



L'INJUSTE PRIX DE NOTRE ALIMENTATION

QUELS COÛTS POUR
LA SOCIÉTÉ ET LA PLANÈTE ?



*Tout
le monde
à Table*

DOCUMENT RÉALISÉ PAR

Programme ensemble bien vivre, bien manger du Secours Catholique - Caritas France

ensemblebienvivrebienmanger@secours-catholique.org

106, rue du Bac, 75341 Paris Cedex 07

Correction-révision : Claire Bélet, Anne Mars (Le Champ rond)

Design : Agence 3^e étage

Production : Secours Catholique, Direction de la communication

Iconographie : Élodie Perriot - **Maquette** : Véronique Bliard

Fabrication : Sandrine Routier - **Imprimeur** : Centr'imprim

Date de publication : septembre 2024

Ce rapport est le fruit d'un travail collectif et d'un partenariat entre le Secours Catholique – Caritas France, le Réseau Civam, Solidarité Paysans et la Fédération française des diabétiques.

Autrices et auteurs du rapport : Marie Drique (Secours Catholique), Astrid Aulanier (Secours Catholique), Mélanie Théodore (Réseau Civam), Clément Coulet (Réseau Civam), Jean Merckaert (Secours Catholique), co-auteur du résumé analytique.

Auteurs de la recherche scientifique et collecte des données : le Basic (Bureau d'analyse sociétale pour une information citoyenne) pour l'ensemble du rapport, et Lucile Rogissart d'I4CE (Institut de l'économie pour le climat) pour la partie sur les soutiens publics aux acteurs du système alimentaire. Pour cette partie, les données ont été collectées et caractérisées par les deux organisations. Les analyses qui en sont tirées dans ce rapport n'engagent en revanche que le Basic. Merci à eux !

Groupe de recherche Civam – Secours Catholique : Merci à Saïd, Jean-Louis, Pierre, Alexandre, Denise, Marcel du groupe de Manosque, ainsi qu'à Gérard, Danielle, Sylvain, Albert, Agnès, Adèle, Carole, Bernard, Josette, Anna et Axelle, du groupe du Finistère. Merci pour leur réflexion, leur temps et leur contribution à cette étude. Un grand merci au Civam 29 et tout particulièrement à Valentin Hillairet pour son aide précieuse pour l'animation de ces sessions.

Comité scientifique de l'étude : Ève Fouilleux (CNRS Lisis / Cirad UMR Moisa), Nicolas Bricas (Cirad UMR Moisa), Charlie Brocard (Iddri), Philippe Barret (UC Louvain), Nicole Darmon (Inrae UMR Moisa), et Mathilde Douillet (fondation Carasso). Un grand merci !

Merci au groupe de travail de Réseau Civam pour son analyse des données et ses relectures attentives : Nicolas Verzotti, Quentin Delachapelle, Stéphane Mainsant, Alexandra Sarlat, Denis Gaboriau, Anne Desallais, Franck Lebreton, David Falaise, Romain Dieulot, Alexine Woiltock, ainsi qu'à Agnès Terrieux (ENSFEA LISST-DR).

Merci au groupe de travail du Secours Catholique : Jean-Claude Holdrinet, Éric Thimel, Charles Bour, Joël Ragagnin, Lydie Carloux-Yog, Denise Chalaye, Audrey Tuffery, Aurélia Goosen, Évelyne André et Audrey Gayraud.

Nous remercions, pour leur contribution : le groupe accès digne à l'alimentation du collectif Nourrir, les contributions spécifiques de Hélène Quéau (Action contre la faim), Karine Jacquemart (Foodwatch) et Benoît Granier (Réseau action climat), Christelle Hédouin et Marie-André Bresson (Solidarité Paysans). Laurent Seux, Jean Merckaert et Joséphine Dubois du Secours Catholique pour leurs relectures.

Enfin, nous remercions la fondation Daniel et Nina Carasso, la fondation Caritas France et la fondation La Poule Rousse pour leur soutien financier.

Éditorial	3
Nos quatre associations	4
Aux origines de ce rapport	5
Notre démarche méthodologique	9
Résumé analytique	12

Chapitre 1.

LA PERTE DE REPÈRES SUR LES PRIX DE NOTRE ALIMENTATION. RETOURS SUR DES LOGIQUES DESTRUCTRICES	21
À quoi ressemble notre système agricole et alimentaire aujourd'hui ?	23
Du prix payé en magasin au revenu du producteur	29
Des prix sous pression depuis des années au détriment des producteurs et de la qualité de notre alimentation	33
Un effet verrou pour ceux et celles qui veulent faire autrement	42

Chapitre 2.

DES COÛTS SOCIAUX, ÉCOLOGIQUES ET DE SANTÉ. CE QUE MASQUE LE PRIX DE NOTRE ALIMENTATION	47
Un scandale de santé publique : 12,3 milliards d'euros de dépenses et une double peine pour les plus précaires	49
Des précarités tout au long de la chaîne et 3,4 milliards d'euros de dépenses publiques loin de résorber les inégalités	55
Une bombe sociale à retardement : seulement 3,4 milliards de compensation et de réparation des impacts écologiques	59
La fuite en avant ?	65
L'agroécologie, pour des systèmes plus autonomes, plus justes et moins consommateurs de ressources	66

Chapitre 3.

48,3 MILLIARDS D'EUROS DE SOUTIENS PUBLICS POUR L'AGRICULTURE ET L'ALIMENTATION. DES DÉPENSES PUBLIQUES EN MANQUE DE BOUSSOLE SOCIALE ET ÉCOLOGIQUE	69
48,3 milliards d'euros de soutien public : une mise en commun à réorienter	73
Zoom sur les orientations de ces soutiens publics	78
Des exonérations sociales et fiscales massives, dépenses aveugles	78
« Les miettes de la PAC » pour les pratiques écologiques durables	82
La restauration collective, levier pour l'accès de tous à une alimentation durable et de qualité	83

Nos recommandations	85
----------------------------	-----------

Éditorial



DIDIER DURIEZ
PRÉSIDENT DU SECOURS
CATHOLIQUE – CARITAS
FRANCE



MARIE-ANDRÉE BESSON
PRÉSIDENTE DE
SOLIDARITÉ PAYSANS



JEAN-FRANÇOIS THÉBAUD
VICE-PRÉSIDENT DE LA
FÉDÉRATION FRANÇAISE
DES DIABÉTIQUES



NICOLAS VERZOTTI
PRÉSIDENT DU
RÉSEAU CIVAM

Les pauvres, les oiseaux et les agriculteurs ont en commun des statistiques qui font froid dans le dos. Les premiers meurent plus tôt que la moyenne et sont davantage touchés par le diabète, les deuxièmes ont vu leur population s'effondrer de 36 % en trente ans, et les derniers ont un métier surexposé au risque de suicide. De la terre à la fourchette, le vivant est négligé, abîmé, détruit. Cette situation est une folie.

Et cette folie n'a que trop duré. Voilà le cri auquel veulent répondre aujourd'hui nos associations, elles qui sont engagées au quotidien avec celles et ceux qui en souffrent, mais aussi avec ceux et celles qui essaient de faire autrement. Ce rapport est d'abord le leur : « Nous sommes agriculteurs ou agricultrices, installés depuis des années ou en cours d'installation, nous sommes retraités allocataires du minimum vieillesse ou bénévoles bénéficiaires de l'AAH ou du RSA. Nous sommes différents, mais nous subissons toutes et tous les conséquences du système alimentaire : [...] les algues vertes, les cours d'eau pollués, et les potagers sans vers de terre ; [...] la précarité alimentaire, sans avoir la capacité de refuser les colis alimentaires. »

Mangez cinq fruits et légumes par jour et tout ira mieux. Certes, mais comment faire quand on a à peine de quoi survivre ? En 2021, le rapport « Faim de dignité » du Secours Catholique montrait que 83 % des personnes rencontrées étaient préoccupées des effets de leur mauvaise alimentation sur leur santé... non sans raison, comme le montre notre étude. Mais avec la frustration de ne pouvoir y remédier, faute de moyens financiers. À l'autre bout de la chaîne, les agriculteurs et agricultrices sont pressés de produire en respectant la terre, tout en restant bon marché pour être à la fois compétitifs et abordables. Ces injonctions, difficiles à conjuguer, font naître frustrations, colère et sentiment d'impuissance. Elles sont vécues, par beaucoup, comme une humiliation. Elles font le lit de tensions sociales profondes, et accélèrent la fracturation de la société.

Tournant le dos à toute opposition entre droit à la santé, droit à un travail et à un revenu décent, préservation des sols, des eaux, de l'air qui nous font vivre, et accès de chacun et chacune à une alimentation librement choisie, nos associations ont décidé de faire alliance. Il faut plonger au cœur du système alimentaire, complexe, héritier d'une longue histoire, pour en comprendre les rouages et repérer les leviers de changement. Le droit à l'alimentation, celui qui reconnaît à chacun et chacune la nécessité d'un accès à l'alimentation de qualité en quantité suffisante, produite de façon durable, nous donne un horizon clair et salubre.

Ce rapport dévoile au moyen des dépenses publiques les choix ou les non-choix faits collectivement pour soutenir ce système et réparer les coups donnés au vivant et à notre santé. Nous souhaitons que chacune et chacun puisse s'en emparer, qu'il alimente un débat juste et apaisé pour sortir de la honte, de l'invective et de l'impuissance. Car nous avons faim, faim d'un avenir auquel chacun et chacune puisse contribuer, et de choisir une alimentation accessible, qui respecte et célèbre le vivant.

Nos quatre associations

L'ACCÈS DIGNE À L'ALIMENTATION DURABLE ET DE QUALITÉ – LE SECOURS CATHOLIQUE

Fondé en 1946, le Secours Catholique-Caritas France (SCCF) défend l'accès de toutes et tous à une alimentation durable et de qualité. Il cofonde, en 1984, la première banque alimentaire à Arcueil mais se distancie, dès 1987, de l'aide alimentaire institutionnelle pour privilégier des actions basées sur la rencontre et l'accompagnement. En 2015, le SCCF participe à la COP21 et, en 2016, au Forum social mondial de Montréal pour établir des critères pour un accès digne à l'alimentation de qualité. La crise du Covid-19 renforce cette orientation. En janvier 2021, le SCCF lance le programme « Ensemble, bien vivre, bien manger » et la même année, l'expérimentation « Territoires à VivreS » pour des systèmes alimentaires de proximité qui garantissent l'accès de toutes et tous à une alimentation durable.

BIEN NOURRIR – UNE PRÉOCCUPATION DE LONGUE DATE DES CIVAM

Les Civam (centres d'initiatives pour valoriser l'agriculture et le milieu rural) naissent dans les années 1950, à l'initiative des maîtres agricoles et de la Ligue de l'enseignement. Sous forme d'amicales laïques ou de centres d'initiatives, ils visent à diffuser le progrès agricole et à émanciper les campagnes. Dans les années 1990, ils dénoncent le productivisme et orientent leur action en faveur d'une agriculture durable. Ils cherchent à créer un lien direct avec les consommateurs et à repenser l'économie des fermes. Depuis 2010, les Civam travaillent à réduire les inégalités d'accès à une alimentation de qualité avec le projet Accessible, lancé en 2015, qui a permis de rapprocher producteurs et personnes en situation de précarité, et de développer des alternatives à l'aide alimentaire, ensuite, avec le projet « Territoires à VivreS » auquel les Civam s'associent en 2020 et qui a permis la création de la caisse alimentaire commune de Montpellier. Aujourd'hui, les agriculteurs des Civam souhaitent travailler pour nourrir plutôt que travailler pour produire.

DÉFENDRE ET ACCOMPAGNER LES AGRICULTEURS EN DIFFICULTÉ : SOLIDARITÉ PAYSANS

Fondée en 1992, Solidarité Paysans naît de la nécessité des agriculteurs de se défendre face aux conséquences du modèle de développement industriel post-Seconde Guerre mondiale. L'association offre un accompagnement juridique et social aux agriculteurs en difficulté, les aide à adopter des pratiques agricoles durables et à garantir leurs droits et un revenu décent. Solidarité Paysans mène également des campagnes de sensibilisation pour alerter sur les crises agricoles : les difficultés des agriculteurs ne sont pas qu'économiques, elles sont également sociales et humaines. L'objectif de Solidarité Paysans est clair : permettre à tous les agriculteurs et agricultrices de devenir acteurs et actrices d'un autre modèle agricole.

SE BATTRE POUR UNE MEILLEURE RECONNAISSANCE ET PRISE EN CHARGE DU DIABÈTE – LA FÉDÉRATION FRANÇAISE DES DIABÉTIQUES

Créée en 1938, la Fédération française des diabétiques est une association de patients, au service des patients et dirigée par des patients. La Fédération s'est donné trois missions sociales : informer, accompagner et prévenir ; défendre individuellement et collectivement les patients ; soutenir la recherche et l'innovation. Aujourd'hui, l'association représente les 4 millions de personnes vivant avec un diabète en France. Face à la crise sanitaire de 2020, la FFD a intensifié ses efforts pour soutenir les patients diabétiques, particulièrement vulnérables face au Covid-19. L'objectif de la FFD est de défendre les droits des patients, d'améliorer leur qualité de vie et de faire avancer la recherche.

Aux origines de ce rapport

La honte est un sentiment que nos associations rencontrent trop souvent : celle des personnes qui doivent se résoudre à demander de l'aide pour, simplement, se nourrir et nourrir leurs proches¹ ; celle des paysans et paysannes qui ne parviennent pas à dégager un revenu décent de leur travail, mais ne le disent qu'à demi-mot. Ces situations, auxquelles il faudrait ajouter celles, souvent pénibles, précaires et mal rémunérées, des travailleurs des chaînes de transformation alimentaire, des transports, des rayons de supermarché ou des arrière-cuisines, sont des illustrations concrètes d'un modèle à bout de souffle.

Les personnes concernées par la précarité, et impliquées dans cette étude, ont insisté sur le sentiment d'impuissance et de colère à ne pouvoir faire le choix de leur alimentation, mais aussi à ne pouvoir faire celui auquel on les incite : acheter mieux, un peu plus cher, pour consommer sainement et durablement, pour mieux rémunérer ceux et celles qui produisent. « *Quand t'as pas d'argent, t'es complètement bloqué*, se désole ainsi Gérard, engagé dans cette étude. *On sait ce que ça coûte d'avoir des produits qui viennent de loin, l'avion, la pollution et tout, on sait que c'est pas terrible pour la planète, mais quand t'as pas l'agent pour faire autrement, tu es censé faire comment ?* » La colère liée à cette alimentation à deux vitesses renforce le sentiment d'être exclu du jeu démocratique, de ne pas pouvoir s'exprimer sur des questions centrales pour nos sociétés, de ne pas être entendu dès lors que les moyens (financiers) ne suivent pas. « *Sur l'alimentation, on ne s'adresse à nous [les citoyens], que pour le porte-monnaie, s'indigne ainsi Alain, impliqué dans l'étude, au lendemain de sa visite au Salon de l'agriculture en février 2024. Mais quand on est au RSA, on n'a pas les moyens de choisir ce qu'on mange* », ajoute-t-il. La désillusion vis-à-vis du politique n'est pas loin.

“Quand t'as pas d'argent, t'es complètement bloqué.”

En miroir, du côté des producteurs et productrices, l'équilibre est difficile à trouver entre un prix rémunérateur et un prix accessible pour une production durable. Un dilemme qui aboutit à une perte de sens. Pour Anne, « *si on met un prix qui nous permet de vivre, on vend seulement à une niche de personnes [...]. C'est perturbant de se dire qu'on fait de la nourriture saine mais que tout le monde n'y a pas accès* ». Alexandra ajoute qu'autour d'elle : « *Des collègues préfèrent encore éluder [le problème] [...] trop compliqué à solutionner. Moi, moralement, ça ne me paraît plus possible d'en faire abstraction.* » Pour Nicolas enfin, le constat est d'autant plus décourageant que « *ceux qui poussent la porte du point de vente collectif sont ceux qui ont le pouvoir d'achat. À côté, nous, on gagne moins de 1 000 euros par mois. On est dans la catégorie des gens qui ne peuvent pas venir chez nous !* ».

ALLER AU-DELÀ DES ACTIONS INSPIRANTES

Ces sentiments d'impuissance, de colère et d'injustice font le lit de tensions sociales profondes. Elles éclatent régulièrement sur le devant de la scène médiatique, mais elles couvent aussi de façon latente. Témoins privilégiés du budget très contraint des ménages, où l'alimentation sert de variable d'ajustement, nous n'avons pas été étonnés de voir les files d'attente à l'aide alimentaire s'allonger encore pendant le Covid, ni les Restos du Cœur crier leur incapacité à faire face à la demande. Témoins des souffrances et des tensions du monde paysan, nous avons assisté sans surprise aux manifestations agricoles du printemps dernier. En attendant la prochaine crise. Car chaque crise n'a reçu que des réponses de court terme, et le débat est de plus en plus polarisé, le dialogue, de plus en plus difficile.

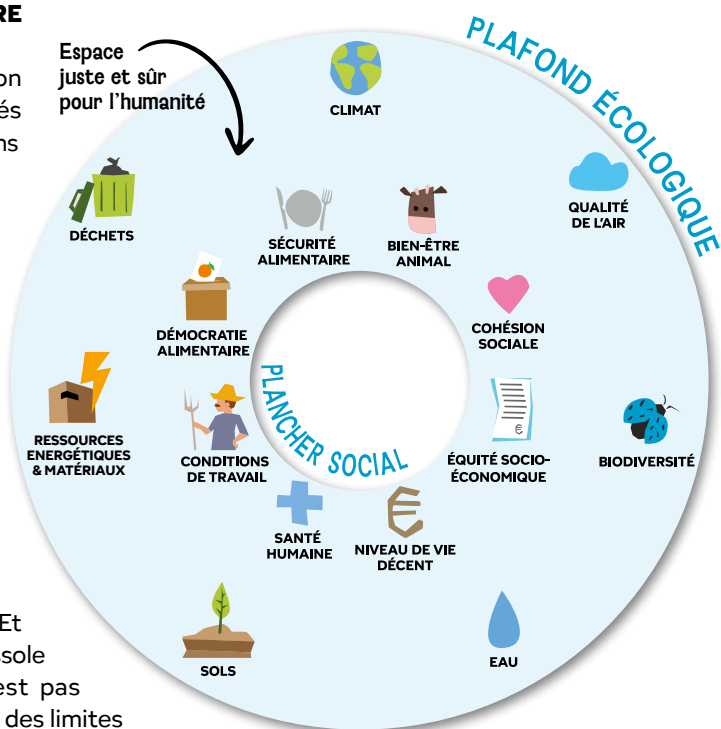
¹ Insee, « La crise sanitaire a accentué la précarité des bénéficiaires de l'aide alimentaire », 2022.

Nos associations, le Secours Catholique-Caritas France, la Fédération française des diabétiques, le Réseau Civam et Solidarité Paysans, sont en première ligne pour tenter d'aider les personnes à faire face à toutes ces difficultés. Elles le sont aussi pour inventer avec elles des solutions qui permettent de dépasser ces oppositions. Depuis des années, nous travaillons ainsi sur des projets concrets, à l'image de groupements d'achats, des comités citoyens de mangeurs ou des magasins de producteurs, pour rendre accessible une alimentation durable et de qualité à des personnes en situation de précarité, tout en assurant un revenu digne et décent à ceux et celles qui la produisent. L'enjeu est crucial, pour les personnes, pour la cohésion sociale et pour notre démocratie. À la hauteur des sentiments de honte ou d'exclusion ressentis. « *Le fait de payer et de choisir comme tout le monde nous permet de rester dignes* », nous dit Sonya. Nous tentons, par ces projets, de donner à vivre d'autres possibles. Mais notre action reste à petite échelle et ne saurait apporter de réponses à la hauteur d'injustices qui sont structurelles.

Nos associations se sont créées pour venir en soutien des personnes rencontrées et inventer d'autres manières de faire. Toutes entendent aujourd'hui agir sur les racines de leurs problèmes. Nous ne saurions nous satisfaire de faire uniquement de l'accompagnement des victimes d'injustices sans en traiter les causes, ni de tenter de changer les choses à si petite échelle, ni nous résoudre à ce que notre société se polarise toujours davantage autour des questions d'agriculture et d'alimentation. La nourriture tient une telle place dans notre pays qu'elle pourrait au contraire réconcilier la société, et être justement célébrée, comme la fertilité de nos terres et le travail de toutes et celles et ceux qui contribuent à remplir nos assiettes.

ALORS NOUS AVONS VOULU PRENDRE LE SUJET À BRAS-LE-CORPS

En refusant, d'emblée, toute opposition stérile : si nous nous sommes rassemblés autour de cette étude, nous qui intervenons auprès de ménages en situation d'insécurité alimentaire, de paysans en détresse, de consommateurs malades, de producteurs soucieux de rendre leurs pratiques plus respectueuses de l'environnement, c'est précisément parce que nous refusons que les causes que nous défendons soient mises en concurrence, voire en opposition. Alors nous avons d'abord affirmé ce que nous avons d'essentiel en commun : le travail et le revenu décents, l'accès de tous à une alimentation librement choisie, la santé, la préservation de nos sols, de notre eau... Et nous nous sommes ainsi dotés d'une boussole commune. Cette boussole ne nous est pas propre : c'est celle « du donut² » qui pose des limites écologiques indépassables pour que notre planète reste hospitalière à la vie humaine (le « plafond écologique ») et un « plancher social » constitué des besoins fondamentaux pour vivre, afin de ne laisser personne dehors, sans protection.



² La « théorie du donut » a été élaborée par l'économiste britannique Kate Raworth. Elle est fondée sur les travaux académiques qui ont mis en lumière les limites écologiques de la planète et constituent un « plafond » à ne pas dépasser pour préserver les écosystèmes et la vie sur Terre. Kate Raworth a ajouté à ce cadre un « plancher » de justice sociale qui matérialise les limites socio-économiques qui découlent des droits humains et des besoins essentiels attachés à chaque personne pour assurer son épanouissement.

Forts de cette boussole commune, nous avons voulu ouvrir le moteur. Et regarder là où semble toujours atterrir le débat, le récif sur lequel se heurtent les courants apparemment contraires de ceux qui demandent des revenus décents pour les paysans, de ceux qui appellent à une agriculture plus respectueuse de l'environnement, ou encore de ceux qui veulent une alimentation accessible : le prix.

C'EST POURQUOI NOUS AVONS LANCÉ CETTE ÉTUDE.

Le prix est une construction sociale : il est le reflet de la valeur accordée, par la société, à tout ce qui permet la fourniture d'un bien ou d'un service. Il est aussi le reflet de choix politiques, par le jeu des soutiens publics, des régulations (le prix de la baguette réglementé jusqu'en 1986 par exemple), des taxes, des exonérations fiscales ou sociales. Nous en avons peu conscience, mais le prix de notre alimentation est ainsi l'expression, au fond, d'un contrat social, d'un choix de société.

Il n'est pas question pour nous de montrer du doigt ou de jeter l'opprobre sur quiconque. En ce qui concerne l'agriculture et l'alimentation, le contrat social qui nous lie depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale a été honoré : nourrir en abondance, avoir une alimentation relativement bon marché et sûre d'un point de vue sanitaire. À la faveur de la Reconstruction, le gouvernement (avec de multiples acteurs !) a enclenché une transformation majeure de l'agriculture qui s'est modernisée rapidement. Une industrie amont et aval s'est spécialisée et des distributeurs se sont structurés avec efficacité. Progressivement, « l'individu accepte la production industrialisée dont il devient dépendant, il délègue la fabrication alimentaire des produits qu'il consomme à un tiers dont il ne voit pas les pratiques, mais il obtient la garantie, en échange, que l'industrie est saine, fiable, étatiquement surveillée, et qu'il sera défendu en cas de litige³ ».

Le prix de notre alimentation et sa formation sont au cœur du contrat social que nous avons à rebâtir.

UN CONTRAT SOCIAL À REBÂTIR

Mais c'est ce contrat social, pertinent au sortir de la guerre, qu'il nous faut rebâtir aujourd'hui. Car de nombreux indices nous montrent que toute cette organisation pour nous nourrir à bon marché (depuis la production jusqu'à la distribution et la restauration) génère de lourds impacts pour la société, l'environnement et la santé, que n'intègrent pas les prix de notre alimentation. Bref, le prix de notre alimentation et sa formation sont au cœur du contrat social que nous avons à rebâtir.

Un contrat social, cela suppose de la transparence. Or la formation des prix alimentaires est particulièrement opaque. Nous pressentons qu'en essayant de mieux comprendre ce qu'il y a derrière ces prix, nous pourrions mieux repérer où se jouent les injustices, mais aussi esquisser des solutions.

Un contrat social, cela suppose aussi d'impliquer l'ensemble des acteurs : on ne saurait faire reposer sur les seuls « consom'acteurs » qui en ont les moyens la responsabilité des changements à apporter pour une alimentation plus durable et plus rémunératrice des producteurs et productrices. Impliquer l'ensemble des acteurs, c'est au contraire assumer des perspectives différentes, des divergences, se mettre tous autour de la table pour passer de l'invective au débat et permettre des choix collectifs dans l'intérêt commun.

Alors, avant de passer « Tous à table ! », nous vous proposons de partir avec nous en quête des coûts de notre alimentation.

³ M. Saujot et al., « Vers un contrat social pour le XXI^e siècle : comment en sommes-nous arrivés là ? Une brève histoire des contrats sociaux des XIX^e et XX^e siècles en France et au Royaume-Uni », Iddri et Hot or Cool, juin 2024, p. 55.

TEXTES DES GROUPES IMPLIQUÉS DANS CETTE ÉTUDE

Des personnes accompagnées par le Secours Catholique (à Manosque et dans le Finistère) et des paysans et paysannes des Civam du Finistère se sont retrouvés plusieurs fois en groupe, puis tous ensemble, pour travailler le sujet de ce rapport. Ils renseignent ce que peuvent signifier très concrètement, dans le quotidien, les difficultés d'accès à une alimentation durable et de qualité d'une part, les contraintes et difficultés, d'autre part, de paysans et paysannes qui souhaitent faire évoluer leur pratiques. Leur contribution est utilisée à plusieurs reprises dans ce rapport, notamment sous la mention de groupe de Brest ou de Manosque.

GRUPE DE BREST

Les personnes de notre groupe ont toutes des réalités différentes : nous sommes agriculteurs ou agricultrices, installés depuis des années ou en cours d'installation, retraités allocataires du minimum vieillesse ou encore bénévoles bénéficiaires de l'AAH (allocation aux adultes handicapés) ou du RSA (revenu de solidarité active). Certains ici sont bénéficiaires de l'aide alimentaire, d'autres, non. Certains cultivent la terre, d'autres, non. Mais ce qui nous rassemble, c'est d'avoir parlé de nos situations, et d'avoir écouté chacune et chacun d'entre nous dans le respect. Et dans la convivialité ! Nous sommes différents oui, mais nous subissons toutes et tous les conséquences du système alimentaire. Au quotidien, nous subissons les algues vertes, les cours d'eau pollués, et les potagers sans vers de terre. Nous subissons la précarité alimentaire, sans avoir la capacité de refuser les colis alimentaires, la seule option étant de faire au mieux avec ce qu'on nous donne. Nous subissons la précarité du logement, de l'énergie. Toutes et tous, agriculteurs et agricultrices et consommateurs et consommatrices, nous subissons un système alimentaire néfaste que nous payons toutes et tous. Aujourd'hui, nous n'avons plus envie de subir : nous voulons choisir !

GRUPE DE MANOSQUE

L'accès à l'alimentation de qualité (ou pas) reste une question de moyens : financiers, déplacement, temps, énergie, moyens techniques. Être en situation de précarité (logement, énergie, numérique) implique presque forcément une précarité alimentaire. Aujourd'hui, l'industrie agroalimentaire uniformise notre alimentation et notre goût. Notre accès à l'alimentation est conditionné par le marketing et la publicité qui nous influencent. Faire des choix éclairés devient plus compliqué. Pour conclure, nous nageons dans un océan de malbouffe (produits trop gras, trop sucrés, trop salés) où il est facile de nous noyer. La nourriture de qualité n'est réservée qu'aux plus riches alors qu'avant elle nous était accessible – notamment aux plus pauvres d'entre nous.

Notre démarche méthodologique

Ce rapport contribue au débat sur les « coûts cachés de notre alimentation », en renseignant les effets négatifs sur la santé, l'environnement et la société de notre système agroalimentaire actuel. En novembre 2023, l'Organisation des Nations unies pour l'agriculture et l'alimentation (FAO) chiffrait ces coûts pour la France à 177 milliards de dollars⁴. Le calcul a également été fait pour trois pays (Royaume-Uni, Suisse et États-Unis – voir le tableau ci-dessous)⁵.

Coût marchand de l'alimentation et estimation des externalités négatives du système alimentaire

Pays et monde	Dépense de consommation alimentaire des ménages (1)	Coût des externalités (2)	Ratio (2) / (1)	Santé humaine % de (2)	Environnement % de (2)	Autres impacts % de (2)
Royaume-Uni, 2015, Md £	120	116	0,97	48 %	39 %	13 %
Suisse, 2018, Md CHF	37	32	0,86	45 %	36 %	19 %
États-Unis, 2019, Md US\$	1 100	2 105	1,91	54 %	38 %	8 %
Monde, 2018-2019, Md US\$	10 000	11 900	1,19	38 %	44 %	18 %

Source : Michel Duru et Anthony Fardet, adapté par Jean-Louis Rastoin.

Les montants présentés par la FAO sont différents des nôtres car les méthodologies ne sont pas les mêmes. Celle de la FAO se fonde sur le concept des externalités négatives, avec la monétarisation de pertes attribuables à des baisses de productivité (par exemple, la perte de productivité d'un individu qui tombe malade) par rapport à un produit intérieur brut (PIB) considéré théoriquement, avec une projection jusqu'en 2100.

Dans la présente étude, en revanche, les impacts négatifs de notre système agroalimentaire sont calculés à partir d'une approche comptable, c'est-à-dire des dépenses publiques effectivement engagées pour les compenser ou les réparer. Nous renseignons ce qu'ils coûtent comptablement et collectivement – du fait de nos impôts, cotisations et taxes – aujourd'hui. Les montants exacts ont été calculés selon la part de responsabilité estimée du système alimentaire pour ces impacts négatifs. Responsabilité elle-même identifiée à partir de données scientifiques existantes. Les montants retenus sont **des montants a minima. Ils sont très en deçà de la réalité de ce que l'on paye** : plusieurs coûts n'ont pas pu être quantifiés, faute de données disponibles par exemple, l'impact sanitaire des résidus de pesticides dans l'alimentation ; ils ne comprennent pas les coûts pris en charge par les ménages et les acteurs économiques directement. **Ils sont très en deçà de ce qu'ils représentent** : plusieurs impacts ne représentent pas des coûts, à l'image du sentiment d'impuissance et d'angoisse à ne pouvoir nourrir ses enfants convenablement.

⁴ « Revealing the True Cost of Food to Transform Agrifood Systems », dans *Brief to The State of Food and Agriculture*, Rome, FAO, 2023, <https://doi.org/10.4060/cc7937en>.

⁵ Jean-Louis Rastoin, « Coûts cachés et juste prix de notre alimentation : entre marché, État et communs », chaire Unesco, Alimentations du monde, 2022.

En complément du calcul des impacts, nous avons regardé les soutiens financiers publics aux acteurs économiques des chaînes alimentaires (exploitations agricoles, entreprises de transformation, distribution et restauration...). Ces soutiens ne sont pas neutres : en consolidant la rentabilité des acteurs économiques, et en fonction de leurs cibles et de leurs conditionnalités, ils aident à structurer le système alimentaire et à orienter son fonctionnement. Pour identifier ces soutiens publics, nous avons là encore utilisé une approche comptable de la dépense publique qui rend compte des montants engagés chaque année, et des acteurs qui les reçoivent. **L'ensemble de ces données renseigne finalement les coûts sociétaux du système alimentaire français, soit des coûts assumés par la société⁶.**

POURQUOI CE CHOIX MÉTHODOLOGIQUE ?

Il est à la fois éthique et pragmatique. Nous considérons que certaines pertes ou conséquences n'ont pas de prix, à l'image de l'extinction des espèces animales (les oiseaux notamment). Donner un prix à la disparition du vivant reviendrait à considérer que cette perte n'est pas irréversible et qu'au contraire, il est possible de substituer nos ressources écologiques par des ressources économiques. Nous souhaitons par ailleurs pouvoir identifier des marges de manœuvre de changement, pour des politiques publiques ambitieuses. Le fait de renseigner ces dépenses nous donne les moyens de donner à voir les montants et l'orientation de certains financements, et dès lors, les potentiels leviers à notre disposition. L'estimation des externalités réalisée par la FAO permet d'envisager les pertes théoriques. La comptabilisation des coûts sociétaux repose sur les dépenses effectivement engagées par les pouvoirs publics pour soutenir les acteurs du système alimentaire, et compenser ou réparer les dégradations sociales, de santé et environnementales que ce système engendre.

Enfin, pour dépasser la froideur des chiffres, des personnes accompagnées par le Secours Catholique (à Manosque et dans le Finistère) et des paysans et paysannes des Civam du Finistère se sont retrouvés plusieurs fois en groupe, puis tous ensemble, pour travailler sur le sujet de ce rapport. Ils renseignent ce que peuvent signifier très concrètement, dans le quotidien, les difficultés d'accès à une alimentation durable et de qualité d'une part, les contraintes et difficultés, d'autre part, de paysans et paysannes qui souhaitent faire évoluer leur pratiques. Leur parole est complétée par des témoignages et une expertise consolidée des partenaires internationaux du SCCF, au Brésil et au Sahel. Les constats posés en commun ont enfin permis de pointer des pistes de solutions et d'actions qui ont orienté les choix des recommandations de ce rapport.

Cette étude s'est donc construite à partir d'une approche à la fois quantitative et qualitative. Elle associe des savoirs scientifiques d'une part, et des savoirs issus des expériences de vie d'autre part (celles de personnes en situation de précarité, et issues du milieu agricole). La partie scientifique a été produite par le Basic (en collaboration avec I4CE⁷ pour la partie soutiens publics) et sous l'égide d'un comité scientifique. Elle concerne en particulier :

⁶ Karl William Kapp a conceptualisé l'expression « coûts sociaux » pour parler des impacts liés à une activité économique et reportés sur d'autres entreprises ou des ménages (par exemple des coûts de dépollution, prise en charge de maladies, etc.). L'expression de « coût sociétal » a été utilisée dans son prolongement pour parler de l'ensemble des coûts assumés par la société du fait de l'activité des acteurs économiques du système alimentaire français. Ils recouvrent ici les coûts des impacts négatifs générés par les acteurs privés du système alimentaire français et pris en charge par la puissance publique et le coût des soutiens publics aux acteurs privés du système alimentaire français.

⁷ I4CE et le Basic ont mené conjointement un recensement des données pour les années 2018 (exécuté), 2021 (exécuté) et 2024 (prévisionnel). Les données ont été collectées et caractérisées par les deux organisations pour couvrir les financements alloués à tous les maillons, de la production jusqu'à la consommation alimentaire. Les analyses qui en sont tirées dans ce rapport n'engagent en revanche que le Basic.

- une revue de littérature scientifique pour renseigner et objectiver la non-durabilité, sociale et écologique, du système alimentaire français actuel. Le périmètre des indicateurs choisi est tiré des travaux de l'économiste Kate Raworth et de sa théorie « du donut », décrite en introduction. Elle permet en effet de se doter d'une boussole avec un plafond écologique et un plancher social, formant en son centre un « espace juste et sûr pour l'humanité » ;

- la collecte et l'agrégation des données budgétaires qui permettent d'établir les montants de dépenses publiques (en 2021) pour compenser ou réparer une partie de ces impacts négatifs (ces derniers sont identifiés à partir des engagements pris à date par l'État français). Ces dépenses publiques sont comptabilisées à hauteur de la part de responsabilité du système alimentaire, sur la base des données scientifiques passées en revue pour chacun des indicateurs de la boussole ;

- la collecte et l'agrégation des données budgétaires qui permettent d'établir les montants des soutiens financiers publics en France (en 2021, année la plus récente pour laquelle les données sont disponibles) pour l'agriculture et l'alimentation, depuis la production jusqu'à la distribution, en passant par la transformation et la restauration ;

- une typologie des logiques de formation des prix, et des logiques économiques des acteurs aux différents maillons de la production de notre alimentation.

LE CALCUL DES COÛTS SOCIÉTAUX : REFLET DE PRIORITÉS POLITIQUES ET DE LA PRISE EN CHARGE PUBLIQUE

“ Le choix méthodologique réalisé par le Basic ne permet de présenter qu'une partie des coûts cachés, ceux pris en charge par la puissance publique. Mais ainsi, il met aussi en évidence l'incapacité de la puissance publique à compenser les coûts cachés d'un modèle qui en crée toujours plus.”

Quentin Delachapelle, CÉRÉALIER DANS LA MARNE

12 milliards pour la santé, près de 3,4 milliards pour les impacts écologiques, 3,4 milliards pour les impacts socio-économiques... Il s'agit des dépenses engagées aujourd'hui par les pouvoirs publics. Traduisent-elles l'intensité réelle du problème ? Non. Ces chiffres témoignent avant tout du niveau de reconnaissance politique et des moyens donnés pour compenser ou amoindrir les impacts. Sur les enjeux environnementaux, cette prise en charge est bien en deçà des dommages réels. Par exemple, les dépenses liées à l'impact du système agricole sur la biodiversité sont estimées à 418 millions d'euros. Cette somme ne traduit pas le réel déclin de la biodiversité en France. Une politique publique à hauteur de l'enjeu se matérialiserait probablement par une hausse importante des crédits alloués à la protection de la biodiversité et donc à une hausse « du coût » de l'impact sur la biodiversité.

RÉSUMÉ ANALYTIQUE



© CHRISTOPHE HARGOUËS / SCCF

NOTRE RAPPORT naît d'un quadruple refus :

➔ **8 millions** de Français en insécurité alimentaire, a minima 2 millions de personnes obligées de recourir à l'aide alimentaire pour se nourrir : **c'est NON** ;

➔ **+160 %** de diabétiques en vingt ans, quand l'obésité prend un virage épidémique : **c'est NON** ;

➔ **18 %** des agriculteurs sous le seuil de pauvreté, qui ne parviennent pas à tirer un revenu décent de leur travail, et deux fois plus de risque de suicide que pour le reste de la population : **c'est NON** ;

➔ la disparition de **30 %** des oiseaux des champs en quinze ans, 437 captages d'eau potable abandonnés entre 2010 et 2021 en raison des nitrates et pesticides en France : **c'est NON**.

Chacun et chacune conviendra que ces chiffres recouvrent des réalités inacceptables. Sauf que tout le débat public laisse à penser qu'entre ces maux, il

faudrait choisir : ce serait soit une nourriture accessible à tous, soit un revenu décent pour les producteurs ; soit le respect de la santé et de l'environnement, soit l'emploi agricole et la sécurité alimentaire...

De fait, à l'échelle de l'individu, l'impossibilité de surmonter ces contradictions est une souffrance. Une souffrance pour tous ces ménages modestes ou pauvres qui sont dans l'incapacité matérielle d'offrir à leurs enfants l'alimentation qu'ils voudraient pour eux. Une souffrance pour tant de paysannes et paysans, prisonniers d'un système de production qui ne leur permet pas d'en vivre convenablement, ou au prix de pratiques nocives pour le climat et le vivant. Dans ce contexte, tout discours de reproche, parce qu'il appuie là où ça fait déjà mal, est reçu comme une agression ou comme une marque de mépris.

À l'échelle sociale, ces contradictions vécues comme insurmontables se traduisent par un profond sentiment d'impuissance, par des incompréhensions et des tensions lourdes. Il en résulte une société de plus en plus polarisée, un débat devenu quasiment impossible, au point de céder parfois la place à la violence.

En alliant nos regards et nos voix, nos associations veulent envoyer un message : nous ne nous résignerons pas. « *Aujourd'hui, nous n'avons plus envie de subir : nous voulons choisir !* » ont affirmé avec détermination les groupes réunis autour de cette étude, composés de personnes ayant l'expérience de la précarité alimentaire ou du milieu agricole. Nous ne nous résignerons pas à devoir choisir la dignité des uns contre la dignité des autres, ou entre les humains et la planète qui les fait vivre : c'est absurde ! Les champs sur lesquels sont investies nos quatre associations – la lutte contre la précarité alimentaire, le soutien social aux paysans, la santé et la promotion de pratiques agricoles plus écologiques – ne peuvent plus être traités l'un sans l'autre, encore moins érigés l'un contre l'autre.

À notre petite échelle, nous essayons d'inventer, avec les premiers concernés, des réponses pour surmonter en partie ces contradictions : l'agroécologie pour retrouver une rémunération et une autonomie, des épiceries où les tarifs sont différenciés selon les capacités de chacun, des groupements d'achat où l'on choisit ensemble ce que l'on achète, etc. Mais nos actions ne peuvent à elles seules résoudre des injustices d'ordre structurel.

Comment trouver une solution à ces contradictions à l'échelle d'un pays ? Pour sortir d'une logique d'affrontement, nous avons fait le choix de l'analyse et du croisement de perspectives. Nous sommes repartis de **l'équation à laquelle nous faisons face, présentée comme insoluble, d'une alimentation saine, durable, accessible et rémunératrice.**

Dès lors il est un lieu autour duquel se cristallisent toutes les contradictions : c'est le prix de notre alimentation. Sur ce prix achoppent les exigences d'accessibilité, de durabilité, de juste rémunération tout au long de la chaîne.

C'est la raison pour laquelle nous avons voulu mener l'enquête à son sujet. Nous avons regardé ce que disent les prix de notre alimentation, mais aussi ce qu'ils masquent et ce que nous ne payons pas en caisse – les impacts sociaux, environnementaux, et la santé de notre système alimentaire. Nous avons complété l'analyse par un panorama des soutiens financiers publics à destination des acteurs de ce système. Cela permet de comprendre ce que l'alimentation nous coûte réellement et collectivement.

19 MILLIARDS D'EUROS de réparations et compensations

Le prix de notre alimentation n'est pas toujours celui que l'on croit, car il n'est pas seulement celui que l'on paye en caisse.

Chiffrer les impacts écologiques, sociaux et de santé de notre système alimentaire n'est pas un exercice facile. Car non seulement ils ne sont pas tous suffisamment documentés, mais surtout, tout n'a pas un prix. Contrairement à d'autres travaux, nous nous sommes refusés à donner une équivalence en euros à des années d'espérance de vie en moins ou à spéculer sur les pertes de productivité liées à l'effondrement du vivant.

En alliant nos regards et nos voix, nos associations veulent envoyer un message : nous ne nous résignerons pas.

Nous ne chiffrons donc ici, en nous appuyant sur le savoir-faire du Bureau d'analyse scientifique et d'information citoyenne (Basic), qu'une petite partie de ces coûts

supportés par la société (ce que nous appelons les « coûts sociétaux »). Tout l'intérêt de ce chiffrage, c'est qu'il ne s'agit pas de coûts théoriques mais de dépenses bien réelles que l'on retrouve dans la comptabilité publique : nous avons ainsi recensé – partout où cela était possible – les dépenses publiques qui compensent et réparent les dégradations sociales, sanitaires et environnementales engendrées par le système agroalimentaire, à hauteur de sa responsabilité.

Même en nous restreignant à ces coûts effectifs pour la dépense publique, **l'addition reste salée.** Chaque passage en caisse ne dit rien, par exemple, de l'argent public engagé pour la dépollution, la couverture des maladies professionnelles, des maladies des consommateurs du fait d'une alimentation trop grasse et trop sucrée... **Au total, on compense** aujourd'hui les dysfonctionnements de notre système alimentaire, **à hauteur de 19 milliards d'euros ! C'est pratiquement le double du budget alloué pour la planification écologique en 2024.**

C'est d'abord un scandale en termes de santé publique. Nous dépensons aujourd'hui 11,7 milliards d'euros, a minima, pour les maladies liées à notre mauvaise alimentation (obésité et diabète en particulier). Et la tendance est en forte hausse, au point que l'Organisation mondiale de la santé parle désormais d'épidémie pour l'obésité. Celle-ci est pourtant fortement encouragée : une grande partie

des **plus de 5,5 milliards d'euros de publicité et de communication du secteur agroalimentaire**, en 2023, nous oriente sur des produits trop gras, trop sucrés ou salés. 5,5 milliards, c'est plus de 1 000 fois le budget de communication du programme national Nutrition Santé, qui finance des campagnes de sensibilisation comme le célèbre « 5 fruits et légumes par jour ». Ces 11,7 milliards ne sont que la partie émergée de l'iceberg. Si l'on y ajoute les maladies professionnelles liées à l'usage des pesticides, nous atteignons **12,3 milliards d'euros de dépenses pour la santé**, sans que cela couvre la totalité des effets de la destruction de notre environnement sur notre santé.

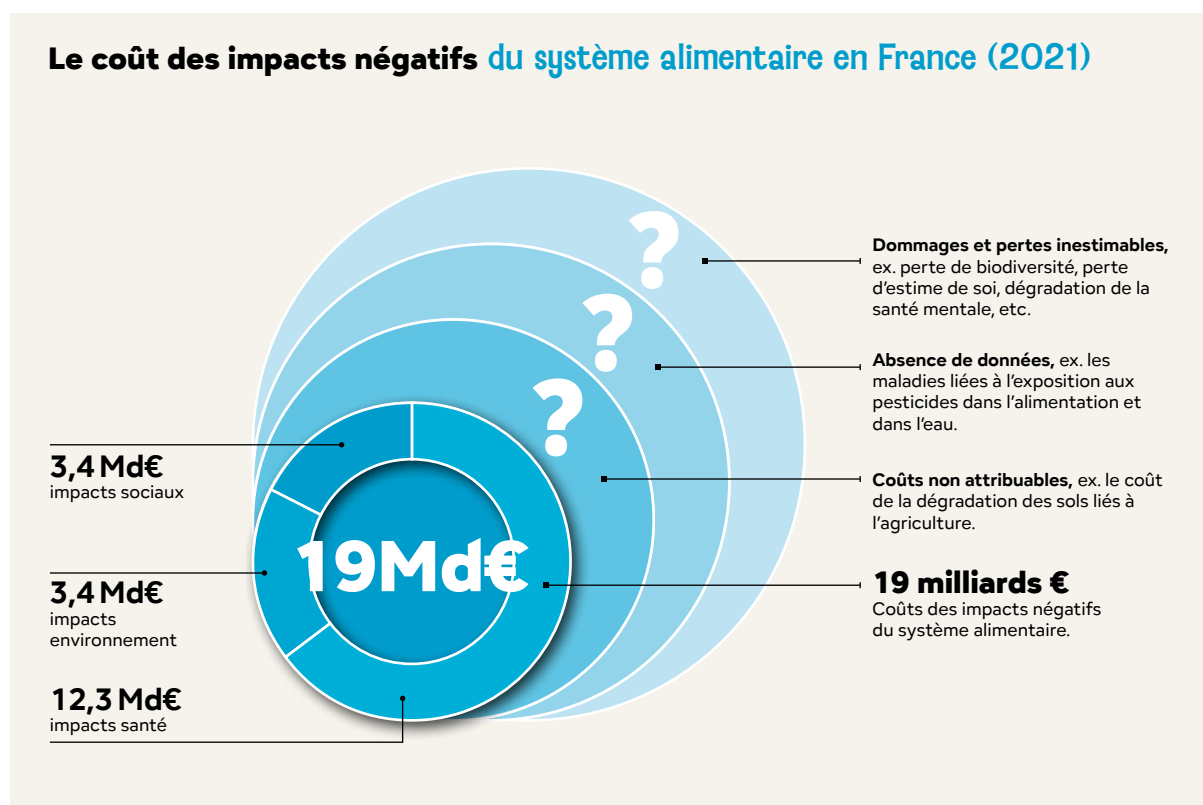
Du point de vue écologique, les dépenses publiques sont loin de compenser et de réparer l'ensemble des dégradations. Elles s'élevaient à 3,4 milliards d'euros en 2021, pour ce que nous avons pu chiffrer : atténuation du changement climatique, gestion des déchets, dépollution de l'eau, prise en charge des maladies liées à la pollution de l'air (considérés au prorata de la responsabilité de notre système agricole et alimentaire¹). Les dépenses sont faibles, alors que

¹ Deux dépenses n'ont pas pu être chiffrées, faute de données disponibles : le coût de la dégradation des sols, et celui lié à l'usage massif de ressources non renouvelables.

tous les indicateurs sont au rouge. Six des neuf limites planétaires étaient déjà franchies en 2023, en particulier en termes de changement climatique, d'usage de l'eau douce, de perte de diversité du vivant et d'utilisation des sols. Par endroits, c'est la possibilité même de vivre une vie proprement humaine qui est en péril. Partout dans le monde, le système alimentaire industrialisé contribue lourdement à ce bilan, tout en étant lui-même affecté, nécessitant toujours plus de dépenses « d'urgence ».

Du point de vue du coût des impacts sociaux, nous dépensions 3,4 milliards d'euros en 2021 pour compenser la faiblesse des rémunérations dans le secteur agricole et tout au long de la chaîne.

Mais ces chiffres ne disent pas tout de ce que les personnes vivent. Leurs témoignages résonnent comme le tic-tac d'une bombe sociale à retardement. Ce que les dépenses ne diront jamais, c'est la honte et le stress de ne pouvoir se nourrir par soi-même, et de nourrir ses enfants sainement. Ce sont l'isolement social et les problèmes de santé mentale, faute de pouvoir inviter amis ou petits-enfants à passer à la maison. « *Je prends ce qu'on me donne [aux Restos du Cœur] et je fais au mieux avec*, dit ainsi Danielle. *C'est assez humiliant à mon âge mais*



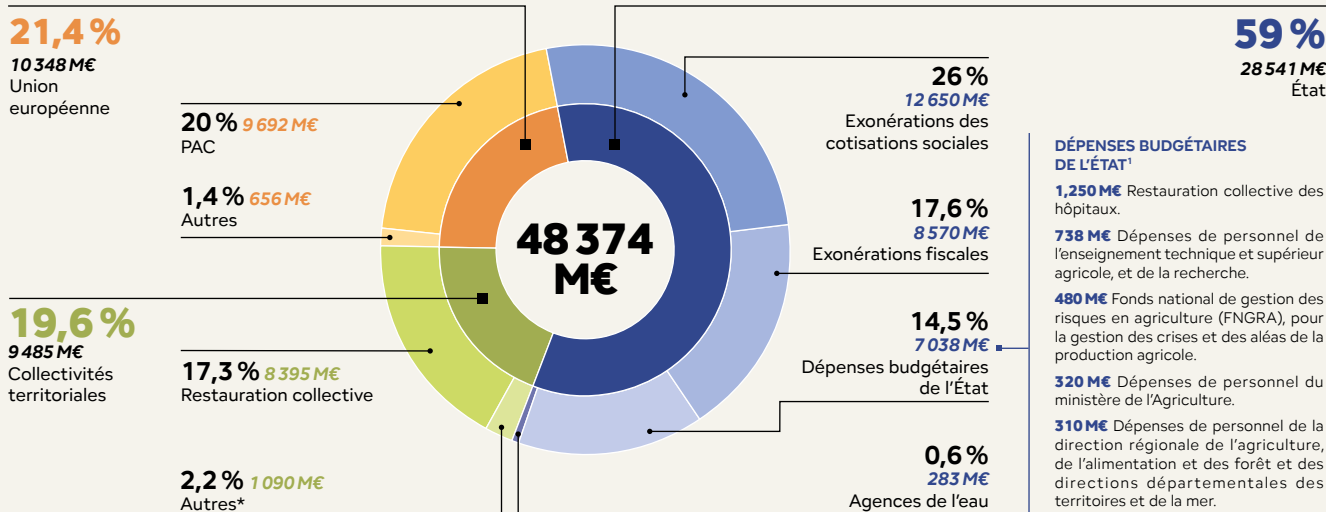
c'est comme ça. [...] Je n'ai pas le choix.» Josette, elle, confie : « C'est très difficile pour moi d'avoir mes petits-enfants à la maison car les enfants, ça a toujours faim et mon frigo est souvent vide. » Ce que masquent ces dépenses, c'est encore l'impuissance et la colère face à des injonctions pour mieux manger et mieux rémunérer les producteurs et productrices quand on n'en a pas les moyens. C'est l'épuisement physique et mental des paysans et paysannes pris dans la course aux gains de productivité, ou de ceux et celles qui travaillent dans les abattoirs. C'est un manque de reconnaissance et une perte de sens dans son travail quand l'exploitation doit toujours être plus grande, sa production, moins chère, au détriment de l'environnement ou de son accessibilité. Gérard, s'en désole. « On sait ce que ça coûte d'avoir des produits qui viennent de loin, l'avion, la pollution et tout, on sait que c'est pas terrible pour la planète, mais quand t'as pas l'argent pour faire autrement, tu es censé faire comment ? » Anne, agricultrice, explique de son côté : « Si on met un prix qui nous permet de vivre, on vend seulement à une niche de personnes [...]. C'est perturbant de se dire qu'on fait de la nourriture saine mais que tout le monde n'y a pas accès. » In fine, ces impacts génèrent une perte de confiance, voire du ressentiment envers les institutions. Bref, ils se traduisent par la fragilisation de notre démocratie. Peut-on se permettre d'attendre, encore ?

Non. D'autant plus si on regarde ces coûts en tendance. Selon toute vraisemblance, les 19 milliards que notre pays consacre déjà à réparer une petite partie des dégâts de son système agroalimentaire ne feront qu'augmenter dans les prochaines années. Outre les avancées scientifiques qui aideront à mieux caractériser les causalités entre alimentation et santé, il faut s'attendre à ce que la raréfaction de l'eau, l'appauvrissement des sols, les maladies et les crises liées au dérèglement climatique rendent la facture plus salée encore.

48,3 MILLIARDS D'EUROS de soutien public

Ce système, aux impacts multiples, nous ne faisons pas que le subir. Nous le finançons. Et dans des proportions que, jusqu'à notre rapport, personne ne mesurait réellement : nous toutes et tous mettons sur la table 48,3 milliards d'euros pour soutenir notre système agricole et alimentaire. C'est le montant des soutiens publics en 2021 aux acteurs de ce système – par le biais de subventions, d'achats directs et d'exonérations fiscales ou sociales. Ces soutiens ne sont pas neutres : en consolidant la rentabilité des acteurs économiques, et en fonction de leur cible et de leurs conditionnalités, ils aident à structurer le système alimentaire et à orienter son fonctionnement. Le prix de notre alimentation, l'offre disponible, les marges

Répartition des sources de soutiens publics au système alimentaire français (2021)



DÉPENSES BUDGÉTAIRES DE L'ÉTAT¹

- 1,250 M€ Restauration collective des hôpitaux.
- 738 M€ Dépenses de personnel de l'enseignement technique et supérieur agricole, et de la recherche.
- 480 M€ Fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA), pour la gestion des crises et des aléas de la production agricole.
- 320 M€ Dépenses de personnel du ministère de l'Agriculture.
- 310 M€ Dépenses de personnel de la direction régionale de l'agriculture, de l'alimentation et des forêts et des directions départementales des territoires et de la mer.

1. Le reste des dépenses budgétaires de l'État représente chacune moins de 4,4% du total de l'enveloppe.

* Ces dépenses comprennent le financement de l'aide alimentaire par les collectivités et des dépenses de fonctionnement et d'investissement en lien avec l'agriculture, la pêche et l'agro-industrie.
Source : Basic et I4CE, 2024.

des acteurs sont ainsi le reflet de choix politiques, par le jeu des soutiens publics, des taxes et des exonérations, mais aussi des régulations (ex. : le prix de la baguette de pain réglementé jusqu'en 1986). Le prix de notre alimentation est, au fond, l'expression d'un contrat social, d'un choix de société. **Et c'est sans doute une bonne nouvelle de notre rapport : avec ces 48,3 milliards**, nous avons un moyen pour orienter les 290 milliards d'euros de dépenses alimentaires des Français et pour changer de trajectoire.

Le problème, et c'est un des enseignements clés de notre recherche, est que plus de 80 % des soutiens publics entretiennent un modèle à l'origine de l'essentiel de ces impacts. Plus de 80 % de ces soutiens bénéficient à des acteurs pris dans une logique de course aux volumes, qui va de pair avec la standardisation des matières premières agricoles et une pression sur les prix payés aux agriculteurs. D'une certaine manière, cela n'a rien d'étonnant au regard de notre histoire : au sortir de la guerre, tout a été fait pour nourrir la population en quantité, dans des conditions d'hygiène strictes (soutiens financiers, construction de routes et autres infrastructures, recherche... tous les moyens ont été mobilisés). Le contrat social de l'époque a été clairement honoré. Mais, alors que nous en connaissons aujourd'hui les limites, **cette course aux volumes n'est possible que parce qu'il existe cet important dispositif d'aides publiques et de réparations.** Ce qui amène aussi à relativiser les chiffres du secteur agroalimentaire, de la distribution et de la restauration, qui dégagent certes 31,5 milliards d'euros de bénéfices nets, en France et à l'export, mais qui bénéficient directement ou indirectement de 48 milliards d'euros de soutiens publics, auxquels il faut ajouter les 19 milliards de réparations, le tout à la charge de la collectivité. Ainsi les profits réalisés par les acteurs privés, loin d'être liés à la seule « efficacité » économique de leur modèle, sont étroitement liés à nos choix publics.

LE PARTAGE inéquitable de la valeur

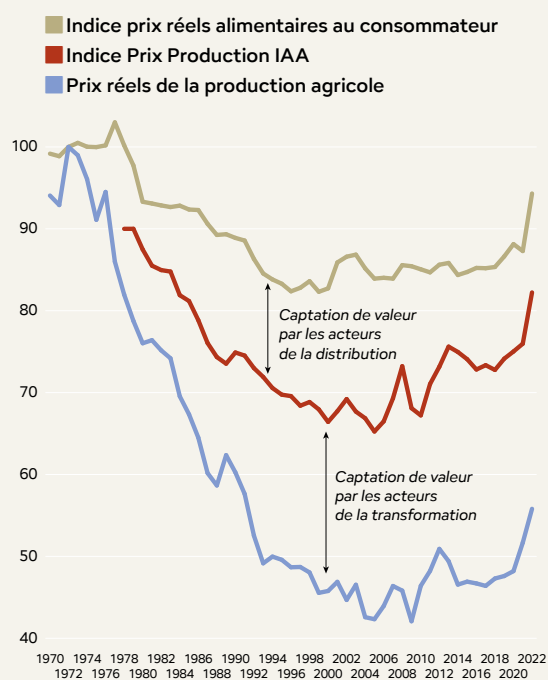
Dans la logique décrite, les conditions sont intenable pour produire plus durablement, pour rémunérer plus justement. L'histoire du prix de l'alimentation depuis l'après-guerre, tirée par la course aux volumes et par l'ouverture à la concurrence internationale, est d'abord celle d'une baisse tendancielle, pour les consommateurs, comme pour les producteurs. Il en résulte que le poste alimentaire ne représente plus aujourd'hui en France que 18 % du budget des ménages en moyenne, contre 34,6 % en 1960 selon l'Insee (avec de fortes disparités selon les générations et les niveaux de revenus). Et la baisse est encore plus forte pour les producteurs et productrices.

En vingt-cinq ans (entre 1975 et 2000), les prix agricoles (payés aux producteurs et productrices) ont été divisés par deux, une baisse faiblement répercutée sur les consommateurs. Aujourd'hui, quand on dépense 100 euros pour faire nos courses, les producteurs et productrices ne touchent en moyenne que 7 euros. Où est donc passée cette valeur ? Entre les deux, les acteurs de milieu de chaîne en ont capté 50 %.

Ce partage inégal de la valeur entre les acteurs de la chaîne alimentaire repose sur une déconnexion entre la valeur de la matière première agricole et le prix du produit en magasin. À partir des années 1960, de façon accélérée dans les années 1980, notre production agricole devient une matière première

Plus de 80 % des soutiens publics entretiennent une logique de course aux volumes, qui va de pair avec la standardisation des matières premières et une pression sur les prix payés aux agriculteurs.

Prix réels de la production agricole de la transformation agroalimentaire et des aliments achetés par les consommateurs (indice 100 en 1972).



Source : Agreste (Comptes de l'agriculture) et Insee (enquêtes Prodcum et prix à la consommation), retraitement Basic.

substituable et interchangeable pour être ensuite transformée et valorisée par un travail d'image de marque, à grands renforts de marketing et de publicité (les 5,5 milliards d'euros précités) ! Cette déconnexion contribue à une perte de repères sur les prix de notre alimentation, sur ce qu'il en coûte pour la produire, sur ce qu'ils rapportent aux agriculteurs.

67 MILLIARDS D'EUROS, en quête de boussole sociale et écologique

Si l'on additionne les soutiens publics et les dépenses publiques pour réparer et compenser, ce sont **67 milliards d'euros que nous mettons en commun et qui entretiennent un système à bout de souffle.**

Soyons très clairs, il ne s'agit pas de remettre en cause le principe même de cette mise en commun : il n'y a rien d'excessif à consacrer 2 à 3 % de la richesse nationale à soutenir, orienter et réparer le système qui nous nourrit (c'est l'équivalent du budget de l'Éducation nationale). Les dépenses sont même loin de suffire à réparer ou à compenser à hauteur des dégâts. Il ne s'agit pas non plus de donner à croire qu'un nouveau gouvernement pourrait librement disposer, demain matin, de ces fonds d'une tout autre façon : les indispensables dépenses des collectivités pour la cantine scolaire, par exemple, sont déjà très restreintes pour changer les modes d'approvisionnement ! Pour les dépenses de réparation, il faudra encore longtemps soigner les hommes et la planète. Réorienter le système productif prendra du temps et doit se faire progressivement, pour permettre la transition des emplois concernés.

Cela suppose que ces montants consacrés, d'une façon ou d'une autre, au système agroalimentaire, fassent l'objet d'un pilotage unifié. Leur ampleur, mais aussi leur incohérence, est l'une des révélations de notre rapport. D'une main, la collectivité répare, de l'autre, elle entretient la cause même des dommages occasionnés. La PAC représente une source de soutiens financiers primordiale, en particulier pour le revenu des producteurs et productrices. **Mais l'État représente le financeur le plus important (59 % des soutiens publics en 2021), et aussi le plus aveugle.** Car très peu de ses soutiens, en particulier ceux qu'il apporte par le biais d'exonérations fiscales et sociales (21 milliards d'euros), par nature plus difficiles à piloter, sont conditionnés à des pratiques sociales et écologiques durables. Résultat, nos gouvernements, jusqu'à présent, se

satisfont de compenser et de réparer sans toucher aux causes, alors que des pertes sont irréversibles.

Mais les soutiens identifiés et toutes les incohérences du système actuel sont aussi une opportunité. Le modèle aujourd'hui majoritaire, fondé sur la course aux volumes, cohabite avec d'autres modèles, qui conjuguent rémunération décente et respect de l'environnement. Ces derniers reposent sur la distinction des produits par leurs qualités intrinsèques (des produits souvent labellisés – AOP, commerce équitable, agriculture biologique). Les acteurs concernés par cette logique bénéficient seulement de 6 % des soutiens publics recensés. Envisager autre chose ne relève donc pas d'une utopie, mais de choix de modes de production, de transformation, de distribution, de restauration. **Plutôt que de subir des dépenses non maîtrisées ou d'être écartelée entre des logiques contradictoires, l'action publique doit retrouver un rôle central. Et une cohérence.**

Les soutiens identifiés et toutes les incohérences du système actuel sont aussi une opportunité.

Or l'ampleur des sommes recensées montre que si nous nous en donnions l'ambition, nous aurions des moyens pour réorienter le système vers le droit à l'alimentation, pour mieux concilier les impératifs de santé, d'accessibilité, de rémunération et de durabilité.

QUATRE VOILETS de recommandations pour répondre à notre équation

Pour assurer un accès digne à une alimentation durable et de qualité, rémunératrice pour ceux et celles qui la produisent, la réponse n'est pas unique. Elle est loin de se fondre dans le comportement du consomm'acteur. Alain, du groupe de Manosque, et qui sait ce que sont les fins de mois difficiles, nous le rappelle vigoureusement : nous ne sommes pas que des consommateurs et notre action ne se résume pas au poids de notre portefeuille. Le risque, au-delà de ne pas prendre le problème à la racine, est d'ajouter au sentiment de déclassement celui d'exclusion du jeu démocratique. Nous sommes toutes et tous des mangeurs et mangeuses, et à ce titre tous concernés par ce qu'il y a dans nos assiettes, dans les rayons des magasins et, avant cela, dans les fermes. Ajoutons à ce tableau la mise en commun de 67 milliards d'euros pour faire fonctionner notre système alimentaire et en réparer les dégâts ! L'alimentation est une affaire collective.

Pourtant, notre espace de choix dépasse à peine celui du supermarché, et reste très dépendant de notre « pouvoir d'achat ».

DÉMOCRATIE

C'est pourquoi le premier volet de nos recommandations porte sur la démocratie, soit la participation aux prises de décision des citoyens et citoyennes sur notre système alimentaire. Pour une participation « en connaissance de cause », nous proposons une démocratisation à tous les échelons, en développant des lieux d'accès à l'alimentation et à l'éducation populaire sur le sujet (des maisons solidaires de l'alimentation, des caisses communes de l'alimentation...). Deux niveaux de décision sont ensuite essentiels : les collectivités territoriales, et les instances agricoles, comme les chambres d'agriculture, qui doivent s'ouvrir à la société et garantir leur pluralisme. Au niveau national enfin, une délibération sérieuse doit aboutir sur un cap clair pour orienter les politiques publiques, avec une loi-cadre sur le droit à l'alimentation².

ACCÈS AUX DROITS ET ACCESSIBILITÉ FINANCIÈRE

L'engagement d'un tel processus délibératif n'empêche pas d'agir dès demain. **Car reste l'urgence d'améliorer l'accès aux droits de toutes et tous et l'accessibilité financière des ménages sous contrainte.** Il faut à la fois mieux protéger par notre système de protection sociale et déployer massivement différents types de soutiens financiers pour l'alimentation durable et de qualité – cartes prépayées, cartes type tickets-restaurants, prise en charge d'une tarification sociale, etc. – qui permettent d'accéder à des lieux d'achat durables ou à des produits durables, sans stigmatisation. **C'est le deuxième volet de nos recommandations.** Il doit permettre de répondre aux besoins immédiats de ceux qui sont le plus éloignés de l'accès à l'alimentation, sans perdre de vue l'horizon de l'universalité : nous ne pouvons nous satisfaire d'un accès différencié à l'alimentation.

MASSIFIER LA TRANSITION AGROÉCOLOGIQUE

Enfin, si les politiques publiques actuelles misent aujourd'hui sur la responsabilité individuelle des producteurs et des consommateurs, elles oublient trop souvent celles des acteurs de milieu de chaîne. Ce rapport montre l'effet « verrou » d'une transition tant que nous n'agissons pas à ces niveaux. **Il nous faut massifier la transition agroécologique en agissant sur tous les maillons de la chaîne. C'est le troisième volet de nos recommandations.** Beaucoup de choses pourraient déjà se faire pour changer ce que l'on appelle notre « environnement alimentaire » (comme une meilleure transparence sur les prix, les marges et les contrats ou en encore une régulation de la publicité); d'autres sont des réflexions à engager (comme évaluer les effets de certains soutiens publics à l'image



© CHRISTOPHE HARGOUËS / SCCF

des exonérations, pour mieux les utiliser dans une perspective de transition).

RÉGULER LE COMMERCE INTERNATIONAL

Et, parce que la France n'est pas isolée du reste du monde, nos propositions portent aussi sur les accords de libre-échange et nos conditions d'importation qui doivent respecter les normes environnementales, sanitaires et sociales essentielles en vigueur au sein de l'Union européenne.

Pour assurer à toutes et à tous un accès digne à une alimentation durable et rémunératrice pour ceux et celles qui la produisent, les transformations à opérer sont nombreuses. Mais elles sont loin d'être insurmontables ! L'histoire montre que nous avons su bâtir un contrat social autour de l'agriculture et de l'alimentation. Au sortir de la guerre, nous nous sommes donné une ambition de long terme, et la puissance étatique, avec un écosystème d'acteurs a parfaitement réussi à la mettre en œuvre. Quoi de mieux que le droit à l'alimentation comme nouvel horizon ? Prenons place autour de la table pour nous y engager !

² Le droit à l'alimentation renvoie à celui d'«avoir physiquement et économiquement accès en tout temps à une quantité suffisante d'aliments qui soient adéquats, nutritifs et conformes, entre autres, à sa culture [...] et qui soient produits et consommés de façon durable, afin de préserver l'accès des générations futures à la nourriture».



The background features stylized illustrations of people falling. In the top left, a person in green pants and brown shoes is falling. In the bottom left, a person in orange pants and brown shoes is falling. In the bottom right, a person in yellow pants and a dark blue shirt is falling. A light blue curved line separates the bottom of the page from the rest of the background.

La perte de repères sur les prix de notre alimentation

Retours sur des logiques
destructrices



© ANTHONY MICALLEF / SOCF

La perte de repères sur les prix de notre alimentation. Retours sur des logiques destructrices

Chaque consommateur et consommatrice a des repères de prix sur ce qu'il achète. «C'est cher», «Ce n'est pas cher», «Ça a beaucoup augmenté.» Nous sommes à longueur d'achat guidés par les prix ! Que nous soyons contraints par nos budgets ou incités par la publicité – «La meilleure qualité au meilleur prix», «Tous unis contre la vie chère» –, nous recherchons très souvent le prix le moins élevé. D'autant plus dans un contexte de forte inflation sur l'alimentation.

Dans le même temps, les citoyens et citoyennes que nous sommes sont invités à faire de meilleurs choix de

consommation, pour l'environnement, pour soutenir les paysans, pour être en bonne santé. L'acte d'achat alimentaire est investi de très nombreux enjeux de société. De leur côté, les producteurs et productrices devraient produire mieux, mais vendre leurs produits à des prix abordables, pour être compétitifs et accessibles.

Pourtant, pour beaucoup de produits alimentaires, les prix ne nous disent plus grand-chose de leurs conditions de production ou de la rémunération de ceux et celles qui produisent. Une déconnexion s'est opérée entre la réalité économique et matérielle de production

de notre alimentation et son prix de vente. Une grande partie des aliments que nous consommons sont produits en grands volumes, qui se ressemblent, en concurrence sur un marché mondialisé. Ce qui les rend différents se joue après la production : de la transformation pour avoir *in fine* des yaourts, pizzas ou plats préparés ; du marketing et de la publicité pour accroître la notoriété des produits et les distinguer. Cette déconnexion se traduit aujourd'hui par un partage inéquitable – et désormais insupportable – de la valeur entre les acteurs de la chaîne alimentaire, de la production, jusqu'à la transformation. «Je pourrais donner mon blé, ça ne

changerait pas le prix de votre pain¹», disait un agriculteur dans la Marne. Comment en sommes-nous arrivés là ?

Tandis que nous nous demandions, en construisant cette étude, quel est le « vrai » prix d'une « bonne » alimentation, les agriculteurs manifestaient dans la rue pour défendre leurs revenus. Quels rapports y a-t-il encore entre les prix agricoles, payés aux producteurs, et les prix payés par les consommateurs ?

¹ Floris Schruijer et Nathan Pirard, *Tu nourriras le monde*, documentaire, sortie 26 avril 2023.

À quoi ressemble notre système agricole et alimentaire aujourd'hui ?

LE SYSTÈME ALIMENTAIRE, c'est quoi ?²

Lorsqu'on parle d'alimentation, on pense aux produits que l'on mange et à la table du repas. On pense parfois à ceux et celles qui produisent, et en particulier aux agriculteurs et aux agricultrices. On pense aussi aux lieux où l'on fait ses courses, en particulier au supermarché. Différentes étapes (production, transformation, distribution, consommation...) et différents acteurs interagissent pour que l'on puisse aujourd'hui se nourrir. Cet ensemble forme le système alimentaire, qui décrit « la façon dont les hommes

s'organisent, dans l'espace et dans le temps, pour produire et consommer leur nourriture³».

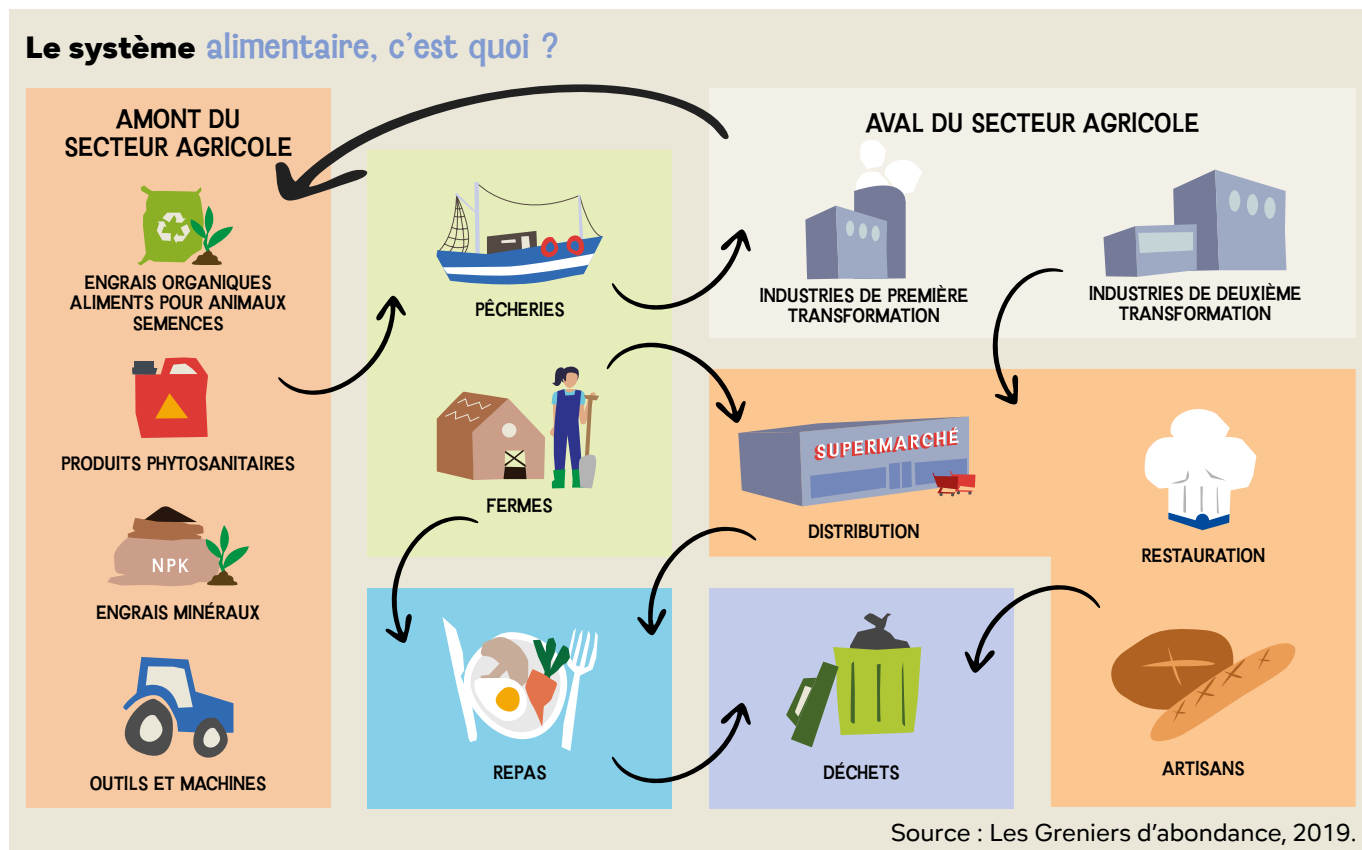
LES CHIFFRES et grandes tendances

AUGMENTATION DE LA TAILLE DES FERMES, SPÉCIALISATION, ET DIMINUTION DU NOMBRE D'AGRICULTEURS

La France est le premier producteur agricole de l'Union européenne. Du côté des exploitations agricoles, nous

² Les Greniers d'abondance, « Qu'est-ce qu'un système alimentaire ? ».

³ L. Malassis, *Nourrir les hommes*, Paris, Flammarion, 1994.



Source : Les Greniers d'abondance, 2019.

sommes aujourd'hui loin du modèle de la ferme familiale. En 1988, la France comptait encore plus d'un million de fermes, il n'en restait plus que 390 000 en 2020. En parallèle, les fermes se sont agrandies : **les exploitations sont donc de moins en moins nombreuses mais toujours plus importantes en termes de taille.**

Sans surprise au regard de ces éléments, les agriculteurs et les agricultrices sont aussi de moins en moins nombreux et nombreuses. En quarante ans, le nombre d'emplois agricoles a drastiquement chuté : il a été divisé par trois, et ne représente plus que 2,7 % de l'emploi total en 2022⁴. Les femmes représentent un tiers de la profession. Enfin, la population agricole est vieillis-

sante. Un quart des chefs d'exploitation ont plus de 60 ans. **D'ici 2030, la moitié aura l'âge de la retraite.**

La dynamique d'agrandissement est allée de pair avec une intensification des pratiques (mécanisation, engrais, pesticides...) qui se sont traduites par une **hyper spécialisation de l'agriculture**. Il en résulte une baisse de la diversité des cultures et des races élevées. En 2020, 89 % des sols cultivés étaient occupés par seulement sept cultures principales.

UNE DÉPENDANCE ACCRUE AUX ÉCHANGES COMMERCIAUX

La France exporte chaque année plus de la moitié des quantités de denrées agricoles végétales et animales qu'elle

produit. La moitié des volumes qui sortent du pays sont constitués de céréales, en particulier de blé. La majorité de ces exportations concernent des matières premières agricoles qui sont destinées à être transformées à l'étranger.

La France importe 30 millions de tonnes de produits agricoles bruts pour approvisionner soit les unités de transformation agroalimentaires situées sur son territoire, soit directement les consommateurs quand les produits importés sont consommés frais. Les fruits constituent en effet la première catégorie de produits importés.

⁴ Béatrice Madeline, « Comment le monde agricole s'est peu à peu fragmenté », *Le Monde*, 16 mai 2024.

Lexique pour comprendre le chapitre : les acteurs du système agricole et alimentaire

Amont du secteur agricole : tous les acteurs qui fournissent le secteur agricole : les fabricants de tracteurs, les producteurs de semences mais aussi l'enseignement agricole et la recherche, les instituts techniques, le conseil, les soins vétérinaires, les banques etc.

Aval du secteur agricole : regroupe les secteurs de la transformation, de la commercialisation et de la restauration.

Chaîne de valeur : l'ensemble des étapes de production, de transformation et de distribution qui ajoutent de la valeur à un produit agricole jusqu'à sa consommation.

Grandes et moyennes surfaces (GMS) : désignent communément les hypermarchés (surface supérieure à 2 500 m²) et les supermarchés (surface comprise entre 400 m² et 2 500 m²). Les GMS doivent consacrer au minimum 50 % de leur surface à la vente de produits alimentaires.

Grossiste : un grossiste est un intermédiaire commercial qui achète des produits en grandes quantités directe-

ment auprès des fabricants pour les revendre en plus petites quantités à des détaillants ou à d'autres entreprises.

Hard discount : au sein de la grande distribution, des enseignes qui se développent depuis les années 1990, caractérisées par des pratiques de prix bas, des surfaces de vente comprises entre 300 m² et 2 500 m², et une diversité de produits plus réduite (en moyenne moins de 2 000 références).

Industries agroalimentaires (IAA) : ensemble des activités industrielles qui transforment des matières premières issues de l'agriculture, de l'élevage ou de la pêche en produits alimentaires destinés à la consommation humaine ou animale.

Restauration hors domicile : la restauration hors domicile (ou RHD) regroupe la restauration collective (cantine, restaurants d'entreprise...), la restauration commerciale (restaurants service à table, fast-food, self-services...). Elle comprend :

- **la restauration commerciale** : composée de plusieurs branches : restauration traditionnelle à table,

restauration rapide (chaînes de fast-food et établissements indépendants de type kebab, sushis, burgers...), restauration self-service, restauration loisirs-culture (cinémas, parcs d'attractions, musées...), restauration de chaîne dans les transports (autoroutes, aéroports, trains...) et restauration hôtelière (de chaîne ou indépendante). Le chiffre d'affaires de la restauration rapide a dépassé il y a peu celui de la restauration traditionnelle à table ;

- **la restauration collective** : elle regroupe quatre grandes catégories de restauration : scolaire, médico-sociale, d'entreprise et autres (centres de vacances, armée, prisons, etc.).

Secteur agricole : depuis 1988, l'agriculteur est défini dans le Code rural comme « celui qui maîtrise un cycle biologique à caractère végétal ou animal ». Aujourd'hui, certaines entreprises agricoles se spécialisent dans une seule étape de ce cycle, par exemple l'éclosion des œufs, avant de revendre les poussins à d'autres exploitations.

NOUS FAISONS NOS COURSES MAJORITAIREMENT DANS LA GRANDE DISTRIBUTION

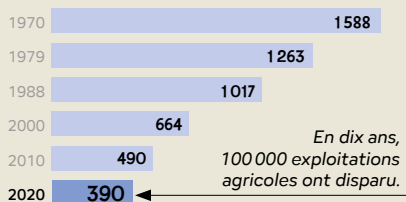
Nous faisons aujourd'hui essentiellement nos courses dans la grande distribution : en 2021, plus de 76 % des ventes alimentaires se font en grande surface, au détriment des petits commerces⁵. En 1960, il n'existait qu'un hypermarché en France, contre près de 1 900 en 2012 ! Cette situation va de pair avec une forte concentration du marché : les cinq plus grands distributeurs contrôlent 82 % du marché, avec une guerre des prix exacerbée par l'essor du hard-discount⁶.

Les hypermarchés et supermarchés représentent trois quarts des emplois de la distribution, suivis des supérettes et petites surfaces qui appartiennent souvent aux mêmes grandes enseignes. Très loin derrière, les commerces spécialisés indépendants (boucheries, charcuteries, boulangeries et poissonneries) ne représentent plus que 10 % des effectifs du secteur.

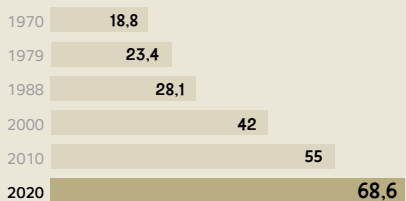
⁵ Le Basic, données consolidées d'après les Jacques, 2017 ; Insee, 2001 ; Cese, 2015 et Insee, 2022.

⁶ Le Basic, données consolidées d'après Daumas, 2006 ; Conseil de la concurrence, 1997 et LSA, 2023.

Nombre d'exploitations, en milliers

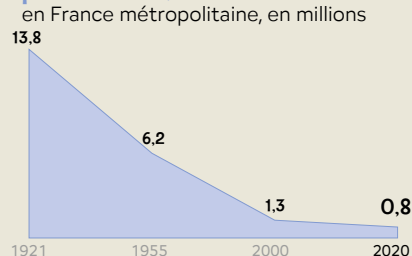


Surface agricole utile moyenne, en hectares

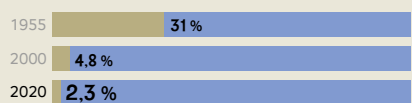


Infographie Le Monde.
Source : Agreste, Graph'Agri 2023.

Évolution du nombre d'agriculteurs, en actifs permanents, en France métropolitaine, en millions

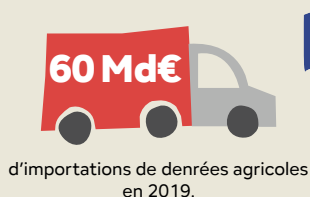


Part de la population active agricole dans le total de l'emploi



Infographie Le Monde.
Source : Agreste, Graph'Agri 2023.

Échanges commerciaux (2019)



les fruits

première catégorie d'importations, la France est largement déficitaire dans ce domaine.

Une balance commerciale agricole positive ne signifie pas forcément l'autonomie ou la souveraineté alimentaire

La balance commerciale agricole de la France est excédentaire grâce à quelques filières : le vin, les céréales, les produits laitiers ou le sucre. Mais elle est déficitaire pour des produits comme les fruits, les légumes et les volailles, qu'elle importe en plus grande quantité qu'elle n'en exporte.

Autrement dit, une balance commerciale excédentaire ne signifie pas forcément que le pays est autonome pour la production de son alimentation : le taux de couverture de la production nationale est de 58 % pour les poulets,

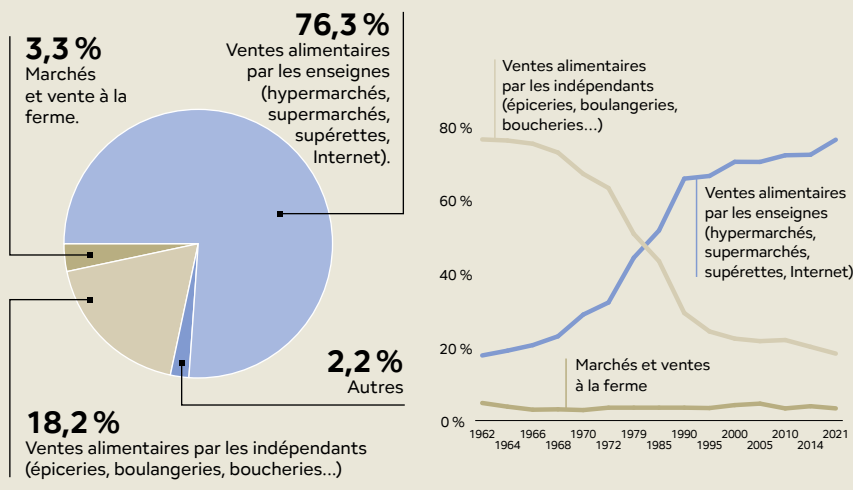
de 47 % pour les ovins et de 67 % pour les légumes frais ! Nos importations, à rebours des idées reçues, proviennent d'ailleurs surtout de pays aux conditions climatiques similaires, comme l'Espagne ou les Pays-Bas (ce n'est pas seulement pour le chocolat et le cacao !).

Et la souveraineté alimentaire, dans tout ça ? C'est un concept forgé à partir des années 1990 par des paysans, par la société civile et par des mouvements sociaux eux-mêmes. Elle désigne « le droit des peuples à

une alimentation saine et culturellement appropriée produite avec des méthodes durables, et le droit des peuples de définir leurs propres systèmes agricoles et alimentaires⁷ ». Elle ne se limite pas au seul enjeu de la production alimentaire et repose sur une approche basée sur les droits humains.

⁷ Forum pour la souveraineté alimentaire, déclaration de Nyéléni, février 2007.

Parts de marché des principaux circuits de distribution de l'alimentation à domicile



Source : Données consolidées par le Basic à partir de Jacques, 2017 ; Insee, 2001 ; CESE, 2015 et Insee, 2022.

DES ACTEURS DE LA TRANSFORMATION ET DE LA RESTAURATION DE PLUS EN PLUS CONCENTRÉS ET INTERDÉPENDANTS

La production agroalimentaire est également très concentrée : si 22 grandes entreprises représentent un tiers des effectifs salariés du secteur (sur un total d'environ 672 000 employés à travers la France), 42 % du chiffre d'affaires et 54 % des exportations, elles génèrent 423 106 emplois à travers la France.

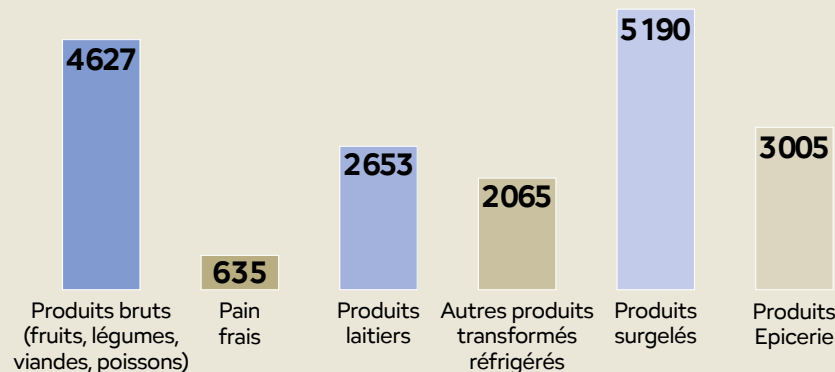
De son côté, le secteur de la restauration commerciale est dominé par les chaînes de restauration, qui représentent plus de 45 % du marché⁸. Le cas le plus emblématique est McDonald's qui totalise 71,5 % du chiffre d'affaires des fast-foods en France et qui est devenu de loin la plus grosse entreprise de restauration commerciale du pays⁹. Au niveau de la restauration collective trois entreprises, Sodexo, Elior et Compass, détiennent environ 70 % des parts de marché.

Le secteur de la restauration est aujourd'hui particulièrement dépendant des industries agroalimentaires. Les produits bruts (fruits, légumes, viandes et poissons) ne représentent que 25 % des achats de ces acteurs, une part moins élevée que celle des produits surgelés. Le reste est constitué de produits d'épicerie, de produits laitiers et de produits transformés réfrigérés (produits de traiteur, plats préparés, salades, pâtes à pizza...).

Comme le montre le graphique ci-contre, les chaînes de restauration s'approvisionnent en majorité auprès d'industriels. Pour les indépendants de la restauration commerciale, les données montrent que près de 20 % de leurs achats totaux de produits agricoles et alimentaires se font dans les magasins de vente en gros en libre-service (Cash & carry) (Metro, Promocash par exemple). Ce chiffre s'élève à 40 % si l'on exclut les boissons (qui se trouvent principalement chez les grossistes). La restauration collective est essentiellement approvisionnée par des grossistes.

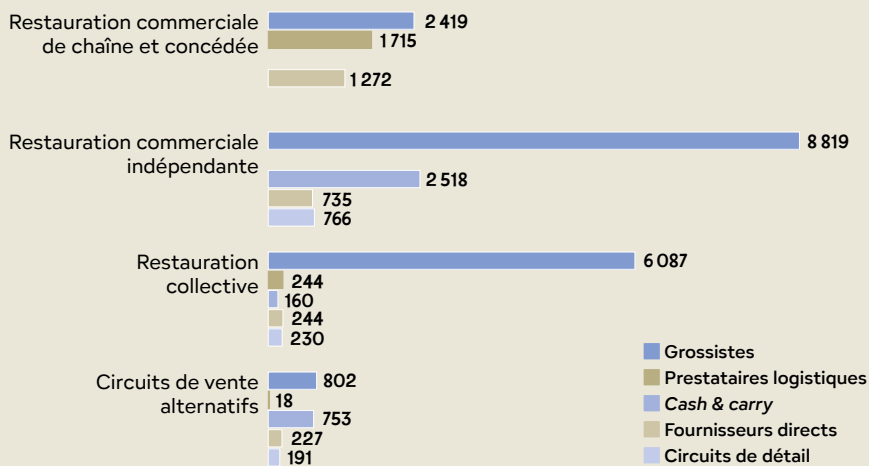
Approvisionnement de la restauration par type de produits

(en millions €, 2018)



Approvisionnement de la restauration par type de fournisseur

(millions €, 2018)



Source : GIRA Food et IRI (Panorama de la consommation alimentaire hors domicile, étude réalisée pour FranceAgrimer, 2019), traitement Basic.

⁸ GIRA Food et IRI, FranceAgrimer, 2019, traitement Basic.

⁹ Jérôme Fourquet et al., « Génération McDo », Fondation Jean-Jaurès, 27 janvier 2022.

L'ÉVOLUTION des dépenses alimentaires des ménages

DES DÉPENSES ALIMENTAIRES EN BAISSÉ, MAIS DES VOLUMES EN HAUSSE (1960-2020)

Les budgets alimentaires des ménages en France ont fortement évolué depuis cinquante ans, suivant les changements d'habitudes alimentaires et de comportements. **En 1960, l'alimentation représentait en moyenne 34,6% des dépenses de consommation des ménages¹⁰. Au début des années 2000, cette part est tombée à environ 18%, un ratio qui s'est globalement maintenu depuis¹¹.** En parallèle, les quantités de nourriture achetées ont augmenté de manière stable jusqu'en 2020.

Le Credoc montre que **chaque nouvelle génération a tendance à consacrer une part plus faible de son budget à l'alimentation que la précédente¹²**. C'est aussi le contenu de ces dépenses qui change profondément en fonction des générations. Comme le montrent les données de l'Insee : les plus jeunes consacrent une part deux fois plus importante à la restauration que les seniors, et près de deux fois moins pour l'alimentation à domicile (cf. ci-dessous).

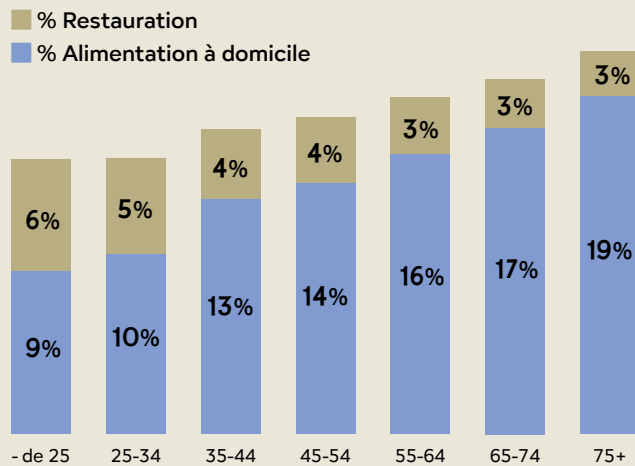
PLUS LE REVENU EST FAIBLE, PLUS LES DÉPENSES ALIMENTAIRES PÈSENT

Aujourd'hui, si les ménages les plus vulnérables peinent à se nourrir correctement, ils consacrent pourtant une proportion plus élevée de leur budget à l'alimentation que les ménages les plus aisés ! En 2017, les ménages les plus modestes consacrent 18,2% de leur budget à leur alimentation alors que les plus aisés y consacrent 14,2%.

LA PRESSION DES DÉPENSES POUR LE LOGEMENT

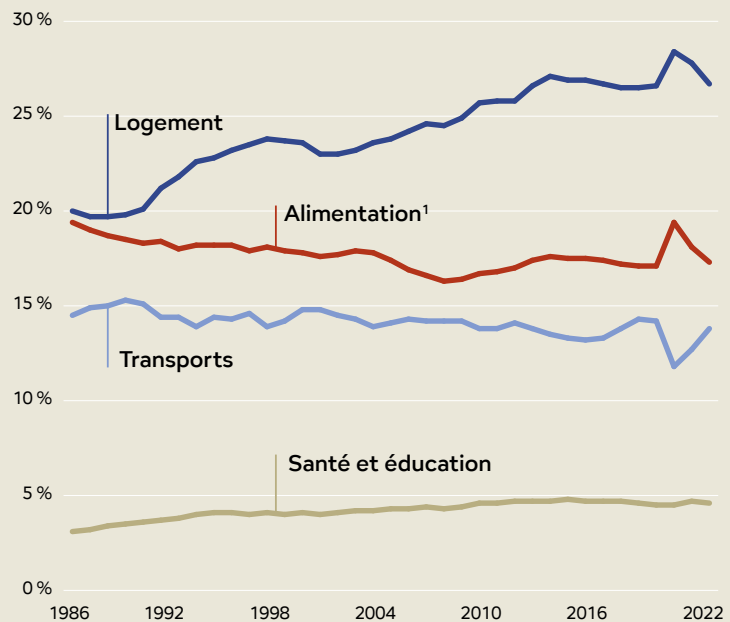
Le poids des dépenses contraintes, contribue à la baisse des dépenses allouées à l'alimentation pour une partie de la population. Au cours des vingt-

Dépenses alimentaires en % du budget des ménages en fonction de l'âge



Source : Insee (Enquête Budget des familles, 2017), retraitement Basic.

Part des principaux postes de la dépense de consommation finale des ménages



1. Dont tabac et boissons alcoolisées.
Source : Insee, 2023.

vingt-cinq dernières années, les dépenses liées au logement ont pris une place de plus en plus importante dans le budget des ménages. En 1960, elles représentaient 22% du budget des ménages, en 2020, cette part atteint 28,5%¹³ !

Le poids de ces dépenses est plus important pour les ménages modestes : en 2017, les 20% des ménages les plus

¹⁰ Brigitte Larochette, Joan Sanchez, « Cinquante ans de consommation alimentaire : une croissance modérée, mais de profonds changements », *Insee première*, 9 octobre 2015.

¹¹ Elvire Demoly, Camille Schweitzer, « Les ménages les plus modestes dépendent davantage pour leur logement et les plus aisés pour les transports », *Insee focus*, 15 septembre 2020.

¹² Pascale Hébel, « Effets de la génération, de l'âge et de revenus sur les arbitrages de consommation », *Credoc*, décembre 2008.

¹³ Insee, « Dépenses de logement. France, portrait social », 2020.



© CHRISTOPH HARGOUES / SCCF

LA HAUSSE DES DÉPENSES POUR LES PLATS PRÉPARÉS

Si l'on s'en tient à ce que les Français achètent pour consommer chez eux, on note, selon l'Insee, **une diminution des dépenses consacrées à l'achat de viande, fruits et légumes, pain et boissons alcoolisées**. Pour la viande, cette tendance est avant tout le reflet d'une diminution du prix des produits²⁰. À l'inverse, les œufs, les produits sucrés, les produits laitiers (notamment les yaourts), les boissons non alcoolisées (en particulier l'eau minérale) et **les plats préparés constituent une part croissante** des dépenses alimentaires (depuis 1960, leur consommation s'accroît de 4,4 % par an en volume par habitant selon l'Insee²¹).

modestes consacrent en moyenne 22,1 % de leur budget aux dépenses de logement, contre 12,2 % pour les 20 % des ménages les plus aisés. En 2020, le logement était le premier poste de dépense pour les ménages modestes alors qu'il est le quatrième pour les plus aisés¹⁴. Par ailleurs, les dépenses liées à la santé ont également connu une augmentation significative.

2021-2024 : LES EFFETS DE L'INFLATION, UNE BAISSÉ EN QUALITÉ ET EN QUANTITÉ

Entre 2021 et 2024, l'inflation en France a atteint 12,8 % pour tous les produits confondus, et jusqu'à 23 % pour l'alimentation¹⁵. Elle est particulièrement forte sur les produits frais comme les fruits, les légumes et le poisson. Cette inflation se fait sentir plus fortement pour les personnes en difficulté. Pour les 10 % les plus pauvres, cette hausse représente 13 % de leurs ressources. Pour les 10 % les plus riches, elle correspond à moins de 5 % de leurs ressources¹⁶.

En juin 2023, 47 % des ménages déclaraient avoir modifié leurs habitudes de consommation alimentaire en raison de l'inflation¹⁷ : changement de gamme de produits, diminution de la

consommation de fruits et de légumes, notamment chez les plus vulnérables, qui se sont tournés vers des aliments moins chers, comme le pain et les céréales.

Or, les produits les moins chers (produits prix et marques distributeurs) enregistrent des taux d'inflation plus importants que les produits de marques nationales. Entre février 2022 et février 2023, pour un panier alimentaire moyen, le prix des produits premier prix a augmenté de 18,52 % en moyenne et celui des marques distributeur, de 15,94 %. Une hausse des prix bien plus forte que celle enregistrée par les produits des marques nationales (+ 10,07 %) ou les produits bio (+ 10,4 %) ¹⁸.

L'AUGMENTATION DES DÉPENSES ALIMENTAIRES EN RESTAURATION

En 2021, les ménages français ont dépensé 87 milliards d'euros pour leur alimentation hors domicile, ce qui représente 26 % de leur budget alimentaire total¹⁹. Cette part était de seulement 14 % en 1960 et n'a cessé d'augmenter au fil des décennies. Cela s'explique en partie par l'augmentation des prix de la restauration hors domicile, mais aussi par des changements culturels (voir plus loin).

Depuis trente ans, le temps consacré à cuisiner a d'ailleurs chuté pour toutes les catégories de population, mais se maintient plus élevé chez les personnes modestes, avec des stratégies de rentabilisation en période d'inflation : préparation en grandes quantités puis congélation, achats ciblés sur les promotions et dates courtes puis préparation et congélation, conserves et bocaux, partage des temps de cuisson avec les voisins pour limiter les dépenses d'énergie, etc.

14 *Ibid.*

15 Insee, « Indice prix à la consommation », décembre 2021 et décembre 2023.

16 France Cédric Audenis, « Note d'analyse », France Stratégie, 113/09.09, février 2023.

17 Jean-Luc Tavernier, « La croissance résiste, l'inflation aussi », Note de conjoncture, Insee, 2023, p. 77.

18 Théo Uhart, « Panier de courses, le prix de nos 37 produits du quotidien a augmenté de 16,6 % sur un an », France Info, mars 2023.

19 Insee, Enquête Consommation effective des ménages par produit aux prix courants.

20 Lucile Rogissart, Claudine Foucherot, « Non la consommation de viande ne baisse pas », I4CE, 2022.

21 Brigitte Larochette, Joan Sanchez, « Cinquante ans de consommation alimentaire », art. cité.

Du prix payé en magasin au revenu du producteur

Le panorama qui précède permet de comprendre très brièvement qui sont les acteurs du système alimentaire, ce que l'on produit et qui produit, ce que l'on consomme et où l'on fait ses courses. Il donne aussi à voir des évolutions : celles du monde agricole comme celles de nos dépenses pour l'alimentation. Comment sont-elles liées ? Pour le comprendre, revenons sur deux distinctions : le prix d'achat en tant que consommateur ou consommatrice est très rarement le prix payé aux producteurs et productrices ; le prix payé à l'agriculteur pour son lait, ses légumes ou son fromage ne correspond pas forcément à la rémunération de son travail !

Le prix d'achat payé par le consommateur n'est pas le prix payé au producteur

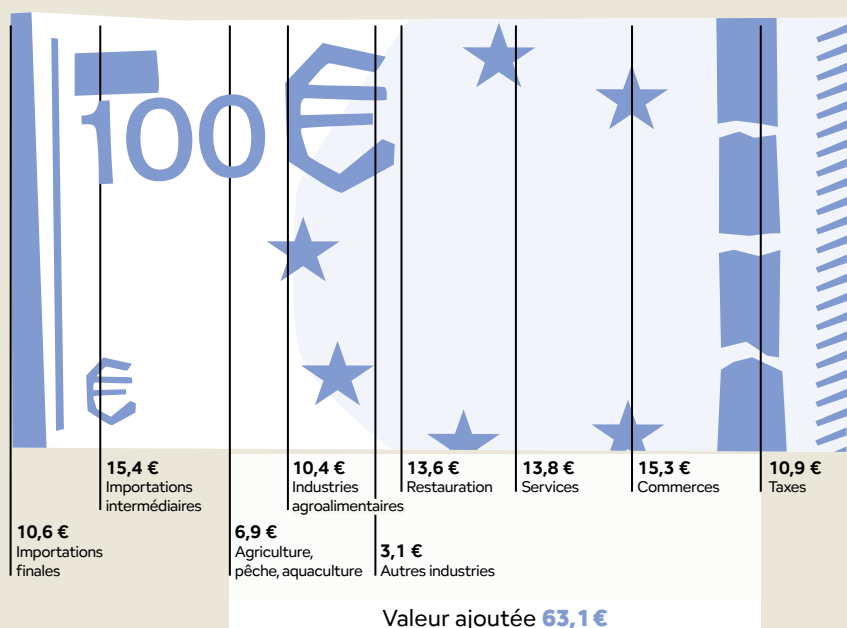
Si j'achète une plaquette de beurre à 3 euros, combien reviennent à l'éleveur ? Malheureusement, à moins d'acheter dans une ferme un beurre fabriqué sur place, difficile de le savoir. Le prix d'une plaquette de beurre dépend des marges du magasin dans lequel on l'achète, du coût du transport, de celui de l'usine de transformation et de la marque qui engage des dépenses de publicité ou de marketing... et enfin du prix auquel l'éleveur a vendu son lait,

Vente directe, circuits longs, quelles différences ?

- Dans une **vente directe** (vente à la ferme, Amap, etc.) : le montant versé par le consommateur revient entièrement au producteur.
- Dans un **magasin de producteurs**, le système est similaire mais une partie du montant payé par le consommateur sert à payer les frais du local, les éventuels salariés, le chauffage, l'achat de matériel...
- Dans un **supermarché** : un produit, par exemple des pommes, pourra avoir été acheté directement à un agriculteur local mais la plupart des distributeurs achètent leurs produits via les centrales d'achat à des marques, fabricants ou grossistes, qui parfois achètent eux-mêmes à un autre intermédiaire.

Plus les denrées passent par un nombre d'acteurs important entre l'agriculteur et le consommateur, plus le circuit (ou la filière) sera long. À l'opposé, un circuit court est un mode de commercialisation des produits agricoles sans intermédiaire (de la vente directe par exemple) ou indirecte avec un seul intermédiaire (par exemple, un boucher qui achète directement sa viande auprès de l'éleveur). Les produits commercialisés en circuits longs représentent les grandes masses des flux alimentaires en France.

L'euro alimentaire en 2018 sur 100 € dépensés, 6,9 € vont à l'agriculteur



Source : OFPM d'après Insee et Eurostat.

fixé par le contrat qu'il a passé avec l'entreprise qui le collecte.

Selon l'Observatoire de la formation des prix et des marges (OFPM), sur 100 euros de consommation alimentaire, moins de 6,90 euros reviennent à l'agriculture, la pêche et l'aquaculture²². Mais ce n'est qu'une moyenne, calculée sur les 256 milliards d'euros dépensés en 2018 (290 milliards en 2021) par les Français pour leur alimentation. Cette part varie selon les produits, mais aussi considérablement selon le niveau de transformation et le circuit de distribution.

LE PRIX PAYÉ AUX PRODUCTEURS et productrices n'est pas leur rémunération

Le prix payé en magasin pour notre alimentation n'est pas le prix payé au producteur. Mais le prix payé au producteur n'est pas non plus son revenu !

Lorsque l'on parle de revenu agricole, on entend généralement la rémunéra-

“ En agriculture, il faudrait parler de richesse plutôt que de revenu : est-ce qu'un agriculteur est plus riche s'il possède une vache ou s'il a vendu sa vache et possède de l'argent ? Le cheptel, les bâtiments, les terres sont des richesses au même titre que l'argent qui reste sur le compte en banque.”

Romain Dieulot, COORDINATEUR SYSTÈMES PATURANTS À RÉSEAU CIVAM

tion des chefs d'exploitation. Il s'agit de travailleurs indépendants, dont il n'est pas aisé de calculer le revenu. Encore moins un revenu mensuel, car il se calcule à partir de dépenses et des produits qui s'équilibrent sur l'année. Le nombre d'heures travaillées est également bien souvent supérieur au temps de travail d'un salarié à plein temps.

COMPRENDRE LE REVENU AVEC L'ÉCONOMIE D'UNE FERME

Une exploitation, une ferme, c'est une entreprise dotée de moyens de production (foncier, équipements, cheptel...) que le paysan doit financer avec des fonds propres ou empruntés à la banque. Pour produire, il « dépense » des intrants (engrais, aliments, énergie...) et des services qu'il faut payer à des fournisseurs. Il a également d'autres frais : le fermage s'il est loca-

taire de ses terres, le personnel s'il est employeur, les taxes. Enfin, il doit financer l'amortissement des équipements et ses emprunts bancaires, etc.

Les produits vendus, une fois déduits les biens et services dépensés, renseignent la valeur ajoutée produite sur la ferme. Si l'on ajoute les aides publiques perçues et que l'on retire les autres frais mentionnés, on obtient un solde qui est le **résultat courant**. Celui-ci a deux fonctions :

- assurer les prélèvements privés du paysan, son revenu pour vivre ;
- le cas échéant, autofinancer la croissance de l'activité.

²² Il s'agit de la part de la valeur ajoutée produite par l'ensemble des maillons de la chaîne qui revient aux agriculteurs.

Combien gagne un agriculteur ?

RECETTES	SOLDES DE GESTION		
PRODUITS des activités (ce qui est produit par l'agriculteur) Vente, stockage ou autoconsommation	Dépenses de biens et services (aliments du bétail, engrais, essence...)	Dépenses de biens et services (aliments du bétail, engrais, essence...)	
	VALEUR AJOUTÉE Nouvelles richesses produites lors du processus de production	Location des terres et taxes	COMBIEN « GAGNE » L'AGRICULTEUR ? ▶ investissement = revenu capitalisé + ▶ cotisations sociales = revenu socialisé + ▶ prélèvements privés = revenu direct + ▶ réinvestissement = revenu capitalisé
		Salaire des employés (si l'exploitation emploie des salariés)	
		Amortissements (usure des bâtiments et du matériel) et frais financier (coût de l'emprunt)	
		Cotisations sociales du chef d'exploitation et des associés	
RÉSULTAT COURANT avant impôt (RCAI) : s'il est positif, c'est un "bénéfice", que l'agriculteur pourra réaffecter à des investissements ou à sa rémunération directe (prélèvement privé). C'est un indicateur couramment utilisé pour observer la santé économique d'une entreprise			
AIDES (notamment les aides directes de la PAC)			

Revenu en agriculture : de quoi parlons-nous ?

Pour comprendre le revenu des producteurs et productrices, il est important, pour le réseau Civam, de distinguer :

- **le revenu direct**, celui qu'on touche et que l'on peut dépenser directement. Pour un salarié, c'est son salaire, pour un indépendant, ses prélèvements privés ;
- **le revenu socialisé**, celui qu'on met dans le pot commun. Avec une partie de notre revenu, nous cotisons tous pour couvrir nos risques collectivement. C'est une forme de revenu différé : en effet nous en profiterons à la retraite, en congé maternité/paternité ou si nous tombons malades, au chômage... Pour le salarié, c'est la différence entre le revenu brut et net ;
- **le revenu capitalisé**, c'est celui que l'on immobilise dans l'outil de production. C'est le cas pour les agriculteurs : une part de l'activité économique est mise dans l'achat de foncier, de bâtiments, de machines... C'est leur revente qui va « libérer » ce revenu, et constituer aujourd'hui une partie de la retraite des agriculteurs.

Ces deux fonctions sont souvent concurrentes et en tension. Quand elles ne sont pas satisfaites, la viabilité économique de la ferme est en péril, ou bien c'est l'agriculteur ou l'agricultrice qui trinque²³.

Parler des revenus des agriculteurs en utilisant des moyennes générales est assez trompeur car les disparités de revenus sont fortes. Nous nous

représentons généralement assez bien les différences de revenus qu'il peut y avoir entre les filières, par exemple entre un céréalier et un éleveur de chèvres. En revanche, l'ampleur des disparités au sein de chaque filière est moins connue. C'est particulièrement vrai au sein des filières porcines ou céréalières qui peuvent afficher de très hauts comme de très bas niveaux de revenus.

LE POIDS DES AIDES AGRICOLES

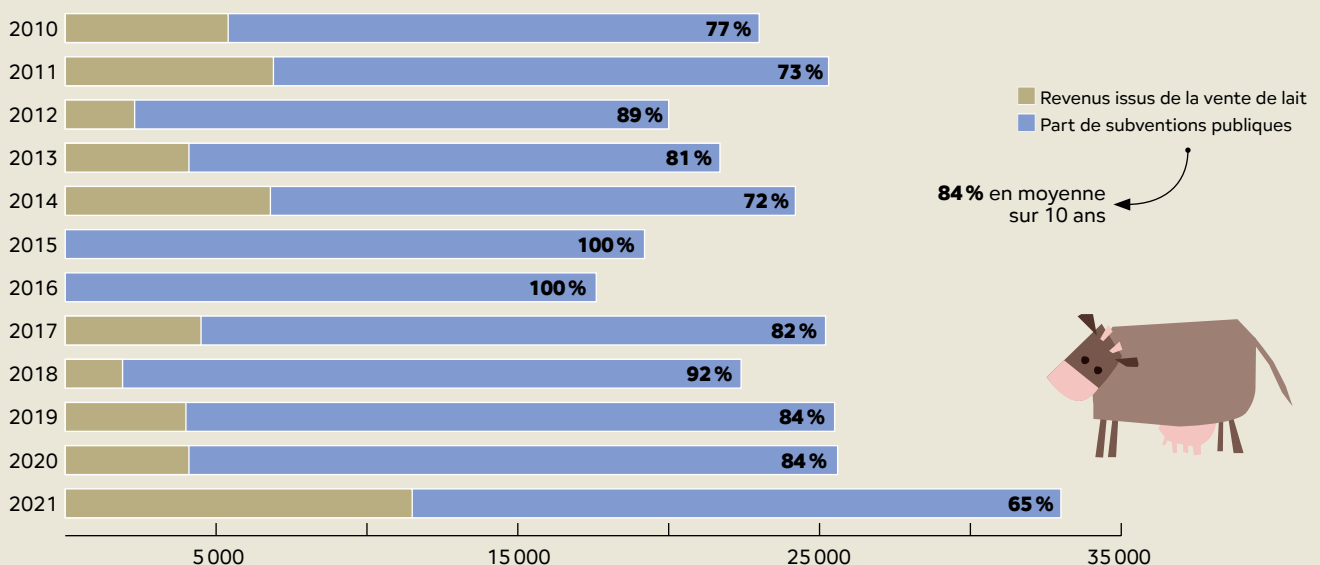
Pour comprendre le revenu des producteurs et productrices, on voit qu'il est donc nécessaire de considérer les aides publiques et les soutiens qui leur reviennent. Les aides directes de la PAC par exemple, qui sont les aides les plus importantes, sont, pour certaines fermes, supérieures aux recettes issues de la vente des produits. Elles équivalent parfois jusqu'à 100 % du résultat courant ! **Autrement dit, pour certaines exploitations qui en bénéficient, il serait impossible de dégager un revenu sans ces aides.** C'est le cas notamment des éleveurs laitiers. Une étude récente²⁴ montre que, sur une période de dix ans, 84 % de leur revenu était lié à des aides publiques.

Dans le cadre de la PAC, le montant des aides varie fortement selon les filières et les tailles d'exploitation. Cela s'explique par le choix de distribuer des aides directes à l'hectare qui favorisent les agriculteurs ayant le plus de surface. Un maraîcher diversifié ne reçoit bien souvent pas d'aide de la PAC et vit

²³ «La quadrature du poireau», Civam, 2022 ; Paul Bonhommeau, Denis Gaboriau, Gustave Delaire, «Revenu du paysan : de quoi parle-t-on ?», Civam, fiche ressources.

²⁴ « Filière laitière : mieux répartir la valeur pour assurer un élevage durable en France », FNH, novembre 2023.

Évaluation de la part de subventions publiques dans les revenus annuels des éleveurs laitiers entre 2010 et 2021



Source : Fondation pour la nature et l'homme, 2023.

essentiellement de ses prix de vente, ce qui n'est pas vrai pour un éleveur ou pour un céréalier. Plus généralement, au niveau de l'UE, 80 % des aides aux revenus de la PAC vont aux 20 % des exploitations les plus importantes²⁵.

L'IMPORTANCE DU PATRIMOINE POUR COMPRENDRE LE REVENU

Enfin, l'analyse des revenus ne peut se passer d'une analyse du patrimoine professionnel des agriculteurs (matériel agricole, bâtiments, cheptel). **Les exploitants agricoles réallouent une part importante de la richesse produite au financement des investissements, au détriment de la rémunération du travail.** En moyenne, entre 2004 et 2015,

le patrimoine brut des ménages d'agriculteurs a plus que doublé, passant de 489 724 euros à 1 040 000 euros²⁶.

La baisse tendancielle des prix des produits agricoles depuis les années 1970 a conduit les agriculteurs à chercher des gains de productivité pour baisser les coûts moyens de production. Cela s'est fait en jouant sur plusieurs leviers, dont l'agrandissement de la ferme et la modernisation. Ces investissements ont été encouragés par l'État, notamment par une fiscalité avantageuse²⁷. Aujourd'hui, le patrimoine des agriculteurs continue de croître fortement, alors même que les gains de productivité sont plus faibles

et que ce surinvestissement pose des problèmes d'efficacité économique, environnementaux ou de transmission des fermes. Comme les revenus, le patrimoine est inégalement réparti selon les exploitations.

²⁵ Ministère de l'Agriculture et de la souveraineté alimentaire, 2021.

²⁶ Philippe Jeanneaux, Nathalie Velay, « Capitalisation du revenu agricole et formation du patrimoine professionnel des exploitations agricoles », *Économie rurale*, 378, octobre-décembre 2024.

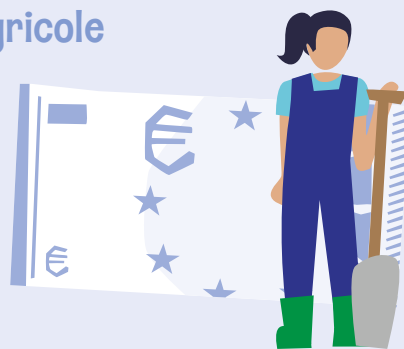
²⁷ Paul Bonhommeau, Denis Gaboriau, Gustave Delaire, « La fiscalité du bénéfice réel agricole doit-elle continuer de subventionner l'accumulation des moyens de production ? », *Économie rurale*, 323, 2011, p. 77-81.

Penser autrement la rémunération du travail agricole

Quand un agriculteur vend ses produits, est-ce que cela rémunère son temps de travail ? Cela dépend du type de filière et des choix de production qui ont été faits par l'agriculteur. Le modèle actuel, qui repose sur l'agrandissement des fermes, la mécanisation, la sélection des semences et l'utilisation de produits phytosanitaires, rend les agriculteurs dépendants d'achats extérieurs à la ferme et pousse à l'endettement. Le capital nécessaire à ce mode d'agriculture est très élevé. Il pose des difficultés de transmission car il est difficile pour la jeune génération de racheter ces fermes. Il est aussi plus difficile de changer de

modèle, car les gros investissements obligent souvent à se spécialiser et l'endettement rend difficile le changement de trajectoire.

La rémunération du travail, qui comprend les prélèvements privés de l'agriculteur (l'équivalent d'un salaire net) et ses cotisations sociales (l'équivalent d'un salaire brut), est souvent négligée. En réinvestissant dans l'outil de production, parfois fortement poussé par les dispositifs d'exonération fiscales et sociales, l'agriculteur est amené à dégager des revenus plus faibles pendant son activité, mais aussi à moins cotiser et donc à être mal indemnisé



en cas de difficulté et à toucher de faibles retraites.

Pour le réseau Civam, le travail n'est pas une charge comme l'est l'achat de produits phytosanitaires. Au contraire, faire vivre des producteurs et des salariés est l'utilité même d'une ferme, au même titre que nourrir la population !

Des prix sous pression depuis des années au détriment des producteurs et de la qualité de notre alimentation

Même si le prix auquel l'agriculteur vend ses produits ne dit pas tout de ses revenus ou de sa richesse, la forte baisse des prix agricoles des dernières années contribue clairement aux difficultés de la profession. Observée à partir des années 1970, elle ne s'est répercutée que partiellement sur les prix à la consommation. Autrement dit, les agriculteurs ont « capté » une part de moins en moins importante de l'argent dépensé par les ménages pour leur alimentation. **Celle-ci a presque été divisée par 2 au cours des 25 dernières années.** Et si les prix ont été réduits pour les consommateurs, leur alimentation devient de plus en plus transformée, avec des risques pour la santé.

UNE DÉCONNEXION, à l'origine d'un partage inéquitable de la valeur

UNE BAISSÉ DES PRIX AGRICOLES SPECTACULAIRE (1970 - 2000)

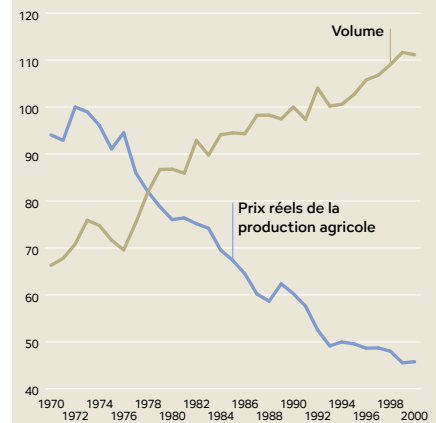
À la faveur de la Reconstruction qui a commencé en 1945, la France, comme ses homologues européens, a enclenché l'une des plus importantes et plus rapides transformations de son agriculture. On assiste à une hausse spectaculaire de la productivité de l'agriculture : de moins en moins d'agriculteurs produisent de plus en plus de nourriture.

Le pays atteint l'autosuffisance et commence à surproduire dans les années 1970. Malgré de très fortes politiques pour réguler les surplus, la production agricole n'a cessé d'augmenter. Cela entraîne un déséquilibre structurel

avec la demande alimentaire. Ce déséquilibre est à l'origine d'une première baisse des prix agricoles : **ils ont été divisés par deux entre 1970 et 2000.** La perte de revenu pour les producteurs a été compensée par l'augmentation de la taille des exploitations et la chute du nombre d'agriculteurs. Car, même si le revenu agricole global a baissé, il se répartit entre un nombre beaucoup plus faible de chefs d'exploitation²⁸.

²⁸ Le résultat par actif a même largement augmenté. Philippe Jeanneaux, Nathalie Velay, art. cité.

Évolution des prix réels du volume de la production agricole et des prix consommateurs depuis 1970



Source : Agreste (Comptes de l'agriculture), retraitement Basic.

À la fin des années 1980, la pression sur les prix agricoles est encore accrue par l'ouverture des frontières sans droits de douane au sein de l'Union européenne qui s'élargit. Elle est aussi liée à la libéralisation croissante des échanges

La modernisation agricole

La transformation de l'agriculture française après guerre s'est fondée sur les acquis de la révolution agricole mise en œuvre vingt ans plus tôt aux États-Unis. **Elle repose sur quatre innovations technologiques majeures :**

- les machines agricoles motorisées grâce au pétrole ;
- les engrais synthétiques fabriqués à partir du gaz (ainsi que de phosphates et de potasse) ;
- la sélection scientifique des semences et la création des semences hybrides ;
- les produits phytosanitaires de synthèse.

La mise en place de ces quatre piliers a été permise par l'industrie amont, qui fournit au secteur agricole les machines et les intrants nécessaires à leur mise en œuvre. À partir des années 1950, la Recons-

truction, le développement des transports routiers et le pétrole en quantité et à bas prix ont permis la création de chaînes industrielles assurant la fabrication et la commercialisation d'intrants agricoles. Les exploitations ont pu s'approvisionner de plus en plus facilement en équipements, engrais et phytosanitaires fournis par des acteurs dont ils sont largement devenus dépendants.

Afin d'entraîner un grand nombre d'exploitations dans une logique d'investissement et de gains de productivité, l'État français a conduit des politiques volontaristes : recherche publique, vulgarisation du progrès technique et remembrements des terres pour faciliter l'agrandissement des exploitations.



à l'échelle internationale (d'abord via l'Organisation mondiale du commerce, aujourd'hui via les accords de commerce comme le Mercosur) qui ont mis en concurrence de plus en plus frontale des agriculteurs avec des rendements et des coûts de production très inégaux (par des niveaux de salaires différents sur le travail par exemple).

UNE BAISSÉ DES PRIX AGRICOLES PARTIELLEMENT RÉPERCUTÉE SUR LES CONSOMMATEURS

La baisse des prix agricoles (division par 2 entre les années 1970 et 2000) n'a été que partiellement répercutée sur les prix à la consommation (baisse de 10 % sur la période). Il en a résulté un fossé croissant entre les prix agricoles et les prix à la consommation. Cet écart s'explique par l'essor des secteurs de la transformation et de la distribution qui ont capté 50 % de cette baisse. Ils « ajoutent » au produit deux types de services, leur permettant de générer de la valeur ajoutée :

- des produits de plus en plus élaborés, qui répondent en partie à des évolutions des modes de vie (cuisinés prêts à l'emploi, emballage individuel, etc.) ;

- des produits qui se différencient avant tout une réputation qui est construite et entretenue grâce à des dépenses croissantes de marketing et de publicité (part croissante d'immatériel).

Les acteurs de la transformation et de la distribution captent alors une part de plus en plus importante des prix payés par les consommateurs.

Autrement dit, la valeur du produit et son prix sont de plus en plus déconnectés de la matière première et des coûts de production des agriculteurs et des agricultrices. Ils sont de plus en plus liés à la transformation et à la différenciation par le marketing. Ces deux logiques sont elles-mêmes rendues possibles par des dynamiques de massification et de standardisation des productions agricoles, aussi appelées « commoditisation ».

COMMODITISATION ET STANDARDISATION : DES MATIÈRES PREMIÈRES INTERCHANGEABLES

Le phénomène de commoditisation des produits agricoles s'est amorcé dans les années 1960 et a pris son plein essor à partir des années 1980. En milieu de chaîne, il a permis aux industriels de la transformation de généraliser une logique de décomposition-recomposition des denrées agricoles pour fabriquer les produits alimentaires transformés. Aujourd'hui, une grande partie des aliments que nous mangeons, sont passés par le processus suivant :

- d'abord le **fractionnement (cracking)** qui permet de décomposer un aliment en plusieurs ingrédients qui seront utilisés pour faire d'autres produits (yaourts, plats, céréales, etc.). « Prenons l'exemple du blé : la première étape du cracking est de raffiner le blé [...] pour obtenir de la farine. L'amidon (glucide) qu'elle contient est lui-même décomposé en dextrine et en malto-dextrine qui pourront être à leur tour fractionnés en sirop de glucose. Ces « sous-ingrédients » sont très utilisés dans l'industrie agroalimentaire car ils sont peu chers et ils possèdent des caractéristiques intéressantes : [...]

- ils améliorent la saveur, la texture ou la durée de conservation, le sirop de glucose a un fort pouvoir sucrant »²⁹ ;
- puis en aval, **l'assemblage de ces composants** pour reconstituer une grande variété de produits alimentaires finis, transformés et ultra-transformés.

Par ces procédés, l'aliment ne devient plus qu'une somme de nutriments que l'on peut fractionner, dont on peut isoler les constituants puis les assembler. C'est lors de ces étapes que sont intégrés colorants et additifs. Avec une partie de ces additifs, « l'industrie forme le goût du consommateur et lui transmet souvent tous les attraits de l'addiction pour un produit³⁰ ».

ALIMENTS ULTRATRANSFORMÉS, DE QUOI PARLE-T-ON ?

Il n'en existe pas de définition officielle, mais on peut dire que ce sont des produits prêts à consommer, qui ont subi plusieurs transformations et intègrent des ingrédients en mélange.

Aliments bruts ou peu transformés : fruits, légumes, huile d'olive, sel...



Aliments transformés, fabriqués à partir des denrées précédentes et des procédés simples : baguette de pain, conserve, jambon, confiture, fromage...



Aliments ultra-transformés, par des procédés industriels, à partir de denrées précédentes, de produits industriels et additifs : paquets de pâtes instantanées, céréales, sodas, biscuits en sachets, etc.

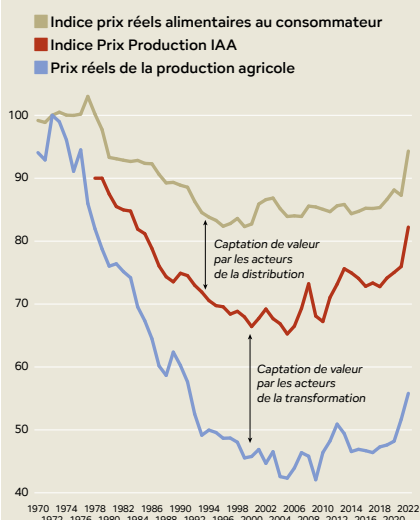


Résultat de ces processus : une grande partie des produits agricoles sont indifférenciés et substituables, quel que soit le territoire d'origine où ils ont été cultivés ou élevés.

²⁹ CLCV, « Aliments ultra-transformés, faut-il s'en méfier ? », <https://www.clcv.org/communiqués-de-presse/aliments-ultra-transformés-faut-il-s'en-méfier>, consulté le 16 juillet 2024.

³⁰ « Alimentation industrielle : qualité nutritionnelle, rôle dans l'émergence de pathologies chroniques, impact social et environnemental de sa provenance », rapport, Assemblée nationale, septembre 2018.

Prix réels de la production agricole de la transformation agroalimentaire et des aliments achetés par les consommateurs (indice 100 en 1972).



Source : Agreste (Comptes de l'agriculture) et Insee (enquêtes Prodcom et prix à la consommation), retraitement Basic.

Pour reproduire à chaque fois le même produit (avec le même goût et la même texture), attendu des consommateurs, il faut par ailleurs une stabilité. Pour uniformiser les matières premières et pour en faire des composants stables de leurs recettes, les entreprises imposent des cahiers des charges aux producteurs.

LE RÔLE DE LA PUBLICITÉ ET DU MARKETING : UNE CLÉ POUR COMPRENDRE LES MARGES

Une fois transformés, la publicité et le marketing sont déterminants pour distinguer des produits à la matière première semblable. L'industrie agroalimentaire et la grande distribution y consacrent d'ailleurs des moyens importants : parmi les trente premiers annonceurs du pays en 2023, on comptait notamment E. Leclerc, Lidl, Intermarché, Carrefour, McDonald's, Système U, Aldi, Ferrero, Auchan, Mondelez, Burger King, Nestlé, Grand Frais³¹.

Grâce à la publicité et au marketing, les produits sont connus et demandés des consommateurs : certains deviennent des « best-sellers » (pâte à tartiner bien connue, soda, etc.). **Pour ces produits, les fournisseurs (industries agroalimentaires) peuvent donc imposer leur prix aux distributeurs.** Les distributeurs, de leur côté, construisent des stratégies de guerre des prix pour ces « best-sellers ». Ils en ont besoin, car ces produits font venir les consommateurs en magasin. Il s'agit donc de les proposer à un prix toujours plus faible que les magasins concurrents afin de gagner des parts de marché. Ils augmentent également les chances que les clients, venus pour ces « produits d'appel », achètent alors d'autres produits, sur lesquels les magasins font plus de marges. Elles peuvent même dépasser les 40% à 50% comme en témoignait un document rendu public par *Le Parisien* en 2019.

Les magasins ont en effet tendance à appliquer des taux de marge plus éle-

vés sur des produits pour lesquels les consommateurs n'ont pas d'éléments de comparaison en tête, ou sur les produits sous label de qualité comme les produits biologiques et Label rouge. Dans une étude de l'UFC Que choisir, l'association relevait qu'un panier de fruits et légumes bio était plus cher que son équivalent en produits conventionnels, mais que **«46% du surcoût du bio provient en réalité des "sur-marges" réalisées sur le bio par les grandes surfaces** : en moyenne les marges brutes sur les fruits et légumes sont deux fois plus élevées (+96%) en bio qu'en conventionnel. [...] Autrement dit, seulement la moitié du surcoût du bio payé par le consommateur va à la production, le reste étant capté par la distribution en surmarge³²».

³¹ « Les 100 premiers annonceurs en 2023 », Stratégies, 26 mars 2024

³² « Fruits et légumes bio en grandes surfaces. Une consommation freinée par une offre indigente et des marges indigestes », UFC Que choisir, novembre 2017.

Prix d'achat fournisseur et prix de vente consommateur de produits clés chez Franprix

Des marges de 3% à 60% selon les produits !

PRODUITS	PRIX D'ACHAT AU FOURNISSEUR	PRIX DE VENTE CONSEILLÉ AU CLIENT		TAUX DE MARGE
	Hors taxe	Hors taxe	TTC	
LES PLUS GROSSE MARGES				
Céréales Wheat Choco Leader Price (LP) 500g	0,94 €	2,29€	2,42€	59,1%
Eau de source cristalline 1,5l	0,13€	0,24€	0,25€	44,7%
Spaghettis LP 500g	0,34€	0,64€	0,65€	44%
Danette chocolat 4 x125g	0,76€	1,32€	1,39€	42,5%
Café pur arabica noir LP 250g	1,44€	2,45€	2,59€	41,5%
LES MARGES MOYENNES				
Thon blanc Petit Navire 93g	1,61€	2,46€	2,60€	34,8%
Camembert moulé à la louche 20% MG LP 250g	1,30€	1,89€	1,99€	31%
Beurrier Tendre doux LP 250g	1,28€	1,85€	1,95€	30,7%
Knacki fumé 4P Herta 140g	0,77€	1,09€	1,15€	26,9%
Beurrier Doux Président 250g	1,57€	1,85	1,95€	15%
LES PLUS BASSES MARGES				
Pot de Nutella 950g	4,85€	5,34€	5,64€	9,2%
Lait Guigoz 1 boîte Nestlé 900g	15,23€	16,73€	17,65€	8,9%
Coca-Cola Classe 2 litres	1,66€	1,80€	1,90€	7,7%
Camembert 20MG Président 250g	1,45€	1,52€	1,60€	4,2%
Café Moulu Carte Noire 250g	3,22€	3,32€	3,50€	2,8%

Source : *Le Parisien*, 2019.

MAILLON AGRICOLE : un prix toujours sous pression

Les éléments qui précèdent sont le reflet de logiques observées plus largement au sein du système alimentaire. À partir des recherches économiques existantes, le Basic a identifié pour cette étude les deux logiques de construction des prix à chaque étape de la chaîne alimentaire :

- **d'un côté, une logique que l'on peut qualifier de « volume »** : dans cette situation, les produits sont essentiellement substituables, et les vendeurs se font concurrence sur les prix pour trouver des débouchés. Les marges des vendeurs sont donc faibles et la rentabilité est basée sur l'importance des volumes produits. Les prix sont fixés par les acheteurs et/ou des marchés de cotation ;

- **d'un autre côté, une logique que l'on peut qualifier de « valeur »** : dans cette situation, les produits se distinguent par des spécificités qui tiennent au produit lui-même et les vendeurs ont une plus forte capacité à fixer leurs prix. Les vendeurs parviennent ainsi à couvrir leurs coûts internes et à générer des marges suffisantes.

Ce cadre d'analyse a été modélisé puis appliqué à l'ensemble des filières

Cadre d'analyse

De nombreux travaux existent dans le champ académique sur la théorie des prix. L'ambition de la nouvelle sociologie économique est d'observer la pratique des prix, c'est-à-dire l'action concrète des acteurs à un moment et en un lieu donnés. Sur la base de cette littérature, complétée par les travaux de Michael Porter sur les stratégies d'entreprises, le Basic a constitué son propre cadre d'analyse pour les besoins de cette étude.

agricoles et alimentaires françaises. Les modèles types concernent les filières longues. D'autres logiques de commercialisation existent, basées sur la coopération entre acteurs ou encore sur la vente directe, mais elles restent à ce jour marginales.

Soumis plus ou moins directement au cours des marchés de matières premières agricoles, l'agriculteur est l'un des seuls acteurs économiques qui n'a pas de contrôle sur sa facturation : il livre sa marchandise au prix que veut bien lui accorder son acheteur. Ce dernier peut aussi bien être une laiterie qui réalise la collecte de lait ou une coopérative qui réalise la collecte de blé pour vendre aux meuneries. Quel que soit le cas, c'est l'acheteur qui établit la facture d'achat, et non l'agriculteur. Cet état de fait est le reflet du pouvoir de négociation des agriculteurs qui est beaucoup plus faible que celui de tous les autres acteurs de la chaîne : grossistes, coopératives, transformateurs et distributeurs.

L'industrie achète ainsi des matières brutes agricoles à bas prix, considérées comme un « minerai » qui entre dans la composition d'un produit fini. Il doit lui être fourni en grande quantité et avec une qualité constante pour être le plus uniforme et interchangeable possible, et ainsi s'adapter aux process industriels de transformation. Cela est lié à la dynamique de commoditisation et d'hyper-transformation décrite dans les pages précédentes.

En effet, la majorité des usines de transformation alimentaire cherchent essentiellement un approvisionnement en produits agricoles les moins chers possible, tant qu'ils remplissent les conditions techniques de leurs cahiers des charges industriels, et quelle que

soit leur origine. **Pour échapper à cette dynamique, certains agriculteurs font le choix de différencier fortement leur production par sa typicité et/ou l'utilisation de signes de qualité ou d'origine** comme l'agriculture biologique, les AOP, les filières Label rouge, le commerce équitable, les filières locales : **c'est la logique « valeur »**. En agriculture, la capacité à valoriser un produit est en effet très liée à ses qualités intrinsèques et/ou aux conditions sociales et environnementales de production.

Mais, d'après nos estimations, **seules 8% des matières agricoles (en valeur) seraient ainsi valorisées, les 92% restants étant soumis à une logique économique basée essentiellement sur les volumes.** Derrière une apparente bonne nouvelle, l'accès des agriculteurs à ces débouchés aux prix plus rémunérateurs reste donc limité.

En effet, en étudiant les données des exploitations, nous observons que les prix de vente moyens sont peu échelonnés entre les différents systèmes de production. Il y a globalement deux niveaux de prix pour une filière donnée (lait de vache, céréales...) : des prix bas et des prix hauts. Ces prix bas sont peu corrélés aux coûts réels de production qui varient selon les choix techniques, les tailles d'exploitation, le contexte géographique... Les systèmes de production qui bénéficient des « prix hauts » sont toujours ceux qui ont mis en place une traçabilité de leur produit qui peut ensuite être prolongée jusqu'au consommateur, notamment via des signes distinctifs d'origine et/ou de qualité. Ces prix plus élevés obtenus par les producteurs sont ainsi corrélés à des propriétés distinctives de leur production, que ce soit en termes environnemental (bio...), gustatif (terroir...) ou social (commerce équitable...).

“ Il y a une demande de l'industrie qui nous dit :
“ Nous avons besoin de telle quantité à telle qualité”,
on leur fournit cette matière brute. On n'a pas besoin
de savoir ce qu'ils vont en faire.”

Quentin Delachapelle, CÉRÉALIER DANS LA MARNE

La typologie des exploitations agricoles et leurs modèles économiques, élaborée par le Basic

Afin de poser des ordres de grandeurs de la production agricole concernée par le « modèle volume » ou le « modèle valeur », le Basic a élaboré une typologie des systèmes de production agricole et de leurs modèles économiques, sur la base du travail de recherche mené depuis 2018 par l'Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri) et Solagro et Asca (en cours de publication).



Bien que toutes les exploitations ne se ressemblent pas, il est possible d'identifier des conditions socio-économiques et des moyens de production permettant de comparer les exploitations. En croisant l'orientation technico-économique (Otex), les différents ateliers présents dans les exploitations au-delà de leur première spécialisation, ainsi que les contextes pédoclimatiques, l'Iddri, Solagro et Asca ont construit un catalogue de systèmes de production pour chacune des principales filières agricoles françaises. Sur cette base méthodologique, le Basic a identifié puis analysé 44 systèmes de production.

Pour classer ces 44 systèmes selon leur modèle économique, le Basic a ensuite calculé deux indicateurs clés (en moyenne sur six années, à partir du Rica) :

- **le prix de vente** moyen du produit principal commercialisé par chaque exploitation. Ce dernier est estimé par un ratio entre les ventes totales en euros et les quantités commercialisées (hectolitres, quintaux, UGB...). Plus le ratio est élevé, mieux le produit est valorisé sur le marché. Les systèmes de production associés aux ratios plus élevés tendent vers des stratégies de « différenciation de leur offre » essentiellement sur des marchés de niche... Au

contraire, plus le ratio est bas, plus les prix sont faibles et les exploitations associées sont orientées vers des stratégies de « concurrence par les coûts » ;

- **le niveau de rentabilité** des exploitations. Ce dernier est estimé par le ratio entre le résultat courant avant impôt (RCAI) et le nombre d'unités de travail agricole (UTA) non salarié. Un ratio élevé est le reflet d'exploitations qui parviennent non seulement à couvrir leurs coûts de production, mais aussi à générer des revenus suffisants pour les ménages agricoles. À l'inverse, un ratio faible est le reflet d'un faible niveau de rentabilité.

Dans chaque filière, le Basic a positionné chaque système de production sur un graphique en renseignant en ordonnée le prix de vente et en abscisse la rentabilité. À partir de leur position dans le tableau, au croisement entre prix de vente et rentabilité, il a classé les exploitations en trois catégories : le modèle volume, le modèle volume peu compétitif et le modèle valeur.

EN CONCLUSION : 3 MODÈLES ÉCONOMIQUES

- **Le modèle volume** combine prix faibles et forte rentabilité, il s'agit des exploitations « gagnantes » de la course aux bas prix.

- **Le modèle volume peu compétitif** : prix bas et faible rentabilité, ce sont les exploitations soumises à la course aux bas prix mais qui ne sont pas assez dotées en moyens de production (surface, capital...) pour s'en sortir économiquement.

- **Le modèle valeur** : prix hauts et rentabilité moyenne ou élevée, ce sont les exploitations qui se tournent vers des stratégies de différenciation de leur production.

ATTENTION

- Des prix faibles en sortie de ferme ne signifient pas des prix faibles pour le consommateur !

- Une forte rentabilité ne veut pas dire bonnes conditions de travail et de rémunération, notamment des salariés !

- Dans cette méthodologie, la rentabilité des fermes inclut les aides publiques qui sont aujourd'hui davantage « captées » par les grandes exploitations, ce qui accroît leur rentabilité.

- En revanche cette analyse n'inclut pas la réparation des dégâts environnementaux qui sont pris en charge collectivement. Or tous les systèmes n'ont pas les mêmes conséquences écologiques !

Pour une annexe technique complète : <https://www.civam.org/alimentation/>

DISTRIBUTION, TRANSFORMATION ET RESTAURATION : guerre des prix et marges se côtoient à l'aval

Distribution, transformation, restauration : lorsque la matière brute quitte la ferme, elle s'échange encore plusieurs fois avant d'atteindre le consommateur.

Plus il y a d'intermédiaires, plus il y a de marges prélevées. Il est difficile de connaître les montants de ces marges nettes produit par produit, car ces informations sont aujourd'hui peu transparentes. On peut néanmoins étudier les stratégies économiques de ces acteurs, qui ont un impact sur les prix.

LA STRATÉGIE DU SECTEUR DE LA TRANSFORMATION : DES BEST-SELLERS QUI RAPPORTENT !

La plupart des volumes de matières premières agricoles sont transformés par moins de 200 grandes entreprises³³ et entreprises de taille intermédiaire (ETI)³⁴. Elles se fournissent auprès de plus de 400 000 exploitations françaises, et importent également de l'étranger. **Mais, à peine 6 % du chiffre d'affaires des transformateurs est généré par des entreprises qui fabriquent des produits qui valorisent la spécificité des denrées agricoles** (les produits sous signes officiels de qualité et d'origine et exigent une traçabilité physique tout le long de la chaîne : AOP, IGP, Label rouge, Agriculture biologique et Commerce équitable, etc.). **Les 94 % restants cherchent essentiellement un approvisionnement en « volume » de produits agricoles** (le fameux « minerai »).

³³ En 2013 l'Insee a introduit dans son suivi des entreprises la notion de « groupe ». Les plus grands groupes sont ainsi identifiés grâce à un travail de profilage des filiales qui appartiennent à leur maison mère et, ensemble, ils constituent la catégorie « grandes entreprises » de la statistique publique. Les grandes entreprises cumulent au moins une des deux caractéristiques suivantes : avoir plus de 5 000 salariés en France, ou avoir plus de 1,5 milliard d'euros de chiffre d'affaires et plus de 2 milliards d'euros de bilan.

³⁴ Entre 250 et 5 000 salariés.

Cette logique d'un approvisionnement le moins cher possible est poursuivie par des industriels spécialisés dans la première transformation (meunerie, fabrication de sucre ou de beurre...) et dont la rentabilité dépend de leur capacité à fabriquer de grands volumes à moindre coût. Elle l'est aussi par des sociétés qui ont développé des grandes marques connues du grand public dont les produits sont différenciés grâce au marketing et à la publicité. Ils utilisent des denrées agricoles standardisées qu'ils valorisent ensuite par ces biais.

Les transformateurs sont confrontés à une dizaine de grands groupes de distribution et de grossistes en libre-service, qui ont créé de surcroît des alliances via leurs centrales communes d'achat et/ou de référencement pour augmenter leur pouvoir de négociation. Face à eux, les transformateurs engagés dans une stratégie de concurrence par les prix ont un pou-

voir de négociation globalement plus faible. On l'a vu, la capacité de négociation est plus forte quand les produits sont des « best-sellers », indispensables aux rayons de supermarchés.

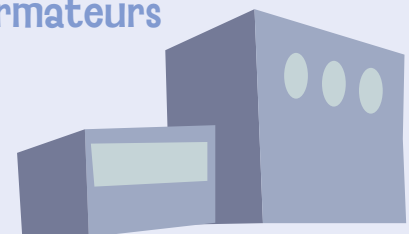
DISTRIBUTION

Au niveau de la distribution, 78 % du marché sont tenus par des entreprises de grande distribution qui se livrent une guerre des prix permanente. Même quand ces grands distributeurs commercialisent des produits qui valorisent la spécificité des denrées agricoles qui les composent, ces derniers ne représentent qu'une part infime de leurs ventes. Quant aux hard-discounters en plein essor (Lidl, Aldi par exemple), ils offrent des perspectives ambivalentes : si d'un côté ils multiplient les accords tripartites avec les agriculteurs et développent leurs gammes de produits biologiques, équitables et de terroir à prix réduits, de l'autre côté ils amplifient aussi la guerre des prix.

Typologie des transformateurs

Dans le cadre de cette étude, le Basic a élaboré une typologie des transformateurs et de leur modèle économique. Au-delà de PME et de micro-entreprises, les 100 plus grandes entreprises de l'agroalimentaire qui, ensemble, totalisent 77 % du chiffre d'affaires de ce secteur d'activité, ont été considérés. À partir du cadre d'analyse décrit précédemment, le Basic a ensuite regroupé les stratégies économiques des acteurs de la transformation selon trois types :

- **concurrence par les prix** (qui correspond à 26 % des ventes de l'agroalimentaire) : c'est la stratégie majoritaire des groupes qui sont tournés vers « l'amont » agricole et la première transformation, car ils ont peu de leviers pour se différencier de leurs concurrents au-delà du prix de vente, et leurs clients (souvent d'autres entreprises de transformation ou de restauration)



sont le plus souvent à la recherche du prix le plus bas.

En contrepoint, les entreprises qui sont tournées vers le consommateur et la fabrication de produits finis ont beaucoup plus de capacités de différencier leurs produits sur le marché, et ainsi de créer plus de valeur ajoutée. Leurs stratégies économiques sont :

- **différenciation par le marketing et la publicité** – 68,5 % des ventes de l'agroalimentaire ;
- **différenciation par les qualités intrinsèques de leurs produits** (bio/équitable/AOP) – 5,5 % des ventes.

N.B. : Des entreprises peuvent combiner plusieurs stratégies en fonction des produits vendus.

En aval, les relations avec les consommateurs sont donc marquées par l'environnement de guerre des prix que se livrent constamment les grands distributeurs à renfort de campagnes marketing et publicitaires.

RESTAURATION : UNE STRATÉGIE BASÉE SUR LA RÉPUTATION

Pour le secteur de la restauration, **84 % du chiffre d'affaires du secteur sont réalisés par des acteurs qui ont opté pour des modèles de vente en gros volume à faible prix** (fast-foods, kebabs, pizzas, sushis, sandwicheries...) ou des modèles de création de valeur *via* leur image de marque. Dans les deux cas avec des approvisionnements qui privilégient les denrées agricoles standardisées et peu chères.

Les restaurateurs que l'on peut associer au « fait maison », c'est-à-dire à un approvisionnement en produits agricoles différenciés par la qualité et/ou l'origine qui sont préparés par le restaurateur ne représentent que 16 % du chiffre d'affaires du secteur. **Pour autant, les produits agricoles différenciés et traçables ne représentent qu'une part très minoritaire de leurs ventes**, que ce soit pour les produits sous signes officiels de qualité et d'origine (AOP, bio...), labels de commerce équitable ou issus de circuits courts.

L'agriculture biologique est emblématique de cette situation : alors qu'en restauration collective la part de bio

Typologie de la distribution

Comme dans le cas de la transformation, le Basic a investigué en détail les stratégies économiques des enseignes de grande distribution, majoritaires dans le secteur : logiques de prix, taux de marge, coûts internes... Au final, les marges nettes réalisées par les acteurs de la grande distribution sont très faibles, de l'ordre de 1 % de leur chiffre d'affaires, et les profits dépendent de l'ampleur des quantités commercialisées. Les données produites depuis quinze ans par l'Observatoire de la formation des prix et des marges (OFPM de FranceAgriMer) permettent d'avoir une lecture fine de la création de valeur et de la rentabilité des principaux rayons (boulangerie, fruits et légumes...). En complément, le Basic a également investigué les comptes des petits commerces indépendants spécialisés. Cette analyse fine a permis au

était à peine supérieure à la moyenne des achats alimentaires français en 2022 (7 % contre 6 %), elle atteint tout juste 1 % en restauration commerciale, soit sept fois moins qu'en restauration collective. Quant aux autres signes officiels de qualité et d'origine (AOP, Label rouge, STG), leur part dans la restauration commerciale est même inférieure à 1 %, et difficilement mesurable.

**1 %
de bio dans la
restauration
commerciale**



Basic de catégoriser les stratégies des acteurs de la distribution selon la typologie suivante.

CONCURRENCE PAR LES PRIX :

- bas prix (entrée de gamme, premier prix) – 9,2 % des ventes de produits alimentaires pour consommation à domicile ;
- produits d'appel des grandes marques (best-seller) – 30 % des ventes.

DIFFÉRENCIATION DE L'OFFRE :

- Autres produits différenciés par le marketing et la publicité (y compris sous marque de distributeur) – 55 % des ventes ;
- différenciation par les qualités intrinsèques (Bio, AOP, équitable) – 5,8 % des ventes.

Au-delà des produits agricoles différenciés et traçables *via* des labels, il est tout à fait possible que les commerces et restaurateurs indépendants s'approvisionnent auprès d'agriculteurs et agricultrices soucieux de protéger l'environnement et à des prix leur permettant d'avoir un revenu décent (quand ils leur achètent des produits bruts ou en vente directe par exemple). Cependant, en l'absence de labels ou de signes officiels, il est très difficile de pouvoir objectiver et garantir que ce soit le cas.

Typologie de la restauration

Pour étudier les acteurs de la restauration, le Basic a choisi de les regrouper par types d'activités, en se basant sur les données de Gira Food. Dans le secteur de la restauration commerciale, on peut par exemple distinguer indépendants et chaîne, restauration de table, restauration hôtelière, restauration rapide, restauration de transports, de loisirs,

self-service... Le Basic a ensuite analysé les profils d'approvisionnement (épicerie, surgelé, produits frais...), qui varient fortement en fonction du type de restauration.

Sur la base de ces éléments, une classification des principales stratégies économiques de ce secteur est proposée, inspirée, comme pour les autres maillons, du cadre d'analyse de

M. Porter. Il apparaît alors 3 regroupements :

- **concurrence par les prix** ;
- **différenciation par l'immatériel** (différenciation grâce à la praticité et à la localisation, différenciation grâce à la réputation) ;
- **différenciation par la qualité** des produits agricoles.



SIX MODÈLES de chaînes de valeur

L'état des lieux qui précède et les travaux économiques existants sur la construction des prix ont permis au Basic d'identifier finalement **six modèles de chaînes de valeur**, avec des logiques de prix spécifiques depuis la production agricole jusqu'à la consommation finale des produits³⁵.

³⁵ Cette schématisation se fait en considérant 4 maillons et 3 transactions possibles (du producteur au transformateur, du transformateur au distributeur, du distributeur au consommateur).

ZOOM SUR ÉGALIM, des tentatives de régulations des pratiques commerciales

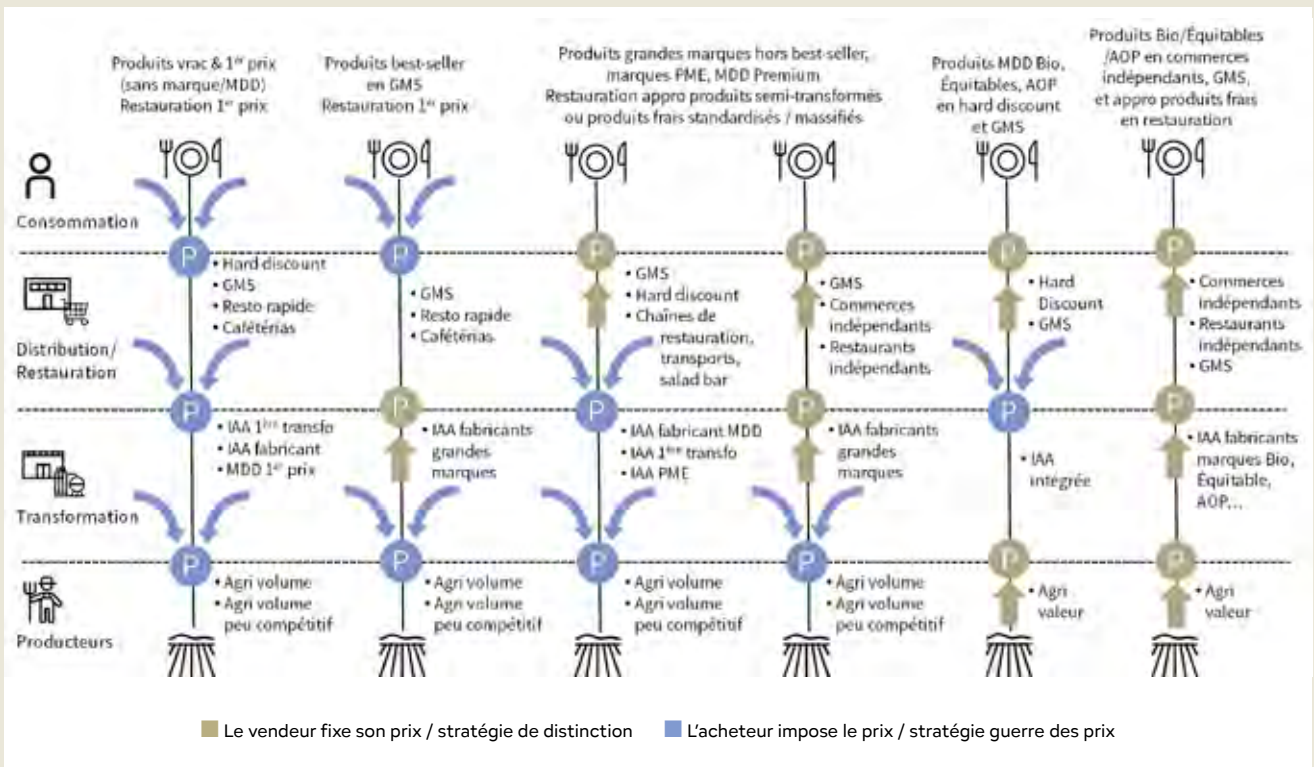
Plusieurs tentatives législatives se sont succédé en dix ans pour encadrer les pratiques des acheteurs de matières premières agricoles, en particulier les transformateurs, dans le but de préserver la rémunération des agriculteurs :

→ 2010, la « loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche » rend obligatoires les contrats de vente écrits entre les producteurs et leurs premiers

acheteurs. Ces types de contrats ont été mis en œuvre seulement dans les secteurs du lait de vache et des fruits et légumes ;

→ 2016, la « loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique » a obligé les transformateurs, dans leurs contrats avec les agriculteurs, à utiliser au moins un indicateur ou indice public d'évolution des coûts de production agricole pour déterminer des prix d'achat. Les prix prévisionnels qui en découlent doivent être communiqués par les transformateurs à leurs clients, parmi leurs conditions générales de vente. De plus, les

Six modèles de chaînes de valeur



Source : Basic, 2024.

Clés de lecture : les 4 premiers modèles de chaîne de valeur à partir de la gauche peuvent être qualifiés de « volume » et sont toujours « top down » pour les agriculteurs : ils partent d'un prix cible que les acheteurs veulent payer à leur fournisseur, y compris un objectif de rentabilité à atteindre pour les acteurs de milieu de chaîne, et ils font en sorte ensuite de réduire leurs coûts internes (salaires, productivité) et externes (achats fournisseurs) pour y arriver. À l'inverse, la modèle de chaîne de valeur, situé tout à droite du schéma, peut être qualifié de « valeur » et fonctionne selon le principe inverse, avec une construction des prix « bottom up ».

transformateurs des filières soumises à contractualisation écrite obligatoire (lait, fruits, légumes) doivent désormais établir un accord-cadre avec des organisations ou des associations de producteurs ;

→ **2018, la « loi sur l'équilibre des relations commerciales »** dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine et durable» (Égalim) s'est donné pour but d'inverser la logique de contractualisation le long des chaînes agricoles et alimentaires : c'est le producteur qui doit désormais faire la proposition de contrat à son acheteur, contrat qui doit comprendre un prix fixe ou une formule de prix qui prend en compte des indicateurs de coûts de production et des indices de prix des produits agricoles. De manière opérationnelle, les interprofessions se sont vu confier la responsabilité d'élaborer des indicateurs de référence sur les coûts et les prix (ce qui a été fait dans les secteurs du lait et de la viande bovine). De plus, la responsabilité civile pour prix abusivement bas a été étendue à tous les produits agricoles, tout au long de la chaîne ;

→ **plus récemment, la loi Égalim 2 du 18 octobre 2021 et la loi Descroziailles en 2023** s'appuient sur les leçons tirées de la loi Égalim 1 de 2018, afin de **renforcer l'encadrement** de la fixation des prix. Sa principale exigence est la **généralisation de contrats de vente écrits et pluriannuels** entre le maillon agricole et le premier acheteur pour l'ensemble des produits à partir du 1^{er} janvier 2023. Le prix de vente y est déterminé de deux manières : soit fixe



© CHRISTOPHE HARGOUES / SCCF

avec un mécanisme de révision automatique librement choisi, soit calculé à partir d'un coût de production informé par des indicateurs publics.

La mise en œuvre d'Égalim 2 n'a pas encore été évaluée. La contractualisation semble surtout répandue dans la filière lait où elle est obligatoire depuis 2011. Pour la filière bovine viande, autre secteur important d'application, les premiers indices montrent que les contrats commerciaux incluant volumes et prix restent marginaux, et ceux prenant en compte un indicateur de coût de production sont estimés à seulement 2 %³⁶.

Même quand ils existent, ces contrats ne semblent pas rééquilibrer le rapport de pouvoir entre transformateurs et

agriculteurs. Ainsi, un audit flash de la Cour des comptes en 2021³⁷ conclut que « la définition des indicateurs de coût de production agricole est souvent source de litige et d'appel au médiateur » des relations commerciales. En témoignent les recours judiciaires récemment perdus par les organisations de producteurs contre les formules de calcul de prix de Savencia et Lactalis³⁸, dans la filière laitière, où les contrats Égalim sont les plus répandus.

³⁶ Cour des comptes dans le rapport « Les soutiens publics aux éleveurs de bovins. Période 2015 à 2022. Observations définitives », S2023-0466.

³⁷ Cour des comptes, audit flash, « Le contrôle de la contractualisation dans le cadre des lois Égalim : premiers enseignements pour les éleveurs bovins », février 2021.

³⁸ Cour d'appel de Paris, 27 mars 2024, RG n°22/19200.

Un effet verrou pour ceux et celles qui veulent faire autrement

Les attentes en termes de qualité de l'alimentation sont souvent adressées au monde agricole. Dans l'opinion publique, les images du petit paysan et des grands épanchages de pesticides sont toutes deux très présentes. Le milieu de chaîne est moins connu, on vient de voir que son rôle est primordial : il a la capacité d'imposer certains modèles de production, même quand le producteur souhaite en changer. Au regard d'ordres de grandeur, on peut définitivement s'interroger sur l'autonomie réelle de changement des agriculteurs.

LE POIDS des logiques identifiées

À partir des données économiques récoltées, nous pouvons donner à voir des ordres de grandeur des logiques décrites précédemment.

En bref, on peut comprendre de ce graphique, ci-dessous, que :

- **l'essentiel des flux issus de la production agricole française (en orange à gauche) est soumis à une concurrence sur les prix** à l'échelle européenne voire mondiale, les exploitations étant ainsi mises sous pression pour assurer leur rentabilité ;

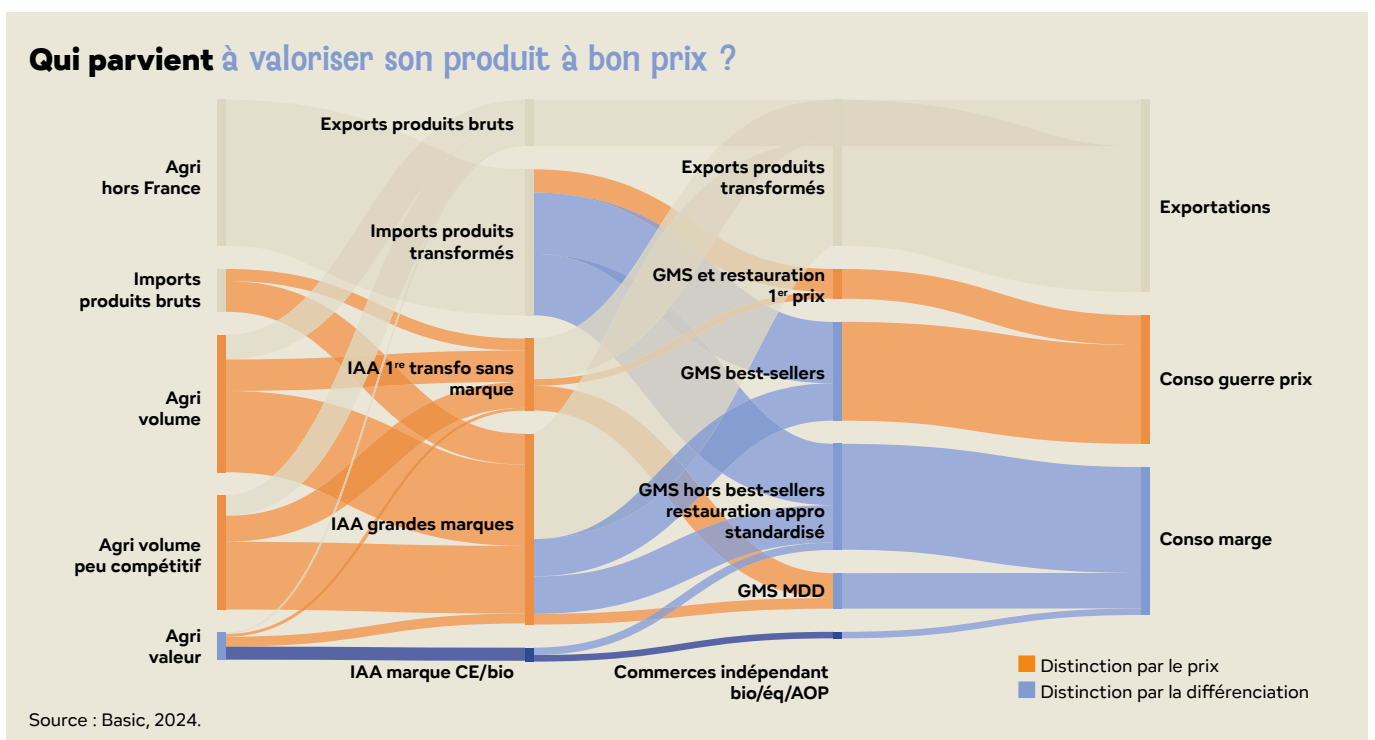
- **au maillon intermédiaire de la transformation**, les stratégies de différenciation des grandes entreprises et la concentration de leurs parts de marché leur permettent de commercialiser leurs produits à des prix rémunérateurs grâce à la force de leur image de marque, pour la grande majorité de leurs produits, et ainsi de couvrir leurs coûts internes et de générer du profit (en bleu au milieu du schéma). Les entreprises plus petites qui n'ont pas réussi à se positionner sur une niche de marché et les entreprises spécialisées

dans la première transformation des produits sont soumises à une concurrence sur les prix (en orange au milieu du schéma) ;

- **au maillon de la distribution (à droite), un peu moins de la moitié des ventes aux consommateurs est marquée par la guerre des prix** que se livrent les grandes surfaces et les chaînes de restauration rapide à coups d'investissements publicitaires (en orange à droite). Cela laisse une bonne moitié des ventes qui sont liées à des marges plus substantielles (en bleu à droite), mais opaques aux yeux des consommateurs, surtout dans le contexte de guerre des prix qui a fait disparaître la notion de prix de référence pour les produits ;

- **enfin, en bas du schéma, les stratégies de coopération entre acteurs tout au long de la chaîne qui donnent lieu à une construction par le bas des prix (orientation Égalim) représentent moins de 5 % des échanges (en bleu de gauche à droite).**

De façon générale, les familles d'acteurs centrés sur des stratégies économiques de valeur sont en perte de vitesse depuis plusieurs décennies, que ce soient les magasins alimentaires spécialisés (artisans fromagers,



bouchers...) ou les restaurateurs centrés sur le travail des produits bruts et la qualité. Un phénomène qui semble même s'amplifier dans la période de forte inflation des prix alimentaires : les consommateurs s'en détournent pour se rediriger vers les hypermarchés, les discounters et la restauration rapide. Enfin, leur développement paraît très contraint par la transformation agroalimentaire qui offre trop peu de produits alimentaires valorisant des produits agricoles différenciés.

QUELLES MARGES DE MANŒUVRE pour la transition agro-écologique ?

LES STRATÉGIES DE DISTINCTION PAR LA QUALITÉ EN AGRICULTURE ET LEURS LIMITES

Si l'on regarde simplement les grandes tendances : l'agriculture biologique ne couvre qu'un dixième des terres cultivées. Elle se concentre surtout sur de petites exploitations alors que la taille des exploitations continue d'augmenter³⁹. Dans le même temps, l'utilisation des pesticides ne diminue pas (elle reste stable)⁴⁰. Autrement dit, les attentes en termes de durabilité, de rémunération des producteurs, de raccourcissement des chaînes ont donné lieu à une segmentation du marché, sans infléchir la dynamique générale.

LA LOGIQUE « VALEUR » EN AGRICULTURE EST-ELLE FAVORABLE AUX DYNAMIQUES DE TRANSITION ?

Aujourd'hui les systèmes agricoles tournés vers des qualités gustatives, sociales et environnementales permettent de meilleurs prix pour la matière première agricole. Des consommateurs recherchent ces qualités ; des producteurs et quelques filières se sont dotés de capacités de traçage de ces qualités jusqu'au consommateur (AOP, bio, commerce équitable). Ces



© CHRISTOPHE HARGOUES / SOCF

“ On a converti toute la parcelle en bio, c'était un sacré défi et une transition réussie d'un point de vue agronomique. Mais la coopérative n'a plus voulu du bio, on a arraché et remis du conventionnel. ”

Stéphane, CÉRÉALIER DANS LA MARNE

systèmes rendent possibles des changements de pratiques sur les fermes.

Néanmoins si la logique « valeur » témoigne de stratégies de commercialisation réussies, elle n'est pas encore une force structurante d'un changement massif du système alimentaire. Pour la majorité des agriculteurs, on l'a vu, il ne suffit pas d'être sur un système peu intensif ou d'entamer une démarche de transition agro-écologique pour obtenir une revalorisation

des prix d'achat à la hauteur de leurs nouveaux coûts de production.

L'exemple du lait illustre bien ce phénomène. Dans la filière bovin lait, nous avons étudié sept systèmes d'élevage. Parmi eux, deux se distinguent par leur prix de vente 25 à 30 % plus élevé que les autres. Cette situation reflète leur orientation vers des stratégies de différenciation sur des marchés de niche : l'agriculture biologique pour le premier et les fromages AOP pour le second

39 «Souveraineté alimentaire : un éclairage par les indicateurs de bilan», France AgriMer, février 2023 ; Agreste 2022.

40 Ministère de l'Agriculture et de la souveraineté alimentaire, 16 novembre 2022.

(comté, beaufort...). Par contraste, les cinq autres typologies ont des prix de vente significativement plus faibles et similaires, qui témoignent de stratégies de « concurrence par les coûts ». Parmi ceux qui ont les prix les plus faibles, on trouve les pratiques d'élevage les plus intensives et les volumes de production les plus élevés par exploitation. Néanmoins, on trouve aussi parmi les systèmes de production dont le lait est vendu à bas prix, un système de production implanté dans une région à dominante herbagère et de fabrication de fromages AOP.

Par ailleurs l'accès à un marché comme l'agriculture biologique n'est pas une évidence. Il est souvent lié aux stratégies commerciales des acteurs de l'aval et peut se révéler fragile. Ainsi, des transitions réussies d'un point de vue agronomique peuvent être abandonnées par les agriculteurs faute de débouchés. C'est notamment le cas de grandes cultures où la mise en place de commercialisation alternatives comme les circuits courts est difficile à réaliser.

DE NOMBREUX AGRICULTEURS « au milieu du gué »

L'agriculture française, pour Bertrand Hervieu, s'organise aujourd'hui en trois pôles : les grandes exploitations aux allures de firme qui représentent 45 % des surfaces agricoles ; les micro-exploitations, de type start-up, aux productions de niche ; et, entre les deux, ce qui reste des exploitations familiales. Ce constat fait écho aux résultats de cette étude⁴¹.

La méthodologie développée par le Basic, qui repose sur l'étude de 44 systèmes de productions-types, permet de mettre en regard les prix obtenus par les agriculteurs avec la « rentabilité des fermes ». La distribution des fermes selon leur rentabilité montre tout d'abord une grande hétérogénéité selon les exploitations d'une même filière. Si l'on regarde plus finement, **deux types d'agriculteurs semblent alors « s'en sortir économiquement »**. Les exploitations les plus « rentables » sont d'une part **les exploitations qui valorisent des produits sous signe de qualité à des prix de vente plus élevés et d'autre part les exploitations les plus industrialisées qui compensent des prix très faibles**

par des quantités très élevées et de fortes économies d'échelle⁴². Entre les deux, de nombreuses exploitations génèrent peu de résultat courant. On retrouve notamment les exploitations conventionnelles de taille moyenne, soumises à la logique « volume », c'est-à-dire engagées dans la compétition sur les prix, tout en étant peu compétitives et peinant à couvrir leurs charges.

QUE PÈSENT CES DIFFÉRENTS MODÈLES ?

La répartition des agriculteurs sur ces trois modèles est très variable selon les filières et témoigne notamment de la capacité qu'ont eue certaines filières à valoriser des produits de qualité sous label.

En bovin lait, près de 30 % des fermes valorisent leur production dans des filières de qualité, tandis qu'en bovin viande, elles ne sont que 6 %. Dans cette filière, le modèle « volume peu compétitif » représente 88 % des fermes, ce qui témoigne de la crise de la filière et explique la désertion de l'élevage bovin par les nouvelles générations. À noter

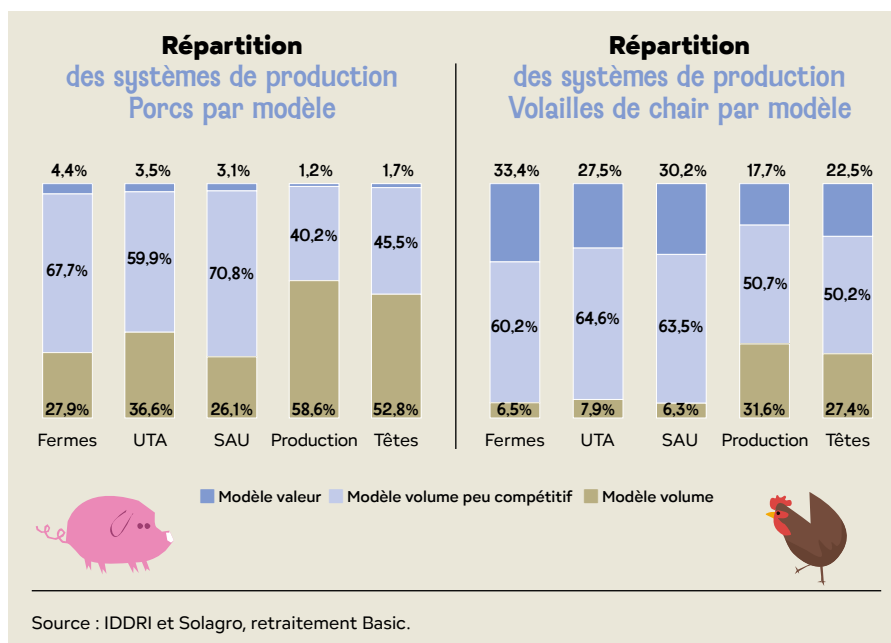
⁴¹ Bertrand Hervieu, François Purseigle, *Une agriculture sans agriculteurs. La révolution indicible*, Paris, Presses de Sciences Po, 2022.

⁴² Notons à ce stade un « biais » dans notre approche. Nous intégrons dans le revenu les aides publiques, et raisonnons donc à système d'aide constant.

Méthodologie : le modèle volume peu compétitif

Pour évaluer la rentabilité des fermes, le Basic s'est appuyé sur le résultat courant avant impôt (RCAI), un indicateur classique des études socio-économiques agricoles⁴³. Le RCAI prend en compte les produits des activités et les aides perçues, desquels sont déduits les achats de biens et services, charges et frais. Ce résultat est rapporté à l'actif. En croisant les indicateurs de prix de vente et de rentabilité de la ferme, le Basic identifie un « modèle volume peu compétitif ».

⁴³ Notons que si le RCAI est un indicateur très fréquemment utilisé et le plus adapté pour cette étude, notamment pour des raisons de disponibilité des données, il présente des limites.



que la non-rentabilité de ces modèles se combine avec des conditions de travail difficiles : astreintes sur la ferme et fortes amplitudes de travail.

Ci-après, nous détaillons les filières porcines et volailles de chair. La production de volaille française (nous ne traitons pas dans ce schéma des volailles d'importation) a su construire un marché important autour des produits Label rouge et certifiés, tandis que le porc reste dominé par les logiques de volume.

ET DEMAIN ?

Le Basic qualifie les exploitations qui combinent bas prix et faible rentabilité, de « modèle volume peu compétitif ». **Nous pourrions parler d'exploitations « au milieu du gué », car, dans l'état actuel du système alimentaire, elles devront se rapprocher d'un modèle « volume compétitif » pour survivre (continuer à croître et se concentrer) ou d'un modèle de distinction par la qualité.** Or les stratégies de distinctions par la qualité s'insèrent elles aussi dans les logiques de marché. Au vu des faibles quantités consommées aujourd'hui et de l'inaccessibilité économique de ces produits pour beaucoup de personnes, nous pouvons considérer qu'ils représentent aujourd'hui une niche, elle-même mise à mal par l'inflation. Bien que les systèmes moins intensifs semblent s'être révélés plus résilients⁴⁴, les consommateurs ont changé la gamme des produits consommés. Enfin, un agriculteur qui passerait d'un modèle volume à un marché de niche tout en restant spécialisé maintient sa dépendance à un seul marché. C'est le cas de laitiers, ou de céréaliers qui sont passé massivement au bio sans politique de développement de la demande : en quelques années il



© CHRISTOPHE HARGOUES / SCCF

“ Aujourd’hui pour la plupart des agriculteurs, le choix entre marché de niche et course aux bas prix est bien une réalité faute de politiques publiques claires et structurantes sur l’agroécologie. ”

Quentin Delachapelle, CÉRÉALIER

est apparu une surproduction de bio par rapport au marché, avec une chute des prix et un écoulement d'une partie de la production labellisée aux prix du conventionnel (soit l'écoulement de productions du modèle « valeur » aux mêmes conditions que le modèle « volume peu compétitif »).

Il ne sera pas possible de redonner de l'autonomie aux agriculteurs sur leur choix de production sans agir sur l'ensemble de la chaîne. Il est d'autant plus urgent de massifier les démarches qui tendent vers des systèmes agro-écologiques que **les deux tiers des agri-**

culteurs sont à moins de dix ans de la retraite. Cela nécessite des politiques claires, coordonnées, à tous les maillons de la chaîne pour lever l'« effet verrou » décrit dans ce chapitre. Une nécessité d'autant plus forte que les effets du système actuel pour notre santé et celle des écosystèmes sont alarmants.

⁴⁴ C'est ce que révèlent les chiffres 2022 de l'Observatoire technico-économique des Civism sur les bovins-lait. Le réseau Civism souhaite approfondir dans une étude ultérieure ces observations.





Des coûts **sociaux**, **écologiques** **et de santé**

Ce que masque le prix
de notre alimentation



© CHRISTOPHE HARGOUES / SCCF

Des coûts sociaux, écologiques et de santé : ce que masque le prix de notre alimentation

Les privations et les rationnements vécus durant la Seconde Guerre mondiale, en France comme plus largement en Europe, ont causé de profonds traumatismes au sein de la population. À la faveur de la Reconstruction, le gouvernement (avec de multiples acteurs !¹) enclenche une transformation majeure de l'agriculture, tant par son ampleur que par sa rapidité. À plusieurs égards, il faut bien reconnaître sa réussite et le fait qu'une partie des promesses ont été tenues ! En particulier celle de nourrir l'ensemble des citoyens, dans des conditions sanitaires strictes. Le prix de l'alimentation n'a cessé de se réduire dans cette perspective, jusqu'à il y a peu. L'agriculture a été modernisée pour produire en grandes quantités.

Une industrie s'est spécialisée et des distributeurs se sont structurés avec efficacité. À tel point que la balance commerciale agricole de la France est devenue positive, atteignant un excédent de plus de 10 milliards de dollars par an à la fin des années 1980. Elle est encore aujourd'hui excédentaire de 8 milliards d'euros (en 2022), avec 70 milliards d'euros de ventes à l'export. Le système agricole et alimentaire représente 2,8 millions d'emplois en France².

Pour autant, ces profondes transformations ont un prix, longtemps passé sous silence, mais qui se révèle de plus en plus insupportable. D'autant que ce prix, à la fois social, sanitaire, et environnemental, ne cesse de croître.

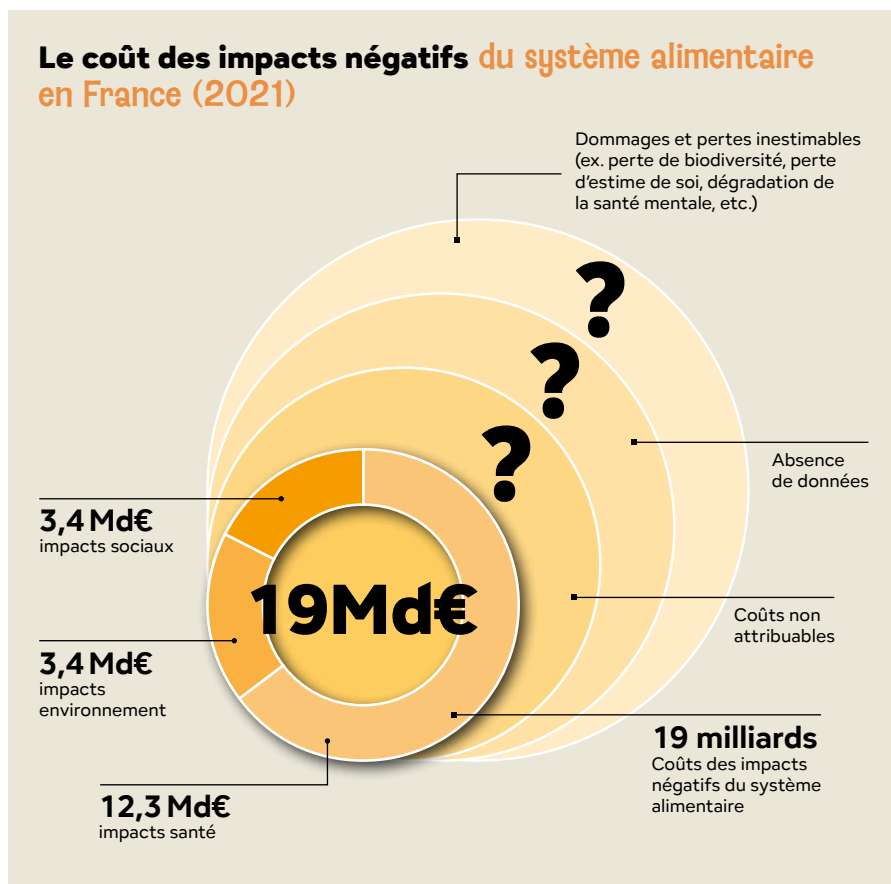
Pour l'agriculture, comme pour l'accès à l'alimentation de qualité, les indicateurs sont au rouge : augmentation de la précarité agricole et alimentaire, explosion des maladies chroniques, émissions de gaz à effet de serre, déforestation, effondrement de la biodiversité, pollution de l'eau... En miroir des mérites de notre système agroalimentaire, nous avons souhaité objectiver ses différents impacts négatifs, que les prix actuels de l'alimentation ne reflètent en aucune manière.

¹ On pense en particulier au rôle de la Jeunesse agricole catholique (JAC).

² On peut considérer : 659 457 dans la production, 423 106 dans la transformation, 782 360 dans la distribution, 978 252 dans la restauration. Insee, enquête ESANE, données 2021.

La tâche est complexe. Elle nous a conduits à faire des choix méthodologiques. Ces impacts sont en effet de différents ordres – social, sanitaire, environnemental... et font l'objet d'une étude en soi dans ce chapitre. Mais l'essentiel des impacts ne peut être mesuré financièrement. D'autres études le font mais nous nous y sommes refusés, pour des raisons éthiques et pragmatiques. Nous n'avons pas voulu spéculer sur les pertes d'espérance de vie ou de points de croissance. Comment donner une valeur financière à la disparition de certaines espèces animales ou végétales, au suicide d'agriculteurs ou au sentiment d'exclusion ?

Enfin, une partie de ces impacts pourraient être évalués en euros, mais plusieurs raisons nous en ont empêchés. Soit le consensus scientifique n'est pas encore établi sur le rôle du système agroalimentaire dans ces événements, soit ils ne font pas (encore) l'objet de politiques de réparation, soit les données sont inaccessibles ou manquantes.



Un scandale de santé publique : 12,3 milliards d'euros de dépenses et une double peine pour les plus précaires

Des impacts multiples SUR LA SANTÉ

Notre système alimentaire a permis l'accès à une alimentation abondante, à un prix toujours plus bas. Mais simultanément, il génère de nombreux impacts négatifs pour notre santé. En adoptant une approche qui tient compte des interactions entre la santé des humains, la santé des autres êtres vivants (animaux) et la santé des écosystèmes dans lesquels ils évoluent³, Ipes Food⁴ classe ces impacts en cinq grandes catégories :

1. les impacts sur notre santé liés à notre régime alimentaire de plus en plus gras, salé, sucré et ultra-transformé. Il en découle une progression des maladies telles que l'obésité et les maladies non transmissibles (diabète de type 2, maladies cardiovasculaires, cancers, etc.) ;

2. les impacts en termes de santé physique et mentale dont sont victimes les agriculteurs et les travailleurs de la chaîne alimentaire. Ils peuvent venir de l'exposition à des substances chimiques, à des conditions de travail particulièrement physiques et difficiles,

des faibles rémunérations et de la difficulté de faire face au coût de la vie ;

3. les impacts en termes de santé (mentale et physique) provoqués par un accès insuffisant ou précaire à des aliments culturellement acceptables et nutritifs (par exemple malnutrition, retards de croissance, mais aussi isolement social, etc.) ;

4. les impacts sur la santé liés à l'exposition à des environnements pollués, du fait de nos modes de production et de consommation : en particulier la pollution de l'eau et de l'air (par exemple, une contamination excessive de l'eau par les nitrates est aujourd'hui associée au cancer de la vessie, de la thyroïde, à des malformations génitales, etc.), une

³ Cette idée renvoie au concept d'«une seule santé», qui consiste à lier la santé humaine, animale et environnementale. Cette approche interdisciplinaire a émergé dans les années 2000.

⁴ « Unravelling the Food-Health Nexus », Ipes Food, 2017.

exposition à la pollution de l'air liée à l'azote est associée à des maladies respiratoires aiguës). Les pesticides sont également un facteur important de dégradation de la santé des populations exposées : ils sont associés à de nombreux cancers et autres maladies⁵, et sont considérés comme des perturbateurs endocriniens, qui altèrent les fonctions reproductives, thyroïdiennes, métaboliques, surrénaliennes, etc. Les experts relèvent aussi dans cette catégorie le développement des zoonoses (maladies infectieuses qui passent de l'animal à l'homme), pour lesquelles la déforestation et les conditions d'élevage intensif sont des facteurs importants⁶. On peut enfin considérer dans ces impacts la résistance aux antibiotiques, liée à leur usage intensif dans les élevages industriels ;

5. les impacts sur la santé liés à des aliments impropres à la santé.

Ces impacts sanitaires des systèmes alimentaires sont liés les uns aux autres et peuvent se renforcer mutuellement.

Dans cette partie sur la santé, nous avons chiffré les coûts qui relèvent des deux premiers types d'impacts identifiés : d'une part, les impacts sur notre santé dus à notre régime alimentaire de plus en plus gras, salé, sucré, et d'autre part, les impacts en termes de santé physique et mentale dont sont victimes les agriculteurs et les travailleurs de la chaîne alimentaire. Il était en effet très difficile d'identifier et de chiffrer les impacts liés à l'exposition des consommateurs à des environnements pollués. Nous n'avons pas trouvé de données fiables sur le coût des pathologies potentiellement provoquées par l'exposition des consommateurs aux pesticides dans l'eau ou l'alimentation⁷, ou sur la prise en charge de l'impact sanitaire de l'antibiorésistance par exemple.

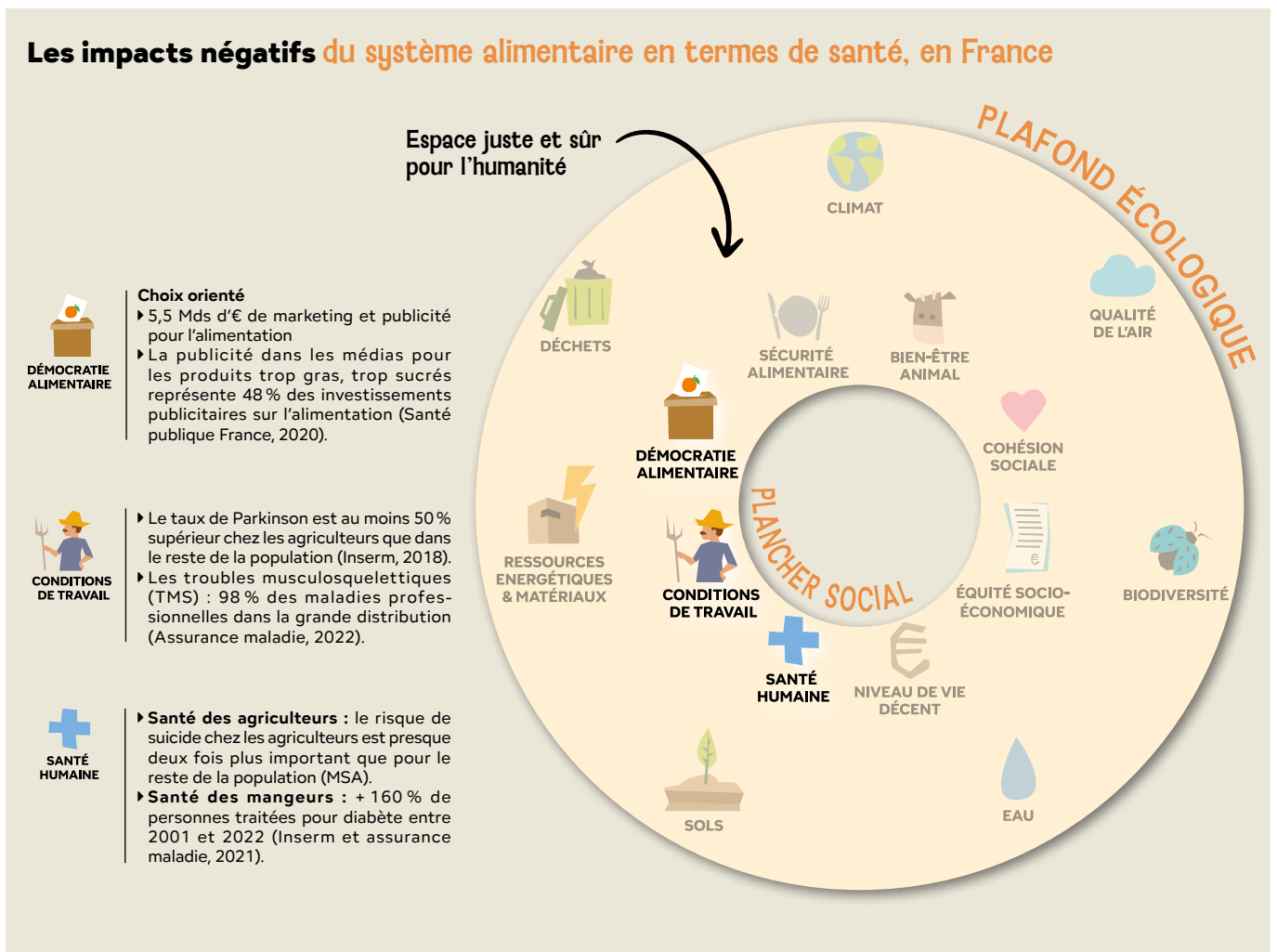
LES MALADIES DES MANGEURS : 11,7 milliards d'euros

Malgré le périmètre restreint de notre évaluation, **la note est déjà bien salée : plus de 12 milliards d'euros ont été dépensés en 2021 !** Elle témoigne d'une situation sanitaire dégradée. Elle se révèle scandaleuse au regard des 5,5 milliards d'euros investis dans la publicité, qui incite à consommer trop gras, trop salé et trop sucré.

⁵ Inserm, « Pesticides et effets sur la santé : nouvelles données », 25 juin 2021.

⁶ Selon Ipès Food, le nombre élevé et la forte densité d'animaux génétiquement uniformes et la concentration des déchets engendrent un environnement favorable à la propagation, l'adaptation et la reproduction rapides des pathogènes.

⁷ Une dépense de dépollution des eaux contaminées aux nitrates et aux pesticides est considérée en partie dans les dépenses de réparation des impacts environnementaux négatifs.



Ce total concerne les dépenses liées aux maladies des mangeurs et aux maladies professionnelles des travailleurs (de la production, transformation, distribution et restauration). **La plus grande partie est liée aux maladies attachées à l'alimentation, qui représentent 11,7 milliards annuels.**

MÉTHODE DE CALCUL DES DÉPENSES COMPENSATRICES DES MALADIES DES MANGEURS

Pour évaluer le coût des maladies liées à l'alimentation, nous nous sommes appuyés sur l'étude « Global Burden of Disease », concernant les principaux facteurs de risque des différentes maladies, et sur les dernières recherches en nutrition⁹.

Sur la base de ces éléments, les dépenses publiques liées aux maladies des consommateurs ont été calculées au prorata des risques liés à l'alimentation parmi l'ensemble des facteurs qui favorisent ces maladies. Deux risques principaux, qui permettent d'attribuer les dépenses publiques au système alimentaire, ont été isolés :

- une mauvaise alimentation, ne respectant pas les recommandations

Santé humaine



SURPOIDS



un adulte sur deux est en surpoids en France.



un enfant sur cinq est en surpoids en France.



DIABÈTE

+ 160 %
de personnes traitées pour le **diabète** entre 2001 et 2022

90 %
des diabétiques sont d'un **diabète de type 2**

Source : Inserm, Santé publique France, Assurance maladie.

nutritionnelles et contribuant à la survenue de diabète, cancer colorectal, cardiopathie ischémique et AVC, entre autres ;

- le surpoids (incluant l'obésité), qui contribue aux pathologies suivantes : diabète, hypertension, pathologies rénales, démence, maladie d'Alzheimer et nombreux cancers (du côlon, du sein, de l'œsophage, de la vésicule biliaire, du foie, des ovaires, du pancréas, de la thyroïde, de l'utérus, ainsi que les myélomes multiples, le lymphome non hodgkinien et les leucémies).

Les dépenses publiques engendrées par ces deux causes de pathologies ont

coûté environ 11,7 milliards d'euros à la Sécurité sociale en 2021 (sachant que ces pathologies coûtent au total au moins 40,98 milliards d'euros par an à la Sécurité sociale. L'alimentation contribue ainsi pour 15,7% et le surpoids/obésité, pour 12,8% des dépenses). Ce chiffre est très certainement sous-estimé car : 1) nous avons retenu la fourchette basse des estimations du Global Burden of Disease ; et 2) certaines maladies n'ont pas pu être prises en compte dans les calculs,

⁸ Ademe, « Alimentation et coût des externalités environnementales dans les marchés publics alimentaires », 2019.

Focus sur la situation en Outre-mer

Les territoires d'Outre-mer sont confrontés à des défis sanitaires amplifiés par des inégalités sociales et économiques bien plus marquées qu'en métropole. Les maladies chroniques comme l'obésité, l'hypertension et le diabète y sont beaucoup plus courantes. Le taux d'obésité pour les femmes de 15 ans ou plus atteint 23% à la Guadeloupe et en Guyane, 25% en Martinique, 20% à La Réunion et 34% à Mayotte, contre 17% en métropole⁹. En Guyane, le diabète touche environ 10% de la population, deux fois plus que la moyenne nationale¹⁰. Ces maladies affectent plus les femmes que les

hommes dans les cinq territoires d'Outre-mer.

Les taux de pauvreté sont également plus importants en outre-mer qu'en métropole : 14% de la population vit dans une situation de grande pauvreté à La Réunion, 29% en Guyane¹¹. En vis-à-vis, le coût de la nourriture, en grande partie importée, y est jusqu'à 50% plus élevé qu'en métropole. Les produits frais et nutritifs sont donc beaucoup moins accessibles¹². Résultat : la surconsommation de produits gras et sucrés dépasse les recommandations des autorités sanitaires, tandis que la consommation de fruits, légumes et produits laitiers est insuffisante.

En Outre-mer
LE COÛT DE LA
NOURRITURE
EST JUSQU'À
50 %
PLUS ÉLEVÉ
QU'EN
MÉTROPOLE

⁹ « Enquête de santé européenne : une santé perçue plus dégradée dans les départements et régions d'Outre-mer », Drees, 9 avril 2021.

¹⁰ « En Guyane, la recherche sur le diabète fait un bond en avant », ARS Guyane, 13 mai 2024.

¹¹ « DOM : une grande pauvreté, cinq à dix fois plus élevée qu'en métropole », Observatoire des inégalités, 31 janvier 2023.

¹² C. Duc et al., « Des prix plus élevés de 9% à La Réunion, jusqu'à 37% pour l'alimentaire », Insee, 11 juillet 2023.

“Je me souviens de ce sentiment d’avoir le ventre gonflé parce que tu manges que des trucs gras et froids. Tu sais que tu dois manger mais tu sais que ça te fait mal.”

Bernard, MEMBRE DU GROUPE DU FINISTÈRE, SANS-ABRI PENDANT UN TEMPS

faute de données disponibles sur les coûts de traitements ; 3) nous n’avons pris en compte ici que les dépenses de santé. Or les coûts pour la société sont multiples : incapacités totales ou partielles de travail, perte de capacités motrices ou cognitives, parfois dépendance avec les charges induites pour les proches, etc.

5,5 Mde de publicité et de communication à l’origine d’injonctions contradictoires.

Outre les facteurs génétiques et/ou héréditaires, la progression de diabète (en particulier de type 2) est liée à l’obésité (ainsi qu’au vieillissement de la population et à la sédentarité). Pour ce qui est de la prise de poids et de l’obésité, le facteur le plus important reste un apport énergétique trop important. Ce dernier prend racine dans l’augmentation de la consommation de boissons sucrées, la baisse de notre consommation de produits bruts et frais et la hausse de la consommation d’aliments ultra-transformés. Selon une étude récente, on consomme en France chaque année environ 90 kg de produits alimentaires ultra-transformés (notamment via les plats préparés) et 80 litres de boissons ultra-transformées (sodas...) par personne. Ces produits sont souvent caractérisés par un manque de fibres, à l’origine d’une perte de sensation de satiété et d’une appétence qui poussent à la consommation¹³.

De cette situation résulte un cumul des inégalités sociales et de santé : selon la Dress, **entre 2016 et 2017, les 10 % les plus modestes de la population française développent plus souvent une maladie chronique que les 10 % les plus aisés**, à âge et sexe comparables : 2,8 fois plus de diabète, 2,2 fois plus de maladies du foie ou du pancréas¹⁴. Et ces inégalités apparaissent dès l’enfance ! On sait que plus les budgets des personnes sont serrés, plus leurs choix sont contraints et pèsent sur la qualité nutritionnelle de

leur alimentation. Les effets indirects de la pauvreté (mauvais sommeil, insécurité de l’habitat, etc.) peuvent aussi favoriser un régime alimentaire de mauvaise qualité et contraindre les temps dédiés à l’alimentation. L’exiguïté des logements ou encore le fait de ne pas être en logement stable rendent la situation particulièrement difficile.

FACE AU SCANDALE SANITAIRE... 5,5 MILLIARDS D’EUROS DE PUBLICITÉ ET COMMUNICATION À L’ORIGINE D’INJONCTIONS CONTRADICTOIRES

5,5 milliards d’euros, ce sont les dépenses totales en publicité et communication en 2023 des acteurs de la transformation, distribution et

restauration, sur tous les supports confondus : digital, télévision, radio, cinéma, presse, marketing direct, annuaires, ainsi que la promotion sur et hors lieu de vente.

5,5 milliards d’euros, ça représente quoi ?

C’est plus de 1 000 fois le budget communication du Programme national nutrition santé en 2014 (les « cinq fruits et légumes par jour »)¹⁵.

Ces chiffres nous font prendre la mesure de l’injonction contradictoire qui est faite aux citoyens et citoyennes. Ils disent aussi la faiblesse des moyens des politiques d’information du consommateur. En 2020, une étude

13 Dicken et al. 2022, op. cit. et Fardet, Anthony. « L’effet matrice des aliments, un nouveau concept » Pratiques en nutrition 13, n° 52, octobre 2017.

14 Drees, « Les maladies chroniques touchent plus souvent les personnes modestes et réduisent davantage leur espérance de vie ».

15 Saujot, Matthieu et Laura Brimont, « Loi Climat et Résilience : une opportunité pour mieux prendre en compte le climat dans les politiques alimentaires », IDDRI, 23 Février 2021.

5,5 Mds d’€ : comment ce chiffre a-t-il été calculé ?

En 2023, les dépenses en publicité et communication pour le marché français ont totalisé 34 053 millions d’euros selon le Baromètre unifié du marché publicitaire. Selon cette même source, la distribution représente 18,6 % de ce montant, **soit 6 334 millions d’euros**, le secteur de la fabrication de produits alimentaires en représente 5,8 %, soit **1 975 millions d’euros**, et celui du tourisme et de la restauration, 6,1 %, soit **2 077 millions d’euros**. Soit au total : **10 386 millions € pour ces 3 secteurs**, pour 2023.

Pour estimer les investissements en communication et en publicité spécifiques à l’alimentation pour le secteur de la distribution, nous avons utilisé des données de 2020¹⁶. Celles-ci indiquent que **46,4 % des dépenses publicitaires de la distribution sont allouées à la distribution alimentaire**. En arrondissant ce ratio à 50 % pour prendre en compte une partie de la distribution spécialisée, nous estimons que **3 167 millions d’euros ont été consacrés à la publicité et communication pour la distribution alimentaire en 2023**.

Selon les dernières données disponibles, nous avons retenu que la restauration représentait 20 % des investissements en publicité par rapport au reste du secteur du tourisme¹⁷, ce qui conduit à une estimation de **415 millions d’euros pour la publicité dans ce domaine**. À cela s’ajoutent les **1 975 millions d’euros** du secteur de la fabrication de produits alimentaires. Ainsi, le total des investissements en communication et en publicité pour ces trois maillons de la chaîne alimentaire en 2023 atteint donc **5 557 millions d’euros, soit 5,5 milliards d’euros**.

16 « BUMP : le marché français de la pub a perdu 7 milliards d’euros en 2020 », La Réclame, 16 mars 2021.

17 TNS Media Intelligence-Observatoire publicitaire du tourisme, Investissements publicitaires des entreprises du tourisme, 2004.

de Santé publique France¹⁸ montrait que **la moitié des investissements publicitaires était pour des produits de faible qualité nutritionnelle** (nutri-scores D et E). **La restauration rapide, les chocolats et les boissons sucrées** faisaient l'objet des plus gros montants (respectivement 13, 12 et 8 % du total). En miroir, les fruits et légumes représentaient l'un des plus faibles (2 % du total).

Ce marketing entre en contradiction avec les messages de santé publique (comme les cinq fruits et légumes par jour ou le programme « Manger bouger »). L'étude souligne d'ailleurs que « le marketing alimentaire, en particulier celui des produits à faible intérêt nutritionnel et à haute densité énergétique, fait partie de l'environnement obésogénique [facteur d'obésité], qui est à l'origine de l'épidémie d'obésité observée au niveau mondial chez les adultes et les jeunes¹⁹ ».

Une grande partie de ces investissements étaient réalisés pour la télévision. La loi Gattolin (2016) encadre l'exposition des enfants à ces publicités. Mais en 2020, comme aujourd'hui, le constat est celui de sa très faible efficacité : « Les programmes jeunesse qui font actuellement l'objet d'interdiction de publicité sur les chaînes publiques et de mesure d'autorégulation de la part des industriels de l'agroalimentaire représentent 0,1 % des programmes diffusés et moins de 0,5 % des programmes vus par les enfants²⁰ ».

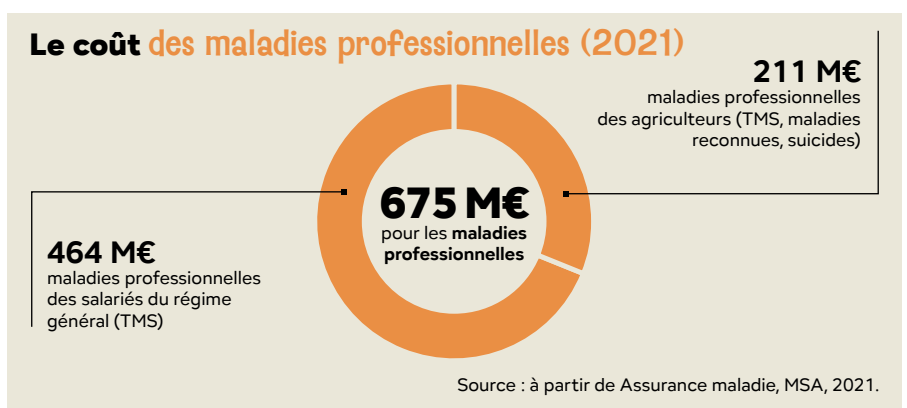
LES MALADIES PROFESSIONNELLES : 675 millions d'euros et une faible reconnaissance

Au-delà des maladies liées au régime alimentaire des mangeurs français, une deuxième catégorie de dépenses couvre les maladies professionnelles,

¹⁸ H. Escalon, A. J. Serry, C. Resche, « Exposition des enfants et des adolescentes à la télé pour des produits gras, sucrés, salés », Santé publique, 2020.

¹⁹ Idem.

²⁰ Idem.



liées aux conditions de travail aux différentes étapes du système alimentaire. En lien avec la pénibilité du travail physique, ce sont tout d'abord les **troubles musculosquelettiques (TMS)**. Ils touchent à la fois le milieu agricole mais aussi tous ceux et celles qui travaillent dans la transformation (abattoirs par exemple), la distribution et la restauration. À titre d'illustration, ces troubles sont à l'origine de 98 % des maladies reconnues dans la grande distribution, et de plus de 50 % des accidents de travail du secteur²¹.

Au niveau agricole, nous avons également pris en compte la couverture de trois maladies professionnelles liées à l'exposition aux pesticides et aujourd'hui reconnues (Parkinson, hémopathies malignes, cancer de la prostate). Mais beaucoup de maladies liées au travail agricole ne le sont pas, et le non-recours à ces indemnités est très fréquent.

- **La maladie de Parkinson** (reconnue le 4 mai 2012) touche en particulier le milieu agricole. 12 241 agriculteurs et agricultrices avaient déclaré cette maladie en 2018. Ils ont 50 % de chances supplémentaires de la développer que le reste de la population²².

- **Les hémopathies malignes** (reconnues le 5 juin 2015) sont des cancers du sang qui affectent les cellules sanguines, comme les leucémies, les lymphomes et les myélomes. Les agriculteurs et agricultrices y sont particulièrement vulnérables du fait de leur exposition aux pesticides.

- **Le cancer de la prostate, lié à une surexposition à la chlordécone** (reconnue le 20 décembre 2021) : ce pesticide était utilisé jusqu'en 1993 dans les bananeraies de Guadeloupe et de

Martinique. La pollution concerne aujourd'hui les sols, l'eau des rivières et le milieu marin proche des secteurs où le pesticide a été utilisé : selon l'Assurance maladie, « au moins un tiers des surfaces agricoles et près de la moitié des ressources en eau douce et du littoral marin de la Guadeloupe et de la Martinique sont pollués par la chlordécone²³ ». La population y est également exposée par la consommation de certains légumes, poissons et crustacés des zones polluées.

Malgré le périmètre restreint des impacts sanitaires que nous avons retenus pour l'étude, les coûts supportés par la collectivité sont déjà très lourds. Ils sont certainement très en deçà de la réalité. L'expertise scientifique collective de l'Inserm en 2021²⁴ établit une présomption forte de lien entre exposition professionnelle et survenue de la maladie, non seulement pour ces trois types de pathologie, mais également pour toute une série de troubles cognitifs, pour les bronchopneumopathies chroniques obstructives ainsi que pour la bronchite chronique. Elle établit aussi une présomption moyenne pour la maladie d'Alzheimer, les troubles anxio-dépressifs, certains cancers (leucémies, système nerveux central, vessie, rein, sarcomes des tissus mous), l'asthme et les sifflements respiratoires, les pathologies thyroïdiennes.

²¹ « Lutter contre les troubles musculosquelettiques dans la grande distribution : des enseignes témoignent », Assurance maladie, 30 mai 2022.

²² « Maladie de Parkinson : risque accru dans les zones agricoles », Inserm, 10 avril 2018.

²³ « Chlordécone : pollution et effets sur la santé », Assurance maladie, 25 août 2023.

²⁴ *Ibid.*

CE QUE NE DISENT PAS LES DÉPENSES : les effets sur la santé mentale des conditions de travail et de la faim

Les impacts sur la santé de notre modèle agricole et alimentaire, en particulier sur la santé mentale, sont aussi liés à des conditions de travail. En France, le taux de suicide en milieu agricole est particulièrement alarmant : **un agriculteur ou une agricultrice se suicidait tous les deux jours en France entre 2007 et 2009**²⁵. Selon la Mutuelle de santé agricole (MSA), en 2020, les assurés du régime agricole de 15 à 64 ans avaient un risque de mortalité par suicide supérieur de 30,9% à celui des assurés tous régimes. Ce risque grimpe à 77,3% chez les exploitants agricoles²⁶. La solitude, la pénibilité du travail, le niveau d'endettement, la difficile conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale, l'incertitude sur les conditions météo ou les prix, la faiblesse des revenus... soumettent ces professionnels à des pressions souvent insupportables.

Être agriculteur ou agricultrice, c'est se lancer dans l'une des dix professions reconnues comme les plus stressantes au monde²⁷. La charge de travail n'a cessé d'augmenter malgré la modernisation de l'agriculture. Selon l'Insee, les agriculteurs travaillent en moyenne 54 heures par semaine,

“ Mon ex-femme est partie du jour au lendemain. C'est compliqué à tout gérer, ça fait beaucoup de choses sur mes épaules. Je faisais mon travail, mais tu ne le fais pas bien, quoi. Le troupeau, ça déconnait, tu t'entêtes. Tu dis ça va marcher, tu commences à acheter des concentrés, à dire on va faire plus de lait, puis c'est pas forcément la bonne solution. Plus la crise laitière, plus le troupeau, tu comprends pas, tu perds des vaches, tu vas traire en marche arrière le matin...”

Fabien, ÉLEVEUR ACCOMPAGNÉ PAR SOLIDARITÉ PAYSANS

avec des horaires plus atypiques que les autres professions en France (davantage la nuit et le week-end)²⁸. Ce chiffre monte à 63 heures par semaine chez les éleveurs laitiers, comme chez les boulangers. Certains éleveurs travaillent même jusqu'à 75 heures ! Ces horaires sont parfois même amplifiés par le manque de moyens pour employer des salariés qui permettraient de mieux répartir les tâches et les responsabilités ou de prendre des congés.

L'automatisation, souvent prônée comme solution, n'est pas suffisante pour résoudre tous ces enjeux, et ajoute parfois un poids supplémentaire à l'endettement des exploitations. Les abattoirs et usines de transformation alimentaire industrielles ont également été identifiées comme « des environnements extrêmement stressants en raison du rythme imposé par la ligne de production, du peu de pauses et d'autres facteurs comme le bruit ambiant chronique [...]. La pression psychologique résultant du travail dans ces conditions a dans certains cas été

associée à une tension artérielle élevée et à des maladies cardiovasculaires²⁹».

Du côté des consommateurs et consommatrices en insécurité alimentaire, l'incertitude sur le fait de pouvoir se nourrir le lendemain est génératrice de stress et d'anxiété. La certitude de ne pas « bien » s'alimenter en est une autre. Lors d'une enquête menée en 2021, 82% des personnes accompagnées par des chèques-services au Secours Catholique se disaient préoccupées par les effets de leur alimentation sur leur santé³⁰. Ce constat a encore été confirmé par l'analyse des groupes.

²⁵ Rapport d'information du Sénat n°451, « Suicides en agriculture : mieux prévenir, identifier et accompagner les situations de détresse », mars 2021.

²⁶ Mutuelle de santé agricole, « Rapport charges et produits 2024 », 2024.

²⁷ C. Lunner Kolstrup et al., « International Perspectives on Psychosocial Working Conditions, Mental Health, and Stress of Dairy Farm Operators », *Journal of Agromedicine*, 18, 2013.

²⁸ Rebecca Partouche, « Portrait des professions en France en 2022 », *Insee focus*, 324, 2024.

²⁹ « Unravelling the Food-Health Nexus », *Ipsos Food*, 2017.

³⁰ Rapport statistiques du Secours Catholique, « Faim de dignité », novembre 2021.

“ Entre mes 30 et 40 ans, j'ai été sans abri, et ce qui était très stressant pour moi, c'était de me dire que je mangeais que des restes, des trucs froids, des conserves sous vide ou des gâteaux. Forcément, je ne pouvais pas cuisiner, donc je mangeais majoritairement ce que les gens me donnaient, ça me rendait malade mais il fallait bien manger.”

Alexandre, MEMBRE DU GROUPE DE MANOSQUE

“ Quand j'ai eu des enfants, j'ai pris de bonnes résolutions. Pour mes filles, c'était bon, je préparais des petits pots moi-même. Dans ma tête, je me disais que c'était bien parti pour elles, moi je prenais ce qui restait par exemple le reste du petit pot. C'est trop stressant de ne pas pouvoir donner de la qualité à ses enfants.”

Sylvie, MEMBRE DU GROUPE DU FINISTÈRE, EN RECHERCHE D'EMPLOI

Des précarités tout au long de la chaîne et 3,4 milliards d'euros de dépenses publiques loin de résorber les inégalités

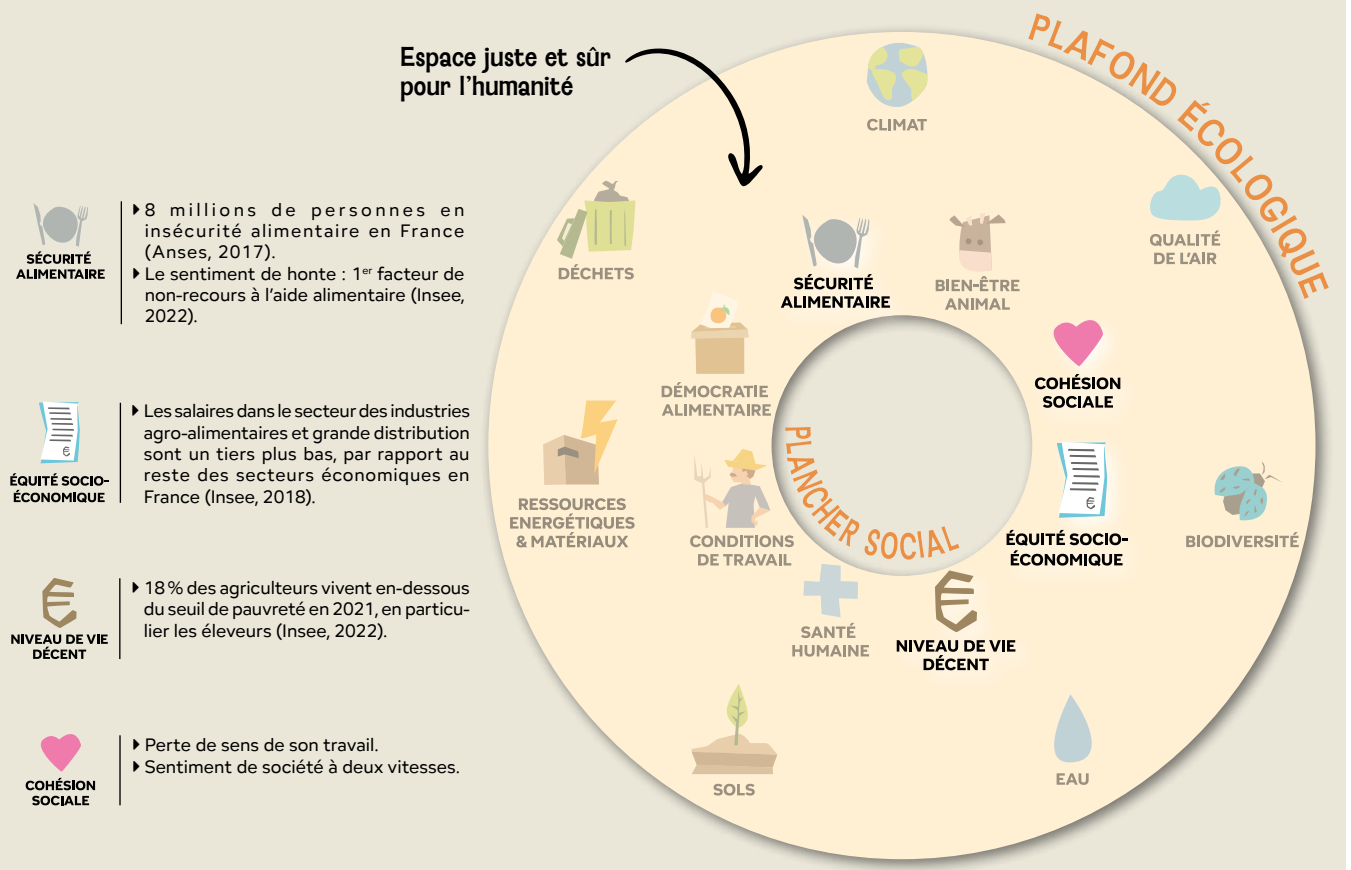
DES SITUATIONS DE PRÉCARITÉ QUI FONT L'OBJET DE FAIBLES FILETS DE SÉCURITÉ, PARTIELLEMENT EFFICACES : **3,4 milliards d'euros**

L'actualité de ces dernières années a mis successivement en lumière des situations de précarité qui touchent ceux et celles qui ne parviennent plus à se nourrir correctement, et ceux et celles en particulier qui contribuent à nous nourrir. Ces situations génèrent de la honte de toutes parts, mais aussi de la perte de sens (de son travail) ou des sentiments d'impuissance et d'exclusion.

Elles font l'objet de dépenses publiques, qui tentent de compenser ces effets sociaux d'un système qui génère précarisation d'une partie du monde agricole d'une part, accès à l'alimentation de qualité à deux vitesses de l'autre. Mais, parce que ces situations ont des conséquences lourdes en termes de démocratie et de cohésion sociale, en termes d'estime de soi, nous avons souhaité les mettre en évidence au-delà de dépenses publiques.

Les impacts sociaux négatifs de notre modèle agricole et alimentaire se mesurent par des niveaux de précarité économique et d'accès à l'alimentation de qualité. Nous faisons le constat d'un système alimentaire socialement dysfonctionnel, que notre système de protection sociale compense peu. Les montants identifiés peuvent paraître élevés : **3,4 milliards d'euros en 2021, pour compenser les faibles rémunérations du milieu agricole**. Ils

Les impacts négatifs de notre système alimentaire au niveau socio-économique



sont pourtant sous-estimés. En 2021, moins de 41 000 foyers d'agriculteurs ont bénéficié de la prime d'activité et 11 000 foyers du RSA (soit 2,4%) cette année-là³¹. Autrement dit, le non-recours est important.

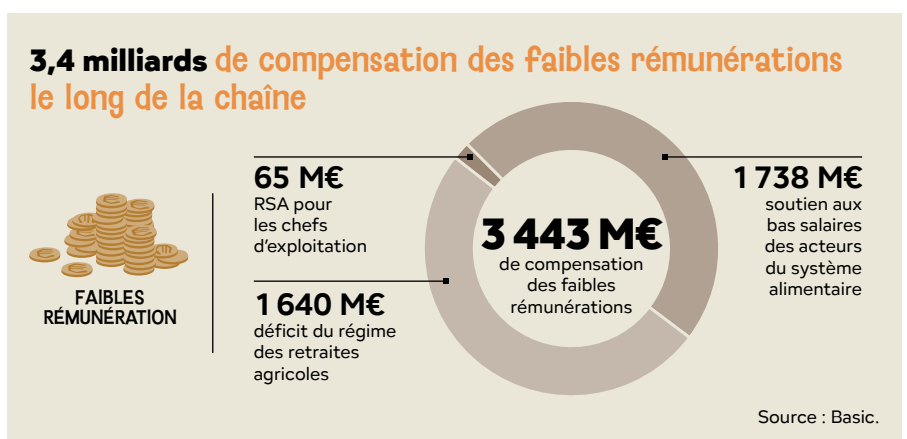
Nous aurions pu considérer ici les dépenses pour l'aide alimentaire afin de compenser les effets de la précarité alimentaire des citoyens et citoyennes (soit un montant de 664 millions d'euros en 2021). Nous l'avons intégré dans la partie soutiens financiers, du fait d'une prépondérance de financement par défiscalisation (voir le chapitre 3).

“ Je prends ce qu'on me donne [aux Restos du Cœur] et je fais au mieux avec. C'est assez humiliant à mon âge mais c'est comme ça. [...] Je n'ai pas d'autre choix.”

Danielle, BÉNÉFICIAIRE DU MINIMUM VIEILLESSE

MÉTHODE DE CALCUL POUR PRENDRE EN COMPTE LES DÉPENSES COMPENSATRICES DES FAIBLES RÉMUNÉRATIONS

Le RSA payé à certains chefs d'exploitation et la prime d'activité pour les agriculteurs ont été considérés comme une compensation des faibles rémunérations que les agriculteurs arrivent à dégager de leur activité.



Le faible niveau de revenus agricoles, conjugué à l'injonction d'accroissement des rendements et des gains de productivité, a conduit au déclin démographique des chefs d'exploitation. Aussi, nous avons considéré que le déficit du régime des retraites des agriculteurs était le résultat du système alimentaire tel qu'il fonctionne aujourd'hui. Le déficit en 2021 du régime des retraites agricoles a été comptabilisé dans ces dépenses publiques³².

Pour compenser les faibles revenus dans l'industrie agroalimentaire, la distribution alimentaire et la restauration, la prime d'activité versée aux salariés a été considérée (pour l'année 2021). Ce coût des faibles salaires pourrait être plus important si nous avions pu comptabiliser l'ensemble des dispositifs de protection sociale auxquels contribuent et dont bénéficient les travailleurs du système alimentaire (chômage partiel par exemple).

PRÉCARITÉ(S) TOUT AU LONG DE LA CHAÎNE ALIMENTAIRE : une réalité qui s'exprime peu en dépenses publiques

UNE PRÉCARITÉ ALIMENTAIRE CHEZ LES MANGEURS

En 2022, l'augmentation inédite des prix de l'alimentation (il s'agit de la plus forte inflation annuelle sur l'alimentation depuis 1960) a conduit des Français non seulement à faire des choix au détriment de la qualité de leur alimentation, mais aussi de sa

³¹ Caisse centrale de la mutualité sociale agricole, « Rapport d'activité », 2021.

³² À travers le mécanisme de compensation démographique vieillesse entre les régimes, ainsi que le Fonds de solidarité vieillesse.

“ Tout a augmenté, mon loyer, l'essence et les assurances. Du coup, j'ai vendu ma voiture et je fais des économies là-dessus mais ça ne suffit pas, j'ai toujours moins d'argent à mettre dans mes courses. Mon panier est plus léger.”

Jean-Louis, ALLOCATAIRE DU MINIMUM VIEILLESSE

“ En premier, c'est la quantité qui a diminué, j'achète moins, je limite : un paquet de gâteaux pour trois jours fait maintenant une semaine. Même si c'est bien, ça limite le sucre, c'est quand même parce que je rationne. Après ça a diminué en qualité, j'achète le moins cher maintenant, je n'ai plus le choix, je fais les courses accroupie.”

Sylvie, MEMBRE DU GROUPE DU FINISTÈRE, EN RECHERCHE D'EMPLOI



© CHRISTOPHE HARGOUES / SCCF

Les personnes concernées évoquent également d'autres facteurs de précarité alimentaire – comme la difficulté d'accès aux équipements pour cuisiner. C'est ce qu'expliquait Jean-Louis, allocataire du RSA, et résident dans un hébergement social :

“Moi j'adore cuisiner mais je vis en foyer donc j'ai pas de four, un tout petit frigo et seulement deux petites plaques chauffantes. Donc pour acheter en gros et conserver ce que j'achète c'est pas vraiment possible sinon ça prend toute la place.”

quantité³³. Plusieurs personnes des groupes de Brest et Manosque en ont témoigné (voir ci-dessous).

Le manque d'accès à une alimentation en quantité et en qualité suffisantes pour une partie de la population est caractéristique de ce que l'on nomme en France la « précarité alimentaire ». Ce phénomène n'a pas d'indicateur de mesure propre, mais les chiffres sur l'insécurité alimentaire³⁴ d'une part, et l'aide alimentaire d'autre part en donnent en partie la couleur. Selon l'Agence nationale de sécurité alimentaire (Anses), on comptait 8 millions de personnes en situation d'insécurité alimentaire en 2017³⁵. L'Insee, enfin, annonçait dernièrement que 2 à 4 millions de personnes

dépendaient de l'aide alimentaire pour se nourrir. Sans parler de toutes celles et tous ceux qui rencontrent des difficultés et ne parviennent pas à franchir la porte des associations pour demander de l'aide.

Parmi les bénéficiaires de l'aide alimentaire, on retrouve en particulier des familles monoparentales (des femmes), des jeunes aussi bien que des retraités, et d'une façon générale des personnes qui ont de faibles ressources. Les difficultés financières sont un facteur central de ces situations : **l'alimentation est la variable d'ajustement du budget par rapport aux dépenses contraintes de logement, d'assurance ou encore des factures d'énergie.**

À cela peut s'ajouter le fait de ne pas pouvoir se déplacer ou de ne pas avoir un magasin à côté de chez soi. Le groupe du Finistère a également pointé la perte d'envie de manger quand on est seul.

³³ Laurent, Thomas et al., « La consommation alimentaire diminue : oui mais de combien ? » Blog Insee, 27 novembre 2023, <https://blog.insee.fr/la-consommation-alimentaire-diminue-mais-de-combien/>. Consulté le 24 juin 2024.

³⁴ Une personne est en situation d'insécurité alimentaire lorsqu'elle n'a pas un accès régulier à suffisamment d'aliments sains et nutritifs pour une croissance et un développement normaux et une vie active et saine. La notion de précarité alimentaire va plus loin en tenant compte des dimensions sociales (lien social, identité etc.) et de plaisir liées à l'alimentation.

³⁵ Anses, « Étude individuelle nationale des consommations alimentaires 3 (INCA 3) », 2014-2015.

“ J'ai un petit carnet dans lequel je note tout et que j'ai toujours sur moi. Je sais exactement, au centime près, ce que je dépense. Je ne mets jamais de chauffage donc je n'ai pas trop de dépenses côté énergie. À la fin du mois, j'ai entre 70 et 90 euros que je peux dépenser pour manger. Ça fait pas beaucoup, j'ai maximum 3 euros par jour. Avoir ce carnet, c'est ma façon de ne jamais me retrouver dans le rouge. Je finis toujours le mois avec quelques centimes sur mon compte bancaire mais jamais dans le rouge.”

Sylvain, RETRAITÉ VIVANT AVEC 650 EUROS PAR MOIS

L'isolement et la rupture de liens sociaux sont autant de facteurs que des conséquences de ces situations. On le comprend au regard de la dimension sociale de l'alimentation : elle est source de partage et de convivialité. Aussi, la solitude, qu'elle soit liée à un âge de la vie ou à un parcours de vie (séparation, perte d'emploi, etc.), peut décourager de cuisiner. En sens inverse, l'impossibilité d'offrir ou de partager un repas peut renforcer l'exclusion sociale. Plusieurs personnes des groupes de Brest et de Manosque ont témoigné de leur renoncement à convier amis, familles, petits-enfants à passer à la maison, faute d'avoir de quoi manger.



© SÉBASTIEN LE CLÉZIO / SCSF

UNE PRÉCARITÉ ÉCONOMIQUE (ET ALIMENTAIRE) PRÉSENTE DANS LE MONDE AGRICOLE ET AGROALIMENTAIRE

Des agriculteurs et agricultrices peuvent aussi être en situation de précarité alimentaire et certains ou certaines, dépendre de l'aide alimentaire pour se nourrir³⁶. L'alimentation est une part importante de leurs dépenses, contrairement à l'idée reçue selon laquelle ils sont autosuffisants !

La précarité économique touche en effet une partie du monde agricole et les paysans et paysannes au premier chef. En 2021, 30 % des agriculteurs disposaient d'un revenu mensuel inférieur à 350 euros et près de 18 % des agriculteurs vivaient très largement en dessous du seuil de pauvreté (1 158 euros par mois)³⁷.

La situation diffère bien sûr d'une filière à une autre : par exemple, pour

les filières bovin viande et bovin lait, un agriculteur sur quatre vit sous le seuil de pauvreté³⁸. *A contrario*, ceux et celles qui possèdent un capital élevé en terres, bâtiments et machines – une minorité de l'ensemble des exploitations – parviennent à s'en sortir. On observe par ailleurs une croissance continue des salariés agricoles sous contrats précaires, en particulier ceux employés par des tiers (par exemple *via* l'intérim), qui parviennent très rarement à des statuts d'emploi stables³⁹.

La précarité se rencontre ainsi aux deux bouts de la chaîne. Mais on la trouve aussi aux maillons intermédiaires de la transformation et de la distribution : les salaires dans les industries agroalimentaires ou dans la distribution alimentaire, de la supérette aux hypermarchés, sont en moyenne un tiers plus bas que dans le reste des

secteurs économiques en France⁴⁰. La pression vers le bas des salaires se retrouve pour les métiers qui gravitent autour du système alimentaire, à l'image des chauffeurs de camion, manutentionnaires dans les entrepôts, salariés dans les abattoirs, cuisiniers et serveurs dans la restauration, livreurs des plateformes, etc.

³⁶ D. Patuere, É. Marajo-Petitson, Y. Chiffolleau, « La précarité alimentaire des agriculteurs », *Pour*, 225/1, 2015, p. 77-81.

³⁷ Caisse centrale de la mutualité sociale agricole, « Rapport d'activité », 2021.

³⁸ R. Bordet et al., « Le niveau de vie des ménages agricoles est plus faible dans les territoires d'élevage », Insee, 11 octobre 2021.

³⁹ Le Basic, « Étude des effets des financements publics sur l'emploi agricole salarié en France », juin 2023.

⁴⁰ Le salaire brut mensuel en distribution était de 26 414 euros en 2017, et de 26 792 euros pour les industries agroalimentaires. À titre de comparaison, selon l'Insee, en 2017, le salaire brut en 2017 était en moyenne de 37 002 euros par an.

“ C'est très difficile pour moi d'avoir mes petits-enfants à la maison car les enfants, ça a toujours faim et mon frigo est souvent vide.”

Josette, ALLOCATAIRE DE L'AAH

“ Inviter des gens, ça coûte cher. Je n'ai pas les moyens d'inviter et ça m'attriste car j'aime beaucoup cuisiner.”

Alexandre, ALLOCATAIRE DU RSA

Une bombe sociale à retardement : seulement 3,4 Mds de compensation et de réparation des impacts écologiques

Depuis plusieurs décennies, les scientifiques tirent la sonnette d'alarme sur l'état de notre planète : pollution de l'eau, de l'air et des sols, effondrement de la biodiversité, réchauffement climatique, raréfaction des ressources naturelles... Les conséquences des activités humaines sur les milieux naturels (air, eau, sols) et sur la biodiversité sont de plus en plus graves et visibles : six des neuf limites planétaires étaient déjà franchies en 2023⁴¹. Par endroits, c'est désormais la possibilité même de vivre une vie proprement humaine qui est en péril.

Notre système alimentaire industrialisé contribue lourdement à ce bi-

lan, tout en étant lui-même affecté. Avant de pouvoir dire combien cela nous « coûte », à partir des dépenses publiques, il faut rendre compte de la multitude de ces impacts. C'est d'autant plus important sur cette question que :

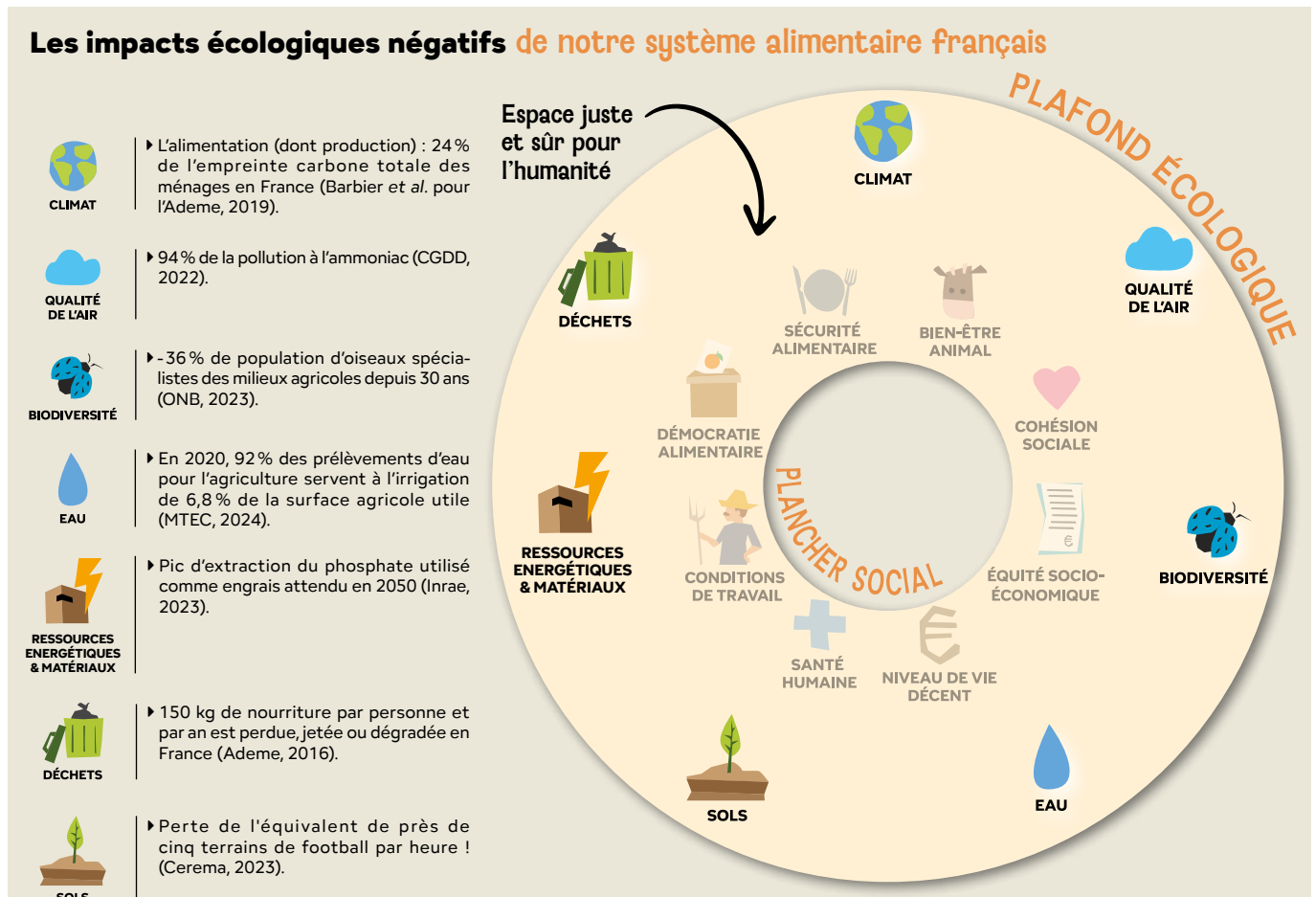
- nous réparons peu et mal les dégâts écologiques aujourd'hui. Nous agissons presque uniquement lorsque des impacts immédiats sur la santé humaine sont observables. Les dépenses publiques, socle pour chiffrer le coût des impacts pris en charge collectivement, rendent compte d'une prise en charge, non de l'ampleur du problème ;

- ce travail chiffre les dépenses

françaises, il ne rend pas compte de « l'exportation » de nos impacts vers des pays tiers, notamment les pays du Sud, par ailleurs souvent moins en capacité de les prendre en charge ;

- une partie des effets sont inexprimables par des dépenses : on pense en particulier à la perte irréversible de biodiversité ou encore aux effets reportés pour les générations futures. Il s'agit par exemple du coût à venir lié au réchauffement de la planète ; du dysfonctionnement de l'agriculture résultant de la disparition des pollinisateurs exposés aux pesticides ; ou encore des bouleversements liés à la disparition de certaines espèces animales.

⁴¹ Les neuf limites planétaires sont le changement climatique, l'érosion de la biodiversité, la perturbation des cycles de l'azote et du phosphore, le changement d'usage des sols, la perturbation du cycle de l'eau douce, l'introduction d'entités nouvelles dans la biosphère, l'acidification des océans, l'appauvrissement de la couche d'ozone et l'augmentation de la présence d'aérosols dans l'atmosphère. En septembre 2023, seules les trois dernières limites n'avaient pas été franchies.



L'exemple de l'eau et de la dépollution

En 2021, selon les chiffres du ministère de la Santé, 11,5 millions de personnes ont reçu une eau ponctuellement ou régulièrement « non conforme⁴² ». Ce chiffre augmente avec la recherche de nouvelles substances dans les prélèvements effectués. En 2023, la découverte de la présence quasiment généralisée dans nos robinets d'un pesticide interdit en Europe en 2019 (R471811) a fait scandale. En 2024, la population apprend que certaines eaux de source sont désormais aussi contaminées.

La dégradation de la potabilité de l'eau conduit à augmenter les dépenses de dépollution (qu'il serait plus juste d'appeler « dépenses de potabilisation » car il est impossible de « dépolluer » entièrement une eau). Cette action, tout comme les politiques de prévention menées par les agences de l'eau, cible aujourd'hui uniquement les aires d'alimentation de captage prioritaire, faute de moyens pour les généraliser. Nous agissons donc seulement là où nous prélevons de l'eau pour la consommation ! Pourtant, dans certaines régions, les eaux souterraines sont connectées et les polluants arrivent donc à plus ou moins long terme dans une poche d'eau potable. « Dans notre région nous avons fermé les anciens forages pollués il y a plus de vingt ans pour en faire des plus profonds que l'on retrouve pollués aujourd'hui... donc soit on dépollue, soit on fore jusqu'au magma... » (Quentin, cérialier). Face à l'épuisement ou à la trop forte pollution de l'eau, nous avons tendance à chercher de l'eau potable ailleurs, à créer de nouveaux points de captage, qui auront de forts risques d'être pollués aussi.

⁴² Ministère de la Santé et de la Prévention, « Bilan de la qualité de l'eau au robinet du consommateur vis-à-vis des pesticides en France en 2021 », décembre 2022.

Des impacts écologiques multiples, INESTIMABLES EN SEULES DÉPENSES PUBLIQUES

Pour donner à voir les impacts écologiques de notre système agricole et alimentaire, nous nous sommes appuyés sur la boussole de durabilité et nous avons observé les différentes composantes du « plafond environnemental » (voir l'infographie p. 59).

La difficulté est que, si de nombreux travaux qualitatifs et chiffrés nous permettent aujourd'hui de prendre la mesure de l'ampleur des impacts de notre agriculture sur le vivant, c'est moins le cas pour le reste des maillons de la chaîne. Derrière l'apparente rationalité des processus industriels, le transport de matières agricoles à travers la planète à différentes étapes du processus de production, l'emballage et le suremballage plastique et aluminium, l'artificialisation des sols liée au modèle de l'hypermarché ont des impacts environnementaux peu étudiés et peu chiffrés.

EFFONDREMENT DE LA BIODIVERSITÉ

Le système alimentaire, et particulièrement sa composante agricole, est partiellement responsable de l'effondrement de la biodiversité dans les milieux agricoles et naturels, *via* :

- **l'exposition des espèces aux substances toxiques**, qui agissent directement sur la survie des espèces naturelles, en particulier des insectes, des

oiseaux agricoles, de la faune du sol (vers de terre, acariens et insectes qui vivent dans le sol et contribuent à sa fertilité) ;

- **la dégradation, fragmentation et perte d'habitats** (artificialisation des sols, simplification des paysages, eutrophisation...). Les transformations profondes des fermes et des paysages agricoles se traduisent en particulier par le déclin des haies bocagères (pour tant puits de carbone et réservoir de biodiversité), des prairies permanentes et des autres infrastructures agroécologiques qui constituent des habitats naturels pour la biodiversité.

RESSOURCE EN EAU

La ressource en eau subit des pressions quantitatives et qualitatives liées au système alimentaire. Il contribue à :

- **sa raréfaction** : 80 % de l'eau consommée par le secteur agricole est destinée à l'irrigation qui est pratiquée sur 5 % des surfaces agricoles. Cette pression est particulièrement liée à l'augmentation de la consommation de maïs par les animaux : sa culture représente à elle seule environ la moitié des volumes d'eau d'irrigation consommée chaque année en France (38 % des surfaces irriguées sont du maïs) ;

- **sa pollution** : 90 % des territoires surveillés connaissent la présence d'au moins un pesticide. Les concentrations les plus élevées correspondent aux zones de grandes cultures viticoles ou d'arboriculture⁴¹. Les pollutions des nappes phréatiques entraînent la fermeture de points de captage et parfois une baisse de la qualité de l'eau au robinet. Conséquence de l'usage des engrais, l'eutrophisation des milieux aquatiques peut se manifester par le développe-

“ Il ne faut pas oublier que la révolution verte s'est construite sans la notion d'écosystème. En isolant des composants de la nature et en agissant dessus sans s'interroger sur l'unité du vivant, nous avons gagné en productivité mais aussi créé des dérèglements sans précédent. ”

Philippe Baret, PROFESSEUR À L'UNIVERSITÉ CATHOLIQUE DE LOUVAIN

ment de microalgues ou d'algues vertes, comme en Bretagne (la France est le pays ayant compté le plus d'invasions d'algues entre 1980 et 2015). Il y a aussi des cas de pollution des cours d'eau du fait de rejets de polluants par des entreprises de l'agroalimentaire.

PRESSION SUR LES SOLS

Les sols sont lourdement impactés par le système agricole et alimentaire. Longtemps négligé, l'état des sols est aujourd'hui préoccupant. Leurs fonctions écologiques essentielles, comme support de l'alimentation, du cycle de l'eau, sont affectées. La disparition des infrastructures agroécologiques (haies, prairies...), les sols nus, les pollutions aux pesticides, métaux ou plastiques contribuent lourdement à ce bilan. On constate :

- **une dégradation de la qualité physique, biologique et organique des sols** : perte de fertilité, perte de biodiversité, etc. avec des conséquences sur la production agricole ;

- **une dégradation chimique des sols** par contamination.

Il faut ajouter à cela une perte nette des terres agricoles, qui disparaissent sous l'effet de l'érosion, des glissements de terrain et de l'artificialisation des sols (essentiellement pour de l'habitat) – 20 000 hectares par an, soit près de cinq terrains de football par heure⁴³ !

IMPACTS SUR LE CLIMAT

L'impact de l'agriculture et du système alimentaire sur **le climat** est de deux ordres :

- **il émet d'importantes émissions de gaz à effet de serre (GES)** qui contribuent au dérèglement climatique. Elles s'observent sur tous les maillons de la chaîne. Les principaux GES de serre sont le méthane, le carbone et le protoxyde d'azote ;

- **la perte de stockage des émissions de carbone dans le sol**, par exemple avec la déforestation.

POLLUTION DE L'AIR

Les impacts de l'agriculture (essentiellement) sur la pollution de l'air sont

bien documentés et essentiellement liés à l'usage de différents produits toxiques utilisés :

- **volatilisation de substances toxiques** (pesticides...) ;

- **contribution à la formation de particules fines**, avec l'émission particulière d'ammoniac et d'oxyde d'azote ;

- **pollution aux métaux lourds** (même si cette pollution est en déclin depuis 1990 dans l'ensemble) ;

- **formation de la couche d'ozone** troposphérique.

DÉCHETS PLASTIQUES ET GASPILLAGE

Concernant les déchets, la littérature scientifique permet d'identifier deux problématiques liées à notre manière de produire et de consommer notre alimentation :

- **des pertes et gaspillages alimentaires, à tous les maillons de la chaîne** :

en France, cela représente 150 kg de nourriture par an et par personne, pour une valeur commerciale de 16 milliards d'euros et 15 millions de tonnes équivalents CO₂ pour leur production ;

- **la production de déchets plastiques** : ils nécessitent de l'énergie pour être produits et contribuent à la pollution des sols et de l'eau. Sur les 3,5 millions de tonnes de déchets plastiques en France, 60% sont des emballages de produits alimentaires. Leur durée de dégradation dans la nature est très longue.

DÉPENDANCE AUX ÉNERGIES FOSSILES

Enfin, sans pétrole et sans gaz, le système alimentaire actuel ne pourrait pas fonctionner comme il le fait

Le SCCF observe à l'international les impacts de notre système alimentaire

La France importe chaque année plus de 3 millions de tonnes de tourteaux de soja pour l'alimentation animale. Or, le soja est l'une des principales causes de la déforestation en Amazonie, dans le Gran Chaco et le Cerrado, trois des principaux écosystèmes forestiers d'Amérique du Sud. Dans le cas du soja brésilien, ce sont aussi près de 200 substances actives qui peuvent être utilisées pour traiter les parcelles, dont moins de la moitié sont autorisées au sein de l'Union européenne⁴⁴. En dépit de cette interdiction, l'UE continue à les produire et à les exporter vers des pays tiers. Ces substances toxiques détériorent en premier lieu la santé des agriculteurs, mais aussi celle des salariés saisonniers et plus largement des populations habitant à proximité des exploitations.

Au Brésil, l'agriculture familiale assure 70% de l'approvisionnement du marché interne, où les 4,4 millions d'unités de production représentent 85% des unités agricoles du pays, en utilisant moins de 25% des terres agricoles. Elles se caractérisent par une grande diversité de cultures et emploient 70% de la main-d'œuvre rurale⁴⁵. À l'opposé, les trois quarts de la surface agricole du pays sont occupés par des latifundia orientées vers l'exportation. Les monocultures de soja, de café, de maïs et de coton dominent les terres détenues par 15% des producteurs, où les 1,5% plus riches possèdent 53% de toutes les terres arables. Il s'agit ici d'une agriculture intensive, mécanisée et munie de technologies visant à accroître les rendements et donc les profits.

⁴⁴ Institut Veblen, Fondation pour la nature et l'homme, « Pour la mise en place de mesures miroirs », février 2024.

⁴⁵ G. Scherer, « As Brazilian Agribusiness Booms, Family Farms Feed the Nation », *Mongabay Environmental News*, 2019.

⁴³ Cerema, « Analyse de la consommation d'espaces, période du 1^{er} janvier 2009 au 1^{er} janvier 2022 », septembre 2023.

“ Le sol de l’Amazonie ne se régénère pas facilement, il dépend du fonctionnement de la forêt. Sans couverture forestière, pour qu’il soit productif, on fait appel à l’utilisation massive d’engrais et de pesticides, afin de maintenir les monocultures et l’élevage. La production de soja, la production d’eucalyptus et l’élevage sont en train de créer un désert ici.”

Pablo Neri, COORDINATEUR NATIONAL DU MST
(MOUVEMENT DES TRAVAILLEURS ET TRAVAILLEUSES RURAUX SANS TERRE)

aujourd’hui ! Ces carburants, et donc les ressources non renouvelables, sont aujourd’hui essentiels à chaque étape : ils alimentent les tracteurs et les machines agricoles, les usines de transformation, et les camions de transport. Ces ressources sont aussi utilisées pour la fabrication de plastiques et d’emballages alimentaires. Le gaz et le phosphate, plus particulièrement, entrent dans la composition de certains engrais et sont indispensables à certains systèmes de culture. Au-delà de leur impact environnemental, la consommation de ces ressources pose des questions géopolitiques et de sécurité alimentaire. En témoignent dernièrement les effets de l’invasion russe en Ukraine.

Au-delà du territoire national, le système alimentaire français génère des impacts à l’étranger, dans les territoires d’origine des produits importés comme dans ceux de destination

des produits exportés. Nous les externalisons en partie chez d’autres pour nos propres consommations et productions. Si les émissions de gaz à effet de serre ont baissé en France depuis le milieu des années 1990, les émissions générées par les produits importés ont doublé, faisant ainsi augmenter l’empreinte carbone des Français⁴⁶. **Nous avons simplement délocalisé nos émissions dans les pays du Sud.** Par exemple, un tiers des volumes de soja importés en France, utilisés principalement pour l’alimentation des bovins, proviennent d’Amérique du Sud. Leur production contribue non seulement à de graves phénomènes de déforestation, mais

⁴⁶ Institut Veblen, Fondation pour la nature et l’Homme, « Mettre le commerce au service de la transition écologique et sociale. 37 propositions pour réformer la politique commerciale européenne », octobre 2019, p.4.

Les Civam se donnent les moyens de calculer les impacts exportés

Quel est l’impact environnemental d’une ferme ? Pour répondre à cette question, il est nécessaire de regarder les pratiques de la ferme mais aussi les ressources qui sont mobilisées à l’extérieur de la ferme. Prenons l’exemple d’un élevage de vaches laitières : elles peuvent être nourries au pâturage à la ferme, mais aussi avec des aliments achetés à l’extérieur, essentiellement du soja importé d’Amérique latine (cause de la déforestation, de traitements chimiques interdits en Europe et de mauvaises conditions de travail).

Pour rendre compte de ce phénomène dans son diagnostic de durabilité d’une ferme, le réseau Civam s’est doté de deux indicateurs :

- **l’empreinte foncière** : elle donne la surface agricole réellement mobilisée par la ferme, en intégrant celles qui ont été nécessaires pour produire des aliments et des matières premières achetées à l’extérieur ;

- **l’indicateur de fréquence de traitement (IFT) importé** : il évalue la « pression phytosanitaire » (le poids des pesticides) exercée sur chaque parcelle au travers des traitements au champ et de semences. L’IFT est exprimé en « nombre de doses homologuées par hectare ». Il peut être calculé sur la ferme et estimé pour les matières importées (aliments pour le bétail notamment).



elle engendre également des impacts sociaux et sanitaires importants (voir l'encadré « Le SCCF observe à l'international les impacts de notre système alimentaire », p.61). C'est plus généralement le cas des produits majoritairement cultivés par des agriculteurs familiaux dans des pays du Sud (cacao, café, riz, huile de palme, thé, sucre de canne, bananes soja...), dont la demande n'a fait que croître ces dernières années.

Des réparations très en deçà d'une RÉALITÉ ET DES BESOINS

Si l'on évalue maintenant ces impacts à partir des dépenses publiques qui les concernent, on peut chiffrer leur coût à **3,4 milliards d'euros**. **L'extrême faiblesse de ces dépenses est loin d'être une bonne nouvelle**. Elle montre que la plupart des impacts décrits plus haut ne sont tout simplement pas pris en charge, et beaucoup reportés sur les individus, les générations futures et la planète. Sans action sur leurs causes, ils pourraient mettre en péril notre capacité à produire notre alimentation demain.

LA MÉTHODE DE CALCUL DES DÉPENSES DE RÉPARATION DES IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Faute de nombreuses données disponibles, ces calculs se limitent bien souvent aux effets connus de la production agricole.

DÉCHETS

Le système alimentaire génère du gaspillage et des déchets plastiques. Deux types de dépenses publiques ont donc été identifiés : le coût de traitement des déchets issus du gaspillage alimentaire, à la fois à domicile et dans la restauration hors domicile ; le coût de la recherche sur l'impact de la pollution plastique. Chacune de ces dépenses ont été proratisées : par la part des déchets issus du gaspillage alimentaire d'une part (chiffres de l'Ademe), par la part du marché des plastiques que représente le secteur agro-alimentaire (68 %) d'autre part.

Angles morts : le coût du ramassage des déchets plastiques sur le territoire français, le coût sanitaire de l'exposition des populations aux microplastiques ou les impacts des microplastiques sur l'environnement. Les dépenses de défiscalisation des invendus de la grande distribution, inscrites dans une politique de lutte contre le gaspillage alimentaire, sont considérées dans le chapitre 3.

QUALITÉ DE L'AIR

Deux dépenses ont été considérées : le coût des impacts sur la santé humaine, à partir d'une estimation par le CGDD du coût pour le système de soin français de 5 maladies respiratoires et des hospitalisations attribuables à la pollution de l'air ; les coûts de surveillance et de prévention de la qualité de l'air, suivies par diverses entités, dont Santé publique France (2,5 Mds d'euros par an). Un prorata, en fonction de la part imputable aux émissions du secteur agricole, a été appliqué (32 % des émissions des cinq principaux polluants de l'air).

Angles morts : seul le maillon agricole est pris en compte, et les frais de soins pour d'autres maladies liées à la pollution de l'air n'ont pas pu être comptabilisés, faute de données disponibles. C'est aussi le cas de données sur d'autres polluants de l'air.

EAU

Deux volets ont été considérés : les coûts liés à la pollution de l'eau aux nitrates et aux pesticides, soit les coûts de potabilisation, de déplacement des captages, de désengorgement des réseaux (4,6 milliards d'euros par an) ; le coût de la lutte contre la prolifération des algues vertes en Bretagne (14,3 millions d'euros par an). Les politiques de prévention Ecophyto, les Mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC) et les Paiements pour service environnementaux (PSE) sont pris en compte dans le chapitre 3.

Angles morts : il existe peu de mesures de dépollution ou de prévention hors zone de captage ; nous n'avons pas identifié des dépenses associées à la surexploitation de la ressource en eau.

Coûts environnementaux



L'EXTRÊME
FAIBLESSE DES
DÉPENSES

3,4 Md€

de coûts
environnementaux

2021

Coûts des réparations des effets de notre système alimentaire



DÉCHETS

Traitement des
déchets issus du
gaspillage alimentaire

1,5 Md€

Recherche sur la
pollution plastique

10 M€



QUALITÉ
DE L'AIR *

Prise en charge de
maladies

981 M€

Surveiller et prévenir
la pollution de l'air

800 M€



EAU *

Traitement de l'eau,
polluée dont algues
vertes

480 M€

N. B. : Ces dépenses ne représentent pas l'importance des impacts, mais seulement les montants alloués par la puissance publique en réaction à ces impacts.

* Au prorata de la responsabilité du système alimentaire et agricole.

Coûts des réparations des effets de notre système alimentaire



Protection de la biodiversité
408 M€

BIODIVERSITÉ*



Atténuation du dérèglement climatique en France
155 M€

CLIMAT*

Dans les pays en voie de développement
33 M€



SOLS

0€
Faute de données pour estimer la part liée aux dégradations agricoles



RESSOURCES ÉNERGÉTIQUES & MATÉRIELLES

0€
Pas de dépenses publiques identifiées.

N. B. : Ces dépenses ne représentent pas l'importance des impacts, mais seulement les montants alloués par la puissance publique en réaction à ces impacts.

* Au prorata de la responsabilité du système alimentaire et agricole.

BIODIVERSITÉ

Diverses politiques publiques de protection de la biodiversité ont été considérées : celles qui relèvent de la gestion et du développement des zones terrestres et marines protégées (parcs naturels régionaux par exemple) ; de la sauvegarde du patrimoine (mesures de réintroduction d'espèces animales et végétales par exemple), de la réhabilitation des milieux aquatiques (comme la restauration des zones humides) ; du développement de la connaissance sur le sujet (les programmes d'inventaires par exemple). Une proratisation a été effectuée sur le total de cette dépense publique (seulement 1,9 milliard d'euros en 2021). Considérant que 22 % des habitats et espèces surveillés en France subissent des pressions agricoles, c'est ce coefficient qui a été appliqué, pour obtenir un total de 408 millions d'euros. Les aides favorables à une agriculture plus respectueuse de l'environnement et de la biodiversité sont intégrées dans le chapitre 3.

Angles morts : seul le maillon agricole a été pris en compte dans le calcul, or, les autres maillons du système alimentaire génèrent aussi des pressions sur la biodiversité (urbanisation, transports, pollution, fabrication d'énergie...). D'autres dépenses en faveur de l'environnement pourraient être considérées comme ayant un effet indirect sur la biodiversité, mais n'ont pas été prises en compte. Nous ne chiffrons pas les coûts futurs pour la société, qui découlent de la perte de biodiversité, inestimable.

CLIMAT

Les dépenses d'adaptation au dérèglement climatique en France ont été prises en compte à partir du volet adaptation du « budget vert », publié par le gouvernement français en 2021. Ce dernier chiffrait le montant alloué à l'atténuation à 28,3 milliards d'euros. Il a servi de base pour le calcul du coût climat, au prorata de la responsabilité du système agricole et alimentaire dans les émissions de la France, depuis la seconde révolution industrielle. Ce montant a été complété par la dépense

pour les mesures d'adaptation au dérèglement climatique dans les pays en développement (6,1 milliards) auquel le même prorata a été appliqué.

SOLS

Plusieurs dépenses publiques sont identifiées en réponse à la dégradation de la qualité des sols : des dépenses de surveillance, de protection et de traitement des sols (environ 340 millions d'euros), et pour la prévention des risques naturels majeurs (200 millions d'euros). Faute de connaissance sur la part de ces dégradations liées à notre mode de production, nous n'avons pas fait d'estimation pour cet impact.

Angles morts : le manque d'estimation est en soi un angle mort. Les impacts liés à l'érosion sont par ailleurs essentiellement assumés par les acteurs privés, par les assurances et non par la dépense publique. Pourtant, la baisse de fertilité des sols pèse sur les agriculteurs et agricultrices, et aura sans doute davantage encore de conséquences pour les générations futures.

RESSOURCES ET MATÉRIELLES

Nous n'avons pas pu identifier de dépenses associées à la problématique de durabilité des ressources énergétiques et des matériaux. C'est en soi un angle mort.



© ELODIE PERRIOT / SCCF

La fuite en avant ?

Nous avons souligné à plusieurs reprises l'approche précautionneuse des chiffres proposés dans ce chapitre. Ils représentent des montants minimums. Les effets de certains impacts sont bien plus importants que ne le laissent à penser les dépenses publiques. Or, les évolutions en cours laissent envisager, dans les années à venir, la croissance des impacts sociaux,

sanitaires et écologiques détaillés dans ce chapitre.

L'évolution en termes de santé est exponentielle : on parle désormais d'épidémie, que ce soit pour le diabète ou pour l'obésité. Selon les projections de l'Assurance maladie, si les tendances observées entre 2015 et 2021 se poursuivent, 520 000 personnes supplémentaires pourraient être atteintes par le diabète en 2027 en France, par rapport à 2021, dont 500 000 par un diabète de type 2.

Sur les enjeux écologiques, de nombreux impacts décrits se caractérisent par une forte inertie et peu de trajectoires d'amélioration. Par exemple, le CO₂, une fois libéré dans l'atmosphère, y reste présent pendant des siècles, ce qui intensifie l'effet de serre même sans nouvelles émissions. Le changement climatique accroît la probabilité d'événements climatiques extrêmes. La fréquence et l'intensité des aléas climatiques (vagues de chaleur, sécheresses, excès de précipitations) augmentent dans tous les scénarios à horizon 2050⁴⁷. De la même façon, certains polluants liés aux pesticides sont éternels. Le constat a d'ailleurs été fait dans la Seine où même 1,5 milliard d'euros d'investissement de dépollution n'aura pas suffi pour éradiquer certains polluants.

Signe d'une fuite en avant, les dépenses publiques d'urgence et de gestion de catastrophes augmentent. Le *think-tank* I4CE a en effet renseigné, dans une étude récente, l'augmentation des dépenses d'indemnisation et de gestion de crise pour l'agriculture, sur dix ans. Elles atteignaient plus de 2,1 milliards d'euros en 2022, et représentaient alors « environ 40% du budget prévisionnel du ministère de l'Agriculture⁴⁸ ».

Les agriculteurs sont aux premières loges de cette situation. Ces dépenses recouvrent essentiellement l'indemnisation des agriculteurs et l'embauche de contractuels pour gérer la crise. Selon I4CE, cette augmentation des indemnités est certainement liée à trois éléments : « l'intensité croissante des aléas [les crises climatiques à l'image des sécheresses, inondations et gels, mais aussi sanitaires], le montant croissant des pertes économiques provoquées par un même aléa, la part croissante du public (couvert par les pertes)⁴⁹ ». Elle dénote plus généralement une perte de résilience et la vulnérabilité croissante du milieu agricole sous l'effet des bouleversements écologiques. Selon le ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire, la sécheresse, qui affecte majoritairement les prairies, représente une très forte part (70%) des indemnités liées aux événements climatiques des indemnités, suivie par le gel et les températures basses (17%) qui concernent plutôt l'arboriculture⁵⁰.

Les agriculteurs, en contact direct avec le vivant, sont les premiers touchés par les impacts environnementaux globaux (pas uniquement liés à l'agriculture). Ils en sont très conscients : 74% d'entre eux se déclarent déjà victimes du réchauffement climatique et de ses conséquences et 62% affirment que la transition écologique est une nécessité⁵¹.

⁴⁷ I4CE et al., « Estimation des dépenses publiques liées aux crises agricoles en France », *Étude climat*, février 2024.

⁴⁸ *Ibid.*

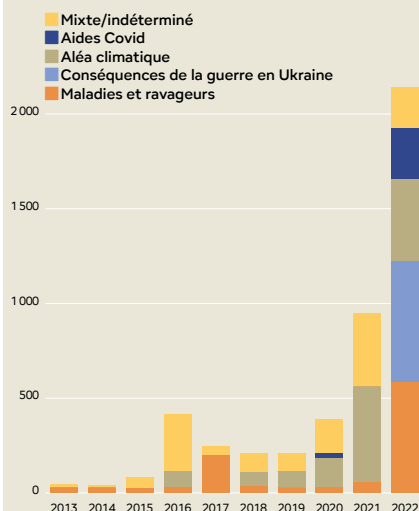
⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire, « Transformation de l'agriculture et des consommations alimentaires », *Insee références*, 2024.

⁵¹ Damien Cahen, « Analyse du mouvement des agriculteurs 2024 », *Parlons climat*, 15 mai 2024.

Augmentation générale des dépenses publiques d'indemnisation et de gestion de crise pour l'agriculture

2013-2022 (en millions d'€)



Source : I4CE.



© CHRISTOPHE HARGOUËS / SCCC

intrants chimiques (engrais et pesticides, c'est-à-dire insecticides, fongicides et désherbants) en les remplaçant par des procédés naturels. Par exemple, pour assurer le renouvellement de la fertilité des sols, plutôt que d'avoir recours à des engrais de synthèse, l'agroécologie invite à utiliser du compost, les déjections animales ou les légumineuses. Autre exemple : pour limiter les dégâts face aux ravageurs et aux parasites, il s'agit de développer la biodiversité cultivée (espèces et variétés) et de favoriser les auxiliaires de culture (par exemple des vers de terre) plutôt que de faire un usage important de pesticides. Ainsi, l'agroécologie promeut aussi bien la diversification des cultures et l'association de plantes diverses, complémentaires dans leur fonctionnement. En valorisant les savoirs locaux et en adaptant les cultures aux conditions environnementales spécifiques, elle accroît la résilience des systèmes alimentaires face aux changements climatiques.

L'agroécologie, pour des systèmes plus autonomes, plus justes et moins consommateurs de ressources

Face à l'ampleur des impacts de notre système agricole et alimentaire, il est illusoire de croire que nous pourrions réparer isolément chaque dégât avec des mesures de compensation. Il est nécessaire de s'attaquer aux causes, de changer nos modes de production, de transformation et de commercialisation. Notre système alimentaire industrialisé contribue assez lourdement à ce bilan. Mais il ne faut pas oublier qu'il

est aussi affecté par les bouleversements écologiques, et qu'il constitue un levier de changement considérable. Des systèmes plus résilients existent et peuvent nous permettre de nourrir durablement tout le monde à travers les pratiques d'agroécologie.

L'agroécologie est à la fois une science et un ensemble de pratiques. En tant que pratique, c'est une approche durable de l'agriculture qui vise à limiter l'usage des

Le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture, de l'environnement et des espaces ruraux (CGAAER) reconnaît que l'agroécologie « fait très souvent le lien entre des solutions d'atténuation du changement climatique, des solutions d'adaptation et des solutions de réduction des impacts sur l'environnement (ressources en eau, biodiversité)⁵² ». Autrement dit, elle est un levier pour plus de résilience, en particulier en France.

⁵² CGAAER, « Évaluation du coût du changement climatique pour les filières agricoles et alimentaires », 2022, p. 22 et p. 23.

“Le développement des pratiques agroécologiques peut simultanément accroître la productivité agricole et la sécurité alimentaire, améliorer les revenus et les moyens de subsistance ruraux et renverser la tendance vers la disparition d'espèces et l'érosion génétique.”

Olivier de Schutter, ANCIEN RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE DROIT À L'ALIMENTATION À L'ONU

“L'arbre et la haie sont des éléments essentiels de la biodiversité cultivée sur ma ferme, l'agroforesterie illustre parfaitement qu'écologie et agriculture sont les meilleurs alliés pour gagner en résilience face à l'instabilité climatique. La biodiversité est la clé de voûte d'une agriculture durable.”

Nicolas Verzotti, MARAÎCHER, PRÉSIDENT DE RÉSEAU CIVAM

“ J’ai eu besoin de me détacher de la recherche de reconnaissance agricole classique et de la standardisation devenue inatteignable [...] Ça a été dur, j’ai cru que c’était fini... J’ai eu besoin d’un nouveau projet, autre que celui de s’en sortir. Il fallait que je retrouve une approche technique de mon exploitation sans investissement, permettant de gagner du temps, de redonner une dynamique positive. Je me suis dit qu’il y avait forcément des atouts que d’autres exploitations n’ont pas : le parcellaire regroupé, la surface en herbe, un bon troupeau... Le projet m’a redonné des envies que je n’avais plus. Aujourd’hui [...] c’est une nouvelle façon de travailler, qui repose sur l’observation.⁵⁵”

Pierre, ÉLEVEUR DE VACHES LAITIÈRES, ACCOMPAGNÉ PAR SOLIDARITÉ PAYSANS
À PARTIR D’UNE APPROCHE AGROÉCOLOGIQUE

L’Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique (Onerc) recommande d’ailleurs de « passer d’une politique coûteuse de gestion de crises climatiques, à une politique d’anticipation des changements climatiques et d’adaptation en facilitant la transition du modèle agricole vers l’agroécologie⁵³ ». En revanche, les différentes pratiques agroécologiques ne sauront trouver leur efficacité que si elles sont déployées de façon articulée entre elles, portées collectivement et associées à des préoccupations sociales⁵⁴.

Porteurs de cette démarche collective, les Civam, le Secours Catholique et Solidarité Paysans accompagnent les acteurs, sur le terrain, en France et à l’international, vers la transition agroécologique. Les principes d’autonomie, de cohérence, de résilience auxquels elle renvoie font particulièrement écho aux

difficultés des producteurs et productrices fragilisés, ici et ailleurs.

L’agroécologie s’accompagne aussi d’effets positifs importants dans le domaine socio-économique. Une étude, portant sur plus de 12 millions d’exploitations agricoles dites durables dans 57 pays en développement a conclu à une augmentation moyenne des rendements de 79 %, ayant avant tout bénéficié aux producteurs eux-mêmes⁵⁶. Étroitement liée au développement local, elle valorise les paysans en tant que nourriciers et acteurs territoriaux de premier plan. Par exemple, Caritas Mauritanie promeut l’utilisation des feuilles de neem (une variété d’arbre) pour protéger les cultures sans produits chimiques. En diversifiant les cultures, les agriculteurs réduisent effectivement les risques liés aux aléas climatiques. Mais, en réduisant leur

dépendance aux intrants chimiques qui sont coûteux, c’est aussi sur leurs revenus qu’ils agissent.

Depuis plus de quatre ans, les Caritas de six pays du Sahel en Afrique travaillent ensemble pour améliorer la sécurité alimentaire des populations au moyen de l’agroécologie et de l’agriculture familiale.

⁵³ Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique, « Vers un 2^e plan d’adaptation au changement climatique pour la France. Enjeux et recommandations », rapport au Premier ministre et au Parlement, Paris, La Documentation française, 2017.

⁵⁴ Réseau Civam, Réseau Action Climat, « Résilience de l’agroécologie face aux crises économiques et climatiques », juillet 2023.

⁵⁵ Solidarité paysans, « L’agroécologie, levier de redressement pour les exploitations fragilisées », 2020.

⁵⁶ J. Pretty et al., « Resource Conserving Agriculture Increases Yields in Developing Countries », *Environmental Science and Technology*, 40, 2006, p. 1114-1119.

“ Notre action agroécologique s’est orientée vers un processus de reforestation. L’agroécologie se donne pour tâche de construire avec les paysans une agriculture qui intègre “l’arbre”. Ça permet de dépasser l’idée, très présente dans cette région, que la destruction de la forêt est la voie du progrès... En fait, c’est le contraire qui est vrai : la restauration de la forêt est le chemin de la dignité humaine et de la préservation de la vie.”

Pablo Neri, COORDINATEUR NATIONAL DU MST,
PARTENAIRE DU SCCF

“ J’ai toujours utilisé des engrais et des pesticides chimiques pour maximiser ma production sans arrière-pensée sur ma santé et sur les conséquences pour l’environnement. Avec le programme de la Caritas, j’ai appris à fabriquer des fertilisants bio. Comme j’utilise moins les intrants chimiques j’ai réduit mes charges d’exploitation. J’ai compris que nous pouvons produire autrement sans nuire à notre santé et à l’environnement.”

Issa Sani, PAYSAN DU VILLAGE DE BADAGUICHIRI,
AU NIGER



48,3 milliards d'euros de soutiens publics pour l'agriculture et l'alimentation

Des dépenses publiques
en manque de boussole sociale
et écologique



© CHRISTOPHE HARGOUES / SCCF

48,3 milliards d'euros de soutiens publics pour l'agriculture et l'alimentation : des dépenses publiques en manque de boussole sociale et écologique

Le prix de l'alimentation nous dit aujourd'hui peu de choses de ce qu'elle rapporte aux producteurs et productrices (chapitre 1). Il masque l'impact négatif de notre modèle de production et de consommation, que ce soit sur l'environnement, sur notre santé ou sur nos conditions sociales de vie et de travail : il les intègre peu, et nous en faisons les frais, par des dépenses publiques de compensation et de réparation (chapitre 2). Ce prix nous dit enfin peu de choses de l'argent public engagé pour soutenir et pour faire fonctionner le système agricole et alimentaire en France :

aides directes aux acteurs, réduction d'impôts, achats par la commande publique (restauration collective notamment). **Ces soutiens publics étaient pourtant de 48,3 milliards d'euros en 2021** (et presque autant en 2024)¹ ! Ce que l'on mange, la manière dont on produit, transforme et commercialise notre alimentation dépend donc, par ce biais aussi, de choix collectifs et citoyens : nous mettons en commun l'équivalent de 48 milliards d'euros, c'est une somme colossale, difficile à appréhender. C'est ce que coûterait la construction de plus de 150 hôpitaux de taille moyenne.

C'est de quoi loger une ville entière de la taille de Marseille. C'est enfin de quoi nourrir environ 500 000 personnes, soit l'ensemble la ville de Toulouse pendant 30 ans !

¹ Le travail de recherche qui retrace l'ensemble des financements publics a été réalisé conjointement par l'ACE et le Basic. Le recensement a porté sur les données pour les années 2018 (exécuté), 2021 (exécuté) et 2024 (prévisionnel). Les données ont été collectées et caractérisées par les deux organisations pour couvrir les financements alloués à tous les maillons, de la production jusqu'à la consommation alimentaire, que ce soient des financements directs ou des financements indirects. Les analyses qui en sont tirées n'engagent en revanche que le Basic et l'ACE indépendamment.

Au vu des impacts sociaux, écologiques et sanitaires de notre alimentation, cette mise en commun est légitime. Mais pour quoi et vers quoi souhaitons-nous faire commun ? Les orientations de ces soutiens méritent débat. D'autant plus que l'on constate que près de **80 % des soutiens publics au système alimentaire français contribuent à entretenir des logiques économiques de pression sur les prix agricoles et d'augmentation des volumes produits et échangés**. Dans la grande majorité, ces soutiens publics ne font pas l'objet d'orientations pour la transition écologique et sociale – tout du moins ne sont-ils pas soumis à des conditions écologiques et sociales pour être obtenus. Une partie va même à l'encontre d'une transition vers un modèle plus soutenable socialement et écologiquement.

Ces constats sont abordés au prisme des finances publiques, pour amorcer la discussion de possibles réorientations. Un détour historique en fin d'introduction rappelle néanmoins la diversité des formes d'action à disposition de la puissance publique.

LES LEVIERS D'ACTION DE LA PUISSANCE PUBLIQUE regard historique

L'État joue un rôle de planificateur, de régulateur et d'architecte du système alimentaire et agricole en France. Son action passe par divers moyens inscrits dans la loi : des normes, des aides, des infrastructures collectives, etc. Ces moyens sont déployés dans différents domaines de politique publique : l'agriculture, l'industrie, le commerce, les transports, la recherche, etc.

DE GRANDES ORIENTATIONS POUR L'AGRICULTURE ET L'ALIMENTATION, QUI REMONTENT AUX ANNÉES 1960

En 1960 et 1962, le gouvernement français fait voter deux lois d'orientation agricole. Élaborées en étroite collaboration avec les syndicats agricoles, elles ont eu pour objectif la modernisation de l'agriculture

(remplacer les petites exploitations jugées archaïques par des grandes, « professionnaliser » les paysans pour les transformer en agriculteurs, et augmenter la productivité). Simultanément, le gouvernement français contribue, au niveau européen, à la création de la politique agricole commune (la PAC), pour marquer la réconciliation après la Seconde Guerre mondiale et pour assurer des débouchés aux produits agricoles français. La PAC voit le jour en 1962.

L'ÉTAT, RÉGULATEUR DU MARCHÉ AGRICOLE

La PAC consiste essentiellement à la mise en place d'un marché commun européen pour les produits agricoles, avec un prix garanti pour les producteurs. Pour garantir ce prix, on protège le marché agricole européen des produits moins chers venant du reste du monde, grâce à des droits de douane. Ce système a poussé les producteurs à produire toujours plus. Pour gérer la surproduction des années 1970, les pouvoirs publics européens mettent en place un dispositif d'intervention sur le marché² : les excédents étaient achetés par les pouvoirs publics au prix garanti, et stockés, assurant ainsi la stabilité des revenus agricoles. Les excédents étaient ensuite revendus à perte sur les marchés mondiaux. Mais, d'une part cela coûtait très cher, et d'autre part de nombreux pays du reste du monde étaient mécontents que des produits européens viennent ainsi déstabiliser leur marché intérieur, ou leur faire de la concurrence à l'international. Des quotas de production ont donc été mis en place dès 1980. Puis dans les années 1990 et 2000 le choix a été fait de libéraliser les marchés agricoles, de remplacer le système des prix garantis européens par des aides directes individuelles aux producteurs.

LA PUISSANCE PUBLIQUE, ARCHITECTE DU SYSTÈME ALIMENTAIRE

Grâce à la mise en place d'un écosystème favorable, le secteur

Lexique pour comprendre le chapitre

Aide directe : c'est une aide financière versée directement aux bénéficiaires. Par exemple une bourse, le RSA, etc.

Aide indirecte : c'est une aide qui n'est pas directement versée aux bénéficiaires mais qui les soutient indirectement. Par exemple, les crédits d'impôt.

Cotisations sociales : ce sont les prélèvements sur les salaires pour financer les prestations sociales (retraite, chômage, en particulier la sécurité sociale). Une partie est payée par les salariés, l'autre par les employeurs.

Exonérations sociales : ce sont les différentes réductions ou suppressions de cotisations sociales.

Exonérations fiscales : ce sont les différentes réductions, suppressions ou crédits d'impôt accordées à des personnes, des entreprises ou des associations.

Subvention : c'est une aide financière accordée par un organisme public à une personne, une entreprise ou une association pour soutenir une activité ou un projet.

² Dès les années 1930 un Office national du blé est chargé de réguler le marché du blé en France.

agroalimentaire français a pu se développer, renforcer sa compétitivité et augmenter ses exportations. Les infrastructures modernisées (par exemple les routes) et les mesures fiscales ont permis au secteur de la transformation d'être efficace et aux secteurs de la distribution et de la restauration de se structurer de manière pérenne.

RECHERCHE, FORMATION ET CONSEIL : ORIENTER L'AVENIR

L'État a mis en place une politique volontariste de recherche publique (création de l'Institut national de recherche agronomique en 1946) et de diffusion des connaissances et du progrès agricole. Sous tutelle directe du ministère de l'Agriculture, l'enseignement agricole est un système éducatif complet qui forme les futurs agriculteurs mais aussi les futurs professionnels de l'agroéquipement, des industries agroalimentaires, de la vente et les fonctionnaires de l'État chargés du paysage, de la forêt ou encore des services en milieu rural. La

recherche, l'enseignement ainsi que l'accompagnement des agriculteurs par les acteurs et réseaux du développement agricole ont une importance décisive dans l'évolution de l'agriculture française.

UN SOUTIEN FINANCIER DE LONGUE DATE, EN ÉTROITE COLLABORATION AVEC LES ACTEURS ÉCONOMIQUES

Dès les années 1950, on assiste à un changement d'échelle des soutiens publics octroyés au monde agricole par l'État français. Les aides publiques à l'agriculture passent de 55 milliards d'anciens francs en 1955 à 400 milliards en 1965. L'accès au crédit pour les agriculteurs est facilité grâce à une collaboration avec le Crédit Agricole (les prêts accordés aux agriculteurs peuvent être bonifiés par l'État). Entre 1950 et 1965, les prêts accordés par cette banque ont été multipliés par 16, le nombre de moissonneuses-batteuses, par 20. L'État soutient également l'accès du secteur agro-industriel aux crédits (via le Crédit

Agricole) et débloque à l'époque des financements du Fonds de développement économique et social (FDES). Enfin, la création du chèque-déjeuner en 1962, la réduction de la TVA pour la restauration collective en 2009 (passée de 15 % à 6 %) et les prêts à taux bonifiés ont permis au secteur de la restauration de s'organiser et de se structurer.

Le périmètre des soutiens publics considérés

Les soutiens de l'État :

- les dépenses budgétaires de l'État à destination des acteurs du système alimentaire, qu'elles soient comptabilisées dans le budget général ou dans les comptes d'affectation spéciaux ;
- les manques à gagner liés aux réductions et aux exonérations de cotisations sociales au bénéfice des acteurs du système alimentaire. Elles sont des manques à gagner pour le budget de la Sécurité sociale ;
- les manques à gagner liés aux exonérations ou réductions de taxes ou d'impôts, au bénéfice des acteurs du système alimentaire. Aussi appelées « dépenses fiscales », certaines sont catégorisées comme « déclas-

sées » après un temps donné : elles n'apparaissent plus dans la liste des exonérations et ne sont plus comptabilisées comme un manque à gagner dans les documents budgétaires de l'État.

Les dépenses des agences de l'eau : établissements publics à caractère administratif, en lien avec les acteurs du système alimentaire.

Parmi les dépenses des collectivités territoriales :

- les dépenses d'intervention économiques agriculture, pêche et agro-industrie en propre (hors financement européen) ;
- les dépenses pour l'aide alimentaire ;
- les dépenses consacrées à la

restauration collective publique (scolaire et Ehpad) : ce calcul a été fait à partir du nombre de repas estimés et de la prise en charge moyenne par repas par les collectivités, dans une approche de coûts complets. Les financements pour les crèches ainsi que les dépenses de restauration des administrations publiques, centrales et collectivités, n'ont pas pu être pris en compte, faute de données disponibles.

Les dépenses issues des instances européennes : elles regroupent les financements de la PAC ; les financements européens tels que le FSE, Feder, Feampa, Horizon Europe, FSE+, React-UE, une partie de France Relance.

48,3 milliards d'euros de soutien public : une mise en commun à réorienter

Si les soutiens publics pour la production agricole sont connus et débattus – en particulier les aides de la PAC –, c'est peu le cas des financements publics dédiés au système alimentaire dans son ensemble. Il ressort pourtant des chapitres qui précèdent que l'on ne pourra résoudre la question d'une alimentation durable, accessible et rémunératrice sans considérer l'action des consommateurs, distributeurs, transformateurs et restaurateurs. C'est en tenant compte de cette vision d'ensemble et des soutiens qui reviennent à chacun que l'on pourra aboutir à une cohérence des politiques publiques, à tous les échelons décisionnels.

Ces différents acteurs bénéficient en effet de financements directs (subven-

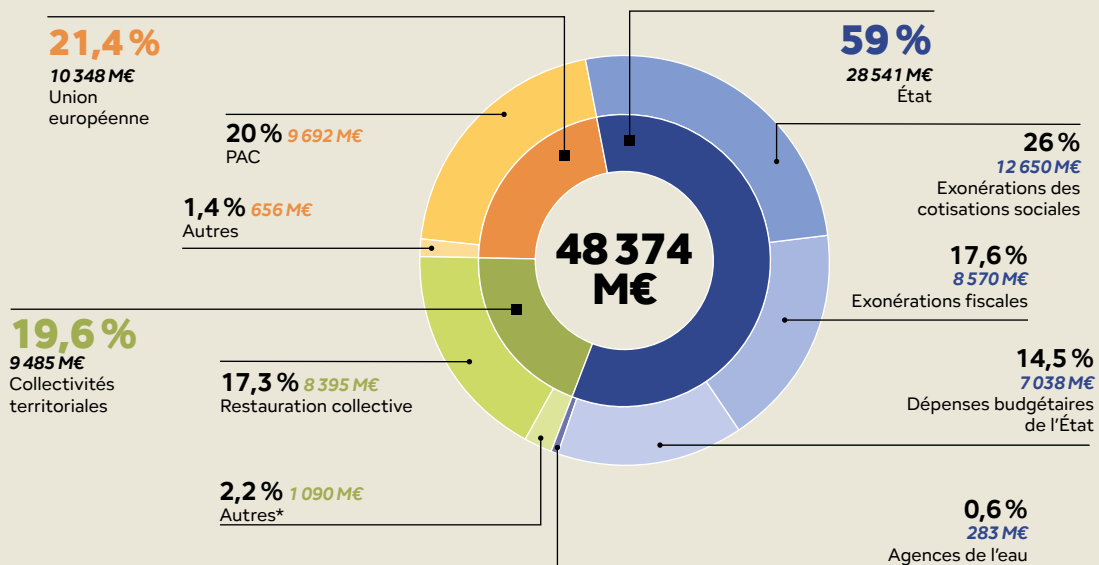
tions de l'Union européenne, de l'État ou des collectivités territoriales) ou indirects (exonérations de cotisations sociales ou fiscales). La recension de l'ensemble de ces soutiens est un travail inédit. **En 2021, le financement public du système agricole et alimentaire français s'élevait à 48,3 milliards d'euros, dont 2 pour gestion de crise (hors Covid).** En 2024, ces dépenses publiques restent les mêmes dans les grandes masses³.

³ L'analyse des financements pour l'année 2024 repose sur les résultats prévisionnels, contrairement aux résultats exécutés pour l'année 2021. En 2024, au-delà de l'inflation prise en compte, 800 millions d'euros étaient prévus pour le système alimentaire dans le cadre de la planification écologique, dans le projet de loi de finances 2024. Lucile Rogissart, Sébastien Leclercq, « Les financements publics du système alimentaire français », art. cité.



© XAVIER SCHWIBEL / SCCF

Répartition des sources de soutiens publics au système alimentaire français (2021)



* Ces dépenses comprennent le financement de l'aide alimentaire par les collectivités et des dépenses de fonctionnement et d'investissement en lien avec l'agriculture, la pêche et l'agro-industrie.
Source : Basic et I4CE, 2024.

LES DÉPENSES DE L'ÉTAT : 28,5 milliards d'euros, plus de la moitié des soutiens au système alimentaire et agricole en France

Le schéma qui précède nous apprend que **les soutiens de l'État français constituent la source la plus importante de soutiens publics au système agricole et alimentaire français**. Ils passent majoritairement par des exonérations fiscales et des réductions de cotisations sociales.

Les « dépenses budgétaires de l'État », votées chaque année, sont un peu moins importantes en termes de montants. Mais elles ne sont pas négligeables pour des changements structurels : ce sont des soutiens à des institutions ou des domaines qui orientent l'agriculture et l'alimentation de demain.

Il s'agit d'une part de dépenses de fonctionnement : elles servent

notamment à l'achat de l'alimentation pour la restauration collective des hôpitaux et des universités, au financement de l'enseignement agricole et des chambres d'agriculture, ou encore à la mise en œuvre de politiques comme le Programme national de l'alimentation (PNA) ou le Programme national nutrition santé (PNNS). Il s'agit d'autre part de soutiens aux acteurs du système, avec une partie de cofinancement des mesures de la PAC ou encore des financements pour l'aide alimentaire.

LES FINANCEMENTS DE LA PAC : plus d'un quart du soutien public, en majorité à destination de la production

Les financements de la PAC approchaient les 9,7 milliards d'euros en 2021. La France est le pays de l'UE qui bénéficie le plus de ces financements européens. 96 % de ces aides sont orientées vers la production, et une grande partie sont des aides directes.

Les aides de la PAC se répartissent en deux piliers :

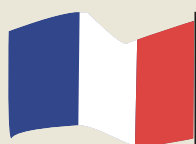
- 1^{er} pilier : le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA), financé à 100 % par l'UE. Il s'agit essentiellement de mesures de soutien aux revenus des exploitants et aux marchés ; **le montant des aides accordées aux producteurs et productrices dépend de la taille de la ferme (plus l'exploitation est grande, plus on reçoit d'aides) ;**

- 2^e pilier : le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), cofinancé en partie par l'État et les régions. Ce dernier comprend des aides au développement durable, notamment dans l'innovation, la gestion des risques ou les engagements pour l'environnement et le climat.

De nombreux programmes européens financent également, de manière plus ou moins pérenne, des actions et des acteurs de l'alimentation. C'est le cas par exemple du Fonds social européen plus (FSE+) qui contribue au financement de l'aide alimentaire, ou encore du plan France Relance⁴, qui a permis de

⁴ 40 % du plan France Relance s'appuyait sur le plan de relance européen. Il visait à soutenir les économies des États membres de l'UE après la période Covid, en finançant notamment des projets axés sur la transition écologique et la résilience économique.

Les différents soutiens de l'État au système alimentaire en 2021



SOUTIENS DE L'ÉTAT

12,6 Md€
Exonérations sociales

8,6 Md€
Dépenses fiscales

7 Md€
Dépenses budgétaires

283 M€
Agences de l'eau



DÉTAIL DES DÉPENSES BUDGÉTAIRES DE L'ÉTAT*

1,250 M€
La restauration collective des hôpitaux

738 M€
Les dépenses de personnel de l'enseignement technique et supérieur agricole, et de la recherche

480 M€
Le Fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA), pour la gestion des crises et des aléas de la production agricole

320 M€
Les dépenses de personnel du ministère de l'Agriculture

310 M€
Les dépenses de personnel de la direction régionale de l'agriculture, de l'alimentation et des forêts et des directions départementales des territoires et de la mer

* Les autres dépenses budgétaires de l'État représentent chacune moins de 4,4 % du total de l'enveloppe.

financer de nombreux projets de lutte contre la précarité alimentaire ou de relocalisation de l'alimentation pendant la période 2021-2023 (avec une enveloppe importante pour les Plans alimentaires territoriaux par exemple).

LES DÉPENSES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES : un poids marqué, une diversité de soutiens encore à renseigner

Les collectivités territoriales n'ont pas de compétence alimentaire ou agricole dédiée. Mais elles contribuent à orienter notre modèle agricole et alimentaire en utilisant d'autres compétences : les communes, par exemple, peuvent utiliser leurs compétences en urbanisme et aménagement du territoire, restauration collective, environnement et déchets, action sociale, etc. pour influencer sur le système alimentaire. Les dépenses des collectivités représentent ici la troisième source de financement de ce système, avec trois types de dépenses répertoriées.

Pour la restauration collective, les montants identifiés correspondent à des « coûts complets » de repas : l'achat de produits, mais aussi les charges des locaux, du personnel qui surveille et qui cuisine, des temps périscolaires intéressants pour des temps de sensibilisation sur le sujet, etc. Les dépenses de fonctionnement et d'investissement des communes, départements et régions, en lien avec l'agriculture, la pêche et l'agro-industrie, sont déployées de diverses manières selon les collectivités. Ce sont par exemple des aides à l'investissement pour aider à la commercialisation de ses produits (achats de moyens de stockage, de transformation des produits). Elles sont régulièrement conditionnées à des pratiques agricoles plus durables.

Pour ce qui est de l'aide alimentaire, elle est soutenue aux différents échelons de la puissance publique. Au niveau des collectivités, les départements

sont concernés par leur compétence en matière d'action sociale, les communes et intercommunalités le sont par l'intermédiaire des centres d'action sociale (CCAS).

Le recensement proposé mériterait d'être complété. Les fonds de la politique de la ville sont par exemple régulièrement mobilisés pour des projets d'épicerie, de jardin, de groupement d'achats, etc. Les dépenses départementales pour l'aménagement foncier et de gestion de l'eau peuvent également bénéficier à des agriculteurs, mais n'ont pas pu être prises en compte ici.

QUI bénéficie de quoi ?

Ce sont donc 48,3 milliards d'euros que nous mettons en commun pour soutenir notre système alimentaire et agricole. Un tel état des lieux amène forcément chaque citoyen et citoyenne à la question suivante : qui bénéficie de quoi, et pour quels effets ?

Si l'on croise les sources de financement et les acteurs ou les secteurs qui en bénéficient, on peut retenir que, selon le graphique ci-dessous :

1. la production agricole est le premier secteur bénéficiaire des soutiens publics, soit 14,6 milliards d'euros. Cela passe en majorité par les aides européennes de la PAC et dans une moindre mesure par des soutiens de l'État (subventions et exonérations sociales et fiscales). **Ces soutiens peinent pourtant à orienter un changement de modèle ;**

2. la première source de soutien public du système agricole et alimentaire vient des exonérations de cotisations sociales et de dépenses fiscales, soit 21 milliards d'euros. Or ces dépenses sont très peu conditionnées à des pratiques sociales et écologiques durables. Les acteurs de la transformation, distribution et restauration commerciale bénéficient essentiellement de ce type de soutien en 2021 ;

3. enfin, la restauration collective publique représente ici une dépense

Détail des financements européens (2021)



AIDES DE LA PAC

7,5 Md€
1^{er} pilier

2,2 Md€
2nd pilier

dont 1 milliard pour les paiements d'indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN)



AUTRES FINANCEMENTS EUROPÉENS

367 M€

Fonds européen de développement régional (Feder)

182 M€

France Relance*

127 M€

Autres fonds européens, dont le Fonds social européen+

* 40 % du plan France Relance s'appuyait sur le plan de relance européen
Source : Basic et I4CE, 2024.

Dépenses des collectivités territoriales (2021)

8,4 Md€
cantine scolaire (primaire, collège, lycée) et restauration des Ehpad publics

9,5 Md€
de soutiens des collectivités territoriales

206 M€
dépenses des départements pour l'aide alimentaire

884 M€
Autres dépenses de fonctionnement et investissement pour l'agriculture, la pêche et l'agro-industrie

Source : Basic et I4CE, 2024.

publique importante. Mais ce n'est qu'une très faible part (2,8 milliards d'euros) qui sert aujourd'hui à la commande publique et donc aux achats de denrées, soumis à des obligations légales de durabilité (via la loi Égalim).

En 2021, les consommateurs et consommatrices étaient bénéficiaires directs de 5 % des soutiens publics, via les titres-restaurants et l'aide alimentaire. Ce pourcentage aurait certai-

nement été plus élevé si nous avions pris en compte la TVA à 5,5 % sur les produits alimentaires (dépenses « déclassée »)⁵. Mais le constat suivant aurait été le même : la majeure partie de ces soutiens publics sont peu soumis à des conditions de pratiques sociales et écologiques durables.

Résultat, si l'on relie l'ensemble de ces financements publics aux différentes dynamiques présentées dans

le chapitre 1, on constate que plus de **80 %⁶ des soutiens entretiennent une logique de volumes, allant de pair avec la standardisation des matières premières agricoles et une pression sur leurs prix.** *A contrario*, **seulement 6,2 % des soutiens publics**

⁵ La mise en œuvre de cette mesure augmenterait de 50 % les soutiens publics alloués au système alimentaire, en particulier en provenance de l'État.

⁶ Pour la méthodologie, voir www.civam.org/alimentation. Le pourcentage exact est de 82,8 %.

Qu'est-ce que l'aide alimentaire et quelle(s) formes prend-elle ?

L'aide alimentaire est définie dans la loi comme l'une des composantes de la lutte contre la précarité alimentaire. Elle vise à « favoriser l'accès à une alimentation saine, diversifiée, de bonne qualité et en quantité suffisante aux personnes en situation de vulnérabilité économique ou sociale » (art. L. 266-1 du Code de l'action sociale et des familles). Déclinée localement par les structures associatives et les centres communaux (ou intercommunaux) d'action sociale (CCAS,

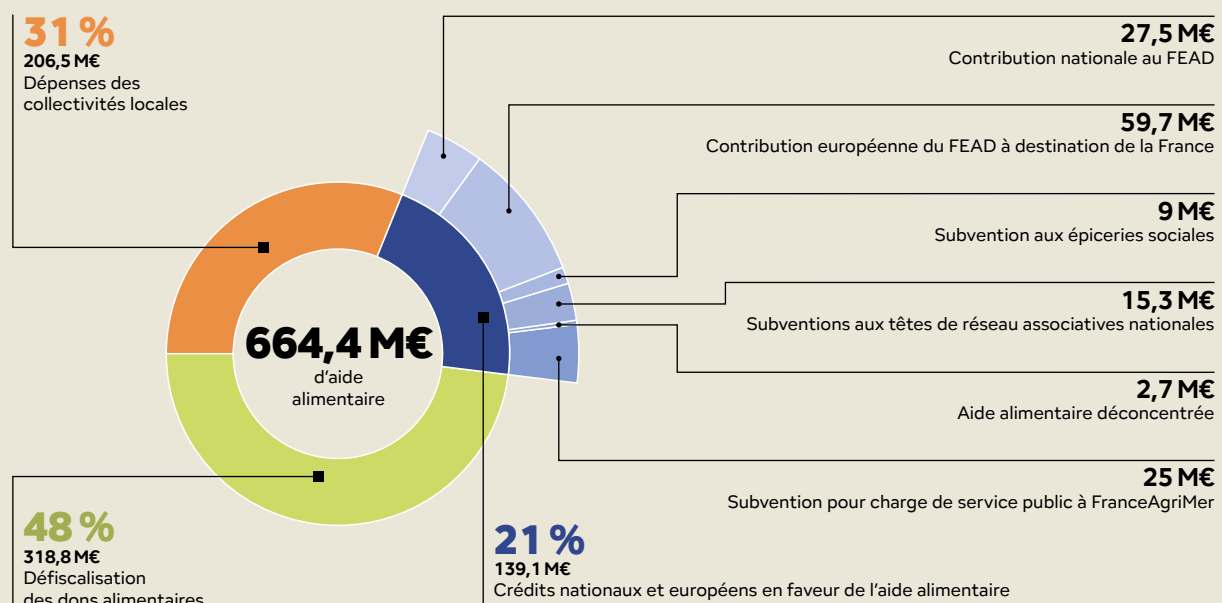
CIAS), cette aide se présente sous différentes formes.

Elle est souvent une aide en nature (via la distribution de produits alimentaires, en colis, paniers, la distribution de repas). Mais elle peut aussi se faire sous forme d'une aide financière (des aides en espèces, des bons d'achat alimentaires, des chèques d'accompagnement personnalisés ou encore des aides à la restauration scolaire ou l'accès

aux épiceries sociales et solidaires). Ses modes de prescription et de distribution sont multiples et varient en fonction de l'histoire des associations et des publics concernés.

Depuis 2018, chaque aide doit légalement s'accompagner d'une proposition d'accompagnement « qui comporte au moins des actions d'écoute, d'information ou d'orientation ». La personne concernée est libre d'accepter (art. L. 266-2).

Financement de l'aide alimentaire en 2021*



* En 2021, la lutte contre la précarité alimentaire a bénéficié également de financements liés à France Relance.
Source : Basic et I4CE, 2021.

bénéficient aux acteurs qui participent à des logiques de valorisation des matières premières, le plus souvent labellisées via des signes officiels de qualité, d'origine contrôlée ou de commerce équitable, **fondées sur des prix agricoles plus élevés**.

11 % des soutiens publics n'ont pas pu être alloués en l'état des données disponibles. Il s'agit pour l'essentiel des dépenses liées au soutien au revenu des consommateurs, aux effectifs du ministère de l'Agriculture et aux financements des projets de recherche publique.

DES SOUTIENS REFLETS D'ORIENTATIONS POLITIQUES MULTIPLES ET DIVERGENTES

Ce panorama financier donne à voir des orientations diverses, parfois contradictoires : le système alimentaire français doit désormais être compétitif

80% des soutiens publics entretiennent un modèle à l'origine des problèmes.

économiquement, durable sur un plan écologique et juste d'un point de vue social⁷. Il reflète aussi la difficulté à donner un cap cohérent sur un sujet transversal.

L'alimentation touche en effet à des politiques très diverses : économiques, sociales, agricoles, écologiques, de santé... Pourtant, **il n'existe pas de gouvernance interministérielle permanente pour ce domaine. Elle est abordée secteur par secteur, et donc**

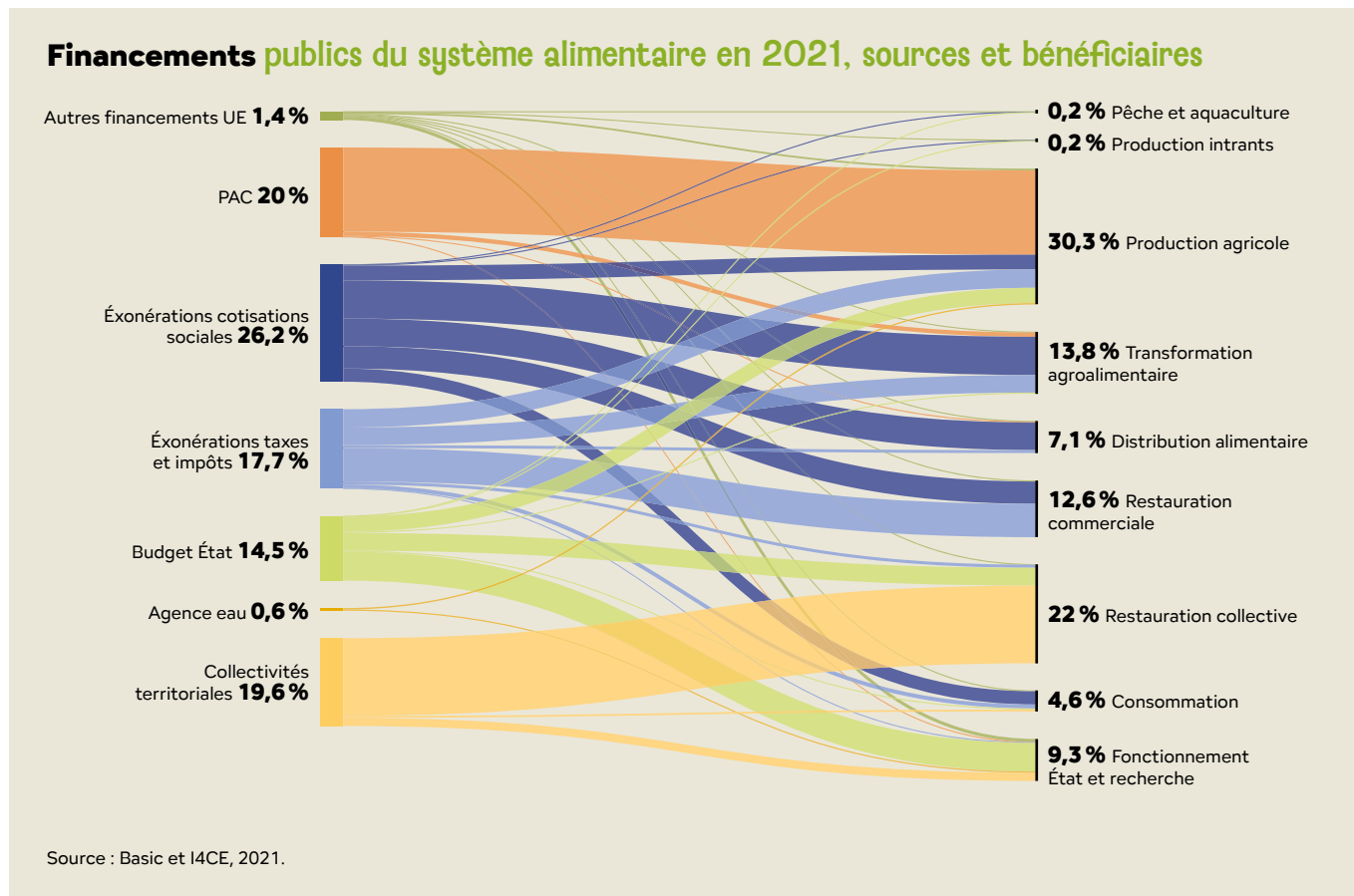
aussi par une multitude d'acteurs publics. Une telle organisation en silos ne permet pas d'anticiper et d'aborder les contradictions possibles entre des politiques sectorielles. Elle ne permet pas non plus une approche globale des sujets : chacun travaille les politiques qui sont de sa compétence (santé, justice sociale, etc.) avec une forte prérogative du ministère de l'Agriculture. Des synergies existent, par exemple, le PNA inclut

un axe de justice sociale et s'aligne avec le PNNS, mais elles représentent une mise en cohérence limitée.

La loi prévoyait pourtant qu'une Stratégie nationale pour l'alimentation, la nutrition et le climat (Snanc) soit élaborée d'ici le 1^{er} juillet 2023. En septembre 2024, elle n'a toujours pas vu le jour. D'autres pays s'en sont dotés (Finlande, Suède, Angleterre, Écosse, l'Irlande, Danemark, Canada, Québec et l'Allemagne), à partir d'une mise en débat initiale avec différentes parties prenantes et citoyens. En Angleterre, par exemple, près de 300 organisations ont été consultées et des sommets citoyens ont été organisés pour conseiller le gouvernement, qui a ensuite proposé sa stratégie⁸.

⁷ Les lois Égalim fixent trois priorités : la « souveraineté alimentaire », des « choix alimentaires favorables à la santé et respectueux de l'environnement » et la « réduction des inégalités d'accès à une alimentation de qualité et durable ».

⁸ « Environnement, inégalités, santé : quelle stratégie pour les politiques alimentaires françaises ? », Iddri, 2023.



Zoom sur les orientations de ces soutiens publics

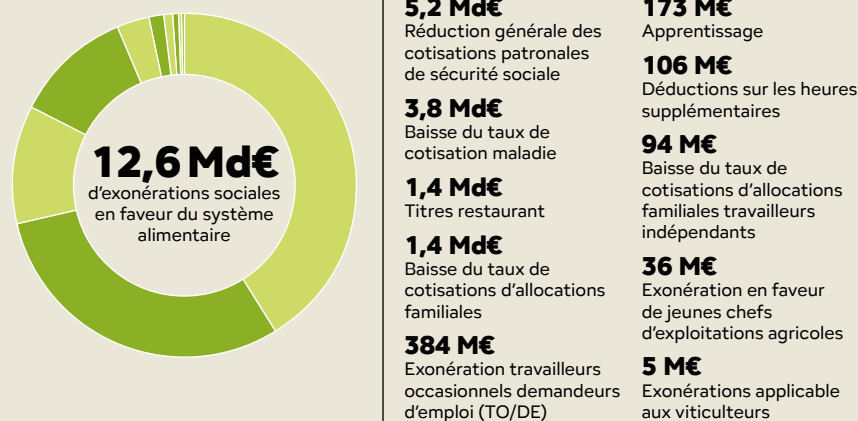
On revient ici sur l'orientation de ces soutiens publics, à partir de trois constats. D'abord sur les exonérations sociales et fiscales, qui sont très peu conditionnées à des pratiques sociales et écologiques durables voire, ont des effets contraires. Ensuite sur les financements de la PAC, soutiens essentiels au secteur de la production, qui peinent pourtant à orienter un changement de modèle. Enfin, nous revenons sur la restauration collective, pour laquelle des dépenses publiques contribuent à la transition de notre système alimentaire, et méritent d'être poursuivies.

DES EXONÉRATIONS sociales et fiscales massives, dépenses aveugles

UN SOUTIEN DE L'ÉTAT DOMINÉ PAR LES EXONÉRATIONS

Les exonérations sociales et fiscales représentent une partie importante du financement public au système agricole et alimentaire français (12,6 milliards d'euros en 2021). C'est le mode de soutien majeur de l'État français.

Exonérations sociales en faveur du système alimentaire (en 2021)



Source : Basic et I4CE, 2024.

Les exonérations sociales recensées concernent surtout les allègements de cotisations sociales sur les bas salaires (en particulier la réduction dite « Fillon », qui vise à encourager l'emploi). **Cette forme de soutien est le principal mode de soutien financier public apporté aux acteurs de la distribution et de la transformation.** Les consommateurs, quand ils sont salariés, en bénéficient

également à travers les tickets-restaurants.

Les exonérations fiscales représentent le second levier financier de l'État. En 2021, le taux réduit de TVA à 10 % pour la restauration commerciale en est le premier poste, loin devant les autres enveloppes (voir ci-dessous)⁹.

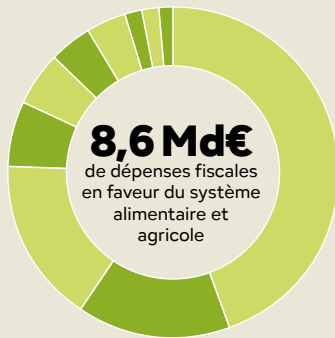
Les exonérations de cotisation sociales : un manque à gagner pour la Sécurité sociale

Les cotisations sociales sont des prélèvements obligatoires sur le revenu. Elles servent à financer la Sécurité sociale et les prestations qui y sont associées comme les pensions de retraite, les allocations familiales ou encore les indemnités journalières de maladie. Les

cotisations sociales constituent ainsi un salaire « socialisé » ou « mutualisé ». Depuis les années 1990, des exonérations de cotisations sociales ont été mises en place pour diminuer le « coût » du travail notamment. Cela réduit la part socialisée du salaire et se

traduit par une modification du financement de la Sécurité sociale. De moins en moins abondée par la cotisation, elle est de plus en plus financée par l'État via l'impôt et s'éloigne d'une gestion par les travailleurs telle que pensée et mise en œuvre à ses débuts.

Exonérations fiscales en faveur du système alimentaire et agricole en 2021



3,6 Md€

TVA à 10 %

1,2 Md€

Tarif réduit des gazoles
non routiers

1,3 Md€

Tarif réduit
(remboursement) pour les
gazoles utilisés comme
carburant par les véhicules
routiers de transport de
marchandises d'au moins
7,5 tonnes

511 M€

Crédit d'impôts à la
recherche

431 M€

Exonération fiscale pour
les titres restaurants

330 M€

Taux réduit de 10 % pour
les recettes provenant de
la fourniture des repas par
les cantines d'entreprises
ou d'administrations

319 M€

défiscalisation des dons
faits par les entreprises à
des oeuvres ou organismes
d'intérêt général

130 M€

Pertes de récoltes ou
de bétail

123 M€

Exonération sous certaines
conditions de coopératives

111 M€

Déduction de précaution

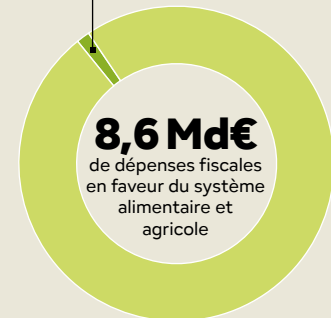
Source : Basic et I4CE, 2024.

Les dépenses fiscales orientées pour la transition écologique de notre alimentation (2021)



112 M€

de soutiens pour des
pratiques qui génèrent
moins d'impacts négatifs
sur l'environnement (soutien
à l'agriculture biologique)*



* Ce montant recouvre deux exonérations fiscales pour la production en agriculture biologique. En 2024, ce montant prévisionnel est plus élevé, et complété par une exonération pour la non-utilisation de glyphosate.
Source : Basic et I4CE, 2024.

Ce premier chiffrage donne à voir un ensemble complexe de mesures d'exonérations qui pèsent un poids non négligeable sur les finances publiques, pour une faible lisibilité de leur impact réel. Alors que nous avons besoin d'orientations clairement tournées vers une alimentation durable et de qualité, elles sont très peu orientées vers des pratiques sociales et environnementales justes et durables. Les exonérations fiscales fléchées directement sur des pratiques qui génèrent moins d'impacts négatifs sur l'environnement sont par exemple très faibles : 112 millions sur 8,6 milliards en 2021. Les plus importantes d'entre elles – 75 et 27 millions d'euros – sont dédiées au soutien à l'agriculture biologique¹⁰.

En grande majorité, ces exonérations sociales et fiscales ne sont pas non plus soumises à des conditions spécifiques en matière sociale et environnementale pour être obtenues (par exemple, bénéficier de la TVA à 10 % si certaines conditions sont respectées). Ces dépenses sont aussi peu maîtrisées : il est très difficile de planifier la dépense qui sera exécutée en fin d'année budgétaire, notamment parce que l'on ne connaît pas à l'avance le nombre d'acteurs attirés par ces dispositifs d'exonérations. C'est pour ces deux raisons qu'elles rendent difficile le pilotage de l'action publique et que nous parlons de dépenses « aveugles ».

Les constats qui suivent plaident d'ailleurs pour l'évaluation des effets de ces soutiens financiers, dans la perspective d'en faire des leviers pour un modèle agricole et alimentaire plus juste et durable.

EXONÉRATION SUR LES BAS SALAIRES TOUT AU LONG DE LA CHAÎNE : LE MAINTIEN DE MODÈLES INTENSIFS ?

Le premier poste d'exonérations sociales est le dispositif Fillon. Cette réduction s'applique à tous les secteurs d'activité en France et concerne les salaires entre 1 et 1,6 Smic. Les employeurs sont exonérés de cotisations

patronales pour les salariés qui gagnent 1 Smic.

En France, ce type de soutien bénéficie particulièrement aux acteurs de l'aval. Sur les 5,2 milliards d'exonération Fillon chiffrés ici, 35 % de ce type de soutien bénéficie au secteur de la distribution (vente au détail), 28 % à la transformation, 26 % à la restauration, 11 % à la production agricole¹¹. Coûteuses, les politiques d'exonération sociale posent pourtant question quant à d'éventuels phénomènes de trappes à bas salaire¹². Plus largement, leurs conséquences à moyen et long terme sur le niveau de salaire et de qualification ainsi que sur l'appareil productif restent peu renseignées et mériteraient des travaux complémentaires¹³.

Les effets des réductions de cotisation employeur pour les producteurs et productrices ont été analysés en 2023, pour la Confédération française démocratique du travail (CFDT)¹⁴. Deux types de dispositifs étaient considérés : le dispositif Fillon et celui des travailleurs occasionnels demandeurs d'emploi en agriculture

⁹ Dans la mesure où des exemptions de TVA existent pour la restauration collective publique en gestion directe, nous avons considéré que cette dépense fiscale bénéficiait dans sa grande majorité à la restauration commerciale.

¹⁰ Une augmentation est prévue en 2024. Une exonération pour non-utilisation du glyphosate existe également depuis 2022.

¹¹ Insee, enquête Esane, données 2021, retraitement Basic.

¹² Antoine Bozio, Étienne Wasmer, « Mission sur l'articulation entre les salaires, le coût du travail et la prime d'activité : quels effets sur l'emploi, le niveau des salaires et l'activité économique ? », document d'étape, 25 avril 2024.

¹³ Comité de suivi des aides publiques et des engagements (Cosape), « Les exonérations générales de cotisation », 2017.

¹⁴ Basic, « Étude des effets des financements publics sur l'emploi agricole salarié en France », 2023.

(TO/DE, une aide à l'embauche de travailleurs saisonniers à bas salaire). L'étude portait plus particulièrement sur les filières maraîchage, arboriculture et viticulture. Elle montre que, parmi ces filières, ces exonérations bénéficient surtout aux exploitations les plus intensives en capital (en matériel, bâtiments, cheptels...) et en intrants. Par exemple, pour les filières arboriculture et maraîchage, les exploitations dont les achats de pesticides par hectare (€/ha) sont les plus élevés sont aussi celles qui bénéficient le plus des exonérations. Autre résultat : celui d'une dépendance forte à ces dispositifs pour rester viables, avec des coûts de production même supérieurs aux recettes pour la viticulture et l'arboriculture.

UNE FISCALITÉ AGRICOLE FAVORABLE À L'INVESTISSEMENT AU DÉTRIMENT DE LA RÉMUNÉRATION DU TRAVAIL

Au-delà de ces mesures chiffrées par le ministère de l'Économie et des Finances, d'autres exonérations fiscales existent et interrogent. Les lois de finances adoptent régulièrement des mesures qui visent à réduire la pression fiscale et sociale sur l'agriculture française. Si elles ne sont pas toujours chiffrées, elles jouent un rôle dans les stratégies économiques des exploitants et orientent leur modèle.

Pour certains agriculteurs, réinvestir dans l'outil de production peut être une stratégie pour afficher un revenu

agricole inférieur, et donc obtenir un niveau d'imposition plus faible. Ces réinvestissements sont-ils guidés par la recherche d'une meilleure efficacité sur la ferme (économie d'échelle, gains de productivité, efficacité du travail...) ou par le seul raisonnement fiscal ? Seraient-ils pertinents, et rentables sans ces soutiens ? Du point de vue de l'économie de la ferme, ces investissements en capital (équipements, bâtiments, etc.) interrogent. Ils peuvent en effet se faire au détriment de la rémunération du travail. Lorsque l'agriculteur choisit d'investir dans l'exploitation, c'est autant d'argent qu'il choisit de ne pas utiliser directement pour lui et sa famille. À terme, cela conduit à des exploitations dont le capital est très lourd – par exemple un million d'euros de bâtiments, outils, cheptel – mais dont l'agriculteur ne peut obtenir chaque mois que peu de revenu direct, souvent moins que le Smic. Le poids du capital rend par ailleurs très difficile la transmission des fermes, de plus en plus chères pour les jeunes agriculteurs. D'un point de vue écologique, la course à l'équipement, couplée aux exonérations sur le gazole non routier, va de pair avec une forte consommation de ressources naturelles : ils encouragent l'agrandissement des fermes, l'utilisation d'intrants et d'énergies fossiles, etc. dont les impacts écologiques ont été documentés dans le chapitre 2. Enfin, cette logique interroge aussi d'un point de vue social, puisqu'elle contribue à soustraire des ressources à la Mutualité sociale agricole, privilé-

giant une logique de capitalisation individuelle au détriment d'un système de solidarité par répartition. Aussi, il apparaît nécessaire d'approfondir les chiffrages et l'évaluation des effets de ces dépenses¹⁵.

LA DÉFISCALISATION DES INVENDEUS POUR L'AIDE ALIMENTAIRE

On peut finir cette interrogation avec les avantages fiscaux accordés aux entreprises et aux particuliers dans le cadre de l'aide alimentaire. **Ils sont évalués ici à 319 millions d'euros.** Une partie de ces dons s'inscrit dans la lutte contre le gaspillage alimentaire, à travers la loi Garot (2016).

Cette dernière a encouragé la pratique préexistante de la « ramasse » (récupération d'invendus auprès des supermarchés par les structures d'aide alimentaire). Elle a notamment suscité une généralisation des dons, en encourageant les conventionnements entre les associations d'aide alimentaire et les établissements de plus de 400 m². Ces dons des supermarchés sont défiscalisables au titre du soutien public au mécénat des entreprises (loi Aillagon 2003). La valeur du don est déterminée lors de sa remise au bénéficiaire à partir du coût de revient du produit. Un rapport de la Cour des comptes nous enseigne que ce dispositif, dans son en-

¹⁵ Un travail qui dépasse les capacités de nos organisations et relève de la compétence des services du ministère de l'Économie et des Finances ou de la Cour des comptes.

Des dispositifs fiscaux sous les radars

Les producteurs et productrices du réseau des Civam constatent la mobilisation d'outils fiscaux dont les montants et les effets mériteraient d'être connus :

- l'exonération des plus-values : elle est non chiffrée ici du fait de l'impossibilité d'isoler la part qui concerne les entreprises agricoles parmi l'ensemble des entreprises ;

- l'option d'amortissement fiscal dégressif : elle permet d'amortir le matériel, avec un amortissement rapide les premières années, qui peut inciter à la revente au bout de deux ou trois ans, avec une forte plus-value. Non chiffrée par manque de données ;

- le double amortissement, lors du passage en société : il n'est pas

- chiffré ici, car n'est pas considéré comme une exonération fiscale par le ministère de l'Économie et des Finances ;

- les énergies photovoltaïques : des déductions fiscales liées aux investissements verts tout en générant des revenus supplémentaires grâce à la vente d'électricité sont proposées aux exploitants agricoles.

semble, est l'un des plus avantageux d'Europe et qu'il est surtout mobilisé par les très grandes entreprises, en particulier dans le commerce alimentaire. Le rapport fait le constat d'une dépense qui augmente, tout en étant peu contrôlée par l'État¹⁶.

Pourtant, depuis quelques années, le consensus s'est fait sur les limites de la récupération des invendus pour répondre aux enjeux d'accès à l'alimentation, dans le cadre de l'aide alimentaire. Une évaluation de la loi Garot mettait déjà en évidence en 2019 la difficulté de s'adapter à des produits

dont les personnes n'ont pas forcément besoin ou qui ne sont plus en état d'être distribués¹⁷. Aujourd'hui les dons ont baissé, du fait de meilleures gestions de stocks, des déploiements de rayons anti-gaspi et de la possibilité de donner au plus proche des dates limites de consommation.

De ces deux constats résultent des problèmes de quantité variable, de qualité aléatoire, et des tensions dans les équipes quand il faut vite transporter, trier, donner. Sur l'ensemble des denrées issues du don en 2022, l'Ademe observe que 38 000 tonnes, équivalant à 185 mil-

lions d'euros, « finissent à la poubelle ». Cela représente « 11 millions d'heures de bénévoles inutiles pour collecter, trier et jeter ces produits, 10 millions d'euros de collecte et traitement pour les collectivités, 65 millions d'euros non perçus par l'État »¹⁸. Les conséquences concernent aussi directement les personnes concernées, et l'image qu'on leur renvoie. Alexandre raconte que « quand

¹⁶ Cour des comptes, « Le soutien public au mécénat des entreprises », 2018.

¹⁷ Assemblée nationale, « Rapport d'évaluation de la loi Garot, Melchior et Garot », 2019.

¹⁸ Ademe, « Quelles solutions pour un don alimentaire de qualité ? », 16 octobre 2023.

Des initiatives à la recherche du droit à l'alimentation en France

« Le droit à l'alimentation est le droit de toute personne, seule ou en communauté avec d'autres, d'avoir physiquement et économiquement accès à tout moment à une nourriture suffisante, adéquate et culturellement acceptable, qui soit produite et consommée de façon durable, afin de préserver l'accès des générations futures à la nourriture¹⁹. »

Il reconnaît à chaque individu le droit d'accéder dignement à sa propre alimentation, en la produisant lui-même ou en ayant le pouvoir de la choisir et de l'acheter. Il prend racine dans l'article 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, qui donne le droit à chaque individu d'accéder à un niveau de vie suffisant, notamment grâce à l'alimentation. Il est inclus ensuite dans l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (Pidesc) de 1966, lequel a une valeur contraignante pour les États qui l'ont ratifié, dont la France. En octobre 2023, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies a exhorté la France à adopter une loi-cadre et une politique globale et multidimensionnelle sur le droit à l'alimentation.

L'AIDE ALIMENTAIRE EST-ELLE L'EXPRESSION DU DROIT À L'ALIMENTATION ?

L'aide alimentaire est une réponse à l'urgence, et contribue à mettre à l'abri de la faim. Ce n'est en ce sens qu'une déclinaison minimale du droit à l'alimentation qui protège notamment le choix, la qualité, la dignité, la non-discrimination et un accès de long terme à l'alimentation.

LE DROIT À L'ALIMENTATION RECONNU PAR D'AUTRES ÉTATS

Neuf pays reconnaissent le droit à l'alimentation comme un droit distinct et indépendant : la Bolivie, le Brésil, l'Équateur, le Guyana, Haïti, le Kenya et l'Afrique du Sud. Au Brésil, l'institutionnalisation de ce droit a conduit à des programmes comme Fome Zero (Faim Zéro). Ce programme a réduit la malnutrition de manière significative et a amélioré l'accès à une alimentation de qualité pour les populations les plus vulnérables.

DES INITIATIVES QUI S'EN DONNENT L'HORIZON

En France, plusieurs initiatives cherchent à mettre en œuvre des principes du droit à l'alimentation. On peut penser à celles qui cherchent

une ouverture à toutes et tous, pour limiter toute stigmatisation, et à celles qui redonnent aux personnes une capacité de choisir. À Gardanne par exemple, une épicerie solidaire du Secours Catholique propose des tarifs différenciés selon ses revenus, et pour des produits frais et durables, dont les fournisseurs sont choisis par les adhérents. À plus grande échelle, existe maintenant à Montpellier une caisse alimentaire citoyenne locale : chaque mois 400 citoyens cotisent selon leurs moyens et leurs souhaits, de 1 à 250 euros (la cotisation moyenne est de 60 euros), et reçoivent en échange un montant de 100 euros par mois en « mona » – une monnaie locale – pour leurs achats alimentaires. Ils peuvent l'utiliser seulement dans un réseau de commerces conventionnés. Ce choix est fait par le comité citoyen, l'instance démocratique qui gère la caisse alimentaire commune (47 membres), et dans laquelle une attention a été portée spécifiquement (tant en animation qu'en termes de place) à l'implication de personnes en situation de précarité. Aujourd'hui d'autres communes se lancent !

¹⁹ Olivier De Schutter, « Définition du droit à l'alimentation », www.srfood.org.

il y a des légumes ou des fruits frais à [association d'aide alimentaire], ils sont toujours abîmés, à moitié pourris, ou carrément à mettre à la poubelle. Il faut tout cuisiner le soir même».

En réaction, des efforts ont été entrepris ces dernières années : d'abord par la reconnaissance, dans le cadre du Cocolupa²⁰, du besoin de faire évoluer les actions de lutte contre la précarité alimentaire, pour qu'elles laissent davantage de place à la participation et à la non-stigmatisation des personnes ; ensuite par le fonds Mieux manger pour tous. Ces 60 millions d'euros sont dédiés depuis 2023 au changement de l'approvisionnement de l'aide alimentaire, et dans une moindre mesure au soutien à de nouvelles manières de faire comme des caisses alimentaires locales, des épicerie sociales en mixité de publics, des cartes prépayées pour faire ses courses comme tout le monde, etc. et qui méritent d'être encore davantage appuyées.

« LES MIETTES DE LA PAC » pour les pratiques écologiques durables

Certaines aides sont plus clairement fléchées que les exonérations recensées, et leurs effets, plus explicitement évalués. C'est le cas des financements de la PAC, qui constituent la majorité des aides à la production (et 30 % des financements publics recensés en 2021). Que l'on se situe du point de vue des impacts écologiques ou du revenu des producteurs et productrices, les évaluations révèlent des effets particulièrement problématiques.

La PAC est déclinée en France à partir



© CHRISTOPHE HARGOUËS / SCSF

d'un Plan stratégique national (PSN). Dès son élaboration pour la PAC 2023-2027, plusieurs instances déploraient son manque d'ambition environnementale et climatique, et demandaient à l'État de revoir sa copie pour répondre aux engagements de la France sur le sujet (comme la stratégie nationale bas carbone, le plan Biodiversité, etc.). L'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) notait dans son avis « une absence de prise en compte au juste niveau des enjeux environnementaux [...], à la hauteur des engagements nationaux et européens²¹ ». Le Haut Conseil au climat (HCC) faisait des constats similaires, maintenus après la validation du plan révisé, qui a « été amélioré mais reste insuffisant pour déclencher le changement de systèmes et de pratiques agricoles nécessaire pour répondre à l'ampleur des défis²² ». Le HCC recommandait une révision du PSN

dès 2024 et constate la même année que ces subventions ne « contribuent que marginalement à la transition et à l'adaptation²³ ».

Quelques aides spécifiques visent le changement des pratiques (seulement 24 % du total alloué à des objectifs de verdissement). Mais elles font aussi l'objet de critiques quant à leur niveau d'exigence, et peinent à être financées.

²⁰ Le plan d'action du comité interministériel à la lutte contre la précarité alimentaire se donnait pour ambition en 2020 de « rendre la politique de lutte contre la précarité alimentaire participative et inclusive en coconstruction avec les personnes concernées » et « le développement des actions permettant davantage d'autonomie et de dignité des personnes ».

²¹ CGEDD, « Avis délibéré de l'Autorité environnementale sur le plan stratégique national de la politique agricole commune 2023-2027 », 20 octobre 2021.

²² Rapport annuel 2023, « Acter l'urgence, engager les moyens », Haut Conseil pour le climat, 28 juin 2023, p. 111.

²³ Haut Conseil pour le climat, Rapport annuel 2024, « Tenir le cap de la décarbonation, protéger la population », juin 2024.

“ Ces mobilisations pour les mesures agro-environnementales, c'était le cri de paysans qui travaillent bien ou qui souhaitent travailler mieux en s'engageant dans des pratiques vertueuses. Devant le réchauffement climatique on a des solutions mais on est obligé de râler pour avoir plus que des miettes de la PAC.”

Franck Le Breton, ÉLEVEUR



Prenons le cas de l'écorégime, introduit en 2023 dans l'objectif de récompenser les pratiques agricoles les plus vertueuses sur le plan environnemental. Au début de cette nouvelle PAC, des chercheurs de l'Inrae révélaient que la totalité des agriculteurs français allaient accéder au niveau de base de l'écorégime sans aucun changement de pratique²⁴. Autrement dit, les conditions pour toucher l'éco-régime sont bien trop faibles pour encourager la transition agricole. Dès la première année, la demande a été telle que le budget s'est trouvé insuffisant, ce qui s'est traduit en France, de manière pour le moins paradoxale, par des menaces sur les subventions à l'agriculture biologique.

On peut ensuite prendre l'exemple des mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC), des contrats sur cinq ans, qui permettent de limiter la prise de risque des agriculteurs, d'avoir un appui et un accompagnement à l'évolution des pratiques. Ces dernières années, de nombreux agriculteurs et agricultrices s'en sont saisis : « En apportant de la marge de sécurité, c'est un levier qui permet l'installation sur des systèmes plus agroécologiques », explique Franck Le Breton, éleveur dans les Côtes d'Armor. Sur le terrain, cela se traduit par des résultats concrets : plus d'herbe dans les assolements, moins d'engrais chimiques, moins de pesticides, plus de pratiques agricoles favorables à la biodiversité et au climat... Pourtant, dès septembre 2023, le constat est clair : les budgets MAEC s'avèrent insuffisants pour honorer les contrats et permettre aux agriculteurs de s'engager. En réaction, des agriculteurs et agricultrices se mobilisent, notamment en Bretagne et en Nouvelle-Aquitaine.

Du fait du succès de l'écorégime, des dizaines de millions d'euros manquaient à l'appel pour pouvoir rémunérer les agriculteurs qui avaient signé les contrats beaucoup plus exigeants des MAEC, et qui avaient engagé les changements de pratiques demandés. Finalement, le gouvernement s'est engagé à les payer pour 2023. Cependant le paiement se fait attendre et les interrogations demeurent pour la suite.

Enfin, d'une manière générale, les paiements de la PAC sont attribués en fonction de la surface cultivée, ce qui favorise les grandes exploitations et peut contribuer à un effet de concentration. Selon les chiffres les plus récents de la Commission européenne, en France 20 % des plus gros agriculteurs possèdent 52 % de terres agricoles et touchent ainsi 51 % des aides européennes²⁵.

LA RESTAURATION COLLECTIVE, levier pour l'accès de tous à une alimentation durable et de qualité

Les montants de dépenses identifiés pour la restauration collective peuvent paraître importants : 8,4 milliards d'euros en 2021 pour la restauration collective qui dépendent des collectivités territoriales (primaire, collège, lycée et Ehpad) ; près de 1,9 milliard en 2021 pour la restauration collective dont l'État a la responsabilité (casernes de gendarmerie, hôpitaux, prisons et universités).

Ces chiffres reflètent les coûts complets d'un repas : ils intègrent aussi bien des charges de locaux, les salaires du personnel qui surveille ou qui cuisine, que les achats alimentaires (2,8 milliards du total). C'est par ces différents biais que l'on peut en effet considérer toute l'importance de la restauration collective pour une transition de nos modèles agricoles et alimentaires : que ce soit par les changements d'approvisionnement et la dynamique de territoire, l'éducation des enfants (via les expériences de cuisine, le jardinage etc.). Une transition qui tient compte des enjeux d'accessibilité, car la restauration collective a une dimension sociale particulière à plusieurs titres :

²⁴ Marie Lassalas, Vincent Chatellier, Cécile Détang-Dessendre, Pierre Dupraz, Hervé Guyomard, « L'accès à l'éco-régime français de la PAC par la voie de la certification environnementale », *Économie rurale*, 384, 2023, p. 59-76.

²⁵ Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire, diagnostic en vue du PSN France, annexes et appendices, 22 décembre 2021.



Mangez 5 fruits et légumes par jour : la PAC favorise-t-elle une assiette saine ?

Les fruits et légumes, en particulier le petit maraîchage, sont les grands oubliés de la PAC. Cette politique s'est historiquement concentrée sur des produits « stockables ». Les aides à l'hectare ne sont pas du tout favorables à ces cultures. Pour corriger ce phénomène, le PSN en vigueur depuis 2023 propose une aide couplée « maraîchage » pour les fermes de moins de 3 hectares, mais le montant reste faible. Moins soutenus, les fruits et légumes peuvent donc paraître plus chers pour le consommateur. On rappelle que la France importe près de 70 % des fruits qu'elle consomme.

La PAC pourrait-elle être davantage redistributive ?

L'UE permet aux États membres d'introduire des mécanismes de plafonnement et de redistribution des paiements directs, mais la France n'a appliqué que le minimum obligatoire.

Ces outils sont notamment :

- le paiement redistributif : un paiement supplémentaire pour les 52 premiers hectares, inchangé depuis 2014 et que la France aurait pu rendre plus opérant en 2023 ;
- le plafonnement des aides : la France ne l'a pas mobilisé ;
- la dégressivité des aides (réduire les montants sur les derniers hectares pour limiter le phénomène actuel où les plus gros sont les plus aidés) : la France ne l'a pas utilisé.

- c'est une proposition de repas à un prix modéré ;

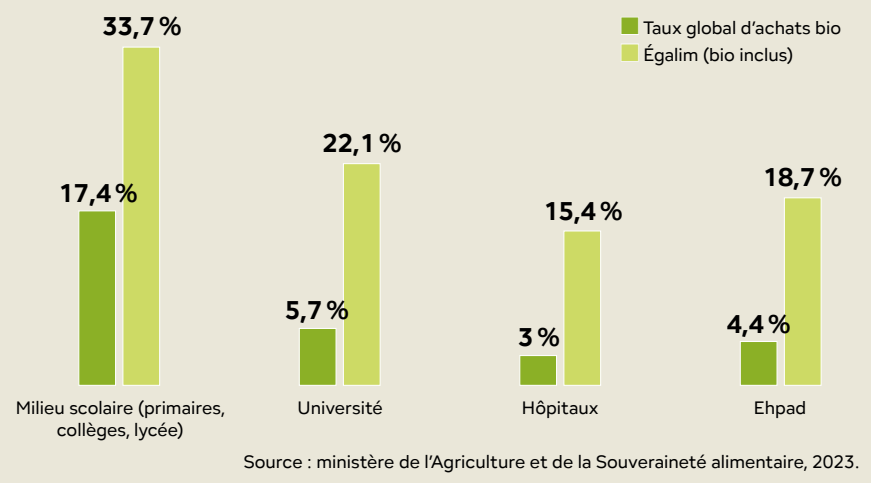
- elle est un lieu de socialisation important, en particulier dans le milieu scolaire ;

- elle est un lieu d'accès privilégié à l'alimentation (potentiellement de qualité !), pour une grande partie des Français, en particulier ceux et celles en difficulté (notamment grâce aux dispositifs de tarification sociale ou de la cantine à 1 €). On rappelle que, pendant la période du confinement lié au Covid, de nombreuses familles se sont rendues à l'aide alimentaire car elles ont vu leurs dépenses alimentaires augmenter faute de cantine ouverte pour leurs enfants.

La restauration collective, publique et privée, est encore aujourd'hui un lieu important dans le quotidien de nombreuses personnes. On la retrouve à l'école (de la crèche à l'université), dans le domaine de la santé et de la vieillesse (hôpitaux, maisons de retraite), sur son lieu de travail ou de vacances, à l'armée, en prison, etc. En moyenne 3,4 milliards de repas sont servis chaque année dans la restauration collective en France. Parmi eux, 50 % sont destinés au secteur de la santé²⁶. Au total, ce sont ainsi plus de 1 655 000 repas qui sont servis chaque année dans le secteur public et 1 505 000 dans le secteur privé. On comprend les enjeux en termes de débouchés pour certaines filières de qualité. L'alimentation étant un facteur important de notre bonne santé, on comprend aussi l'enjeu de santé publique évident.

Des enjeux qui ont été bien compris, et ont donné lieu à des dispositions spécifiques. La loi Égalim de 2018 donnait un objectif d'au moins 50 % de produits durables et de qualité (dont 20 % de produits bio) au 1^{er} janvier 2022 dans les menus servis par les restaurants collectifs sous gestion publique. Cette obligation s'applique depuis le 1^{er} janvier 2024 à la restauration collective privée. À compter de cette date, l'ensemble de ces établissements doivent également assurer que 60 % des produits de viande et de poisson soient d'origine durable et/ou de qualité (ce taux étant porté à 100 % pour les

Les avancées Égalim dans la restauration collective en 2023



“ Avec l'inflation depuis 2022 [...] les tarifs de l'électricité et du gaz, on regarde ligne à ligne et on repasse des produits en standard ou origine européenne pour limiter les coûts. ”

Un membre du réseau Restau'co, DANS UN HÔPITAL EN BRETAGNE

établissements sous gestion de l'État). Afin de mesurer l'avancée vers ces objectifs, chaque restaurant collectif est tenu de communiquer sur la plateforme numérique « ma cantine » les éléments relatifs à ses achats.

On peut déjà constater de réelles avancées, en particulier dans le domaine scolaire. En revanche, les efforts doivent être plus soutenus dans la plupart des autres secteurs. Le secteur médico-social a du mal à atteindre les objectifs, alors qu'il représente 40 % des débouchés de la restauration collective et 1 418 millions de repas par an, dont 915 millions de repas par an en gestion directe. Dans le secteur, le coût du repas est souvent la variable d'ajustement du budget de l'institution. En 2017, le coût du repas à l'hôpital était estimé à moins de 2 euros par repas²⁷. Difficile de répondre aux obligations dans ces conditions, voire de maintenir des évolutions parfois déjà engagées :

Au-delà de besoins financiers, d'autres facteurs pourraient contribuer à faire de la restauration collective un levier pour l'accès à une alimentation

durable et de qualité. On peut nommer *a minima* trois leviers :

- l'assouplissement des règles des marchés publics, qui peuvent aujourd'hui freiner un approvisionnement ciblé sur certains produits et producteurs, en particulier quand on veut introduire la question de l'approvisionnement en produits locaux ;
- l'intégration dans une démarche de planification sur l'agriculture et l'alimentation plus large à l'échelle du territoire ;
- les quantités demandées par telle ou telle cantine, tel ou tel hôpital sont parfois jugées trop faibles par les grossistes, qui refusent de les livrer. Les acteurs de la restauration collective et de la restauration commerciale font pourtant appel aux mêmes grossistes. Une possible extension des obligations de la loi Egalim à ces acteurs mériterait d'être discutée dans la perspective d'un effet levier.

²⁶ Réseau Restau'co, « Les chiffres clés de la restauration collective », 2022.

²⁷ Conseil national de l'alimentation, « Avis 77 », Les Enjeux de la restauration collective en milieu scolaire, juillet 2017.

Nos recommandations

Pour assurer un accès digne à une alimentation durable et de qualité, rémunératrice pour ceux et celles qui la produisent, la réponse n'est pas unique. Une chose est claire cependant, contrairement à ce que supposent les politiques publiques : il n'est pas à la portée du consommateur de changer structurellement nos modèles de production et de consommation. **Ce rapport montre qu'il nous faut agir sur quatre volets : démocratique d'abord**, pour construire un nouveau contrat social autour de l'agriculture et de l'alimentation, en décloisonnant les enjeux écologiques, sociaux et de santé, et pour le « faire avec » les premiers concernés, les citoyens et citoyennes. **2^e volet : améliorer l'accès aux droits de toutes et tous et l'accessibilité financière des ménages sous contrainte. En même temps, massifier la transition agroécologique**, en agissant sur l'offre et sur ce qui oriente nos comportements : la publicité, l'existence d'une offre à proximité, de moyens de transport pour s'y rendre, etc. (3^e volet). Enfin, **réguler le commerce international** (4^e volet).

AU NIVEAU NATIONAL



Démocratiser le système agricole et alimentaire, le piloter vers le droit à l'alimentation

1. Affirmer un nouveau contrat social avec le droit à l'alimentation comme horizon.

→ Inscrire le droit à l'alimentation dans la Constitution.

→ À l'issue d'une démarche de co-élaboration et de co-décision démocratique, adopter une loi-cadre en faveur du droit à l'alimentation en France.

2. Organiser un pilotage d'ensemble de l'action publique sur le système agricole et alimentaire.

→ Nommer un délégué interministériel au droit à l'alimentation, pour limiter la segmentation des politiques publiques sur l'alimentation et assurer la mise en œuvre de la loi-cadre.

→ Publier un rapport sur les financements publics fléchés vers les systèmes agricole et alimentaire et leurs effets d'un point de vue social, écologique, et de santé. Le rapport doit faire l'objet d'un débat parlementaire.

→ Évaluer les effets des exonérations de cotisations sociales et fiscales pour les acteurs de la distribution, transformation et restauration pour penser les possibles conditionnalités sociales et écologiques à leur obtention.

3. Donner aux collectivités territoriales un pouvoir accru d'organisation du système alimentaire local.

→ Attribuer une compétence alimentation aux collectivités pour en faire des autorités organisatrices d'une alimentation durable et résiliente (notamment les communes).

→ Faire des projets alimentaires territoriaux (PAT) des outils de planification sur les territoires, en leur donnant des objectifs de durabilité et d'accessibilité. Assurer des financements pour la coconstruction de diagnostics territoriaux avec des personnes en situation de précarité alimentaire pour la formation des élus, techniciens, animateurs de PAT sur les enjeux de précarité et de durabilité et sur les méthodes participatives.

4. Ouvrir les instances agricoles à la société et garantir leur pluralisme : introduire un collège citoyen et un collège collectivités locales dans les chambres d'agriculture et garantir leur pluralisme, comme le recommande la Cour des comptes¹ ; garantir le pluralisme dans l'animation, le suivi et le pilotage des dispositifs officiels d'accompagnement à l'installation/transmission.

5. Développer et labelliser des maisons solidaires de l'alimentation durable, former leurs animateurs et animatrices à l'éducation populaire. Ces maisons doivent être des lieux d'accès à une alimentation durable pour tous (avec un restaurant social et solidaire, une épicerie, etc.) mais aussi des lieux d'émancipation où se renforce le pouvoir d'agir de chacun sur son alimentation (par l'implication dans les actions du lieu, la mise en place de balades alimentaires, de choix des fournisseurs, etc., voir des exemples p.88).



Améliorer l'accès aux droits de toutes et tous et l'accessibilité financière à l'alimentation durable et de qualité

6. Sécuriser et augmenter les protections en matière de revenus (ce qui suppose de ne pas détricoter ou conditionner toujours plus celles qui existent comme l'assurance chômage, les retraites, minima sociaux).

7. Faciliter et automatiser l'accès aux droits, en particulier pour les agriculteurs en difficulté, notamment le RSA et les aides permettant le redressement des fermes.

8. Renforcer et généraliser les soutiens financiers pour l'alimentation durable et de qualité – cartes prépayées, cartes type tickets-restaurants, prise en charge d'une tarification différente selon les revenus, etc. – qui permettent d'accéder à des lieux d'achat durable ou à des produits durables, sans stigmatisation car elles permettent de faire ses courses « comme tout le monde ».

9. Soutenir le développement des caisses alimentaire communes, par le lancement de dix territoires d'expérimentation (au minimum) : faire émerger un nouveau modèle de financement du développement agricole et de la solidarité alimentaire. Déjà existantes en certains lieux (comme à Montpellier, voir p.88), elles permettent de distribuer chaque mois, aux habitants d'un territoire, une somme à dépenser pour des achats alimentaires dans des commerces conventionnés par un comité citoyen. Tous les participants cotisent à la caisse. L'effet de structuration des filières de ces projets reste à travailler, d'autant plus qu'ils disposent souvent de budgets re-

lativement modérés. Par cette expérimentation, il s'agit de renforcer ce volet et celui de leurs modes de financement (dynamique financière citoyenne, fonds d'amorçage, etc.).



Massifier la transition agroécologique et lui permettre de faire système

10. Assurer la transparence des prix.

→ Rendre obligatoire l'information publique sur les taux de marges et pratiques de contractualisation, notamment pour la grande distribution.

→ Lancer une mission parlementaire d'évaluation des différentes modalités de contractualisation mises en place (contrats tripartites, contrats pluri-annuels utilisés dans le commerce équitable, conditions des lois Égalim, etc.).

11. Encadrer le taux de marge appliqué par la grande distribution sur les produits biologiques.

12. Réguler la publicité. Interdire la publicité sur les aliments et boissons notés D et E par le Nutri Score à la TV et à la radio aux heures d'audience des enfants, et sur Internet pour les contenus prisés par les enfants (incluant parrainage d'émissions, sponsoring d'influenceurs ou de chaînes YouTube, etc.).

13. Renforcer l'éducation à l'alimentation par la pratique culinaire, le goût et/ou les jardins pédagogiques à l'école.

14. Améliorer le maillage territorial de l'offre de produits frais, sains et durables dans les zones rurales et urbaines où l'offre est défaillante (marchés de plein air, magasins de proximité, Amap et panier solidaires, etc.).

15. Encourager les efforts de la restauration collective pour rendre accessible une alimentation durable et de qualité, à la fois par un soutien financier et par la formation du personnel de cuisine, en particulier dans le secteur médico-social.

16. Évaluer l'intérêt et les conditions de mise en œuvre d'une extension des obligations de la loi Égalim (objectifs 50 % de qualité dont 20 % de bio) à la restauration commerciale, dans une perspective de transition agroécologique.

17. Soutenir l'émergence de filières alimentaires territoriales pour permettre aux producteurs et productrices de trouver des débouchés à leurs productions durables.

18. Favoriser la transmission des fermes et accompagner les installations sur des modèles agroécologiques en repensant les parcours (en mettant davantage l'accent sur le développement de pratiques agroécologiques, en facilitant l'accès au métier aux personnes non issues du milieu agricole).

¹ Cours des comptes, « Le réseau des chambres d'agriculture : une restructuration à achever pour plus d'efficacité », janvier 2020.

19. Réorienter et renforcer les aides de la PAC vers la sécurisation des revenus agricoles et des transitions agroécologiques.

- Sauvegarder et renforcer la conditionnalité environnementale des aides du 1^{er} pilier et renforcer les aides à la transition agroécologiques (Maec) dans le 2^e pilier.
- Mobiliser dans le Plan stratégique national français et mettre en œuvre les outils de la PAC qui permettent une répartition plus juste des aides.
- Remplacer les aides à l'hectare par des aides à l'actif, pour sortir de la logique selon laquelle plus l'exploitation est grande, plus elle perçoit d'aides.



Réguler le commerce international pour la santé, l'environnement et les droits humains

20. Mettre en place un moratoire sur les accords de libre-échange en cours de négociation (tel que le Mercosur),

tant que la politique commerciale de l'Union européenne n'aura pas été révisée en cohérence avec ses engagements en matière de droits humains et d'environnement et de façon à permettre à chaque pays d'assurer sa souveraineté alimentaire.

21. Conditionner l'import de produits alimentaires au respect des normes environnementales, sanitaires et sociales essentielles en vigueur au sein de l'Union européenne.

22. Arrêter les exportations de pesticides interdits par l'UE pour réduire l'exposition et tous les risques afférents pour la santé des travailleurs agricoles, des populations locales et de l'environnement.



Les mesures listées contribueraient à répondre à l'équation d'une alimentation durable, accessible et rémunératrice. En résumé, elles permettraient :

DES REVENUS DÉCENTS EN AGRICULTURE :

1. *via* de meilleurs prix de vente, à travers nos propositions sur la transparence des prix, la construction de filières territoriales et les régulations de commerce international ;
2. *via* des aides aux revenus mieux ciblées, à l'image de ce que nous proposons sur la PAC ;
3. *via* un moindre endettement, en évaluant notamment les dispositifs d'exonération fiscale et sociale, qui peuvent orienter nos modèles de production vers plus de capitalisation (besoins en machines, bâtiments, etc.) ;
4. *via* le soutien à l'installation et à la transmission pour les filières qui ont des pratiques agroécologiques ;
5. *via* un système de protection sociale et des conditions de retraite décentes.

DES RÉPONSES PLUS ADAPTÉES AUX ENJEUX ÉCOLOGIQUES ET DE SANTÉ :

1. *via* les mesures qui précèdent, en

faveur de l'agroécologie et sur les régulations du commerce international ;

2. *via* l'encouragement des différents acteurs de la chaîne à répondre à des objectifs de durabilité : par la transparence sur les prix, les soutiens renforcés dans la restauration collective, l'évaluation des conditionnalités pour les exonérations sociales et fiscales ou des conditions d'extension de la loi Egalim à la restauration commerciale ;
3. *via* l'amélioration de l'appropriation de ces sujets : régulation de la publicité, l'éducation par l'expérience à l'école, les lieux d'éducation populaire.

DES RÉPONSES POUR GARANTIR L'ACCÈS DES MÉNAGES À UNE ALIMENTATION SAINE ET DE QUALITÉ :

1. *via* l'amélioration de la capacité financière des ménages pour se

nourrir : avec le renforcement de notre système de protection sociale, de l'accès aux droits et des dispositifs de soutiens financiers (dont les projets en mixités et les caisses communes de l'alimentation) ;

2. *via* l'amélioration de l'accès géographique à une offre durable et de qualité, en encourageant les changements au sein de la grande distribution, restauration (transparence sur les prix, réduction des marges sur certains produits etc.), et par l'amélioration du maillage de l'offre sur le territoire ;
3. *via* l'amélioration de la capacité de choix et de participation, pour des réponses ajustées aux situations des personnes : depuis la régulation de la publicité au développement de lieux d'éducation populaire.

Cet ensemble s'inscrit dans une perspective : le droit à l'alimentation. Il soulève l'enjeu d'un pilotage cohérent.

AU NIVEAU LOCAL



Mettre en place des actions qui allient pratiques démocratiques et accessibilité financière

1. Monter et soutenir des maisons solidaires de l'alimentation.

Plusieurs projets de maisons de l'alimentation existent, comme la Maison interculturelle de l'alimentation et des mangeurs (Miam) issue d'un centre social de Bordeaux nord, la Maison de l'éducation à l'alimentation durable de Mouans-Sartoux, l'Écopole alimentaire de Loos-en-Gohelle, la Maison solidaire de l'alimentation à Lyon, etc.

2. Mettre en place ou soutenir des caisses alimentaires communes.

Plusieurs initiatives se lancent en France, comme à Montpellier : chaque mois 400 citoyens cotisent selon leurs moyens et leurs souhaits, de 1 à 250 euros, et reçoivent en échange 100 euros de monnaie locale pour leurs achats alimentaires. Ils peuvent les utiliser dans un réseau de commerces conventionnés, choisis par un comité citoyen. Ce dernier gère le fonctionnement de la caisse commune et des moyens d'animation ont été particulièrement investis pour assurer la participation de personnes en situation de précarité.

3. Soutenir les projets où les personnes peuvent acheter une alimentation durable et de qualité, grâce à des tarifs différenciés selon leurs revenus personnels, ou par des aides financières

Ces projets permettent de rompre avec la stigmatisation des personnes en situation de précarité, et de faire ses courses « comme tout le monde ». Cette pratique s'observe sur différentes actions : des groupements d'achats aussi bien que des épiceries sociales et solidaires, des restaurants solidaires, des tickets-restaurants ou des aides financières « bonifiés » pour l'achat de produits durables.



Mettre en place des actions qui améliorent l'environnement alimentaire²

1. Restreindre et freiner l'implantation de fast-foods

La ville de Londres interdit par exemple l'ouverture de nouveaux fast-foods à moins de 400 mètres des établissements scolaires.

2. Favoriser l'implantation de commerces qui répondent à des objectifs sanitaires, sociaux ou environnementaux et permettre le déploiement d'initiatives associatives qui agissent pour une transition écologique juste de nos modèles agricoles et alimentaires.

3. Mettre en place une politique de transports articulée à la localisation des points de vente.

4. Réguler l'affichage publicitaire, voire l'interdire, comme la Métropole de Grenoble, qui a mis en place un règlement local de la publicité intercommunal (RLPI) interdisant la présence de panneaux publicitaires sur l'espace privé.



Massifier la transition agroécologique à l'échelle du territoire

1. Proposer une offre plus durable en restauration collective et faire du temps du repas un temps d'éveil, d'apprentissage et de plaisir.

2. Accompagner des projets de filières territoriales par la relocalisation des outils de transformation (abattoirs, moulins, conserveries, etc.), **la valorisation des savoir-faire locaux** (en soutenant les marchés de plein vent par exemple), **la planification et le soutien à l'installation** (en créant des espaces tests pour ceux et celles souhaitent se lancer par exemple).

3. Faire des projets alimentaires territoriaux des outils de planification sur son territoire, assurer qu'ils répondent à des objectifs de durabilité écologique et qu'ils adoptent une approche participative.

² L'environnement alimentaire, ce sont tous ces espaces qui façonnent nos représentations du système alimentaire et qui définissent nos manières de produire et de consommer : les magasins et restaurants autour de chez nous ou non, les panneaux publicitaires, marketing en ligne, campagnes de sensibilisation, visites de lieux de production, etc.

Tout le Monde à Table

avec le soutien de

