

Refonder le pacte entre société et agriculture pour des territoires vivants et une alimentation saine

Préambule : l'agriculture concerne tous les citoyens

Toute la société est concernée par l'agriculture. Les citoyens ont leur mot à dire sur la qualité sanitaire et gustative de la production alimentaire, mais aussi sur le maintien de la souveraineté alimentaire française et l'impact de nos choix sur le libre arbitre des pays du sud. Les Français ont aussi leur mot à dire sur la qualité de leur environnement, la préservation de leurs ressources en eau et en sol, la diversité de leur territoire ainsi que sur les autres fonctions de l'agriculture¹. Les citoyens sont également concernés au titre de leur contribution financière : ramenées au ménage français, les dépenses pour gérer l'agriculture équivalent à 550 € par an, soit environ 10% de leur contribution fiscale².

Pourtant, le modèle agricole issu des Trente glorieuses ne répond plus aux attentes sociales, en persistant à privilégier la production quantitative de denrées au détriment de la confiance dans la sécurité sanitaire (risques des OGM en particulier) et de la qualité de l'environnement. En outre, il engendre des inégalités et profite davantage aux distributeurs, aux transformateurs et à une poignée de producteurs qu'à l'ensemble des agriculteurs.

Plutôt que de considérer l'environnement comme un problème, l'agriculture à « haute performance environnementale » proposée par les Verts, renouant avec les cycles naturels et les milieux vivants, a pour ambition de transformer la contrainte en atout et de répondre aux aspirations actuelles des citoyens. Cette agriculture utilise l'agronomie pour reconquérir la fertilité des sols et valoriser la biodiversité. Elle permet de produire des aliments sains et diversifiés, en employant des techniques économes en énergie. La diversification locale des productions permet de raccourcir les circuits économiques, avec des conséquences potentiellement vertueuses sur l'environnement et sur le lien social.

Diagnostic : aujourd'hui, l'agriculture française produit trop et mal... malgré ses atouts

Par la diversité et la qualité de ses terroirs, ses savoir-faire gastronomiques, son potentiel pédo-climatique, l'étendue de son territoire, la France occupe une place essentielle dans l'agriculture européenne. **Mais la révolution technologique de l'après-guerre, permise grâce à une réorganisation du modèle agricole, a largement dépassé son objectif d'autosuffisance et entraîné de forts impacts négatifs**

En premier lieu sur la santé et le patrimoine environnemental. L'usage répété des pesticides a des conséquences graves sur la santé des agriculteurs³. Ils se retrouvent en quantités non négligeables dans les aliments, alors que la science pressent des effets à long terme et « cocktails » de ces molécules associées entre elles, même lorsqu'elles sont homologuées⁴. La

¹ Production d'énergie, de textiles, de matières premières pour l'industrie, de matériaux de construction, source d'emplois ruraux, de lien social, agrotourisme, production éventuelle d'énergie pour les transports...

² La France a reçu 10 milliards d'euros de l'Europe au titre de la PAC (soit 78,8% du budget européen de la France) ; en sus la loi de finance 2005 prévoyait un budget alloué au niveau national de 4,9 milliards d'euros

³ Taux anormalement élevé de cancers, de cas de stérilité, de maladies auto-immunes, maladies neuro-dégénératives, d'après les statistiques de la MSA

⁴ Les scientifiques soupçonnent ces substances d'aggraver le taux de cancers dans la population, ce qui a motivé notamment la création d'un Observatoire des Résidus des Pesticides à l'AFSSA et l'AFSE.

population d'oiseaux communs des milieux agricoles a chuté de 27% en 15 ans, les sols s'appauvrissent et s'érodent par la rupture entre culture et élevage et 50 à 75% des ressources en eau sont gravement dégradées, entraînant des abandons de captages.

La double logique de la spécialisation territoriale et de la concentration commerciale entraîne d'une part la disparition progressive des marchés locaux et du lien ville-campagne, vitaux pour l'équilibre des territoires, et soumet d'autre part les agriculteurs à de fortes contraintes de production en termes de coût, de délais, de qualité, de calibrage.

Le contexte agricole actuel se traduit finalement par une défection de la profession. Le nombre des exploitations a chuté de plus d'un tiers ces 10 dernières années, il en disparaît 78 de plus chaque jour. Les dispositifs mis en place par les organisations professionnelles agricoles ne permettent pourtant absolument pas d'espérer enrayer cette diminution, qui s'accompagne d'une forte réduction de la diversité sociale et spatiale des exploitations agricoles⁵. Dans le même temps, les inégalités de revenu s'accroissent, sans rapport avec l'intérêt pour la société : une exploitation de grandes cultures dégage en moyenne un revenu de 25 000 €/unité de main d'oeuvre quand des élevages bovin et ovin extensifs en rapportent respectivement 13 000 et 8000, alors que c'est bien les seconds qui produisent des externalités paysagères, environnementales et sanitaires positives.

Aujourd'hui le modèle agricole français, loin de tenir compte de l'intérêt de tous les agriculteurs, empêche des mutations pourtant souhaitées par la société et une large fraction d'agriculteurs.

Le puissant budget de la politique agricole est mal utilisé

Depuis les années 60, la PAC subventionne les agriculteurs européens et soutient directement ou indirectement les exportations. La majorité des agriculteurs sont devenus dépendants des aides. Ce système a conduit à une surproduction organisée très coûteuse pour l'environnement, qui déstructure les agricultures des pays du tiers-monde, dont les paysans, non aidés, sont exposés aux cours mondiaux de produits subventionnés ainsi qu'à l'effet déstabilisateur des « dons alimentaires ». La politique agricole actuelle tente de modérer cet état de fait par un découplage partiel entre aide et quantités produites, par un gel des terres et en conditionnant les aides au respect des règlements et de bonnes pratiques agricoles et environnementales minimales. Mais cette réponse n'est pas satisfaisante car les mesures prises ne sont pas à la hauteur des enjeux et omettent de définir les nouveaux objectifs et nouvelles fonctions de l'agriculture.

Plus largement, les soutiens à l'exportation ne sont plus justifiés : l'agriculture française n'a pas vocation à exporter, hormis quelques produits typiques, concurrentiels en qualité. De plus cet objectif ne répond pas à une demande sociale mais à l'intérêt de quelques acteurs économiques.

L'objectif de production d'aliments à moindre coût apparent a atteint ses limites jusqu'à devenir inefficace : chaque « progrès » technologique est compensé par des coûts environnementaux et sociaux de plus en plus élevés.

Les 10 milliards d'euros reçus chaque année par la France au nom de la politique agricole commune équivalent au revenu net de l'agriculture française et au chiffre d'affaires français de l'agrochimie. Cette somme est mal utilisée par la France. La répartition des aides demeure inéquitable : basées sur des références historiques, elles soutiennent davantage les exploitations productives et beaucoup moins les systèmes respectueux de l'environnement. Ainsi, elle conforte les inégalités entre agriculteurs, limite les incitations à évoluer en

⁵ Plus grandes, elles suppriment les niches de biodiversité en rassemblant les parcelles et sont gérées industriellement (traitements chimiques systématique, élevages « hors sol » sur concentrés...)

choisissant de « figer » les aides directes à l'agriculture conventionnelle (« premier pilier » de la PAC) au lieu de promouvoir des aides aux actions agro-environnementales, rurales et à l'installation (« deuxième pilier », qui ne reçoit guère plus de 10% du montant total des aides). La France, au contraire de ses voisins Européens, ne profite toujours pas de la marge de manoeuvre permise par l'Europe pour modérer quelque peu ce déséquilibre .

Ce modèle agricole ne répond plus aux attentes de la société

La société dans sa très large majorité demande des aliments de qualité, un respect de l'environnement, une juste rémunération, plus d'emplois, des bonnes conditions de travail et de vie, des territoires vivants, l'abandon des OGM, la protection des ressources en eau et en sol. A l'inverse, le modèle agricole actuel, fondé sur l'agrochimie et en passe de s'appuyer sur les OGM, produit avec force chimie et irrigation des denrées dont la diversité et la qualité nutritionnelle et sanitaire deviennent préoccupantes, tout en contribuant à la disparition des agriculteurs et en bafouant leur dignité.

La majorité des agriculteurs se sentent perdus face aux excès de ce modèle et à son incapacité à prendre en compte les nouvelles attentes de la société, dont ils aimeraient retrouver la confiance.

Le projet politique des Verts : un pacte entre agriculture et société pour des territoires vivants

Les Verts ne souhaitent pas accrédi-ter une caricature qui ferait de tout agriculteur un pollueur égoïste. Ils veulent renouer le dialogue avec cette grande majorité d'agriculteurs qui sont victimes d'un modèle agrochimique, en leur proposant des perspectives d'évolution conformes à leurs attentes et à celles de la société. Il est urgent de changer en profondeur la politique agricole française et européenne pour qu'elle soutienne les systèmes de production durables et contribue à la souveraineté alimentaire des pays du Sud et à la sécurité alimentaire mondiale à long terme, en protégeant le potentiel agronomique des sols. Une condition nécessaire pour faire évoluer durablement l'agriculture est **d'associer réellement les consommateurs et l'ensemble des acteurs ruraux aux décisions concernant l'agriculture et l'alimentation.**

Pour les Verts, cela implique de refonder le pacte entre agriculture et société, c'est à dire définir la manière dont la société s'inscrit dans son territoire. Et l'environnement n'est pas une condition supplémentaire : c'est LE moyen de refonder ce pacte. L'environnement permettra à l'agriculture française et aux territoires de s'inscrire dans un vrai développement durable, et aux agriculteurs de retrouver confiance et dignité.

Dans les faits, cela doit se traduire par une nouvelle définition du développement agricole des territoires dans leur diversité tenant compte des attentes de la société sur les différentes fonctions de l'agriculture (souveraineté alimentaire, qualité et diversité de l'alimentation, environnement, énergie renouvelable...) et cela suppose de rompre avec la domination des filières agro-alimentaires. Ce pacte pourrait être adossé à la Constitution. L'orientation de la politique agricole nationale, et le rôle de la France dans la réforme de la PAC et dans les négociations internationales découlent de ce nouveau pacte entre agriculture et société. Ce pacte a une dimension politique qui suppose de se doter d'un ensemble d'outils de pilotage pour conduire l'agriculture vers plus d'environnement : aides publiques, protection et organisation des marchés, règlements et taxes. *A contrario*, il semble peu crédible qu'un marché non organisé soit suffisant à lui seul pour répondre aux attentes des citoyens.

Ce pacte implique ainsi une réforme de la gouvernance agricole. En effet, la politique agricole doit impérativement être élaborée et mise en œuvre avec l'accord des associations de protection de l'environnement, de consommateurs, des élus locaux, et bien évidemment des agriculteurs. Ces acteurs doivent être pris en compte à parité, et aucune décision ne doit pouvoir être engagée s'ils n'y sont pas tous associés : les citoyens ne peuvent plus se contenter d'être simplement « consultés ». Concrètement, le ministère gérant l'agriculture ne doit plus décider unilatéralement des critères de développement des territoires. Parallèlement à un réel renforcement du ministère chargé de l'environnement, une vraie coopération doit guider les ministères en charge de l'environnement, de l'agriculture et de la santé. De la même manière, les chambres consulaires, les institutions satellites influençant l'évolution de l'agriculture doivent associer élus, environnementalistes et consommateurs à leur fonctionnement. Par ailleurs, pour tenir compte de la diversité des territoires et permettre un lien plus direct entre agriculteurs et élus, la gestion des aides doit être régionalisée, les contrats entre agriculteurs et collectivités, favorisés, dans le sens de la gestion du bien commun.

Aller vers une agriculture à Haute Performance Environnementale⁶

L'objectif de cette politique agricole, et de la politique agricole européenne telle que défendue par les Verts, est de passer d'un modèle agricole européen productiviste et industriel à un modèle conçu par et pour les consommateurs européens et non plus vers l'exportation (sauf pour certains produits typiques comme le vin). Dans ce modèle, les pratiques respectueuses de l'environnement et des cycles biologiques forment la base des conditions fondamentales du système liant la société à son territoire par l'agriculture. L'horizon visé à long terme est une agriculture à Haute Performance Environnementale (HPE), inspirée de l'agriculture biologique, sur tout le territoire.

Les formes techniques de ce modèle sont déjà connues pour une large part. Elles tournent autour :

- de techniques inspirées de l'agriculture biologique, permettant de réduire drastiquement engrais et pesticides ;
- de l'élevage non industriel⁷, herbager et associé à la polyculture ;
- de systèmes de cultures annuelles équilibrés et diversifiés (avec intégration des légumineuses au lieu d'importer du soja) ;
- de systèmes de cultures pérennes intégrés (au sens biologique du terme). ;
- de réseaux d'approvisionnement et de développement économes en énergie

Les avantages de ce modèle sont multiples en termes de biodiversité, de moindre pollution des eaux, de paysage, de qualité alimentaire et de changement climatique. Concernant ce dernier point, plus que les agrocarburants à l'écobilan incertain et aux pollutions locales certaines, ce

⁶ L'ensemble de ce projet « HPE » s'appuie sur le vécu quotidien et l'expérience technique et économique d'agriculteurs, membres ou sympathisants des Verts, sur des publications nationales, telles celle publiée par l'INRA et le Cemagref en décembre 2005, mais également sur le travail du groupe de La Bussière, commandé par les Ministères de l'agriculture et de l'environnement, qui présente, parmi quatre scénarios d'évolution plausibles, celui de l'agriculture biologique étendue à tout le territoire en 2025, et enfin sur les travaux et réflexions collectives menées par des groupes innovants tels le RADIS, la FNAB, le CEDAPA, les AMAP...

⁷ Que l'on songe que plus de 60% des céréales produites aujourd'hui en Europe, parfois au prix d'une irrigation destructrice des milieux et de l'équilibre des ressources, sont destinées à l'alimentation industrielle du bétail et doivent être complétées par des protéines importées. Sur les plans économique et environnemental, ces cultures ne remplissent pas de fonctions supérieures aux herbages qu'elles remplacent, si ce n'est qu'elles mobilisent plus d'intrants.

modèle stocke du carbone dans les prairies permanentes et l'humus des sols, économise les engrais de synthèse en amont et limite les importations de protéines du Brésil et des USA, produites sur un mode industriel et destructeurs des écosystèmes pourtant vitaux pour la planète si l'on songe à la forêt amazonienne⁸.

Ce projet politique n'est pas moins « économique » que l'actuel. Certes, le productivisme a sa rationalité économique et ses acteurs qui tirent profit, mais il a aussi ses coûts. **Le projet HPE a sa rationalité économique, distribue gains et profits différemment entre catégories d'agriculteurs, d'opérateurs économiques, de contribuables et de consommateurs.**

Ce projet revient à changer les rapports de force. Pour rompre avec un pilotage des systèmes agricoles par l'amont et l'aval des filières (industries agro-chimiques et semencières, agro-alimentaire, grande distribution) qui impose ses critères aux instituts techniques et aux ministères, se substituant à la demande de la société, les Verts veulent placer les acteurs ruraux au cœur du processus décisionnel. Il est vain d'espérer des réseaux en place qu'ils se réformeront assez vite et seul pour répondre aux enjeux : il faut profondément les renouveler et les faire évoluer fondamentalement. C'est ce qu'a fait la politique agricole des années 60 en créant ses structures, ses cadres, ses outils et en remplaçant les anciens donneurs d'ordre, alors les propriétaires fonciers.

Le projet des Verts doit se développer à l'échelle européenne car l'agriculture se joue à ce niveau. La France, devenue un nain politique du fait de la faiblesse de ses propositions et de sa crispation sur ses avantages historiques, retrouverait alors son importance au sein de l'Europe.

Amorcer en 2008 une réforme de la PAC pour soutenir le projet HPE

A Bruxelles, les Verts exigeront une réforme de la PAC avec comme nouvel objectif de la politique commune la souveraineté alimentaire et la qualité de l'agriculture et des territoires. Cette nouvelle PAC repose sur trois idées dans les limites de l'important budget actuel :

- Une prime de base conditionnée aux efforts environnementaux et au revenu ;
- Un financement supplémentaire destiné à soutenir l'agriculture Haute Performance Environnementale ;
- Une organisation efficace des marchés de l'agriculture de qualité permettant d'ajuster l'offre à la demande au plan communautaire. Les deux facettes de cette autonomie européenne sont l'arrêt des exportations subventionnées d'une part, et l'affirmation d'une souveraineté alimentaire et d'une préférence communautaire pour des raisons environnementales et de qualité des produits.

Cette réforme pourrait être engagée dès le bilan de mi-parcours de la PAC, en 2008, pour une mise en œuvre en 2013. Les aides à l'agriculture devraient alors selon les Verts être un dosage entre :

- Une aide forfaitaire par emploi identique pour chaque exploitation respectant les critères de conditionnalité, fonction d'un plafond de revenu, partant de l'idée qu'une agriculture autonome et économe c'est plus de travail — qualifié ! — et moins de machines et d'intrants.
- Des aides environnementales générales liées à la production⁹ : une aide forfaitaire à la vache, à la brebis, à l'hectare de culture, moyennant le respect de règles structurelles :

⁸ Pour la même raison, l'importation d'éthanol industriel depuis le Brésil devra être proscrite.

⁹ Sur le modèle général des indemnités compensatoires aux handicaps naturels

chargement faible, assolements diversifiés, exclusions de certaines pratiques et produits¹⁰ ; ces aides seraient plafonnées et dégressives.

- Des aides environnementales spécifiques, ciblées, type mesures agri-environnementales actuelles. Ces aides devraient être gérées par les régions, sur la base de vrais contrats, négociables par le paysan, en fonction de son propre territoire, sur la base d'objectifs généraux.

Ces paiements doivent s'accompagner d'un dispositif d'accompagnement humain conséquent pour la formation, l'évaluation et le conseil technique. Les réseaux d'intervention doivent être diversifiés et donner plus de poids et de moyens financiers aux associations de consommateurs et environnementales ainsi qu'aux collectivités territoriales.

En attendant la réforme de la PAC, accompagner les changements entre 2008 et 2013

A terme, le système proposé doit garantir un revenu décent aux agriculteurs par et pour le respect d'une haute performance environnementale. Il sera nécessaire durant la période de transition, de maintenir ou renforcer un certain nombre d'outils de régulation environnementale pouvant induire une remontée des prix agricoles européens, et d'aménager la politique agricole actuelle dans les marges de manœuvres imparties, suivant notamment les orientations suivantes :

- **Aides progressives en fonction des efforts environnementaux et plafonnées par actif** sur la base d'une notation des pratiques (inspirées du système Suisse). À court terme, on pourra saisir les marges ouvertes par **l'application de l'article 69 de la PAC** (mobilisation des aides du premier pilier sur des critères environnementaux) et plus globalement renforcement budgétaire en faveur du deuxième pilier et augmentation de la contribution des Etats-membres au budget européen.
- **aide de base équitable** fonction du nombre d'emplois par exploitation d'ici 2013
- **mise en œuvre sérieuse de la conditionnalité** : une conditionnalité concentrée sur des critères simples, efficaces et vérifiables (surfaces de compensation écologique, chargement animal, véritable diversité des rotations, baisse réelle de la toxicité des intrants)
- **renforcement de l'application de la réglementation**, pour éviter le dumping environnemental et crédibiliser les agriculteurs qui respectent les règlements
- **Renforcement des taxes et redevances sur les pollutions et la consommation des ressources naturelles** (notamment l'eau) avec en particulier une **taxation renforcée sur les pesticides** à hauteur de 30 à 50% (sur la base de l'exemple Danois)
- **Transparence des prix et baisse de la TVA sur les produits biologiques et HPE**
- **Soutien des filières de transformation et de distribution de l'agriculture biologiques**
- **Réforme profonde de l'enseignement agricole et des orientations de la recherche agronomique** dans le sens des pratiques respectueuses de l'environnement¹¹
- **Sensibilisation, éducation, formation des citoyens, des élus et des cuisiniers sur la question de l'équilibre alimentaire et l'intérêt d'une agriculture de qualité.**
- **Soutien financier et organisationnel des formes associatives et coopératives mettant en œuvre des pratiques respectueuses de l'environnement**

¹⁰ À l'image de ce que fait l'Autriche.

¹¹ Priorités de la recherche agronomique et axes de travail des Instituts en faveur de l'agriculture biologique, des systèmes agricoles autonomes, des schémas économiques et commerciaux liés aux territoires, des variétés adaptées aux terroirs (sur la base d'une sélection participative) et non sur les actuelles bases du GNIS.

- **Soutien aux systèmes locaux de distribution alimentaire valorisant les produits du territoire**
- **Soutien par les crédits FEADER des activités agri-rurales (accueil, ferme pédagogique, formation à la ferme...)**
- **Soutien à la restauration scolaire approvisionnée par des produits locaux et respectueux de l'environnement**, dans le cadre de contrats entre collectivité et producteurs sur la base de prix peu élevés notamment permis par le fonds issu du renforcement de la taxe sur les pesticides.
- **Prise en charge du coût du contrôle annuel de certification « agriculture biologique » par l'Etat** et non par l'agriculteur comme c'est le cas aujourd'hui.

Ces réorientations se heurtant aux règles actuelles de l'OMC, cette politique implique de militer activement au plan international pour une réforme de l'OMC, notamment pour l'abandon de l'objectif de libéralisation des marchés internationaux et reconnaisse le droit à la souveraineté environnementale et alimentaire pour tous.

Une loi agricole pour accompagner la réorientation

La réorientation de l'agriculture reposera sur une loi basée sur quatre idées clef :

- Un nouveau mode de gestion de l'agriculture basée équitablement sur les consommateurs, les agriculteurs (à la proportionnelle des différentes tendances) et les protecteurs de l'environnement, permettant le développement d'une agriculture de haute performance environnementale ;
- Le respect des ressources naturelles et écosystèmes, de la diversité biologique ;
- La relocalisation des productions en tenant compte d'une répartition diffuse des filières animales, et comprenant la mise en place de circuits commerciaux courts et de valorisations non alimentaires respectueuses des milieux ;
- Le développement des activités agri-rurales.

Cette loi a pour ambition d'instaurer les conditions de la rupture agricole, notamment via une gestion plus démocratique de la politique foncière et via la mise en place d'un haut comité de l'alimentation. Des outils permettant d'accompagner les agriculteurs dans leur conversion seront mis en place (collecte, transformation et distribution des produits, installation de jeunes agriculteurs respectueux de l'environnement¹²). Concernant l'eau, la loi permettra une meilleure maîtrise des volumes consommés en favorisant notamment les cultures économes en eau. En termes de biodiversité, Cette loi interdira les cultures d'OGM en plein champ et reformera le droit sur les échanges de semences, de façon à encourager la sélection dans les fermes et la biodiversité cultivée. Par rapport à la relocalisation, les circuits courts seront encouragés (via les marchés, les AMAP, la restauration collective de qualité...), de façon à rapprocher consommateurs et agriculteurs, de limiter les dépenses d'énergie avec la réouverture de laiteries, d'abattoirs, d'ateliers locaux de première transformation, la labellisation de la production fermière. Cette loi d'orientation encouragera la généralisation de la méthanisation des déchets fermentescibles et la production d'agrocarburants de proximité respectant l'environnement (ligneux, huiles végétales pures) dans une logique de transformation locale et d'utilisation décentralisée.

¹² Via la mise en place d'outils d'accès au foncier agricole et au foncier bâti : formes de propriété sociétaires, prêts relais, protection des zones périurbaines contre la spéculation immobilière, adaptation et application des réglementations foncières, etc.

Cette loi réorganisera les filières animales, de façon à tendre vers l'autonomie régionale en protéines (afin de mettre fin aux importations massives et aberrantes de soja sud-américain pour nourrir le bétail français), la dispersion de l'activité sur le territoire et de reconstituer la fabrication locale de fumier¹³ nécessaire à l'enrichissement du sol. Elle érigera le bien-être animal en principe de base (comme c'est le cas en Suisse).

La filière fruits et légumes sera soutenue en raison de son rôle essentiel et diététique dans une alimentation saine pour tous, de son efficacité en termes d'emploi et des difficultés engendrées par la saisonnalité.

Sur le plan social, cette loi reformera les charges sociales et la retraite agricoles et favorisera une juste gestion du temps de travail en agriculture (services de remplacement, groupements d'employeurs...) créatrice d'emplois.

¹³ Les tendances actuelles de spécialisations divisent les filières animales et végétales dont la synergie est pourtant primordiale pour le maintien de la richesse des sols.