

14. Les politiques agricole et alimentaire

L'état des lieux

Au cours de la seconde moitié du 20^{ème} siècle, l'agriculture française, comme celle de nombreux pays du monde, a connu des évolutions radicales : diminution drastique du nombre d'actifs agricoles¹³⁰, compensée par un recours massif à la mécanisation et, de ce fait, aux énergies fossiles ; augmentation considérable des rendements des cultures et des élevages¹³¹, grâce au recours à des intrants relativement bon marché (engrais, eau pour l'irrigation, pesticides, aliment du bétail...) et à la sélection de variétés végétales et d'animaux adaptés à ce « forçage » ; spécialisation des exploitations et des territoires pour réaliser des économies d'échelle.

Plus globalement, du fait notamment de l'urbanisation et de l'évolution des modes de vie, notre système alimentaire s'est profondément transformé : allongement des circuits de distribution, développement des filières de transformation et de conservation, concentration du secteur de la distribution.

Ces évolutions socio-économiques ont été accompagnées par des politiques publiques volontaristes, en particulier la politique agricole commune, mise en place en 1962, qui visait initialement à assurer une parité de revenu entre les agriculteurs et les autres acteurs économiques et à garantir les débouchés des produits agricoles, tout en maintenant des prix de l'alimentation relativement bas pour les consommateurs.

Les impacts environnementaux de ce modèle agricole et alimentaire sont enfin devenus peu à peu évidents : émission d'excédents d'intrants (azote, phosphore, pesticides) vers les milieux aquatiques ou vers l'atmosphère, forte réduction des habitats favorables à la biodiversité (haies, zones humides...), conversion de nombreuses prairies permanentes en terres arables. Au tournant du siècle, le constat des impacts sanitaires de notre alimentation (développement des maladies cardio-vasculaires et de l'obésité) est venu s'ajouter à cette critique des limites de notre système agricole et alimentaire. Plus récemment, la contribution de ce système aux dérèglements climatiques a été prise en compte et s'est révélée majeure : si l'on se limite à la seule agriculture (hors activités d'amont et d'aval), ses émissions de gaz à effet de serre représentent environ 20 % des émissions totales de notre pays.

Cependant, en dépit de multiples initiatives, les indicateurs disponibles n'ont décelé que des améliorations limitées, et souvent assez localisées, du bilan environnemental de l'agriculture nationale et européenne. Au titre des résultats positifs, on peut citer la réduction de la pollution des eaux par les phosphates¹³² et de l'azote, même si, dans ce dernier cas, le bilan reste largement excédentaire¹³³. S'agissant des gaz à effet de serre, les émissions agricoles n'ont baissé que de 5 % entre 1990 et 2016, alors que la baisse a été de 22 % dans les autres secteurs. Pour les pesticides, en dépit des plans « Ecophyto », le NODU¹³⁴ (nombre de doses utiles) enregistré en 2016 une hausse de 18 % par

¹³⁰ 1 actif agricole pour 7 habitants en 1955, 1 pour 34 en 1982, 1 pour 167 en 2019.

¹³¹ Doublement du rendement des céréales (blé tendre, maïs, orge) depuis les années soixante, triplement de la production laitière par vache.

¹³² Ces phosphates provenaient des engrais, mais aussi des effluents urbains et de divers détergents (lessives).

¹³³ D'environ 50 kg d'azote à l'hectare, soit un tiers des apports.

¹³⁴ Le NODU permet de tenir compte de l'efficacité plus ou moins élevée des différents produits. Le remplacement d'un produit nécessitant des doses élevées (en kg par hectare) par un produit plus actif fait baisser le volume des ventes de produits mais pas le NODU.

rapport à 2010¹³⁵. La diminution des habitats favorables à la biodiversité et des espèces vivant dans les milieux agricoles s'est également poursuivie¹³⁶.

En matière d'alimentation, si la consommation de sel ou de sucre diminue, celle de fruits et légumes frais stagne, voire régresse chez les jeunes. Celle de viande, qui avait baissé de plus de 15 % entre 1992 et 2014, semble se stabiliser, voire repart parfois à la hausse (avec en particulier la poursuite de la croissance de la consommation de viandes de volailles). La consommation de fromage se maintient également, remettant en cause l'hypothèse d'une « végétalisation » progressive, préconisée tant sur le plan nutritionnel qu'environnemental, de notre alimentation¹³⁷. Il conviendra cependant de suivre les évolutions très récentes de la « période Covid », qui ont pu induire des changements notables de nos habitudes alimentaires.

Les mesures prises au cours du quinquennat

a) L'agriculture

Lancés dès le début du quinquennat (en juillet 2017), les « Etats généraux de l'alimentation », semblaient vouloir impulser des évolutions profondes de notre système alimentaire. Ils devaient porter notamment sur les critères d'une « *alimentation saine, sûre, durable et à la portée de tous* », avec des mots clés tels que *équilibre* – tant pour les apports entre protéines animales et végétales que pour les modes de production respectueux de la biodiversité et des écosystèmes – et *relocalisation*, concernant les territoires sources d'approvisionnements issus de pratiques plus autonomes, économes et réduisant les gaspillages. Ils avaient donné lieu à un discours volontariste du Président de la République, prononcé à Rungis le 11 octobre 2017, affirmant la nécessaire évolution de l'agriculture vis-à-vis de ses impacts sanitaires et environnementaux¹³⁸. Cependant, la traduction concrète de ces débats s'est limitée à une loi (loi EGAlim du 30 octobre 2018) visant uniquement « *l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire* ».

Diverses autres initiatives, dont la plupart s'inscrivaient dans la poursuite d'initiatives précédentes, ont été prises au cours du quinquennat.

Ainsi, en 2018, le « Plan Hulot pour la biodiversité » a pris le relais de la deuxième stratégie nationale pour la biodiversité (SNB 2), lancée en 2011 mais quelque peu orpheline du fait des alternances politiques de la période 2012-2017. Ce plan affichait notamment l'ambition de « *Faire de l'agriculture une alliée de la biodiversité et accélérer la transition agroécologique* ». Concrètement, il prévoyait en particulier la mise en place par les Agences de l'eau (et sur leurs ressources) de « paiements de services environnementaux » destinés aux agriculteurs. Cette opération, dotée de 150 millions d'euros, était

¹³⁵ Comparaison de la moyenne triennale 2015-2016-2017 à la moyenne triennale 2009-2010-2011.

¹³⁶ Perte de 200.000 ha de prairies permanentes dans les exploitations (soit 10% des surfaces) entre 2000 et 2017, poursuite de la diminution des haies, bosquets et arbres d'alignements (-6%) entre 2006 et 2012), réduction d'environ 30% de l'abondance des oiseaux communs des milieux agricoles entre 1989 et 2019, contrastant avec une stabilisation, voire une progression des populations d'oiseaux dans les milieux naturels protégés.

¹³⁷ Une étude récente du CREDOC (<https://www.credoc.fr/publications/evolutions-de-la-consommation-de-proteines-par-sources-alimentaires-entre-2010-et-2019-selon-les-profils-de-consommateurs>) confirme ce phénomène : entre 2010 et 2019, la consommation moyenne de protéines des français a baissé d'environ 10% 93 grammes par jour en 2010, 82 en 2019 mais la part des protéines végétales est restée stable (35 versus 34%).

¹³⁸ « *Il nous faut répondre aux inquiétudes légitimes de nos concitoyens face aux défis de la santé et de l'environnement. Je vous le disais tout à l'heure, il n'y aura pas de modèle productif durable, fort, fort pour nos territoires et à l'international s'il n'y a pas une capacité collective à répondre à ces inquiétudes et à avoir un modèle agricole qui réponde aux objectifs de santé et d'environnement* ».

destinée à « tester » un des dispositifs envisagés pour la future PAC. Ce plan s'est achevé en 2020 et mériterait qu'un bilan final en soit tiré¹³⁹.

Dans le domaine de l'agriculture biologique (AB), un nouveau plan « Ambition Bio » a pris en 2018 le relai du plan ambition bio 2017. Il vise à doubler ses surfaces d'ici à 2022, pour atteindre 15 % de la SAU. Cependant, l'annonce en 2018 d'un désengagement de l'Etat dans le financement du maintien des exploitations bio risque de freiner cette dynamique. En outre, l'annonce d'une reconnaissance du label HVE actuel comme pouvant faire l'objet, dans le cadre de la future PAC (voir plus loin) d'un soutien équivalent à celui de l'agriculture biologique, alors qu'il est manifestement inadapté à la diversité des filières¹⁴⁰, risque fort de décourager les candidats à la conversion à l'AB.

Dans le cadre du « Plan de relance 2021 », une « stratégie pour les protéines végétales », dotée de 100 millions d'euros, a pris le relai du plan protéine de 2014. Il ambitionne de doubler, d'ici à 2030, les surfaces cultivées d'espèces riches en protéines végétales (soja, pois, luzerne...). Il est cependant principalement axé sur une augmentation des productions destinées à l'alimentation animale : les sommes destinées à la promotion de la consommation humaine de ces produits ne représentent que 3 % de l'enveloppe totale. Prenant la suite du plan pour l'apiculture de 2015, un « Plan pollinisateur » a également été mis en place pour la période 2021-2026. Il élargi les actions à l'ensemble des pollinisateurs, tant sauvages que domestiques.

Enfin, dans le domaine des pesticides, le Plan Ecophyto 2, lancé en 2016 a été poursuivi, puis remplacé en 2018 par un plan Ecophyto II* mais les résultats demeurent ambigus : après une forte hausse du NODU en 2018¹⁴¹, on a observé une forte baisse en 2019, ces fluctuations résultant sans doute essentiellement de phénomènes de stockage en 2018 pour anticiper une augmentation des taxes. Il faudra attendre les résultats de 2020 et 2021 mais la moyenne triennale 2017-2019 reste supérieure de 15 % à la référence 2009-2011.

Mais le chantier le plus déterminant pour l'avenir a été le lancement en 2020 des réflexions sur la future PAC, dont l'entrée en vigueur est prévue pour 2023, dont le cadrage définitif n'est pas encore arrêté.

b) L'alimentation et santé

Même si elles se prétendent toutes deux interministérielles et complémentaires, les deux démarches des plans nationaux nutrition santé (PNNS) et des programmes nationaux pour l'alimentation (PNA) ont révélé des tensions entre les ministères concernés et méritaient d'être mieux coordonnées. Ce n'est qu'en 2019 que les deux démarches ont été regroupées, au moins dans leur présentation publique, au sein d'un « Programme national de l'alimentation et de la nutrition ». Il sera doté d'un comité de pilotage commun mais ses deux composantes (PNNS 4 et PNA 3) continueront à avoir leurs démarches et gouvernances spécifiques. Il conviendra donc de voir si l'on assiste à une véritable prise en compte des objectifs de santé dans les politiques agricoles et alimentaires.

¹³⁹ La SNB2 a fait l'objet d'une évaluation finale, publiée en janvier 2020, mais qui n'intégrait pas le « Plan Hulot ».

¹⁴⁰ Il permet à certaines filières, en particulier la viticulture, d'obtenir ce label sans modification de leurs pratiques (d'où la progression fulgurante des trois dernières années), alors qu'il apparaît pratiquement inaccessible pour beaucoup de filières animales. Voir par exemple l'analyse de l'Office Français de la Biodiversité à [https://assets-decodeurs.lemonde.fr/redacweb/Haute%20valeur%20environnementale/4_5895458855667632930_\(1\).pdf](https://assets-decodeurs.lemonde.fr/redacweb/Haute%20valeur%20environnementale/4_5895458855667632930_(1).pdf)

¹⁴¹ Il s'agit du NODU agricole. Du fait de diverses interdictions, le NODU non agricole (usages par des particuliers ou des collectivités) a baissé de 90% entre 2009 et 2019.

Le débat actuel politique et médiatique

Le débat agricole et alimentaire est pour le moment quasiment absent du débat public autour des prochaines échéances électorales. Les programmes des différents candidats dans ce domaine ne sont pas encore connus.

Les enjeux de l'avenir

En matière agricole, l'essentiel va être la finalisation de la prochaine PAC. Dans ce domaine, deux points d'attention doivent être soulignés : d'une part la proportion entre les crédits du premier pilier, destinés essentiellement à soutenir les revenus agricoles, et ceux du second pilier, plus susceptible d'encourager et d'accompagner des évolutions et, d'autre part, les modalités de mise en place, au sein du premier pilier, d'un « écorégime », visant à financer des pratiques favorables à l'environnement.

La part importante de l'agriculture dans les émissions nationales de gaz à effet de serre (GES), essentiellement constituée de protoxyde d'azote (N₂O) émis lors de l'application d'engrais azotés et de méthane (CH₄) issu de la fermentation entérique chez les ruminants, doit conduire, dans le cadre du Pacte Vert européen et des engagements de réduction des émissions qu'il comporte (-55 % en 2030 par rapport à 1990), à accélérer la mutation du secteur. L'engagement pris à Glasgow en novembre 2021 de réduire de 30 % les émissions de méthane entre 2020 et 2030 crée une urgence particulière concernant l'élevage et l'alimentation carnée.

Sur l'agriculture biologique, il est essentiel de reconnaître par un financement public la contribution de l'AB à la préservation de l'environnement et à la limitation des pollutions et non de considérer que le marché devra prendre en charge, via des prix rémunérateurs, le maintien de cette activité.

Les travaux d'une troisième stratégie pluriannuelle de biodiversité (SNB 3) ont été initiés en 2021 et devraient déboucher sur une présentation officielle début 2022. Il conviendra alors d'évaluer l'importance et, surtout la crédibilité des actions envisagées vis-à-vis de l'agriculture.

En matière d'alimentation, il conviendra donc de voir si le « Programme national de l'alimentation et de la nutrition » conduira à une véritable prise en compte des objectifs de santé dans les politiques agricoles et alimentaires. Deux phénomènes nouveaux sont également susceptibles de faire évoluer ces politiques alimentaires

Le premier est l'émergence, tant au niveau national qu'international, du concept « Une seule santé » (One Health), qui relie dans une vision systémique la santé humaine, celle des animaux domestiques et le bon état des écosystèmes. Les impacts de notre alimentation y sont pris en compte non seulement sur le plan de la nutrition humaine mais aussi sur les plans sanitaires et écologiques. Le quatrième plan national santé-environnement (PNSE 4), en cours de mise en place, devrait refléter ces préoccupations.

Le second phénomène émergent est le renchérissement probable du coût de l'alimentation, du fait de multiples facteurs affectant aussi bien la production agricole que son amont et son aval (augmentation du prix des engrais, de l'énergie, aléas climatiques, augmentation de la demande mondiale...). Ce phénomène est susceptible de créer de nouvelles inégalités, mais aussi d'alimenter un argumentaire visant à lever les « contraintes environnementales » pour améliorer la « compétitivité » de notre agriculture, comme on l'a vu dans la ré-autorisation récente (et limitée en principe à 2023) des insecticides néonicotinoïdes. Ces pressions comportent le risque de freiner la volonté encore timide de flécher une plus grande partie des aides publiques vers une agriculture à « biodiversité positive ».

Tous ces choix ne sont pas des choix techniques ne concernant que les professionnels concernés, mais des choix politiques fondamentaux qui concernent tous les citoyens et qui mériteront d'être débattus dans les prochains mois. Face à la multiplication des tensions à venir (sur l'énergie, la santé, les matières premières, l'eau, la biodiversité...) mais aussi aux limites des finances publiques, cet enjeu de cohérence des politiques, dont il ne faut pas méconnaître la difficulté, est sans doute l'enjeu majeur des années à venir.

Quelques questions précises et prioritaires destinées aux candidats

1) Sur la finalisation de la prochaine PAC, quelles sont les mesures précises qui sont à votre avis souhaitables et possibles pour que la prochaine PAC intègre mieux les préoccupations écologiques ?