

AVIS DE L'ACADEMIE D'AGRICULTURE DE FRANCE

sur le

Projet de loi de modernisation agricole

Préambule : pour une loi volontariste et réaliste

Dans les années "soixante" l'agriculture française se trouvait confrontée à d'importants défis, pour certains sources d'inquiétude (orientation à la baisse des prix des produits agricoles, accélération de l'exode rural...), pour d'autres porteurs de promesses encore bien incertaines (ouverture du Marché commun). C'est en réaction à cette situation que fut élaborée et promulguée la loi d'orientation agricole du 5 août 1960. Volontariste, elle assignait des missions précises à l'agriculture nationale ; elle définissait les bases et proposait les moyens de son intégration durable dans ce nouveau contexte. Simultanément, elle traçait des perspectives à long terme pour les producteurs agricoles, dont on sait que l'activité ne saurait s'accommoder d'incertitudes économiques et politiques. Il s'agissait en quelque sorte d'appliquer au secteur agricole les conséquences de la révolution industrielle en cours, de donner plus de moyens (financiers, structurels...) aux agriculteurs, mais aussi de les amener à consentir à des efforts, voire à certains sacrifices (en matière foncière par exemple). Dans l'esprit du législateur, cette loi devait engager l'avenir pour au moins vingt-cinq ans.

Malgré bien des difficultés et de nombreux avatars, cette politique a globalement porté ses fruits : elle a eu un fort impact sur l'agriculture française en la transformant en un secteur moderne et performant, élément essentiel de la compétitivité de notre économie.

Quarante-cinq ans plus tard, nous sommes confrontés à une situation nouvelle et à de nouveaux défis, peut-être encore plus périlleux et plus complexes à relever. Remise en cause des fondements du développement économique, élargissement de l'Europe, mondialisation de l'économie, libéralisation des échanges, globalisation des problèmes planétaires (notamment ceux qui touchent à l'environnement et à la santé), sont autant d'éléments qui réduisent les degrés de liberté des décideurs politiques et économiques et qui opacifient la vision qu'on peut avoir de l'avenir. S'agissant plus précisément du secteur agricole, la marge de manœuvre est d'autant plus réduite que la politique européenne contraint singulièrement la portée des initiatives nationales et qu'il n'est plus possible de jouer sur des "variables d'ajustement" qui eurent leur importance il y a un demi-siècle (la population agricole par exemple).

Face à cette situation, il importe donc que soient tracées de nouvelles perspectives dans un parti pris à la fois volontariste et réaliste. C'est une nécessité pour poser les bases d'un nouveau contrat entre les agriculteurs et la société. C'est une nécessité également pour les producteurs agricoles, afin qu'ils puissent orienter leurs choix d'investissement et de production en connaissance de cause. Ce pourrait donc être la fonction de cette nouvelle loi, qui se doit de délivrer un message fort à nos concitoyens.

Il ne s'agit pas seulement d'apporter des aménagements ou des compléments au dispositif antérieur. L'enjeu aujourd'hui, pour l'essentiel, est de faire découvrir et assimiler à chacun les nouvelles contraintes internes et externes et d'accompagner les évolutions. C'est également de mettre en œuvre des réformes exigeant des efforts des agriculteurs, mais aussi un comportement solidaire de la société. Le nouveau contrat dont il est question est de même nature que son devancier, mais il est d'une tout autre ampleur, car il implique la société dans son ensemble.

Dans les lignes qui suivent on trouvera résumées les réflexions de notre Compagnie. Dans un premier temps, elles se borneront à l'examen des principes généraux qui doivent présider à l'élaboration de la loi. On abordera ainsi successivement :

- les modalités de préparation de la loi,
- les contraintes et tendances lourdes qui limitent le champ du possible,
- quelques orientations souhaitables.

Sur la préparation de la loi

- Une première observation concerne l'intitulé de la loi en projet : à notre sens, il faudrait une loi non pas de modernisation¹, mais une loi d'adaptation, afin de signifier que c'est la société tout entière qui est concernée, tout en précisant bien qu'il s'agit d'une adaptation simultanée et réciproque (société et agriculteurs).

- Seconde observation qui nous semble fondamentale : l'agriculture n'est plus un monde à part. En se modernisant elle s'est intégrée dans la société contemporaine. L'agriculteur moderne est un chef d'entreprise responsable, compétent et bien formé, un citoyen, un consommateur, un contribuable comme les autres. Ces évidences méritent d'être rappelées, afin d'éviter que ne soit donnée à la future loi une tonalité trop sectorielle, voire corporative.

- Il est bien évident que cette loi ne saurait être créée *ex nihilo*. Préparer l'avenir ne dispense pas de tenir compte et de tirer parti de l'expérience du passé. Il ne serait pas inutile de faire le bilan (pour le secteur agricole, mais aussi pour l'ensemble de la société) des dispositifs et des actions générés par les textes précédents (en particulier les lois d'orientation : loi de 1960 évidemment, mais aussi celles de 1962, 1980... et bien sûr 1999). Bien entendu, il est également nécessaire de mettre ce texte en cohérence avec de précédentes dispositions législatives ou réglementaires (la loi d'orientation sur l'énergie par exemple).

- Le secteur agricole est le seul véritable domaine où a été mise en œuvre une authentique politique européenne. Il paraît dès lors capital de dresser au préalable un bilan de la PAC, tout comme de s'interroger sur les conséquences attendues de l'admission de nouveaux pays membres où l'agriculture a évolué selon d'autres modèles, et de la perspective de nouvelles adhésions.

- Pour important que soit le message délivré par cette nouvelle loi, observons toutefois que la tendance à la multiplication dans le temps de ce type d'initiative risque d'en atténuer la portée.

¹ L'agriculture française est déjà modernisée et fort bien équipée et peut-être même trop.

Contraintes et tendances lourdes

Sans prétendre en faire l'inventaire exhaustif, nous résumerons ci-après un certain nombre de contraintes ou de tendances lourdes qui constituent l'arrière-plan de cette loi.

- L'Histoire est faite de continuité, de ruptures et aussi de revirements. Pour autant rien ne laisse présager – sauf crise mondiale violente comme le siècle précédent en a connue² – que la tendance à la mondialisation et à la libéralisation des échanges puisse se renverser, du moins à courte ou moyenne échéance. Il convient donc de ne pas méconnaître les contraintes extérieures résultant du cadre politique et économique dans lequel nous nous situons (Union européenne, Organisation mondiale du Commerce...), ni de sous-estimer la montée en puissance des pays émergents, à la fois concurrents, marchés de débouchés et partenaires pour des développements industriels.

Les instruments dont disposeront les États pour orienter les politiques agricoles seront donc certainement limités. Pour autant celles-ci ne cesseront pas d'être : la politique agricole demeurera un volet indispensable des politiques publiques. Mais si, actuellement, le "plus d'État" ne semble guère envisageable, c'est "l'État autrement" qu'il faut rechercher plutôt que le "moins d'État". Dessaisi de bon nombre de ses pouvoirs régaliens traditionnels, l'État conservera sa prééminence, par exemple dans les questions de santé et d'environnement, domaines qui concernent évidemment l'agriculture.

Effet indirect de la mondialisation des échanges, l'agriculture française n'est pas à l'abri de nouvelles épiphyties, de nouvelles épizooties ou d'invasion de plantes ou d'animaux exotiques susceptibles de générer de graves nuisances.

- Cependant l'instabilité des marchés agricoles est un fait d'expérience, qui les empêche de jouer leur rôle normal de courroie de transmission entre producteurs et consommateurs. L'intervention de l'État se justifie pour corriger ces dysfonctionnements et rétablir les situations qui auraient dû prévaloir en l'absence de telles perturbations. Enfin, les marchés, qui ne s'intéressent par définition qu'aux objets marchands, ne peuvent orienter les choix à effectuer dans les nombreux domaines qui ne font pas l'objet de transactions, tels que l'avenir à long terme des paysages.

- Dans un contexte général de vieillissement de la population et d'augmentation de la proportion des inactifs, le niveau de vie moyen ne peut être amélioré (et même simplement maintenu) qu'au prix d'une croissance fondée sur l'augmentation de la productivité globale de l'ensemble des facteurs de production. Pour être utile et efficace, cette croissance doit être "vertueuse", c'est-à-dire reposer sur une création réelle de biens et de services (services à la personne en particulier) et non pas sur un accroissement artificiel de la valeur ajoutée résultant de la réparation de nuisances (atteintes à l'environnement, production de déchets, par exemple). Sans tomber dans une dérive productiviste, l'agriculture ne peut pas rester à l'écart de cette indispensable quête de l'augmentation de la productivité.

- Contrairement à ce qu'il en était dans les années soixante, on ne peut plus attendre du secteur agricole des transferts aussi importants que ceux dont il avait irrigué l'ensemble de l'économie. Par la baisse relative des prix agricoles, par l'émigration continue des actifs agricoles dans les autres secteurs de l'économie, il y avait alors transféré la plus grande partie de ses gains de productivité et de sa valeur ajoutée.

² Des guerres généralisées, des embargos sur les carburants, des pandémies, des crises locales mettant en jeu la survie de sociétés... constitueraient des obstacles sérieux au développement des échanges.

Corrélativement à la baisse du poids économique de l'agriculture, son poids politique s'amenuise. La prise en considération des revendications du monde paysan ne s'effectuera donc plus dans les formes passées. Le rural n'est plus à dominante agricole, il faut prendre garde qu'à l'avenir le secteur agricole ne pâtisse d'arbitrages qui lui seraient systématiquement défavorables.

- Du fait de la diversité de ses fonctions, l'agriculture a un rôle essentiel à jouer dans l'avenir du territoire national. A cet égard, on relèvera les risques ou inconvénients d'une trop grande spécialisation résultant de la dissociation croissante de l'agriculture et de l'élevage, d'une "céréalisation" trop poussée de l'élevage, du recul des viandes "rouges" (celles des herbivores) au profit des viandes "blanches" (les granivores)...

- Les consommateurs (européens) et, plus généralement, l'ensemble des citoyens, restés passifs aux temps de la première loi d'orientation, interviendront avec plus de vigueur dans les choix et les orientations de la production agricole et alimentaire. Cela pourrait d'ailleurs être à l'origine de certains malentendus, du fait de la rupture culturelle entre producteurs et consommateurs, de moins en moins conscients de l'origine de leur alimentation.

Ces mêmes consommateurs, soutenus par des associations toujours plus vigilantes, exigeront plus que jamais une alimentation saine, variée et aussi peu coûteuse que possible³. L'accent sera alors mis sur la santé, la sécurité, la satisfaction et le service (les quatre S), ainsi que sur la régularité et éventuellement le rêve (les deux R). Ce qui contribuera à renforcer la compétition sur les marchés européens et mondiaux. D'autant plus que l'accumulation de toutes ces exigences a un coût qu'il faudra bien assumer.

A contrario, certains excès (gadgets alimentaires, emballages pléthoriques) susciteront vraisemblablement des réactions de rejet, ne serait-ce qu'en raison de la prise de conscience des difficultés, des nuisances et du coût du traitement des déchets. Peut-être aussi en raison de l'émergence d'une inévitable crise durable de l'énergie.

Dans cette compétition, les firmes agroalimentaires et les entreprises de la distribution alimentaire, le plus souvent transnationales, pourraient occuper une position de plus en plus dominante sur le marché. Peut-être deviendront-elles les principaux acteurs de l'évolution de l'agriculture. Mais rien n'est joué en ce domaine, en raison des nouvelles contraintes qui risquent de s'imposer à la société (pollution, comportements...).

- L'élargissement de l'Europe, mais aussi les profonds changements qui se manifestent à l'échelon planétaire, peuvent conduire à une redistribution des productions agricoles (et aussi des industries alimentaires), voire à une spécialisation par zones géographiques. Il appartiendra aux responsables nationaux d'en fixer les limites compatibles avec les exigences d'un minimum d'indépendance nationale.

- Le progrès technique, toujours sollicité, continuera à générer de nouveaux gains de productivité du travail poussant, entre autres conséquences, à l'agrandissement des structures de production⁴. Aujourd'hui, plus de la moitié des agriculteurs sont associés, sous une forme ou sous une autre : une telle démarche pourrait se généraliser et conduire à rechercher de nouvelles formes, techniques et/ou juridiques, pour l'exercice de l'activité de production agricole. Il importe en tout cas de lever les blocages qui freinent les évolutions de structure.

Parallèlement, du fait de multiples autres usages alternatifs (urbanisme, néo-ruralisme, loisirs sportifs ou autres...), la pression sur le foncier s'accroîtra dans certaines régions, plus particulièrement dans les zones à fortes potentialités agricoles.

³ Il s'agit en fait d'une alimentation conforme à leurs désirs bien plus qu'à leurs simples besoins.

⁴ À noter toutefois que cette tendance n'est pas exclusive : il y a aussi des évolutions vers des systèmes diversifiés sur des structures qui peuvent être limitées.

A contrario, dans certaines régions à faibles potentialités, la déprise agricole s'accélère et la relève des exploitants agricoles s'avère difficile. Les mesures de défense et de protection des agriculteurs de ces territoires ne suffiront pas à les revitaliser. Il faudra ouvrir l'espace rural à tous ceux qui seront en mesure de le mettre en valeur.

En tout état de cause, les collectivités territoriales seront appelées à jouer un rôle croissant. Il faudra prendre garde qu'il n'en résulte pas un accroissement des disparités géographiques ni des distorsions de concurrence.

- Conséquence directe des observations précédentes, le modèle classique de l'exploitation familiale (modèle devenu dominant en France au XX^e siècle) tendra à disparaître. Le nombre d'agriculteurs à temps partiel et de familles tirant l'essentiel de leur revenu d'autres activités ne fera que croître. Ainsi les critères traditionnels d'appréciation du revenu des agriculteurs perdront-ils de leur pertinence.

L'explosion du modèle familial traditionnel, les modifications des rapports des chefs d'exploitation avec le travail et le capital, la mise en œuvre de la réforme de la PAC avec la création d'un droit à paiement unique (DPU) seront à l'origine de nombreux problèmes juridiques notamment dans les relations entre fermiers et propriétaires.

- Dans le contexte actuel de libéralisation du commerce extérieur et d'excédents de la demande solvable de produits agricoles et agroalimentaires, la tendance à la pression sur les prix agricoles va perdurer et vraisemblablement s'accroître ; les aides indirectes comme les aides directes aux producteurs seront de plus en plus contestées.

Dans ce même contexte, la plupart des barrières actuellement existantes risquent de s'effondrer (cas des quotas, du sucre par exemple).

Par ailleurs les concours financiers de l'État à l'agriculture ont atteint leurs limites, tant pour des raisons budgétaires ou de politique internationale (PAC, OMC), qu'en raison des immenses besoins collectifs exprimés dans d'autres domaines (recherche ; intégration des pays de l'Est ; correction des conséquences, aujourd'hui jugées dommageables, de comportements passés, comme les insuffisances en matière de protection de l'environnement, la prise en considération du bien-être animal, etc.).

- Afin de préserver leur revenu, les agriculteurs tenteront d'étendre le champ de leur activité vers l'amont, mais surtout vers l'aval de la filière, soit en incorporant de la valeur ajoutée à leurs produits bruts et en y adjoignant des services annexes (transformation à la ferme, produits élaborés), soit en étendant la gamme de leur production à des produits et des services non alimentaires (agriculture de loisir, horticulture d'ornement), soit encore en sortant du cadre strict de la production agricole (fermes auberges, fermes d'éveil et de démonstration).

Une autre voie, potentiellement prometteuse, pour les productions agricoles peut être recherchée dans la production non alimentaire. C'est par exemple le cas de la "chimie verte", ou celui des bio-carburants. Actuellement l'avenir de ceux-ci paraît incertain. Beaucoup dépendra en fait de l'évolution du marché des carburants fossiles⁵, des progrès de la recherche et de la volonté politique qui se manifesteront, ne serait-ce que pour diminuer l'incertitude sur l'avenir de cette filière, incertitude nuisible à sa montée en puissance.

Une autre stratégie de création de valeur ajoutée est le développement d'une politique de signes de qualité et d'origine, domaine où la France, pendant longtemps pionnière, est remarquablement bien placée. Mais beaucoup dépendra du comportement des consommateurs et de la volonté des pouvoirs publics de défendre cette politique face aux "gendarmes" du marché (notamment la défense de la notion de "produit de terroir").

⁵ Sans aucun doute, le temps de l'énergie bon marché est révolu.

Questions à aborder, orientations à privilégier

L'enjeu de cette loi est de taille : il est de conserver une agriculture et des agriculteurs sur le territoire français. Bien davantage, il est de faire participer notre secteur agricole et alimentaire à la construction de cette économie européenne compétitive, qui constitue un des objectifs stratégiques définis au sommet de Lisbonne en mars 2000.

Dans cette optique, ce qui importe essentiellement c'est de délivrer un message fort et clair aussi bien en direction des agriculteurs que de l'ensemble de la société civile. C'est une condition nécessaire pour que la loi soit comprise et acceptée, pour que puisse se mettre en place un nouveau contrat entre la Nation et son agriculture (ou plus exactement entre la Nation et la société dans sa composante agricole). Le consommateur a besoin d'être assuré et rassuré, de savoir que ses attentes ont été prises en compte et que rien ne lui sera imposé sans qu'il puisse faire valoir son point de vue. L'agriculteur, dont l'activité suppose de lourds investissements, matériels, financiers et intellectuels, et dont les choix productifs ne sont pas immédiatement et indéfiniment adaptables, a besoin d'avoir une vision aussi claire que possible des perspectives qui lui sont ouvertes. Le métier du chercheur nécessite que lui soit assuré un minimum de garantie dans ses orientations et dans les moyens qui lui sont affectés. Le contribuable enfin réclame, avec de plus en plus d'insistance, la plus grande transparence sur la façon dont est employé l'argent public et sur l'efficacité de son utilisation.

C'est dans cette optique que nous insistons sur douze points qui nous semblent essentiels.

1 Protéger, entretenir et adapter le potentiel de production : dans une perspective à moyen ou long terme ce doit être la première préoccupation. Cela passe par la conservation et l'entretien des ressources naturelles et du capital productif, en particulier les sols, la forêt, mais aussi par la préservation, quantitative et qualitative, de la ressource en eau. Cela implique aussi une meilleure connaissance et une meilleure maîtrise des structures (généraliser à toute la France des plans d'affectation des sols, repenser en la simplifiant la politique des structures agricoles). Cela implique enfin la mise en pratique de techniques de production respectueuses de l'environnement, la protection contre la diffusion de produits nocifs ou contre les invasions biologiques (dissémination, accidentelle ou volontaire, de végétaux ou d'animaux potentiellement nuisibles).

2 Développer la filière du progrès (enseignement, recherche, développement), facteur essentiel de la compétitivité dans un contexte de concurrence accrue. Nous insistons sur ce point car la tentation est grande de mesurer l'importance d'une activité à l'aune de son "poids" comptable. Ce ne sont pas les seuls agriculteurs et leurs investissements qui sont à l'origine des gains de productivité en agriculture, c'est l'ensemble de la filière du progrès et des activités d'amont et d'aval qui garantissent cette situation. Si l'on veut la faire perdurer et – ce qui est logique – la faire progresser, c'est à un renforcement de cette filière qu'il faut procéder. De façon en apparence paradoxale, plus le poids relatif de l'agriculture est faible en termes d'actifs agricoles ou de valeur ajoutée, plus il faut y renforcer l'enseignement, la recherche et les services du développement.

3 Préserver et adapter notre modèle de développement agricole. C'est la mise en œuvre de ce modèle institutionnel – fondé notamment sur la cogestion entre la profession et les pouvoirs publics –, qui a permis à notre pays, petit à l'échelle géographique, de devenir un "géant" agricole. Ce modèle, dont on n'a guère tenté d'assurer la promotion extérieure, a néanmoins fasciné et parfois même inspiré certains autres pays (Amérique du Sud par exemple). Il pourrait se diffuser avec profit dans bien d'autres secteurs de l'économie. Tout en

s'adaptant aux exigences du nouveau contexte économique et politique, c'est un atout qu'il nous faut à tout prix préserver.

4 Favoriser l'organisation de la profession agricole. L'efficacité de notre modèle de développement a reposé très largement sur les valeurs traditionnelles de la société paysanne (coopération, entraide, solidarité). Afin de préserver ce potentiel de dynamisation du secteur et de l'aider à évoluer, il faut prendre garde que la banalisation en cours de l'entreprise agricole ne se traduise pas par une perte de ces pratiques et de ce système de valeurs. L'avenir des systèmes mutualistes doit également être pris en considération.

5 Poursuivre la contractualisation. La politique de contractualisation, déjà entreprise, devra être poursuivie et accentuée. En particulier cette loi pourrait être l'occasion d'une révision au fond des relations contractuelles entre l'État, les collectivités territoriales et la profession agricole (diversification des partenaires, révision des procédures, obligation d'organisations interprofessionnelles par filière...) et d'une réflexion sur la création de nouveaux modes d'actions concertées.

6 Mettre l'accent sur l'installation des agriculteurs. Le dynamisme et l'efficacité du secteur agricole dépend beaucoup des conditions de transmission et de création des entreprises agricoles et notamment (mais pas exclusivement) de l'installation des jeunes⁶. On doit faciliter leur formation initiale et continue. Pour une activité nécessitant d'aussi lourds investissements, il faut favoriser leur accès aux moyens de production. Il importe aussi de leur délivrer un message clair sur leurs perspectives d'avenir et donc sur les responsabilités qui seront les leurs.

7 Gérer le risque. À l'encontre de l'exploitation agricole traditionnelle qui affrontait le risque en constituant ses propres réserves, l'agriculteur moderne est obligé de privilégier le court terme, voire pour certaines activités à adopter la déplorable technique des "flux tendus". Les aléas techniques et économiques inhérents à l'activité agricole n'en ont pas pour autant disparu, ce qui met le plus souvent ces agriculteurs dans des situations dommageables et ce qui oblige fréquemment les pouvoirs publics à agir au coup par coup (cas des calamités agricoles par exemple). Il y aurait lieu de réexaminer l'ensemble de ce dispositif et de faire un partage clair entre ce qui est du ressort de l'assurance ou de la prévoyance individuelle et collective, de la mutualisation professionnelle et de la solidarité nationale.

8 Rationaliser le financement de l'agriculture. Pour limiter les conflits et les distorsions économiques, il importe d'en revenir à des règles élémentaires. Ce sont les prix qui doivent rémunérer la production agricole, ce terme étant entendu dans son acception la plus large (ce qui implique la prise en compte des coûts du produit actuel⁷ et de l'entretien de la capacité à produire ultérieurement). Ce sont les subventions qui doivent rémunérer les aménités et autres externalités positives générées par l'activité agricole. D'une façon générale, toute contrainte administrative ayant caractère d'utilité publique doit être prise en charge sur fonds publics. Dans la mesure où la multifonctionnalité de l'agriculture est reconnue, il est normal que l'origine de la rémunération de ces diverses fonctions soit multiple. Mais il est nécessaire de bien séparer les domaines : ainsi la collectivité ne devrait pas avoir à payer pour remédier aux conséquences néfastes de la mise en œuvre de techniques ou de modes de production qui dégraderaient l'appareil de production ou son environnement. C'est au producteur d'assumer pleinement cette responsabilité. On peut concevoir que l'application de ce principe de bon sens ne soit pas aisée, surtout dans le contexte actuel d'une déréglementation accélérée. Mais

⁶ Y compris les jeunes issus d'autres milieux socioprofessionnels.

⁷ Cela comprend la couverture des coûts de production, mais aussi charge de la constitution de réserves de précaution, destinées à remédier aux aléas habituels inhérents à l'activité de production agricole.

c'est une condition essentielle d'efficacité économique, et aussi de transparence et de justice. Cela implique évidemment la définition d'une nouvelle politique agricole commune.

9 Dépoussiérer les institutions et les dispositifs réglementaires. L'accumulation de textes et de structures, jamais remis en question, est un mal typiquement français. Avant de créer de nouvelles commissions, groupes de travail, institutions, textes législatifs et réglementaires, il importerait d'en faire le bilan, d'élaguer tout ce qui est inutile, de renforcer et éventuellement de réorienter les dispositifs ayant fait leurs preuves. En particulier, il ne faudrait pas hésiter à procéder au démantèlement des organismes publics et parapublics qui n'ont plus leur justification et à s'interroger sur les attributions et le fonctionnement de l'appareil administratif du ministère chargé de l'agriculture. Certains aspects de la loi sur le fermage et le métayage pourraient être revus (par exemple création d'un bail d'entreprise dérogatoire à cette loi, création d'un fonds agricole analogue au fonds de commerce...). Parallèlement, il importe d'utiliser les dispositifs du Traité modifié pour harmoniser certaines dispositions fiscales relatives à l'exploitation agricole et à sa transmission. En bref, c'est vers une refonte du Code rural qu'on devra s'orienter.

10 Renforcer la filière agroalimentaire. Les engagements entre agriculteurs et industriels sont nombreux mais variables selon les filières. Ils sont plus efficaces dans les filières de qualité. Toutefois ces accords sont souvent insuffisants pour garantir un niveau de prix couvrant les coûts de production à la ferme. Tout en admettant la nécessité d'une concurrence raisonnable, il faut éviter que les relations entre les agriculteurs et les entreprises de l'agroalimentaire et de la distribution ne deviennent conflictuelles. On devrait davantage réfléchir aux modalités de rencontre, de dialogue et d'action concertée.

11 Faciliter le dialogue avec la société civile. Après des crises comme celle de l'ESB, après les mises en accusation des agriculteurs pour leur usage excessif de pesticides et de fertilisants, après les maladroites accumulées sur le cas des OGM, il faut réconcilier les citoyens avec l'agriculture. C'est aux pouvoirs publics de créer les conditions d'un débat permanent, d'organiser la participation des consommateurs et de leurs organisations – et plus généralement des citoyens –, sur les enjeux et les orientations de cette activité économique. Afin de favoriser le consensus, les autorités assumant la responsabilité des choix doivent assurer l'indépendance ou – à tout le moins – la bonne conduite de l'expertise scientifique.

Il importerait également d'aider à la création de solidarités nouvelles au sein de la société. Ce type de démarche, difficile sans aucun doute, serait grandement facilité si se multipliaient et se généralisaient les pratiques contractuelles (contrats ou prise en considération de quasi-contrats).

12 Développer la coopération internationale. Les producteurs des pays tiers sont souvent des concurrents, mais pas toujours des adversaires. La coopération scientifique, technique et économique doit se mettre en place à l'avantage partagé des différentes parties. Ceci est particulièrement important et vrai pour ce qui concerne les pays africains et notamment les pays du sud du bassin méditerranéen. Il y aurait lieu d'éviter tout clivage entre l'action de coopération technique et les initiatives de nature économique.

Enfin, il faut assurer la cohérence du devenir. Comme nous le notions dans le préambule, la situation est beaucoup plus complexe, plus incertaine, qu'elle ne le fut un demi-siècle plus tôt. En particulier, le secteur agricole est devenu indissociable de l'ensemble des activités économiques, sociales et culturelles nationales ; indissociable également des évolutions conjoncturelles ou structurelles européennes et mondiales. De même, les instruments de

pilotage macroéconomiques ne sont plus aussi maîtrisables que par le passé. Pour autant, la nécessité d'une adaptation est plus que jamais impérieuse. Il importe donc de se donner des instruments de prospective, de guidage et de suivi. Telle pourrait être une des missions conférées au Plan. L'Académie d'Agriculture de France, pour ce qui la concerne, consciente de l'importance des enjeux, est disposée à participer, selon ses compétences, à tout ce qui pourrait être initié en ce sens.

*
* *

En conclusion, si loi il doit y avoir, cette loi, répétons le, doit être à la fois volontariste et réaliste. Il ne s'agit pas de rédiger un texte législatif qui dans quelques années seulement se verrait remplacé par un autre texte aux mêmes prétentions. Elle doit s'intéresser avant tout à l'adaptation du secteur agricole dans sa globalité, c'est-à-dire dans la logique de son évolution historique, ainsi qu'à son insertion totale au sein de la société contemporaine. Et à cet égard, sans bien entendu descendre jusqu'au niveau du détail, elle doit reprendre à son compte, après inventaire et adaptations nécessaires, les grands axes directeurs des lois d'orientation qui l'ont précédé. C'est là un gage de cohérence et de transparence.

En dépit des indicateurs (économiques, démographiques ou autres⁸) qui constatent la régression du secteur agricole, notre conviction est qu'il s'agit d'une fusion réciproque de l'agriculture et de la société. Il n'y a plus de disparité de l'agriculture au sens où on l'entendait par le passé : l'agriculture du XXI^e siècle n'est plus ce monde à part qui nécessitait une considération particulière et des mesures différenciées. Ce que ce secteur a de spécifique – et bien sûr il faut en tenir compte, mais il n'est pas la seule activité à bénéficier de ce privilège – c'est sa familiarité avec le monde du vivant. C'est aussi son indéracinable ancrage dans le territoire. L'agriculture est le lieu où les sciences biologiques deviennent actes.

Rapporteurs :
René Groussard – Pierre Marsal
(novembre 2004)

⁸ Auxquels on pourrait opposer d'ailleurs des indicateurs ayant trait à l'utilisation de l'espace.