

PROJET DE LOI DE MODERNISATION DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE

(enregistré au Sénat le 10 janvier 2010, ouverture des débats mai 2010)

NOTE DE SYNTHÈSE

Rennes, 13 mai 2010

Ce que contient le projet de loi dans ces grandes lignes

Dans l'exposé des motifs de la loi, la fonction première nourricière de l'agriculture est avancée dans un contexte où la sécurité alimentaire redevient « un défi majeur ». Deux objectifs à l'échelle mondiale pour nourrir 9 milliards d'êtres humains en 2050 : accroître la production de 70% et préserver le foncier agricole. A l'échelle européenne, la France doit assurer la sécurité alimentaire des 500 millions de consommateurs européens. Au niveau national, cette sécurité est considérée comme acquise mais il faut garantir l'accès alimentaire à tous.

Objet de la loi : s'adapter aux contraintes d'un marché instable en respectant les exigences de qualité et de respect de l'environnement.

Un constat : « L'alimentation en France n'a jamais donné lieu à une réelle politique publique coordonnée. » Il y aura donc un **plan national pour l'alimentation**, c'est l'objet du titre premier de la loi. M. Lemaire expose : « *Agir sur l'alimentation permet d'assurer voire d'augmenter les débouchés pour un certain nombre de produits agricoles : par exemple, si les Français mangeaient selon les recommandations nutritionnelles, cela impliquerait de multiplier par trois la production nationale de fruits et légumes. Il en va de même pour les produits laitiers.* »

La modernisation et le renforcement de la compétitivité de l'agriculture sont l'objet du titre II. Est fait le constat que le paysan devenu agriculteur est désormais un véritable chef d'entreprise = **statut de l'agriculteur-entrepreneur**. « *Pour améliorer le revenu des producteurs, l'agriculture et la pêche doivent améliorer leur organisation et leur insertion dans les filières économiques. Le principe d'un contrat écrit doit devenir la règle dans les relations producteurs et l'aval des filières* » = visibilité et garantie sur les débouchés de leurs productions via les **organisations de producteurs et les interprofessions**. Régulation par l'Etat. Une meilleure organisation, c'est aussi l'assurance d'une meilleure répartition de la valeur ajoutée.

Face aux risques climatiques et sanitaires qui augmentent la volatilité des marchés déjà soumis aux aléas des dérégulations et spéculations, il est proposé d'apporter des réponses

structurelles pour que les entreprises agricoles améliorent leur compétitivité. Ce sont les ***outils de couverture des risques et l'accès à des produits assurantiels développés par des acteurs privés***. L'Etat prendra en charge les primes d'assurance, veillera à une saine concurrence entre sociétés d'assurance sur le marché, à la capacité de ces dernières à élaborer des produits adaptés, à la disponibilité de capacités sur le marché de la réassurance et examinera le cas échéant l'opportunité d'une réassurance publique.

Troisième orientation, elle concerne ***le foncier***. « *Il devient urgent de mettre en œuvre une véritable politique de préservation du foncier agricole en se fixant comme objectif de réduire de moitié le rythme de consommation des terres agricoles d'ici 2020* ». La première proposition consiste à améliorer les outils d'observation et d'analyse de la consommation de terres agricoles. La seconde : mieux utiliser les documents d'urbanisme existants. Troisième proposition : taxer de manière progressive les plus-values réalisées sur des terres agricoles devenues constructibles.

Enfin, il est nécessaire d'appuyer l'agriculture dans la voie qu'elle a déjà prise (lutte contre le réchauffement climatique) en lui permettant d'améliorer encore leurs performances environnementales et énergétiques.

Il est également question de la forêt. Je passe mais ce domaine n'est pas à négliger.

2. Lecture critique de ce projet

Lecture synthétique. Sur le titre I, définir et mettre en œuvre une politique publique de l'alimentation. Une véritable satisfaction qu'enfin l'alimentation intègre en tant que telle le code rural. Cela doit nous permettre d'adopter un regard plus transversal sur l'agroalimentaire en nous questionnant à partir de la demande. Ce qui introduit sérieusement les problématiques qualité, santé, sanitaire, aménités, etc. Il y a des affirmations très intéressantes et pertinentes dans le projet mais sans que cela ne se traduise véritablement dans les orientations de la LMA, ni financièrement d'ailleurs. On est loin au bout du compte d'une politique publique de l'alimentation, il s'agit ici je dirai d'affichage sur la forme, le fond de la LMA restant le titre II, renforcer la compétitivité de l'agriculture française. Il n'empêche, on peut ici s'appuyer sur des éléments du texte pour « alimenter » notre projet et proposer les outils de la métamorphose agricole.

Lecture exhaustive. On ne peut que soutenir le titre 1^{er} du projet de LMA : « *définir et mettre en œuvre une politique publique de l'alimentation* ». Cela fait longtemps que les écologistes réclament cette évolution et que la politique agricole devienne une politique de l'agriculture et de l'alimentation. Ainsi, le regard porté sur l'agriculture et par extension sur le secteur agroalimentaire change puisqu'il est fonction de l'analyse de la demande. On peut donc estimer ainsi sortir du seul objectif productif pour intégrer sérieusement d'autres paramètres, ceux de la qualité, de la santé, les aménités, etc.

Dans le projet de texte de loi, il est question du modèle alimentaire français et des menaces (mode de vie mondial) qui pèsent sur lui alors qu'il constitue un élément fort de l'identité

nationale (vecteur de force économique).

La politique de l'alimentation intégrera donc en tant que telle le code rural ce qui est une bonne nouvelle. Les conséquences concrètes ? L'administration pourra imposer aux opérateurs la transmission des données nécessaires au suivi de cette politique de l'alimentation comme des données socio économiques ou des données sur la qualité des aliments. Les gestionnaires des établissements de restauration scolaire et universitaire auront l'obligation de respecter des règles relatives à la qualité nutritionnelle des repas. Il est enfin prévu de donner une définition législative de l'aide alimentaire (habilitation préalable des associations qui distribuent des aliments).

Le plan Ecophyto 2018 sera consolidé, les réseaux d'épidémiologie surveillance réorganisés, certains périmètres d'intervention (mandats sanitaires) plus clairement définis. Il y aura également une mise en conformité du droit national par rapport au droit communautaire notamment sur les conditions de mise sur le marché et d'utilisation durable des produits phytosanitaires, la pharmacie vétérinaire et la surveillance des résidus pharmaceutiques

C'est un premier pas, certes timide, mais qui va dans le bon sens. Cette orientation doit nous permettre d'avancer nos arguments sur l'agriculture biologique : ici, qualité des produits sur le plan gustatif, nutritionnel et sanitaire = santé des consommateurs mais aussi effectivement préservation du modèle alimentaire français.

Des leviers à l'échelle du CR : les lycées et les contrats de pays qui doivent nous permettre d'élargir notre démarche territoriale mais aussi nos objectifs en terme de santé environnement.

En 2000, l'Afssa a réalisé un état des lieux préoccupant de la qualité nutritionnelle des repas servis dans les restaurants scolaires de la maternelle au lycée et en 2007 l'Afssa a préconisé de rendre plus contraignantes les recommandations relatives à la composition des repas. L'utilisation de produits bio en restauration scolaire passe par la redéfinition des repas pour atteindre un équilibre alimentaire et aussi limiter l'impact des coûts des matières premières sur le prix pour le consommateur. Il est écrit par ailleurs dans le projet de loi : « *le lien entre alimentation et santé est à présent bien établi* ».

Est écrit également ceci : « *il convient d'orienter les comportements alimentaires non pas seulement vers les produits plus « corrects » d'un point de vue nutritionnel mais vers ceux produits par des modèles agricoles qui préservent l'environnement, le climat, les sols, l'eau, la biodiversité ainsi que le bien-être des animaux.* ». Le projet valide l'idée selon laquelle la croissance de la population mondiale met en cause l'empreinte écologique des pays industrialisés y compris dans sa composant alimentaire : « *de ce point de vue, le modèle alimentaire français ne doit pas être pris comme un modèle figé mais évolutif* ». Il est question de développer l'affichage des impacts environnementaux des produits agricoles. Les collectivités territoriales seront d'ailleurs mobilisées pour développer des actions d'information des consommateurs, d'initiation à la cuisine et à l'économie ménagère et pour organiser des débats et rencontres avec le monde agricole et agroalimentaire.

Nous avons là globalement une porte d'entrée pour mettre en avant l'idée que la

métamorphose de l'agriculture passe par la mise en place d'outils (lesquels ? aides aux revenus ?) permettant aux agriculteurs de changer leur système d'exploitation dans le cadre d'une reterritorialisation partielle de nos politiques en jouant entre autre sur le levier de la commande publique, la restauration scolaire étant considéré comme prioritaire dans le projet de loi ce qui au passage permet au gouvernement de dégager financièrement l'Etat de la perspective qu'il énonce.

Plusieurs options ont été évaluées pour financer les actions notamment celle-ci mais non retenue : instaurer une participation financière obligatoire des industriels, des entreprises de restauration et de distribution. Je crois que si elle n'a pas été retenue dans un cadre réglementaire, rien ne nous empêche de réfléchir à des démarches (contributions ?) plus volontaires et positives des opérateurs et distributeurs, et d'abord pourquoi pas à titre expérimental sur les BV algues vertes : Biocoop serait peut-être intéressée de participer financièrement à l'évolution des modèles d'exploitation afin de s'assurer des approvisionnements plus locaux !

Le projet aborde aussi la question des emplois en affirmant ceci : « *de nombreux emplois pourraient encore être créés, que ce soit à l'amont ou à l'aval du système, grâce à une réelle politique d'alimentation durable* ». Ce que ses rédacteurs se gardent bien de définir. Il est toutefois intéressant de constater que cette affirmation est argumentée dans le texte par des conclusions de rapport de l'OIT ou des chiffres du Conseil National des Appellations d'Origine Laitières qui montrent que les agricultures respectueuses de l'environnement créent des emplois ! La bio, c'est ainsi un tiers de plus de travailleurs temps plein. De même pour les AOC/AOP : pour la même qualité de lait produite, le modèle de production du Parmigiano Reggiano dans la région d'Emilie Romagne emploie 21 000 personnes tandis que le modèle industriel du Friesland aux Pays-Bas n'en emploie que 8 500. Pour une même quantité de lait transformée, les trois AOC/AOP de la Savoie et Haute Savoie créent 38% d'emplois en plus et font 2,5 fois plus d'investissements que la moyenne de la laiterie France. Il est également démontré que ces modes de production entraînent une meilleure répartition de la valeur ajoutée entre les différents intervenants de la chaîne. En aval, les modes de transformation des produits de qualité sont également davantage intensifs en main d'œuvre que les produits industriels et standardisés.

L'alimentation est vue comme un moyen de légitimer l'agriculture : « *la politique d'alimentation est certainement aussi ce qui permettra de légitimer l'existence d'une politique agricole commune ambitieuse mais seulement si les citoyens ont le sentiment qu'elle atteint des résultats conformes à leurs attentes : qualité, santé, environnement, etc.* ». C'est vrai mais le projet ne propose pas d'orientations à la hauteur de cette ambition. Ce constat est encore plus vrai à la lecture du titre II qui fait l'impasse totale sur la qualité et demeure arc bouté sur les fondamentaux du modèle productiviste français.

Sur le titre II, renforcer la compétitivité de l'agriculture française. Tout commence par un diagnostic dans lequel est souligné la forte concentration de l'aval de la production agricole notamment de la distribution bénéficiant d'une puissance d'achat et d'un pouvoir de négociation important. Cette situation traduit des relations déséquilibrées au détriment de la production. Tout ceci dans un contexte d'instabilité des prix qui a un impact sur les coûts

de production, la sécurité et la qualité des produits ce qui expose le consommateurs à de nouveaux risques.

L'organisation économique de l'offre agricole étant restée insuffisante, il convient de renforcer les organisations de producteurs et les organisations interprofessionnelles. On est ici dans la mise en œuvre de nouveaux instruments ou du moins de l'adaptation de l'existant.

Contexte économique : les performances de l'agriculture marquent le pas qu'il s'agisse de la valeur ajoutée de la branche agricole ou des résultats à l'exportation (effritement des parts de marché françaises). Sur une longue période (en euros courants), on constate par ailleurs, un stagnation des prix agricoles alors que les prix alimentaires à la consommation augmentent régulièrement. Toutefois, ce constat varie d'une filière à l'autre en fonction du niveau de transformation et des coûts, de la concentration des opérateurs aux différents stades de la filière. Quand aux coûts de production, ils connaissent une croissance régulière dans leurs composantes services et des évolutions plus aléatoires sur la composante matières premières.

Objectif : mise en œuvre d'outils de stabilisation des marchés par le renforcement du dispositif contractuel dans le secteur agricole. Donc stabiliser les prix et permettre au producteur d'avoir une meilleure visibilité sur ses débouchés et d'obtenir un prix de cession davantage rémunérateurs. Bref, les agriculteurs n'ont plus à s'inquiéter, on s'occupe d'eux, le gouvernement vient à leur rescousse !!! Je crains malheureusement que cette lecture naïve ne fasse encore beaucoup de déçus dans les campagnes.

L'objectif est pour moi au contraire de renforcer l'outil industriel français pour qu'il soit de taille sur le marché concurrentiel mondial. On poursuit l'effort de planification qui permet à l'industrie agro de gérer sa ressource (les fournisseurs) et ses débouchés (les consommateurs via la publicité), c'est le contrôle des volumes et des prix qui limitent sans les faire disparaître les incertitudes du marché. C'est le principe même du contrat obligatoire entre partis (agriculteurs via OP et acheteurs) parrainé par l'Etat (il établit entre autres la liste des produits concernés par les contrats types portés par les interprofessions avec un guide de bonnes pratiques ; Egalement par décret les critères de reconnaissances des OP). Je reprends volontiers à mon compte ce qu'écrivait l'économiste Galbraith :

« Si un agriculteur s'engage pour un contrat à long terme à acheter des engrais ou à vendre son lait, la garantie qu'il donne au marchand d'engrais ou à la laiterie qui lui achète son lait est faible et fragile. Elle dépend de la capacité qu'il a de l'honorer, il est à la merci de la mort, d'un accident de sécheresse, de la hausse des prix des aliments imposés ou d'une épidémie qui fera avorter ses vaches ». Il convient donc pour l'industrie de sécuriser au maximum le contrat, d'où la nécessité de solidifier les organisations de producteurs et interprofessions, dessein soutenu par la Chambre d'agriculture et la FNSEA ; d'où aussi la question assurancielle, la couverture obligatoire des risques abordée dans le projet LMA, d'où également le statut d'agriculteur chef d'entreprise (responsabilisation) qui sera défini par ordonnance.

L'agriculture n'est plus ici totalement du ressort du propriétaire individuel : les capitaux, les techniques avancées, l'organisation complexe et les autres signes de l'entreprise moderne y sont tout aussi importants que dans les autres domaines économiques.

Ces capitaux énormes, la rigidité de leur mise en œuvre, la nécessité d'une vaste organisation à quoi s'ajoute la conquête des marchés dans les conditions de la technologie avancée ont pour corollaire la nécessité d'une proposition qui va jusqu'à la planification.

Le renforcement de la production face à l'aval de la filière passera ici par une concentration de l'amont. Plus qu'une question d'équilibre entre les différents maillons de la chaîne, il s'agit de parfaire le système industriel (lui permettre de dégager des capitaux importants pour adapter son outil industriel) pour le rendre encore plus compétitif à l'échelle européenne et internationale (cf. rachat de Brocéliande par Cooperl).

Avec l'obligation du transfert de propriété (ceci afin de respecter les règles concurrentielles), l'organisation de producteurs s'inscrit dans une démarche d'entreprise avec une politique commerciale qui doit s'adapter au marché. Cette obligation n'a pas été retenue mais le transfert de propriété sera tout de même fortement encouragé. Une évaluation au 1^{er} janvier 2013 permettra par décret de supprimer pour un ou tous les secteurs la dérogation prévue au transfert de propriété.

Quid des circuits courts dans ce dispositif ? Il est juste écrit ceci : *« l'obligation de contrat ne doit pas constituer un frein aux relations nouées dans le cadre de circuits courts de commercialisation. Ces circuits courts sont caractérisés par des logiques domestiques concept que l'économie des conventions oppose aux logiques industrielles. Dans ces logiques domestiques, les rapport de confiance et la relation interpersonnelle se substituent à des formes contractuelles plus formelles et codifiées. Le projet de loi ne concerne pas la vente directe par l'agriculteur lui-même. Par ailleurs, un décret en conseil d'état pourra prévoir une durée des contrats inférieurs à un an et exonérer de l'exigence du contrat certains acheteurs. »*

Sur la question des subventions aux assurances et ses incidences environnementales. L'expérience américaine montre que le système de subventions aux assurances peut avoir des externalités négatives sur l'environnement : incitation à surproduire, en particulier les cultures assurées, d'où une perte de diversité. En revanche, les effets sur la consommation d'intrants restent controversés dans les études réalisées. Il y a débat.

Il est par ailleurs évident que ce système a des incidences sociales. Une partie de la population des agriculteurs ne sera pas en mesure de rentrer dans ces démarches de couverture de risques en raison de leur profil, des caractéristiques de leurs exploitations, de leur coût. Une étude doit normalement répondre à ces questions qui peuvent fragiliser certaines exploitations et certains territoires.

Sur le titre III, Inscrire l'agriculture et la forêt dans un développement durable des territoires. La préservation du foncier en périphérie des villes est abordée sous l'angle des circuits courts et de la préservation de la biodiversité. L'objectif est de réduire de moitié d'ici 2020 le rythme d'artificialisation des sols.

Comment ? En établissant un plan régional d'agriculture durable. Plan arrêté par le Préfet après avoir associé les collectivités territoriales. Porté à la connaissance des acteurs locaux lors de la révision des documents d'urbanisme. Un observatoire de la consommation des terres agricoles est créé. Mise en place d'une commission de la consommation des espaces agricoles composée des représentants des collectivités, de l'Etat, de la profession agricole, des propriétaires fonciers et des associations agréées de protection de l'environnement. Elle est chargée de donner un avis sur les déclassements de terres agricoles hors Scot et hors Plu. Une disposition conditionne également l'implantation d'installations photovoltaïques.

Surtout l'instauration d'une taxe en cas de cession d'un terrain nu devenu constructible
Par ailleurs, la qualification d'activité agricole est étendue à la méthanisation de sous produits et des déchets non issu d'une même exploitation mais en l'encadrant. Extension du bail environnemental. Signes de qualité : possibilité de fixer dès maintenant des prescriptions en matière environnementale et de bien être animal en parallèle du cahier des charge d'un produit sous signes de qualité.

PAGE 3