

# L'agriculture pourra aussi revendiquer trois missions : économique, sociale et territoriale

par le Conseil économique et social

1, place d'Iéna, 75916 Paris cedex 16, ces.sq@wanadoo.fr

Malgré les récentes péripéties politiques, un projet de loi d'orientation pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt est toujours d'actualité. Le précédent gouvernement avait souhaité connaître l'avis du Conseil économique et social (CES) sur son projet. Cet avis qui a été l'occasion de débats approfondis marque clairement un certain nombre d'évolutions de fond et définit des orientations nouvelles, sanctionnées positivement par l'ensemble d'un Conseil très divers où les agriculteurs ne disposent que de 33 représentants sur 231 membres. Le nouveau contrat social entre la société française et l'agriculture s'esquisse. Les discussions ne peuvent que l'approfondir. On lira donc ci-dessous de larges extraits de cet avis, dont Christiane Lambert (section de l'agriculture et de l'alimentation, et présidente du CNJA) était le rapporteur. Le texte intégral en a été publié au *Journal officiel de la République française* du 28 avril 1997.

## Préambule

### *Vouloir c'est commencer*

L'année 1996 a vu le lancement d'un grand chantier, la loi d'orientation pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt. L'année 1997 doit voir l'aboutissement de ce projet que le Président de la République a qualifié d'acte majeur permettant de redéfinir un nouveau contrat entre les agriculteurs et la société et de préparer l'entrée de l'agriculture française dans le XXI<sup>e</sup> siècle.

Cette décision prise par le gouvernement est une formidable opportunité pour l'agriculture et son environnement économique et social, comprenant l'ensemble des filières agro-alimentaires, l'espace rural et la forêt.

Vouloir c'est commencer. Pour affirmer une réelle ambition, il s'agit en effet de reconstruire les fondations d'un pacte avec la Nation permettant à ce secteur d'affronter un contexte communautaire et international chargé d'incertitudes, mais aussi de réelles perspectives, et de faire prévaloir le "modèle français" à la veille de choix importants pour notre avenir, qu'il s'agisse de l'approfondissement de la réforme de la politique agricole commune, de l'élargissement de l'Union européenne du prochain cycle de négociations de l'Organisation mondiale du commerce.

L'agriculture, l'ensemble des filières agro-alimentaires, l'espace rural et la forêt sont aujourd'hui à la croisée des chemins. Sept bonnes raisons nous invitent à bâtir une loi véritablement fondatrice :

- les objectifs de la loi d'orientation de 1960, acte majeur de la politique agricole contemporaine, ont été largement atteints ;
  - l'agriculture française fortement modernisée et restructurée a changé ;
  - les attentes de la société se sont rapidement transformées et diversifiées ;
  - l'industrie agro-alimentaire s'est considérablement développée au point de devenir le premier secteur industriel français par son chiffre d'affaires et le premier exportateur mondial de produits alimentaires transformés ;
  - l'environnement économique s'est libéralisé et mondialisé ;
  - l'Europe agricole a profondément évolué dans une Europe politique et économique en perpétuelle mutation ;
  - de nouveaux accords au sein de l'Organisation mondiale du commerce conditionneront davantage les échanges agricoles entre l'Union européenne et les pays tiers.
- Face aux enjeux d'une véritable loi d'orientation pour les prochaines décennies, les mesures proposées doivent être novatrices afin que les agriculteurs disposent de points de repère, conservent un sens à leur métier et que des réponses soient apportées aux préoccupations légitimes de la société sur les missions de l'agriculture. Ce choix doit servir de référence dans la perspective des prochaines échéances européennes et internationales.

La France a depuis toujours tenté de concilier une agriculture compétitive, performante avec le respect de ses hommes et de ses territoires, même si certains déséquilibres sont apparus.

Face à la mondialisation des économies, à l'impératif entretenu par certains pays de la seule loi du marché, à la suprématie de l'uniformisation, l'agriculture française se doit de conserver les valeurs qu'elle continue à porter au bénéfice de la société tout entière, dans l'équilibre entre responsabilité humaine, vocation exportatrice et culture de la solidarité entre les territoires.

Ainsi, la loi d'orientation pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt actuellement en préparation doit promouvoir une agriculture française du XXI<sup>e</sup> siècle cultivant la performance globale, économique et sociale qui se mesure non seulement en termes de qualité et de sécurité alimentaire des produits mais surtout en termes d'emploi, de valorisation du territoire ou de respect de l'environnement. C'est ce qui caractérise le modèle français.

Entre les excès du libéralisme et les freins du dirigisme, une voie médiane à la fois raisonnable et optimale s'impose pour permettre à ce secteur de contribuer tant au bonheur national brut qu'au produit national brut.

La portée de cette ambition repose sur cinq exigences qui feront de demain une agriculture :

- nombreuse et à dimension humaine, car le renouvellement des générations est le premier gage d'une agriculture performante et durable ;
- créatrice d'emplois directs et indirects ;
- pluridimensionnelle, car l'élargissement de ses missions implique la reconnaissance plurielle dans le respect des règles de concurrence ;
- génératrice d'une valeur ajoutée accrue, équitablement répartie, car la restauration de rapports de force équilibrés

au sein de la chaîne alimentaire est indispensable à la transparence et à une situation équitable entre les différents acteurs ;

- forte de sa dimension spatiale, car la légitimité de l'activité agricole tiendra demain plus que jamais à sa capacité à irriguer le milieu rural sur tout le territoire.

Ces cinq exigences n'auront cependant de véritable portée que si elles s'inscrivent dans le cadre plus global d'une harmonisation monétaire, fiscale, sociale et environnementale à l'échelon européen.

Il ne s'agit pas cependant à travers cette loi d'avoir de l'agriculture et des filières agro-alimentaires une approche purement introspective et de préserver des intérêts catégoriels, mais au contraire de créer les conditions d'une meilleure intégration dans la société du XXI<sup>e</sup> siècle.

C'est pourquoi la loi d'orientation doit fixer un nouveau cap pour l'agriculture en reconnaissant qu'elle est à la fois une activité qui crée de la richesse pour des marchés, mais aussi une activité qui fournit grâce à son acte de production des emplois et des biens immatériels pour la société.

La politique agricole française se trouve à l'un de ces carrefours de l'histoire où un pays, sans toujours en prendre conscience, s'engage sur la route de lendemains favorables ou sur celle du déclin. La lucidité de discerner, comme la volonté de maîtriser les réalités essentielles et contraignantes par la loi d'orientation ouvriront les voies d'un renouveau que le secteur agricole et les citoyens attendent face aux difficultés du présent.

Le Conseil économique et social a voulu par ce projet d'avis sur l'avant-projet de loi d'orientation pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt contribuer à cette grande ambition.

## Constat

### I. Une accélération de la mondialisation

#### *De nouvelles contraintes*

Les accords de Marrakech signés en 1994 ont fait sortir l'agriculture de son exception et portent gravement atteinte au principe même de la préférence communautaire à laquelle nous sommes attachés.

Le processus de libéralisation du commerce des produits agricoles risque de se voir renforcé dans le cadre de la prochaine négociation de l'Organisation mondiale du commerce qui devrait s'ouvrir en 1999.

Le développement de l'activité économique devient un but en soi et tend à reléguer au second plan les impératifs sociaux et environnementaux.

Les nombreux accords régionaux (108 en 1995) accélèrent la libéralisation des échanges et les déséquilibres

territoriaux en l'absence de politique sociale ou redistributive.

La concurrence exacerbée sur les marchés mondiaux, l'influence croissante de groupes à dimension internationale ou d'États, la volonté de réduire les stocks entraînent l'agriculture dans une période d'incertitudes fortes.

La pénurie et l'insécurité alimentaire, dont les causes sont diverses, resteront un problème majeur pour certains continents et principalement pour les pays d'Afrique.

#### *De nouvelles perspectives*

Depuis les années soixante, la production agricole mondiale en volume a été multipliée par deux et la disponibilité moyenne par habitant a crû de 17% dans les pays en développement.

La demande mondiale de produits agricoles et alimentaires devrait fortement progresser dans les trente prochaines

années. Cet accroissement de la demande, malgré le retard économique et politique dans lequel sont encore plongés durablement de nombreux pays, pourrait atteindre 174 % pour les pays émergents (Asie du Sud-Est et Amérique du Sud notamment).

L'élargissement de l'Union européenne aux pays de l'Europe centrale et orientale fait apparaître un nouveau champ d'expansion pour les exportations et les investissements d'agro-équipements français. Cette perspective pourrait être complétée par des accords régionaux de libre-échange, notamment avec la Russie et les pays méditerranéens, même si des contraintes fortes se font jour.

## II. Une Europe agricole en perpétuelle mutation

### *Un difficile équilibre des forces en présence*

L'arrivée récente de trois nouveaux pays dans l'Union européenne apporte en matière agricole une sensibilité moins favorable à l'exportation sur le marché mondial et plus portée sur les problèmes d'environnement et de développement rural.

L'intégration dans l'Union européenne des pays d'Europe centrale et orientale envisagée au tout début du prochain siècle, demeure un impératif politique et éthique, dont les conséquences sont encore difficiles à cerner.

L'objectif adopté en 1994 vise à aider le Bassin méditerranéen à devenir une zone de paix, de stabilité, de prospérité et de coopération. Il doit s'accompagner de mesures favorisant l'équilibre des marchés.

### *Une politique agricole commune sous influence*

L'évolution de la PAC dépendra des évolutions internes de l'Union européenne mais surtout de sa capacité politique à défendre une vision de l'agriculture européenne, inspirée du modèle français, compétitive, performante, respectueuse des hommes et des territoires.

A l'instar du traité de Marrakech, un nouvel accord au sein de l'Organisation mondiale du commerce conditionnera l'évolution de la politique agricole commune et les conditions des échanges de l'ensemble des filières agricoles et alimentaires.

Les politiques agricoles dans le monde ont ces dernières années profondément évolué et s'orientent pour la plupart vers une généralisation des aides directes aux dépens du soutien des marchés.

L'abandon partiel de la politique des prix et la généralisation des aides issus de la réforme de la politique agricole commune de 1992 ont conduit à une plus grande lisibilité des soutiens mais le mode de distribution des aides a contribué à agrandir démesurément certaines exploitations. Ils ont également conduit à une fragilisation à terme des revenus, à des inquiétudes sur la pérennité du système dues à la précarité budgétaire et à une diminution

des installations par une recherche accrue de références. Par ailleurs, les disparités de traitement entre les différentes régions et productions de la Communauté n'ont pas été supprimées.

## III. L'agriculture française à la recherche d'un nouvel équilibre

### *L'agriculture française est victime de son succès*

Les exportations ne cessent de croître et les industries agro-alimentaires de se développer.

Les excédents agro-alimentaires atteignent aujourd'hui 58,5 milliards de francs, dont 48,8 milliards pour des produits transformés grâce à des échanges essentiellement intra-européens.

La production agricole ne cesse de croître depuis plus d'un demi-siècle (plus de 3% par an) apportant aux consommateurs des biens alimentaires de qualité et diversifiés dont les prix ont diminué en francs constants.

L'agriculture avec la forêt reste encore un des plus gros employeurs de main-d'œuvre. Avec un peu plus d'un million d'emplois, c'est près de 5% de l'emploi total et trois fois plus que les industries automobile et ferroviaire.

Les actifs agricoles et forestiers gèrent 80% du territoire national et façonnent ainsi le cadre de vie d'un pays de 60 millions d'habitants.

### *Un succès au prix de douloureux bouleversements*

Depuis cinquante ans le territoire agricole a diminué de 6 millions d'hectares, dont un peu plus de la moitié au profit de la forêt.

Durant la même période l'agriculture française a perdu plus de 4 millions d'actifs.

Le nombre des exploitations au cours de ces dernières années a diminué de 4,2% par an alors que la surface moyenne exploitée a été multipliée par 2,5 et que les terres se concentrent dans des unités de plus en plus importantes (10% de la surface agricole utile - SAU - est détenue par 1% des exploitations de plus de 200 hectares).

La spécialisation de l'agriculture française s'est traduite par le développement d'élevages intensifs et l'extension des zones de grandes cultures. Parallèlement l'élevage lié au sol et les exploitations de polyculture-élevage ont connu un déclin relatif (les prairies qui représentaient 60% de la SAU en 1970 en représentent moins de 48% aujourd'hui).

Les jeunes n'ont pas pris la relève des agriculteurs âgés qui cessent leur activité.

### *L'agriculture face à de nouveaux défis*

Les attentes de la société, qui s'est largement urbanisée, se sont rapidement transformées à l'égard de l'agriculture, de l'alimentation et des territoires.

L'émergence de nouvelles demandes « sociétales » diversifiées se fait jour à travers :

- un souci permanent s'agissant de la qualité des produits et de leur salubrité ;
- des préoccupations environnementales visant la réduction des pollutions et des nuisances, la préservation des ressources naturelles ainsi que le respect du bien-être animal ;

- une demande de gestion de l'espace et de prévention des risques naturels au profit de nouveaux usages des territoires ruraux.

## Propositions

### I. Une économie agricole et rurale au service des hommes

La politique agricole ne se limite pas à la gestion des produits, des marchés et des entreprises. Ce sont d'abord les hommes et les femmes qui font l'économie et la société. C'est pourquoi l'objectif général de la loi d'orientation pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt en préparation devrait être d'affirmer et de reconnaître un modèle d'agriculture fondé en priorité sur la promotion de ceux qui font l'agriculture, responsables des entreprises agricoles à temps complet et à temps partiel, et salariés de la filière agro-alimentaire dans son ensemble.

Il s'agit de répondre aux nombreuses attentes de la société et de contribuer au maintien de l'emploi en milieu rural et plus globalement à la politique de l'emploi, qui constitue aujourd'hui une demande sociale prioritaire. Cela implique une population active agricole nombreuse, une agriculture plurielle, des entreprises agricoles et agro-alimentaires présentes sur des marchés générant la création de richesses et de valeur ajoutée équitablement répartie, la recherche d'activités complémentaires et novatrices et une synergie avec les autres acteurs du monde rural (artisans, commerçants, professions libérales, entreprises, **PME-PMI**, salariés, élus, secteur associatif et agents des services publics) dans le respect des règles de concurrence.

Le Conseil économique et social considère à ce titre que l'avant-projet de loi d'orientation qui lui est proposé ne répond que partiellement à cette ambition. S'il partage les objectifs visant à créer de la valeur ajoutée et des emplois en maintenant le nombre maximum d'agriculteurs, en poursuivant la relance de l'installation des jeunes, en soutenant le nécessaire effort de qualification et de formation de l'ensemble des actifs, en favorisant la capacité d'innovation des entreprises (exploitations agricoles individuelles ou sociétaires) et enfin en améliorant l'organisation économique et commerciale des producteurs, le Conseil économique et social estime que d'autres axes d'interventions prioritaires s'imposent pour définir une politique agricole capable de promouvoir la responsabilité personnelle et la solidarité professionnelle qui s'inscrivent dans le bien commun de toute la société.

L'économie agricole ne peut être dynamique, performante, durable et créatrice d'emplois que si elle assure dans sa diversité :

- une parité de revenu avec les autres secteurs d'activité ;

- un développement équilibré d'entreprises à taille humaine et à responsabilité personnelle, une meilleure répartition des soutiens publics et une définition précise du statut de l'exploitant agricole ;
- la prépondérance du travail sur le capital en changeant la fiscalité des entreprises afin de dissocier clairement l'un et l'autre ;
- la reconnaissance de la multi-fonctionnalité des entreprises en inscrivant l'activité agricole dans une évolution de l'entreprise qui respecte les mêmes droits et qui exige les mêmes devoirs du point de vue juridique, fiscal et social ;
- le développement de l'emploi salarié par des mesures suffisamment incitatives pour favoriser le travail permanent et améliorer le travail saisonnier (crédits de formation, développement du dialogue social) ;
- une transmission des entreprises facilitée par l'aménagement et l'amélioration des règles juridiques et fiscales en vigueur ;
- un accès facilité aux jeunes issus de milieux non agricoles ;
- le renforcement des capacités d'investissement des producteurs dans les outils d'aval pour permettre aux agriculteurs de conforter durablement leur pouvoir économique.

Ces axes majeurs supposent de faire prévaloir dans la loi d'orientation les principales orientations suivantes :

#### ***Améliorer la statut des personnes***

- Une nécessaire clarification des statuts de chacun des actifs au sein de l'entreprise

[..]

- Une nécessaire transparence de ces statuts

[...]

#### ***Favoriser l'installation***

[...]

- L'amélioration des règles de transmission des entreprises agricoles

[...]

- L'ouverture aux projets de candidats qui s'installent hors du cadre familial

[.]

#### ***Encourager la modernisation des entreprises agricoles à responsabilité personnelle et à taille humaine***

- Une adaptation de la fiscalité visant à mieux distinguer le revenu de l'entreprise de celui des personnes qui y travaillent

[...]

- Une mise en œuvre de nouveaux moyens pour maîtriser les risques

[...]

- Une amélioration du régime juridique, fiscal et social des sociétés

[.-]

- Un développement facilité de l'entreprise en milieu rural

[.-]

*Développer la valeur ajoutée*

[...]

- Un marché transparent

[.-]

- Une organisation des producteurs agricoles renforcée

[...]

- Des outils coopératifs consolidés

[...]

- Des investissements encouragés dans l'aval

[...]

- Un bilan des règles de concurrence

*Promouvoir l'exportation*

## II. Une économie agricole et rurale contribuant aux équilibres territoriaux et à la préservation des ressources naturelles

La loi d'orientation doit permettre de mener de front efficacité économique et occupation de l'espace. Elle doit également réconcilier performance économique et préservation des ressources naturelles et de l'environnement. Ce sera le nouveau cadre de la performance globale et de l'agriculture durable. L'agriculture ferment du développement local occupe en effet dans l'espace rural une place particulière puisqu'elle fournit les principaux emplois localisés en milieu rural et demeure l'un des principaux secteurs économiques garant de la vitalité et de la gestion dynamique de l'espace.

Aussi la future politique agricole définie par la loi d'orientation doit-elle non seulement développer la puissance économique de l'agriculture mais aussi encourager une répartition équilibrée de l'activité sur le territoire national et une gestion optimale du potentiel naturel et de l'espace.

Pour remplir pleinement ces objectifs, il est indispensable que la même orientation soit retenue à l'échelon européen dans le cadre de la redéfinition de la politique agricole commune, mais aussi à l'échelon international lors des prochaines négociations de l'Organisation mondiale du commerce.

Compte tenu de la présence française sur les marchés européens comme sur les marchés mondiaux, il est

indispensable que les conditions de compétition économique demeurent équitables par l'introduction de mécanismes de régularisation sociaux, fiscaux et environnementaux afin que certains territoires ne s'en trouvent pas exclus.

Pour maintenir et développer l'activité agricole sur tout le territoire et préserver ou créer des emplois dans les zones rurales et éviter ainsi la désertification, des politiques structurelles spécifiques devront être renforcées.

L'agriculture pourra ainsi revendiquer trois missions : économique, sociale et territoriale.

C'est en répartissant au mieux les moyens de production (foncier, droits à produire, droits à soutien, compensations) que l'on donnera à la nouvelle génération la possibilité d'assurer la relève et de satisfaire pleinement la demande de biens alimentaires, de produits élaborés et de qualité, de services, de produits non alimentaires sur les différents marchés de proximité, intérieurs de l'Union européenne et des pays tiers. Cette répartition est une des conditions d'une croissance équilibrée.

L'autre condition essentielle est la préservation des ressources naturelles dans un souci constant de protéger l'environnement. Le secteur agricole doit être placé à cet égard à égalité de droits et d'obligations avec les autres activités économiques et sociales vis-à-vis de la gestion des ressources naturelles, du respect de l'environnement et cela quelle que soit la production ou la région concernée. Il apparaît indispensable que la loi d'orientation prenne des dispositions visant à encourager les pratiques agricoles, les itinéraires techniques concourant à une agriculture durable.

Cette politique environnementale doit reposer sur des incitations destinées à adapter progressivement les méthodes de production à une performance globale.

En posant le principe d'une politique agri-environnementale contractuelle, différenciée selon la sensibilité des milieux et les politiques régionales, la loi d'orientation répondra à l'attente des agriculteurs et plus globalement de la société. Elle prendra alors davantage en compte le processus de décentralisation qui a amené les collectivités territoriales à jouer un rôle prépondérant en la matière.

Le Conseil économique et social approuve les mesures proposées par F avant-projet de loi visant, dans son titre I, à créer un Conseil supérieur de l'espace agricole et forestier, à renforcer le contrôle de l'affectation des espaces naturels ou productif faisant partie de l'espace agricole et forestier et à mettre en place un plan de gestion durable.

Toutefois il s'interroge sur l'articulation du Conseil supérieur de l'espace agricole et forestier avec les autres instances habilitées à traiter de l'aménagement du territoire et de l'économie agricole.

Le Conseil économique et social constate en outre que l'avant-projet de loi d'orientation ne prend pas suffisamment en compte les objectifs fondamentaux d'équilibre du territoire et d'amélioration de l'environnement affichés pourtant comme devant être les

points clés du texte de loi. Il affirme qu'il est impératif de donner à ce volet la place qu'il mérite dans le nouveau contrat que la loi souhaite formaliser entre l'agriculture et les citoyens.

L'avant-projet de loi aurait dû, comme il l'a fait de façon approfondie pour la forêt, confirmer les fonctions économique, environnementale et sociale de l'agriculture dans la mise en valeur et de la protection des espaces agricoles et ruraux en apportant les moyens de relever le double défi d'une plus grande compétitivité et d'un meilleur respect de l'environnement.

C'est pourquoi il estime indispensable de retenir un dispositif permettant :

- de maintenir plus efficacement les équilibres territoriaux ;
- de privilégier une gestion durable de l'espace agricole et rural ;
- de promouvoir une nouvelle stratégie environnementale dans le respect des règles et des délais fixés par l'Union européenne.

#### **Maintenir les équilibres territoriaux**

L'État doit veiller au développement cohérent de l'ensemble du territoire, maintenir l'activité agricole dans les zones à handicaps naturels (montagne) et dans les secteurs difficiles et donc maîtriser son évolution afin d'assurer la cohésion sociale et territoriale tout en évitant tout processus irréversible de dévitalisation susceptible d'être dommageable pour la société.

Ce développement ne sera toutefois envisageable que s'il est accompagné d'une politique favorisant le maintien et l'implantation de structures de transformation et de commercialisation, mais aussi des services publics et marchands et plus généralement de tous les acteurs du milieu rural.

Atteindre cet objectif suppose pour le Conseil économique et social :

#### **- Préserver les activités sur tout le territoire.**

En soutenant les zones défavorisées et de montagne par un renforcement de la politique de compensation de handicaps.

En diversifiant les zones où l'activité est la plus concentrée par des moyens financiers et structurels pour soutenir de nouvelles filières de production, de nouveaux débouchés.

En prenant en compte la diversité des espaces (péri-urbains, bocages, zones humides...) par une adaptation des dispositifs réglementaires et fiscaux.

En favorisant le maintien de l'activité par l'appui des réseaux locaux d'organisation collective (associations, coopération de proximité, groupes d'entraides...) qui, par leur implantation territoriale, présentent un réel intérêt.

Mais aussi en encourageant les migrations vers des régions où l'activité agricole demande à se développer par des incitations permettant la réinstallation d'acteurs économiques agricoles et ruraux.

#### **- Reconnaître pleinement le rôle des agriculteurs et des forestiers.**

En stipulant que le rôle de l'agriculture et de la forêt dans la mise en valeur des espaces ruraux est d'intérêt général et nécessite une gestion concertée associant de façon équilibrée les acteurs locaux.

#### **- Favoriser la diversification et la pluriactivité.**

En faisant en sorte que les activités de gestion de l'espace et d'animation du milieu rural des agriculteurs, des forestiers et des acteurs ruraux se complètent dans un souci de développement territorial harmonieux.

#### **Privilégier une gestion durable de l'espace agricole et rural**

Le Conseil économique et social constate que la gestion de l'espace agricole et rural s'est réalisée jusqu'à présent de façon souvent segmentée, à une échelle trop restreinte et sans véritable réflexion sur les conséquences spatiales des initiatives retenues.

Il souhaite que la loi d'orientation, au-delà du renforcement de la protection des espaces agricoles prévu dans l'avant-projet de loi :

- adopte un dispositif permettant une gestion globale de l'espace rural ;
- adapte les outils de gestion et de restructuration du foncier ;
- pérennise le Fonds de gestion de l'espace rural en lui reconnaissant de nouvelles missions.

#### **- Un dispositif permettant une gestion durable de l'espace rural.**

La loi d'orientation doit permettre la mise en place d'un schéma de gestion globale des espaces fondé sur la transcription géographique d'un projet de développement du territoire, sa mise en œuvre à une échelle intercommunale, un partenariat réunissant les élus, l'ensemble des socio-professionnels, les associations agréées de protection de l'environnement et l'administration.

Cet outil assurera une meilleure appréhension des effets des politiques initiées sur les territoires ainsi qu'une meilleure cohérence des moyens mis en œuvre.

#### **- Une adaptation des outils de gestion et de restructuration du foncier.**

La complexité et la multiplication des procédures de gestion de l'espace (politiques zonées notamment) et de restructuration du foncier (procédures de remembrement, de réorganisation foncière, programmes hydrauliques...) n'en facilitent pas la lisibilité. Une adaptation et la recherche de la simplification de ces procédures deviennent pour le Conseil économique et social une absolue nécessité.

Cet objectif s'inscrit dans une politique plus globale d'aménagement foncier conjuguant efficacité économique et préservation de l'environnement plus que jamais indispensable pour réussir l'installation des jeunes agriculteurs, pour réduire les charges des entreprises. Cette

vision dynamique de l'aménagement sera source de modernisation raisonnée et de création de nouvelles activités.

#### - Un Fonds de gestion de l'espace rural à pérenniser.

Institué par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement rural, le Fonds de gestion de l'espace rural (FGER) reconnaît pour la première fois la nécessité de rémunérer le travail de gestion d'entretien et de réhabilitation de l'espace rural effectué par les agriculteurs et les acteurs du monde rural. En cela, il s'inscrit parfaitement dans le cadre du nouveau pacte que la loi d'orientation doit proposer entre l'agriculture et la Nation.

Son impact se mesure au niveau agricole dans la mesure où il permet de conforter des exploitations et de favoriser l'installation, comme au niveau de l'emploi puisqu'il favorise la création de nombreux emplois permanents, saisonniers ou encore indirects.

Alors que l'avant-projet de loi d'orientation envisage de développer une politique de contractualisation avec les agriculteurs en faveur de la protection de l'environnement dans le cadre des plans de gestion durable, le Conseil économique et social préconise d'étendre cette politique de contractualisation à l'ensemble des entreprises en milieu rural qui ont une fonction positive vis-à-vis de la valorisation et de l'entretien de l'espace.

Le Conseil économique et social souhaite en conséquence que le FGER soit doté d'une ressource permanente mettant en œuvre une véritable solidarité financière entre les zones urbaines et les zones rurales et que ses missions s'inscrivent plus globalement dans une approche conciliant économie et territoires.

#### *Promouvoir une nouvelle stratégie environnementale*

Le Conseil économique et social relève que l'avant-projet de loi reconnaît le rôle environnemental de la mise en valeur de l'espace rural et forestier, à côté des fonctions économique et sociale.

Il semble impératif de définir, comme le fait l'avant-projet de loi pour la forêt, un cadre permettant de garantir le caractère durable de cette gestion par les agriculteurs et les acteurs ruraux, en coopération avec l'ensemble des services publics concernés. Ainsi pourrait être développée une politique de contractualisation avec les agriculteurs, la mieux à même de concilier, à l'échelon local et dans un cadre négocié, les impératifs environnementaux avec les nécessités économiques.

Une telle réforme irait dans le sens des attentes des citoyens par rapport à l'agriculture et à la gestion durable de l'environnement. Elle permettrait de reconnaître et de rémunérer de façon durable les missions environnementales et d'aménagement remplies par l'agriculture.

En les intégrant dans les priorités qui lui sont proposées, et qui seraient préalablement définies en concertation avec les pouvoirs publics, l'agriculteur pourra choisir les missions de son exploitation qu'il souhaite valoriser à travers ce nouveau type de contrat. Il importe à cet effet que des

moyens incitatifs et financiers soient mis en œuvre afin que la majorité des agriculteurs y adhère.

#### *Promouvoir une véritable politique de la forêt*

L'avant-projet de loi consacre un volet important à la compétitivité de la filière « forêt-bois ». Le Conseil économique et social souscrit aux objectifs de la politique forestière, néanmoins il regrette que ceux-ci ne s'inscrivent pas dans un rapprochement avec l'agriculture alors que tout plaide aujourd'hui pour une approche globale et cohérente « Agriculture-forêt ».

Par ailleurs, le Conseil économique et social s'étonne d'un certain nombre de dispositions qui risquent de conduire à la confusion au niveau des intervenants ayant à traiter de la forêt et qui, en même temps, risquent de déresponsabiliser les sylviculteurs.

Il serait également nécessaire de préciser les modalités de la gestion durable que l'avant-projet de loi place au rang des principes fondamentaux. Le Conseil économique et social propose que cette mission soit dévolue au Conseil supérieur de l'espace agricole et forestier.

Enfin, le Conseil économique et social approuve la création du livret d'épargne forêt qui doit être un moyen populaire de financer la gestion de la forêt.

### III. Une économie agricole et rurale à l'écoute des consommateurs

De la production à la consommation en passant par la transformation et la distribution, les différents maillons de la chaîne agro-alimentaire demeurent encore trop éloignés les uns des autres, faisant des exigences de chacun des acteurs de la filière une contrainte pour les autres et rendant aux yeux des consommateurs le système difficile à appréhender et sans grande transparence.

A l'instar de la démarche exemplaire qui a été conduite dans le secteur de la viande et qui mérite d'être poursuivie, il convient de restaurer la confiance dans toutes les filières ainsi que celle des consommateurs par le respect plus strict des normes sur les conditions de production et par une plus grande exigence sur les caractéristiques mêmes des matières premières agricoles. Origine, qualité et transparence forment pour le Conseil économique et social le triptyque sur lequel doit prendre appui désormais la filière agro-alimentaire.

L'avant-projet de loi d'orientation envisage, dans son titre **III**, de promouvoir la politique de qualité alimentaire, tant au niveau des entreprises que des produits, afin de répondre aux attentes croissantes des consommateurs et afin de faire du prestige et de la diversité exceptionnelle des terroirs et des savoir-faire alimentaires du secteur agro-alimentaire français un atout capital dans la compétition internationale. Il préconise pour ce faire de créer un institut national de la qualité visant à rendre plus lisible et à renforcer la politique nationale de qualité et d'aménager la loi du 3 janvier 1994 relative aux reconnaissances officielles de qualité.

... PUISQUE LES VINS SONT ITALIENS, LES FRUITS ESPAGNOLS, LES FROMAGES HOLLANDAIS, LA VIANDE ARGENTINE ET LES CÉRÉALES AMÉRICAINES...

... POURQUOI QUE LES AGRICULTEURS FRANÇAIS Y SE SPÉCIALISERAIENT PAS QUE DANS L'ENVIRONNEMENT ?





Le Conseil économique et social considère que l'orientation affichée dans l'avant-projet de loi nécessite la mise en œuvre de mesures plus ambitieuses sur la politique de qualité qui vont au-delà de la seule qualité sanitaire définie par le projet de loi sur la qualité sanitaire des denrées destinées à l'alimentation, actuellement en discussion au Parlement. Il convient de rendre les filières de production plus transparentes et d'organiser un véritable dialogue avec les consommateurs.

#### *Rendre les filières de production plus transparentes*

- Une identification et une traçabilité des produits privilégiés
- [...]
- Des garanties officielles de qualité plus lisibles et plus cohérentes
- [...]
- Des normes qualitatives et sanitaires des produits alimentaires généralisées

#### *Organiser le dialogue avec les consommateurs*

- [...]
- Assurer l'éthique
- [...]
- Favoriser la transparence
- [...]
- Privilégier l'information
- [...]

### IV - Une formation adaptée et des missions de recherche redéfinies pour relever les nouveaux défis

L'acquisition de compétences professionnelles par la formation initiale et continue, une forte évolution technologique largement mise à la disposition des individus, notamment par des processus collectifs, une large implication des hommes et des femmes, pour porter les projets collectifs et individuels, doivent renforcer la capacité d'adaptation des actifs du secteur agricole et agro-alimentaire face à leur environnement économique et social.

C'est pourquoi la « filière du progrès », qui regroupe l'enseignement, la formation, la recherche et le développement dans le domaine agricole et agro-alimentaire, doit constituer un accompagnement de la politique agricole en relation avec des objectifs fixés par la filière agricole et les pouvoirs publics. Elle doit permettre d'anticiper les évolutions du monde agricole et agro-alimentaire mais également le développement de l'emploi et des activités.

Ses orientations et ses finalités sont à réaffirmer parmi les axes forts de la loi d'orientation afin de donner à toute la filière les moyens de relever de nouveaux défis.

Le Conseil économique et social prend acte de la volonté exprimée dans le titre II de l'avant-projet de loi :

- de confirmer la priorité de l'enseignement technique agricole en faveur des métiers du secteur agricole et agro-alimentaire, sans négliger pour autant les formations dans les secteurs de l'aménagement et des services ;
- de mettre en valeur ce qui fait sa spécificité et son originalité ;
- d'adapter les établissements d'enseignement à leur nouvel environnement ;
- de favoriser la lisibilité et la crédibilité internationale des établissements d'enseignement supérieur agricole et de préciser leur vocation à délivrer les diplômes nationaux du 3<sup>e</sup> cycle ;
- de renforcer les synergies entre l'enseignement technique et l'enseignement supérieur ;
- de souligner la place de la recherche agronomique dans le progrès des connaissances et dans le développement du secteur agro-alimentaire.

Le Conseil économique et social considère cependant que les principaux moyens et instruments permettant de mettre en perspective les objectifs affichés dans l'avant-projet de loi afin d'adapter notamment la formation et mobiliser la recherche et le développement font défaut.

#### *Adapter la formation*

[...]

#### *Mobiliser la recherche et le développement*

## Conclusion

Une loi d'orientation pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt doit exprimer un choix décisif de notre pays en faveur d'une agriculture apte à relever les défis du XXI<sup>e</sup> siècle.

Ce choix doit être source de modernité, de sécurité, d'efficacité et d'équilibre afin de sceller durablement un nouveau contrat avec l'ensemble de la société mais également d'aborder avec sérénité les prochaines négociations européennes et internationales. Construire un modèle fédérateur dans le respect de la diversité sur les

questions agricoles, alimentaires, rurales, environnementales et d'emploi, telle doit être la mission première de cette loi d'orientation.

C'est dans cet esprit que le Conseil économique et social, après avoir entrepris l'examen de l'avant-projet de loi qui lui a été soumis, a apporté sa contribution. Ses propositions veulent éclairer le législateur pour qu'il amène le gouvernement à faire preuve d'une réelle volonté réformatrice .