



PROJET DE LOI  
DE MODERNISATION AGRICOLE

# Agriculture, Territoires et Société

Cadre de réflexion  
proposé par la commission nationale  
d'orientation pour le débat en région



# Préambule : une loi de modernisation agricole : quels enjeux, quelle ambition ?

## Des évolutions qui rendent nécessaires de refonder notre politique agricole nationale

L'agriculture française a connu des évolutions importantes, tant internes qu'externes, de plusieurs natures : évolutions liées au progrès technique, évolution socio-économique du monde agricole, modifications des règles communautaires et internationales de régulation des marchés et de soutien des productions, apparition de nouvelles attentes de la société.

Parmi ces évolutions, la réforme de la PAC issue de l'accord de Luxembourg de juin 2003 constitue une étape qui cristallise les interrogations de l'ensemble du monde agricole et plus largement de nos concitoyens.

Dans ce contexte, tout en s'inscrivant dans les dynamiques européennes, il est nécessaire de redéfinir la place de l'agriculture dans la société française en lui redonnant une ambition, des perspectives et une légitimité renouvelée.

## Une triple ambition

D'ores et déjà, trois grandes ambitions doivent servir de lignes directrices pour la préparation de ce projet de loi :

- en matière économique, renforcer la compétitivité de notre agriculture et de notre industrie agroalimentaire, en les aidant à s'adapter au nouveau contexte communautaire et international,
- en matière sociale, tendre vers une parité des conditions de vie et de travail avec les autres secteurs de l'économie,
- en matière environnementale et alimentaire, mettre en phase l'agriculture avec les attentes de la société sans pour autant engendrer de distorsions de concurrence dans l'Union européenne.

## Une réflexion autour de cinq volets

- Volet 1 : Les nouvelles règles d'organisation économique, de gestion des marchés et des risques et les nouvelles relations commerciales entre les partenaires de la filière ;
- Volet 2 : L'adaptation de la notion d'exploitant et d'exploitation agricole au contexte actuel pour de meilleures conditions de vie et de travail ;
- Volet 3 : La refonte des régimes d'accès au foncier ;
- Volet 4 : Des relations institutionnelles renouvelées ;
- Volet 5 : Une vision de l'agriculture partagée par la société.

## Quatre questions transversales

- Quel pourrait être un nouvel équilibre entre les règles spécifiques à l'activité agricole et celles communes aux autres secteurs d'activité ?
- Comment adapter le « modèle » d'exploitation promu par les lois fondatrices des années 60 à la diversité croissante des formes d'agriculture et des structures d'exploitations ?
- Comment prendre en compte les différenciations régionales de l'agriculture et la participation croissante des collectivités territoriales à son développement et à la gestion des territoires ?
- Comment simplifier les règles applicables à l'agriculture ?

# 1 - Les nouvelles règles d'organisation économique de gestion des marchés et des crises et les nouvelles relations commerciales entre partenaires de la filière

## 1.1. Une situation nouvelle

### ● Le contexte international et européen

La libéralisation croissante des échanges mondiaux de produits agricoles et agroalimentaires a pour conséquences une augmentation de la concurrence entre pays ainsi qu'une diminution des soutiens publics qui affectent la concurrence internationale.

La création d'un espace économique européen élargi dans le cadre d'un processus inachevé d'adhésion de nouveaux Etats membres entraîne une augmentation du potentiel de production de l'Union européenne et un accroissement de la demande domestique européenne.

Au niveau européen, on note à long terme des incertitudes au niveau du budget global (au delà du budget agricole) et de sa répartition entre secteurs et domaines d'intervention. Depuis 1992, la tendance est à la réduction des mécanismes antérieurs de régulation des marchés, remplacés par des aides directes découplées avec une prise en compte croissante de critères liés à la protection de l'environnement, à la sécurité sanitaire et à la qualité des produits, ainsi qu'au bien-être animal.

Au niveau mondial et européen, les normes et les réglementations acquièrent une importance croissante dans tous les domaines (environnement, sécurité sanitaire, indications d'origine et des spécificités des produits, normes sociales, considérations éthiques). Enfin, de graves déséquilibres alimentaires persistent à l'échelle de la planète.

### ● Les évolutions tendancielle aux quelles sont confrontés l'agriculture et l'agroalimentaire français

L'autosuffisance alimentaire n'est plus, d'une manière générale, une préoccupation majeure en France. La part de l'alimentation dans le budget des ménages a fortement diminué depuis les années 60. Ce n'est plus aujourd'hui que le troisième poste de dépenses après le logement et les transports.

#### > Au niveau des consommateurs

Ceux-ci portent une attention croissante aux questions de sécurité sanitaire des aliments. On assiste à une montée en puissance, récente mais forte, de la problématique relative aux relations entre l'alimentation, la nutrition et la santé.

Les consommateurs restent néanmoins toujours à la recherche des meilleurs rapports qualité/prix avec deux conséquences principales, par certains aspects opposées : d'une part une concurrence accrue sur les marchés mondiaux, européens et français, d'autre part la recherche de signes identitaires des produits portant sur la qualité, la provenance ou les conditions de production.

#### > Au niveau de l'amont et de l'aval des exploitations agricoles françaises

On constate une concentration croissante de l'amont (agrofour-nitures) et de l'aval (transformation et distribution).

Néanmoins, peu de leaders français émergent au plan mondial, sauf au niveau de la distribution.

Au mieux, la part de marché des produits français sur les marchés européens et mondiaux stagne.

L'innovation dans les entreprises agroalimentaires s'est ralentie ; inversement la recherche en sciences du vivant peut entraîner des conséquences extrêmement rapides sur le produit final proposé au consommateur, et considérées par lui comme majeures. Enfin, le dispositif français de recherche, d'enseignement et de développement manque de liens avec les acteurs économiques et sociaux.

#### > Au niveau des agriculteurs

La concentration et la spécialisation des exploitations agricoles va de pair avec la diminution de leur nombre.

Une part croissante du revenu des agriculteurs est assurée par les aides directes, avec de fortes hétérogénéités selon les productions.

Les agriculteurs deviennent de plus en plus conscients de la nécessaire prise en compte des marchés, des demandes des consommateurs et des nouvelles attentes de nos concitoyens en matière, notamment, de protection de l'environnement, d'occupation du territoire, de sécurité et de santé publiques.

## 1.2. Des questions pour le débat

### ● Comment améliorer le revenu des producteurs agricoles ?

**Q.1** - Que proposez-vous pour accroître la valorisation des produits : circuits courts, engagements dans des démarches qualité ? Pour réduire les coûts de production : mutualisation du travail ou du capital ?

**Q.2** - Quels sont les nouveaux débouchés tels que biens non alimentaires ou services qu'il conviendrait de favoriser et de développer de façon à accroître le potentiel de valorisation du travail de l'agriculteur ? Comment les faire émerger ? Quelles actions attendre de la recherche, du développement et des pouvoirs publics ?

**Q.3** - Une part croissante du revenu des agriculteurs est aujourd'hui assurée par les aides directes avec néanmoins de fortes disparités. Pensez-vous que ce soit souhaitable ? durable ?

**Q.4** - Parmi les biens « non marchands » que produisent les agriculteurs, quels sont ceux qui, selon vous, relèvent de la sphère privée et ceux qui relèvent de la sphère publique ? Quels sont ceux qui nécessiteraient un soutien public, et sous quelle forme pour leur fourniture aux niveaux désirés par la société ?

**Q.5** - Que proposez vous pour construire et financer le dispositif français de recherche et faire évoluer le dispositif d'enseignement et de développement de façon à accompagner les mutations de l'agriculture et de l'agroalimentaire français ? Comment faire en sorte que les acteurs œuvrant sur le territoire puissent capter les bénéfices de la recherche qu'ils financent ?

• **Comment améliorer l'organisation de la production et des filières et assurer une meilleure efficacité des marchés et une répartition acceptée de la valeur entre les différents acteurs concernés ?**

**Q.6** - A partir de quelques exemples parmi les organisations économiques existantes - les organisations de producteurs, les organisations de filières (interprofessions) et les organisations à vocation territoriale (comités de bassin, syndicats AOC) - quelles sont les missions poursuivies ? Le fonctionnement actuel est-il adapté à ces missions ? celles qui fonctionnent correctement ? quelles ont celles qui devraient être réformées ou supprimées ? Certaines missions sont-elles ignorées ? De nouveaux acteurs doivent-ils être pris en compte ?

**Q.7** - Comment mieux organiser les marchés, notamment les modes de fixation des prix, pour donner plus de visibilité aux différents acteurs concernés ?

*Dans ce cadre, est-il souhaitable de développer la contractualisation des relations entre acteurs et si oui, sous quelles conditions et modalités ? Quels sont les rôles que peuvent jouer les interprofessions, les offices et l'Etat (sans nécessairement réduire ces structures à leur forme actuelle) ?*

• Comment et à quel niveau doivent être pris en compte les risques, l'incertain, les crises inhérents à l'agriculture ?

*On structurera la réflexion en distinguant trois niveaux de risque : Un risque de niveau faible que l'on pourrait gérer via des outils fiscaux tels que la déduction fiscale pour aléas (DPA) ou la déduction pour investissement (DPI).*

**Q.8** - Pensez-vous que la fiscalité soit adaptée pour faire face aux risques de niveau faible ? Si oui, pensez-vous que les deux instruments de la DPA et de la DPI, éventuellement aménagés, sont suffisants ? Si non, quels autres outils conviendrait-il de mettre en place ?

*Un risque de niveau élevé (comme la crise de l'ESB) pour lequel la préconisation d'intervention est la solidarité nationale ou supranationale.*

*Un niveau de risque moyen qui aujourd'hui est pris en compte essentiellement via le fonds de calamités, outil qui montre des limites.*

**Q.9** - Le dispositif d'assurance - récolte doit-il présenter un caractère obligatoire ou facultatif ?

**Q.10** - Doit-on prendre en compte les risques autres que climatiques ? Si oui, lesquels (risques économiques, notamment risques de prix ; risques environnementaux, sanitaires) et à l'aide de quels instruments notamment en termes de partage de la prise en compte entre le secteur privé et le secteur public ? Faut-il imaginer par exemple une assurance revenu ?



## 2 - L'adaptation de la notion d'exploitant et d'exploitation agricole au contexte actuel pour de meilleures conditions de vie et de travail

### 2.1. Une nouvelle situation

- **Une diversification des formes d'agriculture qui remet en cause le modèle d'exploitation agricole**

L'exploitation familiale, thème mobilisateur autrefois largement partagé, n'est plus aujourd'hui le seul modèle du fait de l'évolution de l'organisation des familles, de l'expansion de la pluri-activité, du développement des formes sociétaires et, plus généralement, de la diversité de plus en plus affirmée des exploitations.

Un tel modèle unique—l'exploitation familiale—ne semble plus adapté à la diversité des situations, diversité qui répond aux initiatives des exploitants, à la pluralité des contextes environnementaux, à la multiplicité des fonctions de l'agriculture, aux attentes actuelles de la société. Cette diversité est appelée à se développer. Elle apparaît aujourd'hui à la fois légitime et insuffisamment accompagnée ; pour la valoriser, plus d'ouverture, de souplesse, de capacité d'adaptation et d'invention seraient nécessaires. Par ailleurs, les parcours professionnels des agriculteurs sont beaucoup plus variés aujourd'hui.

Par ailleurs, une approche qui ne distingue pas entre famille, patrimoine et exploitation, était admise comme allant de soi jusqu'à un passé récent ; elle fait place aujourd'hui à un souhait d'indépendance et d'autonomie des personnes comme des entreprises, notamment dans la perspective de pouvoir adapter et transmettre l'exploitation comme entité économique autonome.

- **Une évolution des attentes de la société vis à vis de l'agriculture qui représente un vrai défi pour le métier de « producteur agricole ».**

Les attentes de la société à l'égard de l'agriculture se transforment elles aussi ; l'auto-provisionnement du pays étant largement assuré, la place de la France comme puissance exportatrice étant établie, le débat se reporte aujourd'hui sur la notion de qualité qu'il faut définir, reconnaître et contrôler. La prise en compte de l'environnement, longtemps passée sous silence, devient maintenant centrale sous l'effet de la dégradation des ressources naturelles, des pollutions, des risques climatiques. Les crises sanitaires récentes achèvent d'inquiéter l'opinion en la rendant plus exigeante. La fonction de l'exploitation, du « producteur » agricole, n'est plus seulement de produire des biens agricoles de masse ; on a pu évoquer la notion d'« entrepreneur paysan ».

- **Une tendance à la banalisation de l'économie agricole**

L'internationalisation des agricultures française et européenne en modifie profondément les conditions de fonctionnement. Les protections et soutiens sont systématiquement dénoncés et réduits, l'ouverture du marché européen est réclamée. Même si ces évolutions sont partiellement compensées, il en résulte une accentuation de la concurrence, un développement des incertitudes sur le fonctionnement des marchés et la formation des prix, qui font perdre à l'économie agricole ses caractéristiques particulières.

- **La perception d'un écart qui se creuse à nouveau en matière de conditions de vie et de travail avec les autres secteurs d'activité**

Les conditions de travail (horaires, astreintes, dureté du travail, niveau de revenu) et, plus généralement, les conditions de vie sociale à la campagne sont fortement ressenties par le monde agricole comme étant en décalage profond avec celles des autres secteurs d'activité. Elles inquiètent souvent les jeunes qui se comparent tout naturellement aux jeunes de leur génération, vivant dans d'autres milieux ; cette différence remet en cause l'attractivité non seulement du métier d'agriculteur, mais plus généralement de tous les métiers de l'agriculture, en particulier les métiers des salariés de la production.

### 2.2. Des questions pour le débat

- **Quel(s) « modèle(s) » d'exploitation agricole, quelles références peut-on se donner aujourd'hui pour prendre en compte l'évolution des missions dévolues à l'agriculture et la diversification des formes d'exploitations ?**

**Q.11** - Quel est aujourd'hui le « cœur du métier » de l'agriculture ? de l'exploitation agricole ?

*L'exploitation agricole peut-elle se contenter de s'orienter soit vers une production standardisée soit vers la création de valeurs ajoutées nouvelles, d'activités et d'emplois ? Quelles conséquences en tirez-vous pour l'identité des agriculteurs aujourd'hui ?*

**Q.12** - Face à la diversité des formes d'organisation en agriculture, à l'élargissement du champ de l'activité agricole, au renouvellement des attentes à l'égard de l'agriculture, faut-il se donner des références et des principes pour pouvoir à la fois refonder l'identité et la spécificité de l'agriculture et reconnaître et accompagner cette diversité ?

*Quelles limites doit-on mettre à cette diversité pour éviter de laisser se développer des formes que l'on pourrait juger indésirables : pauvreté, surendettement, dégradations graves de l'environnement, gigantisme, marginalisation territoriale ?*

- **Le statut juridique et le fonctionnement économique de l'exploitation sont-ils adaptés aux conditions actuelles de production ?**

**Q.13** - Faut-il se satisfaire des statuts de sociétés existant actuellement ou aller plus loin dans la reconnaissance d'une entreprise agricole plus indépendante des personnes permettant la pluri-activité et la diversification et facilitant la transmission, la collecte de capitaux, la gestion des risques, le développement économique de l'entreprise ?

**Q.14** - Quel serait l'intérêt de la création d'un « fonds agricole », à l'image du fonds de commerce ou du fonds artisanal ?

*En quoi cela pourrait-il favoriser la reconnaissance de l'entreprise comme entité autonome et ainsi permettre la mobilisation des capitaux, la reconnaissance, la vente ou le nantissement et la commercialisation d'actifs incorporels tels que marques, baux, droits à produire, clientèle ? Quels en seraient les risques et les conséquences ?*

**Q.15** - En quoi les régimes sociaux, fiscaux ou sociétaux actuels handicapent-ils des évolutions vers la pluriactivité et la diversification ? Dans quel sens vous paraissent-ils devoir être adaptés ?

**Q.16** - Comment reconnaître au sein de l'exploitation les fonctions et missions non marchandes de l'agriculture ? Comment les valoriser ?

**• Comment améliorer l'attractivité des métiers de l'agriculture, en particulier par les conditions de travail**

**Q.17** - Quelles suggestions pouvez-vous faire pour améliorer les conditions de travail en agriculture : organisation sociétaire, diversification des activités permettant de réunir des collectifs plus nombreux, formation, groupement d'employeurs, organisation de services d'appui ?

**Q.18** - Comment améliorer la reconnaissance et la situation du salariat : formation, réduction de la précarité, intéressement, logement en milieu rural ? Comment organiser et développer la création d'emplois salariés dans les services d'appui aux exploitations à travers les entreprises de travaux, les services de remplacement, la création de forces de vente ou la mise à disposition d'expertises diverses ?

**Q.19** - Comment peut-on proposer aux agriculteurs, aux salariés agricoles une formation « tout au long de la vie » qui permette d'accompagner les mobilités en cours de vie avec les nouvelles compétences nécessaires : commercialisation, environnement et, plus généralement, connaissance du contexte économique, social et politique ou encore la formation à l'initiative, à la gestion du changement, à la décision ?

## 3 - La refonte des régimes d'accès au foncier

### 3.1. Une nouvelle situation

Le foncier demeure le principal facteur de production de l'activité agricole. Son statut est à la fois celui d'un bien privé support de la production agricole et celui d'un bien support d'attentes collectives de la société. Il a aussi un caractère spéculatif.

La politique foncière agricole menée jusqu'à maintenant en France a été essentiellement concentrée sur le foncier comme facteur de production. Elle a porté sur trois registres : l'organisation des rapports entre propriétaires et exploitants, à travers le statut du fermage ; la régulation du droit d'exploiter le foncier entre les agriculteurs, à travers le contrôle des structures ; l'intervention sur le marché foncier, à travers l'action des SAFER. A ceci s'ajoutent les interactions entre ces outils et ceux liés aux politiques d'urbanisme.

L'objectif général commun à ces différentes interventions a été de favoriser la modernisation des exploitations agricoles tout en conservant leur caractère familial d'entreprise de taille moyenne. Dans quelle mesure cet objectif et les dispositifs mis en place sont-ils toujours d'actualité et en mesure de répondre, sur les aspects liés au foncier, aux changements et nouveaux enjeux de l'agriculture française ?

#### Quatre facteurs de changement à prendre en compte concernant le foncier

##### • La montée en puissance des attentes collectives sur le foncier agricole

Mesures agro-environnementales, écoconditionnalité, services environnementaux, multifonctionnalité de l'agriculture font désormais et vont faire de plus en plus partie du quotidien de l'agriculteur. Dans leur usage productif du foncier, les agriculteurs ne peuvent plus ignorer que celui-ci est aussi un support de la qualité de l'environnement, de la préservation des ressources naturelles, de la conservation de la biodiversité, de la qualité des paysages.

##### • Le développement résidentiel de la majeure partie de l'espace rural

La périurbanisation concerne aujourd'hui plus de 40 % des exploitations agricoles : celles situées dans les « aires urbaines » autour des pôles urbains. L'espace rural renforce son attractivité vis-à-vis des Français et des Européens. La concurrence des usages du foncier agricole a des conséquences importantes sur le prix du bâti et de la terre qu'elle entraîne à la hausse, et pose le problème des conditions du changement d'affectation du sol. Actuellement, 60 000 ha de terres agricoles changent chaque année de destination.

##### • La réforme de la Politique Agricole Commune

Le nouveau dispositif qui s'appliquera à partir de 2006 va modifier le fonctionnement du foncier comme facteur de production. Le régime de paiement unique, fondé sur un droit au paiement par hectare fortement attaché à la terre mais néanmoins attribué à l'exploitant, aura des conséquences sur les rapports entre propriétaires

et fermiers. Par ailleurs, les attentes collectives liées à l'usage du foncier amènent à généraliser la conditionnalité des aides.

##### • L'accroissement des déséquilibres internes, du côté des exploitations agricoles et de la propriété foncière

La diminution du nombre d'agriculteurs a été considérable (divisé par deux au cours des 20 dernières années) et risque de se poursuivre. La pression foncière liée à l'activité agricole peut se relâcher, des reprises ne plus se faire dans les familles agricoles, des terres ne plus trouver preneur.

La propriété foncière a changé de physionomie. Elle est aujourd'hui très atomisée. Les principaux propriétaires fonciers sont désormais des retraités agricoles et non agricoles. Ils détiennent de petites superficies dont le fermage sert d'appoint à un revenu souvent modeste. Il faut de plus rappeler que dans certaines régions, le faire valoir direct, majoritaire, pose d'autres types de questions, par exemple sur la transmission des exploitations.

### 3.2. Des questions à mettre en débat

#### • Comment mettre en œuvre une politique foncière globale de l'espace rural ? De quels outils d'intervention a-t-on besoin pour cela ?

**Q.20** - Comment gérer la concurrence pour l'appropriation du foncier entre activité agricole et autres usages ?

*La concurrence pour l'appropriation du foncier entre activité agricole et autres usages doit-elle faire l'objet d'un arbitrage des pouvoirs publics ? Avec quels outils ? Peut-on maîtriser durablement la destination des terres par les outils d'urbanisme ? Quelle place donner aux collectivités territoriales, gestionnaires du territoire, dans l'équilibre entre usages agricoles et non agricoles ?*

**Q.21** - Faut-il faire évoluer et dans quel sens les missions, la composition et les objectifs des SAFER, notamment dans leur capacité d'intervention foncière dans l'espace rural ?

**Q.22** - Comment faire face à la pression sur les prix du foncier générée par cette concurrence entre usages, en particulier entre les activités productives et les usages résidentiels et de loisirs portés par de nouvelles populations dans les espaces ruraux ?

#### • A-t-on besoin de réguler les structures foncières des exploitations agricoles ?

**Q.23** - Dans le contexte d'aujourd'hui, quels seraient les fondements d'une nouvelle politique des structures agricoles ?

*Peut-on encore définir des modèles de référence pour l'exploitation et se fixer des objectifs en nombre et en taille par exemple ? Au nom de quels principes économiques, sociaux ou juridiques, fondés sur l'environnement, l'aménagement du territoire, ou l'emploi pourrait-on le faire ?*

**Q.24** - Quels peuvent être les outils les plus pertinents pour mettre en œuvre cette politique ? La régulation de l'accès au foncier, par une procédure du type « contrôle des structures », doit-elle en rester l'outil principal ?

*Quels doivent en être les objectifs ? Quels sont les types d'opérations qu'il faut « contrôler » ? Dans quelle mesure peut-on envisager des objectifs et des modalités d'intervention différenciés selon les régions et les territoires ?*

**Q.25** - Comment faciliter l'accès au foncier pour l'installation d'agriculteurs, en particulier ceux d'origine non agricole ?

• **Quels outils pour agir sur la relation entre propriétaire et exploitant ?**

**Q.26** - En quoi la réforme de la PAC, avec notamment la mise en place des droits à paiement unique, nécessite-t-elle de redéfinir la relation entre le propriétaire et son fermier ?

**Q.27** - Comment serait-il possible de prendre en compte dans le contrat liant le propriétaire et son fermier la reconnaissance des attentes sociales et environnementales collectives vis-à-vis du foncier ?

*Par exemple, à quelles conditions serait-il envisageable d'introduire des modalités de gestion contractuelles dans un bail rural portant sur des terrains situés en zone périurbaine ou à forte contrainte environnementale ?*

**Q.28** - Peut-on trouver des aménagements au statut du fermage qui concilient la volonté des propriétaires d'une plus grande souplesse et l'attachement des fermiers à la préservation de l'unité de l'exploitation agricole et à la possibilité de la transmettre ?

*En particulier peut-on imaginer d'autres types de contrats, complémentaires du bail rural, laissant plus de liberté aux contractants ? Ceci peut-il porter sur la durée, le montant du loyer, la cessibilité ?*



## 4 - Des relations institutionnelles renouvelées

### 4.1. Une nouvelle situation

#### • Une organisation complexe et peu lisible

Il existe autour de l'exploitation agricole, un nombre important de structures. Cette abondance et cette diversité de structures satellites témoignent de la capacité du monde agricole à s'organiser et a été un des éléments clefs de la réussite du monde agricole face aux grands enjeux comme la diffusion du progrès technique.

Cette organisation fait l'objet de critiques : la multiplicité des structures se traduit par des coûts de plus en plus élevés alors que le nombre des agriculteurs ne cesse de diminuer. Cette baisse régulière du nombre d'agriculteurs oblige les structures à s'adapter ne serait ce que pour de simples raisons économiques internes.

La place et le rôle des différents acteurs ont fortement évolué dans le temps, ce qui fait que leur rôle et leurs modes d'intervention ont aujourd'hui des frontières devenues floues.

#### • Une nécessaire clarification des rôles respectifs de l'État et des organisations professionnelles

Le rôle de l'État a besoin d'être clairement redéfini. Il en va de même des autres acteurs, chacun en ce qui le concerne. Ceci peut être illustré par le rôle et le fonctionnement des CDOA. Cette clarification devrait permettre un allègement des structures et faciliter la simplification administrative demandée par tous.

#### • Des évolutions à prendre en compte dans le paysage institutionnel

La place des collectivités territoriales s'est renforcée dans le cadre de la décentralisation. Elles sont devenues des acteurs incontournables. Le partage des responsabilités entre l'État, les collectivités territoriales, les organisations professionnelles doit en tenir compte, en évitant la superposition des strates réglementaires et administratives.

Le niveau d'intervention constitue également un enjeu important : le niveau régional se renforce en matière d'intervention économique. Parallèlement les organismes économiques œuvrant dans le secteur agricole se regroupent, fusionnent, et ce, à des échelons qui dépassent ceux du département. Les structures professionnelles doivent suivre cette tendance tout en maintenant ou mettant en place des structures de proximité avec les acteurs locaux, non obligatoirement pérennes : on peut citer à ce titre l'exemple du travail sur un bassin versant pour des actions environnementales.

#### • Une forte évolution dans les besoins des agriculteurs

L'agriculteur doit être remis au centre des préoccupations par tout l'environnement institutionnel. Il est de plus en plus formé,

compétent, compétitif ; de ce fait ses besoins en termes de services et d'accompagnement ne sont plus les mêmes, et diffèrent fortement d'un individu à l'autre. Ce dernier n'a plus nécessairement besoin du panel de services actuellement offerts, voire même imposés.

### 4.2. Des questions pour le débat

#### • Comment mieux répondre aux besoins des agriculteurs au meilleur coût ?

**Q.29** - Quels sont les besoins des agriculteurs en matière de formation initiale et continue, de recherche, de services pour les cinq à dix années qui viennent ? Quels sont ceux qui paraissent prioritaires ?

*Quels sont les besoins réels compte tenu de l'ouverture des marchés, de l'adaptation des filières, des nouvelles exigences environnementales, de l'évolution de la demande sociétale et de la réforme de la PAC suite à l'accord de Luxembourg ?*

**Q.30** - Quels acteurs privés ou publics, quelles organisations agricoles ou non agricoles vous semblent-elles les mieux à même de répondre à ces besoins ?

#### • Quelle place, quel rôle et quelles responsabilités pour chacun des acteurs institutionnels ?

**Q.31** - Quelles sont les actions qui relèvent du champ de compétences des services de l'État ? Quelles sont les compétences qu'il peut ou doit déléguer ?

**Q.32** - Quelle doit être la place de la CDOA ?

*Faut-il la recentrer sur son rôle d'instance de consultation et de définition des orientations pour la politique agricole territoriale ? Quelles conséquences sur sa composition et ses modalités de fonctionnement ? Doit-elle continuer à donner un avis sur des dossiers individuels ?*

**Q.33** - Comment optimiser les structures départementales (chambres d'agriculture, ADASEA ou autres) pour les rendre mieux à même de répondre aux besoins des agriculteurs en matière de services de proximité ?

*Peut-on clarifier la répartition des tâches en matière de diffusion de l'information, de collecte et de diffusion de références, d'appui administratif ? Quels sont les services qui relèvent d'une mission de « service public », quels sont ceux qui doivent se positionner dans le secteur « marchand » ?*

**Q.34** - Les collectivités territoriales doivent-elles être plus présentes dans le domaine agricole ? Par quels types d'actions ou de partenariats ? En quoi peuvent-elles ou doivent-elles reprendre des missions qui relèvent actuellement de l'État ? Comment les associer tout en évitant les redondances ?

**Q.35** - Y a-t-il d'autres structures qui devraient évoluer soit parce qu'elles ont perdu leur utilité ou leur légitimité, soit parce qu'elles se recouvrent entre elles ?

- **Comment piloter les changements nécessaires ?**

**Q.36** - En quoi les modalités de financement de la plupart des structures professionnelles, partie crédits publics, partie sur ressources propres, peuvent-elles constituer un élément moteur ou un frein à leur restructuration ?

*Par exemple, l'ADAR, qui a vocation à accompagner les projets de développement portés par le monde agricole et rural, peut-elle constituer un levier pour accompagner la réforme des structures agricoles ?*

**Q.37** - S'il faut réaliser des regroupements d'activités, à quel niveau ces regroupements doivent-ils intervenir ?

*Comment combiner recherche d'économies d'échelle et proximité des services ? Comment concilier économies d'échelles et liberté de choix ? Quelle est la logique qui doit présider aux regroupements, qu'ils soient géographiques, verticaux ou par métiers ?*

## 5 - Une vision de l'agriculture partagée par la société

### 5.1. Une nouvelle situation

- **Face à la diversité et à l'évolution des attentes des citoyens et des consommateurs, le constat d'un décalage entre les attentes de la société et le monde agricole**

La situation actuelle montre un décalage entre les attentes de la société et le monde agricole, entre une vision « mythique » de l'agriculture et la réalité de l'activité agricole. La distance croissante entre les productions résultant du travail des agriculteurs et les produits fournis aux consommateurs, ainsi que les évolutions du système éducatif, ont contribué à cette rupture en modifiant, voire en effaçant les points de repère et les références communes.

Les attentes des citoyens et des consommateurs sont nombreuses, multiples, parfois instables et contradictoires, soumises aux évolutions de la société. Elles sont parfois mal perçues par le monde agricole. Les agriculteurs sont perturbés par les réactions des autres acteurs de la société. Ils se sentent accusés alors qu'ils ont le sentiment d'avoir répondu aux objectifs fixés, ils estiment que les crises de sécurité alimentaire ne leur sont en rien imputables.

- **Une incompréhension, source de réticences, voire de refus vis à vis de l'innovation et du progrès technique**

L'opinion publique a du mal à comprendre le monde agricole ; elle semble dans une suspicion permanente vis-à-vis de la qualité des produits, des pratiques des agriculteurs. Les citoyens ont perdu la connaissance intime de l'activité agricole, une perte de confiance s'est développée, largement médiatisée lors des crises de sécurité alimentaires ou des controverses sur les innovations. Les perturbations de la chaîne écologique sont mises au premier plan. Dans ce contexte, l'agriculture a « mauvaise presse », et l'innovation est considérée a priori comme le véhicule de nuisances et de risques à plus ou moins long terme, pour l'alimentation comme pour l'environnement ou la santé.

- **La multiplication des enjeux et des objectifs affectés aux territoires ruraux et périurbains**

Les territoires ruraux ou péri-urbains, et les ressources associées, qu'il s'agisse de foncier, d'eau ou de paysages, constituent des enjeux pour des acteurs très divers, et dont les objectifs sont souvent contradictoires. La gestion partagée des territoires voit émerger de nouveaux acteurs institutionnels puissants, métropoles urbaines ou autres collectivités territoriales, et des représentants de certaines composantes de la société qui portent sur la scène publique des questions jusqu'ici essentiellement à la charge de l'État.

- **La nécessité de renouer le dialogue entre la société et le monde agricole autour de la définition des grands objectifs partagés**

Le rapport entre l'agriculture et la société a principalement reposé sur les relations de la profession agricole avec l'État plutôt qu'avec les acteurs de la société civile : l'approche réglementaire en a donc été le vecteur privilégié. De ce fait les agriculteurs ont l'impression qu'on leur impose beaucoup sans avoir voix au chapitre.

Il convient de renouer le dialogue autour de la définition de grands objectifs partagés entre agriculture et société. L'énoncé clair des « grandes causes » pour lesquelles la société demande aux agriculteurs de se mobiliser, accompagné de l'affichage des moyens correspondants, est indispensable pour dépasser les méconnaissances et les incompréhensions mutuelles, et lever les sources de blocages.

### 5.2. Des questions pour le débat

- **Quels missions et objectifs prioritaires la société les agriculteurs français peuvent-ils partager ?**

**Q.38** - Quelles sont aujourd'hui les attentes relatives à la fonction alimentaire de l'agriculture, sous ses aspects quantitatifs et qualitatifs ?

On notera en particulier celles relatives à la sécurité des produits sur les marchés et à la fiabilité de l'information, à la santé publique, aux identités alimentaires régionales et nationale ou au rapport qualité/prix.

**Q.39** - En quoi l'agriculteur a-t-il une responsabilité dans la valorisation sociale, économique et environnementale des ressources territoriales : gestion des ressources en eau, des ressources paysagères, des équilibres territoriaux face à l'urbanisation, ou restauration de la biodiversité ?

**Q.40** - A quelles conditions les agriculteurs et leurs concitoyens peuvent-ils à nouveau fonder le développement de l'agriculture sur la promotion de l'innovation et sur la maîtrise du progrès technique : maîtrise des risques liés aux innovations scientifiques et techniques, production non alimentaire ?

- **Quelles ressources et quels outils mettre à la disposition des agriculteurs pour répondre à ces priorités ?**

**Q.41** - Quel peut être le rôle des outils réglementaires et assimilés (réglementation, conditionnalité), des outils incitatifs (mesures agri-environnementales), des outils de différenciation (labels et certification), des outils contractuels (partenariat public/privé) ?

**Q.42** - Comment assurer la pérennisation, la reconnaissance, la rémunération des fonctions non marchandes ?

**Q.43** - Inversement, comment éviter ou contrôler les conséquences dommageables qui ne sont pas sanctionnées par le marché telles que pollution, effet de serre ou perte de biodiversité ?

• **Comment faire émerger ou concevoir de nouveaux lieux de dialogue, d'information ou même de gestion partagée entre les agriculteurs et la société ?**

**Q.44** - Comment rapprocher les acteurs de l'agriculture des préoccupations de la société et faire en sorte qu'ils s'engagent dans le débat ? Quelles méthodes employer ?

*Quelles médiations avec quels acteurs pour un dialogue renouvelé ? Quels doivent être les rôles respectifs du pouvoir politique, des experts scientifiques et des institutions de recherche, de l'opinion publique, des acteurs économiques ? Doit-on adapter le dispositif de formation ?*

**Q.45** - A l'inverse, comment faire évoluer l'idée que la société se fait de l'agriculture ?

**Q.46** - Comment construire, accompagner, expliquer davantage l'innovation ? Quels lieux de concertation et quels leviers pour associer les agriculteurs et leurs concitoyens à l'innovation dans l'agriculture et la production alimentaire et la rendre acceptable ?

**Q.47** - Comment faire émerger des solidarités entre acteurs notamment au niveau des territoires ?

## Sigles et abréviations

ADASEA : Association départementale pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles

AOC : Appellation d'origine contrôlée

CDOA : Commission départementale d'orientation agricole

CNO : Commission nationale d'orientation

DP : Déduction fiscale pour aléas

DPI : Déduction pour investissement

ESB : Encéphalopathie spongiforme bovine

PAC : Politique agricole commune

SAFER : Société d'aménagement foncier d'établissement rural