

**Les recommandations
du CESE pour
*un contrat ambitieux
entre l'agriculture
et la société française***

RAPPORTEURS

Christophe Grison et Franck Tivierge

2023-017
NOR : CESL1100017X
Mercredi 14 juin 2023

JOURNAL OFFICIEL
DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mandature 2021-2026
Séance du 14 juin 2023

Les recommandations du CESE pour *un contrat ambitieux entre l'agriculture et la société française*

Avis du Conseil économique, social
et environnemental sur proposition
de la commission Territoires, agriculture
et alimentation

Rapporteurs :
Christophe GRISON
Franck TIVIERGE

Question dont le Conseil économique, social
et environnemental a été saisi par lettre de la
Première ministre en date du 17 février 2023.
Le bureau a confié à la commission
Territoires, agriculture et alimentation,
la préparation d'un avis intitulé *Les
recommandations du CESE pour un contrat
ambitieux entre l'agriculture et la société
française*. La commission Territoires,
agriculture et alimentation présidée
par M. Henri Biès-Péré, a désigné
MM. Christophe Grison et Franck Tivierge
comme rapporteurs.

sommaire

Synthèse	4
PARTIE 01 - ELÉMENTS DE CONTEXTE ET D'ANALYSE	8
A. Quelques rappels s'agissant des politiques agricoles	9
❶ Les actes fondateurs : la PAC et les lois d'orientation des années 60	9
❷ Des politiques publiques européennes et nationales qui ont évolué pour tenter de répondre à de nouveaux enjeux	11
B. Constats et enjeux actuels	16
PARTIE 02 - LES PRÉCONISATIONS DU CESE	22
A. Reprendre en main notre alimentation pour produire et rendre accessible à tous, une alimentation saine et durable	22
❶ Renforcer la dimension alimentaire de la PAC et lutter contre les distorsions de concurrence	22
❷ Améliorer la cohérence des politiques publiques nationales et développer la contractualisation	26
❸ S'appuyer sur le niveau territorial	29
B. Attirer de nouveaux actifs et maintenir un tissu d'exploitations agricoles sur l'ensemble du territoire, pour donner un souffle nouveau à l'agriculture française	33
C. Conclure un pacte réciproque autour des enjeux de l'alimentation et plus largement de l'agriculture, pour resserrer ses liens avec la société	40
Déclarations des groupes	46
Scrutin	64
Annexes	66

synthèse

L'agriculture française est aujourd'hui confrontée à de multiples défis de natures très différentes : climatiques et environnementaux, économiques, alimentaires, sociaux ainsi que démographiques. En effet, elle doit simultanément s'adapter au changement climatique et lutter contre celui-ci, préserver la biodiversité, en réussissant la transition agroécologique, et renforcer la sécurité et la souveraineté alimentaires de notre pays. Elle doit aussi améliorer son attractivité afin d'assurer le renouvellement des actifs, agricultrices, agriculteurs et salariés, en pérennisant des emplois en qualité et en quantité suffisantes. La performance économique des filières doit permettre un juste retour à l'ensemble des acteurs et répondre aux besoins des consommatrices et des consommateurs.

La crise du Covid puis la guerre en Ukraine qui ont entraîné des conséquences négatives très importantes en particulier en termes d'approvisionnements énergétique, alimentaire et en intrants, ont mis en évidence les vulnérabilités et les dépendances européennes et françaises des filières alimentaires.

Retrouver un niveau d'autonomie stratégique satisfaisant et suffisant afin d'assurer notre sécurité et notre souveraineté, particulièrement en termes d'alimentation, est devenu une priorité.

Le Gouvernement a donc décidé que sur la base d'un Pacte entre la nation et son agriculture, un projet de loi d'orientation et d'avenir agricoles, élaboré à l'issue d'un vaste processus de concertation mené tant au niveau national que territorial, sera prochainement soumis au Parlement.

L'objectif de ce Pacte est de parvenir à une vision partagée de ce que devra être notre agriculture, son organisation et ses productions, à l'horizon 2040, en identifiant les évolutions qu'elle sera amenée à réaliser d'ici là. Il s'agit ainsi, de préciser, d'une part, selon les termes de la saisine de la Première ministre, « *les attentes des citoyens/consommateurs* » et, d'autre part, les conditions à réunir pour que les actifs agricoles soient en mesure de répondre à celles-ci, en particulier s'agissant de l'amélioration de leurs revenus. La future loi prévoira des mesures techniques destinées à atteindre les objectifs fixés dans le Pacte par le Gouvernement.

Dans cet avis, le CESE propose ses orientations pour le Pacte. Elles se structurent autour de 3 axes et se déclinent en une douzaine de préconisations.

Le premier axe vise à produire au plus près des consommateurs et rendre accessible à tous, une alimentation saine et durable.

Le deuxième a pour ambition de donner un souffle nouveau à l'agriculture française pour y attirer de nouveaux actifs et maintenir un tissu d'exploitations agricoles sur l'ensemble du territoire.

Enfin, le dernier s'attache à resserrer les liens entre l'agriculture et la société, grâce à une meilleure compréhension réciproque¹. En effet, nous constatons que l'évolution de l'organisation globale de l'accès à l'alimentation et la hausse de la population en milieu urbain ont eu pour effet de distendre le lien entre l'acte de production et celui de la consommation, entraînant une méconnaissance, voire une incompréhension des attentes réciproques des différents acteurs.

A l'inverse, l'agriculture ne prend pas toujours suffisamment en compte les préoccupations grandissantes de la société, la réalité économique s'imposant bien souvent. C'est pourquoi, le Pacte qu'il convient de construire collectivement doit constituer le fondement d'un véritable « récit » pour partager à la fois les orientations et les objectifs assignés à l'agriculture ainsi que le chemin à parcourir ensemble pour les atteindre.

Le secteur agricole dans les régions ultramarines est l'objet de spécificités marquées. C'est pourquoi une contribution dédiée a été élaborée par la délégation aux Outre-mer du CESE. Elle est annexée dans son intégralité au présent avis.

¹ Un sondage Odoxa Dentsu Consulting réalisé pour France info et le Figaro, les 19 et 20 février 2020 montre que 9 français sur 10 ont une bonne opinion des agriculteurs et qu'ils sont de plus en plus préoccupés par la qualité de leurs aliments. Cependant, cette perception est moins bonne pour les nouvelles générations, du fait d'un manque de liens de proximité par le développement du mode de vie urbain, et le déclin de la population agricole.

RELEVÉ DES PRÉCONISATIONS

Des préconisations articulées autour de trois axes :

AXE 1 : REPRENDRE EN MAIN NOTRE ALIMENTATION POUR PRODUIRE ET RENDRE ACCESSIBLE À TOUS, UNE ALIMENTATION SAINE ET DURABLE

PRÉCONISATION #1

Initier une démarche portée par la France pour transformer la PAC en Politique agricole et alimentaire commune (PAAC).

PRÉCONISATION #2

Rendre opposables les clauses sociales et environnementales dans tous les accords de commerce négociés par l'UE.

PRÉCONISATION #3

Assurer une concurrence équitable au sein de l'UE en mettant fin à toute forme de dumping interne grâce à une convergence vers des standards sociaux, environnementaux, élevés.

PRÉCONISATION #4

Élaborer, en concertation avec tous les acteurs, un plan national d'accompagnement à 10 ans visant à mettre en œuvre la future Stratégie Nationale de l'Alimentation, de la Nutrition et du Climat et en renforçant la cohérence des politiques publiques.

PRÉCONISATION #5

Développer la contractualisation tripartite (producteurs, distributeurs, transformateurs) pour parvenir à une répartition équilibrée de la valeur.

PRÉCONISATION #6

Systématiser les Projets Alimentaires Territoriaux (PAT), au niveau intercommunal ou d'autres bassins de vie pertinents.

AXE 2 : ATTIRER DE NOUVEAUX ACTIFS ET MAINTENIR UN TISSU D'EXPLOITATIONS AGRICOLES SUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE, POUR DONNER UN SOUFFLE NOUVEAU À L'AGRICULTURE FRANÇAISE :

PRÉCONISATION #7

Favoriser les transmissions en facilitant le plus en amont possible la mise en relation des futurs cédants avec une plus grande diversité de profils de porteurs de projets.

PRÉCONISATION #8

Créer un véritable guichet unique installation/transmission en généralisant les Points accueil installation transmission et en y intégrant la dimension « formation ».

PRÉCONISATION #9 :

Valoriser des filières de formation vers des métiers attractifs et d'avenir.

PRÉCONISATION #10

Développer des actions de communication sur les métiers de l'agriculture et ceux de l'ensemble de la filière, ainsi que sur les valeurs et les missions qui doivent s'y rattacher.

**AXE 3 : CONCLURE UN CONTRAT
RÉCIPROQUE AUTOUR DES ENJEUX
DE L'ALIMENTATION ET PLUS
LARGEMENT DE L'AGRICULTURE,
POUR RESSERRER SES LIENS
AVEC LA SOCIÉTÉ :**

PRÉCONISATION #11

Renforcer la transparence et la traçabilité sur toute la chaîne alimentaire et apporter des réponses aux nouvelles attentes sociétales.

PRÉCONISATION #12

Renforcer les actions de communication et de sensibilisation pour informer sur les différents enjeux liés à l'alimentation et améliorer la connaissance des réalités et des apports de l'agriculture.

PRÉCONISATION #13

Utiliser le levier de la restauration hors domicile qu'elle soit collective ou commerciale.

PARTIE 01

Éléments de contexte et d'analyse

Dans la note de problématique annonçant le lancement de la concertation destinée à préparer le futur Pacte et la future loi, le Gouvernement souligne que *« la souveraineté alimentaire française se fonde sur l'activité des femmes et des hommes qui font la production agricole, dans sa diversité. Pacte et loi d'orientation et d'avenir ont ainsi pour ambition d'assurer le renouvellement des générations, et de mobiliser ce renouvellement pour accélérer l'adaptation face au changement climatique et la transition agroécologique »*. Pour cela, quatre axes prioritaires ont été définis :

- l'orientation et la formation ;
- l'installation en agriculture ;
- la transmission des exploitations agricoles ;
- l'adaptation au changement climatique et la transition agroécologique grâce à l'innovation et l'investissement.

Notons que dans le cadre de la préparation de la future loi d'orientation, 3 groupes de travail seulement ont été constitués, en regroupant les 2^{ème} et 3^{ème} axes.

Les politiques publiques européennes et nationales ont orienté les soutiens à l'agriculture afin de relever les défis auxquels elle était confrontée à un moment donné, sachant que, bien entendu, ceux-ci ont profondément évolué au fil du temps. Rappelons à cet égard qu'Edgard Pisani qui avait été à l'origine des lois d'orientation des années 1960, présentées ci-après, exprimait sa conviction dans les années 2000 qu'il aurait fallu depuis un certain temps déjà revoir en profondeur la PAC. En effet, il considérait que celle-ci avait globalement atteint ses objectifs initiaux. Or, selon lui : *« Quand une politique a réussi c'est qu'elle a changé le monde auquel elle s'appliquait et puisque le monde a changé, il faut changer de politique ! »*.

Il apparaît par conséquent utile de retracer de manière synthétique les changements qu'ont connus ces politiques au cours des décennies précédentes face à l'évolution des enjeux pour ainsi mieux appréhender ceux auxquels il convient de répondre aujourd'hui.

A. Quelques rappels s'agissant des politiques agricoles

1. Les actes fondateurs : la PAC et les lois d'orientation des années 60

La PAC pour relever des défis européens de l'après-guerre

Après la Seconde Guerre mondiale, l'approvisionnement alimentaire des populations a constitué un des problèmes majeurs rencontrés dans la quasi-totalité des pays européens. N'oublions pas que les tickets de rationnement ont été maintenus jusqu'à la fin de l'année 1949 dans notre pays qui était pourtant à cette époque le premier producteur agricole européen. C'est pourquoi, dès 1962, les 6 États constitutifs de la Communauté économique européenne (CEE) qui n'avait que 5 ans, ont instauré dans le cadre du traité de Rome, une Politique agricole commune, en intégrant l'agriculture au Marché commun. Cette première version de la PAC avait 5 grands objectifs :

- accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique et en optimisant les facteurs de production ;
- assurer un niveau de vie équitable à la population agricole ;
- stabiliser les marchés ;
- garantir la sécurité des approvisionnements ;
- assurer des prix raisonnables aux consommateurs.

Trois principes ont été arrêtés pour encadrer cette première PAC :

- la suppression des barrières douanières entre États-membres et l'harmonisation des règles sanitaires et des normes techniques pour créer un véritable marché agricole unique ;
- l'institution de la préférence communautaire pour privilégier la production agricole intérieure ;
- la solidarité financière pour constituer un budget commun utilisé selon les politiques définies, sans lier les moyens alloués à un État-membre au montant de sa contribution.

De plus, afin d'assurer des débouchés aux agriculteurs européens et de maintenir leurs revenus dans un contexte de concurrence internationale, les principaux instruments mis en place concernaient la garantie de prix rémunérateurs pour les principaux produits en s'appuyant sur des dispositifs de taxation des importations, de subventions à l'exportation (restitutions) ainsi que des prix minima d'intervention déclenchant des achats publics.

Il convient de noter que l'agriculture et la pêche sont les seuls secteurs d'activités qui font l'objet d'une politique européenne totalement intégrée. Au demeurant, la pêche était initialement intégrée dans la PAC avant de devenir autonome en 1983.

Les lois d'orientation pour moderniser l'agriculture française

Parallèlement à la PAC, au niveau français, des lois d'orientation ont été adoptées en 1960 et 1962¹. Elles visaient à rendre plus productive notre agriculture, à diminuer les coûts de production et à accroître la part de tous les maillons des filières, dans la répartition du revenu national agricole, en actionnant différents leviers :

- favoriser l'aménagement foncier et mieux organiser les surfaces agricoles (création des SAFER², opérations de remembrement, drainage ou irrigation des parcelles...) ;
- valoriser le droit d'usage au même titre que celui de propriété (création des groupements fonciers agricoles (GFA))
- faciliter l'organisation de la profession agricole ;
- encourager la cessation d'activité et le reclassement d'un nombre significatif d'agriculteurs (instauration du contrôle des structures et d'une surface Minimale d'installation (SMI)) en deçà de laquelle les aides publiques ne sont pas accessibles, création du Fasasa³ pour notamment financer les indemnités viagères de départ mais aussi aider à la transmission).

S'agissant du dernier point, il convient de souligner que cette politique de modernisation de l'agriculture cherchait non

seulement à rendre celle-ci plus compétitive grâce à des innovations techniques (mécanisation, utilisation d'intrants chimiques...), mais aussi à diminuer le nombre de fermes et l'emploi agricole. En effet, l'objectif était de libérer de la main-d'œuvre au profit de l'industrie, notamment automobile, alors en plein essor du fait de la reconstruction européenne. Le modèle privilégié, car considéré comme le plus efficace et le plus rentable, était celui d'exploitations de taille moyenne (entre 30 et 50 hectares) avec deux actifs, en l'occurrence un couple, pour dégager un revenu équivalent à celui du reste de la population active. Ainsi comme l'a rappelé Laurent Piet⁴ lors de son audition, entre 1955 et 2020, on a assisté à une concentration des structures de production. Le nombre d'exploitations a été divisé par 6 entre 1955 et 2020 passant de 2,3 millions à 389 000. Dans la même période, la taille moyenne des exploitations a été multiplié par 5 et est passée de 14 ha à 69 ha. La population agricole (chefs d'exploitation, membres de la famille et salariés) a connu la même évolution. L'agriculture employait 6,2 millions de personnes en 1955, soit 31 % de la population active. Au niveau européen, le poids politique, économique et social de la population vivant de l'agriculture était également important car il représentait entre 25 % et 40 % de la population active suivant les pays.

1 Lois n° 60-808 du 5 août 1960 d'orientation agricole et n° 62-933 du 8 août 1962 complémentaire à la loi d'orientation agricole

2 Société d'aménagement foncier et d'établissement rural

3 Fonds d'action sociale pour l'aménagement des structures agricoles

4 Ingénieur de recherche en économie agricole, UMR SMART (INRAe)

En 2000, cette part est tombée en France à 4,8 % avec 1,3 million de personnes⁵. Selon le recensement agricole de 2020, 758 000 personnes travaillent de manière permanente dans l'agriculture ce qui représente en ajoutant le travail saisonnier environ 660 000 équivalents temps plein. L'agriculture a ainsi connu une véritable hémorragie ; l'exode agricole et rural a provoqué la désertification dans certaines régions, contribuant à la destruction de pans entiers des services publics.

2. Des politiques publiques européennes et nationales qui ont évolué pour tenter de répondre à de nouveaux enjeux

Depuis leur mise en place il y a un peu plus de 60 ans, les politiques agricoles, européennes et nationales, ont été régulièrement et profondément modifiées.

Des réformes successives de la PAC

S'agissant tout d'abord de la PAC⁶, différents éléments de contexte dont l'atteinte de certains objectifs initiaux, ont justifié les adaptations qui ont été progressivement introduites.

Il faut tout d'abord mentionner les différentes phases d'élargissement de l'UE qui ont conduit à intégrer des pays, notamment de l'Europe centrale et orientale (PECO), dont les agricultures étaient très différentes de celle des États membres fondateurs.

Par ailleurs, dès la fin des années 50, les effets néfastes d'une politique axée sur le soutien des prix sont dénoncés, considérant que celle-ci profitait surtout aux grandes exploitations, alors que les revenus agricoles restaient en moyenne inférieurs aux revenus des autres secteurs.

Aussi en 1968, l'augmentation incontrôlée des excédents de produits céréaliers et laitiers ont entraîné des dépenses d'intervention (prix garantis) et de soutien des marchés qui grevaient toujours davantage le budget communautaire, ainsi qu'une réduction des actifs agricoles, sans précédent. La Commission a donc proposé, à travers le Plan Mansholt, de revoir en profondeur les structures de l'agriculture communautaire.

Si le rapport Mansholt n'a pas été pleinement appliqué, il a donné naissance à la politique structurelle européenne (prétraitements agricoles, aides à l'installation, plans de développement, aides à la formation professionnelle...).

Par ailleurs, l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) qui a succédé au GATT⁷ en 1995 et établi des règles en matière de commerce international entre les pays pour favoriser les échanges internationaux, a directement impacté les politiques agricoles. En effet, l'Accord sur l'agriculture a classé les systèmes de soutien public à ce secteur en plusieurs catégories, dites « boîtes » :

→ la « boîte verte » regroupe les aides autorisées dont les effets de distorsion sur les échanges doivent être nuls ou minimes. Elles sont financées par des fonds publics et non par une augmentation des prix imposés aux

⁵ L'agriculture française depuis cinquante ans : des petites exploitations familiales aux droits à paiement unique, Maurice Desriers, service statistique du ministère de l'Agriculture, 2007

⁶ Les éléments relatifs à la PAC sont extraits de la fiche thématique du Parlement européen « Les instruments de la PAC et leurs réformes » François Nègre, avril 2022

⁷ General Agreement on Tariffs and Trade, en français : accord général sur les tarifs douaniers et le commerce

consommateurs et n'apportent pas un soutien des prix. C'est le cas des aides « découplées » de la production ou de celles qui ont pour objet la protection de l'environnement ou le développement régional, ainsi que de certaines aides à la recherche ;

- la « boîte orange » contient des aides dont les États se sont engagés à réduire le montant global, qui ont des effets de distorsion sur la production et les échanges. Les mesures de soutien aux prix et les subventions directement liées aux quantités produites entrent dans cette catégorie. Elles sont autorisées sous réserve d'un plafonnement ;
- la « boîte bleue » concernent les aides de la boîte orange qui sont assorties de l'obligation pour l'agriculteur de réduire sa production⁸.

Cette classification a ainsi encadré et restreint les mesures de soutiens à l'agriculture susceptibles d'être accordées. Il convient de noter que depuis la conférence qui s'est tenue à Doha en 2001, la modification des règles de l'OMC fait l'objet de négociations qui n'ont toujours pas abouti.

Dès les années 1980, l'UE a considéré que la PAC avait globalement atteint son objectif en matière de sécurité des approvisionnements alimentaires et que ses mesures de soutien des prix conduisaient à des excédents de production croissants (beurre,

poudre de lait...). Les quotas laitiers ont donc été mis en place en 1984 pour contrôler la production qui était devenue excédentaire.

La réforme de 1992 a substitué ces mesures de soutien à un système d'aides compensatoires aux revenus (aides directes à l'hectare, primes à la tête de bétail) qui devait également permettre de maîtriser les dépenses agricoles.

En 1991, le programme Leader (liaison entre action de développement de l'économie rurale) est créé pour développer le potentiel des territoires ruraux. Il sera l'élément constitutif du Second pilier⁹ officiellement mis en place en 1999.

En 1997, le Conseil européen a souhaité que l'agriculture européenne soit « multifonctionnelle, durable, compétitive et répartie sur tout le territoire ».

Dans ce cadre, en 1999, une nouvelle réforme a consisté à aligner totalement les prix intérieurs sur ceux des marchés mondiaux, en renforçant les aides directes aux producteurs, et à instituer une éco-conditionnalité¹⁰ pour l'octroi des aides susceptibles d'être modulées.

En 2003, à mi-parcours de la PAC alors en vigueur, cette réorientation a été amplifiée avec notamment la volonté de connecter davantage l'agriculture européenne aux marchés mondiaux et de répondre aux demandes sociétales

8 Source : Rapport d'information du Sénat « Quelle réforme pour la Politique agricole commune ? » 2 juin 1999

9 Il regroupe des mesures socio-structurelles, agro-environnementales et de développement rural

10 Le versement d'aides publiques est conditionné au respect de critères écologiques et environnementaux

croissantes en matière de préservation de l'environnement, de respect du bien-être animal et de qualité des produits à la suite de différentes crises comme celle de l'ESB¹¹. De nouveaux mécanismes comme le découplage des aides par rapport aux volumes produits ont été introduits. Ces aides découplées sont devenues un « paiement unique à l'exploitation » axé sur la stabilité des revenus, afin de les rendre compatibles (boîte verte¹²) avec les règles de l'OMC qui a été créée en 1995, en se substituant au GATT¹³. L'objectif était de supprimer progressivement les mécanismes de la préférence communautaire. La réforme de 2003 fut un compromis signé entre les Quinze avec l'accélération du rapprochement des prix européens des cours mondiaux et donc la suppression de la garantie des prix et le remplacement des organisations communes de marché, vidées de leur contenu, par des outils de gestion de crise.

En 2009, le « bilan de santé » de la PAC a conduit à revoir certaines dispositions en renforçant le découplage, en réorientant une partie des fonds du premier pilier (aides directes) vers le second pilier (développement rural), en instaurant des outils de couverture des risques climatiques et sanitaires et en assouplissant les règles d'intervention publique et de contrôle de l'offre pour aider les agriculteurs à réagir aux signaux

du marché. C'est également dans le cadre de ce bilan que de nouveaux défis ont été mieux pris en compte : changement climatique, gestion de l'eau, bioénergies ou encore préservation de la biodiversité.

La réforme de 2013 s'est notamment caractérisée par le remplacement du paiement unique par un système de paiements avec 7 composantes¹⁴, la consolidation des deux piliers de la PAC avec des possibilités de transferts entre eux au niveau des États membres et le renforcement des outils de l'organisation commune unique des marchés¹⁵. En outre, il a été décidé de supprimer progressivement toutes les mesures d'encadrement des volumes de production (quotas laitiers en 2015, droits de plantation des vignobles en 2016 et quotas sucriers en 2017), ainsi que les restitutions.

En 2017, le règlement dit « omnibus »¹⁶ assouplit le droit de la concurrence s'agissant des possibilités de contractualisation. Il instaure une meilleure reconnaissance et un pouvoir de négociation accru pour les Organisations de Producteurs (OP) quelles que soient les filières. Elles peuvent négocier librement les contrats, au nom de leurs membres, ainsi que planifier et optimiser leurs productions et leurs commercialisations. Ces prérogatives participent ainsi au rééquilibrage du pouvoir de négociation

11 Encéphalite spongiforme bovine

12 Pour qu'une subvention entre dans la "catégorie verte", ses effets de distorsion sur les échanges doivent être nuls ou, au plus, minimes. Elle doit être financée par des fonds publics (et non en imposant aux consommateurs des prix plus élevés) et ne pas apporter un soutien des prix

13 Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, mis en place en 1945

14 « paiement de base » ; paiement « vert » en faveur des biens publics environnementaux ; paiement supplémentaire aux jeunes agriculteurs ; un paiement redistributif permettant de renforcer le soutien pour les premiers hectares d'une exploitation ; soutien additionnel aux revenus dans les zones marquées par des contraintes naturelles ; aides couplées à certaines productions ; régime simplifié en faveur des petits agriculteurs

15 Ensemble de mécanismes juridiques et économiques, créé en 2007, par lesquels l'autorité communautaire entend contrôler et maîtriser la production et la commercialisation d'un produit agricole, en vue d'assurer l'équilibre de son marché

16 Règlement UE 2017/2393

des agriculteurs, au sein de la chaîne d'approvisionnement. Il prévoit aussi une clause de partage de la valeur ajoutée entre les parties prenantes, en fonction de l'évolution des marchés. Cette mesure favorise la contractualisation, promue lors des États généraux de l'alimentation.

La dernière réforme de la PAC est très récente puisqu'elle ne s'applique que depuis le 1^{er} janvier 2023 et a priori jusqu'en 2027. Elle a été élaborée sur la base d'un cadre global défini au niveau européen, décliné ensuite au niveau national par chaque État-membre dans un Projet Stratégique National (PSN). Celui-ci doit être validé par la Commission européenne après, le cas échéant, des modifications apportées à sa demande en cas de non-conformité ou manquement aux objectifs assignés. Cette démarche inédite qui se fonde sur les priorités définies au niveau national pour déterminer les futures dispositions pour les deux piliers, correspond au renforcement du principe de subsidiarité, ce qui constitue une forme de « renationalisation » de la PAC dont les effets économiques, environnementaux et sociaux mériteront d'être évalués¹⁷.

Parallèlement à la réforme de la PAC et en lien avec celle-ci, la Commission a présenté en mai 2020 sa stratégie « De la ferme à la table¹⁸ », qui s'inscrit dans le cadre

du Pacte vert¹⁹ pour l'Europe. Selon la Commission, tout en contribuant aux efforts déployés pour parvenir à la neutralité climatique d'ici 2050, cette stratégie vise à faire évoluer le système alimentaire actuel de l'UE vers un modèle durable avec pour principaux objectifs de :

- *garantir une alimentation suffisante, abordable et nutritive dans les limites planétaires ;*
- *réduire de moitié l'utilisation des pesticides et des engrais, ainsi que les ventes d'antimicrobiens, d'ici 2030 ;*
- *augmenter la part des terres consacrées à l'agriculture biologique ;*
- *promouvoir une consommation alimentaire plus durable et des régimes alimentaires sains*
- *réduire les pertes et le gaspillage alimentaires²⁰ ;*
- *combattre la fraude alimentaire dans la chaîne d'approvisionnement ;*
- *améliorer le bien-être des animaux²¹.*

Elle prévoit plusieurs initiatives et propositions législatives concernant notamment l'agriculture biologique, l'étiquetage nutritionnel et l'étiquetage des denrées alimentaires durables sur les emballages, la réduction du gaspillage alimentaire... Elle s'appuie sur la conviction que « *la transition*

¹⁷ Une étude prospective intitulée « PAC 2020 », réalisée par le CGAAER avait élaboré six scénarios d'analyses dont l'un formalisait l'option d'une « régionalisation de la PAC » qui apparaissait plus favorable en termes d'emplois et de souveraineté alimentaire

¹⁸ Traduction officielle de la formule anglaise « from farm to fork » souvent traduit « de la ferme à la fourchette »

¹⁹ Green Deal

²⁰ Eléments extraits du site de la Commission européenne (<https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/from-farm-to-fork/>)

²¹ Même source

vers un système alimentaire plus respectueux de l'environnement créera de nouveaux débouchés commerciaux ayant une incidence positive sur les revenus des acteurs de la filière agroalimentaire et qu'il contribuera également à protéger la nature et la biodiversité en Europe ».

Cette stratégie qui n'a pas encore été traduite en actes législatifs, fait l'objet de débats.

Des politiques agricoles nationales très évolutives

Au niveau français, différentes lois ont été adoptées durant les 60 dernières années, notamment depuis le début du 21^e siècle. Certaines d'entre elles ont accompagné les réformes successives de la PAC. D'autres se sont inscrites dans des priorités politiques nationales, en particulier en matière d'approches territoriales, de détermination des prix agricoles et de diversification des statuts juridiques (loi de 1985 créant le statut d'EARL et permettant la séparation des biens privés de ceux rattachés à l'exploitation).

La loi d'orientation agricole du 6 janvier 2006 qui s'inscrit dans le prolongement de la réforme de la PAC de 2003 et des négociations de l'OMC a mis en place différents instruments :

→ l'Agence unique de paiement chargé du versement des aides de la PAC ;

→ les offices par filières au sein de 3 pôles (végétal, animal et cultures spécialisées) qui seront fusionnés en 2009 dans FranceAgriMer ;

→ le bail cessible²² et le bail environnemental²³ ;

→ le fonds agricole exploité dans l'exercice de l'activité agricole destiné à identifier la valeur économique de l'exploitation agricole, de clarifier les liens entre les patrimoines privé et professionnel et ainsi de faciliter les transmissions d'exploitation ;

→ un dispositif d'installation progressive des jeunes ;

→ le crédit d'impôt-remplacement qui permet aux exploitants de se faire remplacer 14 jours par an.

La loi de modernisation agricole du 27 juillet 2010 a prévu la formalisation de contrats écrits, proposés à l'agriculteur par l'acheteur de produits agricoles, et les clauses minimales de ces contrats. Elle a aussi institué la possibilité de rendre obligatoire la proposition de contrat par extension d'accords interprofessionnels, ce qui a été mis en œuvre pour la filière laitière ainsi que l'autorisation du GAEC entre époux et la reconnaissance de droits individualisés.

La loi d'Avenir de 2014 qui a promu le concept d'agroécologie, a créé les groupements d'intérêt économique et environnemental (GIEE)²⁴ et initié les Projets alimentaires territoriaux (PAT). Elle a aussi cherché à mieux contrôler le foncier en renforçant le rôle des SAFER, ainsi qu'à favoriser la transmission des exploitations.

²² Il permet d'insérer une clause dans un bail rural autorisant le locataire à céder son bail à des personnes autres que ses descendants ou son conjoint en cas de transmission de l'exploitation

²³ Il vise à garantir des pratiques plus respectueuses de l'environnement sur les parcelles qu'il désigne

²⁴ Collectifs d'agriculteurs désirant s'engager dans l'agroécologie qui bénéficient d'une priorité ou d'une majoration des aides publiques pour effectuer une transition vers des systèmes de production innovants et plus compétitifs

Plus récemment, la loi Egalim²⁵ de 2018 issue des États généraux de l'alimentation lancés en 2017 a visé 3 grands objectifs :

- payer le juste prix aux producteurs, pour leur permettre de vivre dignement de leur travail en répartissant mieux la valeur (inversion de la construction du prix ; renégociations de prix facilitées en cas de fortes variations du coût des matières premières et de l'énergie ; relèvement du seuil de revente à perte sur les denrées alimentaires ; encadrement des promotions...) ;
- renforcer la qualité sanitaire, environnementale et nutritionnelle des produits (interdiction de certains produits phytosanitaires) ; interdiction des denrées alimentaires ou produits agricoles pour lesquels il a été fait usage de produits phytopharmaceutiques ou vétérinaires non autorisés par la réglementation européenne ;

institution de Zones de Non-Traitement (ZNT) ; dispositions en faveur du bien-être animal... ;

- favoriser une alimentation saine, sûre et durable pour tous (obligation de 50 % de produits durables ou sous signes d'origine et de qualité dont 20 % de produits bio, dans la restauration collective publique ; intensification de la lutte contre le gaspillage alimentaire ; réduction de l'usage des plastiques dans l'alimentation...).

Elle a été complétée par la loi Egalim 2 d'octobre 2021, sur la base d'une évaluation d'Egalim 1²⁶, qui a principalement cherché à améliorer les mécanismes de négociations commerciales en faveur des producteurs en rendant la contractualisation obligatoire dans un grand nombre de filières dont l'élevage, ainsi qu'à renforcer l'information des consommateurs quant à l'origine des denrées utilisées, notamment dans la restauration hors domicile.

B. Constats et enjeux actuels

Ce rappel synthétique permet de retracer l'évolution des objectifs visés par les politiques agricoles depuis les années 1960 au vu des résultats obtenus. D'une part, l'augmentation rapide et forte de la production, appuyée sur le progrès technique, a répondu à l'objectif de garantir une alimentation abondante à un prix bas.

D'autre part, les mécanismes d'encadrement et de soutien des prix ont permis de soutenir de manière partielle selon les filières, le niveau de revenu des agriculteurs.

²⁵ Pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous

²⁶ Rapport d'information n°5109 sur l'évaluation de la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous

Cependant, la protection de l'environnement et de la biodiversité, les phénomènes climatiques, les particularités territoriales et démographiques n'ont pas été pris en compte dans ces stratégies politiques, et ce durant une longue période. Sans évaluation des politiques agricoles, il a fallu attendre l'apparition de conséquences négatives pour commencer à prendre des mesures. Parmi ces impacts négatifs, nous pouvons citer l'apparition des algues vertes liées à un surplus de nitrates provenant des intrants chimiques utilisés dans l'agriculture, en Bretagne²⁷ notamment, ainsi que le déclin de la biodiversité en particulier des oiseaux²⁸. La destruction et l'artificialisation des milieux naturels, qui représentent 30 % des menaces de perte de biodiversité, résultent principalement de la surexploitation des ressources.

L'écologie est devenue un souci majeur dans les débats sur le devenir de l'agriculture et de notre alimentation. Les enjeux environnementaux en lien avec l'agriculture sont de mieux en mieux ciblés et appréhendés. Ils concernent notamment :

- la protection des ressources et des milieux (gestion quantitative et qualitative de l'eau, préservation des sols agricoles et de la qualité de l'air...) ;
- la préservation de la biodiversité sauvage et domestique ;
- la limitation des impacts du changement climatique et l'adaptation à ces effets ;
- l'augmentation de la sobriété et la performance énergétique du secteur agricole ;
- l'utilisation et la valorisation la plus pertinente possible de la biomasse à travers ses différents usages (biocarburants, production d'électricité ou de chaleur, biomatériaux et chimie biosourcée) ;
- la réduction de la dépendance des exploitations agricoles aux intrants et le développement de l'économie circulaire, notamment en matière de valorisation des effluents d'élevage ;
- la préservation des terres agricoles, en luttant contre leur artificialisation.

Pour répondre à ces enjeux, nous avons le défi de concevoir et mettre en œuvre des systèmes de production qui s'appuient le plus possible sur les écosystèmes naturels tout en assurant

²⁷ « Les sources d'azote alimentant les cours d'eau proviennent à la fois de l'activité agricole et des rejets des systèmes d'assainissement. D'une manière générale, on peut estimer en Bretagne la part de l'azote non agricole (assainissement) à 5 % en moyenne, cette part pouvant dans certains cas monter jusqu'à 10 % durant la période estivale, du fait principalement de la baisse du débit des rivières et secondairement de l'augmentation de la population sur la côte. Il en ressort que, selon les bassins versants et les périodes, l'activité agricole contrôle 90 à 98 % de ce flux d'azote. » Cour des comptes Politique publique de lutte contre la prolifération des algues vertes en Bretagne, juillet 2021

²⁸ En 2019, la France identifiait que sur 10 055 espèces évaluées (soit moins de 6 % des espèces connues en France), environ 18 % des espèces sont éteintes ou menacées. Par ailleurs, « le risque de disparition des espèces est nettement plus élevé dans les outre-mer insulaires (39 %) qu'en métropole (12 %). »

Pour rappel, au niveau mondial, un million d'espèces sont menacées d'extinction. Avec un rythme de disparition de 100 à 1000 fois supérieur au taux naturel d'extinction, il est évident de parler de sixième extinction de masse des espèces. Entre 1970 et 2016, 68 % des populations de vertébrés ont disparu sur Terre."

Sources : <https://www.vie-publique.fr/eclairage/271780-erosion-de-la-biodiversite-un-constat-alarmant>

<https://reporterre.net/En-France-la-disparition-de-la-biodiversite-s-accelere>

<https://www.ofb.gouv.fr/pourquoi-parler-de-biodiversite/la-biodiversite-en-danger>

<https://www.vie-publique.fr/parole-dexpert/272596-quel-est-letat-de-la-biodiversite-en-france-les-principales-menaces>

leur pérennité. Cette nouvelle approche repose notamment sur le concept de l'agroécologie qui vise à utiliser au maximum la nature comme facteur de production. »

S'agissant de la dimension territoriale, la spécialisation au niveau des régions et à celui des exploitations, considérée comme le modèle le plus efficace au regard des objectifs visés à l'époque, a longtemps été encouragée. C'est ainsi que l'élevage et les industries agroalimentaires de transformation (abattoirs, charcuteries industrielles, laiteries...) se sont concentrés dans certaines d'entre elles comme la Bretagne, alors que les productions végétales de grandes cultures se sont imposées dans les plaines céréalières (Beauce, Brie...). Parallèlement, les fermes de polyculture-élevage qui étaient autrefois la norme ont cédé la place aux exploitations spécialisées. Elles ne représentent plus qu'environ 10 % du total selon le Recensement agricole de 2020, derrière les grandes cultures (25 %) et les élevages bovins (20 %) eux-mêmes au demeurant en forte baisse.

Cette spécialisation qui a été encouragée a peu à peu montré certaines limites, notamment des impacts agronomiques et environnementaux négatifs : excédents d'effluents dans les zones d'élevage intensif et nécessité de recours croissant à des intrants de synthèse dans les plaines. Un récent rapport du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et

des espaces ruraux (CGAAER)²⁹ a établi le lien entre spécialisation de l'agriculture et une forte diminution des haies : perte de 70 % du maillage bocager depuis 1950 et disparition de 23 500 km par an entre 2017 et 2021. Parallèlement, ce mouvement s'est accompagné d'une diminution significative du nombre de fermes, et donc des emplois, du fait de l'agrandissement constant des exploitations restantes. Ce mouvement aujourd'hui de plus en plus considéré comme un problème majeur, a été initialement encouragé. En effet, l'exode rural n'était alors pas perçu comme dommageable. Depuis, la redynamisation des territoires ainsi désertifiés est devenue une priorité.

En revanche, l'approvisionnement alimentaire des populations, l'un des objectifs initiaux essentiels de la PAC qui avait été peu à peu délaissé du fait d'importants excédents, est récemment revenu au cœur de l'actualité à la suite des différentes crises (Covid, guerre en Ukraine...) et de leurs conséquences (dont la spéculation sur les denrées alimentaires), y compris en termes d'inflation. Les prix de l'alimentation ont ainsi progressé de 14,8 % en un an³⁰. De plus, la dérégulation et la libéralisation des marchés agricoles poursuivies par l'OMC et les différents traités de libre-échange participent de cette marchandisation des terres. L'accaparement des terres pose des questions fondamentales d'indépendance nationale et de

²⁹ Rapport du CGAAER n° 22114 - La haie, levier de la planification écologique, avril 2023

³⁰ Entre février 2022 et février 2023, source INSEE. Les 16 produits alimentaires ayant le plus augmenté se situent entre + 60 % (l'huile) et + 12,2 % (le riz). Entre les deux, les pâtes, les légumes frais, les poissons, les volailles, les œufs

souveraineté alimentaire³¹. La question de la disponibilité d'une alimentation saine et durable en quantité suffisante et à un prix la rendant accessible à tous, constitue désormais une préoccupation majeure, d'autant que les questions de santé publique font apparaître des problématiques, encore trop peu étudiées, en liens directs avec la qualité et la nature de l'alimentation.

Les concepts de sécurité et de souveraineté alimentaires sont ainsi très présents dans le débat politique, sans que, souvent, ils soient précisément définis.

Selon la définition retenue lors du Sommet Mondial de l'Alimentation de Rome en 1996, « *la sécurité alimentaire existe lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment, la possibilité physique, sociale et économique de se procurer une nourriture suffisante, saine et nutritive leur permettant de satisfaire leurs besoins et préférences alimentaires pour mener une vie saine et active* ». Ses 4 piliers sont par conséquent : la disponibilité, l'accès, l'utilisation et la stabilité.

La souveraineté alimentaire est un concept davantage politique portant principalement sur la production. Il a été développé par la Via Campesina³² et porté au débat public également au Sommet de Rome et il présente une alternative aux politiques néo-libérales. La déclaration finale de ce forum d'ONG parallèle a été présentée par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture cette même année. Depuis, ce concept est devenu un thème majeur du débat agricole international, y compris dans les instances

des Nations Unies. Ce fut le thème conducteur du forum des ONG parallèle au sommet mondial de l'alimentation de la FAO de juin 2002. Il s'agit du droit international pour les populations et les États de mettre en place les politiques agricoles et alimentaires les mieux adaptées en veillant à ce qu'elles n'aient pas un effet négatif sur les populations d'autres pays. Cette approche met l'accent sur les conditions sociales et environnementales de production des aliments, en opposition avec une certaine forme de mondialisation et avec l'organisation des marchés mise en œuvre par l'OMC. Elle prône aussi un accès plus équitable à la terre pour les paysans pauvres.

Dans un travail très récent³³, FranceAgriMer définit la souveraineté alimentaire comme « *la capacité d'autodétermination d'un État sur les systèmes alimentaires qui se déploient sur son territoire. Cette capacité s'entend à la fois comme capacité à définir les systèmes souhaitables (conditions de production, normes alimentaires, représentations partagées, règles de l'échange) et capacité à traduire ce souhaitable en réel, c'est-à-dire à faire appliquer ou faire évoluer ces systèmes alimentaires dans la direction attendue par les citoyens, par temps de paix autant qu'en période de crise. Cette définition couvre un champ très vaste de dimensions :*

→ *au niveau national ;
- maîtrise du cadre politique, réglementaire et normatif et de la gouvernance des systèmes alimentaires ;*

31 Avis du CESE : Du sol au foncier, des fonctions aux usages, quelle politique foncière ? janvier 2023

32 « La Voie paysanne » est un mouvement international qui coordonne des organisations de petits et moyens paysans, il milite depuis 1993 pour le droit à la « souveraineté alimentaire »

33 Souveraineté alimentaire : un éclairage par les indicateurs de bilan, février 2023

- capacité à connaître et répondre aux attentes des citoyens en matière alimentaire (alimentation saine, durable et accessible à tous) et mesure des comportements réels ;

- marges de manœuvre réelles pour orienter les modes de production, de transformation, de transport et de mise à disposition, etc.

→ au plan international, indépendance relative vis-à-vis d'autres États souverains (ou en général de puissances non soumises à l'autorité nationale), de leurs intérêts, de leurs choix et éventuellement de leurs difficultés.

Dans cette acception, la souveraineté alimentaire ne peut être réellement isolée d'autres souverainetés : politique, énergétique, industrielle et économique, etc. Et comme tout souveraineté, elle n'est pas synonyme d'autarcie ou d'autosuffisance alimentaire. Elle n'est pas synonyme d'indépendance radicale, notamment vis-à-vis des autres pays pour l'approvisionnement des populations nationales, mais vise plutôt à appréhender les conditions dans lesquelles ces dépendances internationales sont consenties (ou subies), contrôlées et, le cas échéant, peuvent être révisées voire supprimées (et à quels coûts, y compris en termes de réciprocité). Penser la souveraineté alimentaire, ce n'est pas nécessairement tendre à l'indépendance absolue

mais s'assurer d'une maîtrise considérée comme suffisante des dépendances externes, jugées pertinentes, nécessaires ou indispensables. »

Dans un avis récent consacré à l'autonomie stratégique³⁴, le CESE a fait reposer celle-ci sur trois objectifs en totale cohérence avec la définition proposée par FranceAgriMer :

- instaurer ce qu'on peut appeler une Europe forte ou Europe de la puissance ;
- mettre en œuvre une interdépendance choisie et non subie ;
- faire de l'autonomie un levier pour assurer les transitions environnementale et énergétique tout en renforçant notre modèle social.

L'histoire des politiques agricoles pourrait être résumée, de manière nécessairement réductrice, ainsi : au départ, il s'est agi d'augmenter de manière drastique la production pour nourrir au prix le plus bas la population. L'augmentation exponentielle des rendements (obtenue notamment par l'utilisation des intrants et la sélection génétique des animaux) et les mesures de contrôle des prix ont ainsi permis de faire baisser de manière significative la part de l'alimentation dans le budget des ménages, qui a été globalement divisée par deux en passant de 35 % en 1960 à moins de 20 % en 2020³⁵.

³⁴ Ambition et leviers pour une autonomie stratégique de l'Union Européenne dans le domaine économique, septembre 2022

³⁵ Source INSEE

Depuis le début du XX^{ème} siècle, l'accès à l'alimentation s'est amélioré en France même si la précarité alimentaire existe encore pour une partie de la population.

Peu à peu, de nouveaux enjeux sont apparus en matière de qualité sanitaire et gustative des produits ce qui a par exemple conduit à la mise en place de normes et de signes de qualité (bio, Label rouge, AOP, IGP et STG³⁶). La montée en puissance de l'agriculture biologique et de produits respectant un cahier des charges exigeant en matière de bien-être animal a montré un intérêt particulier de la part des consommateurs et consommatrices. Néanmoins la méconnaissance des réglementations et la multiplication des labels ne leur permettent pas toujours de différencier les garanties véritables (réalités des contraintes) des allégations marketing.

Les changements à opérer ont été facilités par l'existence d'excédents, de larges débouchés à l'export, ainsi que d'une énergie abondante et bon marché.

La période plus récente a été marquée par la montée en puissance des défis environnementaux puis climatiques, des questions de santé publique en lien avec les pollutions diffuses et les choix alimentaires, des problématiques d'emplois et d'aménagement du territoire avec une forte consommation de terres agricoles, ce qui a conduit à questionner de plus en plus les méthodes de production et l'utilisation de l'espace. Enfin, l'alimentation, son prix ainsi que le revenu des agriculteurs et la diminution de leur nombre sont redevenus des problématiques centrales.

Au cours des dernières décennies, l'agriculture a été confrontée à un isolement progressif. En effet, elle a longtemps été considérée comme un secteur spécifique et cet isolement s'est encore accentué avec l'urbanisation et la diminution du nombre d'agriculteurs. Jadis chacun en comptait plusieurs dans ses proches parents ; aujourd'hui rares sont celles et ceux qui connaissent les réalités agricoles et agronomiques de la production. Cela a contribué à distendre les liens entre la société et le monde agricole. Pour autant, l'agriculture est aujourd'hui au centre des défis sociétaux.

Les défis immenses qui sont à relever ne peuvent donc pas l'être avec seulement des mesures techniques, juridiques et budgétaires, au demeurant indispensables. Ils appellent également une prise de conscience des enjeux sociaux et environnementaux, ainsi que des changements de comportements de l'ensemble de la population vis-à-vis de son alimentation et de celles et ceux qui la produisent. Il s'agit ainsi de faire en sorte que le Pacte entre agriculture et nation constitue un véritable contrat sociétal et, pour le dire autrement, le fondement du récit à construire, comme l'ont été les précédentes politiques agricoles, afin de donner collectivement une direction et un nouveau souffle au monde agricole pour assurer sa durabilité et celle de ses ressources essentielles.

C'est le sens des préconisations formulées par le CESE.

36 Appellation d'origine protégée ; Indication géographique protégée ; Spécialité traditionnelle garantie

PARTIE 02

Les préconisations du CESE

A. Reprendre en main notre alimentation pour produire et rendre accessible à tous, une alimentation saine et durable

1. Renforcer la dimension alimentaire de la PAC et lutter contre les distorsions de concurrence

Au regard de l'importance des échanges commerciaux à la fois au sein de l'Europe et avec des pays tiers, le renforcement de la sécurité alimentaire de la France ne peut pas reposer uniquement sur des actions nationales. Cela signifie que la principale politique en matière agricole intègre pleinement les problématiques alimentaires pour en faire une véritable « PAAC ». Elle devrait ainsi mieux prendre en compte des enjeux majeurs comme l'accès de tous à une alimentation durable de qualité, la lutte contre la précarité et le gaspillage alimentaires. Notons que c'est le cas aux États-Unis où les moyens budgétaires très importants qui sont notamment consacrés à la lutte contre la précarité alimentaire sont étroitement liés à la politique agricole.

Cela permet de soutenir indirectement mais fortement les producteurs, tout en ne se mettant pas frontalement en défaut avec les règles de l'OMC en la matière.

Par ailleurs, outre la lutte contre la précarité alimentaire, permettre un accès à tous et toutes à une alimentation saine et de qualité est primordial, tant le lien entre alimentation et santé est déterminant. En effet, la notion de qualité alimentaire est directement liée aux questions de santé publique (régimes alimentaires, modes de production...).

Au-delà des questions alimentaires, la prise en compte des problématiques relatives à la biodiversité, à la santé selon l'approche « One Health³⁷ et au ratio actifs/hectares mériterait d'être évaluées.

³⁷ Le concept One Health, c'est penser la santé à l'interface entre celle des animaux, de l'Homme et de leur environnement, à l'échelle locale nationale et mondiale. Cela permet de raisonner l'ensemble du système et trouver des solutions qui répondent à la fois à des enjeux de santé et des enjeux environnementaux. Source INRAe

PRÉCONISATION #1

Initier une démarche portée par la France pour transformer la PAC en Politique agricole et alimentaire commune (PAAC), en renforçant son caractère commun et alimentaire pour l'accès de tous à une alimentation saine et durable au sein de l'UE et en adaptant le budget de la PAC à cette ambition. Cette démarche devra se faire selon l'approche « One Health » afin de prendre en considération les écosystèmes en agriculture.

De plus, il convient que l'Europe veille à la mise en place de règles assurant un niveau de protection requis à ses producteurs. À ce titre, le CESE dans l'avis précédemment cité relatif à l'autonomie stratégique de l'UE, affirme que défendre un modèle européen durable, résilient et autonome est un enjeu pour l'ensemble des secteurs économiques de l'UE et bien évidemment pour les secteurs agricole et agro-alimentaire. Une des conditions pour y parvenir est de faire de notre haut niveau d'exigences environnementales et sociales un atout respecté et valorisé aussi bien au sein de l'UE que dans les relations commerciales de celles-ci avec l'extérieur.

Vis-à-vis des pays tiers tout d'abord, notre assemblée a mis l'accent sur la nécessité de la mise en œuvre de deux dispositions : des clauses sociales et environnementales opposables, qui ont été prévues dans l'Accord de Paris sur le climat et des clauses miroirs sectorielles équitables. La demande d'instaurer ces dernières est portée par la France depuis janvier 2022³⁸. Il s'agit d'assurer les conditions d'une concurrence équitable entre producteurs nationaux et entreprises exportant vers l'UE. Cette proposition part du constat que si les barrières non tarifaires³⁹ restent importantes à l'entrée de l'UE, principalement pour défendre les consommatrices et consommateurs avec l'imposition de normes élevées, les producteurs intra-européens se voient appliquer des contraintes réglementaires plus importantes encore. Cela vaut par exemple pour des produits phytosanitaires dont l'emploi est interdit au sein de l'UE alors que certains aliments importés peuvent en contenir ; l'exemple du glyphosate et de sa potentielle interdiction dans l'UE est emblématique à cet égard. Le principe consisterait donc à prévoir, dans les accords de commerce, des clauses imposant des normes de production identiques à celles prévalant au sein de l'Union. L'acceptation de telles dispositions dépendra tout à la fois de la qualité du dialogue instauré en amont au sein de l'UE puis de la volonté de celle-ci pour faire en sorte qu'elles soient adoptées. Pour autant, la question de leur compatibilité avec les règles de l'OMC est délicate et on ne peut exclure totalement des procédures de contentieux commercial notamment au regard

38 Une des priorités de la PFUE, Julien Denormandie ministre de l'Agriculture lors de la conférence «La politique commerciale européenne : entre défis environnementaux et préservation de la compétitivité de l'agriculture » 20 octobre 2021

39 Barrière non tarifaire : par opposition aux tarifs douaniers (droits de douane), il s'agit d'obstacles dits techniques au commerce (normes, standards, entrave technique non douanière).

des principes de responsabilité commune mais différenciée (PRCD) reconnue dans un certain nombre de textes internationaux. C'est pourquoi, il convient que les négociations initiées dans le cadre du cycle de Doha soient réactivées et aboutissent pour assurer des conditions de concurrence équitables, soutenir les normes fondamentales du travail et intégrer les enjeux de développement durable. En effet, les clauses miroirs sectorielles ne pourront être pleinement opérantes que si des critères sociaux et environnementaux s'imposent et deviennent des standards opposables dans la régulation du commerce mondial. A cet égard, il convient que les futures règles de l'OMC autorisent les États membres ainsi que l'UE à s'opposer à l'entrée sur leur territoire de produits issus de méthodes et conditions de production contrevenant aux Accords multilatéraux sur l'environnement (AME)⁴⁰.

PRÉCONISATION #2

Rendre opposables les clauses sociales et environnementales dans tous les accords de commerce négociés par l'UE, en conditionnant leur signature à cette clause, et mettre en œuvre des clauses miroirs sectorielles.

Parallèlement, il est indispensable qu'au sein de l'UE, les producteurs de tous les États membres respectent le même niveau de normes. Cela implique, s'agissant de celles qui relèvent de l'échelon européen, que les directives soient transposées dans les droits nationaux respectifs, de manière homogène et dans les mêmes délais. Ce processus de transposition vise à faire en sorte que ces droits nationaux soient effectivement mis en conformité avec les normes européennes. Cette conformisation est destinée à éviter des litiges qui pourraient résulter d'une divergence des textes, afin de réunir les conditions d'un réel marché unique au sein de l'UE. La transposition concerne uniquement les directives européennes⁴¹. En effet, alors que les règlements et les décisions sont directement applicables en droit interne, les recommandations et les avis ne sont pas contraignants et donc ne sont pas nécessairement appliqués au niveau national. Dans le secteur agricole, la transposition est un sujet sensible dans tous les États membres. En effet, celui-ci est au cœur de nombreux enjeux fondamentaux : environnementaux, économiques, climatiques et de santé publique. On évoque souvent le risque de surtransposition résultant de l'adoption ou du maintien de mesures législatives ou réglementaires allant au-delà des exigences minimales fixées par un acte européen. Cette surtransposition peut avoir des

⁴⁰ Accords juridiquement contraignants entre trois ou plusieurs États relatifs à l'environnement. Ils sont principalement produits par l'Organisation des Nations unies.

⁴¹ Article 288 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)

répercussions négatives sur les acteurs économiques de l'État membre concerné en termes de distorsion de concurrence, de baisse de productivité... La surtransposition et la sous-transposition font l'objet de débats intenses en France. Elles peuvent reposer sur la nature et l'intensité des obligations introduites dans le droit national ou sur le temps pris pour effectuer cette transposition, sachant que la règle courante en la matière est de 2 ans. C'est pourquoi il est important d'appeler à un nivellement par le haut, en portant les exigences de la France au niveau européen.

Il n'existe pas d'étude officielle établissant une comparaison dans les secteurs agricoles et alimentaires entre États membres s'agissant de la transposition des normes européennes⁴². Selon les données fournies par la Commission, les performances de la France en la matière vont en s'améliorant. « Depuis 2004, les délais de transposition ont été significativement réduits en France. La France était un « mauvais élève » de l'UE en matière de transposition. Elle a considérablement amélioré son retard en matière de transposition de directives et ainsi la France a atteint l'objectif politique de moins de 1 % de directives en retard de transposition »⁴³.

De plus, la France est parvenue à réduire considérablement son déficit de transposition tous secteurs confondus, passant de 7,4 % en novembre 1997 à 0,3 % en décembre 2019 (moyenne européenne de 0,6 %). L'environnement est au niveau européen le domaine qui donne lieu au plus grand nombre de débats et de procédures pour mauvaise

application des directives européennes.

Au-delà de la PAC et des directives européennes et de leur transposition, l'agriculture et l'alimentation sont directement concernées par des dispositions qui relèvent uniquement ou essentiellement des États membres. C'est en particulier le cas pour les aspects fiscaux et pour le droit du travail, la protection sociale et le niveau des rémunérations. Rappelons à cet égard que l'Allemagne n'a mis en place un salaire minimum qu'en 2015, mais il a très récemment rattrapé et même dépassé celui qui est fixé en France⁴⁴. Tous ces éléments impactent directement les coûts de production et peuvent donc générer d'importantes distorsions de concurrence au sein de l'UE.

PRÉCONISATION #3

Assurer une concurrence équitable au sein de l'UE en mettant fin à toute forme de dumping interne grâce à une convergence vers des standards sociaux, environnementaux, élevés. Cette concurrence équitable doit également contribuer à une alimentation de qualité répondant à des normes exigeantes.

42 Seul un tableau sur la transposition par les États membres des directives européennes sur le marché unique a été publié par la commission européenne en juillet 2014.

43 « Les relations entre les États membres et l'Union européenne », Mieux légiférer en Europe : France, OCDE, 2010.

44 Depuis le 1^{er} octobre 2022, le SMIC brut horaire allemand est passé à 12 €. En France, il est actuellement de 11,27 €.

2. Améliorer la cohérence des politiques publiques nationales et développer la contractualisation

Pour aider l'agriculture et le secteur agroalimentaire à relever les défis actuels, différentes actions ont déjà été engagées par l'État au niveau national.

Tout d'abord, le programme France Relance a été annoncé le 3 septembre 2020 à la suite de la crise du Covid. Doté de 100 milliards d'euros, dont 40 % ont été financés par l'UE au titre de la facilité européenne pour la reprise et la résilience (FRR), il comprenait 3 grands axes dont 30Md€ pour l'écologie, 34Md€ pour la compétitivité et 36Md€ pour la cohésion, et devait s'étaler sur 2 ans. Parmi les six actions du volet Écologie, l'action 5 concernait la transition agricole avec un budget total de 1 124 milliard d'euros. Il a permis de financer notamment des actions en matière de :

- soutien aux cantines scolaires (50 millions€ en 2021 et 47 millions€ en 2022) ;
- financement des Projets alimentaires territoriaux (80 millions€ en 2021, idem pour 2022) ;
- renouvellement des agroéquipements (244 millions€ en 2021 et 339 millions€ en 2022)

Depuis, le plan France 2030⁴⁵ annoncé en octobre 2021, a été doté de 54 milliards d'euros étalés sur 5 ans. Il vise à transformer

durablement des secteurs clefs de l'économie (agriculture-alimentation, énergie, automobile, aéronautique ou encore espace) par l'innovation technologique et ainsi à permettre à notre pays d'y occuper une place essentielle. Son objectif n°6 s'intitule « *investir dans une alimentation saine, durable et traçable*⁴⁶ » avec un financement à hauteur de 2,3 milliards d'euros à utiliser autour des axes stratégiques suivants :

- *augmenter la capacité de production agricole, la diversification des produits et des services, l'adaptation au changement climatique et la relocalisation des productions alimentaires ;*
- *promouvoir des modèles de production plus intégrés et résilients en finançant l'innovation et sa diffusion autour de filières territorialisées et en accompagnant les nouveaux entrepreneurs du vivant ;*
- *expérimenter et déployer des combinaisons d'innovations (techniques et biotechnologiques, numériques, organisationnelles...) afin de réduire les émissions de GES et la consommation d'intrants, et de restaurer la biodiversité ;*
- *accompagner les consommateurs vers une alimentation saine et durable, à travers notamment l'éducation à l'alimentation et la diversification des sources de protéines ;*

⁴⁵ Rapport de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de finances pour 2022, tome XIV sur le Plan de relance, 12 octobre 2021.

⁴⁶ Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire, 31 janvier 2023

→ *adapter les forêts et les écosystèmes forestiers au contexte du changement climatique et reconquérir notre souveraineté économique et carbone grâce à la filière forêt-bois.*

Dans ce cadre, un premier appel à manifestation d'intérêt (AMI) a été lancé pour la filière « fruits et légumes ». Doté de 100 millions d'euros et piloté par BpiFrance et FranceAgriMer, il est destiné à soutenir le déploiement d'agroéquipements innovants, de serres et d'abris froids ou serres décarbonées et la mise au point de plants arboricoles plus résilients. Un autre appel à projets sur le financement des préséries d'innovations technologiques liées aux équipements agricoles intégrant les technologies numériques a été lancé, pour permettre :

- la réduction de la consommation d'énergie et des émissions de GES (via les énergies renouvelables) ;
- la réduction des intrants, fertilisants ou produits phytopharmaceutiques ;
- l'amélioration du bien-être animal et la réduction de la pénibilité au travail ;
- l'amélioration de la gestion de la ressource en eau ;
- la protection contre les aléas climatiques ;
- la valorisation des effluents et des co-produits et la gestion des déchets agricoles.

D'autres appels à projet devraient être prochainement engagés.

Le CESE salue la mise en œuvre de ces programmes et les moyens significatifs qui leur sont consacrés. Cependant, il considère que leurs successions dans le temps et leurs modalités complexes de mise en œuvre ne favorisent pas leur compréhension et l'adhésion de tous les acteurs concernés, y compris celle de la population.

De plus, la transparence et la priorisation de certaines dépenses publiques destinées à la transition sont questionnables.

Au regard de l'importance des enjeux considérés et de la temporalité dans laquelle s'inscrit l'agriculture, il apparaît nécessaire de veiller à la cohérence des actions engagées et à leur pérennité dans une durée suffisante. Cela doit être l'ambition de la future Stratégie nationale pour l'alimentation, la nutrition et le climat. Cette SNANC telle que définie dans l'article 265 de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets « *détermine les orientations de la politique de l'alimentation durable, moins émettrice de gaz à effet de serre, respectueuse de la santé humaine, davantage protectrice de la biodiversité, favorisant la résilience des systèmes agricoles et des systèmes alimentaires territoriaux et garante de la souveraineté alimentaire [...] ainsi que les orientations de la politique de la nutrition* ». Cette stratégie globale devra être largement concertée pour susciter l'adhésion de tous les acteurs, sur la base d'un diagnostic partagé. Un plan pluriannuel établira la mise en œuvre, sur un temps long pour favoriser l'engagement des acteurs. Ce plan pourrait particulièrement viser à soutenir et accompagner :

- la transition agroécologique et la mise en œuvre concrète et pratique de solutions fondées sur la nature ;
- la R&D et l'innovation pour relever les différents défis ;
- les filières qui répondent insuffisamment aux demandes des consommateurs (fruits et légumes, volailles, bio, bovins...) et les filières d'avenir ou émergentes (protéagineux...) ;

→ la diversification régionale et la reterritorialisation de certaines productions (réimplantation d'outils de transformation intermédiaire).

PRÉCONISATION #4

Elaborer, en concertation avec tous les acteurs, un plan national d'accompagnement à 10 ans visant à mettre en œuvre la future Stratégie Nationale de l'Alimentation, de la Nutrition et du Climat, en définissant les objectifs spécifiques, les moyens et les engagements des différents acteurs concernés (producteurs, transformateurs, distributeurs, pouvoirs publics nationaux et territoriaux, associations de consommateurs et de lutte contre la précarité alimentaire...) et en renforçant la cohérence des politiques publiques.

L'objectif du Pacte agricole et donc de cet avis, n'est pas de proposer des dispositions techniques, en particulier en matière de formation des prix agricoles. Celles-ci relèvent du contenu de la loi elle-même, sachant que de tels mécanismes, ont été adoptés dans le cadre des lois Egalim 1, 2 et 3.

Pour autant, dans la mesure où ce sujet a des impacts directs à la fois sur le niveau des prix de l'alimentation et sur celui du revenu des agricultrices et des agriculteurs,

et donc sur l'attractivité des métiers, il ne peut être totalement laissé de côté. Les lois Egalim ont mis l'accent sur la contractualisation entre les différents acteurs de la chaîne alimentaire. Egalim 2 a rendu obligatoires des contrats écrits, en prenant en compte les coûts de production et en sécurisant les prix des matières premières agricoles qui ne peuvent plus être renégociés au regard des tarifs pratiqués par l'aval. Ces contrats doivent être pluriannuels (au minimum 3 ans) avec une clause de révision automatique des prix fondée sur des indicateurs négociés par les parties afin de mieux sécuriser les cocontractants en cas d'évènement majeur et imprévisible mais aussi en cas d'évolution du coût des matières premières agricoles, de l'énergie, du transport...

Le CESE considère qu'il est souhaitable d'associer tous les maillons de la chaîne : producteurs, transformateurs et distributeurs pour assurer une meilleure répartition de la valeur, à l'instar de ce que des coopératives agricoles ont déjà mis en place. Il s'agit de parvenir à une responsabilisation collective et d'éviter les polémiques médiatiques dans lesquelles chaque échelon impute aux autres les augmentations de prix constatées par les consommateurs. Les interprofessions devraient pouvoir jouer un rôle plus important dans cette voie. Malheureusement, le droit de la concurrence, en particulier européen, limite singulièrement leur action. Des condamnations à la suite de procès récents (« cartel des endives » par exemple) ont rendu très prudents des acteurs qui auraient pu mettre en œuvre des solutions communes.

PRÉCONISATION #5

Développer la contractualisation tripartite (producteurs, distributeurs, transformateurs) pour parvenir à une répartition équilibrée de la valeur, en levant les freins à sa généralisation en particulier ceux qui résultent du droit de la concurrence.

3. S'appuyer sur le niveau territorial

Le niveau territorial est celui où sont mises en œuvre les politiques agricoles et alimentaires et où se rencontrent, ou devraient se rencontrer, tous les acteurs concernés : professionnels, pouvoirs publics de l'État et des collectivités territoriales, sans oublier les consommateurs. C'est donc celui qui apparaît le plus pertinent pour mener des actions concrètes afin à la fois d'améliorer l'adéquation entre les ressources alimentaires et les besoins de la population, ainsi que de retisser des liens plus étroits entre celle-ci et l'agriculture locale.

Les Projets alimentaires territoriaux (PAT), déjà mentionnés, ont été créés dans cet esprit par la loi d'Avenir de 2014 avec comme objectif de « *formaliser des dynamiques pour créer des systèmes alimentaires territoriaux qui s'élaborent sur le plan local pour mettre en relation producteurs, collectivités et consommateurs, et qui ne pouvaient*

s'inscrire dans un cadre juridique adapté. » Les premiers ont été lancés en 2016 avec une cible de 500 PAT en 2020.

Près de 430 PAT ont été officiellement reconnus⁴⁷ par le ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire au 1^{er} avril 2023, après instruction du dossier par la DRAAF. Ils étaient moins de 200 en 2019. Cette reconnaissance permet d'utiliser la marque « Projet Alimentaire Territorial reconnu par le ministère de l'Agriculture » et le logo associé, mais aussi le cas échéant, de bénéficier de financements dédiés.

En 2021, la procédure de reconnaissance a été révisée pour proposer désormais deux niveaux :

- le niveau 1 permet d'identifier et d'accompagner les PAT émergents dans leur construction ;
- le niveau 2 valorise et donne de la visibilité aux projets opérationnels qui mettent en œuvre un plan d'actions effectives sur leur territoire.

Les PAT sont le fruit d'initiatives locales émanant d'élus. Selon les données recueillies par le Réseau national des PAT (RnPAT⁴⁸) près des trois quarts des PAT sont portés par une collectivité territoriale, d'abord par des communautés de communes (31,5 %), et des intercommunalités urbaines (29,5 %), mais également par des Départements (6,7 %) et des Communes (5,7 %). Pour quasiment l'ensemble du dernier quart (23 %), les PAT sont portés par des territoires de projets (PETR⁴⁹, Pays, syndicats mixtes, pôles métropolitains, PNR⁵⁰). Le RnPAT constate « *une*

47 La reconnaissance d'un PAT est prévue par l'article L-111-2-2 du Code rural et de la pêche maritime

48 Animé par l'association Terres en villes

49 Pôle d'équilibre territorial et rural

50 Parc naturel régional

percée des communautés de communes alors que ces dernières n'étaient que le troisième type de porteur en 2020 derrière les intercommunalités urbaines et les territoires de projet ». Par ailleurs de nombreuses associations locales contribuent au maintien et à l'animation des PAT. Certaines d'entre elles participent aussi à la démarche « territoires à vivres⁵¹ » qui concerne aujourd'hui 4 métropoles (Lyon, Marseille, Toulouse et Montpellier) et vise à favoriser un accès digne à une alimentation de qualité pour tous, en particulier les plus vulnérables, en contribuant au développement de systèmes alimentaires territoriaux durables, inclusifs et démocratiques.

Outre cette grande diversité quant à leur périmètre géographique, les PAT présentaient également une forte hétérogénéité en matière d'objectif. La plupart se limitait à un ou deux domaines seulement : approvisionnement de la restauration collective publique, développement des circuits courts et/ou de l'agriculture urbaine, lutte contre la précarité alimentaire et/ou le gaspillage, soutien à la transition agroécologique, défense du patrimoine gastronomique et culturel...

Au fil du temps, les PAT sont devenus de plus en plus systémiques en intégrant progressivement ces différentes dimensions. Leur financement provient de différentes sources : les budgets des collectivités qui les portent, des aides nationales et régionales ou encore des fonds privés (mécénat,

financement participatif citoyen, fondations...). Au niveau national, le Programme national pour l'alimentation (PNA) du ministère de l'Agriculture est le dispositif de politique publique permettant aujourd'hui d'appuyer le plus directement l'élaboration d'un PAT, en apportant un soutien financier à la fois sur le volet stratégique et sur le volet opérationnel.

Le démarrage des PAT a été freiné par l'insuffisance des financements dédiés. Dans son avis intitulé « *Pour une alimentation durable ancrée dans les territoires* » le CESE a consacré en décembre 2020 une large place aux PAT dont il soutenait le développement, tout en soulignant les problèmes de financement. En effet, le montant des premiers appels à projet s'élevait à 1 million d'euros en 2018 puis 2019. L'enveloppe a ensuite été portée à 1.3 millions d'euros pour la période 2019-2020, complétée par l'ADEME, à hauteur de 500 000 euros, et du ministère des Solidarités et de la Santé, à hauteur de 200 000 euros. Dans le cadre de France Relance, le ministère de l'Agriculture, chargé du volet « Transition agricole, alimentation et forêt », a attribué 80 millions d'euros aux PAT, dont une enveloppe de 3 millions d'euros réservée à l'émergence de nouveaux PAT via l'appel à projets national du PNA. De même, l'ADEME a souhaité amplifier son appui en portant sa participation à 3 millions d'euros. Dans le Projet de loi de finance 2023, 5,91 millions d'euros ont été prévus à ce titre⁵².

51 <https://www.territoires-a-vivres.xyz/?PagePrincipale>

52 Action 8 du programme 206

La dynamique des PAT semble aujourd’hui bien engagée et leur utilité de plus en plus reconnue comme en témoigne la fondation Carasso pour qui « *le dispositif des PAT est utile, en fournissant l’opportunité de réunir différentes parties prenantes des systèmes alimentaires locaux et de construire des plans d’actions répondant à des objectifs conçus collectivement.* »

Pour autant, les PAT sont encore confrontés à des difficultés de différents ordres. Il s’agit tout d’abord de la forte disparité, précédemment évoquée, qui concerne à la fois le périmètre des PAT et les problématiques qu’ils abordent. Cette situation qui pouvait être considérée comme une richesse lors de lancement des PAT, en encourageant les expérimentations, constitue aujourd’hui plutôt un handicap pour la mise en œuvre d’une véritable politique publique de soutien aux PAT afin de renforcer leur efficacité. De plus, le PNA devrait être prochainement remplacé par une « Stratégie nationale pour l’alimentation, la nutrition et le climat » (SNANC) qui est en cours d’élaboration. Le Conseil National de l’Alimentation vient de rendre un avis sur la future SNANC⁵³ dans lequel il appelle notamment à s’appuyer sur les PAT en élargissant leurs actions en matière de lutte contre la précarité alimentaire et en évaluant leurs résultats.

Paul Mazerand⁵⁴ souligne que « *les territoires sont dans l’attente, puisque les fonds du plan de relance étaient pour deux ans maximum et que beaucoup d’actions financées vont arriver à échéance* ».

D’autres faiblesses des PAT sont pointées par les auteurs d’un travail d’évaluation menée par des membres du RnPAT⁵⁵. Les PAT sont insuffisamment contributeurs à la transition écologique en n’intégrant pas assez les enjeux environnementaux, ce qui est confirmé par des travaux du CGDD et du Cerema. Par ailleurs, certaines stratégies territoriales interrogent sur l’installation d’une économie alimentaire à deux vitesses. L’évaluation souligne également que « *l’insertion des PAT dans les plis de la décentralisation et de la déconcentration françaises est problématique en raison des nombreuses contradictions multiniveaux et des risques de fracture territoriale révélée* ». Enfin, « *la gouvernance des PAT est encore très contrôlée. Elle est majoritairement l’affaire des élus, des partenaires agricoles et de l’administration. La société civile certes souvent consultée et encore plus les habitants sont peu associés à la décision. Toutefois les questions de justice et de démocratie alimentaire émergent, ce qui devrait participer à modifier les pratiques dans l’avenir.* »

53 Contribution du CNA à la future Stratégie nationale pour l’alimentation, la nutrition et le climat, avril 2023

54 Responsable animation des réseaux à Terres en villes « Projets alimentaires territoriaux : 400 démarches et des incertitudes sur la suite des financements », Caroline Megglé pour Localtis, 17 février 2023

55 Projets alimentaires territoriaux, Évaluation du dispositif national et de ses impacts territoriaux, Livrable final des travaux de l’EvalPAT, Ariel Martinez, Lisa Gerbal et Serge Bonnefoy, octobre 2022

PRÉCONISATION #6

Systematiser les Projets Alimentaires Territoriaux (PAT), au niveau des EPCI, ou le cas échéant d'autres bassins de vie pertinents (Métropoles, PNR...), en pérennisant au niveau suffisant leurs financements nationaux et en :

- s'appuyant sur les DRAAF et, là où ils existent, sur les Conseils de développement et en créant une compétence « alimentation » identifiée confiée à un(e) vice-président(e), au sein de la collectivité porteuse du PAT et des « maisons de l'alimentation ¹ » ;
- élaborant des contrats multipartites (collectivités, producteurs, transformateurs et distributeurs y compris artisans, ONVAR², entreprises de restauration collective publique et privée, acteurs de l'emploi et de la formation...) ;
- définissant des objectifs chiffrés par exemple pour l'approvisionnement de la restauration hors domicile et les autres circuits de proximité, la lutte contre le gaspillage et la précarité alimentaires, part du bio... ;
- prévoyant des dispositifs réguliers d'évaluation des résultats obtenus, avec leur diffusion aux citoyens/consommateurs du territoire ;
- veillant à la cohérence entre PAT et documents d'urbanisme par rapport à la protection des terres agricoles (ZAN) ;
- intégrant une Gestion prévisionnelle des emplois et des parcours professionnels (GEPP) au niveau du territoire considéré pour les métiers du secteur agricole et alimentaire, et visant à l'emploi pérenne et de qualité.

¹ La création des maisons de l'alimentation a été préconisée dans l'avis « Pour une alimentation durable ancrée dans les territoires »

² Organisme National à Vocation Agricole et Rurale

B. Attirer de nouveaux actifs et maintenir un tissu d'exploitations agricoles sur l'ensemble du territoire, pour donner un souffle nouveau à l'agriculture française

Le défi démographique en agriculture est considéré comme majeur depuis plusieurs décennies. Bien avant que la formule « métier en tension » ait commencé à être utilisée, la diminution drastique du nombre de fermes et de chefs d'exploitation, déjà mentionnée dans cet avis, a été perçue comme une menace. Bien que l'agrandissement des exploitations ait été encouragée pendant une période, cette dynamique a rapidement montré ses limites, en particulier s'agissant de la désertification des campagnes qui provoque un sentiment d'isolement chez de nombreux agriculteurs et agricultrices.

De plus, la taille actuelle des exploitations et la capitalisation, en termes d'équipements et de foncier, qui en découle rend de plus en plus difficile la transmission des exploitations hors du cadre familial. Le profil des futurs installés étant très divers, ces derniers préfèrent fréquemment développer leur propre projet, ce qui n'est pas toujours aisé lorsque des investissements conséquents sont déjà réalisés. Or, on constate que le modèle traditionnel qui a traversé des générations, c'est-à-dire la reprise de la ferme familiale par un ou plusieurs enfants lors de la retraite des parents, fonctionne de moins en moins. Selon les chambres d'agriculture, les candidats à l'installation non issus du monde agricole (NIMA) sont désormais largement majoritaires (près de 60 %), malgré les difficultés rencontrées par certains d'entre eux pour l'accès au foncier. Il convient de noter que des aspirations extraprofessionnelles

sont devenues de plus en plus fortes chez celles et ceux qui souhaitent s'installer en agriculture. « Elles visent notamment à mieux articuler l'exercice de leur futur métier et leur vie personnelle. Certains privilégient la présence de services en zones rurales (écoles, garde d'enfants, services sociaux, culturels...) ainsi que les possibilités d'emploi pour leur conjoint.⁵⁶ »

Le nombre annuel d'installations qui était remonté à environ 15 000 en 2015 a recommencé à baisser depuis, pour se situer à 12 500 en 2020.

Or, dans le même temps, celui des cessations d'activité va continuer à progresser compte tenu d'une pyramide des âges très déséquilibrée. En effet, selon l'INSEE, « en 2019, 55 % des agriculteurs avaient plus de 50 ans soit 24 points de plus que pour l'ensemble des personnes en emploi (31 %). En particulier, 13 % des agriculteurs avaient 60 ans ou plus, contre 3 % des personnes en emploi. Les agriculteurs constituent ainsi, et de loin, le groupe socioprofessionnel comportant proportionnellement le plus de seniors en activité. À l'inverse, seuls 1 % des agriculteurs ont moins de 25 ans, contre 8 % pour l'ensemble des personnes en emploi⁵⁷ .

L'avis du CESE déjà cité, consacré à la transmission, a souligné que « la spécialisation des productions au niveau des fermes ou des territoires, peut également constituer un handicap car elle est à rebours de projets

⁵⁶ Extrait de l'avis du CESE « Entre transmettre et s'installer, l'avenir de l'agriculture ! », juin 2020

⁵⁷ Source INSEE « Les agriculteurs : de moins en moins nombreux et de plus en plus d'hommes » Olivier Chardon, Yves Jauneau, Joëlle Vidalenc, octobre 2020

fondés sur la diversification des productions et des circuits alternatifs de transformation et de commercialisation. On constate des difficultés structurelles croissantes liées à une inadéquation entre les demandes et les offres de fermes disponibles. »

Le manque de féminisation des emplois du secteur agricole pose aussi question.

En 2019, toujours selon l'INSEE, 73 % des agriculteurs exploitants étaient des hommes, contre 52 % de l'ensemble des personnes en emploi. Les femmes qui sont agricultrices dans leur emploi principal ont plus souvent que les hommes le statut d'aide familial (12 % contre 2 %). Il convient de souligner que la situation ne s'est pas améliorée sur ce point puisqu'en 1982, « 61 % des agriculteurs étaient des hommes, soit une proportion comparable à celle observée sur l'ensemble des personnes en emploi. Depuis, la part des hommes au sein des agriculteurs n'a cessé d'augmenter, alors que l'ensemble des emplois s'est féminisé. Le recul de la part des femmes au sein des personnes ayant un emploi principal d'agriculteur s'explique en premier lieu par le fait qu'il y a de moins en moins de conjointes d'agriculteurs qui sont elles aussi agricultrices. Ainsi, en 1982, près de 60 % des

hommes agriculteurs avaient une conjointe agricultrice ; cette proportion est de 19 % en 2019 »⁵⁸.

Dans un avis récent consacré aux inégalités de genre, le CESE relevait que les femmes sont encore souvent des « assistantes » ou des « aides familiales » qui viennent pallier les besoins de leurs maris chefs d'exploitation : 132 000 femmes d'exploitants n'ont toujours aucun statut⁵⁹. Le même avis pointait également que les femmes, pourtant globalement plus diplômées que les hommes dans les niveaux supérieurs du monde agricole⁶⁰, ont des conditions d'emploi plus précaires. En plus d'être majoritaires parmi les contrats courts, les femmes sont proportionnellement deux fois plus nombreuses que les hommes à être à temps partiel. Enfin, sur un plan plus qualitatif, notre assemblée précisait que les agricultrices sont particulièrement présentes dans l'agriculture durable, biologique et en circuits court : elles assurent un tiers de la production biologique⁶¹ : 6,9 % d'exploitations « féminines » sont certifiées bio, contre 5,3 % pour les hommes⁶².

De plus, la sociologue de l'environnement Camille Persec estime que les agricultrices, notamment, sont particulièrement « attentives aux problématiques sociales et environnementales que pose l'agriculture moderne »⁶³.

58 Ibid

59 *Inégalités de genre, crise climatique et transition écologique*, Avis et rapport du Conseil économique, social et environnemental, mars 2023

60 Rapport de la délégation aux droits des femmes du Sénat « *Femmes et agriculture : pour l'égalité dans les territoires* », 2017

61 GATET Antoine et NIAKATE Aminata, Ibid.

62 Centre d'études et de prospectives, *Les femmes dans le milieu agricole*, analyse n°38, mars 2012

63 PERSEC Camille, *Des agricultrices qui font leur place : répondre aux résistances par la preuve*, Agrigenre, octobre 2022

De plus, lors d'une audition des représentants de la FNCIVAM⁶⁴ ont souligné que « *circuits courts et diversification, redéfinition du rapport aux animaux, agritourisme : les femmes innovent en matière d'agriculture. Cela s'explique par le fait que « les femmes, quand elles s'engagent dans cette profession, plus qu'un métier, y voient un projet de vie. [...] Elles essaient de rechercher la qualité, proposent des projets à taille humaine en proposant des alternatives. Elles se posent des questions pour diminuer la charge physique et la pénibilité du travail.* »⁶⁵

La question du salariat en agriculture mérite également d'être abordée. Selon les données issues du dernier Recensement agricole, entre 2010 et 2020, la diminution du nombre global d'emplois en agriculture (- 16,5 %) a été largement inférieure à celle des chefs d'exploitations (- 27,5 %) du fait d'une augmentation du recours à une main-d'œuvre salariée, en particulier de l'emploi permanent salarié non familial (+ 8,2 % en ETP). Cette hausse du salariat a accompagné le développement des exploitations sous forme sociétaire (EARL, GAEC...) en agriculture. Ces entreprises, qui ont crû de 9,2 % en 10 ans, emploient relativement plus de salariés que les autres. Ainsi, en 2020, 68 % du volume de travail agricole (448 100 ETP)⁶⁶ est mobilisé dans des types d'exploitations qui sont sous forme sociétaire.

Au-delà de ces données chiffrées, il existe de forts problèmes de recrutement de salariés dans le secteur agricole, comme cela a été patent durant la crise du Covid. Ils concernent tout d'abord le travail saisonnier qui est indispensable dans des

filières sensibles (arboriculture, viticulture, maraîchage...). Ils touchent aussi d'autres types d'emplois comme ceux des services de remplacement destinés à permettre aux chefs d'exploitation de s'absenter (vacances, formation, congés maternité et paternité, maladie...) en particulier dans les élevages laitiers où les contraintes en termes de présence sont très fortes. Dans les grandes tendances de l'évolution des actifs en agriculture, entre 2003 et 2016, encore confirmées à ce jour, il faut noter en tendance lourde l'externalisation du travail. La baisse en nombre de personnes employées sur les exploitations est de -22% d'exploitants agricoles, -71 % de main d'œuvre familiale, -19 % des CDI, -19 % des CDD contrats saisonniers a contrario de l'externalisation du travail pour laquelle une tendance lourde porte leur hausse d'effectif à + 23 % des entrepreneurs agricoles, + 75 % de salariat d'entreprises agricoles, + 11 % d'intérim et + 187 % de salariés de groupements d'employeurs. L'ensemble des salariés en contrat précaire dans les exploitations (les apprentis en sont le cadre limite du fait de leur situation particulière) et tous les salariés en contrat à durée déterminée dans les entreprises extérieures aux exploitations (entreprises de travaux agricoles) représentent à peu près 750 000 personnes, soit près du double du nombre d'exploitants. C'est une main-d'œuvre particulièrement importante en termes de volume et si l'on ajoute les contrats à durée indéterminée des exploitations, la main d'œuvre salariée représente quasiment 40 % des heures de travail sur les exploitations.

64 Fédération nationale des centres d'initiatives pour valoriser l'agriculture en milieu rural

65 Audition par la DDFE pour l'avis Inégalités de genre, transition écologique et crise climatique, juin 2022

66 Agreste Primeur « Recensement agricole 2020, main-d'œuvre et externalisation des travaux » juillet 2022

S'agissant des travailleurs de nationalité étrangère, qu'ils soient résidents en France ou pas, leur nombre augmente, mais dans une proportion minime. Ils représentaient 21 % des travailleurs en CDD en 2016. Autrement dit, la majorité des personnes qui continuent d'assurer des contrats CDD en France sont des nationaux.

Malgré une très grande diversité de durées de contrat, il y a une homogénéité des salaires, qui sont très faibles dans le secteur agricole pour ces contrats CDD : plus de 50 % des contrats sont à moins d'1 € au-dessus du SMIC horaire (primes, heures supplémentaires, congés payés et non pris inclus). Il est intéressant de noter que parallèlement, les CDI ont aussi des salaires assez faibles mais avec une plus grande hétérogénéité : 25 % des CDI sont à moins d'1 € au-dessus du SMIC et 25 % à plus de 3,5 € au-dessus du SMIC horaire.

La problématique du vieillissement de la main-d'œuvre concerne également les salariés avec notamment la diminution du nombre de jeunes de moins de 25 ans qui sont en contrat CDD dans l'agriculture et l'augmentation de celui de travailleurs plus âgés (triplément du nombre d'hommes sexagénaires en CDD). Ce sont souvent des retraités modestes en zone rurale qui veulent compléter une faible pension de retraite.

La problématique de l'installation et donc de la reprise des exploitations est très complexe. Elle fait l'objet

de nombreux dispositifs destinés à aider et à accompagner les candidats tout au long de leur parcours : définition de leur projet, identification de fermes disponibles ou susceptibles de le devenir, possibilité de réaliser des essais, soutiens financiers sous réserve de remplir un certain nombre de conditions et de constituer un dossier très complet...

Elle fait intervenir différents acteurs tant institutionnels qu'associatifs : chambres d'agriculture, SAFER, services de l'État, Régions, CIVAM, ADEAR⁶⁷, Pôle InPact⁶⁸, Reneta⁶⁹...

Le CESE a consacré un avis à cette question en juin 2020 : « Entre transmettre et s'installer : l'avenir de l'agriculture ! ». Les constats et les analyses qu'il a formulés dans ce cadre sont toujours actualité. Il en est de même pour la plupart des préconisations, dont certaines très techniques et très détaillées concernaient les dispositifs actuels de soutien (DJA⁷⁰).

Dans ce cadre, une journée avec des personnes directement concernées (candidats à l'installation, récents repreneurs d'une ferme, agricultrices et agriculteurs venant de céder leur ferme ou cherchant à le faire...) a été organisée. Leurs expériences ainsi que les auditions réalisées ont permis de tirer quelques grands enseignements qui conduisent aux préconisations figurant dans cet avis :

→ les relations entre cédants et repreneurs potentiels d'une exploitation sont très importantes

67 Associations pour le développement de l'emploi agricole et rural

68 Initiatives pour une agriculture citoyenne et territoriale

69 Réseau National des Espaces-Test Agricoles

70 Dotation Jeunes Agriculteurs

et mériteraient d'être mieux prises en compte, concernant par exemple la question du logement ou de l'orientation technique de la ferme ;

- les futurs cédants doivent être identifiés le plus en amont possible et doivent être incités à privilégier la transmission plutôt que le départ de leurs terres à l'agrandissement, ou que la spéculation foncière ;
- les parcours aidés à l'installation, qualifiés par certains de « parcours du combattant », sont trop complexes (multiplicité des intervenants, dossier à constituer) ce qui conduit des candidats à y renoncer, en préférant se lancer sans appui ni soutien financier ;
- la valeur croissante des exploitations et les aspects fonciers constituent souvent des obstacles réhibitoires à la transmission, auxquels il faut apporter des solutions.

La transmission constitue par conséquent la problématique centrale sur laquelle il convient de mettre l'accent pour stopper l'hémorragie actuelle en matière de disparitions de fermes. La préconisation du CESE propose des pistes, au demeurant déjà explorées mais qui méritent d'être approfondies, dans cet objectif. À cet égard, la Cour des Comptes vient de réaliser un travail sur ce sujet à la demande du Sénat⁷¹. Elle y souligne notamment la nécessité de disposer d'outils efficaces pour identifier le plus tôt possible les futurs cédants et ensuite de les accompagner pour faciliter la mise en relation avec des repreneurs potentiels, afin de favoriser les transmissions.

⁷¹ La politique d'installation des nouveaux agriculteurs et de transmission des exploitations agricoles, avril 2023

PRÉCONISATION #7

Favoriser les transmissions en facilitant la mise en relation des futurs cédants avec une plus grande diversité de profils de porteurs de projets :

- Identifier le plus tôt possible les cédants (chambres d'agriculture et collectivités territoriales) et les accompagner bien avant la phase de cessation d'activité elle-même ;
- Rendre plus incitatives les mesures financières destinées aux futurs cédants en faveur de la transmission (fiscalité, retraite progressive...) et étudier leur mise en œuvre réelle pour permettre de les adapter à la diversité des statuts, en encourageant la diversité des projets, plutôt que le seul prisme de l'agrandissement ou de l'exploitation des terres en prestation ;
- Distinguer la cession du patrimoine de celle de l'outil productif :
 - en soutenant les solutions collectives s'agissant du foncier (portage par les SAFER, Terre de Liens, GFA...), des équipements (CUMA...), de la main d'œuvre (groupements d'employeurs, services de remplacement départementaux, à taille humaine, emplois de qualité...) et des outils de première transformation ;
 - en améliorant certains statuts juridiques (SCAEC, SCIC...) notamment pour qu'ils puissent bénéficier des aides PAC et permettre d'intégrer les salariés agricoles à la gouvernance des structures
- Proposer des solutions en matière de logement aux repreneurs et aux cédants.

Parallèlement à la facilitation des relations entre cédants et repreneurs, il s'agit d'améliorer l'accompagnement de ces derniers. Leur accueil et l'accompagnement qui suit, jouent un rôle déterminant quant à la réussite de leur parcours d'installation.

Dans cet objectif ont été créés les Points accueil installation (PAI). Ils sont destinés à accueillir, informer, orienter et accompagner les porteurs de projet d'installation qu'ils soient demandeurs ou non des aides publiques dédiées. Ils relèvent sur les plans administratif et logistique le plus souvent des chambres d'agriculture. Cependant, parfois, ce sont les Jeunes Agriculteurs⁷² (syndicat JA) ou des consortiums de plusieurs organisations qui le coordonnent.

Depuis le 1^{er} janvier 2023, les PAI ont vocation à être transformés en Points Accueil Installation Transmission (PAIT) pour devenir la porte d'entrée unique de l'ensemble des dispositifs installation et transmission en facilitant les échanges entre ces deux catégories. Leurs missions seraient ainsi élargies en particulier aux aspects de formation. De plus, ils devraient veiller à associer les nombreux acteurs de l'installation pour favoriser la synergie des compétences et optimiser l'utilisation des fonds publics. Ils deviendraient ainsi l'unique interlocuteur des agricultrices et des agriculteurs de l'installation à la transmission.

Sous réserve d'en évaluer à terme l'efficacité, le CESE salue ce dispositif qui devrait contribuer à répondre aux difficultés identifiées.⁷³

PRÉCONISATION #8

Créer un véritable guichet unique installation/transmission en généralisant les PAIT (Points accueil installation transmission) et en y intégrant la dimension « formation ». Ils doivent associer tous les acteurs concernés qu'ils soient institutionnels (chambres d'agriculture, services de l'État...) ou associatifs (JA, Inpact, Fadear...) et être ouverts à d'autres partenaires (Pôle Emploi bientôt remplacé par France Travail) afin d'élargir la pluralité des profils de futurs installés. Un suivi du fonctionnement de ce guichet unique devra être assuré.

Les métiers de l'agriculture font appel à des compétences multiples et en évolution de plus en plus rapide : agronomie, technologies, gestion, logistique, négociation commerciale, sciences du vivant, changement climatique, préservation de la nature, management et prévention des risques pour les chefs d'exploitation employant des salariés...

⁷² Jeunes Agriculteurs est un syndicat agricole pour des agriculteurs âgés de moins de 38 ans
⁷³ Sources : Avis-du-CESE « Le PAFI, un dispositif dédié à l'installation des agriculteurs »

PRÉCONISATION #9

La possibilité pour celles et ceux qui les exercent, y compris en tant que salariés, de pouvoir acquérir les compétences requises en début de carrière puis de les actualiser, de les renforcer, voire d'en acquérir dans de nouveaux domaines, revêt donc une importance indiscutable pour la viabilité économique des exploitations. On constate cependant que certains cursus de formation initiale, en particulier dans les filières courtes, prennent insuffisamment en compte les évolutions en cours en agriculture s'agissant par exemple de la transition agroécologique, du changement climatique ou des technologies numériques.

De plus, seule une minorité d'agriculteurs bénéficient d'au moins une formation continue chaque année : 18 % en 2014⁷⁴. Les raisons permettant d'expliquer cette situation sont diversifiées : âge, manque d'information mais surtout contraintes professionnelles en particulier dans les élevages.

Valoriser des filières de formation vers des métiers attractifs et d'avenir :

- Renforcer les relations entre les formations assurées dans les lycées agricoles et les acteurs des projets liés à l'alimentation, la biodiversité et l'environnement, en y intégrant les aspects liés à la transition écologique. A ce titre, l'intégration des lycées agricoles dans les PAT est une piste à privilégier ;
- Faciliter l'accès aux formations continues tout au long de la vie pour les chefs d'exploitation et les salariés grâce à la mobilisation de tous les acteurs concernés (ANEFA¹, APECITA², VIVEA³, OCAPAT⁴, CNPE-FP⁵, CPRE⁶, Pôle emploi/ France Travail) notamment en permettant de mobiliser le crédit d'impôt-remplacement pour la formation des exploitants et des salariés agricoles ;
- Améliorer et diversifier les dispositifs de formation dédiés notamment aux questions de transition, de management et de prévention des risques, organisation et conditions de travail..., pour intégrer ces dimensions dans les certifications d'État et CQP⁷.

⁷⁴ La formation : une étape de perfectionnement essentielle pour tous ! Rapport de mission interministérielle d'évaluation N°14126 CGAAER – IGAS juillet 2015

¹ Association Nationale paritaire pour l'Emploi et la Formation en Agriculture

² Association paritaire au service de l'ensemble de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de l'Environnement.

³ Fonds d'assurance formation (FAF) des actifs non-salariés agricoles

⁴ Opérateur de Compétences (OPCO) pour la Coopération agricole, l'Agriculture, la Pêche, l'Industrie Agroalimentaire et les Territoires

⁵ Commission Paritaire Nationale de l'Emploi et de la Formation Professionnelle

⁶ Commissions paritaires régionales et de l'emploi, instances du dialogue social interbranche agricole formation et emploi

⁷ Certificats de qualification professionnelle

Au-delà de la problématique spécifique des transmissions et des installations qui vient d'être évoquée, on constate globalement un manque d'attractivité de l'ensemble des métiers, y compris salariés, du secteur agricole. Pour le CESE, outre des problèmes indéniables de conditions de vie et d'emploi, ils découlent pour une part non négligeable d'un déficit d'image. En effet, la publicité véhiculée trop souvent des stéréotypes concernant l'agriculture avec une image caricaturale, parfois idéalisée, obsolète ou dévalorisée. La réalité des métiers, leur caractère innovant, les responsabilités qu'ils exigent et surtout les valeurs dont ils sont porteurs : nourrir la population, préserver l'environnement, dynamiser les campagnes..., sont encore trop souvent méconnues.

Pourtant, ces emplois devraient correspondre aux aspirations de jeunes ou des personnes en quête de reconversion, de plus en plus nombreux à chercher à donner du sens à leur travail et à renouer des liens avec la nature.

PRÉCONISATION #10

Développer des actions de communication sur les métiers de l'agriculture et ceux de l'ensemble de la filière, ainsi que sur les valeurs et les missions qui doivent s'y rattacher (nourrir la population, contribuer à la lutte contre le changement climatique, entretenir les paysages, préserver la biodiversité...) en utilisant des messages et des modalités adaptés aux différents publics et ne véhiculant pas des stéréotypes de genre.

C. Conclure un pacte réciproque autour des enjeux de l'alimentation et plus largement de l'agriculture, pour resserrer ses liens avec la société

Le rapport entre les consommateurs et leur alimentation repose sur la confiance que ceux-ci lui accordent, donc sur les informations dont ils disposent. Les étiquettes figurant sur les produits en constituent la source essentielle, même si le développement d'applications pour smartphones a permis de les compléter. Toutefois ces outils ne sont accessibles qu'à une partie de la population.

S'agissant du contenu des étiquettes, un équilibre délicat est à trouver entre l'objectif d'y faire figurer un maximum d'informations utiles pour éclairer les choix d'achats, et la nécessité qu'elles soient lisibles et compréhensibles pour tous. Or, outre les mentions officielles, encadrées et contrôlées, elles présentent des messages commerciaux et publicitaires qui émanent des fabricants et des distributeurs et n'offrent aucune garantie sérieuse.

L'acheteur non initié a souvent du mal à distinguer les unes des autres sur des emballages devenus surchargés.

Pierre Combris⁷⁵ a conduit en 2016 des travaux sur les étiquetages nutritionnels simplifiés de type Nutriscore. Les résultats montrent que ceux-ci sont susceptibles d'entraîner des modifications dans les comportements d'achat des consommateurs. La présence d'un logo tend à privilégier l'achat d'un produit. Selon les catégories de produits (frais, viennoiseries, plats préparés), les consommateurs ne se fient pas aux mêmes logos. Certains logos ont plus de visibilité et de notoriété que d'autres. Une mauvaise connaissance des logos donne lieu à des idées reçues et erronées. Les systèmes synthétiques sont plus populaires que les systèmes analytiques.

Différents travaux notamment menés sur le projet d'affichage environnemental parviennent à des conclusions convergentes : il convient de ne pas multiplier les initiatives afin de ne pas brouiller les consommateurs. Les informations fournies doivent reposer sur des indicateurs validés scientifiquement et sur des modalités d'information validées par les pouvoirs publics.

En juin 2018, le CESE a produit un avis sur « *les signes officiels de qualité et d'origine des produits alimentaires* ». Il y était notamment fait état de la confusion existant dans l'esprit d'une large part des consommateurs entre ces 5 SIQO officiels⁷⁶ et des mentions de type « produits de l'année », « produits traditionnel ou artisanal ». De plus, à l'exception des produits bio, rares sont celles et ceux qui connaissent les garanties et les qualités supplémentaires offertes par chacun des SIQO, sachant

que celles-ci peuvent être différentes selon le cahier des charges de chaque produit sous AOP ou IGP, y compris au sein d'une même gamme, des fromages par exemple.

Pour le CESE, il convient avant tout de proposer aux consommatrices et aux consommateurs des informations accessibles leur fournissant des informations officielles, strictement contrôlées. A cet égard, la réglementation des messages publicitaires est à revoir dans le sens d'un meilleur encadrement. Il convient également de veiller à la lisibilité et à la fiabilité des informations qui s'adressent aux consommateurs.

Parallèlement, il convient de veiller à ce que les produits bénéficient de labels certifiés par les pouvoirs publics, nationaux ou européens, répondent effectivement aux attentes de la société en assurant des garanties supplémentaires effectives. Cela implique que les cahiers des charges de certains SIQO et de certification environnementale, qui n'ont pas été modifiés depuis longtemps, soient systématiquement actualisés et enrichis.

Les cahiers des charges des produits sous signe de qualité caractérisent leurs modes respectifs de production et d'élaboration. Ceux-ci peuvent se traduire par des différenciations en termes de goût, de qualité nutritionnelle, de moindres impacts environnementaux et climatiques, ou encore de respect du bien-être animal. En revanche, ils ne prennent pas en compte les aspects sociaux. La qualité de vie au travail dans l'agriculture et l'agroalimentaire doit être recherchée comme dans toutes les activités professionnelles et ce d'autant plus que ces secteurs peinent

⁷⁵ Economiste de l'alimentation, directeur de recherche honoraire de l'INRAe

⁷⁶ Agriculture biologique ; Appellation d'origine protégée (AOP) ; Indication géographique protégée (IGP) ; Label rouge ; Spécialité traditionnelle garantie (STG)

à recruter. La reconnaissance et la promotion d'une haute valeur sociale, par l'intégration de critères relatifs au bien-être au travail, de mise en place de dispositifs de valorisation des compétences des salariés et d'accès à la formation continue, à la qualité des relations employeurs/salariés, s'inscriraient dans les engagements en faveur d'une alimentation durable et d'une agriculture plus attractive. Une certification sociale pourrait être intégrée dans les certifications officielles existantes.

PRÉCONISATION #11

Renforcer la transparence et la traçabilité sur toute la chaîne alimentaire et apporter des réponses aux nouvelles attentes sociétales :

- Revoir l'étiquetage des produits alimentaires (regroupement à un seul endroit des certifications officielles (SIQO, Nutriscore...) pour les distinguer facilement des mentions commerciales) ;
- Développer, en complément, des applications fournissant des informations détaillées certifiées par l'État ;
- Lutter efficacement contre les fraudes grâce à des moyens supplémentaires pour les services de l'État ;
- Généraliser l'intégration dans les cahiers des charges des SIQO de critères environnementaux, sociaux et, pour les produits carnés, relatifs au bien-être animal.

Le Pacte qui doit être conclu entre les Français et leur agriculture doit tout d'abord reposer sur l'alimentation qui est la première mission de l'agriculture : fournir une nourriture saine et durable, diversifiée en qualité et quantité suffisantes. Cela signifie que chacune et chacun soit pleinement conscient de la valeur de l'alimentation dans tous les sens du terme : nécessité vitale, effets positifs ou négatifs sur la santé, coûts des produits, responsabilité sociale, impact climatique de son alimentation...

Les évolutions qui ont été retracées au début de cet avis ont contribué à faire oublier au plus grand nombre certaines réalités : avoir accès à une alimentation abondante, variée et à un prix accessible n'est pas une évidence comme en témoigne la situation dans de nombreux pays du monde, dont le nôtre.

Ensuite, il faut rappeler la relation étroite qui existe entre agriculture et alimentation. En effet, les nouveaux modes d'élaboration (produits transformés, surgelés, utilisant des ingrédients de synthèse...) et de commercialisation (essor de la restauration hors domicile et de la grande distribution, achats en ligne...) de l'alimentation ont considérablement distendu les liens entre « les fourches et les fourchettes ». Les nombreuses anecdotes relatives à des enfants, même en milieu rural, incapables d'identifier un légume courant ou d'expliquer d'où vient la viande de leur hamburger, illustrent ce problème de plus en plus marqué. Replacer l'agriculture dans son rôle et dans ses réalités, y compris sociales, apparaît donc comme une nécessité.

Il convient également de faire comprendre qu'au-delà de sa fonction nourricière, l'agriculture fournit des aménités dont chacun peut bénéficier : entretien des paysages, gastronomie et culture locale, agrotourisme...

Enfin, et en réciprocité, il convient que celles et ceux qui exercent les métiers de l'agriculture prennent en compte les attentes des consommateurs en termes de produits attendus et celles des citoyens, s'agissant des modes de production et de leurs impacts éventuels sur la Planète et sur l'utilisation des ressources naturelles, comme l'eau.

De nombreuses actions sont déjà engagées, ou ont été annoncées sur ces différentes problématiques sans manifestement que les objectifs aient été à ce stade effectivement atteints. Elles doivent donc être multipliées, affinées et renforcées, en visant en priorité les publics les plus sensibles, en particulier les enfants.

Dans de nombreux avis récents, le CESE a abordé ces thèmes en formulant des préconisations très opérationnelles qui ne peuvent être reprises ici dans leur exhaustivité et leur détail. Il l'a notamment fait dans l'avis de 2020 déjà mentionné « *Pour une alimentation durable ancrée dans les territoires* ». Cet avis a été préparé en y associant le Conseil National de l'Alimentation qui a réalisé de son côté de nombreux travaux sur les sujets considérés⁷⁷.

77 Avis n° 81 : Alimentation favorable à la santé (septembre 2018). Avis 84 : Education à l'alimentation (septembre 2019) ; Avis 90 : Nouveaux comportements alimentaires (juillet 2022)

PRÉCONISATION #12

Renforcer les actions de communication et de sensibilisation pour :

- informer sur les différents enjeux liés à l'alimentation pour une santé globale (aspects nutritionnels ; qualité versus quantité ; diversification ; intérêt des produits frais, non transformés, biologiques, de saison ; risques liés à certains additifs...) et inciter à une publicité plus vertueuse en matière d'alimentation ;
- expliquer les mécanismes de « formation des prix » et les enjeux qui s'y rapportent : rémunération des producteurs (le prix le plus bas n'est pas le juste prix), maintien d'activités et d'emplois attractifs et de qualité dans les territoires, garanties offertes par les produits nationaux par rapport à certaines importations... ;
- améliorer la connaissance des réalités et des apports de l'agriculture (entretien des paysages, vie des territoires ruraux, stockage du carbone...), en particulier pour les populations urbaines, grâce au développement d'actions d'information : valorisation des Journées Nationales de l'Agriculture, émissions télévisées, apprentissage de la cuisine de produits frais, stages en exploitation, visites scolaires de fermes, accueil de stagiaires, création de lieux de vie et de coworking...

L'évolution des modes de vie a entraîné celle des comportements alimentaires. Cela s'est notamment traduit par un essor phénoménal de la restauration hors domicile (RHD). Aujourd'hui, une infime minorité des personnes en activité professionnelle ou scolarisées, rentrent chez elles pour déjeuner. Cette proportion était inversée il y a quelques décennies seulement. La restauration collective, privée et publique, mais aussi les établissements commerciaux, constituent par conséquent un levier considérable à la fois en termes de part de marché pour les produits alimentaires, mais aussi de lieux de sensibilisation aux aspects nutritionnels et, plus largement, aux enjeux relatifs à l'alimentation.

Il apparaît donc légitime que la RHD contribue aux efforts à réaliser pour soutenir l'agriculture nationale et parallèlement que le niveau d'information concernant le contenu des assiettes qu'elle sert soit équivalent à celui dont disposent les consommateurs quand ils font leurs achats dans les magasins. Cela permettrait aux clients de choisir leurs restaurants et leurs menus en toute connaissance de cause.

Des dispositions juridiques ont déjà été prises dans ce sens, notamment dans le cadre de la loi Egalim. S'agissant de la restauration collective publique et privée, elle prévoit par exemple l'obligation à compter de 2022, que son approvisionnement comprenne au moins 50 % de produits durables ou sous signes d'origine ou de qualité, dont au minimum 20 % de produits bio y compris en conversion. Sa mise en œuvre est trop récente pour qu'on puisse déjà mesurer son application effective

et évaluer ses impacts. Cependant, certaines difficultés de mise en œuvre ont été identifiées s'agissant du respect des règles européennes relatives aux marchés publics. Certaines collectivités utilisent ainsi des biais juridiques en fixant des exigences de qualité ou en préférant certains types de produits et en morcelant les marchés. Le sénateur Frédéric Marchand, auteur d'un rapport sur les PAT préconise à cet égard d'instituer une exception s'agissant de l'alimentation produite sur le territoire du PAT local.

Certaines dispositions s'agissant de l'indication de la provenance des denrées notamment animales entrant dans la confection des plats, ont été récemment renforcées. L'origine nationale des viandes bovines servies en restauration hors domicile est requise depuis décembre 2002 dans tous les types d'établissements (restaurants, cafés, établissements de restauration rapide, cantines dépendant d'établissements privés ou publics, traiteurs notamment dans les foires et salons s'ils disposent de tables pour convives, restaurants de bienfaisance distribuant, livrant ou servant gratuitement des repas...). Force est de constater que cette disposition n'est que partiellement respectée. Depuis mars 2022, cette obligation a été étendue aux viandes de porc, volaille, agneau et mouton servies dans toute la restauration hors domicile sur place et à emporter. Il conviendra de veiller à son application.

Par ailleurs la restauration collective publique doit jouer un rôle dans la lutte contre la précarité alimentaire. C'est particulièrement vrai s'agissant des cantines scolaires qui fournissent à certains enfants le seul repas chaud et

équilibré de leur journée.

Dans cet objectif, l'État a mis en place le dispositif des cantines du primaire à 1€ pour les familles, en subventionnant les collectivités qui remplissent les conditions⁷⁸ et en font la demande, à hauteur de 3€ par repas.

PRÉCONISATION #13

Utiliser le levier de la restauration hors domicile qu'elle soit collective ou commerciale :

- appliquer effectivement la loi Egalim en assouplissant les règles de la commande publique pour les produits locaux et biologiques ;
- inciter fortement l'ensemble de la restauration hors domicile à indiquer l'origine nationale des produits (viande, fruits et légumes, produits de la mer) et en précisant s'ils sont frais ou congelés ;
- pérenniser et généraliser le dispositif de tarification sociale des cantines financé par l'État aux communes rurales défavorisées de moins de 10 000 habitants permettant un reste à charge d'un euro pour les familles et l'élargir à toutes les familles vivant sous le seuil de pauvreté sur le territoire (60 % du revenu médian) quel que soit leur lieu de résidence.

⁷⁸ Communes rurales défavorisées de moins de 10.000 habitants

Agir autrement pour l'innovation sociale et environnementale

Nous avons voté contre cet avis.

L'homme ne vit pas que de pain et de viande. La nature, la biomasse, l'agriculture servent et devront servir d'autres besoins essentiels que l'alimentation, malheureusement ignorés dans cet avis qui annonce pourtant couvrir les relations entre l'agriculture et la société française.

L'avis parle d'attractivité pour une nouvelle génération. Comme dans le reste de l'économie, peut-être encore plus compte tenu des difficultés de ces métiers, le besoin de sens est clé pour les jeunes, et suppose de montrer une image cohérente et complète d'une activité, et surtout cohérente avec les attentes sociétales.

Or le focus exclusif affirmé de ce « contrat » sur l'alimentation néglige les besoins de la société, des Français, en substituts des fossiles, pour les matériaux, pour l'énergie, pour l'absorption de CO₂, pour la biodiversité. Ce sont aujourd'hui aussi des besoins essentiels, nous devons construire une économie fondée sur la nature.

Dans cette perspective, pourquoi ignorer la sobriété des consommateurs, les difficiles questions de l'eau, les questions d'adaptation, les besoins de gouvernance plus complexes ?

Pour faire un contrat avec la société, pour créer la confiance, il faut regarder la totalité de la relation. Cet avis en ignore une large part, alors même que le CESE y a déjà travaillé. Pourquoi ?

Beaucoup de ses préconisations recueillent bien sûr notre soutien : les 2, 5, 7, 12, 13, par exemple. Mais cet avis aurait pu, aurait dû, puisqu'il l'annonce, couvrir l'ensemble de la relation future de l'agriculture avec la société.

Agriculture

Cet avis permet à la société civile organisée, que nous représentons, de proposer une vision commune et à long terme sur les objectifs d'un nouveau pacte entre l'agriculture et les citoyens.

Le groupe partage les préconisations de cet avis qui identifient les axes d'un contrat ambitieux relevant de nombreux défis économiques, sociaux et environnementaux.

Plus particulièrement, nous sommes très sensibles aux préconisations n° 5 et n° 12 sur la répartition de la valeur, la contractualisation et sur la formation des prix alimentaires. Il s'agit bien d'une responsabilité collective et tous les maillons de la chaîne doivent être associés, depuis les producteurs jusqu'aux consommateurs. Il en va de la pérennité d'une alimentation nationale de qualité et compétitive sur les marchés.

Nous soutenons également toutes les préconisations relatives au renouvellement des générations. L'agriculture et l'alimentation de demain dépendent des jeunes agriculteurs d'aujourd'hui. Il faut leur donner la chance, le plus tôt possible, de reprendre des exploitations agricoles, porteuses de projets viables et attirants.

Pour cela, il faut tout mettre en œuvre pour identifier les cédants et les accompagner, avec les repreneurs potentiels, dans le projet de transmission, notamment dans le cadre d'un guichet unique Transmission/Installation. Il faut aussi développer la formation des agriculteurs pour qu'ils puissent faire face aux exigences agronomiques, sociales, commerciales, sanitaires ou environnementales d'aujourd'hui. Il faut enfin redonner une meilleure visibilité aux opportunités offertes par les carrières agricoles et de la désirabilité aux métiers qui les composent. Le renouvellement des générations dépend des chefs d'exploitations, de leurs salariés et de tous ceux qui travaillent pour les services nécessaires à la bonne marche d'une exploitation agricole. Tous ces métiers sont encore trop mal connus.

Enfin, la troisième priorité, que l'on retrouve en filigrane tout au long de ce texte, c'est la capacité de l'agriculture à s'adapter au changement climatique et d'offrir des solutions innovantes pour réduire l'empreinte carbone de toutes nos activités de production et de consommation. C'est une attente forte de la société à laquelle le secteur agricole s'est engagé à répondre mais qui nécessite un accompagnement spécifique. En ce sens, nous soutenons fortement le plan d'investissement pluriannuel préconisé dans l'avis dans un souci de cohérence avec des politiques publiques en faveur d'une alimentation saine, sûre, durable et accessible à tous.

Ce pacte ne peut se concevoir que dans une dimension européenne forte, reposant sur une politique agricole et alimentaire réellement commune, que l'avis recommande dans sa préconisation n° 1 et sur la lutte contre toutes les formes de dumping social et environnemental que ce soit au sein de l'Union européenne que de la part des pays tiers.

L'avis en tient compte, notamment dans sa préconisation n° 2 sur l'opposabilité des clauses sociales et environnementales dans les accords de commerce.

Il nous semblait important de souligner également les spécificités des outre-mer ; nous nous félicitons de la contribution portée par la délégation outre-mer qui permet de faire ressortir quelques problématiques spécifiques à ces territoires : le développement de l'alimentation locale et l'accompagnement à la diversification.

Nous partageons l'ambition de cet avis qui est de resserrer les liens entre l'agriculture et la société autour d'un de ses biens les plus précieux : notre alimentation.

Le groupe a voté pour.

Alternatives sociales et écologiques

La transformation du système agricole et alimentaire est une nécessité. Cet avis aborde avec lucidité les maux engendrés par un demi-siècle de politiques tournées vers le productivisme ayant conduit à un fort déclin de la population paysanne, et à des impacts négatifs sur l'environnement et la santé. Ce changement - qui doit être structurel - doit nous permettre de répondre à ces défis environnementaux, sociaux et économiques et nous garantir une alimentation de qualité.

Cette transition implique la définition d'une ligne claire, d'un plan qui donne de la visibilité aux différents acteurs afin que ces derniers puissent s'orienter vers une agriculture nourricière, qui permet de vivre dignement de son travail et qui soit source de vitalité pour les territoires.

Elle doit aussi être attractive afin de faciliter non seulement le renouvellement des générations de paysannes et paysans mais aussi d'attirer des travailleurs et travailleuses agricoles.

Nous saluons la préconisation 1 demandant l'intégration de la question alimentaire dans la PAC en la reliant au concept d'Une seule santé. Cependant nous réitérons le fait que cette préconisation aurait pu être renforcée en demandant une réforme effective et profonde de la PAC afin de satisfaire aux ambitions de ce pacte agricole.

Une planification en cohérence avec une ambitieuse future SNANC, comme le prévoit la préconisation 4, est nécessaire pour donner de la visibilité aux différents acteurs. De même, l'opposabilité et la conditionnalité des clauses sociales et environnementales dans les accords internationaux est une évidence si nous voulons protéger notre système agricole et alimentaire tout en garantissant un haut niveau d'ambition mondiale.

D'autre part, bien que l'on constate la disparition de 200 fermes et autant d'emplois par semaine, de nombreux jeunes et moins jeunes souhaitent s'installer en agriculture mais font face à de nombreux obstacles, dont l'accès au foncier. La préconisation 7 encourageant les solutions collectives en matière de foncier permet d'y répondre.

Enfin, la préconisation 13 appelant à s'appuyer sur le levier de l'alimentation hors domicile pour appliquer effectivement la loi Egalim et pérenniser et généraliser le dispositif de tarification sociale des cantines sont des mesures vertueuses tant du point de vue environnemental que social.

Notre groupe approuve également les préconisations émises par la délégation aux Outre-mer et en particulier l'augmentation de la part du Posei destiné à la diversification agricole pour répondre aux besoins locaux.

Artisanat et Professions libérales

La crise sanitaire, puis la guerre en Ukraine, avec le constat de tensions sur certains approvisionnements, ont mis en lumière la question de notre souveraineté alimentaire. Ce n'est cependant pas un problème conjoncturel, mais bien le résultat d'une évolution progressive et continue : la dépendance alimentaire de la France ne cesse de s'aggraver. C'est notamment le cas sur les fruits et légumes ou encore la volaille.

Il serait irréaliste de croire que seule la production nationale doit répondre à la diversité des attentes et besoins de nos concitoyens, l'enjeu de souveraineté alimentaire visant d'abord à sécuriser nos approvisionnements, comme le CESE l'a rappelé dans un avis récent. Pour autant, il faut s'inquiéter de perdre d'année en année des capacités de production dans notre pays, notamment dans les filières précitées.

Les causes sont multiples : une agriculture pas assez compétitive face à ses concurrents étrangers et qui n'attire plus les nouvelles générations ; une agriculture qui doit investir pour répondre aux enjeux environnementaux, alors que ses débouchés commerciaux ne lui en donnent pas suffisamment les moyens ; une agriculture dont la rentabilité est aussi fragilisée par un accroissement des aléas liés au changement climatique.

Si l'on ne veut pas que notre agriculture suive le même chemin que celui qu'a connu l'industrie, il faut réagir en se mettant au clair sur ce que la société dans son ensemble attend de ce secteur et sur les moyens de répondre aux objectifs qui seront ainsi fixés.

Pour sa contribution au futur Pacte agricole, l'avis dessine un chemin autour de 3 axes que nous approuvons : d'abord, reprendre en mains notre alimentation notamment en luttant contre les distorsions de concurrence ; ensuite, attirer de nouveaux actifs en accompagnant mieux les porteurs de projet et en valorisant les métiers de toute la filière alimentaire ; enfin, resserrer les liens entre l'agriculture et la société, en renforçant la traçabilité des produits et en rappelant toute la diversité des apports de notre agriculture.

Notre groupe entend mettre l'accent sur certains points :

Il est crucial de reconsidérer la place et le rôle des activités agricoles, comme des autres acteurs de la filière alimentaire, dans notre pays. Car l'alimentation joue un rôle essentiel pour notre santé comme dans notre vie sociale. L'enjeu est donc d'assurer à tous l'accès à une alimentation saine et variée, mais aussi de préserver le modèle alimentaire français qui fait la fierté de nos concitoyens et qui reste encore un étendard à l'étranger.

A ce titre, il importe à la fois que le secteur soit en mesure de répondre aux attentes actuelles de la société et qu'il soit accompagné en ce sens par les politiques publiques, notamment pour engager les évolutions nécessaires dans ses méthodes et choix de production.

Mais il faut aussi que, de leur côté, les citoyens soient cohérents dans leurs comportements, car si les sondages montrent un soutien fort en faveur des produits français, les achats s'orientent souvent vers les produits importés moins chers. Il est normal de surveiller le coût de son panier ; néanmoins, soulignons qu'on peut aussi acheter moins mais mieux, et, pour certains, faire des économies en réduisant le gaspillage alimentaire.

Nous voulons par ailleurs, rappeler le rôle jamais démenti des entreprises alimentaires de proximité - artisans, commerçants comme restaurateurs - dans la valorisation des produits français et locaux en particulier, et donc dans leur soutien au secteur agricole.

A ce titre, il nous semble important, comme le propose l'avis, que tous ces acteurs soient pleinement parties prenantes des projets alimentaires territoriaux.

Nous approuvons également l'objectif de mobiliser tous les outils permettant de valoriser les productions françaises : mieux identifier et faire connaître les labels certifiés, mais aussi assurer la pleine application de la loi sur le pourcentage de produits locaux en restauration collective. Encourager la restauration commerciale à indiquer l'origine des produits comme leur mode de conservation, est un autre levier à explorer, sachant que des démarches volontaires existent déjà en ce sens.

Enfin, nous voulons souligner un préalable essentiel pour l'avenir des productions agricoles et de la filière alimentaire : celui d'avancer résolument contre les distorsions de concurrence au niveau intra-européen, comme dans le cadre des accords de commerce internationaux. Nous soutenons les préconisations de l'avis sur ces questions.

Le groupe Artisanat et Professions libérales a voté l'avis.

Associations, Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse

Depuis les dernières décennies nous assistons à la fois à la chute du nombre d'agriculteurs et d'agricultrices dans notre pays et à la dégradation de notre environnement.

Les politiques agricoles de soutien à la production et les politiques d'aménagement rural depuis l'après guerre n'ont permis :

- ni d'assurer des modèles de transmission amenant à la possibilité d'un renouvellement des générations ;
- ni de répondre aux enjeux de régénération des écosystèmes pour préserver une terre habitable ;
- ni de permettre l'accès global à une alimentation de qualité et choisie.

Ne nous trompons pas de débat. Dire que notre modèle agricole doit changer ne revient pas à mettre la seule responsabilité ou capacité de changement sur le dos de celles et ceux qui font. Nous parlons bien de pacte agricole, les rats des villes avec les rats des champs, parce que penser la société n'est pas l'apanage de quelques-uns, il en va de même lorsqu'il s'agit d'agriculture.

Des choix politiques ont été fait, d'autres peuvent advenir.

La présence des agriculteurs et agricultrices est indispensable au bon fonctionnement de notre société, ils sont garants de notre sécurité alimentaire, et participent directement à la prise de soin et la préservation des dynamiques rurales. Laissés pour compte dans un système globalisé où le profit économique prévaut sur un certain nombre d'équilibres quant à la production et l'exploitation du vivant, nous n'avons pas pris la mesure du besoin de protection et de soutien des modèles agricoles permettant d'assurer l'habitabilité de la planète et notre santé. Pis encore, nous avons encouragé des fonctionnements intenable tant sur le plan social, qu'écologique.

Même si ces déclarations ont déclenché quelques hoquets en commission, nos groupes ne cesseront jamais de le dire : nous sommes entrés dans une 6^e extinction de masse et avons franchi 7 des 8 lignes rouges conduisant notre planète à devenir en partie inhabitable. Nous n'avons pas d'autres choix que celui de faire face à ces défis sans se raconter des fables. L'agroécologie n'est plus une option, elle est une nécessité.

Nos forêts s'étendent, pour autant leur santé globale est catastrophique, la mortalité des arbres a doublé en seulement cinq ans. Pire encore, en 2020, seulement 7,5 % de nos émissions de CO₂ nationales ont été absorbées par nos forêts, c'est deux fois moins qu'il y a 10 ans.

L'agriculture n'est pas la seule responsable de la dégradation de notre environnement, mais parce qu'elle en constitue une part non négligeable, elle doit faire partie intégrante de la solution, être pensée et soutenue en tant que telle. C'est pourquoi nous ne pouvons que soutenir la prohibition au niveau national comme au niveau européen de nombreux intrants chimiques pour accéder progressivement à une agriculture respectueuse de l'environnement. Ceci ne pourra pas se faire sans la mise en place d'une concurrence plus équitable, qui doit notamment passer par des standards sociaux équivalents dans l'ensemble de l'UE (préconisation 3).

Ce Pacte ne servira à rien s'il n'est pas accompagné d'une réforme en profondeur de la PAC. A plusieurs reprises lors des discussions en commission, certains nous ont renvoyé vers elle. Nous les prenons au mot: nous sommes prêtes et prêts à travailler ici, au CESE, sur une réforme permettant de passer d'une conditionnalité des aides à la production en faveur de l'environnement, à une véritable valorisation et préservation du patrimoine naturel et des services écosystémiques.

Une rémunération plus juste des travailleurs et travailleuses de la filière agricole, tout en assurant un accès aux citoyens et citoyennes à une alimentation choisie, respectueuse de la santé humaine et des écosystèmes : voilà un pacte agricole qui nous conviendrait !

Nous remercions les rapporteurs qui ont dû organiser le rendu de ce travail en très peu de temps, ainsi que les membres de notre commission. Le groupe des associations et des organisations étudiantes et mouvements de jeunesse ont voté favorablement cet avis.

CFDT

Notre société tout entière a, dans les années qui viennent, des défis majeurs à relever et l'agriculture y tient un rôle essentiel.

Lutter contre le dérèglement climatique, préserver notre environnement et la biodiversité, garantir l'accès à une alimentation saine et durable pour tous, concilier enjeux démographiques, sociaux, économiques et géopolitiques dans le cadre d'une santé globale, impliquent que le monde agricole s'adapte pour assurer sa résilience tout en faisant écho aux préoccupations sociétales.

Répondant à une saisine gouvernementale, l'avis met en exergue les conditions indispensables à cette adaptation qui exige un accompagnement fort et cohérent des politiques publiques mais aussi des engagements réciproques de l'ensemble des parties prenantes y compris professionnels du secteur alimentaire, pouvoirs publics et citoyens consommateurs.

Renouveler et former les actifs, exploitantes, exploitants et salariés, garantir une capacité de production de qualité, élever les standards alimentaires, environnementaux et sociaux nationaux et européens, organiser dans les territoires production et circuits alimentaires vertueux, sont autant d'objectifs évoqués dans l'avis et qui conduisent à des préconisations que la CFDT soutient.

Par cet avis, le CESE trace une trajectoire souhaitable pour pérenniser une agriculture attractive et pour faire société autour de notre alimentation et de la transition écologique.

Une future loi d'orientation agricole devra conforter cette trajectoire.

La CFDT a voté favorablement l'avis.

CFTC

La politique agricole, peut-être plus que toute autre politique, nécessite très souvent de concilier les contraires.

Ainsi, saisi par le gouvernement en vue de l'élaboration d'un « *projet de loi d'orientation et d'avenir agricoles* », le CESE est-il invité, dans le cadre d'une concertation nationale, à donner son avis sur la manière de répondre à des défis sociaux et économiques, alimentaires et démographiques, climatiques et environnementaux. Avec pour objectif de réussir la transition agro-écologique, de renforcer la sécurité et la souveraineté alimentaires de notre pays, d'améliorer son attractivité, d'assurer le renouvellement des actifs, de pérenniser les emplois, de préserver la biodiversité. Le tout dans un contexte de crise sanitaire larvée et de guerre...

Prendre en compte toutes ces exigences afin de construire une politique agricole cohérente s'apparentait à « *chercher la quadrature du cercle* ».

La commission et les rapporteurs ont réussi.

La CFTC souscrit au parti pris global retenu par l'avis qui se refuse à relever ces défis uniquement par des mesures techniques, juridiques et budgétaires. Mais qui appelle à « *une prise de conscience des enjeux sociaux et environnementaux* », et à « *un changement de comportements de l'ensemble de la population vis-à-vis de son alimentation et de celles et ceux qui la produisent* » afin « *de faire en sorte que le Pacte entre agriculture et nation constitue un véritable contrat sociétal* ».

La CFTC soutient presque toutes les préconisations, particulièrement la 9, en faveur de la valorisation des filières de formation, et la 10 pour le développement des actions de communication sur les métiers de l'agriculture et de la filière.

En revanche, la CFTC récusé la préconisation 3 qui appelle à la mise en place d'une concurrence au sein de l'UE. Elle préférerait voir les pays de l'Union se mettre au service des populations et coopérer plutôt que de se faire concurrence, même si c'est de manière « équitable » comme le mentionne l'avis.

La CFTC a voté l'avis.

CFE-CGC

Pour débiter cette déclaration, nous adressons nos félicitations et remerciements au président de la commission, à l'administration, aux rapporteurs ainsi qu'à l'ensemble des membres pour la qualité de ces travaux.

L'agriculture en France est confrontée à de nombreux défis majeurs, tant sur le plan climatique, environnemental, économique, alimentaire que social.

Les changements climatiques et les phénomènes météorologiques extrêmes mettent en péril la sécurité alimentaire et la stabilité des récoltes, nécessitant une adaptation et une résilience accrues de la part des agriculteurs. Sur le plan environnemental, la préservation des ressources naturelles, la réduction de l'utilisation des pesticides et des engrais chimiques, ainsi que la protection de la biodiversité sont des enjeux cruciaux pour assurer la durabilité de l'agriculture.

D'un point de vue économique, il est essentiel de trouver un équilibre entre la rentabilité des exploitations agricoles et la juste rémunération des agriculteurs, tout en garantissant des prix abordables pour les consommateurs.

Enfin, les défis sociaux liés à l'agriculture sont nombreux, notamment en termes de conditions de travail, de maintien des exploitations familiales et de transmission des savoirs. Une vision partagée de l'agriculture en 2040 devrait donc prendre en compte ces différents enjeux.

Le groupe CFE-CGC salue particulièrement :

- la préconisation 1 relative à la transformation de la PAC en politique agricole et alimentaire commune (PAAAC), permettant le renforcement de son caractère commun et alimentaire pour l'accès de toutes et tous à une alimentation saine et durable au sein de l'Union européenne ;
- la préconisation 3 relative à la lutte contre le dumping sociale interne à l'Union européenne grâce à une convergence vers des standards sociaux, environnementaux et alimentaires communs ;
- la préconisation 9 relative à la création d'une filière de formation vers des métiers d'excellence et à l'accès à la formation ;

- la préconisation 11 relative au renforcement de la transparence et de la traçabilité sur toute la chaîne alimentaire.

Notre groupe prend également bonne note de la contribution élaborée sur le sujet par la délégation aux Outre-mer du CESE. Annexée à cet avis, cela permet de mieux comprendre certaines de ces spécifications territoriales.

Le groupe CFE-CGC a voté cet avis.

CGT

Cet avis, suite à une saisine gouvernementale sur le pacte agricole, manque clairement d'ambition. C'est pourquoi la CGT s'est abstenue.

En effet, certaines préconisations trouveraient un sens si les rapports de force étaient modifiés amenant un véritable changement de modèle au travers d'un Pacte agricole non assujéti à une domination capitaliste où les intérêts privés et la spéculation restent la règle au détriment des conditions de vie et de travail des travailleurs de la terre, de la population, de l'environnement. Cet avis arrive dans un contexte où les prix alimentaires explosent (+18,6 % en un an), la misère s'accroît.

En effet, nous considérons que les évolutions de la PAC ont détruit pan par pan notre indépendance nationale.

Bien que multiséculaire l'agriculture est toujours une activité singulière. Les décennies de politiques libérales portées et plébiscitées par l'Union européenne et l'entrée de plein pied de l'agriculture, secteur vital, dans l'OMC depuis plus de 20 ans n'ont pas fait progresser la situation alimentaire mondiale, bien au contraire. En effet, la dérégulation et la libéralisation des marchés agricoles poursuivies par l'OMC et les divers traités de libre échange

participent de la spéculation sur les produits agricoles et alimentaires, de la marchandisation et de l'accaparement des terres. Face aux dérèglements climatiques, le monde a besoin de paix, de solidarité, d'un nouvel ordre international fondé sur de nouvelles coopérations mutuellement avantageuses.

L'agriculture française doit être une agriculture productrice, en capacité de répondre aux besoins alimentaires de la population en quantité et en qualité, respectueuse de l'environnement et soucieuse de sauvegarder les ressources naturelles. Cet enjeu nécessite une planification se traduisant par une relocalisation des productions agricoles et des industries alimentaires. La socialisation croissante des activités productives agricoles fonde les conditions objectives d'un nouveau stade de développement d'une société respectant les réalités nationales, intégrant de nouvelles formes collectives de propriété et d'exploitation de la terre, d'utilisation des moyens de production, du travail, permettant la coopération entre producteurs, travailleurs agricoles, salariés ou non. Notre pays doit se ressaisir de la maîtrise de sa politique agricole et alimentaire afin de garantir sa souveraineté et son indépendance en matière alimentaire. La question de l'appropriation sociale et collective d'un secteur aussi vital que nos terres agricoles, notre alimentation aurait du être posée dans cet avis.

CGT-FO

Le groupe FO tient à saluer le travail qui a été fait autour de la construction de cet avis. Des auditions enrichissantes, cadrant bien le sujet et ses enjeux, même si le champ de l'avis n'explore pas totalement tous les aspects de ce dossier. Cet avis en appelle d'autres pour réconcilier la France avec son Agriculture et réciproquement, pour remettre notre outil de production alimentaire et bien plus, au diapason des besoins de la nation et de son peuple, de la transition écologique.

Le groupe FO a voté en faveur de cet avis parce qu'il est utile. Nous soutenons pleinement la recommandation qui suggère de transformer la Politique agricole commune, PAC en Politique agricole et de l'alimentation commune, PAAC.

Cet avis fait une large place à la dimension sociale, humaine et sociétale de notre agriculture.

Les recommandations sur la GEPEC, la valorisation des parcours et l'introduction de clause sociale dans les contrats commerciaux sont nécessaires. Comme il est nécessaire de promouvoir un modèle soutenable respectueux de l'écologie, de la biodiversité et économiquement viable. FO porte cette vision et par opposition ne promeut pas une approche théorique qui conduit à renvoyer hors les frontières la production de notre alimentation dans des conditions sur lesquelles nous fermerions les yeux.

Coopération

L'agriculture française est en mutation constante depuis la fin de la seconde guerre mondiale.

Le contrat d'après-guerre de produire quantité et qualité a été tenu avec des politiques publiques fortes qui ont permis l'augmentation de la productivité et ont profondément transformé la physionomie du monde agricole.

Au cœur de notre sécurité et de notre souveraineté alimentaires, notre agriculture et ses métiers sont confrontés à de nouveaux défis : climatiques et environnementaux, mais aussi économiques et alimentaires ainsi que sociodémographiques.

Cet avis propose des orientations pour un nouveau Pacte avec la société afin de permettre à toutes et tous d'accéder à une alimentation de qualité, saine et durable.

En accord avec toutes les Préconisations, nous souhaitons mettre l'accent sur ce qui nous semble impératif pour réussir ce Pacte.

En effet, le monde agricole ne pourra pas relever les défis auxquels il est confronté sans le soutien de tous et l'adhésion des agriculteurs qui doivent retrouver la fierté de leurs métiers et une juste rémunération de leur travail.

Or, force est de constater que le dialogue entre les agriculteurs et le reste de la société est souvent complexe et parfois tendu.

A en croire certains, les agriculteurs dont la mission essentielle est d'être sur leur exploitation, doivent aujourd'hui devenir plus propres et moins chers, plus diversifiés et répondre à des exigences administratives nombreuses et complexes. Le tout sous le regard critique d'une société qui n'est pas avare d'injonctions parfois contradictoires.

C'est sans aucun doute en développant et en systématisant le rapprochement entre consommateurs et agriculteurs que l'on parviendra à une salvatrice réconciliation qui passe par la prise en compte des attentes des premiers et des contraintes techniques et économiques des seconds.

C'est bien collectivement que l'on réussira car on ne peut envisager sérieusement, d'un côté, une agriculture française sans agriculteurs et, de l'autre, une rupture totale entre les agriculteurs et le reste de la société.

C'est bien le sens de cet avis.

Notre groupe l'a voté favorablement.

Entreprises

Fruit d'une longue histoire, la politique agricole évolue pour s'adapter au changement climatique et à l'évolution des modes de consommation. Ce changement de paradigme induit pour les agriculteurs des transformations profondes de leurs modèle économique, de leur outil de production et de la totalité de la chaîne de valeur qui va du producteur au consommateur. Ce dernier devient, en quelque sorte, un arbitre, voire un juge des méthodes de production acceptables. De l'autre côté le climat et ses contraintes fragilisent les agriculteurs confrontés à des crises écologiques (sécheresse, gel, tempêtes...) et à leurs conséquences économiques. L'agriculture française doit se réinventer au travers d'un pacte qui est une chance pour essayer de réconcilier des positions antagonistes, tout en continuant de s'inscrire dans une logique européenne.

Le groupe Entreprises partage de nombreuses préoccupations avec le monde agricole. Les objectifs de rentabilité, de préservation des ressources, de satisfaction des clients, d'orientation et de formation des ressources humaines, d'installation et

de transmission des exploitations, d'innovation et d'investissement sont autant d'étapes bien connues des entreprises. Il approuve les trois axes choisis pour décliner ce nouveau pacte entre l'agriculture et la société. Tout d'abord, il apparaît indispensable de renforcer la dimension alimentaire de la PAC pour assurer notre souveraineté alimentaire dans des coûts soutenables pour tous, producteur, distributeurs et consommateurs et dans le respect des règles de concurrence. Produire au plus près des consommateurs et rendre accessible à tous une alimentation saine et durable devient un enjeu prioritaire. C'est pourquoi le mécanisme de la contractualisation est un levier fort de réussite. Le groupe Entreprises formule néanmoins des réserves sur la préconisation 5 du présent avis : si une meilleure contractualisation entre producteurs, distributeurs et transformateurs est souhaitable, le rôle des inter professions doit être avant tout de valoriser les filières et de développer des projets communs (décarbonation, alimentation...). Cependant il serait contraire d'en discuter les prix en application du droit européen.

Il faut remettre la production d'une alimentation saine et durable au cœur du système. Pour le groupe Entreprises le niveau territorial est le bon échelon pour rapprocher tous les acteurs concernés. Il convient de s'appuyer davantage sur les collectivités territoriales pour traiter au plus près des terroirs les problèmes qui se posent. Seule cette agilité permettra d'appréhender les spécificités de chaque production végétale, animale et d'adapter

les besoins des populations aux ressources alimentaires. Le groupe des entreprises soutient notamment la préconisation 6 qui vise à systématiser les Projets Alimentaires Territoriaux (PAT) avec les différentes parties prenantes.

Ensuite attirer de nouveaux actifs et maintenir un tissu d'exploitation agricole suffisant sur le territoire est un défi majeur face à la diminution drastique du nombre d'exploitation. Des passerelles entre entreprises et monde agricole devraient faciliter les changements de carrières et les nouvelles vocations. Surtout, la problématique de la transmission des exploitations agricoles devient essentielle avec l'accroissement du nombre de cessation d'activité. Des questions bien connues des chefs d'entreprises sont posées. Comment créer du lien entre cédants et repreneurs le plus tôt possible ? Comment accompagner le cédant pour que son outil reste productif ? Les enjeux auquel fait face le monde agricole sont multiples : aider les cédants face à la transition écologique, énergétique, au changement climatique, et les amener à projeter leur exploitation dans le futur, avec des enjeux de durabilité mais aussi de performance économique. Il est aussi nécessaire d'accompagner les potentiels repreneurs, qui ne sont plus toujours issus du milieu agricole. Dans ce contexte, la formation initiale mais surtout continue est un levier indispensable pour accompagner des porteurs de projets hors cadre agricole et le groupe soutient les préconisations faites en ce sens.

Enfin, il faut bien sûr resserrer les liens entre l'agriculture et la société, et de façon plus globale entre le monde économique et les consommateurs. Il s'agit de mieux faire comprendre les liens qui existent entre les agents économiques et la création d'emplois, entre le paiement de charges par ces derniers et la fonction redistributive de l'impôt dans la société. Cela appelle une prise de conscience de tous afin de permettre l'émergence et la réussite de ce nouveau contrat social. Le groupe Entreprises salue l'ambition des orientations proposées pour ce pacte et a voté ce texte.

Environnement et nature

Un modèle qui ne serait plus financé à hauteur de 6,7 milliards d'euros par an, par des subventions publiques jugées néfastes pour la biodiversité, par l'inspection générale des finances ?

Un modèle agricole qui ne serait plus identifié par les scientifiques comme responsable de la disparition de 800 millions d'oiseaux depuis 40 ans et de 80 % des insectes en Europe ?

Un modèle agricole qui ne serait plus à l'origine de la disparition de 23 500 km de haies par an depuis 2017 ?

Un modèle agricole qui considère prioritaire l'enjeu du bien-être des agricultrices et agriculteurs.

Finalement, sommes-nous trop utopistes de penser qu'un jour notre agriculture ne sera plus à l'origine de la disparition du vivant dont elle dépend pourtant intrinsèquement ?

Opérer un réel virage devient de moins en moins optionnel, au risque de compromettre notre capacité à nous nourrir demain. Notre vision de l'agriculture n'a jamais été aussi concrète et réaliste : Ce que nous défendons est un AUTRE modèle agricole dominant

qui a réussi à dépasser une vision court-termiste basée sur la seule réponse technologique, au profit d'une agriculture fondée sur l'agronomie et l'écologie (grâce à la réappropriation des connaissances et savoirs faire des paysans). Ce modèle, à même de construire un avenir durable et équitable pour tous, est un système agroécologique répondant aux demandes élaborées collectivement et démocratiquement par les citoyens/consommateurs et les paysannes/paysans, respectueux de la santé et du bien-être animal, et fournissant une production alimentaire diversifiée, de qualité ainsi que des services environnementaux, sociaux et économiques aux territoires qu'ils font vivre. Ce modèle, qui apporterait une réelle qualité de vie aux agriculteurs, reconnaît également la multifonctionnalité de l'agriculture, et rémunère équitablement les paysans pour les services qu'ils rendent à la société.

Enfin, au sein de ce système, les filières sont raccourcies et relocalisées à des échelles pertinentes, favorisant leur autonomie alimentaire, l'emploi rural, la déspecialisation des territoires au profit d'un redéploiement de la polyculture élevage en plein air, dont les mutations auront permis d'accompagner la nécessaire diminution de la consommation des protéines animales. Les relations commerciales Nord-Sud sont rééquilibrées pour permettre aux filières locales de se développer et pour conditionner les importations de produits du Sud à une juste rémunération des paysan.ne.s et aux pratiques agroécologiques.

Politique agricole commune, Loi d'orientation agricole, Stratégie nationale Biodiversité, Stratégie nationale Bas Carbone, planification écologique, déclinaisons du pacte vert européen : ce ne sont pourtant pas les outils et les politiques agricoles qui manquent pour enclencher

cette rupture indispensable, mais plutôt le courage et la cohérence des pouvoirs publics pour en faire une pierre angulaire de la transformation de notre modèle agricole actuellement à bout de souffle.

Nous espérons que cet avis sera une manière d'y contribuer ! Merci Franck, merci Christophe, le groupe Environnement et nature a voté cet avis.

Familles

L'avenir de l'agriculture française repose en partie sur le relais qui sera pris par les nouvelles générations d'agriculteurs et agricultrices et ce défi doit être accompagné pour garantir sécurité et souveraineté alimentaire. Il en va de la qualité de notre alimentation, de sa relocalisation, de l'aménagement de nos territoires, du maintien de l'emploi et de la vitalité des zones rurales par le maintien des services, pour le mieux vivre des familles. Aussi l'agriculteur doit pouvoir tirer un revenu lui permettant d'exercer son activité, d'investir dans son exploitation et de faire vivre sa famille confortablement.

Le présent avis trace la voie pour que la population française renoue avec son passé agricole et retrouve la confiance dans les produits qu'elle consomme au travers d'un pacte agricole ambitieux.

L'alimentation est un système complexe dépassant la seule satisfaction des besoins nutritionnels : elle est profondément culturelle, elle touche à la consommation de masse et comporte des enjeux environnementaux, sociaux,

économiques et locaux. La question alimentaire se trouve à la croisée de choix individuels à l'échelle du groupe familial et de la grande variété d'acteurs depuis la production, la transformation jusqu'au consommateur. L'avis fait le pari de l'ancrage à l'échelle du territoire par la systématisation des Projets alimentaires territoriaux. Le groupe Familles partage cette approche et souligne le levier d'action touchant au consommateur, à l'éducation alimentaire à tous les âges de la vie : le consommateur-citoyen est un promoteur de changement.

Concernant l'installation et la formation des repreneurs, le groupe regrette que l'avis n'insiste pas sur l'exigence du niveau de formation. Le métier d'agriculteur touche à de multiples dimensions, agronomique, économique, logistique, nécessitant un niveau supérieur de qualification pour la réussite de l'installation. Le groupe Familles a voté l'avis.

Non-Inscrits

Je voudrais tout d'abord féliciter les deux rapporteurs et les administrateurs de la commission pour leur patience face à un exercice de haut vol en répondant à la saisine gouvernementale sur le pacte agricole, révélatrice du « en même temps » Jupitérien.

Pour ceux qui ont de la mémoire, longtemps l'agriculture française fut reconnue et valorisée. Elle constituait un des fleurons de notre économie nationale révélant ainsi la richesse de nos terroirs et surtout des hommes et de femmes qui l'incarnaient en travaillant. La société française apaisée, repue, exprimait

alors sa gratitude. Elle conservait encore un lien de parenté avec ceux qui remplissaient le contrat ambitieux de la nourrir. Désormais ce lien s'est rompu, et la société est fracturée.

Le climat anxio-gène, entretenu à souhait sur la question environnementale, reléguant l'économie en deuxième plan, a fait son œuvre. Le productivisme agricole, et dans son sillage l'emploi des phytosanitaires, des engrais, des retenues d'eau sont vilipendés en permanence, avec le concours d'une désinformation, toujours anxio-gène.

Je le dis, l'agriculture n'est pas désincarnée. Car ce sont des hommes et des femmes, frappés d'anathème, traités de pollueurs et d'empoisonneurs, qui continuent à produire pour vous nourrir. Le mépris de classe, affiché sans complexes à travers des demandes environnementales, souvent exorbitantes, parachève le tableau.

L'instance du CESE nous permet de faire valoir nos points de vue souvent divergents, je ne souhaite pas édulcorer le mien. La capacité d'adaptation du monde agricole trouve ici ses limites. Si le mot dignité a un sens, il devrait conduire notre réflexion en ayant soin de préserver le bien-être des agriculteurs avant toute autre considération.

Concernant l'avis des rapporteurs, nombre de préconisations mettent l'accent sur le besoin de cohérence des politiques publiques, et c'est heureux ! Cependant, le succès de ce pacte, de ce contrat social, nécessite au préalable le retour à l'apaisement et au bon sens.

Pour attirer de nouveaux actifs, pour maintenir ceux en activité, pour donner un souffle nouveau à l'agriculture française ou plus exactement permettre aux agriculteurs de respirer, il est vital de s'affranchir de la vision dogmatique environnementaliste qui obère la réalité économique.

Nous, agriculteurs, n'avons pas à rougir de notre agriculture. Encore faut-il que nous l'affirmions sans complexes et avec dignité.

Le groupe des Non-inscrits n'a pas adopté de position commune sur le vote.

Outre-mer

La crise sanitaire que nous avons traversée récemment nous a rappelé combien l'agriculture avait un rôle de pilier dans la société française. Elle a aussi révélé l'insuffisante production locale de denrées alimentaires et la dépendance de certaines régions envers l'import.

Dans les Outre-mer, cette crise sanitaire et les conséquences de la guerre en Ukraine, ont un effet de loupe sur notre dépendance du fait du poids des importations dans nos économies.

Les enjeux de l'alimentation dans nos territoires se posent à la fois en termes quantitatifs, structurels que conjoncturels. Singulièrement, les agricultures ultramarines souffrent de difficultés liées à la taille des exploitations agricoles, à la forte concurrence en provenance des pays des ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique), au déficit de diversification et de structuration des filières.

Ces territoires ont aussi privilégié les cultures traditionnelles, piliers de l'économie. Indéniablement, la filière banane, canne, sucre, rhum et bagasse représente un atout essentiel dans la balance commerciale ultramarine. De plus, l'agriculture dans son ensemble représente entre 1,7 % et 4,4 % du PIB selon les régions et jusqu'à 7 % de l'emploi alors que l'agroalimentaire est le premier employeur industriel.

Néanmoins, aujourd'hui, les Outre-mer doivent répondre prioritairement aux enjeux prioritaires de diversification mais surtout de structuration des filières animales et végétales.

Les défis à relever ont été posés par plusieurs politiques publiques notamment par les États Généraux de l'Alimentation, la loi EGalim, les Assises des Outre-mer ou encore les objectifs Trajectoire Outre-mer 5.0

Comme le rappel, la contribution de la Délégation aux Outre-mer, l'ambition dans nos territoires consiste à concilier compétitivité agricole, performance environnementale et aménagement du territoire, mais ces mutations ne se décrètent pas. Elles doivent se faire progressivement en tenant compte de la fragilité économique de nos agriculteurs et des difficultés quotidiennes qu'ils doivent affronter.

Toutefois, sans être contradictoire, ces plans et projets se succèdent aussi rapidement que les Gouvernements. Souvent les politiques publiques des uns annihilent ceux des autres.

Le Pacte agricole que souhaite le Gouvernement doit répondre pour les Outre-mer au triptyque :

- d'impulser la diversification agricole pour aller vers davantage d'autosuffisance alimentaire en approvisionnant les marchés locaux en produits frais ;

- poursuivre la diminution considérable d'intrants pour éviter la pollution des sols. Cette nouvelle approche suppose des efforts de recherche et développement répondant ainsi au souci de modernisation et de sécurité alimentaire indispensable pour les populations;
- résoudre les enjeux qui restent à régler comme la question du foncier agricole, le statut des agriculteurs, l'installation des plus jeunes d'entre eux.

Cependant, cette stratégie exige surtout une véritable décision politique de réorienter les aides notamment la part du POSEI consacrée aux filières de diversification.

Le groupe des Outre-mer a voté l'avis.

Santé et citoyenneté

Le secteur de l'agriculture est en pleine mutation. Si l'objectif premier de son activité, nourrir les femmes et les hommes, demeure, la façon de produire évolue face aux attentes de la société et pour répondre aux enjeux liés à l'environnement, à la préservation des ressources naturelles et à l'urgence climatique.

Le CESE porte ici sa vision d'un Pacte entre la Nation et son agriculture, cherchant à concilier social, sociétal, environnemental et économique.

Une alimentation accessible à toutes et tous, saine et durable représente, pour notre groupe, un axe prioritaire.

L'alimentation comme déterminant de la santé est une préoccupation majeure. L'approche "One Health", préconisée dans l'avis, doit ainsi être prise en compte pour répondre aux enjeux de santé et environnementaux.

Par ailleurs, les conséquences continues des effets de l'inflation et de la crise sanitaire ont amplifié la précarité alimentaire des plus vulnérables. Ainsi, pour la Croix Rouge française, c'est 22 % de personnes accompagnées supplémentaires dont plus de 30 % sont des enfants de moins de 15 ans. Le groupe Santé et citoyenneté alerte, comme d'autres, sur cette situation inquiétante, alors même que l'on craint une pénurie de produits alimentaires.

Comme le souligne l'avis, la restauration collective doit aussi jouer un rôle dans la lutte contre la précarité alimentaire. Elle doit également améliorer la qualité de son offre tout particulièrement au sein des établissements de soins auprès de publics fragilisés.

Les attentes des consommatrices et consommateurs en termes d'information, de garanties sanitaires et environnementales et de traçabilité sur l'ensemble de la chaîne alimentaire n'ont jamais été aussi fortes, et le secteur agricole doit y répondre.

Pour cela, il faut sortir d'une approche cloisonnée et mettre en place une démocratie alimentaire aujourd'hui sollicitée par les citoyennes et les citoyens. Les Projets alimentaires territoriaux qui s'inscrivent dans des logiques environnementales, sociales et économiques et rassemblent les acteurs locaux (ESS, collectivités, agriculteurs, recherche et entreprises) doivent ainsi être renforcés et généralisés.

Enfin, l'agriculture, c'est aussi des femmes et des hommes qu'il faut soutenir et encourager face aux difficultés d'installations et aux conditions d'exercice et de rémunération. Longtemps complètement invisibilisées, la place des femmes, même si elles bénéficient aujourd'hui d'une plus juste reconnaissance, peine encore à s'affirmer.

Le groupe Santé et citoyenneté partage l'ambition de cet avis et espère qu'il servira à la construction de la future loi d'orientation et d'avenir agricole.

UNSA

Les défis auxquels notre société est confrontée sont multiples et dépendants entre eux. Aussi, en matière agricole, il est impératif de concilier les transformations climatiques, énergétiques mais aussi économiques et alimentaires, tout en permettant une préservation de la biodiversité.

Ces impératifs ne doivent pas être opposés mais sont les conditions de notre souveraineté alimentaire.

C'est dans ce cadre que doit s'inscrire le nouveau pacte, permettant une nouvelle transformation du monde agricole. Héritier d'un modèle d'après-guerre, nécessaire lors la mise en place mais aujourd'hui confronté aux limites du modèle productiviste et à la raréfaction des ressources (sol, eau, biomasse...), que la technologie seule ne résoudra pas.

Aussi, il nous faut faire mieux avec moins, moins d'eau, moins d'intrants, mais aussi faire mieux avec plus, plus d'emplois, plus de productions diversifiées sur le territoire, plus d'exploitations aussi.

On mesure alors que ces enjeux sont immenses et que la mise en œuvre des recommandations passera par une mobilisation de tous les acteurs.

L'UNSA soutient particulièrement la préconisation 4 visant à élaborer un plan d'accompagnement à 10 ans visant à mettre en œuvre la future Stratégie nationale de l'Alimentation, de la Nutrition et du Climat. Cela devra passer par un renforcement des effectifs des ministères concernés, afin de garantir la bonne mise en œuvre de ce plan, de manière équitable sur tout le territoire.

L'UNSA soutient aussi la préconisation 9 sur la formation, initiale et continue, rappelant la nécessité d'une grande interdisciplinarité et d'une recherche respectueuse de l'environnement.

Enfin, l'UNSA attire l'attention sur l'impérieuse nécessité de défendre les droits des travailleuses et des travailleurs étrangers et de garantir que leur travail soit reconnu et respecté, comme celui de l'ensemble des travailleuses et travailleurs du monde agricole.

Scrutin

**Scrutin sur l'ensemble de l'avis.
Le CESE a adopté.**

**Nombre de votantes
et de votants : 116**

Pour : 103

Contre : 0

Abstentions : 13

Ont voté pour : 103

GROUPE	COMPOSITION
Agriculture	M. Biès-Péré, Mme Blin, MM. Coué, Dagès, Durand, Férey, Mme Fournier, M. Gangneron, Mmes Lion, Pisani, Sellier.
Alternatives sociales et écologiques	Mme Groison, M. Le Queau, Mme Orain.
Artisanat et Professions libérales	MM. Anract, Chassang, Guihard, Mmes Munoz, Niakaté, M. Repon.
Associations	Mme Belhaddad, MM. Boivin, Deschamps, Mmes Doresse Dewas, Le Fur, M. Miribel, Mmes Martel, Monnier, Thoury.
CFDT	M. Aonzo, Mmes Blancard, Caillet, Duboc, MM. Guihéneuf, Lautridou, Mariani, Mmes Meyling, Pajarès y Sanchez, M. Tivierge.
CFE-CGC	Mmes Biarnaix-Roche, Gayte, MM. Nicoud, Souami.
CFTC	Mmes Chatain, Coton, MM. Heitz, Lecomte.
CGT-FO	Mmes Clioq, Marot, Veitl.
Coopération	MM. Grison, Landriot, Mugnier.

Entreprises	MM. Asselin, Blachier, Brunet, Mme Couderc, M. Creysse, Mme Dubrac, M. Goguet, Mme Guerniou, MM. Kling, Moisselin, Mme Pauzat, M. Ruchenstain, Mmes Ruin, Salvadoretti, Tome-Gertheinrichs, Ullern, MM. Vermot Desroches, Vidor.
Environnement et nature	M. Beauvais, Mme Claveirole, MM. Gatet, Lesaffre, Mmes Marsaud, Martinie-Cousty, Ostria, Rattez, M. Richard, Mme Van Den Broeck.
Familles	Mme Balducci, MM. Desbrosses, Erbs, Mme Gariel, M. Marmier, Mme Picardat.
Non-inscrits	Mme Beaufls, MM. Breton, Joseph, Noël.
Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse	M. Eyriey, Mme Hamel, M. Occansey.
Outre-mer	M. Leung, Mme Mouhoussoune, M. Yan.
Santé et Citoyenneté	Mme Joseph, M. Raymond.
UNSA	Mme Arav, MM. Darwane, Truffat, Mme Vignau.

Se sont abstenu.e.s : 13

GROUPE	COMPOSITION
Agir autrement pour l'innovation sociale et environnementale	Mme Djouadi, MM. El Jarroudi, Hammouche, Levy-Waitz, Mmes Roux de Bezieux, Tutenuit.
CGT	Mmes Bordenave, Chay, Gallet, M. Garcia, Mme Garreta, M. Naton.
Non-inscrits	M. Pouget.

Annexes

1

Composition de la commission Territoires, agriculture et alimentation à la date du vote

Président

Henri BIÈS-PÉRÉ

Vice-présidents

Cécile CLAVEIROLE
Jean-Louis JOSEPH

Agir autrement pour l'innovation sociale et environnementale

Patrick LEVY WAITZ

Agriculture

Henri BIÈS-PÉRÉ, Catherine LION, Florence SELLIER, Anne-Claire VIAL

Alternatives sociales et écologiques

Marie-Noëlle ORAIN

Artisanat et

Professions libérales

Joël FOURNY
Jean-François GUIHARD

Associations

Marie-Amélie LE FUR

C.F.D.T

Monique GRESSET-BOURGEOIS
Sébastien MARIANI
Franck TIVIERGE

C.F.E.-C.G.C.

Véronique BIARNAIX-ROCHE

C.G.T.

Gilles FOURNEL
Anne GARRETA

C.G.T.-F.O.

Alain ANDRÉ
Dominique DELAVEAU

Coopération

Christophe GRISON
Olivier MUGNIER

Entreprises

Bruno CAVAGNÉ
Didier GARDINAL
Olivier SALLERON

Environnement et Nature

Cécile CLAVEIROLE
Cécile OSTRIA
Pauline RATTEZ

Familles

Dominique MARMIER

Non-inscrits

Bernard BRETON
Jean-Louis JOSEPH
Alain POUGET

Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse

Agathe HAMEL

Outre-mer

Yannick CAMBRAY

2

Listes des personnes auditionnées et rencontrées

Personnes auditionnées

M. ALLIOT Christophe

Bureau LeBASIC

M. ANDRAULT Olivier

Chargé de mission UFC Que Choisir

M. ARCOUCEL Jean-Pierre

Agriculteur, Président de Coopérative,
Coopération Agricole d'Occitanie

M. COURGEAU Mathieu

Éleveur et co-président Collectif Nourrir

M. DROMIGNY Sébastien

Agriculteur, Maire de Saint-Just en Brie,
Conseiller Régional

M. GRANIER Benoit

Responsable alimentation RAC Collectif
Nourrir

Mme HÉBEL Pascale

Directrice associée Cabinet C-Ways

M. MAGNAN Axel

Économiste du travail agricole IRES

M. MER Rémi

Consultant chez indépendant

M. PIET Laurent

Ingénieur de recherches INRAe

M. POUCH Thierry

Responsable service références et
études éco Chambres d'agriculture

M. PURSEIGLE François

Sociologue des mondes agricoles ENSA
Toulouse

M. SEGRÉ Hugo

Bureau LeBASIC Lettre de la Première
Ministre

Personnes rencontrées

M. BELLANGER Raphaël

Administrateur FADEAR

Mme BONNET Édith

Administratrice d'InPact Accueil paysan

M. DESCROZAILLE Frédéric

Député (groupe Renaissance)
1^{ère} circonscription du Val de Marne

Mme DUMAS Caroline

Chargée de mission Installation Terre
de liens

Mme FEKAÏRI Marie-Océane

Directrice Atelier paysan

M. GIROUD Jérémy

Vice-président Jeunes agriculteurs

Mme Le BOURLIGU Salomé

Chargée de mission France SOL

M. LEGUILLOUS Quentin

Secrétaire général adjoint Jeunes
agriculteurs

M. MARTINOT Philippe

Secrétaire général FN-CUMA

M. PARANTHOËN Jean-Baptiste

Chercheur post-doctorant CNRS
- UMR 7303

Mme PRIOUX Sixtine

Coordinatrice Réseau CIVAM

M. RESCANIÈRES Laurent

Secrétaire général FGTA-FO

M. ROPTIN Alexis

Membre du Bureau Jeunes agriculteurs

M. ROUGER Julien

Membre du Bureau Jeunes agriculteurs

Mme SUCHET Lucie

Cheffe pôle engagement & influence
FN-CUMA

M. SUPERVIELLE Pierre

Secrétaire général adjoint FN-CUMA

3

Lettre de saisine de la Première ministre

La Première Ministre

0124/23/SG

Paris, le 17 FEV. 2023

Objet : Saisine gouvernementale sur le Pacte agricole

Monsieur le Président,

L'agriculture française est confrontée à de multiples défis de natures très différentes : climatiques et environnementaux, économiques et alimentaires ainsi que sociodémographiques. En effet, elle doit simultanément s'adapter au changement climatique et lutter contre celui-ci, préserver la biodiversité, renforcer la sécurité et la souveraineté alimentaires de notre pays, améliorer la balance commerciale des filières dans lesquelles elle se dégrade et assurer le renouvellement des générations d'agricultrices et d'agriculteurs.

Face à ce constat aujourd'hui largement partagé, le Président de la République a décidé que, sur la base d'un Pacte entre la nation et son agriculture, un projet de loi d'orientation et d'avenir agricole sera soumis au Parlement à l'été 2023, à l'issue d'un vaste processus de concertation mené tant au niveau national que territorial.

L'objectif de ce Pacte unissant la société et tous les professionnels du monde agricole est de parvenir à une vision commune de ce que devrait être notre agriculture, son organisation et ses productions, à l'horizon 2040, en identifiant les évolutions qu'elle sera amenée à réaliser d'ici là. Il s'agit ainsi de préciser, d'une part, les besoins du monde agricole et les attentes des citoyens/consommateurs, et, d'autre part, les conditions à réunir pour que les agriculteurs soient en mesure d'y répondre.

Dans ce cadre, la problématique de la transmission des fermes et du maintien, voire de l'augmentation, des emplois dans le secteur agricole revêt une acuité particulière. C'est notamment la question de l'attractivité des métiers concernés, de leurs conditions d'exercice, de leur reconnaissance par la société et, bien entendu, du niveau de leurs rémunérations, qui est ainsi posée. Les réponses à apporter concernent chacun d'entre nous en tant que consommateur, citoyen, contribuable, habitant des villes ou des territoires ruraux ...

Monsieur Thierry Beaudet
Président du Conseil économique,
social et environnemental (CESE),
9 place d'Iéna
75775 Paris Cedex 16

C'est pourquoi, compte tenu de la diversité et de la complémentarité de ses membres, il m'apparaît particulièrement utile que le Conseil économique, social et environnemental soit associé à l'élaboration de ce futur Pacte.

Je sollicite par conséquent votre assemblée afin qu'elle produise un avis destiné à éclairer le gouvernement s'agissant à la fois des besoins du monde agricole et des attentes de la société vis-à-vis de l'agriculture en 2040, et des actions à mettre en œuvre en réponse à ceux-ci, dans un contexte de profonds bouleversements économiques et climatiques. Dans ce cadre, une attention particulière devra être portée aux aspects relatifs à l'alimentation, à la reprise des exploitations et à l'installation de nouveaux agriculteurs issus de toutes les composantes de la population, aux compétences qu'ils devront maîtriser ainsi qu'à l'information du public quant aux réalités de ce secteur vital pour notre pays. Ce dernier élément est déterminant pour renforcer les liens entre les Françaises et les Français, et leur agriculture.

Je souhaiterais que cet avis me soit remis durant le second trimestre 2023.



Elisabeth BORNE

3

Contribution de la délégation aux Outre-mer



SECRETARIAT GENERAL
DIRECTION DES SERVICES CONSULTATIFS
Délégation aux Outre-mer

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté — Egalité — Fraternité

Paris, le 14/04/2023

1 **Objet** : Contribution de la délégation aux Outre-mer au projet d'avis portant sur
2 « Le projet de loi d'orientation et d'avenir agricoles » rapportée par madame Manon
3 Pisani
4

5 **La transformation des modèles agricoles est un sujet très important pour nos**
6 **Outre-mer.** L'enjeu prioritaire est de relever le défi de l'autonomie alimentaire en 2030, de
7 diversifier les productions et de renforcer les filières pour mieux couvrir les besoins locaux. Si
8 cette orientation est largement partagée par les acteurs agricoles, certaines problématiques
9 doivent être mieux prises en compte notamment la réorientation des aides pour accompagner la
10 diversification, l'accès à une alimentation locale saine et abordable, l'accompagnement et la
11 formation des exploitants, la résilience face aux crises et la sobriété¹. **Pour le CESE, le « Pacte**
12 **agricole » ne sera pleinement un succès que s'il prend en compte tous les territoires y**
13 **compris les Outre-mer. La loi d'orientation et d'avenir agricoles ne doit pas passer à côté**
14 **des enjeux spécifiques et devra proposer un volet avec des dispositions adaptées aux**
15 **DROM et aux COM.**
16

17 Pour répondre à cette saisine du gouvernement, la délégation s'est interrogée sur les
18 transformations en cours des modèles agricoles, leurs orientations et leur organisation à
19 l'horizon 2040, l'attractivité et les conditions d'exercice des métiers, ainsi que la transmission
20 des exploitations. Malgré des spécificités importantes d'un territoire à l'autre, la délégation a
21 choisi de mettre en avant des problématiques communes. L'accès au foncier est ainsi une
22 difficulté centrale sur tous les territoires, comme la diversification des productions ou la
23 formation. La délégation a aussi souhaité entendre les aspirations des nouvelles générations,
24 leurs besoins mais aussi les changements dont elles sont porteuses. Envisager l'agriculture à
25 l'horizon 2040 en Outre-mer passe ainsi nécessairement par un meilleur accompagnement de
26 l'installation des jeunes agriculteurs.
27
28

¹ Dans le cadre de cette contribution, la rapporteure a entendu en entretien : M. Arnaud Martrenchar, Délégué interministériel à la transformation agricole des Outre-mer ; M. Soumaila Moeva - Président de JA Mayotte ; M. Guillaume Sellier, Président de JA Réunion ; M. Yousri Hannachi, chargé de mission Outre-mer des Chambres d'agriculture France ; Mme Gwendoline Cocquet, Chargée d'études politiques publiques Outre-mer et animation du réseau ultramarin des Chambres d'agriculture France ; M. Denis Apaya directeur chambre d'agriculture La Réunion ; M. Ange Dusom - Président de JA Outre-Mer ; M. Serge Hoareau, 1er vice-président du Département de la Réunion en charge de l'agriculture ; M. Joël Sorres président de l'Office de développement de l'économie agricole d'Outre-mer (ODEADOM) ; M. Jacques Adrieu, Directeur de l'ODEADOM ; M. Johnny Yang, Président de JA Guyane ; M. Marc-André Pastel, Président de JA Martinique.

1 **1/ Les modèles agricoles ultramarins doivent se diversifier pour répondre aux enjeux de**
2 **développement local**
3

4 La délégation rappelle sa contribution concernant les projets alimentaires
5 territoriaux rapportée par M. Olivier Mugnier, à l'avis *Pour une alimentation durable*
6 *ancrée dans les territoires*². Le constat d'une forte dépendance alimentaire n'est pas nouveau.
7 Le choix historique d'économies de plantation a conduit à un sous-dimensionnement de la
8 production domestique et à l'essor de filières tournées vers l'exportation, bénéficiant d'une part
9 prépondérante des aides publiques. La délégation soutient pleinement la politique de
10 transformation agricole en faveur de la souveraineté alimentaire, de circuits de
11 production locaux et d'une agriculture plus respectueuse de l'environnement.

12 Alors que les Outre-mer comptent actuellement 20 projets alimentaires
13 territoriaux sur les 400 recensés au niveau national, la délégation préconise un objectif de
14 doublement de ce dispositif dans les années à venir pour couvrir l'ensemble des territoires
15 ultramarins.
16

17 La délégation préconise l'organisation de filières agroalimentaires structurées, en
18 développant la transformation de produits agricoles sur place pour le marché local. La
19 délégation préconise la mise en place de coopératives de producteurs maraîchers,
20 notamment en Guyane et à Mayotte où elles font défaut, afin de mieux structurer les
21 filières, développer leur présence sur les marchés locaux et écouler la production à des
22 prix stables pour les producteurs. Une production de magnoc pourra être développée en
23 Guyane pour fournir une alimentation alternative pour le bétail. L'autonomie alimentaire passe
24 également par le développement de filières animales locales pour la production de viande
25 fraîche, en veillant à maintenir un coût des importations de céréales et autres intrants,
26 supportable pour les producteurs, notamment par l'aide au fret. Pour la délégation, l'aide de
27 10 millions d'euros mobilisée par le plan de résilience pour compenser une partie des
28 surcoûts liés à l'alimentation animale dans les Outre-mer, devra être maintenue dans les
29 années à venir afin de consolider le démarrage récent de ces filières.
30

31 Les modèles agricoles risquent de s'ancrer dans une marche à deux vitesses. D'un
32 côté, des exploitations exportatrices, capitalisées et compétitives, bénéficiant d'appuis de fonds
33 européens, et de l'autre une agriculture plus fragile économiquement, souvent à la lisière de la
34 formalité. Les petites exploitations familiales, qui représentent 70 % des exploitations et
35 concentrent la majorité des emplois, sont ainsi toujours empreintes par une économie vivrière
36 et d'autosubsistance. Elles ont été fragilisées au cours des dernières décennies du fait de
37 changements des modes de vie locaux faisant place à davantage de consommations importées.
38 Pourtant, l'agriculture reste un important gisement d'emplois qui pourrait être davantage
39 valorisé et professionnalisé : 40 000 personnes vivent de manière directe ou indirecte de
40 l'agriculture dans les DROM, mais un quart seulement des exploitants a suivi un enseignement
41 agricole. La délégation demande de renforcer la politique de formation et de
42 modernisation en faveur de filières potentiellement créatrices d'emplois, notamment pour
43 les jeunes. Une réflexion doit être menée par les chambres d'agriculture, territoire par
44 territoire, sur l'attractivité, l'image, les conditions d'exercice et les rémunérations afin de
45 pallier le risque de pénurie de main d'œuvre dans les années à venir.
46

² Avis rapporté par Mme Florence Denier-Pasquier et M. Albert Ritzenthaler pour la section de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation, en décembre 2020

1 Les cultures d'exportation telles que la banane aux Antilles ou la filière canne-
2 sucre-rhum à La Réunion et en Martinique, sont des piliers de l'économie locale et le
3 resteront encore de nombreuses années. Ces filières jouent un rôle important dans la balance
4 commerciale des territoires et constituent le premier secteur agro-industriel et la deuxième
5 source d'énergie couvrant 10 % des besoins. **Pour la délégation, il ne s'agit pas de remettre**
6 **en cause ces filières, mais d'accompagner leur évolution vers des pratiques plus durables**
7 **et plus qualitatives, tout en permettant l'émergence de productions diversifiées répondant**
8 **aux besoins locaux. Il ne s'agit pas d'opposer deux modèles mais de développer leurs**
9 **complémentarités.**

10
11 Pour la délégation, l'attribution des crédits européens du POSEI, en grande partie
12 aux cultures exportatrices, n'encourage pas suffisamment la diversification agricole. Il est
13 nécessaire de rééquilibrer les aides nationales et européennes pour accompagner
14 davantage les cultures de diversification et la réponse aux besoins locaux. Les critères
15 d'aides doivent également être mieux adaptés à la diversité et à la taille des exploitations
16 ultramarines : montant plancher des aides, majorations pour compenser la réalité de
17 coûts plus élevés, adaptations des aides aux besoins des exploitants.

18 19 **Préconisation 1**

20 Le CESE préconise d'augmenter progressivement à 25 % la part des crédits du
21 POSEI consacrés à la diversification agricole, qui est actuellement de 15 %.

22
23 Le financement doit être renforcé pour le démarrage, la reprise ou la
24 modernisation des exploitations. Les jeunes agriculteurs sont confrontés à un manque d'accès
25 aux préfinancements bancaires, que ce soit pour l'acquisition de foncier, le défrichage de
26 parcelles ou l'achat de matériel agricole. Malgré la maturité de certaines filières, les banques
27 commerciales n'accompagnent pas suffisamment l'installation de nouveaux agriculteurs.
28 L'Agence française de développement (AFD) quant à elle ne finance que des projets d'un
29 montant supérieur à 3 millions d'euros, qui ne concernent que très rarement le secteur agricole.
30 L'accès au financement est pourtant crucial. Les directions de l'alimentation, de l'agriculture et
31 de la forêt (DAAF) pourraient mettre à disposition un référentiel technico-économique
32 d'analyse financière indispensable aux banques pour l'octroi de prêts, inciter les banques à
33 participer aux sessions du Comité d'orientation stratégique et de développement agricole
34 (COSDA), et jouer un rôle de médiation sur les projets agricoles reçus en COSDA et faisant
35 face à un refus bancaire.

36 La délégation préconise la mise à disposition de taux bonifiés pour compenser les
37 surcoûts de l'activité agricole en Outre-mer. Elle propose l'abaissement des planchers
38 d'accès aux aides aux préfinancements publics pour les projets agricoles, notamment de
39 l'Agence française de développement, à 200 000 €, tel que cela a été fait pour les projets
40 de l'économie sociale et solidaire. Une garantie publique pourra être proposée pour le
41 cautionnement bancaire des projets, en complément des autres aides.

42
43 La délégation demande la mise en place de dispositifs d'assurance agricole adaptés
44 aux spécificités, notamment climatiques, des Outre-mer, afin de se mettre en conformité
45 avec l'ordonnance du 29 juillet 2022.

46 47 2/ L'accompagnement des exploitations est nécessaire pour permettre cette transition

48
49 Le renouvellement des générations doit être assuré pour faire face au vieillissement
50 de la population active agricole. L'entrée dans le métier doit être facilitée alors que les jeunes

1 peinent à trouver leur place. Les chambres d'agriculture sont les acteurs incontournables de
2 l'accompagnement et de l'installation des jeunes agriculteurs. Leur action doit être renforcée
3 sur ces territoires, comme la présence des services du ministère de l'Agriculture, car les
4 exploitants ont un fort besoin d'accompagnement technique et administratif, face aux enjeux
5 de transformation et de modernisation. Les délais d'installation doivent être raccourcis, car ils
6 excèdent souvent un an, notamment en mobilisant des outils de financement adaptés aux
7 besoins spécifiques des jeunes agriculteurs. **Pour la délégation, les chambres d'agriculture**
8 **et les directions de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DAAF) doivent porter**
9 **une attention particulière à l'accompagnement, en veillant à la formation, au financement**
10 **et aux échanges d'informations entre ceux qui partent et ceux qui reprennent. Un suivi**
11 **des jeunes exploitants doit être systématiquement proposé sur les trois premières années**
12 **d'installation ou de transmission.**

13 **Préconisation 2**

14 **La délégation préconise d'intégrer un représentant professionnel des nouveaux**
15 **installés et porteurs de projets au sein du conseil d'administration de l'ODEADOM afin**
16 **de mieux prendre en compte les problèmes rencontrés par cette population.**

17 **Les exploitants en fin d'activité doivent être mieux accompagnés par les pouvoirs**
18 **publics.** Longtemps l'agriculture n'a pas été perçue comme un « métier ». La priorité est donc
19 d'établir un recensement de la population agricole, en particulier à Mayotte et en Guyane où la
20 part de l'informel reste importante, et d'aider à une régularisation sociale et fiscale des
21 exploitants. Beaucoup d'exploitants ne bénéficient pas de droits sociaux faute d'avoir cotisé à
22 la Mutualité sociale agricole (MSA). Nombre d'agriculteurs âgés sont donc contraints de
23 continuer leur activité pour avoir un complément de revenus car ils bénéficient d'une retraite
24 insuffisante pour vivre. Il y a également une difficulté particulière en Outre-mer à accéder à
25 l'Allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) car les biens professionnels et
26 personnels des agriculteurs sont souvent confondus juridiquement. **La délégation propose**
27 **d'ouvrir une réflexion sur un dispositif spécifique de retraite minimale pour les**
28 **exploitants n'ayant pu cotiser à la MSA avant 2014.**

29
30
31 **La disponibilité du foncier agricole est une contrainte essentielle dans les**
32 **territoires ultramarins.** Le caractère insulaire, souvent montagneux et densément peuplé, de
33 ces territoires implique une part importante de surfaces non-exploitable³. Il est donc nécessaire
34 de conduire une politique de préservation et de mobilisation du foncier agricole, y compris en
35 adaptant l'objectif de Zéro artificialisation nette à l'horizon 2050 aux contraintes particulières
36 de ces territoires. La stratégie foncière territoriale doit ainsi être renforcée dans les schémas
37 d'aménagement et documents de planification pour répondre aux conflits d'usages. L'Etat
38 devra également effectivement mettre à disposition davantage de foncier forestier comme il s'y
39 était engagé en 2017 lors des Accords de Guyane. La surface en production agricole devra
40 nécessairement être accrue pour couvrir les besoins en fruits et légumes, de 11 000 et 26 000
41 hectares, soit entre 6 et 14 % de la surface agricole utile, un objectif « réalisable » selon
42 l'ODEADOM⁴. Or, du foncier est parfois disponible mais pas réellement exploitable : coût
43 prohibitif ; morcellement des parcelles ; indivision aux Antilles ; frais de remise en culture ;

³ La délégation renvoie également à l'avis : *Du sol au foncier, des fonctions aux usages, quelle politique foncière ?*, rapporté par Mme Cécile Claveirole en janvier 2023.

⁴ L'Office de développement de l'économie agricole d'Outre-mer (ODEADOM) est chargé d'œuvrer au développement durable de l'économie agricole. C'est aussi l'organisme payeur de l'Union Européenne en charge du paiement des aides du premier pilier de la PAC (POSEI). ODEADOM, "Quelles conditions pour améliorer la couverture des besoins alimentaires dans les départements d'Outre-mer ?", novembre 2018.

1 insécurité, vols sur les cultures ou mise en culture illégale à Mayotte⁵. L'objectif prioritaire
2 est donc de diminuer les surfaces en friche en levant les verrous juridiques et en favorisant les
3 nouvelles installations ou les agrandissements d'exploitation, dans les secteurs de
4 diversification. De jeunes agriculteurs pourraient ainsi commencer leur activité sur des
5 parcelles plutôt petites afin de consolider progressivement leur développement. **La délégation**
6 **propose une politique volontariste de valorisation des terres incultes ou en friche, sur le**
7 **modèle des procédures mises en place à La Réunion, incitant les propriétaires de terres**
8 **incultes à vendre ou louer leurs parcelles.**

9 **La délégation préconise de renforcer les missions de préservation du foncier**
10 **agricole exercées par les Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural**
11 **(SAFER), ainsi que leur offre de services aux collectivités territoriales en matière**
12 **d'expertise foncière, de conseil ou encore d'ingénierie rurale. La délégation préconise de**
13 **créer des SAFER en Guyane et à Mayotte où il n'en existe pas à l'heure actuelle.**

14 **Un important travail de régularisation du foncier, des titres de propriété, baux ou**
15 **titres de concession agricole, devra être effectué. La délégation préconise la réactivation**
16 **des commissions consultatives des baux ruraux et la création de groupements fonciers**
17 **agricoles permettant de résoudre ces difficultés.**

18

19 **Préconisation 3**

20 **La délégation préconise d'exonérer de taxe foncière pendant 5 ans, les terres**
21 **incultes qui sont mises en culture.**

22 **Les agriculteurs font face à un déficit de formation faute notamment de moyens**
23 **suffisants pour les centres de formations.** A titre d'exemple, malgré le succès de la première
24 promotion mahoraise du Brevet professionnel responsable d'entreprise agricole diplômée en
25 décembre 2022, celle-ci n'a pas pu être reconduite faute de financements accordés au Centre
26 de formation professionnelle et de promotion agricole (CFPPA) pour le pérenniser. Or, il s'agit
27 de la seule formation proposée à Mayotte permettant l'accès à des financements européens, et
28 notamment la dotation Jeunes Agriculteurs, levier financier important pour l'installation de
29 nouveaux exploitants. La délégation soutient le financement pérenne des formations agricoles
30 et la création de modules de formations à distance par les CFPPA, permettant à des jeunes de
31 valider des modules sans être contraints par des déplacements. Les fermes de démonstration
32 doivent être modernisées afin de favoriser le transfert de compétences agricoles plus durables
33 et ainsi réduire l'utilisation de produits phytosanitaires. **La délégation encourage la formation**
34 **initiale et continue des actifs agricoles pour faire en sorte de s'adapter aux nouveaux**
35 **enjeux de l'agriculture. Elle préconise la mise en œuvre de campagnes de sensibilisation**
36 **aux métiers de l'agriculture et des périodes de stage d'immersion en agriculture pour les**
37 **jeunes qui le souhaitent, notamment dans le cadre du Service militaire adapté (SMA). Des**
38 **formations supérieures de technicien ou d'ingénieur doivent être créées dans chaque**
39 **territoire, avec des programmes adaptés qui prennent en compte les spécificités**
40 **notamment climatiques.**

41

42 **L'accès à la ressource en eau doit être assuré dans un contexte de plus en plus contraint.**
43 Les agriculteurs sont soumis à des restrictions d'eau alors que pour l'instant, hormis Mayotte,
44 les territoires ne manquent pas de ressources naturelles⁶. C'est donc la gestion et la répartition
45 des ressources en eau qui est à repenser dans la perspective du changement climatique. Des
46 solutions durables doivent être mises en place : l'implantation de cuves de récupérateur d'eau

⁵ Des personnes s'installent sur des parcelles en friche ou en forêt et applique des pratiques néfastes : brûlis, monocultures (manioc, bananes), traitements phytosanitaires en quantité.

⁶ Voir l'avis de la délégation aux Outre-mer, rapporté par Mme Michèle Chay et Mme Sarah Mouhousoune,

- 1 de pluie, la création de forages, le déploiement des retenues collinaires et la séparation des
- 2 réseaux d'eau (réseau agricole / réseau particulier). **La délégation propose de financer les**
- 3 **programmes de recherche du CIRAD en Outre-mer pour la gestion systémique des**
- 4 **ressources en eau et le développement de semences adaptées au milieu tropical.**

4

Bibliographie

Agreste, Surface moyenne des exploitations agricoles en 2020 : 69 hectares en France métropolitaine et 5 hectares dans les DOM, Recensement agricole 2020, décembre 2021

Agreste Primeur, Recensement agricole 2020, main-d'œuvre et externalisation des travaux, juillet 2022

Agrigenre, Des agricultrices qui font leur place : répondre aux résistances par la preuve, octobre 2022

Article L-111-2-2 du Code rural et de la pêche maritime

Assemblée Nationale, rapport, Projet de loi de finances pour 2022, tome XIV - Plan de relance, 12 octobre 2021

Assemblée Nationale, Projet de loi de finances pour 2023, action 8 du programme 206, décembre 2022

Banque des territoires, Projets alimentaires territoriaux : 400 démarches et des incertitudes sur la suite des financements, février 2023

CESE, avis, Les signes officiels de qualité et d'origine des produits alimentaires, juin 2018

CESE, avis, Pour une alimentation durable ancrée dans les territoires, décembre 2020

CESE, avis, Ambition et leviers pour une autonomie stratégique de l'Union Européenne dans le domaine économique, septembre 2022

CESE, avis et rapport, Inégalités de genre, crise climatique et transition écologique, mars 2023

CESER, avis, Stratégie régionale pour l'installation-transmission en agriculture, décembre 2022

CNA, avis n°81, Alimentation favorable à la santé, septembre 2018

CNA, avis n°84, Éducation à l'alimentation, septembre 2019

CNA, avis n°90, Nouveaux comportements alimentaires, juillet 2022

CNA, Contribution à la future Stratégie nationale pour l'alimentation, la nutrition et le climat, avril 2023

Commission européenne, tableau sur la transposition par les États membres des directives européennes sur le marché unique, juillet 2014.

Conseil européen, réduire les pertes et le gaspillage alimentaires, novembre 2020

Cour des Comptes, La politique d'installation des nouveaux agriculteurs et de transmission des exploitations agricoles, avril 2023

FranceAgriMer, rapport d'activité, Les filières, 2009

FranceAgriMer, Souveraineté alimentaire : un éclairage par les indicateurs de bilan, février 2023

IGAS N°2014-143R et CGAAER N°14126, Rapport de mission interministérielle d'évaluation, La formation : une étape de perfectionnement essentielle pour tous !, juillet 2015

INRAe, A la table de l'Homo economicus, juin 2019

INSEE, L'agriculture, nouveaux défis, La réforme de la PAC de 2003 : ère nouvelle ou fin de la PAC ?, janvier 2007

INSEE, L'agriculture française depuis cinquante ans : des petites exploitations familiales aux droits à paiement unique, 2007

INSEE, Les agriculteurs : de moins en moins nombreux et de plus en plus d'hommes, octobre 2020

INSEE, Indice des prix à la consommation, résultats provisoires (IPC), février 2023

LOI n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole

LOI n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche

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

LOI n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, Loi Egalim

LOI n° 2021-1357 du 18 octobre 2021 visant à protéger la rémunération des agriculteurs, Loi Egalim 2

Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, Centre d'études et de prospectives, Les femmes dans le milieu agricole, analyse n°38, mars 2012

Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, Projets alimentaires territoriaux « Plus vite, plus haut, plus fort », juillet 2022

Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, toutes les mesures de la nouvelle PAC 2023-2027, janvier 2023

Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, objectif n°6, investir dans une alimentation saine, durable et traçable, 31 janvier 2023

Parlement européen et Conseil, Règlement UE 2017/2393 dit « omnibus », décembre 2017

Parlement européen, fiche thématique, Les instruments de la PAC et leurs réformes, avril 2022

RnPAT, Projets alimentaires territoriaux, Évaluation du dispositif national et de ses impacts territoriaux, Livrable final des travaux de l'EvalPAT, octobre 2022

Sénat, Rapport d'information, Quelle réforme pour la Politique agricole commune ?, 2 juin 1999

Sénat, Rapport d'information n°615 de la délégation aux droits des femmes « Femmes et agriculture : pour l'égalité dans les territoires », juillet 2017

Sommet Mondial de l'Alimentation de Rome, du 13 au 17 novembre 1996

5

Table des sigles

AB	Agriculture biologique
ADEAR	Associations pour le développement de l'emploi agricole et rural
ADEME	Agence de la transition écologique
AME	Accords multilatéraux sur l'environnement
AMI	Appel à manifestation d'intérêt
ANEFA	Association Nationale paritaire pour l'Emploi et la Formation en Agriculture
AOP	Appellation d'origine protégée
APECITA	Association paritaire au service de l'ensemble de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de l'Environnement
CEE	Communauté économique européenne
CEREMA	Centre d'Études et Expérience en Risques, Environnement, Mobilité et Urbanisme
CGAAER	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
CGDD	Commissariat général au développement durable
CIVAM	Centres d'initiatives pour valoriser l'agriculture et le milieu rural
CPRE	Commissions paritaires régionales de l'emploi
CQP	Certificats de qualification professionnelle
CUMA	Coopérative d'Utilisation de Matériel Agricole
DDFE	Délégation aux droits des Femmes et à l'égalité
DJA	Dotation Jeunes Agriculteurs
DRAAF	Direction régionale de l'alimentation de l'agriculture et de la forêt
EARL	Exploitation agricole à responsabilité limitée
EPCI	Etablissements publics de coopération intercommunale
ESB	Encéphalite spongiforme bovine
ETP	Equivalent temps plein
FADEAR	Fédération Associative pour le Développement de l'Emploi Agricole et Rural
FASASA	Fonds d'action sociale pour l'aménagement des structures agricoles
FNCIVA	Fédération nationale des centres d'initiatives pour valoriser l'agriculture en milieu rural
FRR	Facilité pour la reprise et la résilience
GAEC	Groupement agricole d'exploitation en commun
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GEPP	Gestion des Emplois et des Parcours Professionnels
GFA	Groupements fonciers agricoles
GIEE	Groupements d'intérêt économique et environnemental

IGAS	Inspection générale des affaires sociales
IGP	Indication géographique protégée
InPACT	Initiatives Pour une Agriculture Citoyenne et Territoriale
INRAe	Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
JA	Jeunes Agriculteurs
Leader	Liaison entre action de développement de l'économie rural
NIMA	Non issus du monde agricole
OCAPIAT	Opérateur de Compétences (OPCO) pour la Coopération agricole, l'Agriculture, la Pêche, l'Industrie Agroalimentaire et les Territoires
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
OP	Organisations de Producteurs
PAAC	Politique agricole et alimentaire commun
PAC	Politique agricole commune
PAI	Points accueil installation
PAIT	Points Accueil Installation Transmission
PAT	Projets alimentaires territoriaux
PECO	Pays d'Europe centrale et orientale
PETR	Pôle d'équilibre territorial et rural
PFUE	Présidence française du Conseil de l'Union européenne
PNA	Programme national pour l'alimentation
PNR	Parc naturel régional
PRCD	Principes de responsabilité commune mais différenciée
PSN	Projet Stratégique National
R&D	Recherche et développement expérimental
RENETA	Réseau National des Espaces-Test Agricoles
RHD	Restauration hors domicile
RnPAT	Réseau national des Projets alimentaires territoriaux
SAFER	Société d'aménagement foncier et d'établissement rurale
SCAEC	Société coopérative agricole d'exploitation en commun
SCIC	Société coopérative d'intérêt collectif
SIQO	Signes officiels de qualité et d'origine des produits alimentaires
SMI	Surface Minimale d'installation
SMIC	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
SNANC	Stratégie nationale pour l'alimentation, la nutrition et le climat
STG	Spécialité traditionnelle garantie
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européen
VIVEA	Fonds d'assurance formation (FAF) des actifs non-salariés agricoles
ZAN	Zéro Artificialisation Nette
ZNT	Zones de Non-Traitement

Dernières publications du Conseil économique, social et environnemental



Retrouvez l'intégralité des travaux du CESE sur le site

lecese.fr

Retrouvez le CESE sur les réseaux sociaux



Imprimé par la Direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris 15^e, d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental • N° 411230017-000623 - Dépôt légal : juin 2023 • Crédit photo : Dicom

ecese.fr

9, place d'Éléna
75 775 Paris Cedex 16
01 44 43 60 00



**PREMIÈRE
MINISTRE**

Direction de l'information
légale et administrative

*Liberté
Égalité
Fraternité*



Les éditions des
Journaux officiels

N° 41123-0017

ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-167389-2



9 782111 673892