

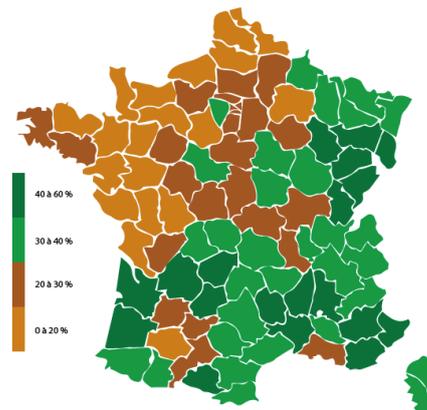
L'importance de l'agriculture est différente selon les départements, comme l'illustre la carte de gauche. Dans le quart Nord-Ouest de la France la surface agricole utilisée dépasse souvent 60 % de la surface du département, en revanche dans le Sud et l'extrême Est, elle est inférieure à 40 % et tombe même à moins de 15 % dans les Alpes Maritimes et le Var.

TERRITOIRE AGRICOLE

Part de la SAU dans la surface totale
 moyenne
 France métropolitaine : 52,2 %
 France : 45,2 %



TAUX DE BOISEMENT PAR DÉPARTEMENT



La surface de la forêt progresse de 0,7 % par an. En 2015 elle atteignait, avec 17 millions d'hectares, 30 % du territoire métropolitain (dont plus de 80 % fait l'objet d'une activité sylvicole) avec une importance globalement plus marquée dans la moitié Sud de la France (à l'exception des départements des Bouches-du-Rhône, Gers, Haute-Garonne, Lot-et-Garonne et Tarn-et-Garonne) et à l'Est comme l'illustre la carte de droite.

1. <http://agreste.agriculture.gouv.fr/publications/graphagri/>

2. C'est à dire les espaces cultivés et les surfaces en herbe, donc sans compter les landes, les friches et la surface des bâtiments agricoles

A cette surface, s'ajoutent 8,3 millions d'hectares de forêts tropicales, dans les 5 départements d'outre-mer, dont 97 % en Guyane.

■ LA FRANCE PREMIER PAYS AGRICOLE DE L'UNION EUROPÉENNE

Première puissance agricole de l'UE au regard de sa surface agricole, la France est le 1^{er} producteur européen de céréales, 1^{er} producteur européen de semences, dispose avec 19 millions de bovins du 1^{er} cheptel européen (dont 3,6 millions de vaches laitières ce qui lui permet de collecter 16 % du lait européen). La France est également le 1^{er} producteur européen de viande bovine, le 1^{er} producteur européen de sucre de betteraves, le 1^{er} producteur européen de banane, le 1^{er} producteur mondial de lin pour la fibre, le 2^e producteur mondial de vins, le 2^e producteur européen de lait de beurre et de fromages de vache, le 3^e producteur européen de volailles, le 4^e producteur européen de fruits, le 5^e producteur européen de légumes et le 5^e producteur mondial de blé.

Une production réalisée par un nombre d'exploitations qui baisse, pour les petites et moyennes

En 2016, date de la dernière enquête réalisée par le ministère chargé de l'agriculture, la France métropolitaine comptait 437 000 exploitations agricoles. Leur nombre a baissé de plus de la moitié en 30 ans et actuellement la réduction suit un rythme de - 1,9 % par an. Ce phénomène dépend toutefois de la taille des exploitations.

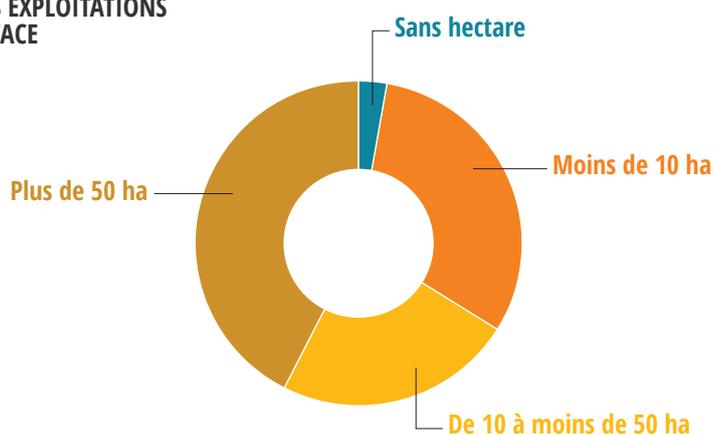
Si on les classe en trois catégories en fonction de leur chiffre d'affaires annuel :

- les « petites exploitations » en dessous de 25 000 €. Elles représentent 33 % de l'ensemble des exploitations françaises, mais occupent moins de 7 % de la Surface agricole utile (SAU) et réalisent ensemble moins de 2 % du chiffre d'affaires de la Ferme France ;
- les « exploitations moyennes » entre 25 000 € et 100 000 €. Elles représentent 26 % de l'ensemble des exploitations, occupent 16 % de la SAU et réalisent ensemble 11 % du chiffre d'affaires de la Ferme France ;
- les « grandes exploitations » au-dessus de 100 000 €. Elles représentent 41 % de l'ensemble des exploitations, occupent 77 % de la SAU et réalisent ensemble 87 % du chiffre d'affaires de la Ferme France.

Entre 2010 et 2016, s'est opérée une baisse de 4 % par an du nombre des petites et moyennes exploitations et une augmentation de 2 % des grandes.

Si on regarde la taille non plus d'un point de vue économique mais d'un point de vue des surfaces, on retrouve en 2016, pour toute la France (départements d'Outre-mer y compris) la même répartition des exploitations selon la taille avec 33,5 % en dessous de 10 hectares, 25,5 % entre 10 et 50 hectares et 41 % au-dessus de 50 hectares comme l'illustre le graphique suivant.

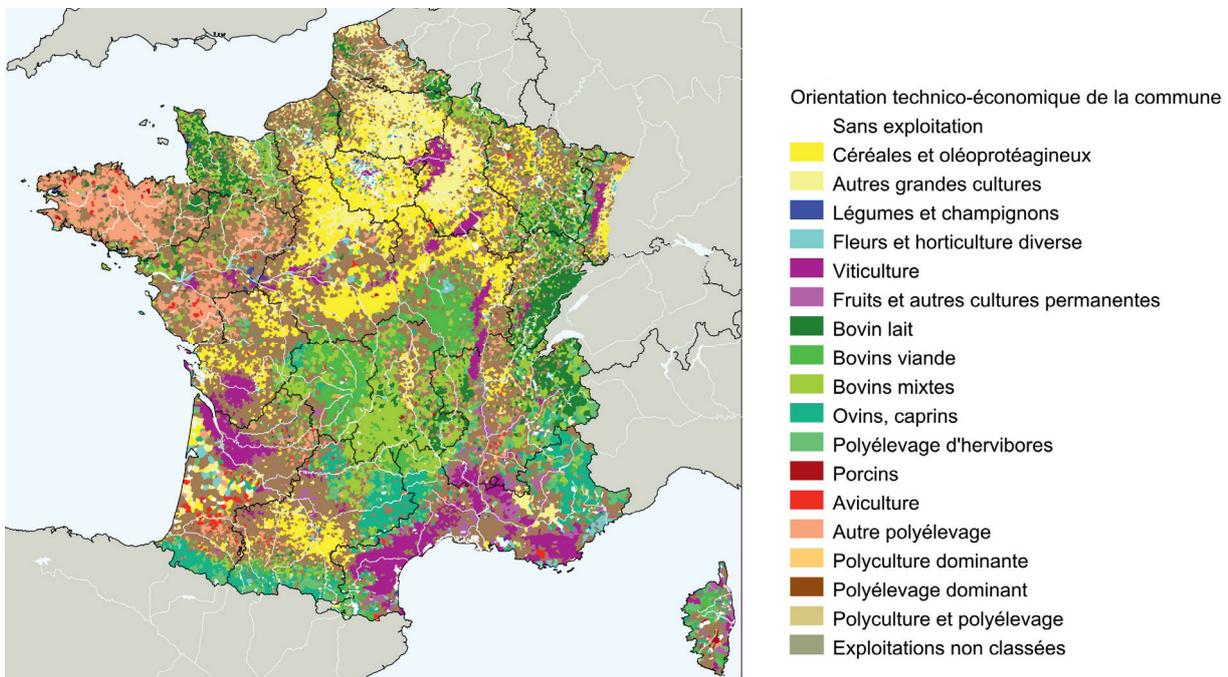
RÉPARTITION DES EXPLOITATIONS SELON LEUR SURFACE



■ UNE PRODUCTION AGRICOLE QUI RESTE DIVERSIFIÉE

Comme l'illustre la carte suivante, lorsque l'on classe les exploitations agricoles en 18 catégories en fonction de leur activité dominante (appelée « orientation technico-économique »), et que l'on regarde par commune la catégorie qui domine, on voit apparaître la diversité de la ferme France et la répartition géographique des grands bassins de production. A titre d'exemple, on voit en jaune pâle et en jaune soutenu l'importance des grandes cultures (céréales, colza, tournesol, betteraves, protéagineux) qui débordent au-delà du bassin parisien vers les Hauts-de-France, le Centre-Val de Loire et le Grand-Est ainsi que la culture du maïs dans le Sud-ouest et l'Alsace. Ou encore dans les divers tons de vert, on voit la concentration des élevages de bovins notamment en Normandie, et dans les zones de montagne (Massif central, Pyrénées, Alpes, ...).

EXPLOITATIONS AGRICOLES : ORIENTATION TECHNO-ÉCONOMIQUE PAR COMMUNE



Cette diversité se retrouve aussi dans les produits élaborés. Et la France est fière de ses 484 appellations d'origine protégée / appellations d'origine contrôlée (dont 363 en vins, 50 en produits laitiers, essentiellement fromages, 50 en fruits, légumes, huiles d'olive etc., et 21 en boissons spiritueuses, cidres et poirés), de ses 252 indications géographiques protégées (dont 142 agroalimentaires et 74 viticoles), de ses 434 labels rouges et de sa spécialité traditionnelle garantie (moules de bouchots), sans oublier ses centaines de variétés de fromages et de produits alimentaires divers.

Cette diversité se matérialise aussi dans le dynamisme de l'agriculture biologique, qui est en pleine croissance. Fin 2018, elle représentait 7,5 % de la SAU française (contre un peu moins de 4 % en 2012) et atteignait 2 millions d'hectares. Sur la base des chiffres de la Commission européenne en 2017, la France avec 1,7 million d'hectares, occupait la troisième place derrière l'Espagne et l'Italie (pour 50 000 hectares d'écart) et devant l'Allemagne.

... Malgré des décennies de spécialisation et d'intensification

Sur longue période chacun s'accorde à penser que les aides PAC ont accompagné le mouvement de spécialisation et d'intensification des modes de production. En 2016, cinq exploitations sur dix sont spécialisées en production végétale (au sens où elles n'ont aucune production animale) contre quatre sur dix en 2000.

Entre 2010 et 2016, la baisse du nombre d'exploitations est plus marquée dans l'élevage. Ainsi l'élevage porcin et avicole comme l'élevage en bovins mixtes (lait et viande) recule de 27 %, suivi par les exploitations regroupant culture et élevage (- 23 % sur la période) ou encore par les élevages d'ovins (- 21 %) et enfin par l'élevage laitier (- 18 % sur la période). Parmi les productions végétales, si sur la période le nombre d'exploitations spécialisées en grandes cultures progresse de 3 %, en revanche le recul est de 32 % en production fruitière et de 7 % en viticulture.

... Qui se traduisent par des tensions sur les ressources naturelles et la biodiversité

Au regard du changement climatique, l'agriculture et la forêt sont responsables de 16 % des émissions de Gaz à Effet de Serre (GES). Le secteur agricole français est le premier émetteur global au niveau européen de manière logique en raison de la taille du secteur relativement aux autres pays européens. Si on divise ces émissions de GES par la valeur de la production agricole ou par la taille du cheptel, les résultats relatifs que l'on obtient placent la France respectivement au 18^e rang européen et au 24^e rang. Ce classement montre que les pratiques agricoles françaises sont plus efficaces d'un point de vue climatique que celles d'autres agricultures européennes.

L'agriculture est émettrice directe du fait de l'élevage et indirecte du fait de l'utilisation d'engrais et pesticides de synthèse. La réduction de l'usage des intrants d'origine chimique passe notamment par leur substitution, par des apports de matière organique d'origine animale ; ce qui suppose de conforter les exploitations de polyculture-élevage et de recréer des synergies entre exploitations de grandes cultures et d'élevage dans les territoires. L'agriculture peut aussi contribuer à atténuer les effets du changement climatique au travers de la captation de carbone dans les sols. Ce phénomène de captation de carbone est particulièrement important dans les prairies permanentes car la végétation en poussant utilise le gaz carbonique de l'air pour le convertir en matière organique. Quand elle meurt, cette matière organique s'accumule dans le sol. Si la prairie est labourée, la matière organique est dégradée par l'oxygène de l'air et une partie du carbone stocké redevient du gaz carbonique. C'est pour cela que la PAC a pris des mesures pour éviter le retournement (labour) des prairies. Après une baisse continue depuis 1970, les surfaces toujours en herbe tendent à se stabiliser en France depuis 2014.

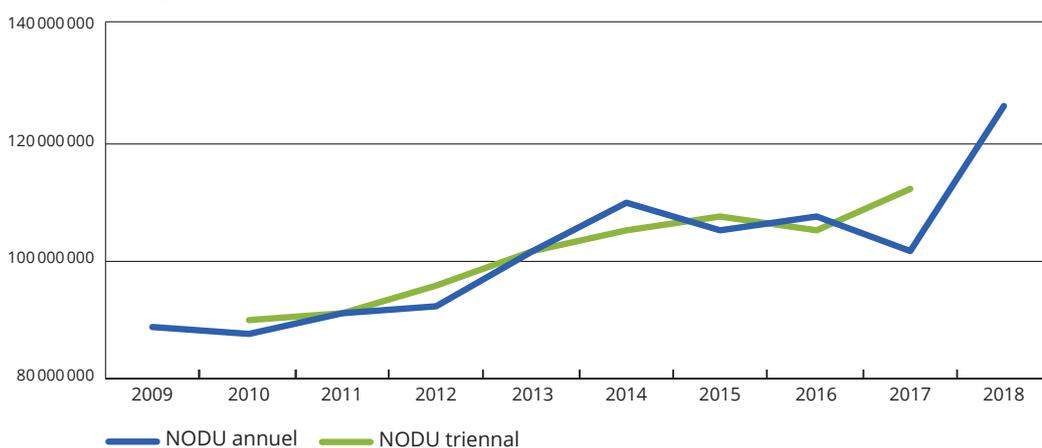
Un tiers des masses d'eau superficielles (38 %) et des masses d'eaux souterraines (31 %) sont affectées par des pollutions diffuses d'origine agricole*. Si la situation s'améliore pour les nitrates, les orthophosphates et les pesticides, la situation reste critique dans certains territoires.

La consommation de fertilisants a baissé, tandis que celle des pesticides, après avoir enregistré une baisse entre 1980 et le début des années 2000, s'est accrue depuis 2010 et reste à un niveau élevé (progression de 25 % du « nombre de doses unitaires » entre 2009-2011 et 2016-2018) pour les usages agricoles. En quantité de substance active ramenée à l'hectare, la France se situe au neuvième rang européen.*

Pour aller plus loin
 Fiche 21
 La qualité et la quantité de l'eau en France

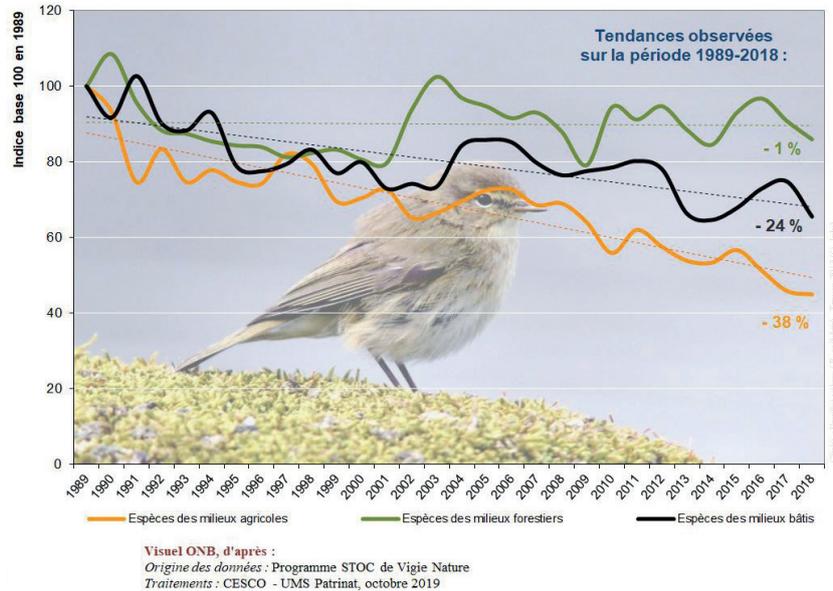
Pour aller plus loin
 Fiche 20
 Les produits phytosanitaires

NODU usages agricoles (en ha)



La biodiversité continue à reculer dans les espaces agricoles. A titre d'exemple, le graphique ci-dessous donne l'évolution de l'abondance des oiseaux communs spécialistes dans divers milieux (agricoles, forestiers et bâtis).

EVOLUTION DE L'ABONDANCE DES POPULATIONS D'OISEAUX COMMUNS SPÉCIALISTES EN FRANCE MÉTROPOLITAINE

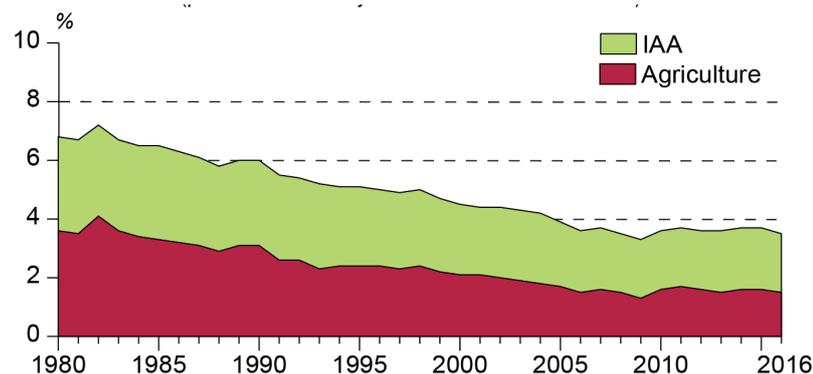


Parallèlement, l'artificialisation des sols a continué de progresser, de 1,4 % par an entre 2006 et 2015. Ce phénomène est source de destruction directe d'habitats naturels par conversions de terres auparavant agricoles, naturelles ou forestières en surfaces urbanisées ou utilisées pour le développement des infrastructures (48 % des surfaces artificialisées sont goudronnées). Elle réduit aussi le potentiel de captation de carbone par les sols non artificialisés (agricoles et forestiers) en diminuant leurs surfaces.

■ UNE IMPORTANCE ÉCONOMIQUE DU SECTEUR AGROALIMENTAIRE QUI VA BIEN AU-DELÀ DE SA PART DU PIB

La contribution de l'agriculture et des industries agroalimentaires (IAA) au produit intérieur brut (PIB) de la France a fortement décliné jusqu'au milieu des années 2000 pour atteindre un palier autour de 3,6 % (avec respectivement 1,5 % pour l'agriculture et 2,1 % pour les IAA).

L'AGRICULTURE ET LES IAA DANS LE PRODUIT INTÉRIEUR BRUT



Cette contribution est sans commune mesure avec l'ampleur de sa part dans les exportations. En effet au sein des exportations françaises de biens, services et négoce international qui se sont élevées à 751,2 milliards € en 2018³, les exportations agroalimentaires ont représenté 62,342 milliards €, soit près de 8,3 %. Le poids de l'agriculture et des IAA dans les exportations françaises est donc 2,3 fois plus important que leur poids dans le PIB de la Nation. A ce titre, le secteur agricole et agroalimentaire est l'une des principales forces du commerce extérieur français. Par ailleurs l'importance des exportations comparées aux importations en fait le troisième excédent, à 6,5 Md € en 2018, derrière le secteur aéronautique et spatial et la chimie. Cet excédent est très concentré sur quelques produits, en particulier par ordre d'importance décroissante les vins et champagnes, les céréales et les eaux de vie et alcools.

Néanmoins, depuis le début des années 2010 et jusqu'en 2017, ce solde s'est progressivement réduit. En ligne avec les évolutions générales de son commerce international*, la France connaît un recul marqué de ses parts de marché à l'export dans le secteur agricole et agroalimentaire depuis 15 ans, en particulier à destination de l'Union européenne, alors que ses principaux concurrents européens ont mieux résisté, en particulier l'Allemagne. Selon la direction générale du Trésor⁴ : « ce recul résulte surtout d'un déficit de compétitivité, qui expliquerait plus de 70 % de la réduction du solde, et dans une moindre mesure d'un positionnement moins favorable sur les marchés porteurs. Ce manque de compétitivité est patent dans le secteur des produits transformés. Le coût du travail dans l'industrie agroalimentaire est plus élevé et a augmenté plus vite que chez ses principaux concurrents européens depuis les années 2000 [...]. Sans qu'on puisse pour l'instant préciser leur ampleur respective, d'autres facteurs ont pu contribuer à une moindre compétitivité, à la fois pour les industries agroalimentaires et pour le secteur agricole : la taille des exploitations agricoles, le niveau élevé de la fiscalité sur la production, les réglementations environnementales, un manque d'intégration des filières (entre l'amont et l'aval), ou encore l'inadéquation de certaines productions françaises à la demande internationale ». A ces facteurs mis en avant par le Trésor, on peut ajouter le soutien accordé par l'Allemagne à son agriculture au travers du développement des énergies d'origine agricole.

Pour aller plus loin
Fiche 16
Les accords
commerciaux

■ LA FORÊT, UNE CHANCE POUR LA FRANCE, DONT IL FAUT SE SAISIR

La forêt et le bois absorbent plus de 20 % d'émissions de carbone. A ce titre ils sont un des piliers de la transition vers une économie décarbonée⁵ française. La France a la chance d'être un des pays de l'Union européenne les mieux dotés de cette ressource renouvelable, puisqu'elle se situe au 4^e rang, derrière la Suède, la Finlande et l'Espagne.

Les entreprises qui composent cette filière « forêt-bois » ont des statuts très divers, allant des propriétaires forestiers, acteurs essentiellement patrimoniaux, à des entreprises industrielles qui sont tournées vers leurs différents marchés (construction, emballage, énergie, chimie, ameublement, etc.), en passant par les experts forestiers, les exploitants forestiers et les coopératives qui assurent le trait d'union entre la ressource nationale (résineux, feuillus) et les besoins industriels, dans le respect d'une gestion durable. La filière représente près de 400 000 emplois directs et indirects au sein des 60 000 petites, moyennes et grandes entreprises réparties sur l'ensemble de l'hexagone, essentiellement en milieu rural. Les activités couvrent une palette très large d'activités : bois bruts, produits de sciage, placages et panneaux, pâtes de bois, papiers et cartons, meubles et sièges et enfin tous les autres produits (comme le liège, les piquets, les produits de tonnellerie, etc.). La compétitivité de chacune de ces activités est fortement influencée par celle de son amont et de son aval.

Pour l'ensemble de cette filière, la balance commerciale est déficitaire. Les importations fluctuent fortement depuis 2000 : entre 14 et 17 milliards €, tandis que les exportations sont passées d'un peu plus de 10 milliards à 9,5 milliards €, générant ainsi en 2018 un déficit de 6,8 milliards €, en hausse de 6,4 % sur un an.

3. voir page 9 sur www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/b78e55a8-45d1-4c06-93ea-75162d2734cc/files/28b2e97b-cbc9-4fef-becf-550292cb1074

4. www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/2018/10/16/tresor-eco-n-230-comment-expliquer-la-reduction-de-l-excedent-commercial-agricole-et-agro-alimentaire

5. C'est à dire une économie qui n'émet pas plus de gaz à effet de serre qu'elle n'en consomme et cesse donc de peser négativement sur le changement climatique.

La gestion durable des forêts françaises apporte des services économiques, sociaux et environnementaux, qui bénéficient à tous les citoyens (stockage de carbone, préservation de la qualité de l'eau et de la biodiversité, protection contre les risques naturels, cadre de vie et bien-être...). La prise en compte de ces services écosystémiques rendus par la forêt et le bois est aujourd'hui indispensable car le principe selon lequel « la vente du bois paye le coût de la gestion de la forêt », qui a prévalu dans les années 1980-1990, atteint ses limites aujourd'hui.

Enfin, le potentiel de cette filière reste important à l'échelle de la France, notamment en matière de contribution à la transition vers une économie décarbonée, dès lors que la récolte totale représente aujourd'hui seulement environ 50 % du volume produit naturellement en forêt chaque année. Un des freins reste la mise en gestion durable de parcelles forestières aujourd'hui peu ou non gérées.

■ L'AGRICULTURE ET LA FORÊT AU CŒUR DE LA COHÉSION TERRITORIALE ET SOCIALE

L'agriculture et la forêt restent un catalyseur d'activités dans le monde rural ; elles pourraient même le devenir encore plus à l'avenir, sous l'effet de la relocalisation de certaines productions dans le cadre du développement d'une économie biosourcée et circulaire⁶.

Pour l'instant, en moyenne la croissance du PIB par habitant des départements ruraux, décroche de celle des départements urbains même si le taux d'emploi en zone rurale reste supérieur à la moyenne nationale.

Cela étant, comme l'illustre la carte du Commissariat général à l'Égalité des Territoires, qui catégorise les campagnes françaises, les situations ne sont pas les mêmes pour les « campagnes des villes », les « campagnes agricoles et industrielles » ou les « campagnes vieilles et à très faible densité ».

Typologie des campagnes françaises

Campagnes des villes, du littoral et des vallées urbanisées

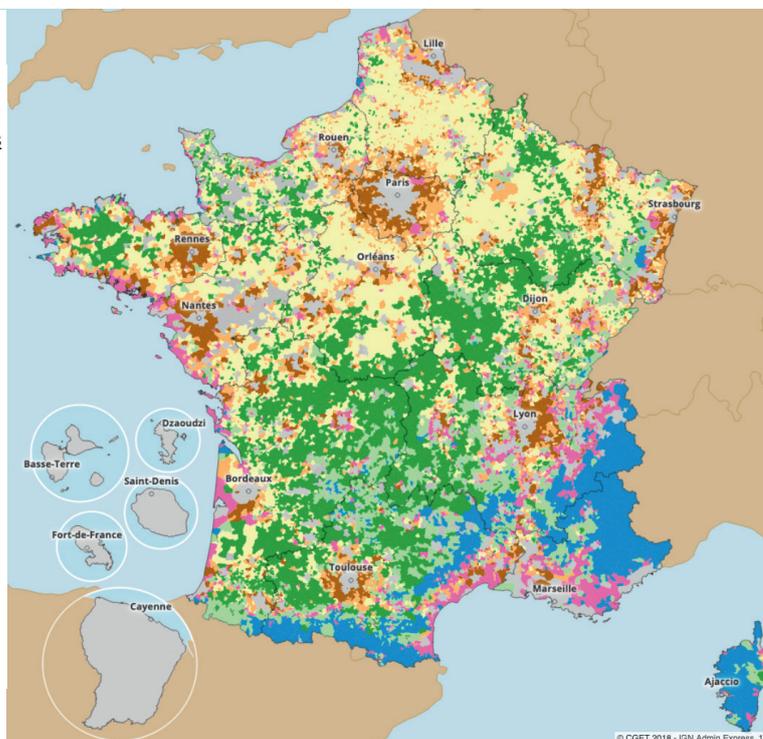
- Densifiées en périphérie des villes, à très forte croissance résidentielle et à économie dynamique
- Diffuses en périphérie des villes, à croissance résidentielle et dynamique économique diversifiée
- Densifiées du littoral et des vallées, à forte croissance résidentielle et à forte économie présentielle

Campagnes vieilles à très faible densité

- A faibles revenus, économie présentielle et agricole
- A faibles revenus, croissance résidentielle, économie présentielle et touristique
- A faibles revenus, croissance résidentielle, économie présentielle et touristique. Très fort éloignement des services d'usage courant

Campagnes agricoles et industrielles

- Sous faible influence urbaine
- Hors champ (unités urbaines > 10 000 emplois)



6. On entend par économie biosourcée le fait d'utiliser des matériaux renouvelables issus de la biomasse d'origine animale ou végétale plutôt qu'issus des produits fossiles comme le pétrole, quant à l'économie circulaire elle signifie le fait qu'aussi bien les co-produits, les déchets que les produits arrivés en fin de vie sont utilisés pour fabriquer de nouveaux produits, ce qui limite la consommation et le gaspillage des ressources ainsi que la production de déchets (par opposition au modèle : extraire, fabriquer éventuellement avec déchets, consommer, jeter).

En outre, à l'exception de quelques territoires isolés, les agriculteurs ont perdu leur place majoritaire dans le milieu rural au profit d'une population qui vit à la campagne mais travaille en ville. Cette situation s'accompagne de problèmes de cohabitation entre des personnes qui n'ont pas du tout le même imaginaire et pour lesquelles l'usage du territoire ne répond pas aux mêmes aspirations.

L'objectif de la PAC d'assurer des prix raisonnables au consommateur européen a été atteint, ce qui a été un facteur de cohésion sociale.

Cela a été atteint au début de la PAC grâce au soutien à la production, qui a permis d'éviter les pénuries puis d'atteindre l'autosuffisance, et par la suite grâce à la mise en place des aides au revenu des agriculteurs, se substituant à la rémunération attendue du marché.

La répartition des gains de productivité à l'intérieur de la chaîne de valeur ne s'est pas réalisée au profit de l'amont agricole dans un contexte où le rapport de force dans les filières entre producteurs (450 000), transformateurs (17 000) et distributeurs (7) ne s'est pas faite en leur faveur.

■ DES POINTS DE VIGILANCE SUR LE RENOUVELLEMENT DES AGRICULTEURS

Des chefs d'exploitation dont l'âge moyen est de 52 ans

Pour aller plus loin
 Tableau n°3
 Fiche 14
 Les aides pour qui
 et comment ?

Sur les 907 080 personnes qui vivent et travaillent dans les exploitations agricoles françaises (hexagone plus DOM), 39 % sont des chefs d'exploitation, 15 % de la main d'œuvre familiale et 36 % de la main d'œuvre salariée.*

La France est confrontée au vieillissement de sa population agricole, avec un âge moyen des exploitants de 52 ans, supérieur à l'âge moyen des actifs en France, qui est de 40,5 ans. En revanche la population salariée est nettement plus jeune (19 % des salariés en CDI et 45 % des CDD et saisonniers ont moins de 30 ans). En 2016 il y avait plus de 44 % des chefs d'exploitations qui étaient âgés de plus de 55 ans et seulement 8 % de moins de 35 ans. Cette situation est plus favorable que celle de l'Espagne (respectivement 56,5 % et 3,8 %) mais beaucoup moins que celle de la Pologne très dynamique (respectivement 38,4 % et 10,2 %). Quant à l'Allemagne elle fait face à une situation intermédiaire avec à la fois moins de chefs d'exploitation de plus de 55 ans (39,5 %) mais aussi moins de jeunes chefs d'exploitations (7,4 %). En termes de renouvellement générationnel, on constate qu'un exploitant sur trois qui arrête son activité n'est pas remplacé et depuis les années 2000, les entrées dans la profession stagnent autour de 13 000 par an.*

Pour aller plus loin
 Fiche 19
 L'installation en
 agriculture et le
 renouvellement
 générationnel

Avec des difficultés de revenu persistantes malgré les aides

Il convient de rappeler que les exploitations agricoles sont des entreprises dont l'activité génère un résultat (un bénéfice, lorsqu'il est positif ou un déficit, s'il est négatif). Pour se rémunérer, l'exploitant agricole doit effectuer des retraits d'argent (les prélèvements privés), y compris lorsque le résultat est faible voire négatif. **Il ne faut donc pas confondre le résultat de l'exploitation avec un revenu de salarié.**

Le revenu agricole⁷ français se place au cinquième rang européen, il est aussi un de ceux qui progressent le moins vite en Europe. Si le revenu agricole français reste disparate en fonction des orientations des exploitations et des territoires, même si les écarts se resserrent, le phénomène marquant de la dernière décennie reste la fluctuation importante des revenus liée à la forte volatilité des prix des produits agricoles.

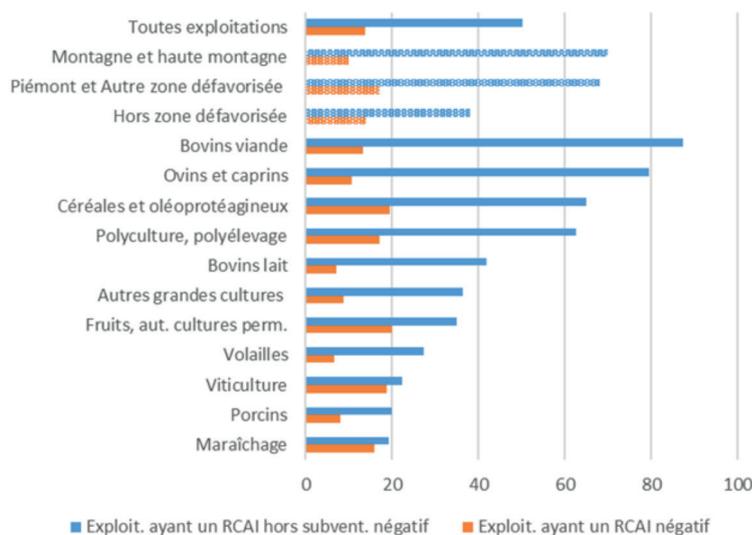
7. Le revenu agricole s'obtient en retirant de la valeur de la production agricole (c'est à dire les recettes liées à la vente et les augmentations de stocks comme par exemple la naissance d'un veau pas encore vendu) les consommations intermédiaires (engrais, semences, produits de traitements, carburants etc.) les impôts à la production, l'amortissement des matériels et bâtiments, les salaires versés, les loyers et intérêts payés et en ajoutant les aides. Ce revenu sert à rémunérer d'une part le travail de l'exploitant agricole et des travailleurs familiaux non-salariés et d'autre part à financer l'achat de terres et les investissements. Le revenu agricole n'est donc pas comparable à un revenu salarié et ne reflète pas le revenu disponible de l'agriculteur, qui peut comprendre d'autres sources de revenus. En 2017 il était de 29 100 euros par unité de travail agricole non salarié, ce qui le plaçait en 5^e position.

Pour aller plus loin

Fiche 1
 Soutenir les revenus agricoles

Les aides de la PAC soutiennent fortement le revenu agricole en France. Sans elles, près de 50 % des exploitations agricoles auraient un revenu courant avant impôt négatif. Toutes aides cumulées, ce sont désormais les filières d'élevage de ruminants et de polyculture-élevage qui reçoivent le plus d'aides PAC par exploitation, particulièrement dans les zones défavorisées et pour les élevages extensifs à l'herbe.

PART DES EXPLOITATIONS AYANT UN REVENU COURANT AVANT IMPÔT NÉGATIF, AVEC ET HORS SUBVENTIONS D'EXPLOITATION par orientation en %



Toutes les voies de diversification contribuent à améliorer le revenu agricole. Le poids de l'endettement et la part des charges d'investissement restent une caractéristique des exploitations agricoles françaises.

L'analyse du revenu agricole ne peut être disjointe du fait que le rapport de force déséquilibré pour l'agriculture a conduit à une baisse de la part de la valeur ajoutée de l'agriculture dans la consommation alimentaire (elle représente 15 % de la dépense alimentaire des ménages). Dans ce contexte le prix perçu ne suffit pas toujours à couvrir le coût de production, et certaines industries de transformation ont dû réduire leurs marges. Cela a été un des objectifs structurants des Etats généraux de l'alimentation, et des dispositifs qui les ont suivis, que de permettre un meilleur partage de la valeur entre les acteurs des filières : incitation au regroupement de l'offre, inversion de la contractualisation (faisant de l'agriculteur, et non plus de l'acheteur, celui qui propose le contrat), élargissement du dispositif relatif à l'interdiction de prix abusivement bas, etc.

3

QUELS SONT LES ENJEUX QUI DÉCOULENT DE CE DIAGNOSTIC ?

Le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation a identifié ce que sont les enjeux pour la France dans le contexte de la réforme de la PAC et par voie de conséquence ce que sont ses besoins.

Pour aller plus loin
Fiches 1 à 10

Ce travail a été réalisé pour chacun des trois objectifs généraux de la proposition de réforme, déclinés en dix objectifs spécifiques*, ce qui a permis de dresser une liste, à ce stade non hiérarchisée, des besoins.

Pour permettre aux citoyens et citoyennes qui participeront au débat public organisé par la Commission nationale du débat public de disposer de plus de détails, des fiches thématiques sont jointes en annexe, dix d'entre elles détaillent chacun des neuf objectifs spécifiques et l'objectif transversal du Plan stratégique national.

Toutefois cette approche, morcelée selon les objectifs spécifiques, n'offre qu'une vision kaléidoscopique de la situation. Or, il est essentiel de garder une cohérence d'ensemble car les sujets sont interconnectés. Cette vision globale, dont la France considère que l'émergence doit être favorisée, est celle d'une agriculture quadri-performante du point de vue : économique, environnemental, sanitaire (y compris en termes de bien-être animal) et social.

Ceci étant dit, et partant des trois objectifs généraux de la proposition de la Commission européenne, la France considère que les principaux enjeux pour elle sont les suivants :

OBJECTIF 1 FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT D'UN SECTEUR AGRICOLE INNOVANT, RÉSILIENT ET DIVERSIFIÉ, GARANTISSANT LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE

Pour atteindre cet objectif, les principaux enjeux socio-économiques, rappelés par les Etats généraux de l'alimentation, sont clairs. Il s'agit de redonner de la compétitivité à notre agriculture, à la foresterie et aux industries agroalimentaires en créant davantage de valeur, en la répartissant différemment entre les acteurs de chaque filière, et en assurant un revenu équitable aux agriculteurs.

Toutefois, la création de valeur s'inscrit dans un environnement marqué par le fait que l'objectif initialement assigné à la PAC, d'assurer des prix alimentaires raisonnables au consommateur, reste une exigence importante des pouvoirs publics et des citoyens, parallèlement à une demande de renforcement de la qualité des produits. Même si aujourd'hui l'alimentation des Français représente moins de 15 % des dépenses des ménages en moyenne, on ne peut se limiter à considérer que le soutien du revenu agricole pourra reposer exclusivement sur un relèvement significatif des prix alimentaires. Ce sont donc les aides et les mécanismes de la PAC qui continueront à jouer un rôle important, notamment

pour les filières en difficultés. En outre pour faire face aux fluctuations de prix et de volumes de production, un effort devra être fait sur les outils de prévention et de gestion de ces risques et des crises de marché. Pour autant, il est indispensable de favoriser les conditions qui permettront une meilleure répartition de la valeur entre les acteurs de chaque filière, notamment en accompagnant le regroupement de l'offre, les démarches partenariales au sein des filières, la montée en gamme des productions et l'encouragement des signes de qualité.

L'innovation et la résilience des exploitations passent aussi par la diversification des cultures, par des évolutions dans la gestion des intrants comme l'eau ou encore les pesticides en lien avec les considérations environnementales, la valorisation des produits, y compris en circuits courts, avec une traçabilité accrue, l'accompagnement de filières émergentes. Face à cette complexification du métier d'agriculteur et d'éleveur, un enjeu important est celui du renforcement du capital humain. Ce renforcement repose sur la formation initiale, pour que la génération entrante soit encore mieux formée que la précédente, mais aussi sur la formation continue et sur la qualité des services de conseils aux exploitants agricoles.

OBJECTIF 2 RENFORCER LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET L'ACTION POUR LE CLIMAT, AFIN DE CONTRIBUER AUX OBJECTIFS DE L'UNION EUROPÉENNE DANS CES DOMAINES

L'Accord de Paris, trouvé en 2015 lors de la 21^e Conférence des Parties sur le climat (COP21) nous oblige, acteurs publics comme privés, à poursuivre et renforcer la dynamique de protection de l'environnement et de lutte contre le changement climatique. Cette dynamique se traduit par les transitions écologique et énergétique, désormais enclenchées dans la majorité des secteurs de l'économie, en lien avec la mise en œuvre des Objectifs du Développement Durable des Nations Unies¹. Elle pourrait être renforcée, au niveau européen, si le Pacte Vert² que la Commission européenne a présenté le 11 décembre 2019 est adopté par le Conseil et le Parlement européen.

Pour l'agriculture et la forêt, les enjeux environnementaux et climatiques sont nombreux. Ils s'inscrivent dans une trajectoire dessinée par le projet agro-écologique pour la France depuis 2012, validée et amplifiée par les Etats généraux de l'alimentation et qui a créé des ramifications au niveau international, notamment à la FAO³. Les solutions identifiées restent complexes à déployer, d'autant que les agriculteurs sont à la fois des victimes des dérèglements environnementaux et climatiques (risques climatiques et sanitaires accrus, disparition de la biodiversité impactant la pollinisation, etc.) et à l'origine de certaines pollutions (pesticides, nitrates d'origine agricole, émissions de méthane, etc.).

Mais comme ils sont une partie de la solution, l'enjeu est d'accompagner l'adoption par ces derniers de pratiques favorables au climat et à l'environnement, tout en développant la production d'énergies renouvelables d'origine agricole et forestière, comme le mentionne la stratégie nationale bas carbone, dès lors que celles-ci ont un bilan carbone favorable.

Pour favoriser l'adoption de ces pratiques, il convient de créer des conditions favorables en termes de recherche, conseil aux exploitants agricoles, appui aux démarches collectives. Les questions relatives à l'agrandissement des exploitations et des parcelles, la déforestation importée, l'artificialisation des terres ou la cohérence de la politique commerciale au regard des importations de produits venant de pays-tiers qui ne respectent pas les mêmes normes environnementales ou sociales ne pourront être ignorées, même si elles ne relèvent pas de la PAC stricto sensu.

1. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/objectifs-de-developpement-durable/>

2. Texte à télécharger en bas de la page <https://ue.delegfrance.org/la-france-salue-la-presentacion-du-communication-de-la-commission-europeenne-le-pacte-vert-pour-nbsp>

3. Voir le 2^e symposium international sur l'agroécologie organisé en 2018, FAO : <http://www.fao.org/about/meetings/second-international-agroecology-symposium/fr>

In fine, il s'agit de réduire la pression exercée sur les milieux naturels et la biodiversité et de participer à la lutte contre le changement climatique en diminuant l'usage des produits chimiques, la consommation d'eau et d'énergie fossile pour développer l'autonomie et la résilience des exploitations. La diversité des cultures, le stockage du carbone dans les sols agricoles et forestiers, le maintien des prairies, le bouclage des cycles par une synergie entre exploitations de grandes cultures et d'élevage sont à développer.

Tous ces éléments sont à mettre en œuvre sans pour autant fragiliser la production française par rapport à des concurrents européens ou tiers, qui n'auraient pas à mettre en œuvre les mêmes exigences et auraient néanmoins accès au marché français.

OBJECTIF 3 RENFORCER ET CONSOLIDER LE TISSU SOCIO-ÉCONOMIQUE DES ZONES RURALES

Au regard de cet objectif, l'enjeu est de trouver les clefs de l'attractivité et du dynamisme des zones rurales. Ce point est déterminant dans la poursuite des objectifs d'égalité des territoires, fixés au niveau national et face au vieillissement très marqué de la population agricole, qui pourrait mettre à mal des pans entiers d'activité et fragiliser encore plus certains territoires.

L'identification d'enjeux spécifiques trouvera sa place au niveau local, pour bien identifier les territoires particulièrement fragiles ou éloignés.

Parmi les enjeux prioritaires pour l'attractivité des zones rurales, les éléments qui dominent sont la relocalisation des productions, le lien à retisser avec les consommateurs, à un moment où l'intérêt de ceux-ci s'accroît pour l'origine, la qualité et les modes de production, le développement des bioresources et l'appropriation du numérique.

A ces enjeux s'ajoute celui de l'installation des nouveaux agriculteurs. Il passe par leur formation initiale et continue, l'accès à des dispositifs de conseil agricole ou de structure de mise en commun des expériences ainsi que par des mécanismes facilitant les reconversions professionnelles et les transmissions d'exploitations agricoles. Sans oublier les mesures permettant de renforcer l'attractivité des métiers agricoles, agroalimentaires et forestiers.

Concernant la réponse aux attentes sociétales, l'enjeu est de renforcer l'ancrage alimentaire de la PAC, d'accompagner les changements de pratiques agricoles et l'adaptation du secteur alimentaire et de ses produits aux nouvelles exigences nutritionnelles et gustatives, tout en améliorant l'information des consommateurs au travers d'un meilleur étiquetage et de la traçabilité et sans abandonner l'objectif initial d'une agriculture saine et à un prix raisonnable pour tous.

OBJECTIF TRANSVERSAL MODERNISATION DU SECTEUR

L'enjeu est à la fois d'améliorer le capital humain en misant sur les compétences, et de mieux diffuser les connaissances tout en favorisant les innovations et le dialogue entre agriculteurs, citoyens, et consommateurs.

Un autre enjeu, relatif à la modernisation du secteur, porte sur le numérique que ce soit en termes de couverture du territoire ou de sécurisation des usages et des données qui y sont liés.

EN RÉSUMÉ

Il est important de souligner que tous les sujets qui ont été abordés dans ce chapitre ne relèvent pas forcément de mesures ou d'outils propres à la PAC. Certains oui, d'autres non. Dans ce dernier cas, ce sont des dispositifs privés ou relevant d'autres politiques publiques européennes, nationales ou régionales qui devront être activés en cohérence avec la contribution de la PAC. La cohérence entre politiques environnementales et climatiques d'une part, et les politiques économiques dont agricoles d'autre part, doit donc être renforcée, à tous les niveaux, qu'il s'agisse de l'Europe ou des stratégies déployées au niveau national ou encore régional.

L'articulation de la PAC avec d'autres politiques moins souvent citées est tout aussi déterminante pour la compétitivité et la capacité de notre agriculture à mener sa transition agro-écologique dans le contexte de la mondialisation. Il s'agit notamment de la politique commerciale entre l'Union européenne et les pays-tiers, des règles de fonctionnement du marché intérieur sur les produits et les services et la libre circulation des travailleurs, de la politique de concurrence, de la politique de cohésion qui doit continuer de traiter les problématiques rurales notamment en matière d'infrastructures et d'accessibilité, des politiques de santé publique et de protection du consommateur qui fixent des standards de production toujours plus exigeants, etc.

Parce qu'elle demeure un symbole fort de la sécurité et de la solidarité européenne, la PAC doit rester commune et forte, et donc savoir se réformer pour inventer une nouvelle ère de « modernisation agricole », intelligente, à la pointe des innovations technologiques et humaines. Il est légitime que les attentes soient fortes vis-à-vis de cette politique qui porte sur un objet stratégique pour toutes les régions du monde, à savoir la capacité à assurer la sécurité alimentaire. Les solutions passent par le développement d'une transition vers une économie durable, afin de répondre de meilleure manière aux attentes légitimes des citoyens et des consommateurs, dans le respect des générations futures.

4

DANS QUEL PAYSAGE DE DIALOGUE S'INSCRIT LE DÉBAT PUBLIC ?

Le débat public s'inscrit dans un paysage marqué par diverses consultations déjà réalisées ou à venir, dans un délai imposé par le calendrier européen.

Le calendrier européen a commencé au printemps 2017 et il est prévu qu'il s'achève en ce qui concerne la transmission par chaque Etat membre de son PSN à la Commission européenne le 1^{er} janvier 2021. S'ouvrira ensuite une nouvelle période de négociation entre chaque Etat membre et la Commission européenne pour adoption formelle des PSN avant le 31 décembre 2021.

La base juridique de ce calendrier figure dans l'article 106 alinéa 1 du projet de Règlement établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les Etats membres dans le cadre de la PAC «plans stratégiques relevant de la PAC» [COM (2018) 392 final]. Il établit que : « Chaque Etat membre soumet à la Commission une proposition de plan stratégique relevant de la PAC, contenant les informations visées à l'article 95, au plus tard le 1^{er} janvier 2020 ». On précisera toutefois que la rédaction de ce texte est à considérer dans le cadre de la proposition initiale de la Commission européenne, qui envisageait une entrée en vigueur des PSN au 1^{er} janvier 2021. Depuis la Commission européenne a formulé fin octobre 2019 une proposition visant à prolonger les règles de la PAC actuelle pendant une période transitoire d'un an. La date indiquée dans le projet de règlement européen relatif aux plans stratégiques nationaux devra donc prendre en compte ce décalage temporel, portant la date à laquelle les Etats membres doivent soumettre à la Commission européenne leur proposition de PSN au 1^{er} janvier 2021.

■ QUELLES ONT ÉTÉ LES CONSULTATIONS MENÉES JUSQU'À PRÉSENT ?

Pour mémoire, il convient de rappeler la consultation publique, déjà mentionnée, sur la modernisation et la simplification de la PAC que la Commission européenne a réalisé sur Internet du 2 février au 2 mai 2017. Ouverte à l'ensemble des citoyens et organisations intéressés, elle a pris la forme d'un questionnaire disponible dans les 23 langues officielles de l'UE, articulé autour de trois grands thèmes : 1/ l'agriculture, les zones rurales et la PAC aujourd'hui ; 2/ les objectifs et la gouvernance de la PAC ; 3/ l'agriculture, les zones rurales et la PAC demain. Ce questionnaire comportait 28 questions fermées (à choix multiple), cinq questions ouvertes et permettait le téléchargement de prises de position écrites. La Commission a reçu 322 000 contributions et, après suppression des doublons, en a analysé 58 520, dont 6 666 venant de France. Les conclusions ont servi de base à la publication en novembre 2017 de la communication sur « l'avenir de l'alimentation et de l'agriculture ».

En France, il convient également de rappeler la tenue des Etats généraux de l'alimentation (EGA), qui se sont déroulés de juillet à décembre 2017. Ils ont permis de débattre des priorités stratégiques nationales des secteurs agricole et alimentaire à moyen terme. Ils ont pris la forme d'ateliers nationaux (avec 14 thématiques différentes et 700 participants), régionaux et locaux (74 au total), d'une consultation publique (17 000 contributions reçues) et de l'élaboration par les filières d'une trentaine de plans de développement et de transformation. Ils ont notamment abouti à la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 et à la définition des outils agricoles dans le cadre du Grand plan d'investissement. Les priorités et orientations adoptées dans le cadre de la feuille de route établie par le Gouvernement, avec la participation de tous les acteurs concernés et les citoyens qui ont souhaité s'exprimer, constituent dès lors, un apport important pour la définition de la stratégie poursuivie par la France dans sa déclinaison nationale du futur cadre européen pour la PAC.

En outre, toujours en France, une fois publiées les propositions de la Commission sur le futur cadre financier pluriannuel (2 mai 2018) et sur la réforme de la PAC (1^{er} juin 2018), le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation les a présentées aux acteurs publics et privés concernés. En fin d'année 2018, une phase d'approfondissement des positionnements pour la négociation européenne au Conseil de l'Union européenne a débuté, avec en particulier des consultations des représentants du monde agricole (syndicats, fédérations nationales, représentants de l'aval, etc.) et des ONG (environnementales, consommateurs et bien-être animal). Ce processus a débouché en décembre 2018 sur un document de position de la France en vue des négociations au Conseil, accessible au public¹ et traduit en quatre langues.*

Pour aller plus loin

Fiche 15
 La position de
 négociation de
 la France pour la PAC
 post 2020

En parallèle, la Commission nationale du débat public (CNDP), qui avait été saisie par la ministre chargée des affaires européennes, a publié en décembre 2018, après sept mois de consultation du public, un rapport portant sur « les consultations citoyennes sur l'Europe ». Parmi les thématiques abordées dans le cadre de ces consultations figurait l'agriculture et notamment l'avenir de la PAC. Les réflexions des 70 000 participants aux 1 082 consultations citoyennes partent du constat initial que l'agriculture est aujourd'hui au cœur de divers défis collectifs. Les débats ont particulièrement porté sur l'intégration des enjeux sanitaires et environnementaux et sur les transformations nécessaires, au-delà de la critique du système de la PAC jugé trop rigide et ne préservant plus les agriculteurs d'une concurrence injuste.

■ QUELLES SONT LES CONSULTATIONS EN COURS ET À VENIR ?

Pour mener à bien les travaux d'élaboration de la future architecture du PSN le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation a lancé au printemps 2019 un processus de concertation, en lien avec les autres ministères impliqués, à commencer par le ministère de la Transition écologique et solidaire, et avec les Régions, qui auront la responsabilité de gérer certaines aides du deuxième pilier. Ce processus a commencé par des réunions en tête à tête entre l'État et les syndicats agricoles représentatifs d'une part, et les représentants de la société civile d'autre part, afin de définir ensemble les questions identifiées comme essentielles pour la construction du PSN, sur la base de données mettant à plat les effets de la dernière réforme de 2013. A la suite de ces consultations préalables, le ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation a lancé formellement la concertation sur la préparation du PSN, réunissant l'ensemble des parties prenantes, le 10 octobre dernier. L'objectif est d'élaborer un diagnostic partagé, à partir d'une analyse documentée de la situation actuelle préalablement préparée par l'Etat. Les parties prenantes ont donc été invitées à formuler leurs remarques et leurs attentes vis-à-vis de ce diagnostic. En parallèle, chaque Région a consulté ses partenaires pour apporter sa contribution au travail de l'Etat. Le processus complet de concertation doit permettre de tenir compte des expériences du passé, des attentes des territoires et de la société, et de recenser les besoins auxquels la future PAC doit répondre.

1. <https://agriculture.gouv.fr/la-position-francaise-sur-la-negociation-de-la-politique-agricole-commune-apres-2020>

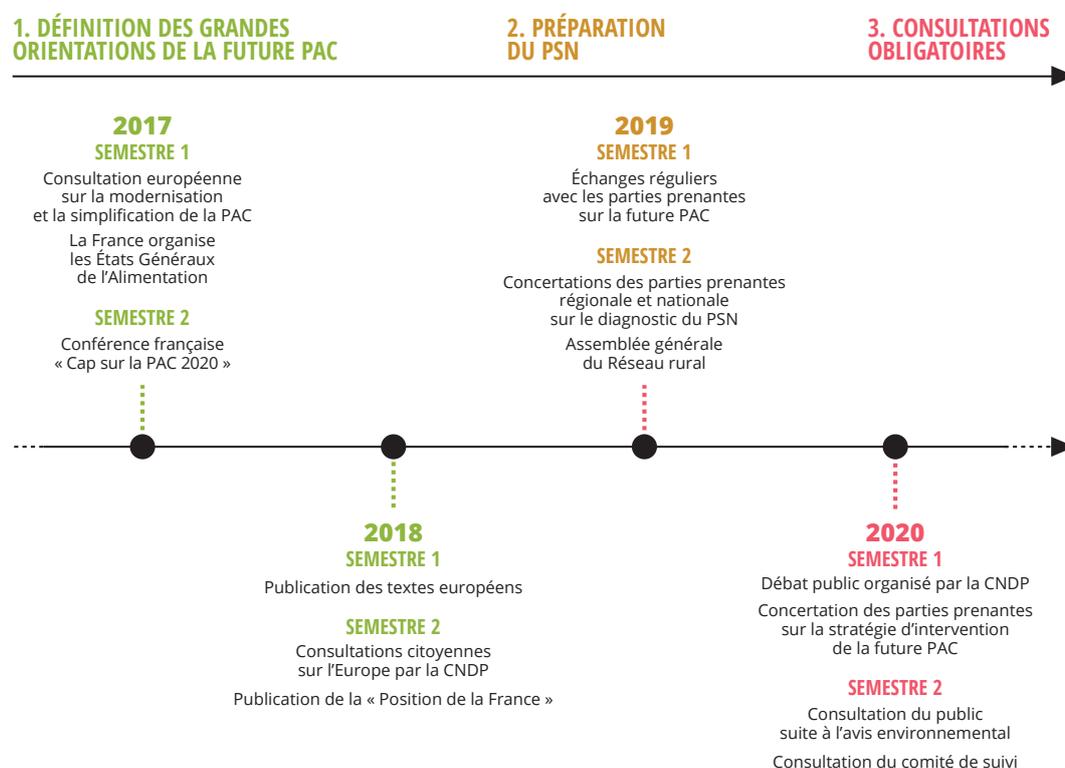
Une seconde phase s'ouvrira au premier semestre 2020. Des consultations thématiques seront conduites dans le but de répondre aux besoins identifiés lors de la phase du diagnostic. Cette phase de travail, en commun aux côtés des Régions et avec l'ensemble des parties prenantes, est indispensable à la bonne élaboration du futur PSN, pour définir les priorités d'action parmi les besoins identifiés. Il deviendra alors possible de sélectionner les types d'aides qui seront mis en œuvre, d'en définir les modalités, d'y allouer les ressources financières nécessaires et de préciser les niveaux d'ambition attendus pour la durée de la programmation. Ce travail sera mené au niveau national, mais comme dans la phase précédente il aura bien sûr vocation à avoir un volet régional pour les interventions qui seront gérées par les Régions.

L'assemblée générale du réseau rural national (RRN), qui regroupe l'ensemble des partenaires de la mise en œuvre de la politique de développement rural de la programmation 2014-2020, soit environ 200 structures, réparties en 7 collèges², sera également consultée et tenue informée au cours des travaux de conception du PSN.

En parallèle un cabinet indépendant travaille depuis le début de l'année 2020 pour réaliser une évaluation *ex ante* intégrant une évaluation sur les incidences environnementales du projet de PSN. Cette évaluation sera soumise pour avis à l'Autorité environnementale (Conseil général de l'environnement et du développement durable) et cet avis stratégique fera l'objet d'une consultation du public.

In fine la France, comme tous les Etats membres, après avoir consulté son comité de suivi constitué de représentants des parties prenantes, transmettra à la fin de l'année 2020 son PSN à la Commission européenne, en vue de son approbation pour une entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2022.

Des attentes fortes se font jour sur la nécessité d'une bonne articulation entre les démarches de concertation des parties prenantes menées « en direct » par le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, et le débat public au titre de l'article L.121-8 du Code de l'environnement. Le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation veillera à y répondre.



2. Les 7 collèges de l'AG du RRN : Monde agricole, forêt et industries agroalimentaires ; Environnement et patrimoine ; Acteurs socio-économiques (hors agriculture, forêt et IAA) ; Développement territorial intégré - soutien au développement local ; Collectivités locales et territoriales ; Enseignement, recherche, experts ; Réseaux ruraux régionaux

5 QU'ATTEND L'ÉTAT DU DÉBAT PUBLIC SUR LE PLAN STRATÉGIQUE NATIONAL ?

■ QUELLE EST LA PLACE DU DÉBAT PUBLIC ?

Le projet de règlement européen COM (2018) 392 prévoit dans ses articles 95 et 125 que le PSN s'appuie notamment sur une évaluation environnementale stratégique remplissant les exigences de la directive européenne 2001/42/CE. Les dispositions prises en France pour intégrer cette directive dans le code de l'environnement ont pour effet (articles L.122-4 et L.121-8) que la Commission nationale du débat public (CNDP) doit être saisie des plans et programmes de niveau national faisant l'objet d'une évaluation environnementale. C'est donc tout naturellement que le ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation a saisi le 9 septembre 2019 la présidente de la CNDP. En réponse à cette saisine, la CNDP a publié au Journal officiel du 6 octobre 2019 sa décision n° 2019/147 d'organiser un débat public sur le Plan stratégique national que la France doit produire dans le cadre de la réforme de la PAC post-2020.

Le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation se félicite de cette décision car elle lui permettra de toucher un public différent de celui avec lequel il a l'habitude de concerter, notamment si les publics habituellement « exclus » réussissent à prendre part au débat.

Idéalement situé dans le calendrier, ce débat permettrait aux citoyens d'enrichir la concertation menée avec les parties prenantes et de compléter et prioriser les besoins identifiés.

■ QUELLES SONT LES ATTENTES DU MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ALIMENTATION AU REGARD DU DÉBAT PUBLIC ?

Pour donner au public l'information qui lui permettra de débattre, le présent dossier et les fiches thématiques, qui l'accompagnent, ont donc été élaborés. En particulier l'attention est appelée sur les neuf objectifs spécifiques et l'objectif transversal fixés par la Commission européenne pour le PSN. Pour chacun d'eux, une fiche décrit la situation de la France, souligne les tendances actuelles qui pourraient se poursuivre, tire des enseignements du passé sur l'influence de la PAC et liste, sans les hiérarchiser, les principaux besoins identifiés.*

A cet égard, une des attentes fortes du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation est que le public puisse se saisir pleinement de ces informations, débattenne sur la vision plurielle qu'il peut avoir de l'agriculture et apporte ses propres priorités au regard des besoins identifiés ou d'autres qui auraient pu être omis. Cette expression sera complémentaire et articulée avec celles recueillies dans le cadre des réunions avec les parties prenantes, qu'elle permettra d'enrichir avec un public parfois différent, qui n'a pas accès à ce type de débat (personnes en situation de précarité, isolées...).

La PAC et, par voie de conséquence, le PSN sont encadrés par le droit européen, notamment concernant les dispositifs d'aides qui peuvent être mis en œuvre. L'objet du PSN est de dire où l'Etat met ses priorités d'intervention en fonction de la situation de son secteur agricole sur le plan économique, social, environnemental et territorial. Le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation attend donc du débat public qu'il donne les priorités sur lesquelles doivent être ciblées les mesures et les financements de la PAC pour être en mesure de rédiger le PSN.

Le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation s'engage à écouter toutes les contributions qui l'éclaireront dans les choix à faire et, le cas échéant, à reconsidérer l'opportunité de certains choix relatifs à son PSN.

L'énoncé de priorités sera crucial à l'heure du choix politique de répartition des budgets au profit de telle ou telle mesure, pour servir une vision stratégique collective de la place de l'agriculture à la fois en France et dans un contexte plus large de concurrence forte avec les agricultures d'autres pays de l'UE ou même de pays tiers.

Si le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation considère que la nouvelle PAC doit continuer à soutenir le revenu des agriculteurs en maintenant la compétitivité de nos filières pour assurer une bonne couverture territoriale, il estime aussi que la nouvelle PAC devra accompagner la transition écologique des filières pour lutter contre le changement climatique, c'est d'ailleurs un axe structurant de la position portée par la France dans la négociation européenne*. Il attend donc bien des citoyens qu'ils lui disent quels sont les enjeux auxquels le PSN de la France doit répondre en priorité pour être en mesure de rédiger ce nouveau document national, dans la perspective que les choix stratégiques pour la future PAC reflètent bien les préférences collectives portées par tous nos concitoyens.

Pour aller plus loin

Fiche 15
 La position de
 négociation de
 la France pour la PAC
 post 2020

Enfin, le ministère attend beaucoup de ce débat, qui aura lieu pour la première fois sur le sujet de la PAC et qui permettra d'expliquer au citoyen les enjeux de la politique agricole : quel équilibre entre le prix payé par le consommateur et le prix payé au producteur, quel impact du relèvement des exigences environnementales sur le prix des produits, quel effet de substitution de la production française par des produits européens ou de pays tiers offrant à moindre coût moins de garanties sanitaires ou environnementales, comment éviter un système alimentaire à deux vitesses, quels leviers et quels freins pour la relocalisation des productions, quel impact de cette relocalisation pour l'emploi et l'aménagement du territoire ? Autant de questions ouvertes adressées à tous nos concitoyens, invités à se saisir de cette opportunité de débattre directement de la PAC, pour la première fois dans notre pays.

GLOSSAIRE

Aides compensatoires directes

Ces aides, introduites par la réforme de la PAC de 1992, visaient à compenser la perte de revenu des agriculteurs, consécutive à la baisse des prix garantis. Leur calcul reposait sur des références individuelles de production réalisées dans le passé et elles étaient versées en fonction des productions actuelles de l'exploitant agricole.

Aides couplées

Il s'agit d'aides, introduites par la réforme de 2003, dont le versement est lié à la production de certains végétaux ou certains animaux

Aides découplées

Il s'agit des aides qui, à partir de la réforme de 2003 ont pris la suite des aides compensatoires directes. Elles ne reposent plus sur le choix de production que fait chaque année l'agriculteur, mais continuent de tenir compte de références individuelles de production (dites « références historiques ») et sont versées par hectare.

Autorité environnementale

Cette fonction liée à l'évaluation environnementale des plans et programmes est exercée au niveau national par le Conseil Général de l'Environnement et du Développement durable, rattaché au ministère de la Transition écologique et Solidaire.

CNDP

La Commission nationale du débat public a été créée en 1995 par la loi Barnier pour veiller au respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets, plans et programmes qui ont un impact sur l'environnement et présentent de forts enjeux socio-économiques. La CNDP ne prend pas position sur le fond du projet, plan ou programme mais éclaire le décideur sur ses conditions de faisabilité. Le débat public porte sur l'opportunité, les objectifs et les caractéristiques principales du projet. Dans le cas présent l'accent sera mis sur la hiérarchisation des besoins pour éclairer le maître d'ouvrage dans sa prise de décision.

Conditionnalité des aides

Ce concept, introduit lors de la réforme de la PAC de 2003 et renforcé par les réformes suivantes, signifie que

les aides de la PAC ne sont versées aux bénéficiaires qu'à condition qu'ils respectent des règles précises fixées au niveau européen en matière d'environnement, de santé et de bien-être animal. Des exemples sont donnés dans la fiche la PAC aujourd'hui

Convergence

Il s'agit d'un processus engagé par la réforme de 2013 qui vise à réduire les écarts des montants par hectare d'aide découplée payées à l'intérieur d'un Etat membre de l'UE (convergence dite interne) et entre Etats membres (convergence dite externe).

COP 21

Une COP est une grande conférence internationale sur le climat qui réunit les États engagés depuis 1992 par la Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques. COP est un acronyme anglais "Conference Of Parties", qui signifie conférence des parties. Les "parties" étant les signataires de la Convention (195 pays + l'Union européenne). L'objectif de chaque conférence est de faire le point sur l'application de la Convention et de négocier les nouveaux engagements. La 21^e conférence, ou COP21, s'est tenue à Paris et a élaboré les bases d'un nouvel accord sur le climat.

Diversification des cultures

Il s'agit d'une des trois conditions que doit respecter un agriculteur pour toucher le paiement vert. Elle consiste en l'existence d'au moins 2 cultures différentes pour des exploitations de plus de 10 hectares, et au moins 3 cultures au-delà de 30 ha, sachant que la culture principale ne doit pas couvrir plus de 75 % des terres arables de l'exploitation et que les deux cultures principales ne peuvent pas occuper ensemble plus de 95 % de cette même surface.

Eco-régime

Il s'agit d'une des deux innovations majeures introduites par la Commission européenne pour la PAC durant la période 2021-2027. Elle consiste à faire financer à 100 % par l'Europe (via le FEAGA) des mesures annuelles pour rémunérer des pratiques agricoles favorables à l'environnement et au climat.

EGAlim

Lancés en juillet 2017, les États généraux de l'alimentation ont réuni des représentants de toutes les parties prenantes de l'alimentation sous tous ses aspects qualitatifs, quantitatifs et sanitaires, du producteur au consommateur, en passant par la transformation, la distribution des produits et les pouvoirs publics. Les contributions se sont articulées autour de deux grands chantiers (création et répartition de la valeur ; alimentation saine, sûre, durable

et accessible à tous) et ont permis d'établir une feuille de route partagée par toutes les parties. La loi n° 2018-938 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, a été promulguée le 30 octobre 2018 à l'issue du processus des Etats généraux.

FEAGA et FEADER

FEAGA, fonds européen agricole de garantie, et FEADER, fonds européen agricole pour le développement rural, ont été créés à l'occasion de l'adoption du budget européen pour la période 2007-2013. Ils ont pris la suite du FEOGA qui servait depuis 1962 comme caisse pour gérer toutes les aides agricoles européennes. Le FEAGA finance les aides dites du premier pilier de la PAC (principalement les paiements directs aux agriculteurs versés annuellement et les mesures de soutien aux marchés). Le FEADER finance les mesures dites du second pilier de la PAC, décrites dans des programmes pluriannuels de développement rural (ayant une portée nationale ou régionale, selon les choix des Etats membres). Les aides du FEADER sont cofinancées par des crédits nationaux (apportés par l'État, les Régions ou d'autres financeurs publics comme par exemple les Agences de l'eau).

GES

Gaz à effet de serre. Il s'agit de toutes les émissions de gaz ayant un effet sur le réchauffement climatique. Elles sont calculées en tonnes équivalentes de gaz carbonique.

IAA

Industries agroalimentaires

ICHN

Il s'agit d'une aide de la PAC, intitulée « indemnité compensatoire de handicaps naturels et spécifiques », et financée par le FEADER. Elle est versée aux agriculteurs situés dans certaines zones (notamment les zones de montagne) et vise à réduire les différences de revenus dues à ces handicaps.

Infrastructures agroécologiques

Notion introduite par la proposition de réforme de la PAC post 2020, équivalente aux surfaces d'intérêt écologique définies dans le cadre de la PAC 2007-2013, mais dans un sens plus restrictif puisque les surfaces utilisées pour produire des cultures fixant l'azote ne sont pas prises en compte.

LEADER

C'est le nom du programme européen, financé dans le cadre du FEADER, qui vise à soutenir des projets pilotes en zone rurale. Il donne aux territoires un cadre propice à l'émergence de projets collectifs suivant une logique ascendante

MAEC

Mesures agroenvironnementales et climatiques. Ces mesures sont financées par le FEADER. Elles permettent d'aider financièrement les exploitations agricoles qui s'engagent dans le développement de pratiques combinant performance économique et performance environnementale ou dans le maintien de telles pratiques lorsqu'elles sont menacées de disparition

Nodu

Il s'agit du nombre de doses unités. C'est un indicateur utilisé pour suivre la consommation de produits phytosanitaires en France.

Objectif stratégique

Il s'agit d'une notion créée par le PSN. Ils sont au nombre de 9.

OMC

Organisation mondiale du commerce. Cette Organisation internationale, intergouvernementale, basée à Genève, s'occupe des règles régissant les accords commerciaux à caractère international (on dit aussi multilatéral) entre les Etats.

ONG

Organisation non gouvernementale

OPA

Organisation Professionnelle agricole

OTEX

L'Orientation technico économique des exploitations est une classification européenne. Elle a été introduite suite à la réforme de la PAC de 2003 et s'est appliquée pour la première fois à l'occasion du recensement agricole de 2010. Elle consiste à classer les exploitations en 18 catégories détaillées (par exemple céréales et oléoprotéagineux ou bovin lait) dès lors que la production brute standard de la ou des productions concernées dépasse les deux tiers de celle de l'exploitation agricole.

PAC

La Politique agricole commune est la première politique commune européenne créée suite à la signature du Traité de Rome en 1957 pour établir la Communauté économique européenne. Elle a fait régulièrement l'objet de réformes.

Paiement « Jeune agriculteur »

Pour toucher cette aide, les agriculteurs doivent avoir 40 ans ou moins au 31 décembre de l'année de la première demande de ce paiement, s'être installé dans les 5 dernières années et avoir un diplôme de niveau IV (bac)

ou une valorisation des compétences acquises par l'expérience professionnelle. Cette aide relève du premier pilier de la PAC, elle est complémentaire à la dotation jeune agriculteur financée dans le cadre du FEADER, qui est une aide à l'installation.

Païement redistributif

Aide introduite par la réforme de 2013, versée pour un nombre limité d'hectares par exploitation (52 hectares), afin d'aider davantage les exploitations agricoles de taille inférieure ou égale à la moyenne, au motif qu'en général elles génèrent plus d'emplois.

Païement vert

Cette aide est proportionnelle au montant de l'aide découplée perçue par un agriculteur, dès lors qu'il est en agriculture biologique, ou qu'il respecte trois critères bénéfiques pour l'environnement : qu'il maintienne ses prairies permanentes, qu'il diversifie ses cultures et qu'il dispose de surfaces d'intérêt écologique pour au moins 5 % de ses terres.

PIB

Produit intérieur brut. Il sert à mesurer la richesse produite par un pays.

POSEI

Le Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité a pour objectif d'améliorer la compétitivité économique et technique des filières agricoles des régions ultrapériphériques de l'UE en tenant compte de leurs handicaps géographiques et économiques, notamment de l'éloignement, de l'insularité, de la faible superficie, du relief et du climat difficile, de la dépendance économique vis-à-vis de certains produits d'importation et de la concurrence internationale. Il est financé par le FEAGA.

Premier pilier

Ce sont les aides qui concernent le soutien des marchés et le revenu des agriculteurs. Elles sont financées par le FEAGA. Dans les Régions ultrapériphériques de l'UE ces mesures sont regroupées au sein du POSEI.

Prix garantis

C'est par des prix stables et garantis que la PAC pendant les trente premières années de son existence a orienté la production des agriculteurs pour les aider à répondre aux attentes alimentaires de la société.

PSN

Le Plan stratégique national est la seconde innovation majeure introduite par la Commission européenne pour la période 2021-2027, elle consiste à demander à chaque Etat membre de produire un document dans lequel il devra, au

regard des objectifs assignés à la PAC, définir ses priorités et expliquer ses choix en termes de types d'aides qu'il mettra en œuvre (tout en précisant les budgets affectés à chaque aide et les modalités d'attribution de ces aides) pour répondre à ses besoins.

Réseau Rural National

Financé par le FEADER, le Réseau rural national est une plateforme d'échange entre les acteurs du développement local. Il contribue aux réflexions, échanges et débats sur les territoires ruraux et les politiques utiles à leur développement. Il est copiloté par le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, l'Agence nationale de la cohésion des territoires et Régions de France.

SAU

Surface agricole utile. Il s'agit d'un instrument statistique relatif à la surface foncière déclarée par les exploitants agricoles comme utilisées par eux pour la production agricole.

Second pilier

Ce sont toutes les mesures financées par le FEADER en faveur du développement rural.

Surface d'intérêt écologique

Leur maintien, à hauteur de 5 % des terres arables de l'exploitation agricole, est une des trois conditions exigées pour toucher le paiement vert. Ces surfaces peuvent être occupées par des haies, des arbres, des mares, des cultures fixant l'azote, etc

UE

L'Union européenne a vu formellement le jour suite au Traité de Maastricht le 1er novembre 1993 et pris la suite de la Communauté économique européenne. Avant la sortie du Royaume-Uni, elle compte 28 Etats membres qui par ordre d'adhésion puis alphabétique sont : en 1957 l'Allemagne, la Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas, en 1973 le Danemark, l'Irlande et le Royaume-Uni, en 1981 la Grèce, en 1986 l'Espagne et le Portugal, en 1995 l'Autriche, la Finlande et la Suède, en 2004 Chypre, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie et la Slovaquie, en 2007 la Bulgarie et la Roumanie puis en 2013 la Croatie. La sortie du Royaume-Uni ramènera le nombre de ses membres à 27.

Vache allaitante

Une vache allaitante est une vache de race à viande ou mixte (lait et viande) destinée à l'élevage de veaux pour la production de viande. Elle se distingue donc d'une vache laitière dont la vocation première est de produire du lait.

FICHES

FICHES PAR OBJECTIF DU PSN (À VENIR)

- FICHE 1**
Soutenir les revenus agricoles

- FICHE 2**
Renforcer la compétitivité

- FICHE 3**
Améliorer la position des agriculteurs

- FICHE 4**
S'adapter au changement climatique

- FICHE 5**
Favoriser la développement durable

- FICHE 6**
Protéger la biodiversité

- FICHE 7**
Attirer les jeunes agriculteurs

- FICHE 8**
Promouvoir l'emploi

- FICHE 9**
Créer une alimentation sûre et durable

- FICHE 10**
Innover et moderniser l'agriculture

FICHES THÉMATIQUES

- p. 36 **FICHE 11**
Le processus de décision à Bruxelles

- p. 38 **FICHE 12**
Combien coûte la PAC ?

- p. 40 **FICHE 13**
La PAC aujourd'hui

- p. 46 **FICHE 14**
Des aides pour qui et comment ?

- p. 49 **FICHE 15**
La position de négociation de la France pour la PAC post 2020

- p. 51 **FICHE 16**
Les accords commerciaux

- p. 55 **FICHE 17**
L'enseignement agricole

- p. 58 **FICHE 18**
L'agriculture et la forêt dans les régions ultrapériphériques

- p. 63 **FICHE 19**
L'installation en agriculture et le renouvellement générationnel

- p. 66 **FICHE 20**
Les produits phytosanitaires

- p. 71 **FICHE 21**
La qualité et la quantité de l'eau en France

- p. 76 **FICHE 22**
Le bien-être animal

- p. 80 **FICHE 23**
L'agriculture biologique

- p. 83 **FICHE 24**
Les protéines végétales

- p. 86 **FICHE 25**
Le foncier

- p. 90 **FICHE 26**
L'alimentation

FICHE 11

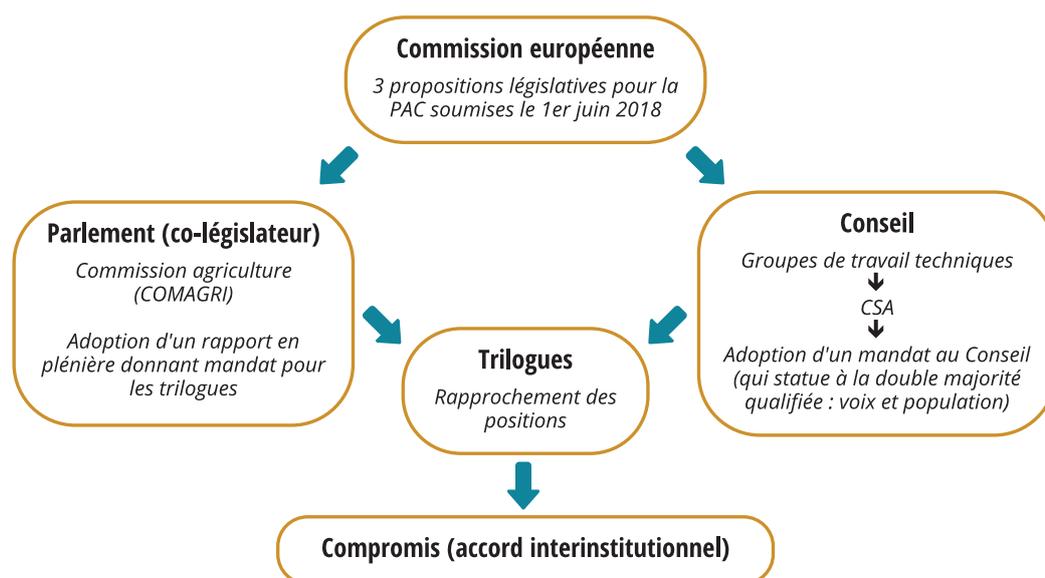
LE PROCESSUS DE DÉCISION À BRUXELLES

Pour l'élaboration et la mise en œuvre de la PAC, les Etats membres avaient initialement décidé, dans le traité de Rome, que la procédure reposerait sur une proposition de la Commission, suivie d'un avis du Parlement européen et, éventuellement, du Comité économique et social européen. Sur ces bases, il revenait au seul Conseil des ministres de l'Agriculture (qui réunit les ministres de l'Agriculture de tous les Etats membres) de prendre sa décision à la majorité qualifiée.

En 2010, le traité de Lisbonne donne au Parlement européen un rôle de colégislateur dans le domaine de l'agriculture¹.

Depuis, le Conseil des ministres de l'agriculture doit se mettre d'accord avec le Parlement européen. Ce pouvoir de co-législateur s'est exercé pour la première fois lors de la réforme de la PAC de 2013 (qui s'est appliquée pendant la période 2014-2019).

En pratique, la Commission européenne, en tant que gardienne des traités peut intervenir dans le dialogue inter-institutionnel pour aider à trouver le compromis.



1. C'est la Commission Agriculture du Parlement qui est chargée de transmettre à la plénière du Parlement, pour adoption, un rapport avec les amendements aux propositions de textes réglementaires de la Commission. Ces amendements sont issus de ces travaux et, prennent, le cas échéant, en compte les avis d'autres commissions du Parlement. Du fait que la Commission environnement a reçu certaines compétences relatives à la PAC, qu'elle partage avec la Commission Agriculture (notamment le développement rural), elle peut directement transmettre ses amendements à la plénière du Parlement si ceux-ci ne sont pas repris dans le rapport de la Commission Agriculture.

Le Conseil des ministres de l'Agriculture de l'Union européenne statue, dans le cadre de la procédure législative ordinaire, à la majorité qualifiée. Cette majorité est atteinte lorsque deux conditions sont remplies : la proposition législative doit être adoptée par au moins 55 % des États membres - soit 16 sur 28, avant Brexit, et ces derniers doivent représenter au moins 65 % de la population totale de l'UE.

Au Parlement européen, lors de sessions plénières, les décisions sont adoptées à la majorité absolue des suffrages exprimés. Dans cette enceinte la France dispose de 74 élus sur 751 (soit 9,85 % des votes). Après le retrait du Royaume-Uni, elle en aura 5 de plus sur un total ramené à 705 (soit 11,2 %). Pour la première fois en 2019, la commission du Parlement européen en charge de l'environnement a obtenu des compétences partagées sur une partie des textes de la réforme de la PAC, aux côtés de la commission en charge de l'agriculture.

Il est à noter que sur le cadre financier pluriannuel (qui détermine notamment le budget de la PAC sur la période 2021-2027), c'est in fine au niveau du Conseil européen, composé des chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres, que se concluent les négociations. Le cadre financier pluriannuel doit être adopté à l'unanimité. L'approbation du Parlement européen est requise pour conclure le processus de décision sur le cadre financier pluriannuel ; concrètement, cela signifie que le Parlement peut approuver ou rejeter la position du Conseil, mais qu'il ne peut pas y apporter d'amendements.

FICHE 12

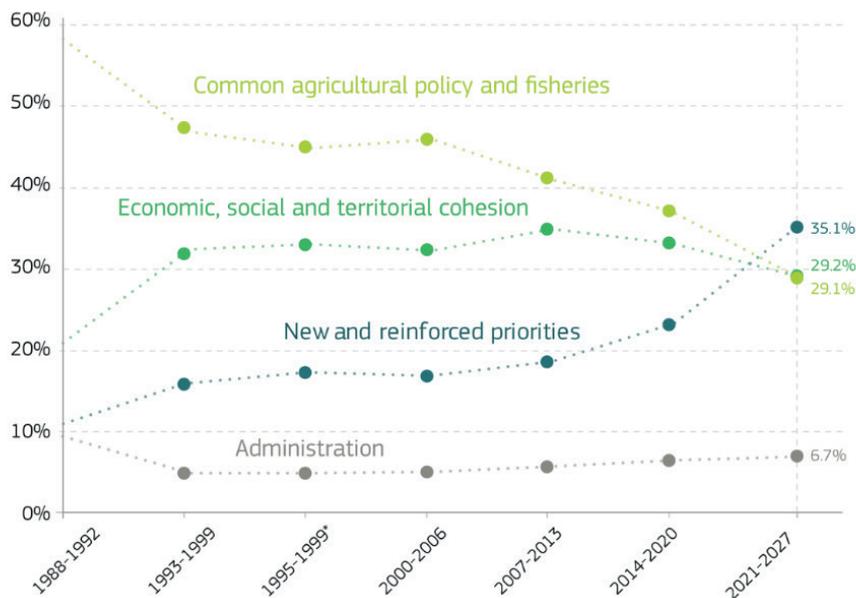
COMBIEN COÛTE LA PAC ?

Historiquement, première politique commune dans le cadre de la construction du projet européen, la PAC est restée, jusqu'à la période 2014-2020, le premier poste de dépenses du budget européen.

Sa part qui a pu atteindre jusqu'à 90 % du budget européen au début des années 60, s'est régulièrement réduite pour atteindre 38 % pour la période 2014-2020, compte tenu de la mise en place progressive de nouvelles politiques communes : d'abord soutien à la reconversion et mobilité des travailleurs et plus généralement politique de cohésion territoriale pour aider les régions en retard de développement, et puis politique de voisinage avec les pays proches de l'Europe ou encore le programme Erasmus+ pour favoriser les échanges d'étudiants, pour donner quelques exemples.

Pour la prochaine programmation budgétaire (qui porte sur la période 2021-2027), la Commission européenne propose que la PAC passe, comme le montre le graphique ci-dessous, en troisième position derrière le bloc en forte croissance constitué de l'ensemble des nouvelles politiques (migration, défense et numérique) et des politiques qu'elle propose de renforcer (recherche, voisinage, Erasmus+) et derrière la politique de cohésion économique, sociale et territoriale également en baisse. Cette proposition fait encore l'objet, en ce début d'année 2020, de discussions au Conseil et au Parlement européen.

ÉVOLUTION DE LA PART DES PRINCIPALES POLITIQUES DANS LE BUDGET EUROPÉEN

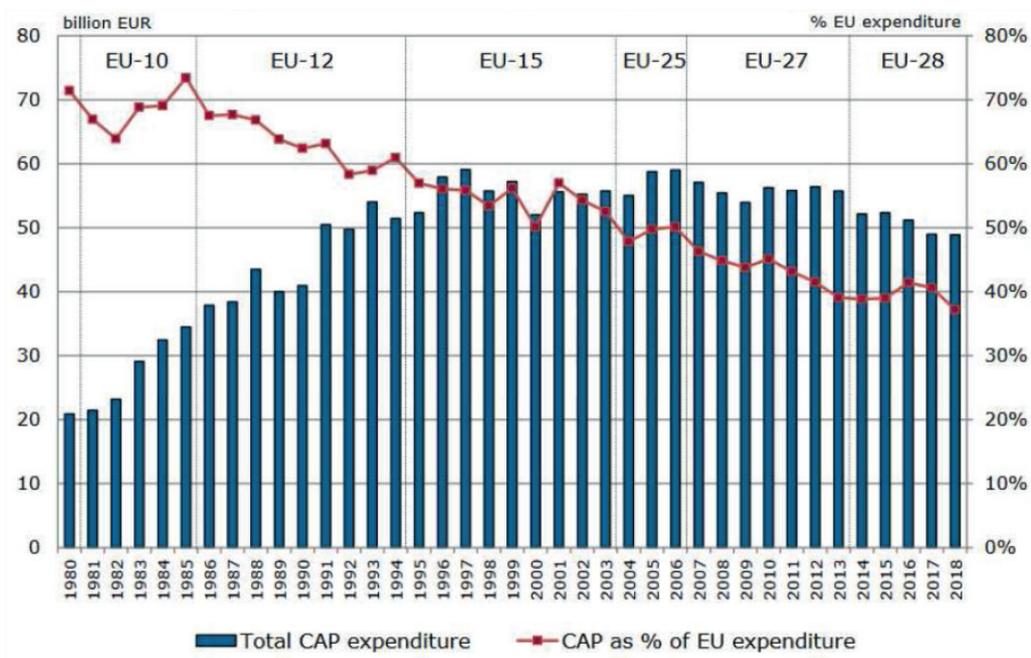


*Adjusted for 1995 enlargement

Source: European Commission

En regard de cette baisse tendancielle de la part que le budget européen consacre à la PAC, son importance (en milliards d'euros) a évolué à la hausse jusqu'en 2006, notamment pour tenir compte du processus d'élargissement de l'UE, et baisse globalement depuis cette date en euros constants.

**EVOLUTION DES DÉPENSES DE LA PAC EN MILLIARDS D'EUROS CONSTANTS (BASE : 2011)
 ET EN POURCENTAGE DU BUDGET DE L'UE**



Pour l'année 2019, l'UE a accordé à la PAC un budget de l'ordre de 55 milliards¹ en euros courants (c'est à dire sans tenir compte de l'inflation). Ce dernier chiffre représente 29 centimes d'euro par jour pour chacun des 513,5 millions de citoyens européens.

En 2018, les dépenses au titre de la PAC étaient du même ordre et représentaient 0,37 %² du produit intérieur brut européen. La même année, à titre de comparaison, les politiques agricoles des Etats-Unis atteignaient 0,68 % du PIB américain, tandis qu'en Suisse elles représentaient 0,54 % de son PIB.

Par ailleurs en moyenne (sur base de chiffres de l'OCDE), pour chaque euro dépensé au titre de la PAC, une production agricole d'une valeur de 4 € est générée. Alors qu'aux Etats-Unis avec l'équivalent d'un euro dépensé le Farm Bill (qui est la politique agricole américaine) ne génère que l'équivalent de 1,8 euros de valeur de production agricole (au lieu de 4 euros).

Enfin en 2014, en comparaison internationale, s'il est exprimé en dollars US, le soutien par actif agricole s'élevait à 8 092 \$ dans l'UE, tandis qu'il s'élevait à 9 496 \$ au Japon, 25 899 \$ en Suisse, et 60 586 \$ aux Etats-Unis.

1. Il s'agit des dépenses au titre du FEAGA et des engagements de crédits au titre du FEADER (voir la fiche sur la PAC aujourd'hui pour avoir plus de détails sur ces deux fonds financiers)
 2. <https://bit.ly/35nnKUX>

FICHE 13

LA PAC AUJOURD'HUI

Aujourd'hui, la PAC est articulée autour de deux familles de mesures, financées chacune par un fonds financier spécifique et selon des modalités particulières.

Le FEAGA dispose du budget le plus important (environ $\frac{3}{4}$ du budget de la PAC) et prend intégralement à sa charge les aides annuelles dites du 1^{er} pilier, versées pour stabiliser les marchés et les aides au revenu des agriculteurs. Ces dernières sont, pour l'essentiel, sans lien avec la production de l'agriculteur : il s'agit donc d'aides dites « découplées », dont le montant total n'est pas limité par les règles fixées au niveau international à l'Organisation mondiale du commerce.

Le FEADER, quant à lui, prend à sa charge les aides dites du second pilier, qui revêtent souvent un caractère pluriannuel. Elles financent des actions structurelles au bénéfice du développement rural, décrites dans un Programme de développement rural (PDR), validé par la Commission européenne, qui peut être national et/ou régional selon la décision des Etats¹ ; dans ce dernier cas, un cadre national peut viser à encadrer tout ou partie des mesures des PDR régionaux (PDRR). Si, comme pour le FEAGA, il existe un menu des aides possibles (en l'occurrence 16 mesures², sans compter les sous-mesures), en revanche aucune n'est obligatoire et chacune doit s'accompagner d'un financement national (par l'Etat ou les collectivités locales) plus ou moins important selon les types de mesures. Enfin chaque Etat membre a la possibilité de transférer une partie de son budget alloué au titre du FEAGA vers le FEADER ou inversement. Pour sa part la France a fait le choix de renforcer les mesures structurantes du développement rural et depuis 2018 transfère 7,53 % du budget des aides directes vers le FEADER. Ainsi après ce transfert, au titre de l'année 2018, la France disposait d'environ 6,8 milliards € au titres des aides directes (plus environ 400 millions € d'aides de marchés sous forme de programmes opérationnels) et de près de 2 milliards € pour le FEADER, complété de 800 millions € de crédits nationaux. Les chiffres qui suivent portent sur l'année 2018, sauf information contraire.

■ QUELLES SONT LES MESURES DU 1^{ER} PILIER ?

Au moment de l'adoption du budget de la PAC pour la période 2014-2020, le FEAGA s'est vu attribuer presque 77 % des crédits européens. Néanmoins, cette part est théorique car chaque Etat membre a eu le droit de transférer jusqu'à 15 % de son enveloppe de crédits FEAGA vers son enveloppe FEADER, ou inversement, jusqu'à 15 % (ou 25 % dans le cas de certains Etats membres) de son enveloppe FEADER vers son enveloppe FEAGA.

1. Pour la programmation 2014-2020, la France a fait le choix de confier aux Régions le rôle d'autorité de gestion, tout en leur imposant par décret un cadre national de onze mesures et en gardant quatre mesures au niveau national. L'architecture française repose ainsi sur 27 PDR Régionaux (soit 1 par ancienne Région hexagonale, 1 pour la Corse et 1 par DOM), un vaste cadre national (972 pages) qui s'impose aux 27 PDR Régionaux, un PDR National qui vise un dispositif de gestion des risques et d'assistance technique aux acteurs institutionnels et un programme spécifique portant sur le Réseau Rural national (outil de réflexions, d'échanges et de débats sur les territoires ruraux et les politiques utiles à leur développement au service de leurs acteurs).

2. Voir l'annexe 1, partie 5 (page L227/45 et suivantes) du règlement d'exécution (UE) n°808/2014 de la Commission du 17 juillet 2014 sur <https://bit.ly/2Z4say8>

Les mesures d'intervention sur les marchés (4 % du budget européen du 1^{er} pilier)

La Commission européenne co-finance des programmes opérationnels, qui visent à soutenir des projets portés soit par les organisations professionnelles mises en place par les agriculteurs, soit par les agriculteurs eux-mêmes, pour certains produits (vigne et vin, fruits et légumes, huile d'olive et olives de table, apiculture et houblon). Ainsi en viticulture les programmes peuvent financer par exemple des actions de promotion, de restructuration et reconversion du vignoble ou encore d'investissement dans la transformation. En fruits et légumes, ce sont par exemple des mesures en faveur de l'environnement, de la promotion (comme des campagnes publicitaires dans les medias) ou de l'amélioration de la qualité qui sont visées.

Au titre des mesures d'intervention sur les marchés, le FEAGA finance aussi des campagnes de promotion sur le marché intérieur européen et sur pays tiers, ainsi que des programmes en direction des écoles avec la distribution de fruits et produits laitiers.

Enfin, en cas de crises ou d'autres circonstances exceptionnelles impactant les marchés agricoles, la Commission européenne peut déclencher des mesures ad hoc pour aider les agriculteurs à faire face soit à des situations anormales causées par des maladies animales, ou des situations de perturbations importantes des marchés. L'Union européenne a par exemple cofinancé les dispositifs mis en place par les autorités françaises pour soutenir les producteurs de palmipèdes et de volailles de chair confrontés à deux épisodes successifs d'influenza aviaire entre 2015 et 2017.

Les aides directes au revenu des agriculteurs (96 % du budget européen du 1^{er} pilier)

Chaque Etat dispose d'une certaine latitude dans l'affectation des crédits qui lui sont attribués puisque certaines aides sont facultatives ou optionnelles. En revanche, leur versement est conditionné³ au respect par l'agriculteur d'un certain nombre de normes européennes portant sur l'environnement (par exemple la conservation des oiseaux sauvages et des habitats naturels), la santé des végétaux (par exemple l'obligation de tenir un registre des traitements phytosanitaires par parcelle), la santé animale (par exemple l'obligation de tenir un registre d'élevage qui comprend les bons de livraison des aliments achetés, un carnet des traitements médicamenteux et des ordonnances vétérinaires), le bien-être animal (par exemple l'état des bâtiments d'élevage, la protection des animaux à l'extérieur, ...) et le respect de bonnes conditions agricoles et environnementales (par exemple l'obligation de maintenir et entretenir des bandes-tampons le long des cours d'eau, mais aussi les particularités topographiques comme les haies, bosquets et mares, ...).

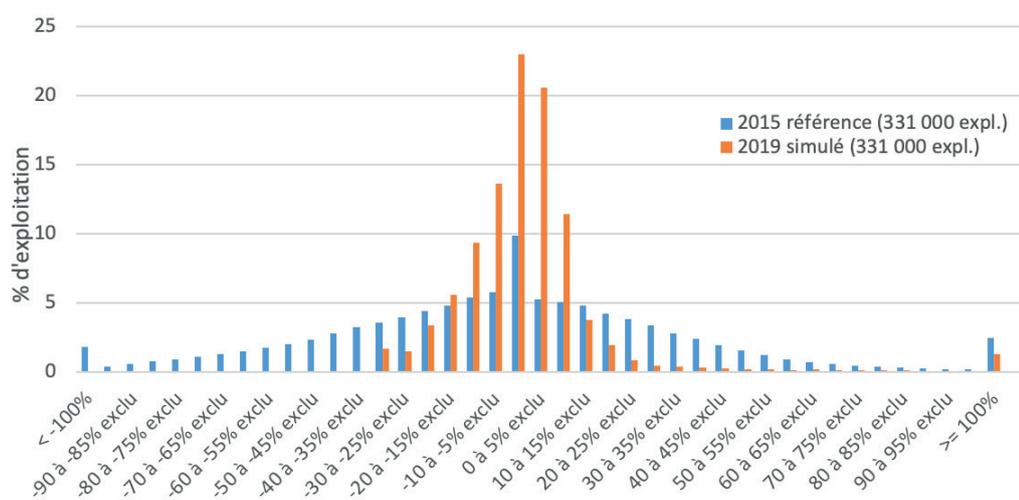
Ces aides se répartissent en deux blocs : celui des aides découplées (au sens où elles ne dépendent pas du choix des productions), le plus important financièrement, et celui des aides couplées.

Le tableau ci-après présente les aides découplées. Il est précisé qu'un agriculteur peut cumuler le bénéfice des différents types d'aides listées ci-dessous, dès lors qu'il remplit les conditions d'éligibilité (par exemple, le paiement aux jeunes agriculteurs du premier pilier est conçu comme un complément à l'aide découplée de base, pour cette population spécifique).

3. C'est ce qu'on appelle la « conditionnalité » : <https://agriculture.gouv.fr/aides-pac-quest-ce-que-la-conditionnalite>

Aides découplées	Enveloppe budgétaire 2018	Conditions	Cible
<p>Paiement jeunes agriculteurs en 2018, montant = 88,15 €/hectare</p> <p>Le montant annuel dépend du nombre demandes et hectare à aider</p>	80 millions €	Agriculteur de moins de 40 ans lors de la demande, en première installation avec soit un diplôme de niveau baccalauréat soit une expérience professionnelle) dans la limite (en France) de 34 hectares par exploitation et durant une période maximale de 5 ans	Jeunes agriculteurs
<p>Paiement redistributif (optionnel, la France, est un des rares pays à l'appliquer 46,85 €/ha en 2018)</p>	700 millions €	Versé en France pour chacun des 52 premiers hectares pour un montant fixé au niveau national. Cette aide vise à redistribuer le soutien de la PAC en faveur des petites en moyennes exploitations. La taille moyenne des exploitations françaises était de 56 hectares en 2010	Redistribution
<p>Paiement vert (en moyenne 80 €/ha en 2018)</p>	2 milliards €	<p>Proportionnel au montant de l'aide de base et versé à tout exploitant en agriculture biologique ou qui respecte trois critères bénéfiques pour l'environnement :</p> <ul style="list-style-type: none"> • maintien d'un ratio de prairies permanentes à échelle régionale • cultiver au moins 3 cultures parmi 140 sur ses terres arables • présence de surfaces d'intérêt écologique sur au moins 5 % de ses terres (il peut s'agir d'arbres, haies, mares, cultures fixant l'azote, etc.) 	Verdissement
<p>Aide découplée de base (en moyenne 115 €/ha en 2018)</p>	3 milliards €	Versée annuellement par hectare avec un montant basé sur des références historiques individuelles qui évolue pour se rapprocher progressivement de la moyenne nationale.	Convergence vers 70 % d'aides

Les choix de convergence faits par la France ont eu pour résultat de fortement modifier le profil de répartition des aides de base et du paiement vert autour de la moyenne.



* Les paiements de base regroupent le paiement de base et le paiement vert.
L'année 2015 est considérée avant la première marche de convergence.

% d'écart aux paiements de base* par hectare moyen
de 217 €/ha en 2015
de 193 €/ha en 2019

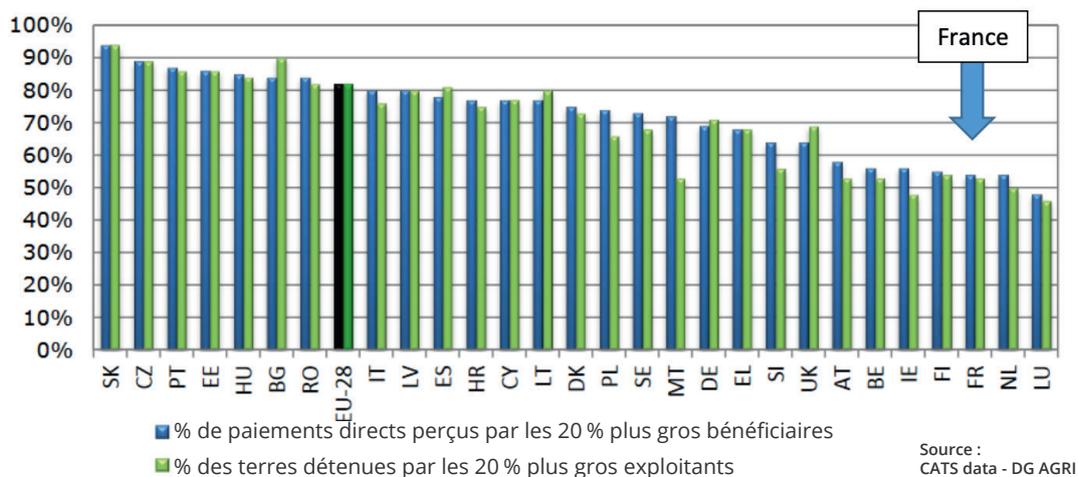
Source : Données ASP, traitements SSP. Champ :

Dans une logique de maintien de productions importantes pour certains territoires et certaines filières, la France a fait le choix d'activer le dispositif optionnel des aides couplées à hauteur de 13 % de son enveloppe d'aides directes, complétées par 2 % additionnels pour la production de protéines végétales, comme le permet la réglementation européenne. Elle y consacre ainsi environ 1 milliard €, principalement en faveur de l'élevage et plutôt pour les modèles extensifs.

Aides couplées	Enveloppe	cibles
Animales	850 millions€	Bovins allaitants, veaux sous la mère, bovins laitiers, ovins, caprins
Végétales	30 millions€	fruits transformés, blé dur, pommes de terre, féculières, chanvre textile, semences de graminées, houblon
Protéines	140 millions€	fourrages, protéagineux, soja, semences fourragères

Grace à la politique engagée (convergence progressive, paiement redistributif, aides couplées ciblées), **la France se situe parmi les Etats membres dans lesquels la part de l'enveloppe financière des aides directes versées à 20 % des plus grosses fermes, est la plus basse (54 %)**. Alors qu'en moyenne européenne, cette part est, comme pour la répartition des terres, de 80 % pour l'année 2015 (information la plus récente communiquée par la Commission européenne).

PART DES TERRES DÉTENUES PAR LES 20 % PLUS GROS EXPLOITANTS ET PART DES PAIEMENTS DIRECTS REÇUS PAR LES 20 % PLUS GROS BÉNÉFICIAIRES EN 2015



■ QUELLES SONT LES MESURES DU SECOND PILIER ?

Au moment de l'adoption du budget de la PAC pour la période 2014-2020, le FEAGA s'est vu attribuer un peu moins de 23 % des crédits européens. Néanmoins, il faut noter que ces crédits sont complétés par les crédits nationaux qui cofinancent les mesures du second pilier. En outre cette part est théorique, puisque chaque Etat membre a eu le droit de transférer jusqu'à 15 % de son enveloppe de crédits FEAGA vers son enveloppe FEADER, ou inversement, jusqu'à 15 % (ou 25 % dans le cas de certains Etats membres) de son enveloppe FEADER vers son enveloppe FEAGA.

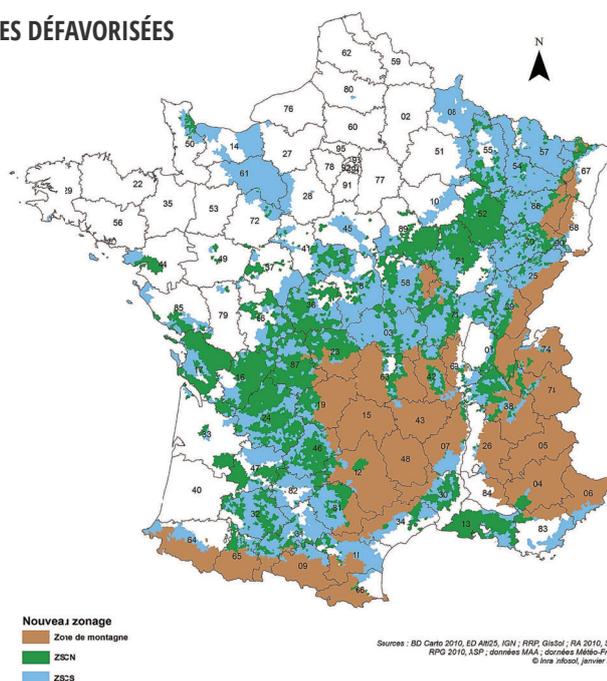
En ce qui la concerne, la France considère que la politique du développement rural constitue un enjeu important. C'est pourquoi non seulement elle a procédé à un transfert de crédits vers le FEADER, mais en plus 70 % du cofinancement national est apporté par l'Etat et se concentre sur les mesures définies dans le cadre national. Le complément des 30 % est fourni essentiellement par les Régions et concerne surtout des mesures d'aides à l'investissement et les programmes LEADER.

Dans le cadre de la programmation 2014-2020, les Régions exercent le rôle d'autorité de gestion de leur programme de développement rural, mais certains dispositifs restent gérés au niveau national (notamment les mesures de gestion des risques).

La mise en œuvre du second pilier s'articule en France autour des dispositifs suivants :

- En premier lieu, l'**Indemnité compensatoire des handicaps naturels (ICHN)**. Elle a un rôle majeur en faveur du maintien de l'activité dans les zones défavorisées en contribuant à réduire les différences de revenu entre près de 100 000 agriculteurs, installés dans plus de 14 200 communes classées en zones défavorisées, et les agriculteurs installés sur le reste du territoire. La France y consacre un budget annuel d'environ 1,1 milliard€, financé à 25% par l'Etat et à 75% par le FEADER.

CARTE DES ZONES DÉFAVORISÉES

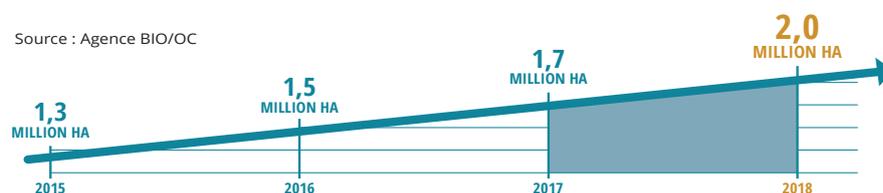


- En deuxième lieu, la France a mis en place des **Mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC)**, versées aux exploitants agricoles qui s'engagent dans des pratiques bénéfiques pour l'environnement combinant performance économique et performance environnementale ou dans le maintien de pratiques ou de ressources génétiques menacées de disparition. Elles concernent soit des parcelles, soit toute l'exploitation ou presque (dans ce cas on parle de « MAEC système »). La France y consacre environ 245 millions € par an et elles sont mises en œuvre sur 1,6 million ha. Les Régions déterminent les zones dans lesquelles, compte tenu des enjeux locaux, ces mesures sont proposées aux exploitants agricoles.

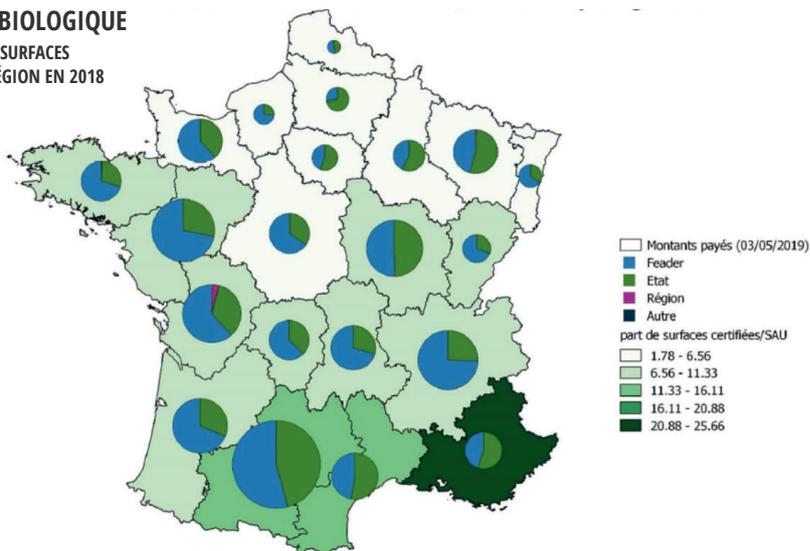
Pour aller plus loin
 Fiche 23
 L'agriculture biologique

- En troisième lieu, la France est très mobilisée en faveur de l'**agriculture biologique***. Elle lui verse presque 260 millions € par an sous la forme d'aides pour la conversion à l'agriculture biologique, ainsi que, dans certaines régions, pour le maintien de l'agriculture biologique. Cette politique a facilité l'atteinte de l'objectif du doublement des surfaces concernées, qui atteignent 2 millions d'hectares.

EVOLUTION DE LA SAU BIO ENTRE 2015 ET 2018



AIDES À L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE
 MONTANTS PAYÉS DEPUIS 2015 ET SURFACES
 CERTIFIÉES BIO/SAU DE CHAQUE RÉGION EN 2018



Pour aller plus loin
 Fiche 19
 L'installation en agriculture et le renouvellement générationnel

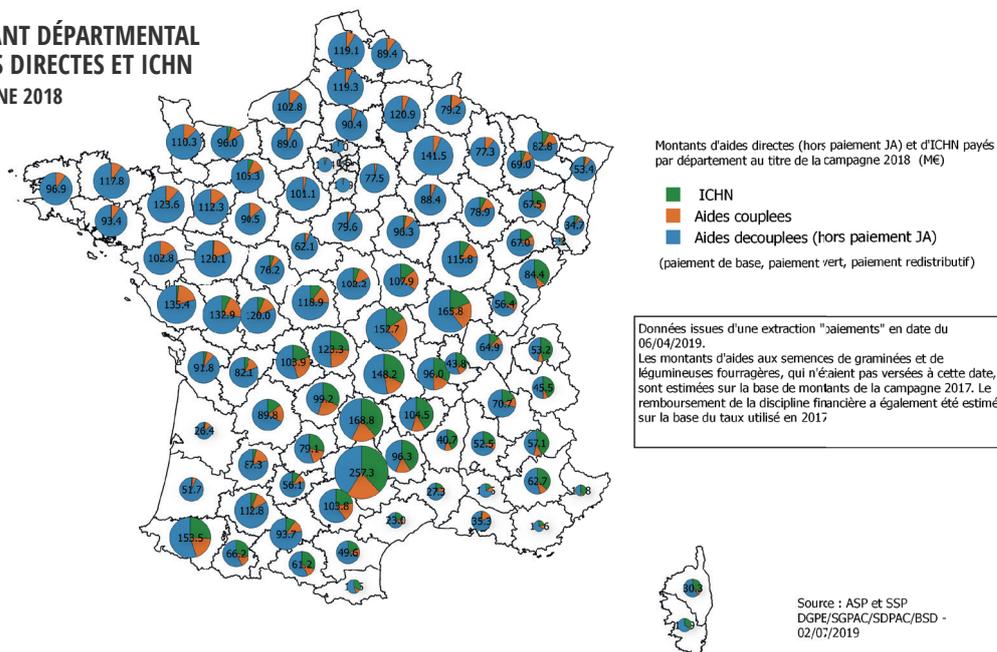
De plus la France est attachée au renouvellement générationnel* et verse une **aide à l'installation** à environ 5 000 jeunes agriculteurs en moyenne par an, qui déposent un plan d'entreprise et disposent d'un niveau de formation minimum. Cette aide s'inscrit dans une enveloppe de 150 millions €. Il s'agit d'un dispositif distinct du paiement pour les jeunes agriculteurs mis en place dans le cadre du 1^{er} pilier et évoqué plus haut.

Enfin elle verse aussi des **aides à l'investissement** (500 millions €) et met en place d'autres mesures de moindre ampleur (400 millions €) mais à fort impact local (programmes leader, forêt, etc.) ainsi qu'un programme de gestion des risques (pour 150 millions €).

QUELLE EST LA RÉPARTITION TERRITORIALE DES AIDES ?

La carte suivante illustre la répartition territoriale des aides directes (hors paiement additionnel pour les jeunes agriculteurs) plus ICHN durant la campagne 2018 et montre une distribution relativement équilibrée, si l'on tient compte des orientations agricoles particulières (forêts dans les Landes, viticulture le long de la Méditerranée).

MONTANT DÉPARTIMENTAL D'AIDES DIRECTES ET ICHN
 CAMPAGNE 2018



FICHE 14

DES AIDES POUR QUI ET COMMENT ?

La proposition de règlement de la Commission européenne, dans la continuité de la réforme de 1992, repose principalement sur des aides par hectare ou par animal. Rien ne laisse à penser qu'au Conseil ou au Parlement européen une majorité puisse revenir sur ce choix : pour autant, la Commission européenne propose de renforcer les dispositifs qui favorisent l'emploi en agriculture dans l'attribution des aides. Il s'agit de :

- **l'aide redistributive.** Elle est destinée spécifiquement aux premiers hectares pour soutenir les petites et moyennes exploitations qui, en proportion de leur surface, sont plus intensives en emploi. Elle deviendrait non plus facultative mais obligatoire pour les Etats membres ;
- **l'aide spécifique aux petits agriculteurs.** La Commission européenne propose de simplifier le dispositif actuel pour permettre aux Etats membres de verser aux «petits» agriculteurs qui le souhaitent un montant forfaitaire d'aide annuel, à la place des paiements directs couplés et découplés ;
- **la dégressivité et le plafonnement des aides.** La Commission propose qu'à partir de 60 000 € d'aides, une exploitation se voit retirer 25% de la tranche jusqu'à 75 000 € puis 50% de la tranche suivante jusqu'à 90 000 € et 75% de la tranche suivante jusqu'à 100 000 €. Ce dernier chiffre deviendrait un plafond puisqu'aucune exploitation ne pourrait recevoir plus de 100 000 € d'aides ;
- **l'ajustement des tranches de dégressivité et du plafond d'aides.** Ils pourront être augmentés d'un montant égal aux salaires et charges payés pour l'emploi salarié et estimés pour le travail familial.

La France défend une application obligatoire de la dégressivité et du plafonnement des aides au niveau européen, mais certains Etats membres y sont fortement opposés.

A titre informatif, le tableau ci-après donne la part des sept plus grands pays agricoles européens, sur la base de leur surface agricole utile (les terres exploitées).

Surface Agricole utilisée en 2017

	en ha	en %
France	29 101 330	16,30 %
Espagne	23 840 700	13,35%
Royaume Uni	17 360 000	9,72 %
Allemagne	16 687 300	9,35 %
Pologne	14 497 600	8,12 %
Roumanie	13 377 930	7,49 %
Italie	12 843 320	7,19 %
21 autres Etats membres	50 840 370	28,48 %
UE 28	178 548 550	100 %

Source : indicateur C18 sur https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/facts-and-figures/performance-agricultural-policy/cap-indicators/context-indicators_en

Le tableau précédent explique pourquoi **la France reste le premier bénéficiaire de la PAC**, comme on peut le voir dans le tableau ci-dessous, extrait du site Internet de la direction générale du budget de la Commission européenne. Il indique le montant des aides du 1^{er} pilier (essentiellement liées aux surfaces agricoles) et des aides du second pilier (liées pour certaines aux surfaces agricoles) pour chacun des 7 plus gros bénéficiaires et leur part dans le budget correspondant de la PAC.

En millions d'euros en 2018	aides directes 1 ^{er} pilier	aides 2 ^e pilier	Total	en %
France	7 773,6	1 639,8	9 413,4	16,6 %
Espagne	5 315,6	899,9	6 215,5	10,9 %
Allemagne	4 994,5	1 117,8	6 112,3	10,8 %
Italie	3 882,8	1 034,4	4 917,2	8,7 %
Pologne	3 434,6	944,6	4 379,2	7,7 %
Royaume Uni	2 949,4	581,7	3 531,1	6,2 %
Roumanie	1 812,8	1 146,2	2 959,0	5,2 %
21 autres Etats membres	14 147,1	5 102,2	19 249,3	33,9 %
UE 28	44 310,4	12 466,6	56 777,0	100 %

Source : https://ec.europa.eu/budget/graphs/revenue_expenditure.html

Enfin, le troisième tableau indique la part dans l'UE des sept Etats membres ayant le plus grand nombre d'actifs sur les exploitations agricoles et précise la distribution entre main d'œuvre familiale et salariée.

Etats membres	Total population travaillant dans les exploitations		Exploitants agricoles		Main d'œuvre familiale		Main d'œuvre salariée	
	nombre	%	nombre	%	nombre	%	nombre	%
Roumanie	6 577 930	29,62 %	3 597 280	34,59 %	2 890 850	29,49 %	89 800	4,47 %
Pologne	3 558 710	16,02 %	1 416 310	13,62 %	2 063 940	21,06 %	78 460	3,91 %
Italie	2 139 060	9,63 %	995 810	9,57 %	996 880	10,17 %	146 370	7,29 %
Espagne	1 782 690	8,03 %	793 380	7,63 %	643 810	6,57 %	345 490	17,21 %
Grèce	1 238 490	5,58 %	708 700	6,81 %	504 720	5,15 %	25 070	1,25 %
Hongrie	1 059 940	4,77 %	482 310	4,64 %	480 260	4,90 %	97 370	4,85 %
France	907 080	4,08 %	353 610	3,40 %	137 440	1,40 %	416 030	20,73 %
21 autres Etats membres	4 946 140	22,27 %	2 053 790	19,70 %	2 083 650	21,26 %	808 720	40,29 %
Union européenne	22 210 040	100 %	10 401 190	100 %	9 801 550	100 %	2 007 310	100 %

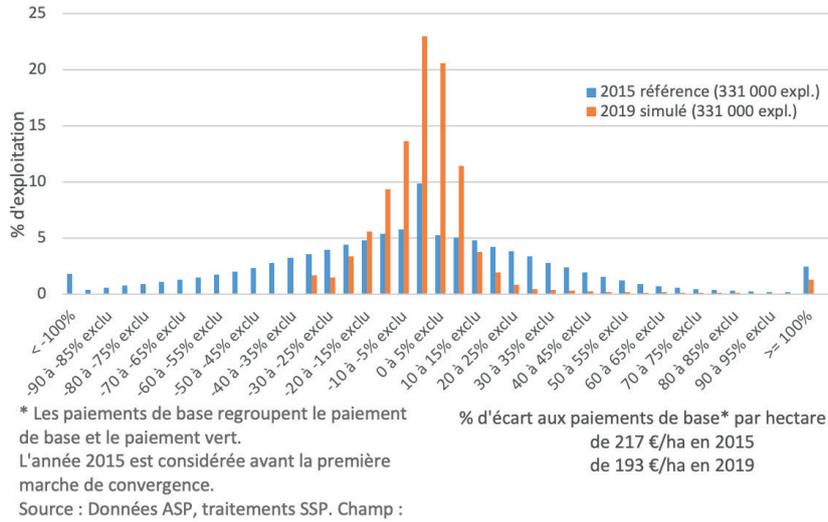
Source : indicateur C 22 pour emploi en 2013 sur https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/facts-and-figures/performance-agricultural-policy/cap-indicators/context-indicators_en

■ LES ÉCARTS D'AIDES DIRECTES AU REVENU ENTRE BÉNÉFICIAIRES SONT À EXAMINER SELON DEUX ANGLES

Les écarts entre montants d'aides par hectare perçus par chaque agriculteur

Pour réduire le poids des références historiques des montants d'aides par hectare perçus par les agriculteurs en tant que paiement de base et paiement vert, la France a fait le choix de procéder à une convergence partielle à hauteur de 70 %. En d'autres termes, pour les agriculteurs dont le montant d'aides par hectare était inférieur à la moyenne nationale, elle a décidé de mettre en œuvre la possibilité, offerte par la PAC, de progressivement augmenter ce montant pour qu'il atteigne 70 % de la moyenne nationale.

Cette mesure a pour effet entre 2015 et 2019 de resserrer les écarts d'aides perçues par hectare entre agriculteurs, puisqu'environ 44 % des agriculteurs touchent en 2019 entre -5 % et +5 % de la moyenne des paiements de base plus paiements vert, contre seulement 15 % en 2015 comme l'illustre le graphique ci-dessous. Entre temps la moyenne nationale est passée de 217 €/ha en 2015 à 193 €/ha en 2019.

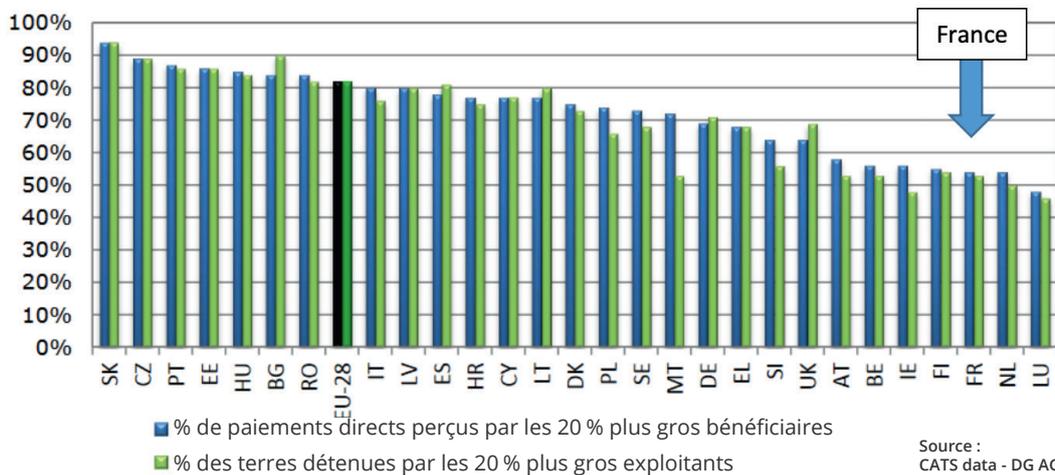


La part du budget des aides directes versée aux 20% de plus grosses fermes

Avec 54 %, la France se situe parmi les Etats membres dans lesquels la part de l'enveloppe financière des aides directes versée à 20 % des plus grosses fermes, est la plus basse. Cette situation s'explique notamment par le fait que les 20 % de plus grosses fermes françaises ne détiennent que 53 % de la SAU, contre 82 % en moyenne européenne.

En moyenne européenne, la part de l'enveloppe financière des paiements directs versés à 20 % des plus gros bénéficiaires est de 80% comme le montre le graphique suivant pour l'année 2015 (information la plus récente communiquée par la Commission européenne). Cette répartition 80/20 se retrouve au niveau de la répartition des terres.

PART DES TERRES DÉTENUES PAR LES 20 % PLUS GROS EXPLOITANTS ET PART DES PAIEMENTS DIRECTS REÇUS PAR LES 20 % PLUS GROS BÉNÉFICIAIRES EN 2015



FICHE 15

LA POSITION DE NÉGOCIATION DE LA FRANCE POUR LA PAC POST 2020

La majorité des ministres européens de l'agriculture se sont accordés lors du Conseil de juillet 2019 pour dire qu'il ne leur serait pas possible de se prononcer sur le contenu de la future PAC tant que le futur budget européen n'avait pas fait l'objet d'un accord au niveau des Chefs d'État et de Gouvernement.

Au-delà de la position française prise dans le cadre des discussions budgétaires défendant un budget ambitieux pour la prochaine programmation de la PAC, le gouvernement français a adopté ses lignes prioritaires de négociation en décembre 2018¹, après concertation des parties prenantes.

Pour la France, **la PAC est et doit rester au cœur du projet européen**, car elle constitue un symbole d'une Europe qui protège, d'une Europe forte qui apporte des solutions aux préoccupations des citoyens de plus en plus inquiets de leur alimentation et de la manière dont les aliments sont produits.

Cette position, rendue publique et accessible en plusieurs langues afin d'être partagée avec nos partenaires européens, s'articule autour de six axes déclinant les priorités suivantes :

- la défense d'**une PAC vraiment commune et forte**, qui repose sur un socle de règles et d'exigences qui s'appliqueraient à tous les agriculteurs européens (par exemple, défense du plafonnement et de l'« éco-programme » obligatoires) ;
- le besoin réitéré et renforcé d'**une PAC qui accompagne la transformation des secteurs** agricole, agroalimentaire et forestier européens. La transformation et la structuration des filières doit permettre de créer plus de valeur et de mieux la partager entre les différents maillons de la chaîne alimentaire en maximisant le nouveau cadre des aides couplées et des programmes sectoriels qui sont des outils utiles pour œuvrer en ce sens ;
- la nécessité de faire en sorte que **la PAC donne à tous les agriculteurs les moyens de réaliser leur transition agroécologique**. A cet égard, la France apporte son soutien à la nouvelle architecture environnementale proposée par la Commission, qui repose sur trois outils complémentaires : 1/ une conditionnalité renforcée qui intègre les règles du verdissement actuel ; 2/ un « éco-programme » dont la mise en œuvre doit être obligatoire pour tous les États membres, tout en laissant le choix aux agriculteurs de s'engager ou non, notamment dans l'objectif de voir les services environnementaux qu'ils rendent mieux rémunérés ; 3/ des MAEC qui accompagnent le changement de pratiques. La France propose également qu'un minimum de dépenses environnementales soit fixé sur l'ensemble du PSN plutôt que sur le seul deuxième pilier ;

1. Le papier de position de la France pour la négociation de la PAC après 2020 est disponible en 4 langues sur le site du Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation à l'adresse suivante : <https://agriculture.gouv.fr/la-position-francaise-sur-la-negociation-de-la-politique-agricole-commune-apres-2020>

Pour aller plus loin

Fiche 18

L'agriculture et la forêt dans les régions ultrapériphériques

- l'incarnation par la nouvelle PAC, dans un contexte où les aléas augmentent, d'**une Europe qui protège les agriculteurs contre les risques** climatiques, sanitaires et économiques avec des outils pour mieux prévenir les risques et mieux gérer les crises de marché, de façon plus souple et surtout plus réactive ;
- l'incarnation par la nouvelle PAC d'**une Europe qui protège aussi les territoires ruraux**, notamment les plus fragiles (soutien aux zones défavorisées et les plus éloignées (soutien du POSEI pour les outre-mers)*. La PAC doit également assurer le renouvellement des générations et la vitalité des zones rurales en confortant les dispositifs favorisant la création d'emplois et l'accompagnement des nouveaux agriculteurs ;
- d'une manière transversale, la France souhaite construire **une politique plus simple** à tous les niveaux, plus lisible et plus compréhensible pour tous, agriculteurs comme citoyens. Dans ce contexte, le nouveau modèle de mise en œuvre proposé par la Commission, via un plan stratégique cohérent sur les deux piliers et un suivi des résultats par la performance est une opportunité à saisir, dont il faudra veiller à ce qu'il ne génère pas de nouvelles complexités, ni même ne soit contre-productif au regard des objectifs politiques (en générant des contraintes techniques excessives liées par exemple à la fixation d'indicateurs de suivi). Dans ce cadre, les démarches de simplification doivent être soutenues à tous niveaux, y compris par exemple, la reconnaissance du « droit à l'erreur » au niveau européen.

Enfin, le besoin d'une cohérence renforcée est souvent souligné entre la PAC et les autres politiques menées à l'échelle européenne, et en particulier pour le climat et la protection de l'environnement. La France apporte son soutien à cette cohérence renforcée mais, dans un contexte international marqué par les tensions, les réflexes de repli sur soi et une concurrence rude, il convient également d'insister sur le fait que, si le projet européen doit être mis encore davantage au service d'une agriculture répondant à des standards exigeants, il ne peut se concevoir sans une régulation sociale, environnementale et sanitaire des échanges commerciaux avec les pays-tiers.

FICHE 16

LES ACCORDS COMMERCIAUX

■ LA FRANCE RESTE UN GRAND PAYS EXPORTATEUR DE PRODUITS AGRICOLES ET ALIMENTAIRES

La France est le 6^e exportateur mondial de produits agricoles et alimentaires, même si nos positions sont de plus en plus concurrencées sur le marché intérieur comme à l'export. Au cours des dix dernières années, l'excédent commercial annuel agroalimentaire s'est établi en moyenne à 8,4 Mds € : ce secteur qui représente le troisième excédent de la balance commerciale française reste donc stratégique pour notre pays.

Si ce solde commercial est en baisse tendancielle, la France conserve des positions très fortes sur certains secteurs : elle reste ainsi 1^{er} exportateur mondial en valeur sur les vins et spiritueux (avec près de 15,5 Mds € en 2018-19) et les animaux vivants (2,3 Mds €) ; selon les années, 3^e exportateur mondial sur les céréales (7,5 Mds €) et le sucre (1,1 Md €) ou encore 4^e exportateur sur le lait et produits laitiers (7 Mds €), 6^e sur les produits d'épicerie. La France reste également le premier exportateur mondial de semences, avec un excédent commercial de près de 950 M € pour la campagne 2017-2018, issu, en particulier, des résultats de 53 entreprises françaises de sélection végétale. A contrario, les filières animales ont vu leur part de marché se réduire de moitié entre 2000 et 2016, alors même que les productions animales représentent un tiers de la production française et la moitié du chiffre d'affaires des industries agroalimentaires (IAA).

Les autres pays de l'Union européenne demeurent le principal débouché des produits français (les exportations vers l'UE représentent 2/3 environ du total des ventes), mais son poids dans les échanges ne cesse de reculer depuis 2010. La part des exportations françaises dans le commerce intra UE recule, tandis que les importations augmentent. Alors que l'excédent commercial provenait pour 73 % des échanges avec l'UE en 2000, il repose en 2018 à 95 % sur les échanges avec les pays tiers.

■ DANS LE MÊME TEMPS, LA FRANCE EST DÉFICITAIRE DANS PLUSIEURS SECTEURS

Si la France a des positions fortes à l'exportation, elle est aussi déficitaire dans certains secteurs. On citera parmi ceux-ci le secteur des fruits qui s'est fortement dégradé au cours de ces dernières années, comme l'illustre le tableau suivant, celui des préparations à base de légumes et de fruits et dans une moindre mesure celui des viandes et abats ou celui des préparations de viandes et de poissons. Sur d'autres secteurs le déficit est lié à la nature des productions importées : poissons et crustacés, café, thé et épices ou encore tabacs et floriculture.

Solde de la balance commerciale des produits déficitaires (en millions d'euros)

	2000	2010	2016	2017
Poissons et crustacés	- 1 702	- 2 597	- 3 307	- 3 547
Fruits	- 986	- 1 874	- 3 218	- 3 405
Préparations à base de légumes, fruits	- 865	- 1 389	- 2 043	- 2 156
Café, thé, épices	- 704	- 1 178	- 1 742	- 1 853
Tabac	- 1 155	- 1 109	- 1 451	- 1 390
Viandes et abats	271	- 807	- 1 132	- 1 211
Préparations de viandes et de poissons	- 72	- 671	- 833	- 950
Floriculture	- 765	- 999	- 913	- 928

Source : Douanes - 24 premiers chapitres de la NC (2017 Provisoire)

■ ACCORDS COMMERCIAUX : DE QUOI PARLE-T-ON ?

Un accord commercial permet, aux gouvernements qui le signent, de se mettre d'accord sur les règles à respecter dans le cadre de leurs échanges.

Au niveau de l'Union européenne, la politique commerciale est une des politiques communes et relève pour l'essentiel de sa compétence exclusive. Autrement dit en règles générales, un Etat membre, seul, ne peut pas passer d'accord commercial avec un pays tiers.

Les accords commerciaux signés par l'UE s'inscrivent soit dans une approche multilatérale au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), soit dans une approche bilatérale. Dans les deux cas le champ des négociations porte sur des règles tarifaires (autrement dit relatives aux droits de douane) ou sur des « règles non tarifaires ». Sous ce dernier vocable on regroupe notamment des sujets d'ordre technique, administratif ou juridique (comme les mesures sanitaires et phytosanitaires¹ ou les règles d'origine²). Dans le cas des accords multilatéraux, les règles adoptées s'appliquent à tous les 164 pays membres de l'OMC. Dans le cas des accords bilatéraux (qui doivent respecter les règles générales de l'OMC), les termes de l'accord s'appliquent au pays tiers signataire et aux Etats membres de l'UE. Tous ces accords ont un impact important sur les filières agricoles et agroalimentaires françaises.

■ L'APPROCHE MULTILATÉRALE

Depuis 1995 et les accords de Marrakech qui ont conclu le cycle d'Uruguay³, le secteur agricole est intégré dans les règles du commerce international. Chaque pays de l'OMC a dû appliquer un triple engagement : baisse des tarifs douaniers, suppression des subventions à l'exportation, et réduction progressive du soutien interne accordé par chaque Etat à son agriculture. L'Union européenne s'est inscrite dans ce cadre multilatéral, le même pour tous.

Dans ce cadre, les avantages accordés par l'UE s'appliquent à tous les pays de l'OMC : il s'agit d'une forme de socle de base.

1. www.wto.org/french/tratop_f/sps_f/spsund_f.htm

2. www.wto.org/french/tratop_f/roi_f/roi_f.htm

3. www.wto.org/french/thewto_f/whatis_f/tif_f/fact5_f.htm

La dernière synthèse (tableau ci-dessous) par l'OMC des droits de douane consolidés (tarifs maximum qu'un membre de l'OMC s'engage à ne pas dépasser) et appliqués⁴ aux produits agricoles entrants en dehors d'accords ou contingents préférentiels fait apparaître pour les principaux acteurs du commerce agricole mondial les moyennes de taux de protection tarifaire suivantes :

	Part dans le commerce agricole mondial (2011-2013)	Moyenne des droits consolidés	Moyenne des droits appliqués (2013)
Union européenne	14,56 %	13,5 %	13,2 %
Etats-Unis	13,53 %	4,9 %	5,3 %
Chine	7,60 %	15,8 %	15,6 %
Brésil	4,90 %	35,4 %	10,2 %
Canada	3,98 %	16,8 %	15,9 %
Japon	3,54 %	19,0 %	19,0 %
Inde	2,89 %	113,5 %	33,5 %
Russie	2,65 %	11,1 %	12,2 %
Indonésie	2,53 %	47,0 %	7,5 %
Australie	2,50 %	3,5 %	1,2 %

La France est en faveur d'une mondialisation régulée, dont l'OMC et son Organe de règlement des différends (ORD) commerciaux constituent la pierre angulaire.

■ L'APPROCHE BILATÉRALE

Allant au-delà des accords de l'OMC, l'UE a conclu une quarantaine d'accords bilatéraux de libre-échange avec des pays ou groupes de pays, y compris récemment avec le Japon, le Vietnam, Singapour, le Canada et une dizaine d'autres accords sont en cours de discussion, notamment avec l'Indonésie, le Chili, l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Ces accords couvrent tous les secteurs de l'économie, dont le secteur agricole mais pas exclusivement. Les accords bilatéraux de libre-échange visent traditionnellement en priorité à réduire les droits de douane entre les deux partenaires. Progressivement, leur champ s'est élargi pour lever les barrières non tarifaires (sanitaires ou techniques) non justifiées au commerce, assurer la protection des droits de propriété intellectuelle, faciliter le commerce des services, ouvrir les marchés publics, encadrer les investissements étrangers et prendre en compte les enjeux de développement durable.

■ UNE MÊME EXIGENCE FRANÇAISE DE COHÉRENCE ENTRE LA POLITIQUE COMMERCIALE DE L'UNION EUROPÉENNE ET SA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

Il est important d'ouvrir des marchés dans les pays tiers car ils servent de relais de croissance à nos entreprises. Il est donc essentiel que soient levées les barrières, tarifaires et non-tarifaires, qui leur ferment actuellement l'accès à certains marchés. Il est également important, faute d'un accord suffisant à l'OMC sur le sujet, d'obtenir dans les accords bilatéraux signés par l'UE que nos partenaires reconnaissent nos appellations d'origine et nos indications géographiques⁵ pour sécuriser leur valeur ajoutée.

4. Un chiffre de droits appliqués supérieur à celui des droits consolidés peut être dû à différents biais statistiques (changement de nomenclature tarifaire, décalage dans l'application de certains droits consolidés...)

5. www.inao.gouv.fr/Les-signes-officiels-de-la-qualite-et-de-l-origine-SIQO/Indication-geographique-protgee

A cet égard la récente conclusion d'un accord avec la Chine sur la protection des indications géographiques constitue une avancée importante pour la reconnaissance de ces productions à forte valeur ajoutée.

A l'inverse, tout accord commercial étant le fruit d'un compromis, l'UE et la France sont attentives à protéger certains secteurs sensibles, souvent l'élevage, qui sont importants pour l'UE en termes d'aménagement du territoire et qui ne doivent pas être déstabilisés par des concessions larges. La France est attentive à ce que les concessions qui sont faites en termes de contingents à droits nuls ou réduits s'inscrivent dans une enveloppe globale pour l'ensemble des accords signés.

La négociation des accords commerciaux pose la question de la reconnaissance par les pays tiers des exigences mises par l'UE sur sa production et par ricochet sur ses importations. En effet, l'UE qui applique à ses propres producteurs des normes environnementales, sociales plus élevées, qui traduisent les préférences collectives de la société européenne cherche également à les faire valoir à l'importation ; ainsi, elle a été amenée à élaborer des réglementations plus exigeantes en termes d'hormones, d'OGM, d'antibiotiques en élevage, de résidus de pesticides, qui sont considérées comme autant d'obstacles injustifiés aux échanges par les pays tiers. Par ailleurs, de plus en plus, l'opinion publique européenne est préoccupée par l'impact des importations agricoles sur le changement climatique notamment au travers de la déforestation importée.

Le haut niveau d'exigence de la réglementation européenne nécessite de prendre en compte dans les accords commerciaux les contraintes résultant de nos préférences collectives en matière environnementale, sanitaire et sociale, afin d'assurer la même protection des consommateurs quelle que soit l'origine des produits et d'éviter les distorsions de concurrence pour les producteurs européens.

FICHE 17

L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE

■ UN DISPOSITIF DE FORMATION ET D'ÉDUCATION, PARTIE PRENANTE DU SERVICE PUBLIC D'ÉDUCATION

L'enseignement agricole est un système éducatif à taille humaine, dynamique et en constante évolution. Il comprend plus de **800 établissements** présents sur l'ensemble du territoire et accueillant près de **140 000 élèves, 35 000 apprentis et 35 000 étudiants**, 17 000 en BTSA et 18 000 dans 18 établissements d'enseignement supérieur agronomique, vétérinaire et de paysage.

Si le cœur de métier de l'enseignement agricole est la formation préparant aux métiers du secteur agricole au sens large, ces formations ne représentent désormais que 12 % des élèves et apprentis. L'enseignement agricole dispense des formations générales et technologiques dans le domaine des sciences du vivant et des formations professionnelles couvrant une large palette de plus de 200 métiers. Ainsi les établissements préparent aux diplômés du baccalauréat général scientifique, du baccalauréat technologique sciences et technologies de l'agronomie et du vivant, aux baccalauréats professionnels dans les familles de métier suivantes : agriculture, production agricole, transformation alimentaire, protection de l'environnement, aménagement paysager, forêt, machinisme agricole et services à la personne et aux territoires.

Les enfants d'agriculteurs représentent 10% du public accueilli alors que selon les chiffres de l'installation en agriculture, les personnes qui s'installent hors cadre familial (c'est à dire alors même qu'elles ne viennent pas du monde agricole) représentent 30% des installés en agriculture.

Ces diplômés présentent **de bons taux de succès aux examens et d'excellents taux d'insertion professionnelle**. La filière générale scientifique et la filière technologique permettent une poursuite d'étude vers le supérieur court (BTS ou DUT) et vers le supérieur long notamment les écoles supérieures d'agronomie, du paysage et vétérinaire.

Les établissements de formation de l'enseignement agricole sont à la fois ancrés dans leur territoire et ouverts à l'international (stages à l'étranger et dispositif ERASMUS dynamique).

Enfin, par leur organisation typique des **Campus des métiers**, les lycées agricoles se distinguent dans le paysage des établissements de formation : un lycée général, technologique et professionnel côtoie un centre de formation professionnel d'apprentis et un centre de formation professionnelle pour adultes. Une exploitation agricole, un centre équestre et/ou un atelier technologique de transformation alimentaire propres à l'établissement, ainsi qu'un internat, un centre de ressources et des équipements sportifs complètent le panorama des infrastructures types qu'un lycée agricole met à disposition de ses apprenants, de tous âges et de toutes origines. Il faut par ailleurs noter que les professionnels sont intimement associés à la vie des lycées agricoles : le lycée agricole comme centre de référence technique et le président du CA est un professionnel.

■ DES ORIENTATIONS PÉDAGOGIQUES QUI FORMENT LE JEUNE DANS SES COMPÉTENCES INFORMELLES, PRÉCIEUSES DANS CE MONDE EN MOUVEMENT

La qualité de vie des élèves de l'enseignement agricole doit être soulignée. Un travail sur l'estime de soi qui vise à former des citoyens complets, heureux et « bien dans leurs baskets ». Cela se fait au travers de la pratique sportive, des actions de prévention de pair à pair autour de la santé ou de l'alimentation, du travail avec les enseignants sur la déconstruction des préjugés sexistes ou sur l'image du monde agricole.

Les équipes pédagogiques utilisent les marges d'autonomie offertes par les programmes pour organiser des projets pluridisciplinaires tournés vers le développement durable, la promotion de l'engagement citoyen, la santé, l'éducation socio-culturelle. L'engagement citoyen est valorisé, l'apprentissage de l'autonomie se fait au travers des nombreux stages (ERASMUS notamment) et la pédagogie dans l'enseignement agricole s'appuie beaucoup sur la démarche projet en groupe élèves, ce qui favorise l'aisance à l'oral et l'aptitude à la controverse.

L'enseignement agricole se caractérise par la fréquence des internats dans les établissements ; 59 % des élèves sont ainsi internes avec une place importante accordée au climat scolaire et à l'ouverture aux autres. Ces établissements proposent en outre des équipements sportifs et un environnement en pleine nature, source de résilience pour les jeunes.

■ L'ÉVOLUTION DES DIPLÔMES ET LEUR ADAPTATION AUX ENJEUX TECHNIQUES DU MONDE AGRICOLE

Dans le cadre du **plan Enseigner à produire autrement (EPA)**, lancé en 2014, le ministère de l'Agriculture a rénové progressivement tous les diplômes professionnels pour y intégrer l'agroécologie, en visant particulièrement l'apprentissage de nouveaux modèles de production diminuant drastiquement l'utilisation des produits phytosanitaires avec un objectif d'arrêt du glyphosate. Les professionnels sont étroitement associés au processus de rénovation des diplômes dans le cadre de la commission professionnelle consultative.

Cette dynamique se poursuit dans le cadre du plan EPA2 avec un renforcement de l'implication des jeunes dans cette démarche, une accentuation de la formation continue des enseignants et un double objectif pour les exploitations agricoles des établissements de formation : arrêt du glyphosate fin 2020 et 100 % de la SAU conduite en agriculture biologique, pour les signes officiels de qualité et de l'origine ou la haute valeur environnementale en 2025. L'objectif est de faire de ces exploitations des lycées agricoles des structures exemplaires.

En ce qui concerne la formation continue des agriculteurs, le fonds de formation des agriculteurs VIVEA finance une offre de formation, centrée notamment sur les pratiques agro-écologiques. Le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation participe au Conseil d'administration de VIVEA et veille à ce titre à ce que les politiques publiques qu'il porte y soient bien prises en compte, valorisées et déployées auprès des agriculteurs (Certiphyto, protection et bien-être animal, égalité femme-homme, anticipation des risques et entreprise agricole résiliente).

Les contenus des diplômes délivrés dans l'enseignement supérieur agronomique, vétérinaire et du paysage évoluent également et intègrent désormais largement l'agro-écologie. Ces écoles qui forment également des acteurs du monde agricole (conseil, contrôle, salariés des grandes entreprises agricoles) s'impliquent activement dans la politique portée par le ministère en matière d'entreprise agricole multi-performante.

Les jeunes de l'enseignement technique qui en ont les capacités et le goût sont encouragés à poursuivre dans l'enseignement supérieur. Afin de leur donner toutes les chances de poursuivre leurs études avec succès dans l'enseignement supérieur long, plusieurs actions de partenariat technique-supérieur et des programmes de mentorat et d'accompagnement sont déployées.



FICHE 18

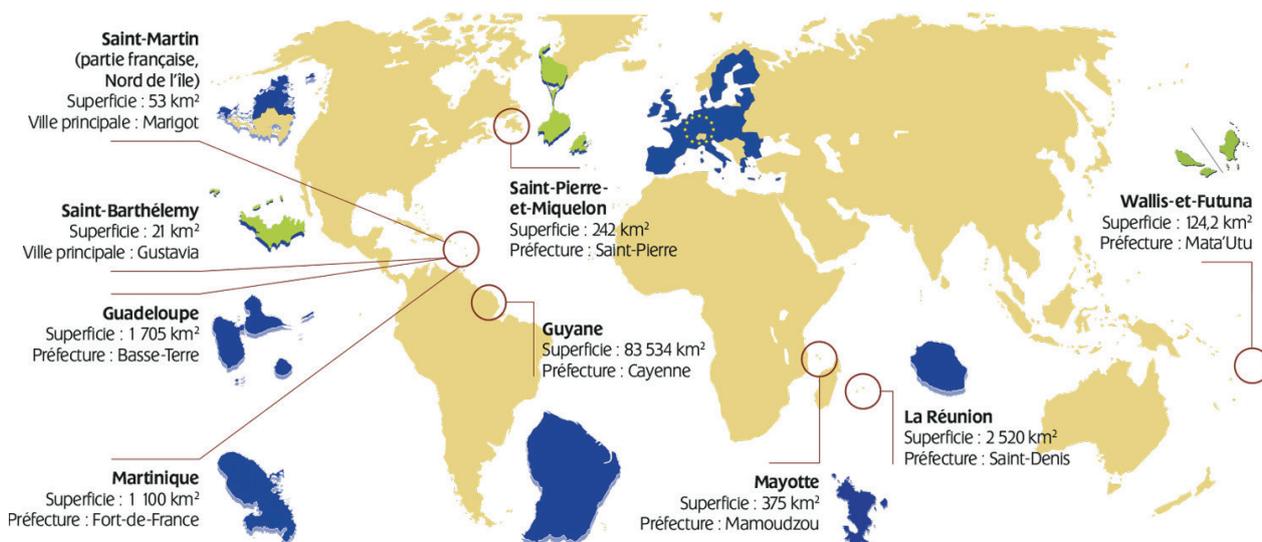
L'AGRICULTURE ET LA FORÊT DANS LES RÉGIONS ULTRAPÉRIPHÉRIQUES

■ QUELQUES DÉFINITIONS

On distingue les pays et territoires d'outre-mer (PTOM) rattachés par des liens constitutionnels à l'un des 4 Etats membres de l'UE concernés (Danemark, France, Pays-Bas et Royaume-Uni) et qui ne font pas partie du territoire de l'Union européenne, des régions ultrapériphériques (RUP) de 3 Etats membres (Espagne, France et Portugal) qui elles sont partie intégrante du territoire de l'Union européenne. Pour cette raison, en matière agricole, les RUP bénéficient d'un accès aux crédits du Feaga et du Feader¹.

Pour la France les RUP sont au nombre de six, à savoir cinq départements français d'outre-mer (Martinique, Mayotte, Guadeloupe, Guyane et La Réunion) et une collectivité d'outre-mer française (Saint-Martin).

RÉGIONS ULTRAPÉRIPHÉRIQUES FRANÇAISES EN BLEU (SAUF EUROPE)



1. Sur le fondement de l'article 349 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)

■ DES SPÉCIFICITÉS

Les départements d'outre-mer se caractérisent par leur éloignement de la métropole (plus de 7 000 km), leur insularité (4 îles de moins de 2 600 kilomètres carrés plus une zone peuplée enclavée entre la forêt amazonienne et l'océan Atlantique), et enfin par leur climat tropical ou équatorial.

Ces caractéristiques génèrent donc des **difficultés spécifiques** pour le développement de productions agricoles : les surcoûts générés par l'éloignement, le voisinage avec des pays qui ne sont pas soumis aux mêmes normes sociales et environnementales, et l'étroitesse des marchés ont un impact sur la viabilité économique des outils de production, tout comme la fréquence des événements cycloniques et des sécheresses, ainsi que la forte pression foncière. Il faut par ailleurs relever le caractère exceptionnel de la biodiversité de ces territoires.

Les spécificités des RUP sont reconnues par l'**article 349 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne** (TFUE) qui dispose que « Compte tenu de la situation économique et sociale structurelle (des RUP) qui est aggravée par leur éloignement, l'insularité, leur faible superficie, le relief et le climat difficiles, leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits, facteurs dont la permanence et la combinaison nuisent gravement à leur développement, le Conseil, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, arrête des mesures spécifiques visant, en particulier, à fixer les conditions de l'application des traités à ces régions, y compris les politiques communes... ».

Les mesures visées portent notamment sur les politiques douanières et commerciales, la politique fiscale, les zones franches, les politiques dans les domaines de l'agriculture et de la pêche, les conditions d'approvisionnement en matières premières et en biens de consommation de première nécessité, les aides d'État, et les conditions d'accès aux fonds structurels et aux programmes horizontaux de l'Union.

■ LA PAC ET LES RUP*

Pour aller plus loin
 Fiche 13
 La PAC aujourd'hui

Partie intégrante du territoire européen, les RUP bénéficient notamment de la PAC, selon des modalités adaptées comme le permet l'article 349 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Ainsi les aides du 1^{er} pilier de la PAC (financées par le Feaga) sont mises en œuvre via **le programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité** (POSEI²). Ce programme intègre également les aides nationales que les Etats membres concernés attribuent au secteur agricole dans leurs régions ultrapériphériques (RUP). Il s'articule autour de deux grandes catégories de mesures, qui se déclinent pour la France comme suit :

- les régimes spécifiques d'approvisionnement destinés à alléger les coûts d'approvisionnement en produits essentiels à la consommation humaine, à la transformation et aux utilisations agricoles (par exemple les engrais), pour un montant de presque 26,90 millions € ;
- les mesures de soutien en faveur des productions agricoles locales² pour stimuler et professionnaliser la production, structurer les filières, maintenir et améliorer le niveau de vie des producteurs. Elles consistent notamment en actions transversales (assistance technique, réseaux de référence) et des actions dédiées en faveur des filières banane, canne, sucre et rhum, des actions en faveur des productions végétales de diversification et des actions en faveur des productions animales (primes animales, structuration de l'élevage et importation d'animaux vivants). Le montant des crédits FEAGA est de 251,51 millions € (dont 44 % pour la filière banane et 26 % pour la filière canne-sucre-rhum), auxquels s'ajoutent des aides nationales à hauteur de 40 millions €.

2. Pour plus de détails sur le POSEI 2018, et les autres aides versées en 2018 se reporter au site de l'ODEADOM, qui est l'office en charge de la mise en œuvre de ce programme en France : www.odeadom.fr/wp-content/uploads/2019/09/Bilan-2018-corrige%C3%A9.pdf

A ces 318 millions € versés au titre du POSEI, s'ajoutent environ 142 millions € de crédits nationaux, dont 113 pour la filière sucrière, complétés par ailleurs de -126,6 millions € de fiscalité réduite sur le rhum.

La dernière évaluation du POSEI par la Commission européenne a montré un maintien, voire un accroissement, de la production agricole sur le court terme. Les surfaces sont demeurées stables pour la production de la banane en Martinique et ont augmenté de 3,2 % en Guadeloupe. Des efforts particuliers ont été déployés afin de réduire les coûts de production. Dans le secteur du sucre, la production a été maintenue, hors événement climatique, grâce à une augmentation de la taille des exploitations agricoles.

En outre pour les RUP, le dispositif des aides du **second pilier est identique à celui des autres régions** européennes. Aussi, pour la période 2015-2020, il s'est traduit par la mise en œuvre d'un programme de développement rural régional dans chacun des DOM pour les montants suivants³ en millions € (part nationale incluse) :

Guadeloupe	Guyane	Martinique	Mayotte	Réunion	Saint-Martin ⁴
203,2	180	153,2	77,3	514	3

A titre d'exemple d'aides mises en œuvre, outre les aides classiques à la conversion et au maintien en agriculture biologique, on peut citer celles destinées aux producteurs de canne à sucre qui mettent en œuvre des pratiques plus respectueuses de l'environnement, comme le remplacement du second traitement par un désherbage manuel.

Pour aller plus loin
 S Qu'est-ce que le PSN précisément ?

Pour la période 2021-2027, au titre du PSN, les RUP ne seront concernées que pour les aides qu'elles perçoivent du second pilier, puisque le programme POSEI reste en dehors du champ du PSN.*

■ FOCUS SUR LES FILIÈRES AGRICOLES DES RUP FRANÇAISES

■ Si **la banane** est présente dans les cinq départements d'outre-mer, c'est à la Guadeloupe et à la Martinique qu'elle constitue l'une des principales ressources économiques agricoles, avec 600 exploitations agricoles et 10 000 employés (soit un actif sur 20). En outre pour ces deux îles, elle contribue à une part importante des flux commerciaux vers la partie continentale de l'Union européenne en permettant notamment de générer un flux de marchandises retour. Depuis 2008, la filière banane en Guadeloupe et en Martinique s'est engagée dans une démarche de durabilité économique, sociale et environnementale avec le « Plan banane durable n° 1 » pour la période 2008-2013 et la création de l'Institut technique Tropical⁵. Ce plan a été évalué⁶ et, au vu des résultats positifs en termes notamment de réduction de produits de traitements, les acteurs ont décidé de prolonger l'effort avec un « Plan banane durable n° 2 » pour la période 2014-2020 et de lancer en 2015 la commercialisation de leur production sous le logo « banane durable » et « banane française ». Les actions menées portent notamment sur la mise en place de pièges à charançons⁷ et de nouveaux systèmes de rotation des cultures (pour limiter le recours à des produits chimiques et favoriser la biodiversité), mais aussi sur la mise au point par le CIRAD⁸ d'une variété de bananes résistante à la cercosporiose⁹.

3. www.europe-en-france.gouv.fr/fr/programmes-europeens-2014-2020

4. www.saint-barth-saint-martin.gouv.fr/Action-de-l-Etat/L-Europe-s-engage-a-Saint-Martin/FEADER

5. www.it2.fr/qui-sommes-nous/

6. <https://agriculture.gouv.fr/evaluation-du-plan-banane-durable-bilan-de-la-mise-en-oeuvre>

7. Insecte ravageur contre lequel, jusqu'à son interdiction en 1993, on a lutté avec du chlordécone qui a pollué les sols voir : www.guadeloupe.developpement-durable.gouv.fr/plan-chlordecone-r929.html

8. www.cirad.fr

9. Maladie causée par un champignon et qui provoque un noircissement des feuilles, d'où une baisse de la production de bananes.

■ **La filière canne**, avec sa transformation en sucre ou rhum, est l'un des piliers des économies de la Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion. Elle est aussi présente en Guyane à travers le débouché rhum. Selon les DOM, la situation est contrastée, mais dans tous les cas l'arrêt du régime réglementaire européen des quotas de production pour le sucre pose de nouveaux défis aux acteurs de la filière. Une aide nationale, dotée de 38 Millions €, a été mise en place pour faciliter l'adaptation de la filière sucrière des DOM à la fin des quotas. La production se répartit actuellement entre sucre brut (destiné à être raffiné en Europe en sucre blanc, identique au sucre de betterave) et sucres spéciaux (c'est à dire des sucres roux non raffinés). Par rapport au marché européen du sucre blanc, les sucres spéciaux représentent un marché de niche, dont la valorisation est plus élevée, et qui permet de différencier la production des DOM du reste de la production européenne, a fortiori si l'origine peut être mise en avant à travers un signe de qualité.

La Guadeloupe comporte deux unités de production, l'une sur l'île principale, l'autre sur l'île de Marie-Galante. A La Réunion, on compte également 2 sucreries. La Martinique dispose quant à elle d'une sucrerie.

Quant à la production de rhum agricole, elle est assurée par 25 distilleries situées en Guadeloupe, Guyane, Martinique et La Réunion. Cette production bénéficie d'une fiscalité réduite lors de la vente en métropole d'un volume contingenté, et s'appuie sur 7 signes de qualité : l'appellation d'origine contrôlée « Rhum de la Martinique » et 6 indications géographiques (IG) « Rhum de la Guadeloupe », « Rhum de la Réunion », « Rhum de la Guyane », « Rhum de la Baie du Galion », « Rhum des Antilles françaises », « Rhum des départements français d'outre-mer ».

■ En compléments des deux grandes filières d'exportation que sont la banane et la canne, les productions de diversification végétales ultramarines comprennent **les filières fruits et légumes, horticoles, plantes aromatiques, à parfum et stimulantes (café)**.

Plus précisément en Guadeloupe, on compte quatre organisations de producteurs reconnues qui regroupent 127 producteurs notamment de melons, tomates, concombres, pastèques et ananas, qui agissent au sein d'une interprofession¹⁰. Sauf en melons (+ 12,3 % par an), la production a baissé entre 2010 et 2017.

En Guyane, les principales productions de diversification sont l'ananas, la tomate et la mangue.

En Martinique, la filière des fruits et légumes est organisée autour de 9 organisations de producteurs reconnues qui regroupent 226 producteurs. Les principales productions légumières et fruitières sont la christophine, la tomate, la goyave et l'ananas.

La Réunion compte 9 structures organisées reconnues qui totalisent 447 producteurs. Les principales productions concernent la tomate, la pomme de terre, les letchis et les mangues.

A Mayotte, la production est en cours de structuration avec l'émergence de coopératives ou d'associations de producteurs, notamment une coopérative créée en 2009 qui regroupe maintenant une quarantaine d'agriculteurs et fédère plus de la moitié de la production formelle de Mayotte. Les principales productions sont l'ananas, la goyave, la tomate, les poivrons et les piments. Concernant la production historique d'ylang-ylang (fleur utilisée en parfumerie), des efforts sont conduits pour faire émerger un pôle économique.

■ **L'élevage** représente également une opportunité de diversification de la production agricole ultramarine.

Les filières d'élevage font face dans les départements et collectivités d'outre-mer à des contraintes d'ordre bioclimatique particulières (incidences négatives du climat tropical sur les performances d'élevage, existence de pathologies particulières liées au climat tropical). L'insularité contribue en outre

10. <https://agriculture.gouv.fr/organisation-economique-interprofessions>

à renchérir le prix de l'alimentation animale. Ces contraintes induisent un manque de compétitivité vis-à-vis des produits importés. Pour autant, les filières se structurent et des dynamiques favorables de production existent, comme par exemple en lait de vache et en volailles à La Réunion, en porcs à la Guadeloupe, en volailles à la Martinique et en œufs dans tous les territoires. En moyenne, si le taux de couverture des besoins en lait est faible, hormis à La Réunion (66 %), il faut relever que le taux de couverture des besoins alimentaires s'accroît globalement, même si des disparités existent entre filières et entre territoires : par exemple, il s'élève pour la viande de volaille à 97 % à La Réunion, et à 77 % en Guadeloupe ; pour la viande bovine, 85 % à La Réunion, 72 % à Mayotte et 54 % en Guyane, enfin, il atteint pour les œufs 98 % en Guyane, et 84 % en Guadeloupe et à Mayotte.

■ **Les forêts ultramarines** sont un patrimoine naturel exceptionnel qu'il faut conserver, gérer et valoriser.

Les forêts dans les territoires d'outre-mer représentent plus du tiers de la superficie forestière française totale, avec 8,3 millions d'hectares. La Guyane représente la plus grande part de ces forêts (8 millions d'hectares, soit 96 % de la superficie du département). La forêt a également une place essentielle dans les autres DOM, en occupant près de la moitié de leurs territoires. La France est le seul pays de l'Union européenne pourvu de forêts tropicales.

Des mangroves des littoraux antillais et mahorais aux immenses forêts primaires de Guyane en passant par les forêts de la montagne réunionnaise, les forêts tropicales françaises sont très diverses et offrent une biodiversité exceptionnelle (plus de 1 500 espèces d'arbres en Guyane par exemple). La gestion durable de ces forêts donne la priorité aux fonctions environnementales.

L'Office national des forêts (ONF) est un acteur majeur de la gestion forestière en outre-mer. En Guyane, il assure un aménagement durable de cet espace naturel pour en protéger les ressources, tout en tenant compte des fonctions sociales de la forêt et en favorisant le développement de la production forestière et de l'éco-tourisme. La demande en bois, notamment pour la construction et le bois énergie, augmente dans ce département à forte croissance démographique. L'exploitation est réalisée conformément à une charte d'exploitation à faible impact visant à limiter au maximum son impact environnemental, elle reste toutefois très limitée en volume. Dans les Antilles, à Mayotte et à La Réunion, la gestion des forêts est centrée sur la protection des milieux, la restauration de terrains dégradés et l'accueil du public. La récolte de bois reste faible, mais la filière bois constitue une activité économique représentant plusieurs milliers d'emplois.

Dans chaque département, un programme régional de la forêt et du bois (PRFB) est en cours d'élaboration pour fixer les grandes orientations locales en matière de politique forestière. Les crédits européens du FEADER permettent d'accompagner ce développement local avec notamment le financement des dessertes forestières, de la modernisation des équipements d'exploitation forestière ainsi que la mise en place et l'entretien des surfaces boisées.

FICHE 19

L'INSTALLATION EN AGRICULTURE ET LE RENOUVELLEMENT GÉNÉRATIONNEL

Le renouvellement des générations est un enjeu clé pour l'agriculture française sur les dix prochaines années. En effet, la France est confrontée au vieillissement de sa population agricole avec, en 2016, un âge moyen de ses exploitants de 52 ans, contre 40,5 ans pour les autres actifs français. Cette pyramide des âges nous conduit collectivement à devoir anticiper la transmission des exploitations agricoles et accompagner tant la formation initiale que l'installation effective des nouveaux chefs d'exploitation.

L'installation en agriculture s'accompagne de nombreux défis : faire en sorte que les jeunes installés bâtissent un projet d'entreprise viable dans la durée d'un point de vue économique tout en étant adapté aux nécessités de la transition agro-écologique, aux attentes du consommateur et de la société, et en tenant compte de l'impact du changement climatique pour être résiliente face aux risques associés.

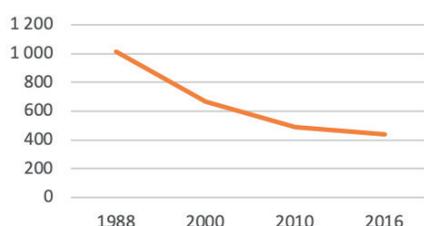
Pour aller plus loin
 Fiche 7
 Attirer les jeunes agriculteurs

Le soutien à l'installation de nouveaux agriculteurs constitue un enjeu majeur pour le maintien d'une agriculture performante et durable, créatrice d'emplois et de valeur ajoutée dans tous les territoires. Il est une priorité essentielle de la politique agricole commune et a fortiori en France*.

■ DÉMOGRAPHIE ET RENOUVELLEMENT DES GÉNÉRATIONS EN AGRICULTURE

Le nombre d'exploitants en France se réduit progressivement d'année en année : de 2010 à 2016, celui-ci s'est réduit de 1,1 % par an. Cette réduction marque un ralentissement par rapport à la décennie 2000 et surtout par rapport aux précédentes comme l'illustre la courbe ci-après. Cette baisse devrait à minima se poursuivre à un rythme de 1,7 à 3,3 % annuel pour la prochaine programmation de la PAC. Ce constat est lié au fait qu'il y a plus de départs que d'installations : le taux de remplacement/renouvellement des chefs d'exploitation est de 67 % en 2018. Dit autrement, **près d'un exploitant sur trois n'est pas remplacé**. Cette réalité recouvre néanmoins de fortes disparités régionales : le quart Nord-Est de la France et le pourtour méditerranéen apparaissant comme les zones les plus attractives. Ce taux est également meilleur en zones de montagne, même si là encore il existe des différences importantes selon les massifs.

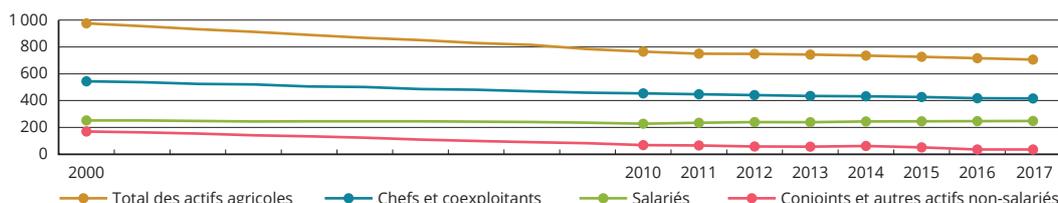
NOMBRE D'EXPLOITATIONS (PAR MILLIER)



Entre 2000 et 2018, le nombre total de nouveaux installés en France, est relativement stable autour de 13 000 par an.

Ceci étant, s'il y a de moins en moins de chefs d'entreprises agricoles, ainsi que de conjoints et autres actifs non-salariés, il y a concomitamment une **augmentation de l'emploi salarié** : le ratio salarié permanents / exploitants n'a cessé de croître depuis 1988 pour atteindre 25 % en 2017 (contre 13 % en 1988) traduisant une évolution de l'organisation du travail en agriculture.

ACTIFS AGRICOLES UTA (EN MILLIER)



LA POLITIQUE DE SOUTIEN À L'INSTALLATION EN AGRICULTURE ET LA PAC

En France, la politique d'accompagnement de l'installation en agriculture s'appuie tout d'abord sur une offre solide de formations initiales et continues. L'une des forces de cet accompagnement repose sur le réseau d'établissements d'enseignement agricole présent sur l'ensemble du territoire national, qu'il s'agisse des lycées agricoles comme des écoles d'enseignement supérieur.

D'une manière générale, les exploitants agricoles ont **un niveau de formation de plus en plus élevé**. La proportion des bacheliers chez les exploitants est passée de 11 % en 1988 à 53 % en 2015. En 2016, 25 % des exploitants ont plus que le Bac. Au-delà de la formation*, l'action des pouvoirs publics dans l'accompagnement des futurs agriculteurs se matérialise ensuite en amont de leur installation au travers d'un accompagnement à l'élaboration et à la préparation de leur projet professionnel grâce à un dispositif appelé **accompagnement à l'installation transmission en agriculture (AITA)** financé uniquement sur crédits nationaux par l'Etat et auquel les collectivités territoriales peuvent contribuer. Ce programme concourt tant à l'accompagnement des cédants qui vont quitter le métier, qu'à l'accompagnement des futurs installés dans la préparation de leur projet professionnel.

Enfin les pouvoirs publics accompagnent le nouvel installé au cours de ses premières années d'activité grâce à un soutien financier : **la dotation jeune agriculteur (DJA)**. Ce dispositif s'inscrit dans le second pilier de la PAC et mobilise des co-financements européens (FEADER) et nationaux, majoritairement Etat.*

Au cours de l'actuelle programmation PAC 2014-2020, la DJA a été progressivement renforcée pour devenir le principal outil d'accompagnement économique du jeune installé. C'est ainsi que les prêts bonifiés ont été progressivement supprimés en contrepartie d'une augmentation du montant individuel de la DJA. Celle-ci a progressé en moyenne de 56% entre 2016 et 2018 pour atteindre un montant moyen de 31 300 € par projet. Cette DJA comprend des modulations mises en place en France afin d'encourager certaines typologies de projets comme par exemple une modulation liée à l'ambition agroécologique du projet d'entreprise du jeune installé ou à la création d'emploi ou à une installation hors cadre familial (candidats qui ne sont pas issus d'une famille dont certains membres sont déjà exploitants agricoles). Par ailleurs, les régions ont également instauré des modulations afin de prioriser des projets en phase avec le développement voulu de la région.

Pour aller plus loin
Fiche 17
L'enseignement agricole

Pour aller plus loin
Fiche 13
La PAC aujourd'hui

Pour aller plus loin
 Fiche 13
 La PAC aujourd'hui

En complément de la DJA, les jeunes agriculteurs bénéficient d'une **majoration de leurs aides de bases** issues du premier pilier de la PAC pour un montant moyen de 2 639 € par an.*

Si tous les profils de candidats à l'installation en agriculture peuvent bénéficier des actions d'accompagnement et de professionnalisation déployées dans le cadre du programme AITA, quel que soit leur âge ou leur milieu d'origine (agricole ou non), le cadre de la PAC actuel ne permet de rendre éligibles au bénéfice de la DJA qu'une partie des candidats, indépendamment de la qualité du projet agricole de l'installé, en raison notamment d'une **limite d'âge fixée à 40 ans** dans la réglementation européenne définissant la notion de *jeune agriculteur*.

C'est ainsi que bien qu'en augmentation constante année après année de 2015 à 2018, le nombre d'installations bénéficiant d'une DJA ne représente qu'environ 35 % du total des installés (5 010 DJA attribuées en 2018).

Compte tenu de l'importance des départs en retraite à venir dans le secteur agricole (les projections de fin 2016 de la mutualité sociale agricole indiquent que fin 2026, presque 45 % des exploitants agricoles auront atteint l'âge légal de départ à la retraite), il est important que la politique d'installation accompagne à la fois les passages de témoin au sein du cadre familial, tout comme l'arrivée dans la profession des profils dits hors-cadre familial. Si en agriculture le renouvellement des générations se fait prioritairement au sein du milieu agricole (plus de 80 % des hommes et 50 % des femmes exploitants sont des fils ou filles d'agriculteurs), **les installations hors cadre familial progressent** de façon continue ces dernières pour représenter 31 % des installations aidées. Par ailleurs, compte tenu des évolutions de notre société, l'âge moyen à l'installation tend à augmenter, celle-ci se produisant de plus en plus après des premières expériences professionnelles diversifiées. Ainsi il est important que les pouvoirs publics puissent accompagner l'installation des personnes de plus de 40 ans, notamment dans le contexte actuel d'évolution des parcours professionnels qui conduisent à voir augmenter le nombre de candidats à l'installation dans le cadre d'une reconversion professionnelle en deuxième partie de carrière. **Les plus de 40 ans** représentent en 2018, hors transferts entre époux, 24,9 % des installations.

Modifier ce critère d'âge est notamment un point que défend actuellement la France dans le cadre des négociations européennes en cours sur la réglementation de la prochaine PAC.

Enfin dans le cadre de la mise en œuvre de la future PAC, une évolution importante sera conduite en France avec **le transfert aux conseils régionaux** de la responsabilité du soutien économique des nouveaux installés avec la gestion et le financement de la DJA qui étaient jusqu'à aujourd'hui portés par l'Etat. La préparation du PSN devra par conséquent, en lien avec les Conseils Régionaux et les représentations professionnelles, définir le nouveau cadre de mise en œuvre de cet accompagnement et les aspects qui seront homogènes et partagés à l'échelle nationale et ceux qui pourraient être amenés à varier d'une région à une autre.

FICHE 20

LES PRODUITS PHYTOSANITAIRES

■ POURQUOI TRAITER LES CULTURES ?

Pour optimiser sa production agricole et éviter une réduction de la qualité et de la quantité de sa récolte, l'agriculteur utilise les produits phytosanitaires pour protéger les cultures contre les organismes nuisibles, assurer la conservation des produits végétaux, et détruire les végétaux indésirables. Les ennemis des cultures sont des ravageurs comme le doryphore de la pomme de terre, des pathogènes responsables de maladies comme le champignon qui provoque la cercosporiose de la banane, et des plantes adventices (« mauvaises herbes »), qui entrent en concurrence avec la culture pour les nutriments du sol et la lumière. Les moyens pour maîtriser les organismes nuisibles sont divers. Ils peuvent être mécaniques ou manuels, recourir à des produits de synthèse chimiques (comme le glyphosate) ou d'origine naturelle (comme le pyrèthre de Dalmatie), ou encore faire appel à des organismes vivants (utilisation des trichogrammes micro-hyménoptères, cousins des abeilles, pour lutter contre les chenilles de la pyrale du maïs en parasitant les œufs de ce papillon). L'agriculture conventionnelle emploie des produits phytopharmaceutiques qui sont soit des produits de synthèse issus de la chimie organique ou minérale, soit des produits de biocontrôle¹. En application de la réglementation européenne, l'agriculture biologique utilise soit des produits phytopharmaceutiques d'origine végétale, animale, microbienne ou minérale (bouillie bordelaise, soufre, pyrèthres naturels, huile de paraffine...), soit des substances de base (sucre, sel, vinaigre, bière, prêle, ortie...). Le terme de « pesticides » couramment utilisé englobe les produits de protection des cultures (ou produits phytosanitaires, produits phytopharmaceutiques), mais aussi les produits biocides (insecticides et anti-rongeurs à usage domestique, produits de protection du bois, acaricides, désinfectants, produits anti-algues...), des médicaments vétérinaires (antipuces chiens et chats...) et des médicaments pour la santé humaine (insecticides...).

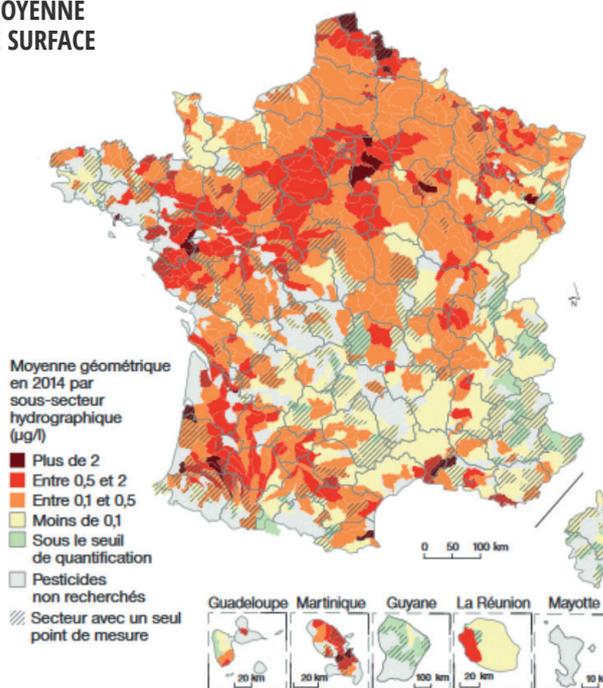
■ LES EFFETS DES PESTICIDES SUR L'ENVIRONNEMENT

Outre l'effet recherché sur la plante adventice ou l'organisme nuisible, **le pesticide peut polluer l'eau, le sol et l'air** et ainsi produire des effets non désirés sur l'environnement, voire sur l'homme. C'est principalement à partir des années 60, que commence la prise de conscience des conséquences des pesticides pour l'environnement (altération de la reproduction de certaines espèces, contamination des milieux). A la fin des années 80, la contamination des eaux naturelles (avec des herbicides comme l'atrazine puis le glyphosate) a été mesurée et documentée, notamment avec l'amélioration des moyens d'analyses. Cette contamination porte sur les eaux de surface (carte ci-après) comme sur les eaux souterraines.

1. Le biocontrôle est un ensemble de méthodes de protection des végétaux basé sur l'utilisation de mécanismes naturels, voir : <https://agriculture.gouv.fr/quest-ce-que-le-biocontrole>

De plus, lorsque les bonnes pratiques agricoles ne sont pas respectées, l'utilisation des produits phytopharmaceutiques sélectionne des souches d'agents pathogènes, de ravageurs et d'adventices résistants aux substances actives employées. Outre la perte d'efficacité agronomique, ce phénomène est un facteur de surconsommation de produits.

**CONCENTRATION TOTALE MOYENNE
 EN PESTICIDES DES EAUX DE SURFACE
 EN 2016**



*Note : moyenne géométrique des teneurs moyennes par point, par sous-secteur hydrographique, exprimée en microgrammes par litre (µg/l).
 Champ : cours d'eau, France entière.
 Sources : agences de l'eau et offices de l'eau ; BRGM, Banque ADES et BDLisa ; MTEs, BD Carthage®. Traitements : SDES, 2018*

LES EFFETS DES PESTICIDES SUR LA SANTÉ HUMAINE

Les pesticides peuvent avoir sur l'homme des effets sanitaires aigus (immédiats) et/ou chroniques (à long terme). Les principales connaissances sur les effets aigus des pesticides chez l'homme sont issues d'observations rapportées en milieu professionnel et de cas d'intoxications documentés par les centres antipoison et de toxicovigilance à des doses élevées et qui ne correspondent pas à l'usage préconisé. Les manifestations peuvent se limiter à des signes locaux : irritations cutanéomuqueuses, réactions allergiques cutanées ou oculaires, vomissements, toux, gêne respiratoire ou bien traduire l'atteinte d'un ou plusieurs organes ou systèmes (système nerveux, foie, rein,...).

En 2010, dans un contexte d'inquiétude dans l'opinion publique, la direction générale de la santé a sollicité l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm) pour réaliser un bilan de la littérature scientifique disponible, afin de fournir des arguments sur les risques sanitaires associés à l'exposition professionnelle aux pesticides, en particulier en secteur agricole, et sur les effets d'une exposition précoce du fœtus et du jeune enfant. Le rapport² publié en 2013 dresse un panorama très détaillé des connaissances sur les effets sur la santé des pesticides : cancers, effets neurologiques, effets sur la reproduction, etc. Ces connaissances sont très dépendantes de la capacité à estimer précisément les expositions aux pesticides. Les répercussions sur la santé ont surtout été étudiées chez les travailleurs, qui sont exposés à des doses relativement élevées. Ces résultats sont difficilement extrapolables aux expositions en population générale.

2. www.inserm.fr/actualites/rubriques/actualites-societe/pesticides-effets-sur-la-sante-une-expertise-collective-de-l-inserm

■ QUELLE EST LA RÉGLEMENTATION APPLICABLE ?

L'autorisation de mise sur le marché et d'utilisation des pesticides fait l'objet d'une réglementation spécifique au **niveau européen**. Il s'agit du Règlement 1107/2009 « concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques »³ qui renforce et remplace des directives datant de 1979 et de 1991, et de la directive 2009/128/CE « instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable »⁴. La législation européenne a pour objectif d'assurer un haut niveau de sécurité pour les applicateurs, les consommateurs et pour l'environnement. C'est à ce niveau européen que les **substances actives**, qui constituent les ingrédients « actifs » des préparations commerciales des pesticides sont approuvées et inscrites sur une liste, après une évaluation de l'Autorité européenne de sécurité des aliments réalisée sur base d'un rapport préparé par un Etat membre « rapporteur » et après un vote favorable des États membres réunis au sein du « comité permanent de la chaîne alimentaire ».

Au niveau national, des dispositions du Code rural et de la pêche maritime ainsi que plusieurs arrêtés d'application complètent le dispositif législatif. C'est en particulier au niveau national que les **préparations commerciales**, composées d'une ou plusieurs substances actives approuvées au niveau européen ainsi que de divers coformulants, sont autorisées sur la base d'une évaluation nationale (à savoir l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail). Pour faciliter l'harmonisation à l'intérieur de l'Union européenne, réduire les risques de distorsion de concurrence tout en assurant le bon fonctionnement du marché unique, le territoire de l'UE est partagé en 3 zones géographiques au sein desquelles les autorisations délivrées par un Etat membre sont acceptées par les autres, selon un principe de reconnaissance mutuelle. La France fait partie de la zone sud, où figurent également notamment l'Italie et l'Espagne. Néanmoins, chaque Etat membre a la possibilité d'activer une clause de sauvegarde pour interdire sur son territoire une substance active ou une préparation commerciale autorisée par un autre Etat membre de sa zone.

■ LES ÉVOLUTIONS

Depuis 2011, on assiste à une **élimination progressive du nombre de produits contenant les substances actives les plus dangereuses** pour la santé publique ou l'environnement soit au niveau européen soit au niveau national, en faisant jouer la clause de sauvegarde (par exemple retrait en France de la possibilité de traiter avec le diméthoate les moucheron ravageurs des cerises). Actuellement on compte environ 450 substances actives phytopharmaceutiques approuvées au niveau européen (350 sont employées en France contre 420 en 2011), et 1 930 préparations différentes autorisées en France (contre 2 620 en 2011).

Dans le domaine des cultures mineures, principalement, les responsables des filières maraîchères, fruitières, ornementales et aromatiques conduites en conventionnel alertent sur les **impasses techniques** créées par cette évolution. Dans ces filières peu rémunératrices pour les firmes phytosanitaires, cette diminution du nombre de substances actives n'est pas compensée par l'arrivée de nouveaux produits en nombre suffisant, ni par des méthodes alternatives non chimiques efficaces et économiquement viables. Pour en sortir, les acteurs se mobilisent pour trouver les méthodes alternatives qui font aujourd'hui défaut et explorent le champ des possibles dans une transition vers des systèmes de cultures agro-écologiques : sélection de nouvelles variétés résistantes à des maladies ou des ravageurs, outils et robots de désherbage mécanique, produits de biocontrôle issus du vivant, stimulateurs de défenses naturelles, lutte biologique, techniques physiques de désherbage, bonnes pratiques agronomiques...

3. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:309:0001:0050:FR:PDF>

4. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0128&from=FR>

Cette évolution devrait se poursuivre dans les années à venir, avec la mise en œuvre de nouvelles lignes directrices européennes pour l'évaluation et l'autorisation des produits, qui renforcent la prise en compte des risques pour les opérateurs, les personnes présentes à proximité et les riverains des parcelles traitées.

■ ECOPHYTO, QU'EST-CE QUE C'EST ?

Dès 2007, sans attendre que s'enclenche au niveau européen le processus de réduction des substances actives, le Grenelle de l'Environnement a fixé l'objectif de réduction de 50 % des usages des produits phytosanitaires à l'horizon 2018, qui est au cœur du plan Écophyto mis en place en 2008. Il adopte comme indicateur principal le nombre de doses unitaires⁵ (NODU) vendues aux exploitants agricoles et aux utilisateurs non agricoles. Il encourage la mise en place d'un réseau d'exploitations pour démontrer, expérimenter et produire des références sur les systèmes de production économes en produits Phytosanitaires et économiquement, environnementalement et socialement performants. Le réseau DEPHY⁶ a montré que des résultats encourageants⁷ peuvent être atteints même si globalement le plan Ecophyto n'atteint pas son objectif de réduction, avec au contraire des hausses annuelles de 5 % du NODU entre 2009 et 2013.

Sans attendre l'échéance, un plan Écophyto II est donc présenté en octobre 2015 avec l'**objectif d'atteindre une baisse des pesticides de 25 % d'ici à 2020, puis de 50 % d'ici 2025**. Il continue de mettre l'accent sur le réseau DEPHY qui devra toucher 30 000 exploitations.

Face à l'attente citoyenne forte et à la nécessité pour préserver notre santé et la biodiversité de réduire l'usage des produits phytopharmaceutiques, une nouvelle impulsion est donnée par le plan Écophyto II+ pour atteindre l'objectif de réduire les usages de produits phytopharmaceutiques de 50 % d'ici 2025. Le plan Écophyto II+ est doté d'un budget de 71 millions d'euros financé par le prélèvement d'une redevance sur les ventes de produits phytopharmaceutiques.

Il englobe **un plan de sortie du glyphosate**⁸ qui prévoit de mettre fin aux principaux usages d'ici fin 2020, et d'ici la fin de l'année 2022 pour l'ensemble des usages. Ainsi, en décembre 2019, l'ANSES a notifié le retrait des autorisations de 36 produits à base de glyphosate et le refus d'autoriser 4 nouveaux produits. Ces produits représentaient en 2018 près des trois quarts des tonnages de produits à base de glyphosate vendus en France, pour des usages agricoles et non agricoles.

Le déploiement de ce plan national d'actions sur les produits phytopharmaceutiques et une agriculture moins dépendante aux pesticides pourrait conduire à l'adoption de mesures nationales à l'encontre de certaines substances parmi les plus préoccupantes. Ainsi, la France a décidé unilatéralement le retrait des préparations contenant du métam-sodium, de l'époxiconazole, et des néonicotinoïdes et apparentés. Toutefois de telles mesures peuvent s'avérer insuffisantes, en termes de protection des consommateurs, en absence de clause de sauvegarde sur les aliments circulant librement sur le marché européen. Enfin, de telles mesures nationales font l'objet de critiques de la part de certains producteurs, qui considèrent qu'elles représentent un excès de normes par rapport aux autres pays européens, et qu'elles créent les conditions d'une distorsion de concurrence. Dans le même temps, les organisations environnementales, de leur côté, signalent l'inefficacité du plan Ecophyto qui, malgré les moyens financiers mis en œuvre, ne parvient pas à enrayer la hausse de l'utilisation des pesticides.

5. Le NODU est le rapport entre la quantité vendue d'une substance active (en kg) et la dose unité (issue des doses homologuées pour les usages autorisés) de cette substance active (en kg/ha). La somme pour toutes les substances actives forme le NODU national. Cet indicateur est plus fiable que les seules quantités vendues en raison des très fortes différences de doses de substances actives appliquées par hectare pour un même usage selon les produits phytopharmaceutiques.

6. <https://ecophytopic.fr/>

7. Entre 2010 et 2017 : - 43 % en horticulture, - 38 % en cultures légumières, - 25 % en arboriculture, - 17 % en viticulture, - 14 % en grandes cultures et polycultures-élevage

8. Le glyphosate est une molécule utilisée dans des herbicides commercialisés depuis 1974 par la société Monsanto et de nombreuses autres firmes depuis 2000, quand son brevet est passé dans le domaine public. C'est le pesticide le plus vendu au monde : environ 800 000 tonnes répandues chaque année, dont 8 800 tonnes en France en 2018. Il sert principalement à détruire les mauvaises herbes et les broussailles. Très efficace, simple d'emploi et peu coûteux, il peut être utilisé dans une grande variété de situations, sur tous types de végétaux. C'est pourquoi il est utilisé aussi bien en grandes cultures, en arboriculture, en viticulture que pour l'entretien des espaces urbains et industriels ou encore les voies de chemin de fer.

Le dernier bilan du plan Écophyto, en janvier 2020, a montré que **les objectifs en termes de ventes sont loin d'être atteints** avec une hausse de 25 % entre 2009-2011 (moyenne triennale) et 2016-2018 du NODU agricole. Cette évolution paraît liée à une anticipation des achats en fin d'année 2018, en prévision de l'augmentation de la redevance pour pollution diffuse qui taxe les substances les plus préoccupantes au 1^{er} janvier 2019. Ces données ne doivent pas occulter les résultats encourageants obtenus par ailleurs par le plan ECOPHYTO II+ :

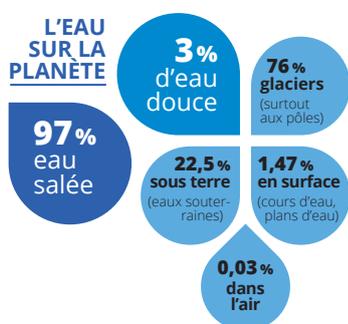
- les quantités de substances phytosanitaires les plus préoccupantes ont diminué de 15 % pour les CMR 1⁹ et 9 % pour les CMR 2¹⁰ entre 2009-2011 et 2016-2018 ;
- 20 % d'augmentation des alternatives aux produits conventionnels, avec les produits de biocontrôle et les produits à risque faible entre 2017 et 2018 ;
- 46 % d'augmentation du nombre d'exploitations engagées dans la certification environnementale entre le 1^{er} janvier et le 1^{er} juillet 2019, soit 19 772 exploitations ;
- 13 % d'augmentation des exploitations engagées en agriculture biologique entre 2017 et 2018 (soit 41 600 exploitations fin 2018) ;
- 30 % de baisse du NODU des produits phytosanitaires à usages non agricoles entre 2017 et 2018, en lien direct avec l'évolution de la réglementation.

9. CMR 1B : substances actives cancérigène, mutagènes, reprotoxiques probables

10. CMR 2 : substances actives cancérigène, mutagènes, reprotoxiques possibles

FICHE 21

LA QUALITÉ ET LA QUANTITÉ DE L'EAU EN FRANCE



La Terre est recouverte à 70% d'eau. L'eau y circule sous ses états liquide, solide et gazeux depuis plus de 3 milliards d'années. Ressource précieuse en quantité finie, elle est tantôt statique, tantôt courante, elle circule alors en surface (eau superficielle), comme dans les nappes d'eau souterraine.

L'eau évolue en un cycle perpétuel. Située à la croisée de nombreux usages elle peut être stockée, prélevée, utilisée ou rendue potable, distribuée, assainie puis restituée au milieu, avant de reprendre son cycle naturel. Trente-trois milliards de m³ d'eau douce ont été prélevés en France métropolitaine en 2013. Le tableau suivant¹ donne la répartition par grand secteurs et par type d'eau.

	Eaux surface	Eaux souterraines	Total en millions m ³	Part %
Refroidissement des centrales électriques	100 %	-	17 000	51 %
Alimentation des canaux	99,5 %	0,5 %	5 600	17 %
Eau potable	32 %	68 %	5 300	16 %
Agriculture	63 %	37 %	2 700	8 %
Usages industriels	63 %	37 %	2 700	8 %
Total	83 %	17 %	33 300	100 %

La moitié des prélèvements est utilisée pour le refroidissement des centrales électriques, qui les restituent presque intégralement à proximité du lieu de prélèvement, mais à une température supérieure. **Les 8 % prélevés par l'agriculture**, soit 2,7 milliards de m³, proviennent pour 63 % d'eaux superficielles. Ils sont principalement destinés à l'irrigation qui concernait en 2013 environ 6 % de la surface agricole utile, et en particulier la culture du maïs.

Les surfaces agricoles irriguées, principalement destinées au maïs, s'établissent à 6 %. Entre 2010 et 2016, les superficies irriguées (en hectares) ont diminué de 13,7 %.

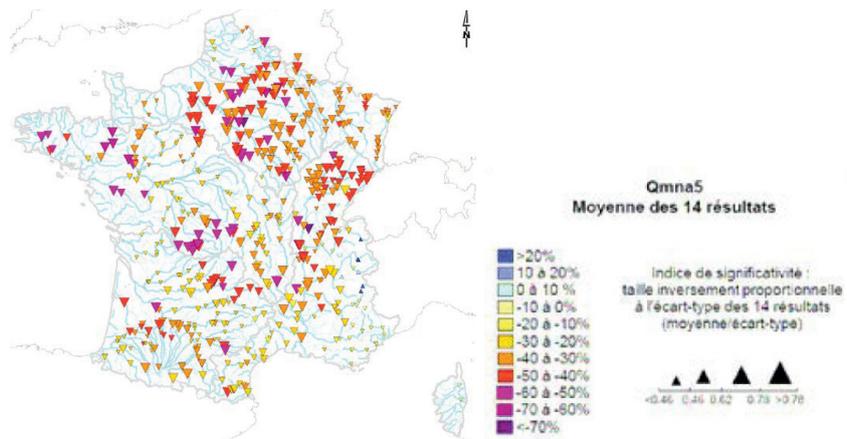
■ LA RESSOURCE EN EAU ET SES ENJEUX

Gestion quantitative

L'eau est prélevée dans les rivières et les nappes souterraines pour la consommation humaine, les usages industriels ou encore les besoins des cultures agricoles. Le changement climatique, avec l'augmentation des températures et des périodes de sécheresse, va accroître les besoins en eau de l'agriculture.

1. www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/sites/default/files/2018-10/datalab-prelevement-eau-mise-en-ligne.pdf

**COURS D'EAU :
 EVOLUTIONS RELATIVES
 POSSIBLES (EN %) DU DÉBIT
 D'ÉTIAGE ENTRE 1961-90
 ET 2046-65**

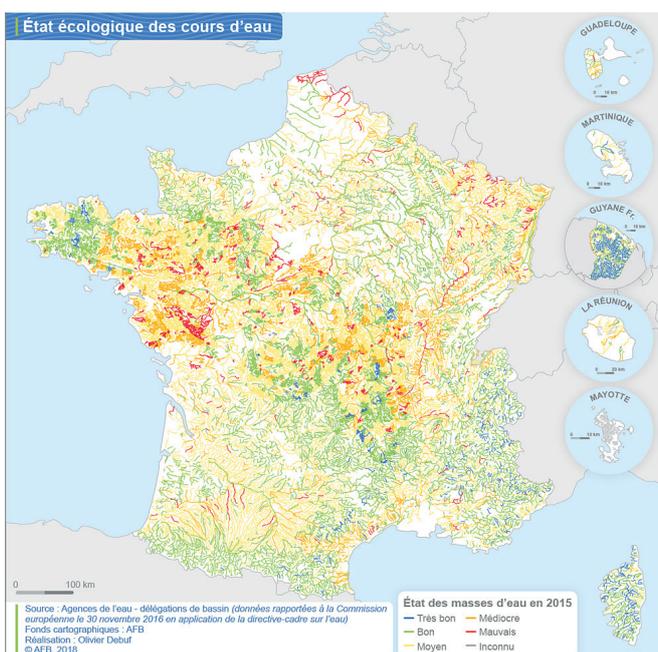


Ces besoins seront d'autant plus difficiles à assurer que le niveau des cours d'eau et des nappes souterraines tendra à diminuer, notamment durant la période estivale.

Ces pénuries accentueront le risque de conflit entre les différents usages, et fragiliseront le maintien d'un débit permettant d'assurer la vie biologique dans les rivières.

Afin de s'y préparer, les territoires impactés actuellement ou qui risquent de l'être dans un futur proche, devront avoir une approche favorisant la concertation entre tous les usagers. Ces projets de territoire viseront à encourager l'évolution vers des pratiques plus sobres, notamment pour l'agriculture, ainsi que l'optimisation de la gestion de la ressource en eau, sans s'interdire de mobiliser de nouvelles ressources par le stockage, là où c'est compatible en particulier avec les enjeux environnementaux. Ces démarches, à même de prévenir d'éventuelles situations de blocage ou d'en sortir, sont encouragées et encadrées par une instruction gouvernementale parue en 2019².

QUALITÉ DES MASSES D'EAU



Dans ce contexte de changement climatique et d'allongement des périodes de sécheresse, la ressource en eau est vulnérable. En 2016, 62 % des masses d'eau superficielles et 69 % des masses d'eau souterraines étaient en bon état chimique. Le bon état écologique n'était, quant à lui, atteint que par 44,8 % des masses d'eau superficielles. L'état des masses d'eau souterraines et superficielles résulte pour partie de pollutions diffuses d'origine agricole (nitrates, phosphates, produits phytosanitaires notamment) mais également de pollutions d'autres origines et de l'aménagement du territoire (artificialisation du sol). Depuis 20 ans, la pollution physico-chimique des cours d'eau s'est réduite : -12 % entre 1998 et 2017 pour les **nitrates**, -37 % pour les **orthophosphates** et -19 % entre 2008 et 2017 en métropole et -21 % en outre-mer pour les pesticides. Ces évolutions demeurent cependant contrastées localement.

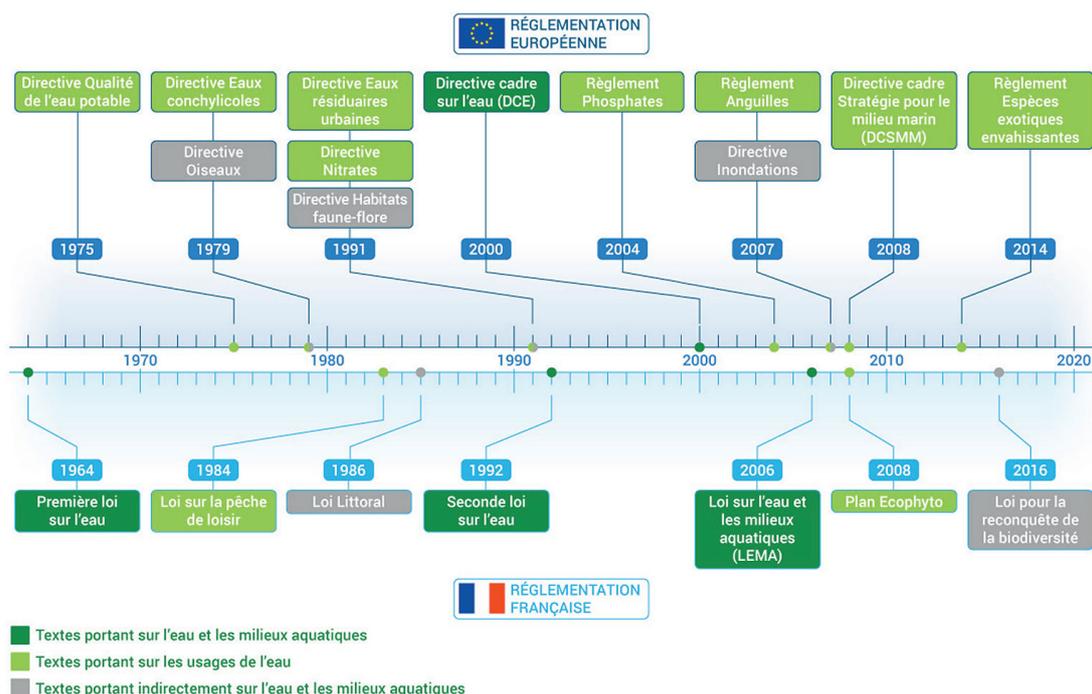
2. Instruction du Gouvernement du 7 mai 2019 relative au projet de territoire pour la gestion de l'eau

La dégradation de la ressource en eau nécessite de mettre en place des traitements coûteux, pouvant aller jusqu'à plusieurs centaines de millions d'euros par an, et peut entraîner l'abandon de captages d'eau s'ils ne sont plus à même de produire une eau potable.

En 2019 la France compte 33 200 captages utilisés pour la production d'eau potable. Restaurer et maintenir la qualité des eaux à la source représente donc un enjeu environnemental et économique majeur. La seconde séquence des Assises de l'eau³ achevée en juillet 2019 a notamment mis en évidence plusieurs actions nécessaires à mettre en œuvre afin de protéger les captages pour garantir une eau de qualité à la source. Certaines de ces actions (élargir le champ des compétences des communes à la protection de la ressource en eau destinée à l'alimentation en eau potable, instaurer un droit de préemption ouvert à la collectivité territoriale) ont depuis été introduites dans le droit français par la loi « engagement et proximité ».⁴

■ QUELLE RÉGLEMENTATION ?

La politique de l'eau en France s'articule autour de plusieurs directives européennes (directive cadre sur l'eau⁵, directive nitrates⁶, directive des eaux résiduaires urbaines, ...) et de dispositions législatives et réglementaires nationales.



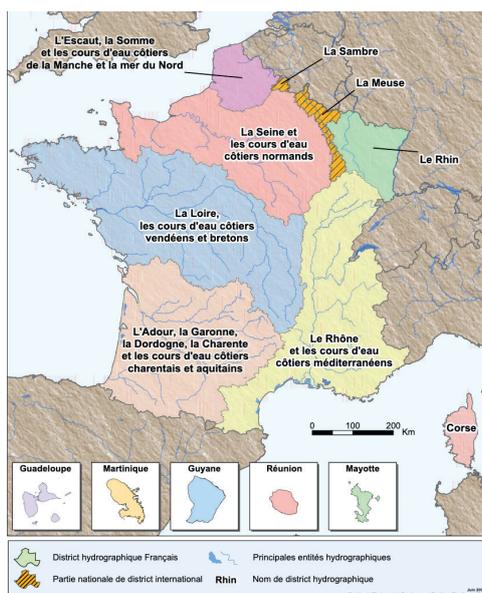
Les grands principes de la gestion de l'eau (création des agences de l'eau, ...) ont notamment été posés par les lois de 1964⁷ et 1992⁸. La loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006⁹ a, quant à elle, permis de transposer la directive cadre sur l'eau dans le droit français.

3. www.ecologique-solidaire.gouv.fr/assises-leau-nouveau-pacte-faire-face-au-changement-climatique
 4. www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000039681877&categorieLien=id
 5. Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau
 6. Directive 91/676/CEE du Conseil concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles, dite « directive nitrates » et textes associés (<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31991L0676:FR:HTML>)
 7. Loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution
 8. Loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau
 9. Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques

■ GOUVERNANCE : COMMENT S'ORGANISE LA GESTION DE LA RESSOURCE ?

Le territoire français est découpé en 12 bassins hydrographiques rattachés aux principaux fleuves français et délimités par les lignes de partage des eaux superficielles. Les 12 bassins sont :

- Les sept bassins métropolitains : Adour-Garonne, Artois-Picardie, Loire-Bretagne, Rhin-Meuse, Rhône-Méditerranée, Corse, Seine-Normandie ;
- Les 5 bassins d'outre-mer : Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte.



BASSIN EN VUE DE L'ÉLABORATION ET LA MISE À JOUR DES SDAGE

Un bassin versant correspond à la surface d'alimentation d'un cours d'eau ou d'un plan d'eau. Il se définit comme l'aire de collecte des eaux, considérée à partir d'un exutoire : elle est limitée par le contour à l'intérieur duquel toutes les eaux s'écoulent en surface et en souterrain vers cet exutoire. Ses limites sont les lignes de partage des eaux.

Au sein de chaque bassin, un comité de bassin est chargé de définir les grandes orientations du territoire. Cette assemblée est composée d'une représentation large permettant de favoriser le débat et la concertation entre les acteurs de l'eau (40 % d'élus des collectivités, 40 % de représentants des usagers de l'eau, 20 % de représentants de l'État).

Au sein des missions relatives à la gestion de l'eau, deux blocs se distinguent : les missions liées au grand cycle de l'eau (gestion des milieux aquatiques, prévention des inondations, ...) et celles du petit cycle (eau potable, assainissement, ...).

Le niveau intercommunal (métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération, communautés de communes) est aujourd'hui identifié comme l'échelle administrative pertinente pour exercer de telles missions. En effet, depuis le 1^{er} janvier 2018¹⁰, la compétence obligatoire de gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI), est une compétence exercée par les intercommunalités ou leurs groupements.

Par ailleurs, la loi dite « NOTRE »¹¹, adoptée en août 2015, crée l'obligation pour les communes de confier aux intercommunalités la gestion de l'eau potable et l'assainissement au plus tard en 2020. Des dérogations sont possibles sous certaines conditions, permettant le report jusqu'à 2026.

La loi engagement et proximité¹² de décembre 2019 confie aux services d'eau potable la mission d'intervenir en faveur de la gestion et de la préservation de la ressource dans laquelle est effectué le prélèvement d'eau.

Les régions et les départements détiennent également d'autres compétences, notamment en matière de planification de l'aménagement du territoire, susceptibles d'impacter les cycles de l'eau.

10. Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

11. Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République

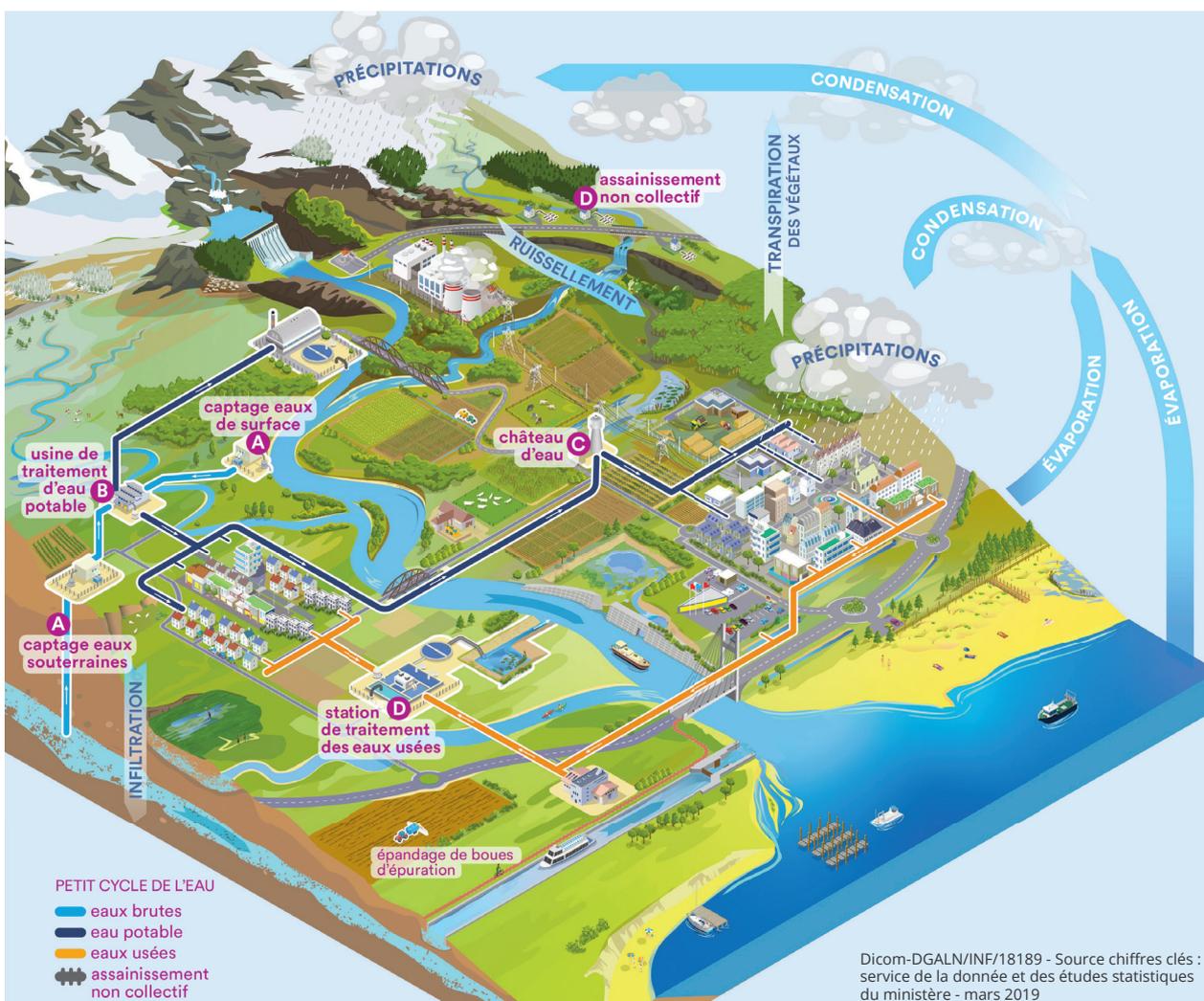
12. Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique

■ QUI FINANCE LA POLITIQUE DE L'EAU EN FRANCE ?

Les agences de l'eau en métropole et les offices de l'eau en outre-mer sont les principaux organes de financement de la politique de l'eau dans les bassins. Elles collectent les redevances sur les usages de l'eau et financent des projets favorisant la préservation et la reconquête du bon état de la ressource. Elles mettent ainsi en œuvre les principes « pollueur-payeur » et « utilisateur-payeur » dans une logique qui peut être résumée par la formule « l'eau paie l'eau ». Leur objectif est de concilier la gestion de l'eau avec le développement économique et le respect de l'environnement.

L'Union européenne finance également des actions en rapport avec la gestion de l'eau, par l'intermédiaire de plusieurs fonds européens structurels et d'investissement (FESI)¹³. C'est notamment le cas du FEADER de la PAC, qui permet de favoriser développement rural en soutenant financièrement les agriculteurs qui font évoluer leurs pratiques en faveur de l'environnement. L'Etat intervient également en ce sens.

Les collectivités territoriales étant amenées à intervenir sur plusieurs aspects de la gestion durable de l'eau doivent financer elles-mêmes leurs actions, en dehors du service d'eau potable et d'assainissement dont le financement est assuré par les abonnés. Elles bénéficient néanmoins de soutien financier de l'agence de l'eau pour les actions qui contribuent à la gestion durable de l'eau.



13. Les FESI financent dans tous les pays de l'Union européenne des projets innovants au service de l'emploi, de la recherche, de la formation, de l'environnement, etc. Il s'agit de quatre fonds : Le Fonds européen de développement régional (FEDER) et le Fonds social européen (FSE), aussi appelés fonds structurels, qui financent la politique de cohésion économique, sociale et territoriale ; le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), qui soutient le développement rural dans le cadre de la politique agricole commune et le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP), qui finance la politique de la pêche et des affaires maritimes. Des accords de partenariat entre la Commission européenne et les États définissent les modalités d'utilisation des FESI entre 2014 et 2020 par les États membres qui les gèrent directement.

FICHE 22

LE BIEN-ÊTRE ANIMAL

Le concept de bien-être des animaux n'est plus contesté et se traduit dans la réglementation et des stratégies d'action.

■ LE CONCEPT

L'Organisation mondiale de la santé animale (OIE) donne une définition du bien-être animal qui fait aujourd'hui référence ; elle s'articule autour de 5 libertés fondamentales :

- **ne pas souffrir de faim et de soif** – grâce au libre accès à de l'eau fraîche et à un régime alimentaire apte à entretenir pleine santé et vigueur ;
- **ne pas souffrir de contrainte physique** – grâce à un environnement approprié, comportant des abris et des zones de repos confortables ;
- **être indemne de douleurs, de blessures et de maladies** – grâce à la prévention ou au diagnostic et au traitement rapide ;
- **avoir la liberté d'exprimer des comportements normaux** – grâce à un espace et à des équipements adéquats, et au contact avec des animaux de la même espèce ;
- **être protégé de la peur et de la détresse** – Grâce à des conditions d'élevage et à un traitement évitant la souffrance mentale.

■ LA RÉGLEMENTATION

Elle a évolué avec la prise de conscience croissante de l'homme de devoir éviter toute souffrance « inutile » et de rechercher des conditions de vie optimales pour les animaux, tant au plan national qu'europpéen ou international.

- **Au plan international** avec les codes sanitaires pour les animaux terrestres et aquatiques de l'OIE. Ces codes fixent des lignes directrices en matière de transport, abattage et conditions d'élevage.
- **Au plan européen**, l'adoption du Traité de Lisbonne en décembre 2007 a vu inscrire un article 13 dans le Traité de fonctionnement de l'UE qui vise à tenir pleinement compte des exigences du bien-être des animaux en tant qu'êtres sensibles. Il existe une directive générale qui fixe des obligations de résultat pour la détention des animaux de rente ; et des directives particulières, qui fixent des obligations de moyens pour les espèces suivantes : veaux, porcs, volailles de chair et de ponte.

- **Au niveau français**, la loi de 1976 a édifié la politique de protection animale, en énonçant trois principes fondamentaux : 1/ l'animal est un être sensible, qui doit être placé dans des conditions compatibles avec ses impératifs biologiques ; 2/ il est interdit d'exercer des mauvais traitements envers les animaux ; 3/ il est interdit d'utiliser des animaux de façon abusive.

En 1999, le code civil français a été modifié, afin que les animaux, tout en demeurant des biens, ne soient plus assimilés à des choses.

Le 16 février 2015, le code civil a de nouveau été modifié pour qualifier les animaux comme des êtres doués de sensibilité, tout en les maintenant soumis au régime des biens.

■ UNE ÉVOLUTION SOCIÉTALE EN COURS

Des attentes sociétales nouvelles apparaissent en matière de bien-être animal :

- une évolution des consommations alimentaires (végétarisme, véganisme, attrait pour les filières plein air ou bio...);
- un débat nourri sur le statut de l'animal qui se traduit tant par des colloques ou publications que par des propositions de lois qui ont abouti à la modification du code civil en 2015 ;
- une médiatisation forte des questions de bien-être des animaux d'élevage et des conditions d'abattage ;
- une contestation renforcée de certains types de productions animales par certaines associations de protection animale ;
- des travaux de recherche visent à développer des indicateurs de bien-être (ou de mal-être) mesurables, afin de faire évoluer les règlements européens et nationaux vers des obligations de résultats plutôt que de moyens ;
- certaines enseignes de la grande distribution vont au-delà des exigences réglementaires et, par exemple, ne commercialisent plus d'œufs de poules élevées en cages.

Des réponses se font jour :

- dans les plans de filière¹ élaborés par les Interprofessions agricoles, en réponse au discours de Rungis du 11 octobre 2017 du président de la République, des démarches d'amélioration des conditions d'élevage et également des audits sont prévus. A titre d'exemple la filière ponte s'est engagée à passer à 50 % d'œufs produits dans des conditions alternatives à la cage d'ici 2022. Pour sa part, la filière bovine a mis au point un outil d'aide au diagnostic des conditions d'élevage pour les éleveurs .
- un travail sur l'étiquetage des modes de production en élevage est engagé au sein du Conseil national de l'alimentation ;
- une initiative a récemment été engagée en faveur de l'**arrêt du broyage des poussins mâles** par la France et l'Allemagne. Cela va au-delà du droit européen actuel et montre l'importance de l'adoption de mesures concertées pour éviter d'isoler nos éleveurs.

1. <https://agriculture.gouv.fr/egalim-les-plans-de-filieres>

■ LA PAC ET LE BIEN-ÊTRE ANIMAL

Pour aller plus loin
Fiche 13
La PAC aujourd'hui

Au titre du 1^{er} pilier tout agriculteur qui bénéficie d'une ou plusieurs des aides liées à la surface ou à la tête (paiements découplés, aides couplées pour des animaux ou des végétaux) doit respecter diverses normes de protection minimale des animaux, mentionnées dans l'annexe 2 du règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013. Elles ne reprennent pas toutes les dispositions existantes en la matière ; ainsi la directive 1999/74 relative à l'élevage des poules pondeuses n'est pas reprise. C'est ce qu'on appelle **la conditionnalité des aides**.

Au titre du second pilier, cette même conditionnalité s'applique aux aides « Indemnité compensatoire de handicap naturel » et « mesures agroenvironnementales et climatiques liées à la surface ». Pour les éleveurs, les aides à la conversion à **l'agriculture biologique** et à son maintien peuvent indirectement être considérées comme étant des aides au bien-être animal vu certaines exigences du cahier des charges. Enfin la réglementation européenne permet aux Etats membres qui le souhaitent (ce n'est pas le cas de la France), d'indemniser les éleveurs pour tout ou partie des coûts supplémentaires résultant d'engagement pris au-delà des normes obligatoires de bien-être animal.

■ LA STRATÉGIE DE LA FRANCE

Le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation a construit une stratégie pour la période 2016-2020 avec tous les acteurs concernés autour de cinq axes dans l'objectif de placer le bien-être animal au cœur d'une activité durable.

Axe 1 : Partager le savoir et promouvoir l'innovation

- Avec la création d'un centre national de référence (pour intervenir dans la diffusion des résultats de la recherche et dans l'expertise technique)²
- En favorisant l'innovation (ce qui suppose de soutenir des projets de recherche pertinents comme de diffuser des pratiques innovantes de certains éleveurs)
- En veillant au partage des connaissances

Axe 2 : Responsabiliser les acteurs à tous les niveaux par la formation initiale et continue

- Des éleveurs
- Des vétérinaires
- Tous les acteurs intervenants auprès d'animaux (par exemple transport)

En associant les organisations de protection des animaux avec une stratégie appuyée sur la science et l'expérience et en confortant l'action des services de contrôle de l'Etat.

Axe 3 : Poursuivre l'évolution des pratiques en faveur du bien-être des animaux

- En élevage (y compris des animaux de compagnie)
- Pendant le transport
- Au moment de l'abattage
- En matière d'utilisation des animaux à des fins scientifiques

Axe 4 : Prévenir et être réactif en cas de maltraitance animale

- Avec des services d'inspection mieux formés
- En mettant en place au niveau local une mobilisation des partenaires (vétérinaires, organisations de protection animale, chambre d'agriculture, groupement de défense sanitaire des animaux, voire collectivités locales et services sociaux)
- En sensibilisant les procureurs de la République sur l'importance d'engager des poursuites en cas de maltraitance
- En réfléchissant avec le monde associatif et les professionnels pour savoir qui doit s'engager dans le financement des mesures de sauvegarde des animaux maltraités

Axe 5 : informer chacun des avancées et des résultats du plan d'action

- Par une communication grand public sur la réalité de l'élevage et l'ampleur du dispositif de garantie du bien-être
- En rappelant l'implication des agents du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation
- En associant l'ensemble des acteurs de la chaîne alimentaire
- Mener la réflexion sur un étiquetage en la matière, qui relève in fine d'une prérogative communautaire
- Y compris les partenaires européens et de pays tiers pour promouvoir une politique de réciprocité qui fasse que les produits importés respectent les standards européens

FICHE 23

L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE

L'agriculture biologique est un mode de production dont les principes visent à allier des pratiques culturales et d'élevage soucieuses du respect des équilibres naturels, le respect de la biodiversité, la préservation des ressources naturelles et l'assurance d'un niveau élevé de bien-être animal. Ainsi, elle exclut l'usage des produits chimiques de synthèse, des OGM et limite le recours aux autres intrants (engrais, produits de traitements vétérinaires) en privilégiant l'emploi de ressources naturelles et renouvelables. Enfin, la production biologique s'inscrit au cœur du développement durable. Elle constitue une importante source d'emplois et participe à la création de valeur ajoutée, à l'aménagement du territoire et à la préservation de la qualité des sols, de l'air et de l'eau. Ce mode de production permet d'expérimenter des pratiques innovantes susceptibles d'être diffusées plus largement en agriculture.

Le mode de production et de transformation biologique fait partie en France des signes officiels d'identification de la qualité et de l'origine.

■ UN MODE DE PRODUCTION SOUMIS À UNE RÉGLEMENTATION ET DES CONTRÔLES

La production biologique est soumise à une réglementation européenne depuis 1991. Les principes fondamentaux de la production biologique sont repris dans les règlements actuellement en vigueur¹ qui sont appliqués par tous les États membres. Un cahier des charges français établit les modalités de production des espèces animales, qui ne sont pas encadrées par le règlement européen. Seuls les produits qui respectent ce corpus réglementaire peuvent porter le logo bio européen et la marque AB. Un guide de lecture est élaboré par l'INAO² (Institut national de l'origine et de la qualité) en lien avec les professionnels du secteur, à l'attention des organismes certificateurs et des structures de développement de l'agriculture biologique afin de les aider dans l'application des règlements et ainsi garantir une application homogène de la réglementation sur tout le territoire français.

Les opérateurs de la filière bio de tous les stades (production, transformation, stockage et distribution) sont contrôlés au moins une fois par an par des organismes certificateurs agréés par les pouvoirs publics français et qui doivent répondre à des critères d'indépendance et d'impartialité. Ces organismes délivrent les certificats nécessaires à la mise en marché des produits bio.

1. RCE n°834/2007 sur https://agriculture.gouv.fr/sites/minagri/files/documents/pdf/PJ1-Nvx_R_CE_834-2007_cle41a856.pdf et RCE n°889/2008 sur https://agriculture.gouv.fr/sites/minagri/files/documents/pdf/PJ3-Nvx_R_CE_889-2008_cle41a61d.pdf

2. www.inao.gouv.fr/

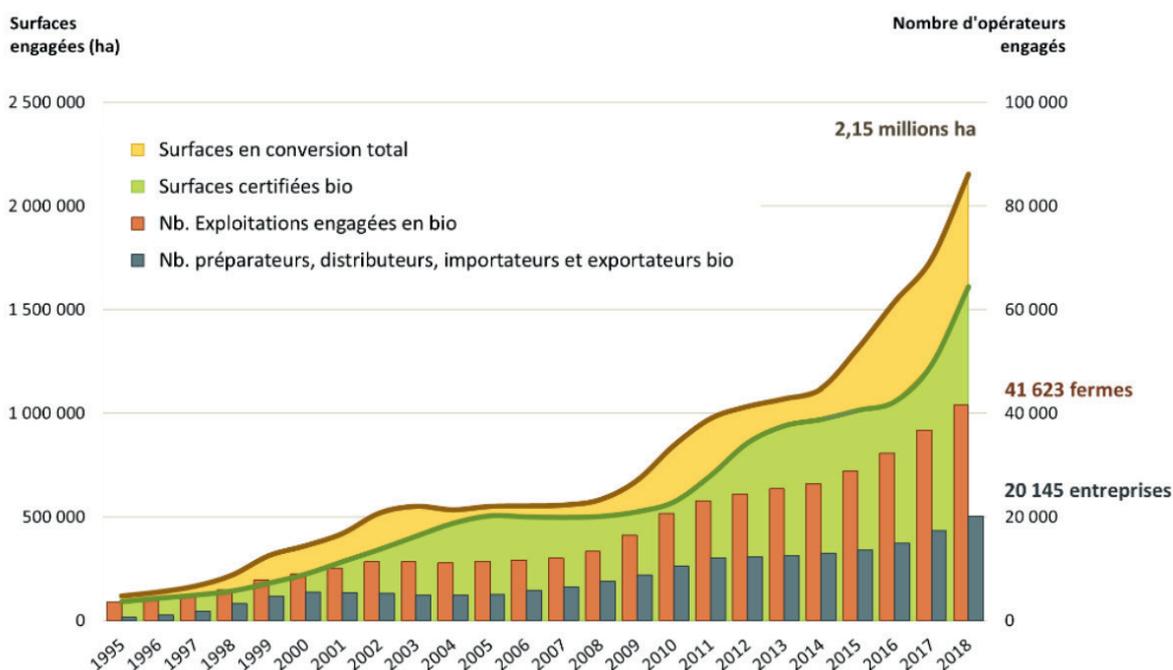
Les produits biologiques provenant d'autres pays de l'Union européenne et vendus en France répondent aux exigences définies par la réglementation européenne et s'inscrivent dans un système d'alerte partagé. Les produits provenant des pays tiers doivent répondre, quant à eux, à des exigences certifiées équivalentes.

■ UNE CROISSANCE CONTINUE POUR LA PRODUCTION BIOLOGIQUE FRANÇAISE

On compte en France près de 42 000 exploitations agricoles engagées dans la bio à la fin 2018, soit **une augmentation de plus de 57 % en 5 ans**. Les surfaces cultivées selon le mode de production biologique sont estimées à plus de 2 millions d'hectares en 2018, soit 7,5 % de la SAU française, contre seulement 2,1 % en 2008. Les industries de transformation de produits biologiques ainsi que les distributeurs sont également en forte croissance et génèrent plus de 52 000 emplois directs.

ÉVOLUTION DU NOMBRE D'OPÉRATEURS ET DES SURFACES ENGAGÉES EN BIO

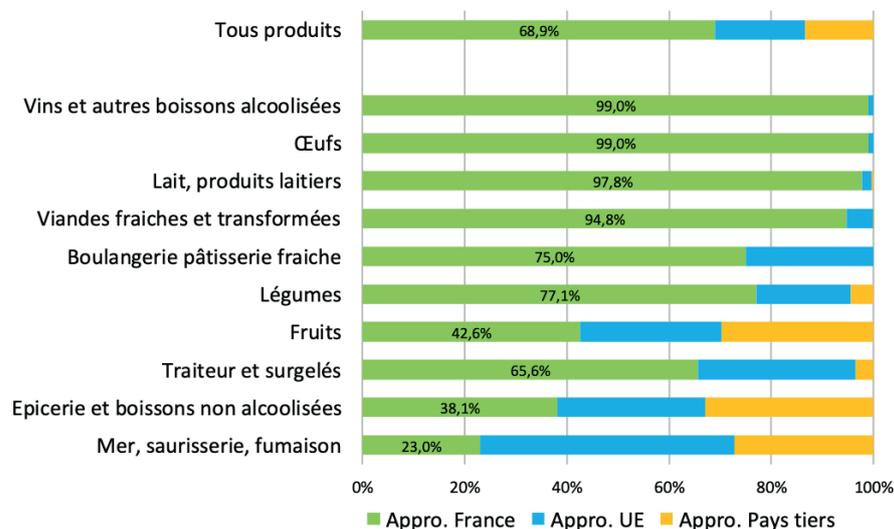
Source : Agence BIO/OC



En parallèle de la production, **la consommation des produits biologiques ne cesse de croître** et a atteint, en 2018, 9,7 milliards d'euros, incluant la restauration hors domicile, soit une augmentation de près de 16 % par rapport à 2017. Cette progression place le marché bio français en 2^e position derrière l'Allemagne dans l'Union européenne. Les produits bio atteignent en 2018 le seuil symbolique de 5 % de la valeur des achats alimentaires des ménages (restauration non comprise). Plus de la moitié des ventes en valeur est réalisée au rayon frais. En 2018, 69 % des produits bio consommés dans l'hexagone sont produits en France.

ORIGINE DES APPROVISIONNEMENTS SELON LES PRODUITS BIO EN 2018

Source : Agence Bio / AND International 2019



La demande en produits bio s'oriente de plus en plus vers les produits bio locaux ou origine France et vers les produits bios en restauration hors domicile (notamment en restauration scolaire).

■ UNE DYNAMIQUE SOUTENUE PAR LES POLITIQUES PUBLIQUES

Engagé dans le soutien des filières biologiques françaises, l'Etat français s'est fixé l'**objectif d'atteindre d'ici 2022, 15 % de surface agricole utile cultivée en bio mais également 20 % de produits biologiques dans la restauration publique** (article 24 de la loi dite EGALIM). Pour soutenir cet engagement, l'Etat pilote depuis plusieurs années des programmes de développement de l'agriculture biologique dont le « Programme Ambition bio 2022 » est le dernier en cours. Il réunit trois leviers financiers emblématiques de l'action publique en matière d'agriculture biologique :

Pour aller plus loin
 Fiche 13
 La PAC aujourd'hui

■ **L'aide à la conversion en agriculture biologique** qui s'inscrit dans le cadre de la PAC* : En 2018, ce sont 30.000 bénéficiaires, engagés en agriculture biologique (conversion et maintien), qui ont reçu une aide totale de plus de 200 M€ pour l'année 2018. En cumulé depuis 2015, sur les 4 campagnes 2015 à 2018, le soutien public s'est élevé à 700 M€.

■ **L'aide à la structuration de filières** grâce aux appels à projets du Fonds « Avenir bio »³ : 8 millions d'euros par an depuis 2019. Ce fonds a permis d'accompagner plus de 100 projets depuis 2008 pour un soutien public total de 30 millions d'euros.

■ **Le crédit d'impôt bio** (37 M€ en 2018)⁴.

3. www.agencebio.org/vos-outils/financer-son-projet/fonds-avenir-bio/
 4. www.economie.gouv.fr/entreprises/credit-impot-agriculture-biologique

FICHE 24

LES PROTÉINES VÉGÉTALES

■ A QUOI SERVENT LES PROTÉINES VÉGÉTALES ET OÙ LES TROUVE-T-ON ?

Les protéines sont indispensables à l'homme et aux animaux pour la production de leurs propres tissus (os, muscles, peau, cheveux, etc) et pour la synthèse de composants ayant une activité biologique vitale (hormones, enzymes, anticorps, etc.). Les protéines végétales sont à la base de la chaîne alimentaire terrestre et entrent pour une part plus ou moins importante dans l'alimentation de l'homme et des animaux en fonction de leur régime alimentaire. Elles sont issues de plantes dont l'homme ou l'animal consomme soit les graines (céréales, protéagineux comme le pois, oléagineux comme le colza et le soja, légumes secs comme la lentille ou le pois chiche), soit la plante entière (herbe de prairie et cultures fourragères comme la luzerne ou le trèfle).

■ QUELS SONT LES BESOINS DE LA FRANCE EN PROTÉINES VÉGÉTALES ET QUI LES SATISFAIT ?

Au-delà des régimes alimentaires qui font que les ruminants (c'est à dire les bovins, les ovins ou les caprins) ont la capacité de digérer de l'herbe et des fourrages, contrairement aux volailles et porcs qui consomment essentiellement des graines, **les modes d'élevage influencent le choix des sources de protéines végétales**. Ainsi une vache laitière nourrie à l'herbe consomme 8 fois moins de tourteaux¹ de soja qu'une vache laitière pour laquelle l'herbe est remplacée par du maïs.

En raison de ses prairies et de ses exportations de céréales, **la France est globalement excédentaire en protéines végétales**. Elle en consomme chaque année l'équivalent de 13 millions de tonnes pour l'alimentation animale et humaine, et en produit près de 15 millions de tonnes dont une partie est exportée.

Un déficit existe en revanche sur les protéines pour l'alimentation animale. Si l'on inclut l'ensemble des sources de protéines destinées aux animaux, y compris l'herbe et les fourrages, la France est autonome à hauteur de 77 %. Le déficit est plus élevé si on ne comptabilise que les matières riches en protéines (colza, soja, protéagineux), caractérisées par des taux de protéines supérieurs à 15 %, pour lesquelles la France n'est autonome que pour un peu plus de 50 % et doit donc importer.

Plus précisément sur les un peu plus de 2,2 millions de tonnes de protéines végétales que la France a importées durant la campagne 2017/2018 pour l'alimentation animale, il s'agit avant tout de l'importation directe de tourteaux de soja (59 %) et de tournesol (15 %), mais aussi pour 15 % du total de tourteaux produits en France à partir de graines oléagineuses importées (colza, soja, tournesol).

1. Lorsqu'une huilerie « triture » des graines d'oléagineux, elle sépare d'un côté l'huile (qui sera utilisée en alimentation ou pour produire des biocarburants) et de l'autre ce qu'on appelle les tourteaux (qui sont des produits riches en protéines et utilisés principalement en alimentation animale)

■ POURQUOI DÉVELOPPER LES PROTÉINES VÉGÉTALES EN FRANCE ?

Ces importations résultent en partie d'un accord commercial négocié dans le cadre du GATT² en 1961-1962 qui exonère de droits de douane les graines et tourteaux de soja américains importés par la Communauté européenne, en échange de la possibilité pour elle de mettre en place des aides aux producteurs d'oléagineux et à la trituration.

Par ailleurs, il convient de rappeler qu'en 1974, suite à l'embargo décrété en 1973 par les Etats-Unis sur leurs exportations de soja, suite à une sécheresse importante, la France a adopté un Plan protéines en faveur de la production française d'oléagineux et de plantes riches en protéines, pour réduire sa dépendance. Il a contribué au développement de ces cultures : la surface en oléagineux passe de 152 000 hectares en 1950 à 507 000 en 1980, celle en protéagineux de quasi rien en 1950 à 75 000 hectares en 1980.

Par la suite, la surface en oléagineux atteint 2,2 millions d'hectares en 2010 et se stabilise à ce niveau (2,3 en 2018). Tandis que celle de protéagineux dépasse les 700 000 hectares en 1993 mais ne cesse de diminuer ensuite pour atteindre environ 100 000 hectares en 2008. Depuis les surfaces ont remonté et fluctuent autour de 180 000 hectares (213 000 en 2018).

Enfin, les importations françaises de protéines végétales, résultent aussi d'une demande forte d'aliments pour les animaux (tirée jusque dans les années 2000 par la consommation croissante de produits laitiers et stable de viandes), d'une spécialisation progressive de l'Europe et de la France sur les céréales, d'un mode d'élevage laitier plus tourné vers des rations à base de maïs et de soja ainsi que de la baisse des prairies permanentes entre 1970 et 2014.

■ POURQUOI ENVISAGER UNE RELANCE DE LA CULTURE DES PROTÉINES VÉGÉTALES ?

Les cultures riches en protéines sont au croisement de la performance des exploitations agricoles et des attentes de la société.

La performance économique

L'accroissement des surfaces en plantes riches en protéines permet d'**améliorer l'autonomie des exploitations** devant nourrir des animaux et donc leur résilience. En effet, produites sur place, ces protéines permettent à l'agriculteur d'être moins soumis aux fluctuations des cours mondiaux des graines et tourteaux de graines oléagineuses.

En outre, en lien avec les attentes de la société, ces plantes riches en protéines peuvent être produites en agriculture biologique ou selon d'autres cahiers des charges (par exemple en lien avec l'absence d'OGM) pour des acheteurs prêts à payer une prime.

Les cultures de légumineuses³ permettent de **réduire les achats d'engrais minéraux** de l'exploitant agricole, du fait qu'elles n'ont pas besoin d'engrais azotés pour croître (contrairement aux céréales auxquelles elles se substituent par exemple sur l'exploitation agricole) et du fait que la culture suivante pourra valoriser l'azote qu'elles laissent dans le sol.

Enfin les accords d'échanges entre exploitants agricoles d'un même territoire d'engrais organique contre des plantes riches en protéines permettent eux-aussi d'améliorer l'autonomie et la résilience de ces exploitants.

2. www.wto.org/french/tratop_f/gatt_f/gatt_f.htm

3. Les légumineuses sont des plantes annuelles riches en protéines que l'on divise classiquement entre protéagineux (dont on consomme les graines comme les pois, fèves, féveroles, lentilles, pois chiche, etc.) et légumineuses fourragères ou de prairies (comme la luzerne, le trèfle, etc.) que les herbivores (bovins, ovins, caprins) consomment

La performance environnementale

Réintroduire de la diversité végétale dans des territoires devenus trop spécialisés et complexifier des rotations se traduit par des **effets bénéfiques sur l'environnement** : meilleure préservation des pollinisateurs et de la biodiversité en général, moindre recours aux engrais minéraux, grâce à l'azote laissé dans le sol par les cultures de légumineuses, et moindre recours aux produits de traitement des cultures, grâce à des ruptures de cycles biologiques qui freinent le développement d'organismes nuisibles. En outre cette moindre consommation d'intrants permet de réduire les émissions directes d'oxydes d'azote (lors de la dégradation de l'engrais) et indirectes de gaz à effet de serre (GES) de l'agriculture (au titre des GES produits par l'industrie qui fabrique ces produits) et de réduire les risques de pollution des eaux de surface ou souterraines.

Par ailleurs tout développement des **prairies permanentes** se traduit par un stockage accru de carbone et donc par une réduction des émissions de GES.

La substitution des importations de graines et de tourteaux de soja par des végétaux riches en protéines produits en France permet de **réduire les « émissions de GES importées »**, dans le cas où le pays d'origine de ce soja ne s'inscrit pas dans le modèle de l'agriculture durable.

Le développement de cultures riches en protéines se fera sur des hectares aujourd'hui affectés aux grandes cultures. Il se traduira par une réduction des importations d'azote minéral, dont ces cultures, contrairement aux céréales par exemple, n'ont pas besoin.

Les attentes sociétales

Les citoyens expriment des attentes de plus en plus fortes à l'égard de leur alimentation, à la fois du point de vue de la qualité et du mode de production, que les produits agricoles importés ne peuvent pas toujours satisfaire : soja OGM, production irrespectueuse des règles d'une agriculture durable et agressive en termes de déforestation, ...

La demande croissante en produits animaux bio, non-OGM ou nourris localement, et l'exigence de transparence quant aux processus de production constituent une opportunité pour les filières d'élevage de monter en gamme et de créer de la valeur. **L'alimentation des animaux** est un des éléments déterminants de cette montée en gamme. Elle permet de différencier les produits sur la base de la nature de cette alimentation (par exemple « nourri à l'herbe »), de sa durabilité (par exemple : non-OGM, zéro déforestation), ou de son origine (par exemple : 100 % française). L'agriculture biologique ou le commerce équitable fournissent également des opportunités de structurer des filières valorisant une production et une transformation locales.

Enfin dans un souci de meilleur régime nutritionnel, **les consommateurs se tournent, pour leur propre alimentation, vers davantage de protéines végétales**. En la matière, il est d'usage de distinguer trois segments. Le premier concerne les légumes secs (lentilles, pois chiches, haricots) pour lesquels la consommation est en croissance mais reste particulièrement faible en France en dépit des vertus nutritionnelles reconnues. Elle s'est néanmoins traduite par des surfaces de lentilles passées d'environ 10 000 hectares dans la période 2005-2010 à presque 37 000 hectares en 2018 et pour les pois chiches d'environ 2 000 hectares à plus de 32 000 hectares. Le second segment concerne les produits alimentaires à base de protéines végétales (blé, soja, pois, fèves) dont le nombre de produits référencés sur le marché français a été multiplié par 3 en 10 ans. Enfin le troisième segment est celui des matières protéiques végétales sous forme d'ingrédients alimentaires. L'utilisation de ces protéines extraites de graines de légumineuses ou de céréales en agro-alimentaire (boulangerie, produits traiteurs, etc.) connaît une très forte progression, en raison de leurs atouts nutritionnels (enrichissement en protéines) et technologiques.

FICHE 25

LE FONCIER

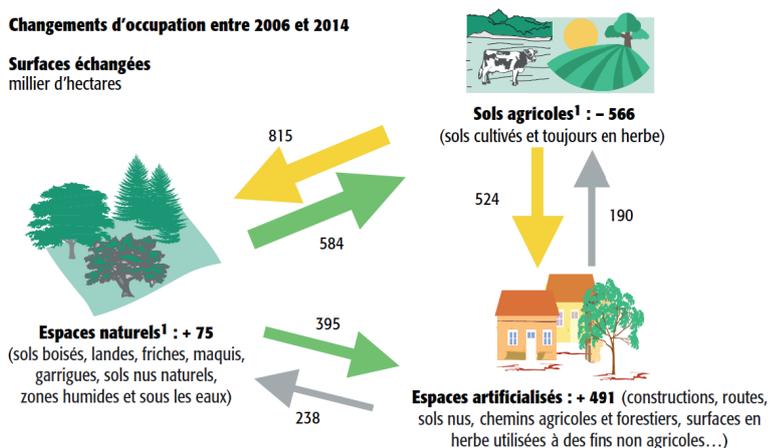
■ LES ENJEUX DU FONCIER AGRICOLE

Les terres agricoles sont le principal support de production alimentaire et elles rendent à ce titre un service indispensable à l'homme. Elles sont également le support d'infrastructures de transport, d'activités commerciales, industrielles et de logements. Elles contribuent également à la production d'énergie renouvelable, notamment par la valorisation de la biomasse. Le foncier agricole constitue **une ressource finie et non renouvelable** à l'échelle des générations humaines, ce qui fait que les différents usages du sol sont en compétition les uns avec les autres. Cette compétition tourne rarement à l'avantage des activités agricoles du fait d'une importante différence de valeur des terres agricoles vis-à-vis notamment des terres à bâtir. En moyenne, le prix d'un terrain à bâtir est de 40 €/m² alors que celui d'une terre agricole est de 0,6 €/m². **La surface agricole diminue** année après année en France. Selon les sources et méthodes de mesure, il est possible d'estimer que le taux d'artificialisation est compris entre 5 % et 9 % et que le rythme annuel d'artificialisation est compris entre 16 000 et 60 000 hectares. L'artificialisation des sols est, sur une longue période, nettement plus rapide que la croissance de la population, et le ralentissement observé ces dernières années semble largement expliqué par le cycle de la construction¹. Dans ce contexte, la concurrence pour l'accès au foncier opposant les exploitants agricoles et les autres acteurs économiques, mais également opposant les exploitants agricoles entre eux est vive, puisque la terre est leur moyen essentiel de production.

DES ÉCHANGES DE TERRES FAVORABLES AUX SOLS ARTIFICIALISÉS

Changements d'occupation entre 2006 et 2014

Surfaces échangées
millier d'hectares



¹ Les terres artificialisées devenant naturelles ou agricoles sont constituées principalement de surfaces en herbe (53 %), de sols nus ou compactés à usage agricole (15 %) et de chemins d'exploitation (15 %).

Les flèches sont proportionnelles au volume des terres ayant changé d'occupation entre 2006 et 2014. En face de chaque type d'occupation, figure le solde net des échanges le concernant.

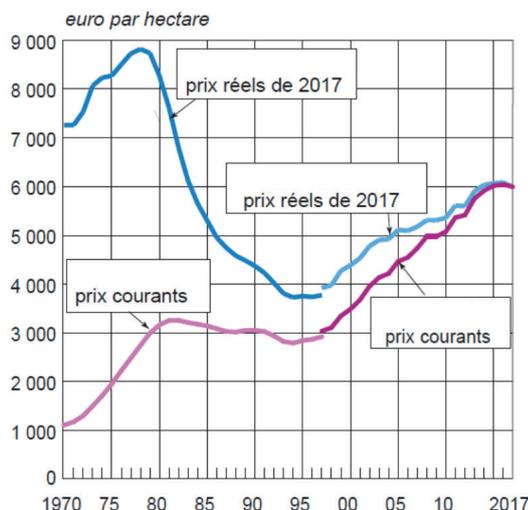
Champ : France métropolitaine. Les territoires non observables sont exclus.

Source : SSP - Agreste - Enquêtes Teruti-Lucas

Pour aller plus loin
Fiche 13
La PAC aujourd'hui

La hausse continue des prix des terres agricoles constitue un enjeu fort pour les agriculteurs : dans le cadre d'une installation, le jeune agriculteur doit faire face aux investissements découlant de la création ou la reprise de l'exploitation, ce qui limite sa capacité de financement pour le foncier. A cet égard, on ne peut ignorer le fait qu'une partie au moins de la valeur des aides découplées* se capitalise dans la valeur des terres (à la vente comme à la location), ce qui accentue les difficultés d'installation des jeunes.

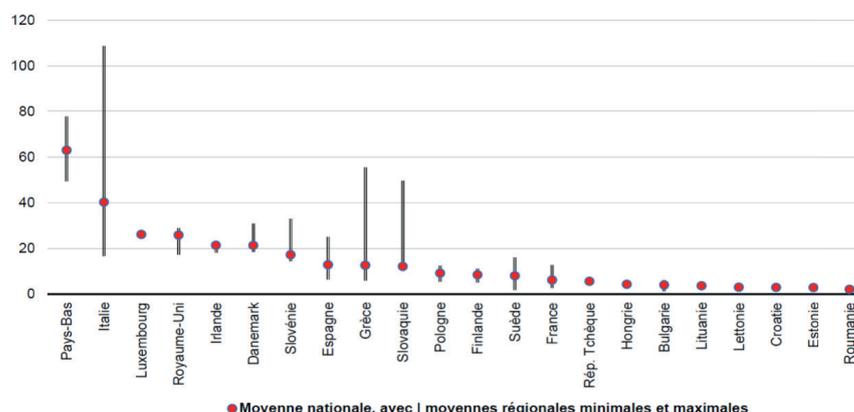
Le poids d'acquisition du foncier peut représenter annuellement une charge deux à cinq fois plus importante qu'un fermage, ce qui montre l'intérêt du portage du foncier et du statut du fermage pour l'installation. Cet intérêt est encore plus grand si l'on considère qu'une part importante d'installations s'opère hors cadre familial et que les capitaux mobilisés lors des installations sont toujours plus importants année après année. Sur longue période le graphique ci-dessous montre qu'en valeur courante (c'est à dire sans tenir compte de l'inflation) le prix des terres a été multiplié par 6 entre 1970 et 2017, après être passé par un plateau dans les années 80 à 2 000. En valeur réelle (c'est à dire en tenant compte de l'inflation) on constate qu'après une forte baisse entre la fin des années 70 (environ 8 750 euros/ha) et le milieu des années 90 (environ 3 750 euros/ha), on assiste depuis à une augmentation régulière pour atteindre un palier autour de 6 000 euros/ha à la fin des années 2010.



Cet ensemble de contraintes est l'un des facteurs explicatifs de **la chute continue du nombre d'agriculteurs** et de l'augmentation de la taille moyenne des exploitations depuis 30 ans. Il explique aussi l'évolution à la baisse de la part des terres agricoles exploitées en « faire valoir direct », lorsque l'exploitant en est propriétaire, par rapport aux terres louées en fermage, sachant que le « métayage », qui voyait exploitant et propriétaire se partager la récolte, est devenu marginal. Même s'il existe des différences selon les régions, on note que la part du fermage concernait en moyenne, en 2016 pour la France métropolitaine 79,6 % des terres agricoles exploitées et que cette part tend à augmenter. Elle était de 78,8 % en 2013, de 76,4 % en 2010 et de 65,9 % en 2000.

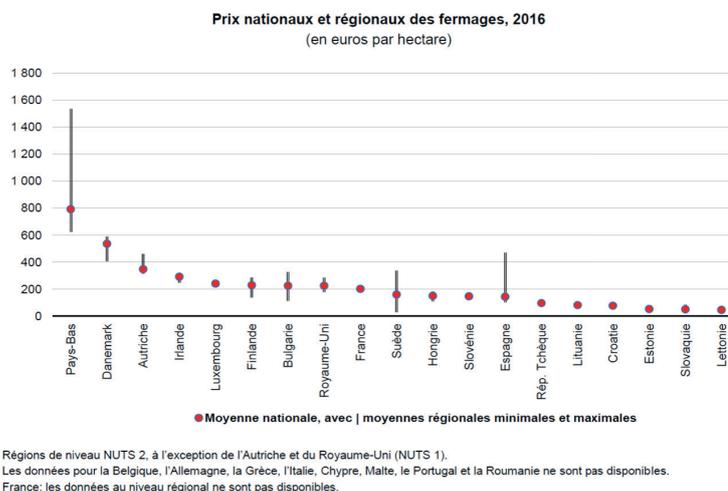
Toutefois, si on compare le prix des terres en France avec les autres États membres de l'UE, on constate qu'ils se situent en 2016 plutôt dans le bas de la fourchette européenne.

Prix nationaux et régionaux des terres arables, 2016
(1 000 euros par hectare)



Régions de niveau NUTS 2, à l'exception du Royaume-Uni (NUTS 1).
Italie: données pour 2015.
Les données pour la Belgique, l'Allemagne, Chypre, Malte, l'Autriche et le Portugal ne sont pas disponibles.

Pour le prix du fermage, la France se situe pratiquement au milieu de la fourchette des prix pratiqués en 2016.



■ LES OUTILS DE PROTECTION ET DE RÉGULATION DU FONCIER AGRICOLE EN FRANCE

Le marché français des terres agricoles est régulé principalement par trois outils :

- **le statut du fermage**, ensemble de textes régissant les rapports entre les propriétaires (bailleurs) et les fermiers (preneurs) tout au long de la vie du bail rural ;
- **les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER)** qui sont des sociétés anonymes ayant pour principale mission de service public d'installer des exploitants et de préserver les terres agricoles. Elles disposent pour ce faire des possibilités d'acquisition amiable et d'un droit de préemption qu'elles peuvent mettre en œuvre lors des ventes de terres agricoles ;
- **le contrôle des structures**, régime administratif qui prévoit que la mise en valeur des terres agricoles par des exploitants fasse l'objet, dans les conditions prévues par la loi, d'une autorisation administrative préalable d'exploiter, délivrée par le préfet.

Ces trois outils datant du milieu du XX^e siècle (1946 pour le statut du fermage, 1960 et 1962 pour les SAFER et le contrôle des structures) ont permis de faciliter l'accès au foncier pour les exploitants agricoles.

Les outils de **protection des espaces naturels, agricoles et forestiers** se sont progressivement développés en matière d'urbanisme, avec une accélération dans les 10 à 15 dernières années. Les zones agricoles et naturelles des documents d'urbanisme sont des zones en principe inconstructibles ou pour lesquelles la constructibilité doit rester très limitée.

La mise en place des **commissions départementales de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF)** qui sont constituées notamment de représentants de l'État, des collectivités territoriales, des professions agricole et forestière, des propriétaires fonciers et des associations agréées de protection de l'environnement, sont consultées par les préfets de département avant toute décision relative à la réduction des surfaces naturelles, agricoles ou forestières.

La compensation collective agricole doit être mise en œuvre par les maîtres d'ouvrage de projets de travaux ou d'aménagements qui, par leur nature, leurs dimensions ou leur localisation, sont susceptibles d'avoir des conséquences négatives importantes sur l'économie agricole d'un territoire.

Enfin, le **plan biodiversité**² adopté en juillet 2018 a élaboré de nombreuses mesures dont notamment l'action 7 vise à mieux connaître la dynamique de l'artificialisation et à atteindre l'artificialisation nette zéro en France. Il prévoit que l'État devra publier, tous les ans, un état des lieux de la consommation d'espaces et mette à la disposition des territoires et des citoyens des données transparentes et comparables à toutes les échelles territoriales. Ainsi les travaux sur cette action ont permis, d'effectuer sur la base d'une analyse des fichiers fonciers, une première photographie des flux de l'artificialisation sur le territoire national³. Il est envisagé d'enrichir progressivement ce site du traitement d'autres données, afin de mesurer encore plus précisément la dynamique d'artificialisation.

2. www.ecologique-solidaire.gouv.fr/plan-biodiversite

3. accessible sur le site <https://artificialisation.biodiversitetousvivants.fr/>

FICHE 26

L'ALIMENTATION

Il existe une conception spécifiquement française de l'alimentation qui en fait un sujet au carrefour de nombreux enjeux : sanitaires, environnementaux, sociaux et internationaux, sans parler des aspects culturels qui ont conduit à faire inscrire en 2010 sur la liste représentative du patrimoine culturel immatériel de l'humanité de l'UNESCO le « repas gastronomique à la française ». Le texte qui suit est largement inspiré du discours prononcé le 5 décembre 2019 par le directeur général de l'alimentation lors de l'assemblée générale mensuelle du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux¹.

■ L'ENJEU SANITAIRE

Il s'agit d'une exigence première : pour que l'alimentation remplisse sa fonction nourricière, elle doit être **sûre, sur un plan sanitaire**. C'est un enjeu de santé publique qui consiste à garantir la sécurité sanitaire des aliments de la fourche à la fourchette, selon le principe une « seule santé » qui prend en compte l'homme, les animaux et les végétaux, et les interfaces avec l'environnement.

Pour parvenir à la maîtrise des risques sanitaires, il est nécessaire de disposer d'une organisation appropriée, qui doit pouvoir s'adapter pour tirer les enseignements des crises ou faire face aux nouveaux risques (montée en puissance des risques chimiques, ou risques émergents pour la santé des animaux et des végétaux).

■ L'ENJEU NUTRITIONNEL

Si les études récentes montrent que le **surpoids et l'obésité** tant chez les adultes que les enfants se sont stabilisés, leur fréquence demeure trop élevée. Ainsi près de la moitié des adultes et 17 % des enfants sont en surpoids ou obèses en France aujourd'hui, avec des inégalités sociales encore très marquées. La croissance de la prévalence du diabète de type 2 se poursuit ; la consommation de sel, après avoir diminué au début des années 2000 stagne à un niveau beaucoup trop élevé, celle de sucre est trop importante tandis que la consommation de fruits et légumes et de fibres est beaucoup trop faible.

Le **Programme national nutrition santé** a émis des recommandations visant à améliorer la qualité nutritionnelle de notre alimentation. Celles-ci concernent notamment la promotion des fruits, légumes, légumineuses, féculents complets, poissons et produits laitiers, et la limitation des boissons sucrées, aliments gras, sucrés, salés et ultra-transformés.

1. <https://agriculture.gouv.fr/le-conseil-general-de-l'alimentation-de-l'agriculture-et-des-espaces-ruraux-cgaaer-0>

■ L'ENJEU ENVIRONNEMENTAL

Pour aller plus loin
Fiche 20
Les produits
phytosanitaires

L'impact des modes de production sur l'environnement est un sujet central. Les pouvoirs publics sont fortement mobilisés, ce qui se traduit concrètement par de nombreuses initiatives à l'exemple des plans Ecophyto II+* et Ecoantibio² qui vise à réduire les risques d'antibiorésistance en médecine vétérinaire sur la période 2017-2021.

Ces deux dispositifs emblématiques, s'inscrivent dans l'ambition du gouvernement d'impulser une **transition agroécologique** pour son agriculture et son élevage et la réduction de l'exposition du consommateur aux résidus de produits phytosanitaires et aux bactéries résistantes aux antibiotique via l'alimentation.

■ L'ENJEU SOCIAL

En 2018, plus de 5 millions de personnes ont bénéficié de l'**aide alimentaire**, et un peu plus d'un cinquième des Français (21%) ont déclaré ne pas être en mesure de s'offrir une alimentation saine leur permettant de faire trois repas par jour.

Au-delà de l'approche régaliennne portant sur le sanitaire, les pouvoirs publics ont mis en place une politique incitative en faveur de l'alimentation.

Cette politique, qui intègre de façon transversale l'ensemble de ces enjeux, annoncée par le Premier ministre lors du Comité interministériel à la santé (CIS) du 25 mars 2019, est développée dans un **Programme national de l'alimentation et de la nutrition** (PNAN) qui s'articule autour de 11 mesures phares et s'étendra sur la période 2019-2023. Rédigé à l'issue des Etats généraux de l'alimentation (EGA)³, et plus largement à l'issue d'un large processus de concertation, ce programme, qui prend en compte divers avis, recommandations et résultats de recherches émis par des autorités de référence⁴, reflète les attentes des acteurs, et la volonté de mieux articuler les programmes conduits par les ministères en charge de la santé et de l'alimentation.

Au sein du PNAN, le volet alimentation est constitué par la troisième édition du programme national pour l'alimentation (PNA) qui fixe le cap de la politique de l'alimentation pour le ministère chargé de l'Agriculture. Tout en reprenant les 3 axes fondamentaux des précédents programmes, que sont la justice sociale, la lutte contre le gaspillage alimentaire et l'éducation à l'alimentation, il est marqué par l'ambition de s'appuyer sur les dynamiques et les acteurs locaux pour mettre les territoires au cœur de la politique de l'alimentation.

AXE 1 du PNA : La justice sociale par l'amélioration de l'offre alimentaire et l'information du consommateur

L'objectif est de promouvoir auprès des consommateurs des choix favorables à la santé et respectueux de l'environnement tout en réduisant les inégalités d'accès à une alimentation durable et de qualité. Cet objectif répond à de fortes attentes sociétales pour améliorer l'offre alimentaire sur le plan nutritionnel.

2. <https://agriculture.gouv.fr/le-plan-ecoantibio-2-2017-2021>

3. <https://agriculture.gouv.fr/alimagri-les-etats-generaux-de-lalimentation>

4. Avis du Conseil national de l'alimentation sur une alimentation favorable à la santé, mais également sur l'information du consommateur, l'alimentation en milieu hospitalier et les enjeux de la restauration collective, rapport de la commission d'enquête sur l'alimentation industrielle de septembre 2018, rapports de référence du Haut Conseil de la Santé Publique (HCSP) ou des inspections générales, études récentes comme INCA3 ou Esteban

A cet égard, la voie envisagée passe par l'identification des principaux contributeurs en sel, sucre, gras (lancée en juin 2019), la définition de cibles à atteindre et d'un calendrier pour initier les améliorations et par des engagements des filières dans le cadre d'un accord collectif rénové (en 2020). En cas d'échec, à l'issue du plan, des leviers réglementaires ou fiscaux seraient actionnés.

Enfin, l'**observatoire de l'alimentation**⁵ créé en juillet 2010 aura la tâche de suivre les évolutions de l'offre alimentaire et des accords collectifs. Grâce à la dématérialisation des données d'étiquetage et à la transparence sur les évolutions de la qualité de l'offre alimentaire, il aura les moyens de fonctionner et d'assurer une meilleure information du consommateur.

AXE 2 du PNA : L'éducation à l'alimentation

L'éducation alimentaire des plus jeunes reste une priorité pour former de futurs citoyens capables de faire des choix éclairés quant à leur alimentation. A cet égard des travaux sont en cours avec le ministère de l'éducation nationale pour développer des outils pédagogiques dédiés.

Au-delà des jeunes générations, il importe de sensibiliser toutes les classes d'âge et notamment de renouer un lien de confiance entre les consommateurs et les producteurs. C'est pourquoi sur le modèle des journées du patrimoine, il est envisagé de lancer en 2020 une opération dite les Coulisses de l'alimentation pour ouvrir les cours de ferme, les cuisines des restaurants, les usines, et ce dans l'idée d'amener les consommateurs à rencontrer ceux qui font leur alimentation au quotidien.

AXE 3 du PNA : La lutte contre le gaspillage alimentaire

La lutte contre le gaspillage alimentaire a été renforcée par la loi Egalim. Ainsi l'ordonnance relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire, publié le 21 octobre dernier étend à l'ensemble des opérateurs de la restauration collective et de l'industrie agroalimentaire l'interdiction, qui s'applique déjà aux distributeurs du secteur alimentaire, de rendre les invendus alimentaires encore consommables impropres à la consommation ainsi que l'obligation pour les plus grands d'entre eux de proposer une convention aux associations habilitées d'aide alimentaire pour le don de denrées consommables et non vendues. Un décret sur la qualité du don alimentaire a été également publié en avril dernier en application de la loi EGALIM⁶.

Enfin la troisième édition du PNA identifie deux leviers pour accélérer la transition alimentaire.

La restauration collective

Lors des EGA, la restauration collective est apparue comme un vecteur efficace pour impulser l'amélioration continue de l'alimentation en ligne avec les aspirations des consommateurs et pour engager une transition agro-écologique. Secteur économique essentiel avec près de 20 milliards € de chiffres d'affaires et 3,8 milliards de repas servis par an, il joue un rôle important pour promouvoir l'éducation à l'alimentation, l'équilibre nutritionnel et la valorisation du patrimoine gastronomique français. C'est donc un levier pour **recréer le lien entre les producteurs et les consommateurs**.

Pour ces raisons, la loi EGALIM fixe pour la restauration collective des établissements chargés d'une mission de service public l'objectif d'atteindre un taux de 50 % de ses approvisionnements en produits durables et de qualité, dont au moins 20 % de produits biologiques, d'ici 2022.

5. <https://agriculture.gouv.fr/observatoire-de-lalimentation-0>

6. <https://agriculture.gouv.fr/egalim-une-ordonnance-relative-la-lutte-contre-le-gaspillage-alimentaire>

Pour aller plus loin
Fiche 13
La PAC aujourd'hui

Pour accompagner cette montée en gamme des produits, il a été décidé de mobiliser les crédits PAC* du programme européen « Fruits et légumes à l'école », « Lait et produits laitiers à l'école » à partir de la rentrée 2019. Avec 35 millions d'euros par an disponibles, est visé prioritairement l'approvisionnement des repas en produits issus de l'agriculture biologique et autres signes de qualité. La loi fixe aussi des objectifs en matière d'information des convives, de diversification des protéines, de lutte contre le gaspillage alimentaire et de réduction de l'usage des plastiques.

Les Projets Alimentaires Territoriaux

Les projets alimentaires territoriaux⁷ sont de formidables outils pour développer **une approche globale du système alimentaire au niveau d'un territoire**. Ils permettent en effet de regrouper les différents domaines de l'action publique (alimentation, agriculture, environnement, santé, justice sociale, économie, aménagement du territoire...) pour les mettre en cohérence sur un territoire donné en prenant en compte les enjeux locaux. Ainsi ils ont vocation à relocaliser l'agriculture et l'alimentation dans les territoires en soutenant l'installation d'agriculteurs, les circuits courts ou les produits locaux dans les cantines.

L'ENJEU INTERNATIONAL

La dimension internationale de l'alimentation pose la question de comment développer nos exportations dans un contexte de forte concurrence avec les pays émergents. Tout l'enjeu est justement de valoriser non seulement nos produits comme plus sains, de meilleure qualité et auréolés de l'image du repas gastronomique français, mais aussi nos modes de production. L'appui aux entreprises, c'est aussi l'internalisation des entreprises avec des investissements à l'étranger pour produire localement avec le savoir-faire français.

Côté importations, l'enjeu se traduit par la **distorsion de concurrence** que subissent nos producteurs face à certains produits alimentaires qui ne respectent pas les mêmes normes environnementales, sanitaires et sociales de production que les productions européennes. Cette distorsion revêt une dimension éthique par rapport aux consommateurs à faible pouvoir d'achat qui seront tentés de privilégier ces produits pour des questions de prix, mais aussi par rapport à l'ensemble des consommateurs dès lors que l'information dont ils disposent sur ces produits ne leur permet pas d'identifier clairement la provenance ou les modes de production. A cet égard, si l'**étiquetage des produits** alimentaires est déjà encadré par différents textes européens et nationaux, à travers des dispositions obligatoires ou facultatives, il n'en reste pas moins que les producteurs et les consommateurs attendent un relèvement du niveau et de la qualité de ces informations, pour que ces derniers puissent faire des choix dans les meilleures conditions possibles.

Ces questions renvoient plus largement à une exigence de renforcement de la gouvernance européenne et mondiale des systèmes de production et de consommation, en profitant notamment de l'engagement croissant de la FAO et de l'OMS sur le sujet de l'amélioration nutritionnelle dans un contexte d'épidémie internationale d'obésité. Elles renvoient aussi aux engagements réciproques pris par les pays tiers à l'occasion de la signature d'accords commerciaux avec l'Union européenne.*

Pour aller plus loin
Fiche 16
Les accords commerciaux

7. <https://agriculture.gouv.fr/les-experts-alimagri-quest-ce-quun-projet-alimentaire-territorial>

AGRICULTURE.GOUV.FR



ALIMENTATION.GOUV.FR