



Assemblée nationale

L'autonomie alimentaire de la France et au sein de ses territoires



Mme Pascale Boyer
(LaREM, Haute-Alpes)
Co-rapporteuse



M. Julien Dive
(LR, Aisne)
Co-rapporteur

Origine et objectifs de la mission

Créée le 16 décembre 2020, la mission d'information a pour objectif de dresser un état des lieux de la situation actuelle et des récentes évolutions, afin d'identifier les forces et les faiblesses du modèle agricole et agroalimentaire français et de **formuler des propositions pour la reconquête de l'autonomie alimentaire** de la France et de ses territoires.

La notion de souveraineté alimentaire

En 1996, le mouvement paysan *Via campesina* consacre la notion d'autonomie alimentaire en déclarant : « *se nourrir est un droit humain de base. La souveraineté alimentaire est le droit de chaque pays à maintenir et développer sa propre capacité de produire son alimentation de base, en respectant la diversité des cultures et des produits.* ».

Sans se confondre avec l'idée d'autarcie, la notion d'autonomie alimentaire fait référence à la **capacité d'une nation à décider souverainement de ses politiques alimentaires et à satisfaire globalement les besoins alimentaires de sa population en quantité et en qualité.**

Article L. 1 du code rural et de la pêche maritime

« *La politique en faveur de l'agriculture et de l'alimentation a pour finalités [...] de sauvegarder et, pour les filières les plus à risque, de reconquérir la souveraineté alimentaire de la France et de promouvoir l'indépendance alimentaire de la France à l'international, en préservant son modèle agricole [...]* ».

La France reste une grande puissance agricole

Le modèle agricole français est fort de nombreux atouts : **réputation, qualité et diversité des productions agricoles**. En outre, la diversité de ses territoires et de son climat globalement tempéré protège les productions nationales relativement plus que d'autres zones de productions, comme celle du bassin de la Mer Noire, face au dérèglement climatique.

La puissance agricole française repose sur un **certain nombre de dispositifs publics** comme la politique agricole commune, le cadre juridique applicable au foncier agricole ou un système de formation et de recherche publique agricole très avancé.

La plus grande surface agricole de l'Union européenne

30 millions d'hectares agricoles

50 % du territoire couvert de surfaces agricoles

75,5 Mds d'euros de produits agricoles

18 % de la production agricole européenne

Un secteur largement excédentaire

De fait, le secteur est **largement excédentaire** (7,9 Mds d'euros en 2019) et se place au **troisième rang des secteurs excédentaires de la balance commerciale française** après le secteur aéronautique et spatial et l'industrie des produits chimiques de la parfumerie et des cosmétiques. Dans un contexte où la balance commerciale ne cesse de se dégrader (79,8 Mds d'euros de déficit en 2019), le maintien de cet excédent constitue **l'une des forces sur laquelle la France peut compter**.

Avec 180 Mds d'euros de chiffre d'affaires et 430 000 emplois en 2017, la filière de l'agroalimentaire est le **premier secteur industriel français**. Il participe par ailleurs à la vitalité des territoires en étant composé à 98 % de TPE et PME.

La France : une puissance exportatrice

8,4 Mds d'euros d'excédent commercial agricole et agroalimentaire moyen, de 2010 à 2020

Source : France Stratégie - « Pour une alimentation saine et durable » - 2021

7,9 Mds d'euros d'excédent en 2019

90 % (soit 6,6 Mds d'euros) relève des produits transformés

Source : Rapport annuel du commerce extérieur de la France - 2021

1976 : dernière année de déficit commercial (causé par la sécheresse)

Les principales filières exportatrices (2019)

VINS ET SPIRITUEUX

- **12,4 Mds d'euros d'excédent**
- **90 % de la production de spiritueux et 30 % de la production de vin sont exportés**

CÉRÉALES

- **6,2 Mds d'euros d'excédent**
- **70 millions de tonnes produites chaque année, dont 35 à 40 millions de blé**

LAIT ET PRODUITS LAITIERS

- **3,3 Mds d'euros d'excédent, les produits exportés sont essentiellement sous forme de poudre de lait et de fromages**
- **4^e exportateur mondial**
- **8,8 % des parts de marché mondiales**

SEMENCES

- **1 Md d'euros d'excédent**
- **1^e exportateur et 2^e importateur mondial**

SUCRE

- **0,5 Md d'euros d'excédent**
- **2 millions de tonnes exportées**

BOVINS VIVANTS

- **1,9 Md d'euros d'excédent**

Une situation qui se dégrade depuis plusieurs années

Au niveau mondial, **la France est passé du 2^e pays exportateur derrière les États-Unis au début des années 2000, au 6^e en 2015**. Elle s'est faite successivement dépasser par les Pays-Bas, l'Allemagne et le Brésil. Au niveau européen, elle n'est plus qu'à la troisième place.

La France a perdu 22 % de parts de marché en 10 ans, alors que les autres pays européens n'ont perdu en moyenne que 5 %. Si la France a progressé en matière de pénétration des marchés tiers à l'Union européenne, sa position sur les marchés européens s'est très nettement dégradée, alors qu'il s'agit là de ses principaux débouchés (62 % des exportations françaises).

Au total **la France importe 20 % de sa consommation alimentaire**, cette dépendance ayant **doublé en l'espace de 20 ans**. Ce chiffre masque toutefois des réalités contrastées selon les filières, qui pour certaines atteignent des taux de dépendance aux importations supérieurs à 50 %.

La dépendance est particulièrement élevée dans la **restauration hors domicile** et pour les **produits transformés de l'industrie agroalimentaire**.

Consommations intermédiaires : une situation préoccupante

Engrais

+ 75 % d'importations entre 2001 et 2019, passant de 1,05 Mds d'euros à 1,84 Mds d'euros d'importations

Énergies fossiles

Dépendance quasi-totale à cette ressource stratégique, nécessaire au bon fonctionnement des machines agricoles.

Source : « La France est-elle une grande puissance alimentaire ? », note du Haut-Commissariat au plan, 2021

Une crise des vocations

4 fois moins d'agriculteurs en 40 ans

70 000 d'offres d'emploi à pourvoir dans les métiers du vivant

2,2 % de travailleurs détachés dans le secteur agricole en 2019, contre 0,4 % tous secteurs confondus

La restauration hors domicile (RHD)

15 millions de Français prennent au moins chaque jour un repas hors domicile

50 % des repas hors domicile pris en restauration collective

1/3 du budget alimentaire des ménages consacré à la RHD

Source : INSEE

25 % de la consommation de viande est consommée en RHD

Plus de la moitié de la viande consommée en RHD est d'origine importée (60 % pour la volaille, 75 % pour le poulet standard)

Source : « En campagne pour l'agriculture de demain », Institut Montaigne, 2021

Les filières fragilisées

FRUITS ET LÉGUMES

- **5,9 milliards d'euros** de déficit commercial
- **Moins d'un fruit sur trois** consommé en France est d'origine française

PROTÉINES VÉGÉTALES

- **40 %** des protéines végétales sont importées
- **Un des points les plus préoccupants** au regard de l'autonomie alimentaire, cette dépendance étant de nature à fragiliser l'ensemble de la chaîne alimentaire de production de viande
- **70 %** des légumineuses à graines pour la consommation humaine (lentilles, pois chiche) sont importées (soit 300 000 tonnes)

VIANDES ET PRODUITS D'ÉLEVAGES

- **40 %** de la viande de volaille consommée en France est importée, contre 13 % en 2000
- **25 %** du porc consommé en France est importé
- **56 %** des ovins, en provenance des pays anglo-saxons
- **Plus de la moitié de la viande de boeuf** vendu dans les circuits de la restauration hors-domicile est importée

PRODUITS DE LA MER

- **2/3** des poissons sont importés (déficit de 4,4 milliards d'euros)
- **24^{ème}** exportateur mondial
- **Inadéquation entre l'offre et la demande** : la demande des consommateurs pour du saumon et du cabillaud ne correspondant pas aux ressources halieutiques françaises

BIO

- **33 %** des produits bio sont importés
- **1,7 Mds** d'euros de déficit

Bâtir une stratégie pour reconquérir l'autonomie alimentaire du pays

La stratégie de reconquête doit répondre à trois grands défis.

« Ces dépendances interrogent les capacités de notre modèle à garantir une capacité d'approvisionnement en cas de crise majeure. Elles témoignent également des difficultés du modèle actuel à répondre aux aspirations des citoyens, qui sont de plus en plus nombreux à vouloir consommer local ».

Rapport d'information

La compétitivité prix et hors prix

En premier lieu, les pouvoirs publics doivent accompagner d'avantage la **structuration de l'offre** pour construire des stratégies de **filières plus offensives** et **plus en phase avec les évolutions de la demande**.

En deuxième lieu, l'une des grandes priorités doit également être de **garantir un jeu commercial à armes égales** avec nos partenaires européens et internationaux, en œuvrant pour que les produits importés soient soumis aux mêmes règles de production que les produits français.

En troisième lieu, il faut agir sur la demande et **donner aux consommateurs les moyens d'effectuer leurs achats de la manière la plus éclairée possible** et en exploitant davantage le potentiel que représentent les circuits de la restauration hors domicile.

Faire face à la crise des vocations

Le secteur agricole et agroalimentaire fait face à une profonde crise des vocations. Les rapporteurs dégagent plusieurs pistes d'action pour **revaloriser ces métiers et susciter de nouvelles vocations**.

« Notre autonomie alimentaire ne pourra être garantie sans les hommes et les femmes qui permettent aux Français de se nourrir et de s'approvisionner chaque jour »

Rapport d'information

Faire face à la crise écologique

« *Seul un modèle d'agriculture soutenable pourra garantir l'autonomie alimentaire du pays* » souligne les rapporteurs. Ils recommandent d'armer le modèle agricole français pour l'adapter au changement climatique et d'accompagner l'ensemble des agriculteurs français vers la transition agroécologique.

« Seul un modèle d'agriculture soutenable pourra garantir l'autonomie alimentaire du pays ».

Rapport d'information

Favoriser les dynamiques territoriales

L'autonomie alimentaire doit également se concevoir à l'**échelle locale**. Les dynamiques territoriales doivent être favorisées et l'alimentation peut devenir un **levier essentiel du développement économique et social d'un territoire**, tout en diminuant l'impact carbone de la consommation alimentaire.

Liste des propositions

Proposition n° 1 : Bâtir des stratégies de filière plus offensive grâce à l'affirmation d'un État stratège sur les questions de souveraineté alimentaire

Adapter l'offre à la demande des consommateurs français, en promouvant une approche à flux tiré par la demande des consommateurs et grâce à la mise en place d'un observatoire de la souveraineté alimentaire, chargé d'étudier les évolutions de l'offre et de la demande.

Garantir une meilleure structuration des filières entre l'amont agricole et l'aval agroalimentaire et soutenir pour cela l'investissement productif pour favoriser la relocalisation des industries agroalimentaires françaises.

Identifier et soutenir les filières les plus stratégiques et les plus fragilisées via des plans spécifiques, sur le modèle du plan « Protéines végétales ».

Proposition n° 2 : Œuvrer pour une harmonisation par le haut à l'échelle européenne du cadre normatif applicable

Mettre en place une revue des écarts normatifs sur le plan environnemental.

Réduire les écarts normatifs environnementaux, fiscaux et sociaux pour approfondir le marché unique et garantir des justes conditions de concurrence aux producteurs et entreprises françaises.

En parallèle, limiter les sur-transpositions en droit national qui freinent la compétitivité du modèle français.

Proposition n° 3 : Renforcer les politiques de contrôle

Soutenir les moyens financiers des autorités de contrôle et assurer une plus grande coordination à l'échelle européenne entre les différentes polices de contrôle.

Proposition n° 4 : Exiger la réciprocité pour assurer l'équité du jeu concurrentiel

Prévoir a minima une négociation systématique de clauses miroirs dans le cadre des traités internationaux de libre-échange.

Au-delà, envisager la mise en place d'un règlement européen sur les clauses miroirs, ce qui nécessite une réflexion poussée à l'échelle de l'OMC pour éviter les risques de représailles commerciales.

Intégrer le secteur agricole dans le dispositif de compensation carbone aux frontières.

Proposition n° 5 : Réformer les règles applicables en matière de limites maximales de résidus de pesticides (LMR)

Supprimer le principe des tolérances à l'importation.

Raccourcir les délais entre le non-renouvellement de l'approbation d'une substance dangereuse et l'abaissement effectif des LMR.

Proposition n° 6 : Dans le cadre de la présidence française du Conseil de l'Union européenne, lancer la révision du règlement INCO afin de rendre obligatoires les informations relatives à l'origine géographique des produits

Proposition n° 7 : Accompagner les acheteurs publics et les acteurs de la restauration collective pour atteindre les objectifs fixés par la loi EGALIM

Renforcer la transparence sur les approvisionnements de la restauration collective, prévoir dans le cadre de ces outils de suivi des indicateurs concernant la part de produits importés et la part de produits d'origine française.

Actionner des leviers pour répondre à la question des surcoûts en réformant les règles de grammage et en luttant contre le gaspillage alimentaire.

Proposition n° 8 : Mobiliser les acteurs de la restauration commerciale

Renforcer la transparence sur les approvisionnements de la restauration commerciale.

Prévoir une mobilisation collective via les fédérations professionnelles pour promouvoir une production française de qualité dans la restauration commerciale.

Dans le cadre de la révision du règlement INCO proposé par vos rapporteurs, aligner les obligations d'affichage de l'origine des produits tous circuits confondus.

Prendre le décret d'application de l'article L. 412-9 concernant les obligations d'indication d'origine des plats contenant un ou plusieurs morceaux de viande bovine, hachée ou non, porcine, ovine et de volaille.

Proposition n° 9 : Poursuivre les efforts pour revaloriser le revenu des agriculteurs

Évaluer les effets des lois EGALIM 1 et 2 pour identifier de nouvelles voies d'action pour rééquilibrer les relations entre les différents maillons de la chaîne agroalimentaire. Soutenir les organisations de producteurs. Identifier de nouveaux leviers pour réduire les charges d'exploitation supportées par les agriculteurs.

Sensibiliser le consommateur aux enjeux de la rémunération des agriculteurs et généraliser le rémunérascoré.

Mettre en place un dispositif de soutien aux consommateurs les plus modestes pour diminuer la « sensibilité prix » des achats alimentaires. Assurer un ciblage de ce dispositif sur les produits locaux.

Proposition n° 10 : Améliorer les conditions de travail des travailleurs saisonniers pour pallier la pénurie de main d'œuvre

Renforcer le rôle des groupements d'employeurs et donner une nouvelle impulsion à la politique de labellisation de ces groupements, pour en faire de véritables leviers d'amélioration des conditions de travail.

Proposition n° 11 : Alléger les charges sociales pesant sur les exploitants agricoles

Maintenir et pérenniser le dispositif d'allégement des charges pour les travailleurs occasionnels (TO-DE).

Amplifier le mouvement de fiscalisation du financement de la protection sociale pour alléger le financement basé sur le travail.

Proposition n° 12 : Mieux faire connaître les métiers du vivant et renforcer les actions de formations

Poursuivre les actions de communication auprès du grand public pour rénover et revaloriser l'image des métiers du vivant.

Soutenir le réseau de l'enseignement et de la formation agricoles, renforcer la lisibilité des différentes formations existantes en rapprochant certains cursus, favoriser les liens entre les établissements de formations et les futurs employeurs.

Soutenir l'apprentissage, en particulier pour la filière agroalimentaire.

Développer les expérimentations pour rapprocher les personnes éloignées de l'emploi des métiers du vivant.

Proposition n° 13 : Soutenir l'investissement pour l'agro-équipement

Pérenniser le soutien financier à l'investissement pour l'achat d'agro-équipements en créant un fonds pour la transition agro-écologique.

Proposition n° 14 : Encourager la recherche agronomique pour développer de nouvelles variétés plus résistantes et moins consommatrices d'intrants

Permettre le développement des NBT en faisant évoluer le cadre juridique européen et soutenir la recherche publique et privée.

Proposition n° 15 : Développer une politique publique ambitieuse pour améliorer la gestion de l'eau en agriculture

Soutenir les projets territoriaux de gestion de l'eau, optimiser la gestion des eaux usées, réduire les délais administratifs, former les exploitants aux pratiques permettant une gestion plus économe de cette ressource.

Proposition n° 16 : Soutenir l'agriculture biologique et l'agriculture certifiée « haute valeur environnementale »

Maintenir le soutien financier au fonds avenir bio.

Réviser les critères de la certification HVE pour en assurer la fiabilité.

Promouvoir la certification HVE révisée par une visibilité accrue donnée au logo « produit issu d'une exploitation HVE » et créer un fonds HVE sur le modèle du fonds Avenir Bio.

Proposition n° 17 : Encourager le déploiement des projets alimentaires territoriaux

Poursuivre et pérenniser le soutien financier alloué au développement des PAT et fixer un objectif de 600 PAT à horizon 2025.

Créer un référentiel d'évaluation des PAT pour améliorer le suivi et l'efficacité de cet outil de politiques publiques.

Promouvoir une approche transversale et systémique des PAT, permettant aux collectivités d'actionner les différents leviers à leur disposition.

Proposition n° 18 : À court terme, agir à droit constant pour mieux faire connaître les leviers de la commande publique pour favoriser la consommation de produits locaux tout en restant dans le cadre du droit européen

Mettre à jour le guide Localim.

Renforcer les actions de formation auprès des acheteurs publics.

Confier aux conseils départementaux et régionaux les compétences de gestion et d'intendance de la restauration collective des collèges et lycées.

Proposition n° 19 : Modifier le droit européen de la commande publique pour sécuriser les personnes publiques et leur permettre de favoriser les produits locaux dans leurs achats

Faire de ce sujet une priorité de la présidence française du Conseil de l'Union européenne.

Proposition n° 20 : Encourager le développement des circuits de proximité et de la production locale

Mieux faire connaître les lieux de commercialisation des produits locaux et les circuits courts et de proximité pour favoriser leur consommation.

Promouvoir les lieux de commercialisation. Pour cela, les collectivités pourraient fixer des places réservées aux producteurs locaux dans les marchés de plein vent.

Favoriser dans le cadre des PAT des stratégies de relocalisation des filières.

Mener une action d'ampleur pour accompagner les filières et les agriculteurs sur les questions logistiques, qui freinent le développement des circuits de proximité et rendent aujourd'hui parfois ambigu leur bénéfice environnemental.

Encourager le développement de l'agriculture urbaine pour la faire changer d'échelle, via une politique foncière appropriée et des appels à projet dédiés.