RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

NOTES D'IÉNA

INFORMATIONS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

201

NUMÉRO

lundi 9 mai 2005

« PROJET DE LOI D'ORIENTATION AGRICOLE »

(saisine gouvernementale)

RAPPORTEUR :
GAËL GROSMAIRE
AU NOM DE LA SECTION DE L'AGRICULTURE ET DE L'ALIMENTATION
PRÉSIDÉE PAR
ANDRÉ THÉVENOT

Le Premier ministre a soumis, pour avis, au Conseil économique et social, un projet de loi d'orientation agricole qui doit permettre de prolonger les succès enregistrés au cours des cinquante dernières années par l'agriculture française et de répondre à un triple enjeu :

- bâtir une agriculture économiquement forte ;
- répondre aux nouvelles attentes de la société ;
- simplifier les textes et procédures.

Pour répondre à ces enjeux, le projet de loi propose une modernisation du statut de l'exploitation agricole qui doit s'orienter vers une démarche d'entreprise, un renforcement de l'organisation économique, une valorisation de nouveaux débouchés non alimentaires. Il réaffirme l'importance de la sécurité sanitaire et de la qualité des aliments, met l'accent sur les services rendus par l'agriculture en termes d'aménagement du territoire, d'entretien de l'espace et prévoit des mesures pour renforcer les liens entre celle-ci et la préservation de l'environnement.

ASSEMBLEE PLENIERE
DES 10 et 11 mai 2005

Le Conseil économique et social, qui s'est prononcé sur les trente mesures du projet de loi, s'est interrogé sur la portée de cette loi qui s'apparente plus à une loi de modernisation qu'à une loi d'orientation destinée à répondre à la réforme de la PAC, définie en 2003, mais dont l'application ne sera effective qu'en 2006.

■ Publication 01 44 43 60 47
Service de la communication
■ Diffusion 01 44 43 63 30
Service des archives et de la distribution
■ Service de presse 01 44 43 61 25/21
■ ISSN 1767-8188
■ www.ces.fr

En France, comme dans tous les pays industrialisés, l'agriculture n'est plus, de par sa seule fonction productive, un secteur économique prépondérant, ni une composante socio-politique déterminante si l'on s'en tient à la part sans cesse décroissante que les agriculteurs occupent dans la population active et à leur contribution au PIB. A présent, son importance tient avant tout au rôle crucial qu'elle joue en tant que segment amont des filières d'alimentation et en tant que gestionnaire de l'espace rural où elle occupe une place essentielle, non seulement en termes de superficie mais également du point de vue de sa localisation et de son rôle vis-à-vis des autres types d'occupation de l'espace. Le monde agricole dans son ensemble a conscience de cette situation et de « l'effondrement » des références fondatrices de la politique agricole de la deuxième moitié du 20ème siècle sans que pour autant la façon de les remplacer n'apparaisse clairement. L'impression qui se dégage est qu'on se trouve dans une phase de transition aux contours incertains qui désoriente les principaux acteurs de la ruralité en raison du manque de lisibilité qui en découle. L'épuisement de ces références traditionnelles peut être l'occasion d'un renouvellement.

En préambule à l'examen des propositions gouvernementales, le Conseil a souhaité formuler des observations préliminaires, qui suggèrent des orientations pour l'agriculture française en vue de lui donner un nouvel élan.

Pour que l'agriculture reste un secteur d'activité de tout premier plan, le Conseil économique et social considère qu'un certain nombre de défis sont à relever :

• Réussir le renouvellement des générations

A l'horizon 2020, 250 000 exploitants agricoles devraient partir à la retraite, de même que plus de 200 000 salariés des différentes organisations professionnelles agricoles.

Parler d'avenir, c'est d'abord réussir le renouvellement des générations en agriculture, c'est l'enjeu principal des prochaines années compte tenu de ces départs massifs à la retraite. Cela passe par une politique dynamique de transmission et par l'adoption de nouvelles pistes pour s'installer.

• Vivre de l'acte de production

La loi d'orientation doit créer les conditions favorables à la formation de revenus qui rémunèrent le fruit du travail. Pour être durable, l'agriculture doit être économiquement viable. Si certaines composantes du revenu, tels que les prix à la production, sont difficilement maîtrisables, les exploitations agricoles doivent cependant être porteuses de valeur ajoutée grâce à l'organisation collective, notamment de filière, et à des aménagements fiscaux ou sociaux.

La régulation économique au sein des filières de production est indispensable. Le projet de loi ne met pas suffisamment l'accent sur les relations entre production agricole, transformation et vente au consommateur. Les interprofessions ne peuvent se cantonner au secteur de la communication ou de la promotion des produits. Il s'agit également de renforcer l'organisation des producteurs et de les inciter à améliorer la commercialisation de leurs productions via des plateformes de vente, par exemple.

La coopération est un acteur majeur et spécifique de cette organisation économique. Les coopératives sont au service de leurs adhérents, sur un territoire donné, pour leur permettre la meilleure valorisation possible de leurs activités. Elles sont aussi des acteurs économiques qui doivent conserver ou renforcer leur compétitivité et leur réactivité face aux marchés. Une réflexion sur la commercialisation et sur la contractualisation des productions doit être engagée.

La valorisation des débouchés non alimentaires peut constituer un créneau porteur de diversification du revenu agricole, sans remettre en cause notre souveraineté alimentaire, et être créateur d'emplois.

Enfin, eu égard au recul des régulations publiques en agriculture et à la montée en puissance des risques climatiques, sanitaires et économiques, il s'agit de créer ou de renforcer de nouveaux outils de gestion des risques à disposition des acteurs économiques.

Par ailleurs, le Conseil économique et social considère qu'un allègement des charges peut être utile dans certaines situations. Il ne saurait être suffisant pour permettre la viabilité du modèle économique susceptible d'apporter la parité de revenu aux agriculteurs et de préserver le visage d'une agriculture française diversifiée et répartie sur tout le territoire.

• Adapter les notions d'exploitation et d'exploitant

Parler de l'agriculture de demain conduit à adapter les notions d'exploitant et d'exploitation agricole au contexte actuel pour de meilleures conditions de vie et de travail.

L'exploitation agricole est, aujourd'hui, diversifiée dans ses statuts ; mais qu'elle soit individuelle, sociétaire, issue d'un modèle familial ou employeur de main-d'œuvre agricole, elle n'en demeure pas moins une entité économique qui doit rester pérenne et transmissible.

La loi d'orientation agricole doit permettre le développement d'instruments facilitant la constitution de ces unités économiques au moyen de mesures fiscales et sociales, d'aide à la transmission tout comme prévoir la mise en place d'un fonds agricole. Mais lutter contre le démantèlement des exploitations au moment de la transmission ne doit pas signifier leur renchérissement, sinon l'objectif de départ serait dévoyé. La mise en place du fonds agricole doit donc être expertisée et se faire sous certaines conditions dont la cessibilité du bail en particulier. Par ailleurs, peut-on encore ignorer aujourd'hui les pluriactifs qui participent, de près ou de loin, à la réussite de la « *ferme France* » ? Une véritable discussion sur leur statut doit être engagée, sur la place à leur accorder en tant qu'acteur économique (droits aux aides ?) et leurs devoirs (engagements collectifs ?). De même, leurs droits sociaux agricoles devraient être reconnus eu égard aux cotisations agricoles versées.

• Promouvoir l'emploi salarié

Il s'agit également de favoriser la promotion des différents métiers de l'agriculture. L'effectif de salariés permanents est en progression alors qu'il avait été en forte baisse au moment de l'essor de la mécanisation en agriculture. Les salariés agricoles, qu'ils soient permanents, issus des services de remplacement, ou saisonniers, doivent trouver des perspectives d'avenir et d'emploi intéressantes dans le cadre de l'amélioration des conditions de vie et de travail de chacun.

• Maintenir une agriculture forte au sein d'un tissu rural dynamique

L'agriculture et le monde rural sont intimement liés par leur développement respectif. Au-delà de sa fonction première qui est de nourrir les hommes, l'agriculture assure des fonctions variées en matière d'aménagement du territoire, d'environnement, de services, d'entretien des paysages, au bénéfice de l'ensemble de la société. Ces missions ne pourront perdurer que si le budget du développement rural (second pilier de la PAC) est significativement renforcé et si la France se donne les moyens, via le co-financement, pour y avoir accès.

Chaque année, en France, l'extension urbaine consomme environ 55 000 ha de terres agricoles. La terre disponible est aujourd'hui convoitée par tous. Comme vient de le rappeler le Conseil économique et social, dans son avis d'avril 2005 sur « *La maîtrise foncière : clé du développement rural* », une politique de protection durable des espaces agricoles doit être engagée. Le foncier est une déterminante vitale de la constitution d'exploitations agricoles viables et donc de l'installation en agriculture. Ce n'est, par ailleurs, pas un assouplissement du contrôle des structures qui pourra éviter les surenchères sur le foncier.

Le Conseil économique et social souhaite que la loi d'orientation aborde clairement les problématiques liées au foncier et au rôle des outils de régulation de la politique foncière que sont, notamment, les SAFER au sein de l'espace rural.

• Prendre en compte les attentes du consommateur et de la société

Parler d'agriculture pour l'avenir, c'est s'intéresser *in fine* aux attentes du consommateur et du citoyen. Sécurité sanitaire, traçabilité, qualité des aliments sont les revendications légitimes du consommateur auxquelles doivent répondre la simplification et l'amélioration de la lisibilité des signes de qualité et d'origine, l'encouragement apporté à l'agriculture biologique. Protection de l'environnement, aménagement des territoires, maintien des paysages, découverte de l'importance des productions non alimentaires et de la biomasse pour réduire notre dépendance énergétique et pour contribuer à la réduction de l'émission des gaz à effet de serre, sont celles des citoyens. Les agriculteurs ont une responsabilité étendue et partagée concernant l'ensemble de ces enjeux.

Si l'exigence de la beauté du paysage et du cadre de vie demeure et s'accroît, y compris pour l'attractivité touristique aux dimensions économiques certaines, cette activité paysanne, indirectement marchande, doit être mieux reconnue et trouver rémunération en tant que telle par des voies et moyens à inventer.

• Avoir de vraies ambitions en matière de formation, d'innovation, de recherche et de développement

A l'instar de toute activité productive, l'activité agricole incorpore sans cesse davantage « *d'intelligence* » et de technologie, à tous les stades de la filière en misant de façon croissante sur les investissements immatériels pour son développement.

Si la France veut continuer à avoir une agriculture économiquement et technologiquement forte, privilégiant la valeur ajoutée, valorisant sa diversité, ses terroirs et ses savoir-faire, intégrée à ses territoires et à son environnement, innovante, elle doit avoir des ambitions en matière de recherche fondamentale et appliquée, d'innovation, de développement agricole et de formation. Pour cela, il est important que les budgets de l'INRA, du CIRAD et des instituts techniques soient en harmonie avec les engagements de Lisbonne.

Le Conseil économique et social souhaite que l'appareil de recherche et de développement, ainsi que la formation élargissent leur champ de compétence aux sujets environnementaux et territoriaux liés à l'activité agricole.

Des établissements d'enseignement agricoles performants doivent également contribuer à promouvoir le métier d'agriculteur, l'esprit d'entreprendre et la capacité de s'adapter.

• Recentrer l'agriculture sur le cœur de son activité

Si la simplification administrative et institutionnelle est à rechercher, afin de recentrer l'agriculture sur le cœur de son activité, comme l'a souligné le ministre de l'agriculture devant la section, pour le Conseil économique et social, elle ne doit intervenir qu'après analyse globale des missions et des moyens.

C'est ainsi que le contrôle des structures mérite une attention particulière si l'on ne veut pas aggraver la baisse du nombre d'installations en agriculture.

Le Conseil économique et social s'interroge sur la modernisation de l'organisation de la gestion des populations animales, la préservation de la diversité des ressources zoogénétiques, sur la garantie aux éleveurs d'un accès satisfaisant, sur tout le territoire en quantité comme en qualité, aux services intervenants dans l'amélioration génétique du cheptel. Il propose que le dispositif français de sélection animale serve de modèle au niveau européen.

Le Conseil économique et social regrette, par ailleurs, qu'une plus grande réflexion sur le paysage agricole institutionnel (organisations professionnelles agricoles, offices, établissements publics) n'ait pas été menée pour recentrer ces institutions ou organisations professionnelles agricoles sur les missions qui leur ont été dévolues, dans le but d'éviter des concurrences désastreuses entre organisations. Le nouveau mode de gestion et de contrôle des aides à l'agriculture ainsi que la restructuration des offices agricoles vont concerner de nombreux emplois qu'il s'agit d'intégrer dans cette réflexion.

* *
*

Ces défis s'inscrivent dans un contexte international et européen en pleine mutation.

Intégrée avec succès à l'Union européenne, dont elle a été l'un des moteurs, l'agriculture française est aujourd'hui déstabilisée au sein même de l'Europe qui est à l'origine de son développement. Elle manque de repères.

Cependant, pour le Conseil économique et social, de nombreux leviers d'action existent encore, tant au niveau de l'agriculture française et de son organisation que de celui de l'agro-alimentaire, pour orienter les changements de ces secteurs en fonction de ce contexte européen et international. La loi d'orientation doit aussi encourager la création de valeur ajoutée au sein des filières ainsi qu'une répartition plus équitable de celle-ci, fondée sur de nouvelles relations entre producteurs, industriels de l'agro-alimentaire et distributeurs.

Sans aller jusqu'à dire que l'Agriculture et le devenir de la campagne sont des affaires d'Etat, on ne saurait accepter qu'ils ne restent pas des affaires de l'Etat.

201

NUMÉRO

« PROJET D'ORIENTATION AGRICOLE » - (saisine gouvernementale)

RAPPORTEUR : M. GAËL GROSMAIRE

Assemblée plénière des 10 et 11 mai 2005

GAËL GROSMAIRE

Né le 5 avril 1970 à Strasbourg

Exploitant agricole dans l'Aube

Membre de la section de l'agriculture et de l'alimentation du Conseil économique et social

Membre du groupe de l'agriculture au Conseil économique et social

Vice-Président de la chambre d'agriculture de l'Aube

Vice-Président des "Jeunes Agriculteurs"

Propositions sur les principales mesures du projet de loi d'orientation. Pour le Conseil économique et social :

- la promotion des formes sociétaires pour favoriser la pérennité de l'entité économique qu'est l'exploitation agricole doit permettre d'allier efficacité et améliorations des conditions de vie et de travail ;
- la création du fonds agricole, approuvée par le CES, a vocation à faire de l'exploitation agricole une unité pérenne et viable sur le plan économique. Sa cessibilité, hors cadre familial, est également approuvée par le Conseil. Ce nouveau bail cessible doit être intégré dans le statut des baux ruraux ;
- l'articulation entre fonds agricole, cessibilité du bail et contrôle des structures doit être recherchée afin d'éviter tout démantèlement de la réglementation sur les structures ;
- la transmission progressive des exploitations par le biais du plan crédit transmission est considérée comme une mesure innovante visant à rendre accessible, en termes financiers, cette transmission ;
- la facilitation de l'accès au service de remplacement par un crédit d'impôt s'inscrit dans la recherche d'une meilleure attractivité du métier d'agriculteur ;
- une étude sur les répercussions de la suppression de la taxe foncière sur les propriétés non bâties doit être menée avant toute décision, comme l'a recommandé le Conseil dans son précédent avis sur *« La maîtrise foncière : clé du développement rural »* ;
- la réduction à 5,5% du taux de TVA sur les livraisons de bois de chauffage à usage non domestique et sur la distribution de chaleur produite à partir de la biomasse est une mesure d'équité qui favorisera le développement de cette filière ;
- la participation des activités agricoles et forestières aux mécanismes de marchés pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre constituera, pour le CES, une incitation supplémentaire au développement des débouchés non alimentaires (bio-carburants, bio-matériaux, chimie verte) et à une meilleure gestion de la forêt. La contribution environnementale positive de l'agriculture et de la forêt mérite d'être citée explicitement en tête du Code rural, comme le prévoit la loi ;
- les interprofessions et les organisations de producteurs doivent voir leur rôle renforcé. Le Conseil économique et social soutient la proposition visant à conditionner la reconnaissance d'organisations de producteurs aux seules formes juridiques permettant le transfert de propriété et une efficacité commerciale. Il réaffirme la nécessité de maintenir le rôle des offices agricoles dans les missions d'accompagnement technique et économique des filières ;
- le relèvement du plafond conjoint de la dotation pour investissements et de la dotation pour aléas est approuvé. Le Conseil propose de porter ce plafond à 30 000 € pour les producteurs qui s'engageraient à contractualiser au moins 50 % de leur production ;
- l'importance du principe de séparation entre l'évaluation et la gestion du risque dans le secteur phytosanitaire est soulignée par le Conseil économique et social qui conteste, en revanche, le bien fondé de la décision consistant à confier à l'AFSSA le soin de délivrer l'autorisation de mise sur le marché des intrants pour le végétal ;
- la modernisation du dispositif des signes de qualité comme la création de l'Institut national de l'origine et de la qualité sont approuvées ;
- le Conseil économique et social souhaite que le Centre national d'aménagement des structures agricoles (CNASEA) conserve son rôle pour la gestion des aides en lien avec le second pilier de la PAC ;
- les organismes de recherche, de développement et de formation agricole doivent s'attacher à mieux appréhender les enjeux liés au développement durable. Leurs budgets doivent être en harmonie avec les engagements de Lisbonne ;
- les adaptations à apporter dans les DOM au statut du fermage et à l'évolution du colonat partiaire sont approuvées.