

# Agriculture

En réponse aux engagements pris à la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement (« Sommet de la Terre », juin 1992, Rio), la France a élaboré en 2003 une **stratégie nationale de développement durable**<sup>1</sup>. Celle-ci comporte un volet spécifique consacré à l'agriculture et à la pêche, composé des objectifs suivants:

- mettre en œuvre le plan d'action « agriculture » de la stratégie nationale pour la biodiversité (adoptée en 2004) ;
- encourager les nouveaux modes de développement agricole durable ;
- favoriser dans les filières les démarches de développement durable ;
- veiller à ce que le producteur recueille une partie de la valeur ajoutée associée à ces démarches ;
- mieux prendre en compte les externalités de l'agriculture ;
- promouvoir un développement rural durable ;
- resserrer les dispositifs existants de veille, de maîtrise et de contrôle sanitaires.

Déjà fortement impliqué dans l'actuelle stratégie nationale de développement durable, le ministère de l'Agriculture et de la Pêche (MAP) a souhaité expérimenter une démarche intégrée de réflexion stratégique, afin d'établir à terme une **stratégie ministérielle de développement durable**. La définition du cadre stratégique, première étape de la démarche, s'est achevée fin décembre 2006. Sept axes stratégiques ont été retenus :

- répondre aux défis du changement climatique ;
- assurer la mise en œuvre des bonnes pratiques contribuant à la sécurité des consommateurs et à la qualité de l'environnement ;
- promouvoir l'élaboration et le développement de démarches volontaires de production, de commercialisation et de consommation durables ;
- conforter l'orientation de la recherche, de l'enseignement et du développement vers les enjeux du développement durable ;
- concourir au développement durable des territoires ;
- promouvoir le développement durable de l'agriculture, de la forêt et de la pêche, au plan communautaire et à l'échelle internationale ;
- adapter les modes de gouvernance.

Ce travail est poursuivi par:

- la définition d'actions concrètes et d'indicateurs de résultat par les services concernés ;
- l'animation de la démarche dans les services du ministère de l'Agriculture et de la Pêche, notamment en matière d'éco-responsabilité ;
- le déploiement de la stratégie par des approches et des méthodes adaptées, dans les services déconcentrés du ministère de l'Agriculture et de la Pêche et dans les établissements publics (en particulier dans le domaine de l'enseignement agricole).

## Politique de sécurité sanitaire

La protection de la santé publique occupe une position centrale dans l'action administrative. La sécurité sanitaire des aliments en est une de ses composantes essentielles. Trois ministères exercent conjointement cette mission : il s'agit des

---

<sup>1</sup> Voir la partie consacrée à ce sujet dans les thèmes transversaux.

ministères chargés respectivement de l'agriculture, de la santé et de la consommation. Au sein du ministère chargé de l'agriculture, cette mission revient à la direction générale de l'alimentation (DGAL), et ce, de la production à la remise au consommateur des produits, en passant par toutes les étapes de l'élaboration des denrées alimentaires.

Par rapport aux autres pays occidentaux et, au plan national, par rapport aux autres risques pour la santé humaine (accidents de la route, tabac, alcool, etc.), la maîtrise sanitaire des aliments par les professionnels et les pouvoirs publics est globalement satisfaisante en France. Les situations de crise ou les alertes sont peut-être plus fréquentes aujourd'hui qu'hier, mais elles témoignent surtout d'une meilleure surveillance (notamment grâce aux réseaux d'alerte national et européen) et d'une plus grande sensibilité de l'opinion publique à ces questions.

Ainsi, la DGAL réglemente l'inspection sanitaire des matières premières animales et des établissements de production et de transformation des denrées animales destinées à la consommation humaine et elle gère les agréments sanitaires de ces établissements. Elle élabore les réglementations sanitaires relatives au transport et à la distribution des denrées ainsi qu'à la restauration collective. Pour mener à bien cette politique de santé publique, la DGAL dispose de directions départementales des services vétérinaires. Placés sous l'autorité du Préfet, les 4 600 agents de ces directions remplissent au quotidien les missions relatives à l'hygiène et à la sécurité des denrées animales ou d'origine animale.

Par ailleurs, la politique de sécurité sanitaire française s'inscrit dans le contexte européen. Ainsi, dès l'origine, la politique agricole commune (PAC) a également intégré les questions touchant à la sécurité des productions agricoles (produits du sol), à l'élevage et à la pêche, ainsi qu'aux produits issus de leur transformation. Pour appliquer cette législation, l'Union européenne dispose d'un ensemble cohérent d'institutions spécialisées.

### **Politiques et programmes visant à accroître le revenu des agriculteurs et la productivité agricole**

Depuis sa création, la PAC n'a cessé d'évoluer, s'orientant vers des formes de transfert de revenus plus efficaces via les paiements directs. Le compromis de Luxembourg et l'instauration d'un découplage total ou partiel améliorent l'efficacité du transfert des revenus.

La réforme de l'Agenda 2000 a conduit à un rapprochement marqué du montant des aides directes versées aux producteurs de céréales, oléagineux et protéagineux et celles versées aux éleveurs « bovins, viande ». Sur 1,2 milliard d'euros d'aides directes supplémentaires octroyées par l'Agenda 2000, 73% proviennent de la revalorisation des aides bovines et seulement 25% de l'augmentation des aides directes aux céréales. Cette réforme a ainsi les inégalités de soutien, et par-là même, les inégalités de revenus entre les activités.

Enfin, la PAC ne se limite pas aux seules aides aux productions. Les aides au développement rural, instituées par l'accord de Berlin puis renforcées par le compromis de Luxembourg, permettent à des agriculteurs exerçant dans des régions difficiles de voir leurs revenus s'améliorer. C'est le cas des indemnités compensatoires de handicap naturel (ICHN) attribuées en particulier en zone de

montagne, afin de compenser leurs difficultés par rapport aux zones de plaine (tailles d'exploitations plus petites, pente,...).

### **Politiques et lois visant à garantir les droits d'exploitation et la sécurité de jouissance des terres et de l'eau**

L'accès à la terre agricole en vue de l'exploiter peut se faire en pleine propriété par voie de donation, d'héritage ou d'acquisition sur le marché foncier. Mais il peut également résulter d'une location.

Le statut du fermage d'ordre public est un mode d'exploitation agricole dans lequel l'exploitant verse une redevance annuelle au propriétaire du domaine. Ce statut régit les conditions de location et assure à l'agriculteur locataire des terres une garantie sérieuse de pouvoir les exploiter sur une longue période pour un loyer modéré encadré par les pouvoirs publics. Ainsi, sans devoir consacrer leurs moyens financiers à l'achat de terres, les exploitants français sont néanmoins garantis pour l'exercice de leur profession, ce qui leur permet d'utiliser ces moyens financiers pour acquérir et moderniser le capital d'exploitation. Ce contexte favorable aux exploitants locataires explique qu'en France, plus de 60 % de la superficie des terres sont louées en fermage, une importante proportion qui a toujours tendance à progresser.

Enfin, il existe un dispositif dit de « contrôle des structures », qui consiste à soumettre les reprises de terres agricoles à une procédure d'autorisation préalable. Le contrôle des structures constitue un outil important de régulation de l'accès au foncier et d'aide à l'installation des jeunes agriculteurs.

### **Méthodes locales et autochtones visant à assurer une production vivrière écologiquement rationnelle**

La France est attachée au maintien des savoirs-faires et pratiques autochtones dans le domaine de l'agriculture. En particulier, elle veille à la promotion des filières plantes à parfum, aromatiques et médicinales dans l'outre-mer français (essentiellement la vanille, le café, le géranium, le vétiver et l'ylang-ylang). À ce sujet, différentes actions ont été mises en place pour faire le point sur ces pratiques, notamment une expertise sur l'exploitation des connaissances traditionnelles.

### **Prévention et gestion des risques sanitaires et phytosanitaires**

De nombreuses actions sont conduites pour la prévention et la gestion des risques sanitaires et phytosanitaires inhérents à la production végétale. Les services de la protection des végétaux du ministère de l'Agriculture et de la Pêche assurent une veille sanitaire et phytosanitaire, ainsi que le contrôle des conditions de production des végétaux. Ce contrôle permet de détecter précocement la présence des organismes nuisibles aux végétaux et de déclencher des mesures de gestion pour éradiquer, ou maintenir en dessous d'un niveau acceptable, les populations en cause, via un système d'avertissements auprès des agriculteurs.

Sont développés également des systèmes de cultures économes en produits phytosanitaires, selon les principes de la protection intégrée (en jouant sur les rotations, l'itinéraire technique de chaque culture et des traitements raisonnés...). Des références sont déjà disponibles notamment en grandes cultures et une étude prospective sur les systèmes de cultures économes en intrants a été lancée en 2007. Les résultats prévus pour 2009 seront accompagnés d'une proposition de structuration d'un réseau d'acquisition de références et d'expérimentation nécessaires à la vulgarisation de pratiques plus économes.

Des incitations financières pour développer ces systèmes sont proposées dans le cadre des mesures agroenvironnementales du programme de développement rural hexagonal 2007-2013. Elles visent en particulier à lever les freins à leur adoption qui relèvent de besoins de formation et d'accompagnement. Ces incitations sont assujetties à un cahier des charges fixant une exigence de résultats (réduction du recours aux produits phytosanitaires), plutôt qu'une exigence de moyens (recours à une technique alternative). En effet, la production intégrée repose sur une combinaison de solutions agronomiques d'efficacité partielle, à adapter au contexte de chaque exploitation et dont le contrôle est souvent limité.

### **Mesures d'amélioration de la gestion de l'eau dans l'agriculture ; mesures visant à utiliser l'énergie ou d'autres éléments essentiels de façon plus rationnelle et efficace en vue d'assurer une production agricole durable**

Le ministère de l'Agriculture et de la Pêche soutient financièrement les investissements hydrauliques agricoles relatifs à l'amélioration des réseaux de distribution et de transfert d'eau ainsi que les investissements relatifs à la construction d'ouvrages de stockage d'eau pour l'irrigation. Une priorité est donnée à la création de retenues de substitution afin de diminuer les prélèvements sur la ressource pendant la période d'étiage. Au-delà de ces aménagements hydrauliques collectifs, des mesures incitatives peuvent être proposées aux agriculteurs dans le cadre du programme de développement rural hexagonal 2007-2013. Il s'agit par exemple de mesures agroenvironnementales de conversion de surfaces irriguées en cultures sèches, ou bien du plan végétal pour l'environnement visant à améliorer les équipements individuels d'irrigation afin de réduire les gaspillages (irrigation goutte-à-goutte...).

En outre, différentes politiques européennes ou nationales, concourent à une meilleure gestion quantitative de la ressource en eau. La prise d'arrêtés préfectoraux cadres définissant les mesures de restriction de l'irrigation et les seuils de déclenchement, permet aux agriculteurs d'anticiper les périodes de sécheresse en modifiant leurs assolements ou les dates de semis. La loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 comprend plusieurs dispositions relatives à la gestion quantitative de l'eau. Elle vise notamment à favoriser la gestion collective de l'eau d'irrigation dans les zones caractérisées par un déficit chronique de la ressource en eau, et à inciter à un usage plus économe en eau par le biais d'une redevance « irrigation » modulable en fonction de l'état de la ressource. La tarification de l'eau est en effet une voie de régulation de la consommation. Toutefois, le prix de l'eau destinée à l'irrigation effectivement supporté par un exploitant agricole présente une très forte variabilité, selon qu'il dispose d'un prélèvement en direct, adhère à une structure de gestion collective de l'irrigation ou achète son eau à une société d'aménagement régionale, voire à un gestionnaire de réseaux de distribution d'eau. Enfin, l'amélioration des connaissances sur les cultures et les pratiques agricoles favorables aux économies d'eau doit permettre de mieux anticiper les conséquences du changement climatique sur la rareté de l'eau.

Concernant la consommation énergétique des exploitations agricoles, des mesures destinées à améliorer leur performance énergétique sont envisagées dans le cadre du Grenelle de l'environnement, grand débat national sur les orientations à donner à la politique française en matière d'environnement (réalisation d'économies d'énergie et production d'énergies renouvelables).

## **Mesures de renforcement et de développement des infrastructures visant à améliorer la distribution sur les marchés**

Pour mutualiser les moyens de production et organiser l'offre agricole, notamment face à un aval concentré, le monde agricole s'est doté, d'une part d'une forme d'entreprises spécifiques qui sont les sociétés coopératives, d'autre part d'une organisation économique entre producteurs.

**La coopération**, première forme d'organisation spécifique au secteur agricole, s'est développée depuis la seconde guerre mondiale. Ce type d'organisation a permis d'éviter que la restructuration se fasse à l'avantage exclusif des grandes entreprises agricoles ou des circuits intégrés. Les coopératives agricoles bénéficient d'un statut *sui generis* régi par le code rural et placent l'exploitant adhérent au centre de leur fonctionnement. Elles sont au nombre de 3 500 auxquelles il convient d'ajouter 13 000 coopératives d'utilisation de matériel agricole (CUMA) qui permettent notamment la mutualisation d'équipements agricoles.

La loi d'orientation agricole du 6 janvier 2006 a créé le Haut conseil de la coopération agricole (HCCA). La coopération agricole est désormais dotée d'une instance unique et indépendante qui est chargée de contribuer à l'élaboration de ses orientations stratégiques.

**Les organisations de producteurs (OP)** sont nées dans les années 60 d'une volonté de la part des producteurs de s'imposer une discipline de fonctionnement, de production et de mise en marché, suite à des crises de commercialisation dans le secteur des fruits et légumes.

Les OP ont pour missions essentielles d'organiser la production (notamment du point de vue de la qualité, de la traçabilité, de la promotion de méthodes de production respectueuses de l'environnement), de discipliner la mise en marché, de réguler les cours et d'orienter l'action de leurs membres en fonction des exigences du marché. Elles peuvent être « encouragées » en faisant l'objet « d'aides réservées », qui sont des aides nationales (aides aux bâtiments d'élevage) ou européennes (aides dans le secteur des fruits et légumes). Elles doivent être reconnues par les pouvoirs publics (ministère chargé de l'agriculture). Dans le secteur des fruits et légumes frais, les OP sont particulièrement nombreuses (environ 300). En effet, dans ce secteur, le regroupement des agriculteurs en organisations de producteurs constitue une condition *sine qua non* à la perception de fonds communautaires. Par ailleurs, ce secteur a développé un second niveau d'organisation économique : les comités de bassin. Ils ont une mission de coordination portant notamment sur la connaissance de la production (volume), le respect de certaines règles de production, de conditionnement et de présentation, ainsi que la mise en œuvre d'actions intéressant l'ensemble des producteurs du bassin (opérations de promotion, actions de recherche appliquée, gestion collective de fonds et programmes opérationnels de producteurs).

## **Conclusions d'accords bilatéraux, régionaux ou multilatéraux relatifs à la libéralisation des marchés pour les produits agricoles, y compris dans le cadre du Cycle des négociations de Doha pour le développement (OMC)**

L'Union Européenne, dans sa politique commerciale avec les pays en développement, veille à intégrer une dimension « développement durable ». Cette volonté est parfois limitée par l'encadrement juridique fixé par l'OMC (règles très strictes concernant la possibilité de consentir des avantages commerciaux à un nombre limité de pays,...).

Par ailleurs, cette volonté peut susciter des oppositions de certains partenaires commerciaux. Cela concerne notamment les « normes sociales et environnementales » que l'UE et la France souhaitaient inclure dans les négociations du cycle de Doha.

Dans le cadre du régime de préférence commerciale unilatérale destiné aux pays en développement (Système des Préférences Généralisées ou SPG), les pays en développement qui ratifient ou s'engagent à ratifier un certain nombre de conventions relatives aux Droits de l'Homme et du travailleur, à l'environnement et à la bonne gouvernance (lutte contre le trafic illicite de stupéfiants,...) bénéficient d'une préférence commerciale supplémentaire : il s'agit du régime spécial d'encouragement en faveur du développement durable et de la bonne gouvernance ou « SPG+ ».

## **Développement de l'agriculture biologique en France**

Le dynamisme de la production biologique constitue un enjeu important pour le développement durable de l'agriculture française. La France a mis en place différentes politiques pour développer l'agriculture biologique :

### *La LOA et le crédit d'impôt agriculture biologique.*

La loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006 prévoit une mesure fiscale spécifique pour les agriculteurs biologiques : les exploitations biologiques bénéficient pendant trois ans, pour les années 2005, 2006 et 2007, d'un crédit d'impôt.

### *Un soutien spécifique dans le cadre du Plan stratégique national 2007-2013.*

Pour 2007-2013, les exploitations engagées dans un mode de production biologique peuvent faire l'objet d'un soutien via le FEDER (Fonds européen de développement régional), au titre des mesures agroenvironnementales (MAE) dites territorialisées. La MAE « agriculture biologique » sera composée de deux mesures distinctes, une mesure d'aide à la conversion et une mesure nouvellement introduite d'aide au maintien.

### *Des soutiens inscrits dans le cadre des mesures « qualité » du programme de développement rural hexagonal (PDRH).*

Une première mesure vise à encourager la participation des agriculteurs à des régimes de qualité alimentaire, dont l'agriculture biologique, par une participation aux charges fixes (coût des contrôles de certification par exemple). La seconde mesure consiste à soutenir les activités d'information et de promotion concernant les produits faisant l'objet de régimes de qualité alimentaire.

### *Les crédits d'animation de l'agriculture biologique.*

Le développement de l'agriculture biologique passe également par le financement d'actions d'animation devant permettre l'organisation de la filière en facilitant les relations entre les différents acteurs. Des crédits ciblent ainsi les actions en faveur de la structuration des filières biologiques, prioritairement en aval de la filière, pour un montant de 2,7 millions d'euros.

Constituée sous la forme d'un groupement d'intérêt public (GIP), l'Agence française pour le développement et la promotion de l'agriculture biologique (« Agence Bio ») est chargée de favoriser le dialogue interprofessionnel et de déterminer des orientations ou des actions (notamment de communication) permettant un développement équilibré de ce secteur.

L'ensemble de ces instruments sera renforcé dans le cadre du Plan d'action agriculture biologique 2012 annoncé par le ministre de l'Agriculture et de la Pêche.

### **Protection contre les risques climatiques**

L'intervention de l'Etat dans le domaine de la protection contre les risques climatiques est régie par une loi organisant un régime de garantie contre les calamités agricoles. Cette loi organise la politique de protection autour de deux objectifs majeurs : le développement de l'assurance ; l'indemnisation des agriculteurs ayant subi une calamité, laquelle est définie comme étant un dommage non assurable, d'importance exceptionnelle, dû à un agent naturel dont on ne peut se prémunir avec les techniques usuelles.

Par ailleurs, l'État prend en charge une partie de la prime ou de la cotisation pour la souscription d'un contrat d'assurance récolte, produit proposé par des compagnies d'assurance depuis 2005 (assurance récolte multirisque et multiproduit, par culture ou à l'exploitation). Ces nouvelles assurances couvrent la plupart des dommages d'origine climatique ; ceux dus à la grêle, au vent, au gel, à la sécheresse, aux inondations ou autres excès de pluviométrie, sont subventionnés par l'Etat. Elles peuvent être souscrites pour tous les types de récolte, hors cultures fourragères.

Par ailleurs, les exploitants peuvent déduire de leurs bénéfices une somme utilisable pour l'acquisition ou la création d'immobilisations amortissables ou bien pour la création d'un compte d'épargne ad hoc, afin de faire face à des investissements futurs ou à la survenance d'aléas (climatiques, économiques, sanitaires ou familiaux).

### **La politique de recherche-formation-développement**

Le plan d'action découlant de la déclinaison de l'axe 4 de la stratégie ministérielle de développement durable (« conforter l'orientation de la recherche, de l'enseignement et du développement vers les enjeux du développement durable »), s'inspire très largement de l'expérience acquise sur la période 2000-2006, dans le cadre du plan national agriculture durable, développement durable (PNADDD mis en œuvre dans les établissements de l'enseignement technique agricole). Des outils techniques comme les indicateurs IDEA<sup>2</sup>, élaborés avec l'INRA (Institut national de la recherche agronomique) et plusieurs instituts techniques, permettent de disposer d'un protocole pour mesurer l'état d'engagement d'une exploitation agricole en matière de développement durable. Par ailleurs, des travaux conduits dans une trentaine d'établissements d'enseignement agricole ont donné lieu à une publication aux éditions Educagri *L'enseignement agricole en marche vers le développement durable : formation et éducation, actions quotidiennes, projets d'établissement*.

Sur la même période, une attention particulière a été accordée au développement durable dans le contenu des appels à projets financés par le compte d'affectation spécial développement agricole et rural. Il en est de même dans l'élaboration des programmes de développement agricole et rural du groupe chambre d'agriculture/assemblée permanente des chambres d'agricultures et des instituts

---

<sup>2</sup> **IDEA: indicateurs de durabilité des exploitations agricoles** ; outil de diagnostic qui intègre à cet effet une échelle agro-écologique, une échelle socio-territoriale et une échelle économique pour apprécier, à l'aide d'indicateurs chiffrés, les forces et les faiblesses du système de production, et identifier des voies d'amélioration vers plus de durabilité.

techniques agricoles : orientation des programmes sur les bases du développement durable et mobilisation de la recherche et des dispositifs d'innovation. L'objectif est de proposer des systèmes agronomiques et des pratiques favorisant un développement durable des filières agro-industrielles.

La vocation première de l'agriculture est de répondre aux besoins alimentaires de la population. Le changement climatique, avec ses aléas et son évolution rapide impose de nouveaux enjeux à toutes les agricultures du monde qui impliquent de s'adapter, de se diversifier, et de contribuer à la réduction mondiale des émissions de gaz à effet de serre : la part de l'agriculture au niveau français est de 19% des émissions de GES. De plus, les processus intensifs de production font peser des risques sur les milieux, menaçant ainsi la durabilité de l'agriculture elle-même.

Au-delà des importantes évolutions des pratiques agricoles mises en œuvre, un mouvement de transformation en profondeur de l'agriculture se met en place, revisitant les bases de l'agriculture conventionnelle afin de concilier les impératifs de production quantitative, d'efficacité économique, d'adaptation au changement climatique et de réalisme écologique. La poursuite de projets initiés par la stratégie ministérielle de développement durable doit permettre la mise en place d'actions (et de leur suivi) impliquant une forte mobilisation des acteurs, en particulier ceux de l'enseignement agricole.