

**UNE AGRICULTURE PRODUCTIVE SOUCIEUSE DE PRÉVENIR
LES RISQUES SANITAIRES ET ENVIRONNEMENTAUX**

PROJET D'AVIS

présenté au nom

de la section de l'agriculture et de l'alimentation

par

M. Michel Prugue, rapporteur

Au cours de sa réunion du 13 Février 2007, le Bureau du Conseil économique et social a décidé de confier à la section de l'agriculture et de l'alimentation la préparation d'un projet d'avis sur « *Une agriculture productive soucieuse de prévenir les risques sanitaires et environnementaux* ».

La section a désigné M. Michel Prugue comme rapporteur.

*
* *

Pour parfaire son information, la section a procédé à l'audition de :

- M. Jean-Charles Bocquet, directeur général de l'Union des industries de la protection des plantes ;
- M. Jean-Marc Bournigal, directeur général de l'alimentation au ministère de l'agriculture et de la pêche ;
- M. Daniel Boy, directeur de recherche au Centre de recherches politiques de Science-Po ;
- M. François Collart-Dutilleul, professeur à la faculté de droit de Nantes ;
- M. Olivier Godard, directeur de recherche au CNRS ;
- Mme Marion Guillou, présidente directrice générale de l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) ;
- M. François Moutou, ingénieur de recherche à l'AFSSA-LERPAZ ;
- M. Yves Le Morvan, directeur général de Coop de France ;
- M. Arthur Riedacker, directeur de recherche à l'Institut national de la recherche agronomique (INRA).

M. Michel Prugue remercie vivement toutes ces personnalités. Ses chaleureux remerciements vont également aux conseillers, à l'administration de la section de l'agriculture et de l'alimentation, ainsi qu'à Mme Barbara Mauvillain-Guillot, chargée de mission à Coop de France, à M. Daniel Nairaud, directeur adjoint de l'Institut national des appellations d'origine (INAO) et à M. Jean-Pierre Tillon, directeur scientifique d'Invivo, pour leur précieuse collaboration à l'élaboration de cet avis.

INTRODUCTION

La satisfaction des besoins alimentaires et par conséquent l'activité agricole, sont récemment revenues au premier rang des préoccupations planétaires. Le présent avis fait suite à l'étude présentée par Jocelyne Hacquemand sur le thème « Faim dans le monde et politiques agricoles et alimentaires : bilan et perspectives ». Elle a montré que pour relever le défi relatif à la faim dans le monde, en ce début de millénaire, il fallait développer des agricultures à la fois productives et durables.

L'opinion publique a aujourd'hui pris la mesure des grands enjeux environnementaux, qu'il s'agisse de l'impact de certaines pratiques agricoles ou encore du réchauffement climatique. Le Grenelle de l'environnement, qui concerne pour une large part l'activité agricole, marque à cet égard une étape importante. Par ailleurs, la mondialisation fait désormais de la planète un « tout », favorisant la multiplication et l'amplification des crises sanitaires puisque l'intensification des échanges facilite aussi la propagation des agents pathogènes.

C'est dans ce contexte délicat que l'agriculture française doit s'attacher à prévenir les risques sanitaires et environnementaux, en faisant notamment évoluer les pratiques agricoles.

Le Conseil économique et social formule plusieurs propositions à cette fin, cohérentes avec les dispositions du projet de loi relative au Grenelle de l'environnement, et avec la volonté de tenir le plus grand compte des réalités de terrain. Ces préconisations visent un objectif de création de valeur et d'efficacité, fondement indispensable pour toute activité économique. Elles tirent également parti de l'idée que dans le futur toute activité humaine ne pourra s'envisager qu'en minimisant son « empreinte écologique » négative. Le fil conducteur des propositions formulées est donc la recherche du progrès, afin de produire plus et mieux, en agissant simultanément sur les trois piliers du développement durable que sont l'économique, le social et l'environnemental.

L'avis apporte un éclairage sur la manière dont les agriculteurs exercent aujourd'hui leur métier et il rappelle que l'agriculture fait l'objet d'un cadre réglementaire communautaire destiné à garantir la sécurité sanitaire et environnementale européenne.

Il prend résolument position pour que des efforts supplémentaires soient consentis en matière de recherche et d'innovation afin d'apporter aux agriculteurs des solutions rapides et efficaces aux problèmes rencontrés, en relevant que l'agriculture française dispose déjà de nombreux atouts pour valoriser et appliquer rapidement toute évolution des connaissances.

De plus, l'avis postule que les mesures adoptées en matière de production agricole durable ne seront pleinement efficaces que si elles s'articulent avec une

consommation également durable, prenant appui sur les nouvelles attentes des consommateurs et sur les actions d'information et d'éducation, ce qui permettra aux producteurs et aux consommateurs d'adopter un langage commun.

Le Conseil économique et social insiste sur la nécessité d'un nouveau pacte entre la société et les décideurs des orientations agricoles et alimentaires, c'est-à-dire le monde agricole, la communauté scientifique et les responsables politiques. Le débat public devra être développé pour limiter le champ des incompréhensions et des controverses et restaurer la confiance de nos concitoyens dans leur agriculture.

Enfin, il considère comme indispensable la mise en cohérence globale des politiques publiques impactant le secteur agricole pour que les objectifs qui lui sont assignés puissent être tenus.

I - LES DÉFIS POUR L'AGRICULTURE : COMMENT VA-T-ON UTILISER LE SOL DEMAIN ?

Augmentation de la population mondiale, prise en compte des impacts de son activité sur l'environnement et la santé publique, effets du changement climatique, contribution à la nouvelle donne énergétique, spéculations sur le marché des matières premières, tels sont les défis multiples et concomitants, auxquels est aujourd'hui confrontée l'agriculture. Tout cela dans un monde ouvert où joue la concurrence entre grandes puissances agricoles et agroalimentaires. C'est dans ce contexte que l'agriculture doit prévenir et anticiper les risques sanitaires et environnementaux. En France, l'activité agricole dispose d'une palette de solutions pour répondre à ces défis et produire « plus et mieux ».

1. Le défi alimentaire

1.1. Augmentation de la population mondiale et réduction des terres arables

La sécurité alimentaire est revenue au premier plan de l'espace médiatique avec l'envolée des cours des matières premières agricoles et les difficultés rencontrées par une part croissante de la population mondiale pour accéder à une nourriture suffisante. La planète peuplée aujourd'hui de plus de six milliards d'habitants devrait en compter 9 milliards en 2050. Il faudra donc produire beaucoup plus pour nourrir chacun. En outre, comme l'a montré l'étude de Jocelyne Hacquemand « *Faim dans le monde et politiques agricoles et alimentaire : bilan et perspective* » (Conseil économique et social, février 2008), du fait de l'élévation du niveau de vie, le régime alimentaire des pays les plus peuplés, comme la Chine et l'Inde, va fortement évoluer, notamment avec une progression de la consommation de viande qui va provoquer une forte augmentation de la demande de céréales. D'ores et déjà, les animaux consomment 45 % des céréales mondiales.

Pour développer la production agricole mondiale, on ne pourra pas compter sur un accroissement de la surface cultivée. Aujourd'hui 1,5 milliard d'hectares sont cultivés dans le monde, surface qui a progressé de 9 % entre 1968 et 1994 alors que la population mondiale augmentait de 58 % dans le même temps. Selon la FAO, on ne pourra accroître cette surface qu'au plus de 40 millions d'hectares du fait de la désertification et de l'urbanisation. Les espaces vont donc devenir rares et chers, ce qui implique un besoin de concertation entre les usagers des territoires et une « hyperefficacité » dans l'usage des ressources. Ainsi pour la France, l'avis sur « *La maîtrise foncière : clé du développement rural* » (Conseil économique et social avril 2005) adopté par notre assemblée, a souligné que les surfaces agricoles utiles, notamment les meilleures terres d'un point de vue agronomique, sont en régression sur l'ensemble du territoire

métropolitain et ultramarin, à un rythme équivalent à la disparition d'un département tous les neuf ans.

A l'avenir, plusieurs types d'agriculture coexisteront avec différents modèles alimentaires. Dans ce contexte, la France, première puissance agricole européenne, devra avoir pour ambition de relever le défi de la sécurité alimentaire en contribuant à l'équilibre mondial des besoins et des ressources et à la préservation de l'indépendance alimentaire européenne.

1.2. La sécurité alimentaire, au cœur de la politique agricole et alimentaire communautaire

En moins de cinquante ans, l'agriculture s'est montrée capable de nourrir cent cinquante millions d'habitants de plus en Europe et elle a gagné des parts de marchés à l'exportation. Nous assistons aujourd'hui au passage d'une ère où l'offre de biens agricoles était abondante, à une période de plus grandes tensions sur les marchés et de volatilité des prix. Si ces tendances se confirment, la future politique agricole européenne devra davantage s'attacher à garantir à près de 500 millions de citoyens européens un approvisionnement sûr et stable en produits alimentaires et à mettre les agriculteurs en capacité de répondre à ces besoins de manière durable.

La Politique agricole commune (PAC), aujourd'hui encore seule politique européenne complètement harmonisée, représente 40% du budget européen, contre 70 à la fin des années 80. Elle n'en représentera plus qu'un tiers dans moins de 5 ans. Le budget européen représente à peine 1 % de la richesse créée en Europe. 100 euros par an et par européen sont consacrés à la sécurité sanitaire, à la qualité et la diversité de notre alimentation, aux emplois dans les territoires et à la richesse de nos paysages.

Le Conseil économique et social dans l'avis sur « *Quel budget de l'Union européenne au service de la croissance et de l'emploi ?* » (novembre 2007) a pris position en faveur d'une nouvelle politique agricole et alimentaire durable, basée sur une régulation par les Organisations communes de marché, la gestion des stocks alimentaires et la préférence communautaire.

Il considère qu'il faut également réorienter une partie des financements de la politique agricole au niveau communautaire vers des systèmes assurantiels pour faire face aux risques sanitaires et environnementaux et garantir les pertes de revenus. C'est à cette condition que les agriculteurs pourront s'engager avec sérénité dans des démarches collectives de respect de l'environnement et dans la prise en compte des risques sanitaires.

2. Le défi environnemental et sanitaire

Comme le dit Marcel Mazoyer, chercheur à l'INRA, « la productivité n'est pas le productivisme ». Le productivisme peut en effet générer une utilisation non optimale des intrants provoquant des pollutions inutiles. Il existe une demande sociétale vis-à-vis de la production agricole durable. Celle-ci doit

permettre de produire suffisamment tout en prenant en compte le respect de la santé publique et de l'environnement ainsi que les dimensions économiques et sociales du développement durable.

2.1. Le monde, unité sanitaire

La mondialisation a changé la donne et la planète constitue désormais une unité sanitaire. L'accélération du processus est intervenue dans les années 50 avec la facilitation des transports. La circulation des biens et des personnes qui s'intensifie favorise celle des agents infectieux. Ainsi, les « maladies » émergentes peuvent être autant liées à l'intensification des échanges qu'aux changements climatiques et aux pratiques agricoles.

Par exemple, la chrysomèle (insecte coléoptère, ravageur des cultures de maïs, notamment aux États-Unis et au Canada) est arrivée cinq fois en Europe et chaque fois par les moyens de transport. L'identification des souches concernées a révélé qu'il s'agissait de cinq parasites différents. Depuis les années 50, les échanges de parasites ont été multipliés à peu près par 100 par rapport à ceux constatés au cours des dix siècles précédents. Dans le cas de l'influenza aviaire, l'AFSSA considère que l'impact du commerce de volailles a été le facteur déterminant de la propagation de la maladie, plus que la migration des oiseaux.

Dans le secteur animal, les zoonoses peuvent passer à l'espèce humaine (exemples de la brucellose et de la tuberculose). Elles ont également des conséquences économiques sévères sur l'élevage (exemples de la fièvre aphteuse, de l'influenza aviaire et de la fièvre catarrhale) à cause des pertes directes mais aussi parce que le statut sanitaire du cheptel n'est plus conforme à la réglementation relative aux mouvements d'animaux et aux échanges commerciaux.

La mondialisation accroît donc les risques à champ planétaire. Il convient donc d'agir à trois niveaux :

- mettre en place, hors périodes de crise, des systèmes et procédures qui permettent de prévenir les épizooties et épidémies, et d'en limiter l'expansion lorsque la présence d'un agent infectieux est constatée ;
- organiser la vigilance biologique pour détecter les agents infectieux aussi précocement que possible ;
- assurer une veille scientifique permanente, spécialement pour les risques émergents, en liaison avec le réchauffement climatique et la circulation des produits.

Il est donc nécessaire, pour une meilleure maîtrise des risques émergents, de coordonner l'ensemble des organismes capables de les détecter précocement et d'en suivre la progression : au niveau mondial, avec l'Office international des épizooties (OIE), au niveau national, avec les agences de sécurité sanitaire, comme l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments, et au niveau communautaire avec l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA).

Doivent également être associés, les organismes publics de recherche, voire d'autres types de réseaux. Les informations peuvent et doivent être collectées au niveau mondial et des systèmes d'alerte rapide doivent permettre d'échanger les informations qui conduiront à l'adoption de mesures prophylactiques et à l'organisation de la police sanitaire.

Au niveau local, il convient aussi de renforcer et d'optimiser le fonctionnement des réseaux d'épidémiologie-surveillance, en donnant une place particulière aux producteurs via leurs groupements de défense sanitaire (GDS) et leurs fédérations régionales de défense contre les organismes nuisibles (FREDON) ainsi qu'aux vétérinaires sanitaires, pour parvenir un véritable maillage du territoire, et pouvoir détecter le plus rapidement possible l'apparition de toute maladie ou symptôme inhabituel. La réforme des services régionaux de la protection des végétaux (SRPV) pose la question du rôle de l'État tant dans le domaine animal que végétal, et de son engagement financier.

De manière générale, le Conseil économique et social considère qu'il y a lieu d'associer les organisations professionnelles et interprofessionnelles aux réseaux de surveillance, en particulier pour la gestion des crises sanitaires, la communication qui s'y rattache et l'analyse de leurs conséquences. L'État doit rester présent dans le contrôle et le financement de cette nouvelle organisation.

2.2. Le problème des résidus

La question de la maîtrise des niveaux de résidus est un enjeu important pour l'activité agricole. En matière végétale, il faut lutter contre les maladies des plantes et les différents ravageurs tout en maîtrisant l'utilisation des intrants (engrais, produits phytopharmaceutiques). Il faut prévenir et traiter ces maladies. Même si les produits phytosanitaires sont critiqués, ils sont utiles pour soigner les plantes et assurer le volume de production nécessaire à l'alimentation des populations et à la qualité sanitaire des aliments. En 2007, sans traitement, il n'y aurait pas eu de récolte de pommes de terre en Europe, en raison des attaques de mildiou. Même dans l'agriculture biologique, certains produits sont autorisés.

En raison des résidus, les matières actives contenues dans ces produits phytopharmaceutiques peuvent présenter des risques pour les personnes qui appliquent les traitements, pour l'environnement et pour la santé des consommateurs. La rigueur scientifique est donc essentielle pour l'évaluation de leurs risques, pour la fixation des Limites maximales de résidus (LMR), pour leur autorisation administrative de mise sur le marché, pour la détermination de leurs conditions d'emploi, pour le contrôle des niveaux de résidus dans les aliments, pour la surveillance des effets inattendus ou indésirables qui n'auraient pu être anticipés.

L'autorisation de mise sur le marché relève de la responsabilité de la direction des intrants végétaux et de l'environnement, créée en septembre 2006 au sein de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments. Elle est en charge de l'évaluation des risques liés aux produits phytopharmaceutiques, aux

matières fertilisantes et aux supports de culture. Ce département des intrants qui a vu ses effectifs doubler, compte aujourd'hui cent soixante personnes qui se consacrent désormais exclusivement à l'homologation de ces produits afin que le système des autorisations intègre leur impact non seulement sur l'environnement, mais aussi sur la santé des hommes, sous le double angle des applicateurs et des consommateurs. Le législateur a souhaité que cette expertise soit collective et pluridisciplinaire. L'AFSSA s'est donc dotée de comités d'experts spécialisés, renouvelés tous les trois ans.

Une réglementation communautaire datant de 1991 est en cours de renégociation. Un nouveau cadre communautaire devrait être mis en place en 2009, en matière de phytosanitaires, pour l'harmonisation du système d'évaluation communautaire des matières actives, réalisée par l'Agence européenne de sécurité sanitaire, en liaison avec les agences nationales chargées de l'autorisation des différents produits.

Par ailleurs, la France dispose grâce à la Mutualité sociale agricole d'un réseau de remontées d'informations sur l'impact sur les applicateurs. Ils constituent la « population sentinelle » pour l'observation scientifique, compte tenu de leur exposition aux risques, notamment par un système de téléphone vert appelé « phyt'attitude ». Cette observation permanente montre que la toxicité aiguë de ces produits est en baisse sensible grâce aux actions de prévention soutenues par les comités de protection sociale des salariés de la MSA, et à la législation communautaire.

En outre, les premiers résultats des études épidémiologiques conduites par la MSA dans son programme « AGRICAN » (Agriculture Cancer) montrent que les effets à terme des pratiques passées, sont assez inquiétants, même si ces études ne sont pas terminées. D'ores et déjà, on constate une augmentation de la fréquence de la maladie de Parkinson, et il existe de forts soupçons quant au développement de cancers de la prostate et de la peau. Ces travaux doivent être poursuivis et financés, pour une observation de longue durée avec croisement des facteurs de causes.

Le Conseil économique et social suggère d'étudier le moyen de rendre obligatoire, plutôt qu'incitatif, le dispositif de signalement, par le médecin au réseau d'observation, de l'exposition aux risques phytosanitaires. La mise en place dans tous les départements de CPHSCT en agriculture, constituerait un point d'appui au développement de la prévention.

Dans un souci d'efficacité globale, il estime important de renforcer les précautions pour l'utilisation des produits phytopharmaceutiques, de développer sensiblement les plans de surveillance des résidus dans les aliments et ingrédients, indigènes comme importés, et les programmes d'épidémiologie-surveillance et de toxico-vigilance, non seulement pour les risques aigus, mais aussi et surtout, pour les risques chroniques. Le Conseil économique

et social estime que la révision en cours de la réglementation communautaire devrait être l'occasion d'abroger le régime des importations dites « parallèles ».

Il considère que le recours à la chimie pour faire face aux agressions des parasites et pour augmenter les rendements ne constitue ni une option à bannir ni une réponse unique. Il va ainsi de soi que l'agriculture conventionnelle est, et restera longtemps, majoritaire et qu'on continuera à utiliser des engrais et des produits phytosanitaires. Une gestion renouvelable des ressources impose une diminution de l'utilisation de ces intrants et encourage la généralisation des bonnes pratiques (voir partie II.3).

Dans son avis sur « *Quels besoins en services pour l'agriculture au XXIème siècle* », présenté en février 2007, par François Heyman, notre assemblée a demandé un renforcement des efforts de recherche en développement durable, en vue notamment de réduire l'utilisation des produits phytosanitaires, comme par exemple la lutte intégrée. Cela suppose la mise au point de solutions combinant la génétique, des méthodes agronomiques adaptées, des traitements biologiques ou chimiques, et garantissant la qualité du produit et la rentabilité économique du système proposé.

3. Le défi de l'épuisement des ressources d'origine fossile

Les prévisions relatives au changement climatique et à l'épuisement des ressources d'origine fossile font de l'énergie un défi majeur du XXIème siècle.

3.1. La contribution de l'agriculture au défi du réchauffement climatique

L'agriculture et la forêt ont fourni de tout temps à l'homme, produits, matériaux et énergie. Grâce aux progrès de la recherche, le végétal permet aujourd'hui de fabriquer pratiquement les mêmes produits ou sous-produits que ceux issus du pétrole. Il présente l'immense avantage d'être renouvelable, contrairement aux ressources fossiles qui s'amenuisent, et d'offrir sous certaines conditions un grand nombre d'aménités en matière d'environnement (lutte contre l'effet de serre, biodégradabilité et non toxicité). L'objectif n'est toutefois pas de remplacer le pétrole par les biocarburants et la biomasse, mais de proposer un panel de solutions évolutives pour relever le défi de la diminution des énergies fossiles.

Des débouchés s'offrent aux agro-ressources dans des domaines aussi divers que la bioénergie, la biochimie (avec des applications pour les produits détergents, la cosmétique et la pharmacie) et les biomatériaux (construction, automobile, emballages et plastiques).

Alors que le baril de pétrole dépasse depuis plusieurs mois les 100 dollars, ces potentialités offrent donc un champ d'investigation pour la recherche tout à fait considérable, même si l'Union européenne a limité le taux d'incorporation des biocarburants aux produits pétroliers à 5,75 %, mesure jugée satisfaisante par le plus grand nombre. Qui aurait imaginé à l'époque de la lampe tempête le développement d'une économie centrée sur le pétrole et les énergies fossiles ?

3.2. Des pistes pour économiser les ressources fossiles et mieux utiliser les ressources renouvelables

L'agriculture est très dépendante de l'énergie. Dans les grandes cultures, une partie importante du travail, de la préparation du sol à la récolte, en consomme une importante quantité. L'accroissement du prix de l'énergie va aussi peser sur celui des engrais d'origine fossile. Ainsi, concernant les phosphates et la potasse, au rythme et au prix de l'extraction actuelle, certains scientifiques estiment que les réserves pourraient ne pas dépasser 60 ans. De même, le prix de l'énergie aura une incidence très forte sur les engrais azotés notamment, qui sont en grande partie constitués d'énergie.

Dans ces domaines, une meilleure connaissance de la vie des sols peut permettre d'identifier des solutions pour, par exemple, envisager l'abandon du labour, mieux recycler le phosphore et inventer des plantes du futur, capables d'aller puiser dans les profondeurs du sol, près de la roche mère, les quantités de phosphore nécessaires. Selon Arthur Riedacker, auditionné par la section de l'agriculture et de l'alimentation, les plantes fixatrices d'azote, comme les légumineuses, répondent à ces exigences. Elles améliorent les bilans environnementaux : économies d'engrais et d'énergies fossiles, réduction des déforestations, notamment tropicales, diminution des pollutions des eaux, lutte contre le changement climatique et préservation de la biodiversité. La possibilité de transférer cette propriété vers d'autres plantes est une voie qui mériterait d'être explorée.

Il y a donc lieu de poursuivre la recherche agronomique pour identifier et faire émerger les assolements, les rotations de cultures, les espèces et variétés végétales présentant dans un contexte donné les meilleurs bilans environnementaux.

Dans le même esprit, des recherches d'ampleur sont conduites dans le secteur automobile par exemple, pour la mise au point du moteur à hydrogène ou de nouveaux matériaux plus légers ou plus résistants à l'usure. Des transferts de technologie devraient être envisagés pour la motorisation et le machinisme agricoles et industriels.

Pour relever le défi des ressources renouvelables et économiser les ressources fossiles, le Conseil économique et social estime que des efforts conséquents devront être consentis en matière de recherche appliquée. Il considère en outre indispensable de favoriser les transferts de technologie.

4. Le défi climatique, l'eau et la biodiversité

L'urbanisation croissante et les changements environnementaux et climatiques génèrent des risques sur des ressources naturelles, comme l'eau et les forêts. Le Conseil économique et social juge indispensable de concilier l'effort de production et la gestion optimale des ressources naturelles pour

pouvoir disposer durablement d'eau, en qualité et en quantité suffisantes, d'une biodiversité préservée et de sols vivants.

4.1. La question de l'eau

L'eau est en passe de devenir un problème majeur du XXI^{ème} siècle du fait du réchauffement climatique, de l'expansion démographique et des modifications des comportements alimentaires. Cette expansion conduit également à une demande supplémentaire d'énergie fortement consommatrice d'eau.

L'irrigation est une technique très importante pour garantir la production et atteindre la productivité agricole nécessaire pour répondre aux besoins alimentaires d'une population en forte croissance. 70 % de l'eau consommée dans le monde servent à l'agriculture (irrigation des cultures et élevage) et à la transformation alimentaire. L'étude des bilans hydriques montre une diminution importante des quantités d'eau consommées par hectare ces dernières années. L'agriculture devra toutefois utiliser encore plus efficacement l'eau : diminuer les fuites de systèmes d'irrigation, développer les outils pour récupérer et stocker l'eau de pluie. Les rejets industriels dans les cours d'eau sont aussi en cause. Les investissements consacrés actuellement pour limiter le gaspillage et la pollution de l'eau ne sont pas suffisants pour garantir une disponibilité durable de cette ressource.

4.2. Biodiversité et réservoir « naturel »

Une attention croissante doit aussi être accordée aux conséquences écologiques potentielles de la perte de biodiversité. Les écosystèmes, par leur fonctionnement naturel, assurent indirectement des « services » écologiques aux sociétés humaines : maintien de la qualité de l'atmosphère et régulation du climat, contrôle de la qualité de l'eau et cycle hydrologique, formation et maintien de la fertilité des sols. La biodiversité devient un marché : la création récente par la Caisse des Dépôts et Consignations d'une filiale avec pour vocation d'accompagner l'ensemble des acteurs publics et privés dans leurs projets de développement de la biodiversité grâce à des actions de restauration, de gestion, de valorisation et de compensation de la biodiversité, en France et en Europe, en est l'illustration.

Le milieu naturel doit être considéré et géré comme un patrimoine collectif, comme un réservoir génétique, génomique et pharmacologique, qui devra profiter pleinement aux générations futures. L'utilisation des sols à des fins agronomiques doit donc être assortie de l'objectif de ne pas porter d'atteintes irréversibles au milieu naturel.

5. Le défi économique, social et territorial

Le modèle agricole français se caractérise par une diversité des productions et des emplois, leur répartition sur le territoire, un partage de la valeur ajoutée,

une politique foncière, un climat tempéré, un entretien des paysages et une richesse agronomique des terres.

L'agriculture et les activités qu'elle génère, représentent une force économique et sociale de premier plan. Ce sont directement près de deux millions d'emplois liés à l'agriculture, dont la moitié sont des emplois salariés parmi lesquels 500 000 environ concernent le secteur agroalimentaire, le second employeur industriel en France, constitué pour la plupart de PME et de nombreuses entreprises artisanales (plus de 110 000 dans le secteur de l'alimentation). La gastronomie française concourt au rayonnement de la France dans le monde. Ainsi, la France est le troisième exportateur agroalimentaire mondial et le premier pour les produits transformés.

L'ancrage durable des productions et des emplois à leurs territoires est un atout qu'il convient de préserver dans un contexte de mondialisation. La force de l'industrie alimentaire française repose sur un approvisionnement local, ainsi qu'en témoigne l'implantation géographique des sites industriels qui transforment plus de 70 % de la production agricole nationale. L'industrie agroalimentaire a besoin d'un secteur agricole fort, performant et à l'écoute de ses besoins pour assurer la compétitivité de ses entreprises. Les entreprises coopératives se caractérisent par un lien fort entre les productions et les territoires; leur objectif n'est pas de se délocaliser. Sans ce lien, toutes les entreprises de ce secteur, coopératives ou privées, devraient recourir aux importations de matières premières, entraînant ainsi à terme leur délocalisation. Il y a un risque que l'industrie agroalimentaire devienne une industrie d'assemblage de matières premières importées.

Comme l'a souligné notre assemblée dans l'avis, déjà, cité sur « *Quels besoins en services pour l'agriculture au XXIème siècle* » : « *l'agriculture est un secteur à part entière, dont le poids économique, social et stratégique, ajouté à des caractéristiques propres, justifie une politique spécifique* ».

Fort de ce tissu d'entreprises agricoles et alimentaires, ce secteur économique doit cependant être prêt à relever le défi de la compétitivité. Le savoir-faire reconnu et la recherche permanente de la qualité doivent permettre aux entreprises d'obtenir sur le marché la rémunération de leurs facteurs de production. D'ores et déjà, toutes doivent se préparer aux échéances proches, qui verront la part du revenu garantie par les aides publiques s'amoinrir considérablement.

6. La reconnaissance des exigences que s'impose l'agriculture européenne

Le modèle agricole européen se caractérise par des exigences élevées. Si la politique agricole commune fut la première des politiques communautaires, beaucoup d'autres s'y sont ajoutées, bien que moins harmonisées, comme les politiques sanitaire et nutritionnelle, la politique environnementale, celle du développement territorial, qui concernent elles aussi les agriculteurs. L'Union

européenne s'est donc dotée d'un dispositif institutionnel et législatif très élaboré dans ces différents domaines. Il vise avant tout la protection des personnes, répond à des choix sociétaux auxquels les citoyens européens sont attachés et génère bien sûr des coûts pour les entreprises, que ne connaissent pas tous leurs concurrents extracommunautaires.

Le Conseil économique et social considère que les États-membres doivent agir de concert pour rapprocher le droit commercial international du droit communautaire, en misant sur son exemplarité. Pour notre assemblée, un enjeu important réside dans la reconnaissance des exigences que s'impose l'agriculture européenne, dans le but de limiter les distorsions de concurrence et parce que ces normes peuvent constituer des réponses pertinentes pour les agricultures du monde, désormais toutes confrontées aux mêmes défis. Il serait opportun de faire valoir ces standards à l'OMC, sans arrogance, mais avec l'objectif de faire reconnaître des principes juridiques qui ont fait leurs preuves. A défaut, l'OMC doit reconnaître le droit des pays ou des espaces régionaux de pouvoir refuser les importations de produits alimentaires non conformes aux critères de santé publique imposés aux producteurs et transformateurs de l'Union européenne. Le modèle communautaire semblera toutefois inaccessible à de nombreux pays. Si les autorités nationales et communautaires veulent qu'il serve d'exemple, elles devront faire en sorte qu'il n'apparaisse pas porté par un formalisme excessif mais par l'objectif d'inscrire l'agriculture européenne dans une perspective de développement durable. Partageant en cela l'avis du Conseil national de l'Alimentation qui l'a recommandé dans son avis n° 59 sur « *Les nouveaux facteurs légitimes de régulation du commerce international des denrées alimentaires* », le Conseil économique et social propose que soit élargi le champ des exceptions prévues par le GATT pour y intégrer de nouveaux facteurs légitimes non-commerciaux. Il convient de faire prendre en compte par l'OMC ces nouveaux facteurs : la protection des droits humains, la sécurité des approvisionnements, la protection de la biodiversité, la protection du climat et des ressources naturelles, la préservation de la faune et de la flore, la prise en compte du bien-être des animaux, l'objectif du développement durable étant inscrit dans le préambule constitutif de l'OMC.

*
* *

Pour relever le défi alimentaire, il faudra produire plus pour produire assez. Pour préserver les ressources naturelles, il faudra produire mieux en consommant moins. Les demandes à l'agriculture sont devenues multiples, parfois même contradictoires, elles concernent aussi bien la fonction alimentaire des productions agricoles que le respect de l'environnement.

Le Conseil économique et social constate qu'il existe des conflits d'usage dans l'utilisation des terres. Or, « les émeutes de la faim » se multiplient et

interrogent tant du point de vue humanitaire que du point de vue géopolitique et, comme l'a souligné notre assemblée dans l'étude sur « La faim dans le monde » : « **il y a nécessité de régulations**, dont les orientations ne peuvent être de la seule responsabilité des décideurs privés, qui prennent leurs décisions sur la base de leurs critères ou obligations propres ».

Des outils de régulation et/ou d'arbitrage entre intérêts divergents doivent être mis en place aux niveaux mondial, européen, national pour éviter de « penser séparément ». Ils devront tout à la fois reconnaître un droit à la sécurité des approvisionnements, aussi bien quantitativement que qualitativement, et assurer la protection de l'environnement, du climat, des ressources naturelles et de la biodiversité.

II - VERS UNE PRODUCTION AGRICOLE DURABLE

Comment assurer un niveau de productivité qui permette la durabilité des systèmes de production ? Telle est bien la question centrale pour l'avenir de l'agriculture.

Pour le Conseil économique et social, deux axes se dégagent pour relever ce défi, l'innovation et les bonnes pratiques agricoles. Une « révolution doublement verte » est nécessaire pour nourrir davantage d'hommes et mieux, respecter la durabilité des ressources naturelles, notamment des sols et de l'eau, et prendre également en compte les défis énergétiques et climatiques. Selon Michel Griffon, cette révolution combine les apports de la recherche agronomique et de l'agroécologie pour obtenir non seulement des rendements agricoles élevés, mais assurer leur pérennité. Ainsi, moins qu'une contrainte, le développement durable constitue-t-il une opportunité pour l'agriculture.

Le Conseil économique et social considère que doit être mise en œuvre une démarche « d'écologie scientifique », visant à mieux connaître, grâce à la recherche, le fonctionnement des phénomènes naturels pour mieux les exploiter et à ainsi appliquer de nouvelles approches agronomiques.

1. Utiliser les leviers de la recherche et de l'innovation

L'innovation peut être définie comme un travail créatif destiné à intégrer l'évolution de la connaissance scientifique pour répondre aux attentes de la société. Pour Lionel Roure, titulaire de la chaire économie et innovation au CNAM, « innover, c'est intégrer le meilleur des états des connaissances dans des produits ou services créatifs permettant d'aller plus loin dans la satisfaction des individus ».

1.1. L'agriculture de précision

La durabilité, c'est connaître l'état d'aujourd'hui, c'est-à-dire les pratiques et leurs effets sur l'environnement, ce qui nécessite la réalisation d'un inventaire de l'état de l'environnement, de disposer d'indicateurs significatifs et de formuler

des propositions en matière de recherche. Le Conseil économique et social considère que doivent être renforcés les dispositifs d'observation, l'acquisition de données sur les méthodes et leurs impacts, et les outils d'évaluation sur les activités humaines.

Les Outils d'Aide à la Décision développés notamment par les coopératives (exemple du réseau Opticoop) permettent de proposer aux agriculteurs une gamme d'outils pour développer le conseil à la parcelle, ce qui permet par exemple d'optimiser l'utilisation de l'azote, de mesurer le risque parasitaire et de choisir le programme de protection le plus efficace, au moindre coût.

1.2. La connaissance des écosystèmes et le développement de systèmes intégrés

Comme l'a exprimé Marion Guillou, présidente directrice générale de l'INRA, devant la section de l'agriculture et de l'alimentation, *« les facteurs déterminants pour l'avenir ne seront plus les mêmes, le métier d'agriculteur va redevenir un métier d'agronome ou d'éleveur, un métier plus technique. Productivité et durabilité feront peser sur notre système plus d'exigences, d'où une nécessité de rapprocher volontairement - cela ne se fera pas tout seul, car les choses ont été rompues- ce lien entre la recherche agronomique, le développement et les agriculteurs. »*

Ce double impératif de durabilité et de productivité a été identifié comme un objectif prioritaire par l'INRA depuis 2005. L'INRA travaille ainsi sur la mise en place de systèmes de production intégrée mettant en œuvre l'ensemble des techniques culturales satisfaisant à la fois aux exigences économiques, écologiques et toxicologiques, en vue d'obtenir une récolte optimale. Il s'agit d'une démarche globale et innovante permettant de réduire l'utilisation d'intrants, en intégrant cet objectif très en amont dans la conception puis la conduite des systèmes de production.

Le programme des « porcheries vertes », lancé il y a quelques années, va dans ce sens. C'est un programme paradoxal et ambitieux sur les rivières de Bretagne. Il réunit la chambre d'agriculture de Bretagne, les chambres d'agriculture du Sud Ouest, des opposants traditionnels au développement de l'élevage porcin et des agriculteurs qui se demandaient quel modèle proposer pour produire en respectant le bien-être de l'animal, celui de l'éleveur, la qualité du produit obtenu et la durabilité vis-à-vis de l'environnement.

La recherche constitue donc un levier essentiel pour répondre à ces défis. Le Conseil économique et social estime qu'il faut reconstruire le lien entre recherche agronomique, développement économique et technique, et formation des agriculteurs. Cela renvoie bien sûr à un effort particulier dans le domaine de la recherche fondamentale publique et aussi à une implication accrue des entreprises et des centres techniques professionnels en matière de recherche appliquée et de développement.

1.3. Les biotechnologies

D'une façon générale, le Conseil économique et social considère que la France doit renforcer sa recherche agronomique publique, notamment sur le génie génétique. C'est une question d'indépendance nationale et de compétitivité pour le secteur agro-alimentaire français. Les potentialités sont en effet considérables pour la réduction des intrants, une meilleure gestion de l'eau, une résistance aux conditions climatiques extrêmes, la maîtrise de la génomique animale, et les applications médicales. Il convient également de prendre en compte la transgénése dans la palette des éléments qui permettront un certain nombre d'évolutions, en s'assurant de la maîtrise des conditions de leur développement dans une totale transparence, respectant le principe de précaution et faisant l'objet d'expertises indépendantes. Comme les autres secteurs économiques, par exemple l'automobile, l'informatique ou la santé, l'agriculture doit pouvoir bénéficier des résultats de la recherche et de l'évolution des connaissances. Comme l'a exprimé la présidente directrice générale de l'INRA, *"même si aujourd'hui la société n'en veut pas, qui peut dire que demain nous n'aurons pas besoin des OGM ?"*.

Pour le Conseil économique et social, la France doit rester compétente en matière d'évaluation des OGM présents dans le monde si elle ne veut pas être dépendante de la seule expertise de grandes entreprises privées étrangères. Pour Michel Griffon, *« il ne pourra y avoir un véritable débat sur les éventuels dangers que dans la mesure où la recherche publique et la recherche privée avancent à des rythmes voisins, de façon à ce qu'il y ait une véritable capacité publique à comprendre ce qui se passe dans le privé qui dispose de moyens importants. »*

Enfin, le Conseil économique et social souligne l'impérieuse nécessité de cohérence dans les décisions prises entre les importations de produits OGM, par exemple en évitant d'autoriser l'importation de variétés interdites à la culture au sein de l'Union européenne.

2. Suivre l'avènement de la consommation durable

2.1. La naissance du consomm'acteur

Les années 90 ont vu se développer les actes de consommation militants. D'abord affaire des donneurs d'alerte et des prescripteurs d'opinion, la nécessité d'incorporer des éléments d'ordre éthique dans le choix des aliments est apparue indispensable à une part croissante de la population. Des paramètres nouveaux ont été pris en considération tels que l'hébergement ou l'abattage des animaux d'élevage, leur mode d'alimentation, la mise en œuvre de pratiques respectueuses de l'environnement. L'Enquête individuelle et nationale sur les consommations alimentaires (INCA 1 - 1999) montre par exemple que les trois thèmes sur lesquels les consommateurs souhaitent plus d'information sont : les procédés de transformation des aliments (72 %) ; les conditions d'élevage -

alimentation animale, antibiotiques, bien-être animal - (65,1%) et les conditions de culture - usage des pesticides et des fertilisants - (63,5%).

Les tenants de cette approche nouvelle expriment, par leur acte d'achat, la volonté de participer à une certaine moralisation des pratiques en vigueur tout au long de la chaîne alimentaire (agriculture, industrie, distribution), en appelant les consommateurs à un certain discernement. C'est notamment l'objet du portail Internet de l'association « Consodurable » dont le slogan est « *consommer mieux, ici, ailleurs et demain* ».

Certains acteurs économiques, maintenant de plus en plus nombreux, investissent dans le développement durable. L'éco-conception des produits, le commerce équitable, la responsabilité sociale des entreprises pèsent autant dans leurs choix que l'innovation ou le prix de leurs produits ou services. Ces initiatives doivent être encouragées et portées à la connaissance des consommateurs.

Dès lors que le consommateur semble s'effacer au profit du « Consom'acteur », le recensement des « Consom'actions » devient une nécessité pour aider chacun à trouver les produits et à comprendre les petits gestes quotidiens, qui permettront de s'orienter vers la « durable-attitude ». Le Conseil économique et social estime que la production agricole durable ne trouvera tout son sens qu'en étant articulée avec une consommation elle-même durable, promue par des actions d'éducation, de formation et d'information suffisantes.

2.2. *Le droit comme support de la confiance*

Dans les pays où l'autosuffisance alimentaire paraît installée durablement, deux courants de pensée distincts se sont développés en ce qui concerne les politiques publiques et plus largement le rôle que doit jouer la puissance publique dans la gouvernance :

- celui qui prône la responsabilité de l'individu et milite pour la liberté du marché ;
- celui qui réclame la protection des individus, compte tenu des risques liés à la présentation sans cesse plus attractive des aliments (publicité, marketing) qui les rendent irrésistibles pour certains consommateurs. Ceci requiert le recours à la force contraignante de la loi et de la réglementation.

Ce second courant est plus développé en France que dans d'autres pays en raison d'une culture étatique qui conduit à légiférer quand d'autres sociétés résolvent leurs difficultés par la voie contractuelle. Il faut en tenir compte pour répondre aux attentes nouvelles du « consom'acteur », en particulier en matière de développement durable. En d'autres termes, le soubassement crédible d'une production agricole durable, c'est avant tout le respect de la réglementation

existante en matière de sécurité sanitaire des aliments, de sécurité de l'environnement, de limites maximales de résidus, d'éco-conditionnalité, etc.

Pour le Conseil économique et social, il peut être préjudiciable de laisser croire que le mode de production biologique est le seul qui permet d'avoir une faible empreinte écologique et de garantir un haut niveau de sécurité sanitaire et environnementale. Il ne faut pas perdre de vue qu'un corpus juridique existe depuis longtemps en France et que l'harmonisation communautaire dans le secteur sanitaire a porté très tôt sur les conditions relatives aux échanges d'animaux, de végétaux et de denrées végétales ou animales. La première directive dans le domaine sanitaire, établie en 1964, fixait les conditions d'agrément communautaire des abattoirs d'animaux de boucherie et plusieurs dizaines d'autres y ont été ajoutées, jusqu'aux textes du « paquet hygiène ». Certains juristes, comme François Collart-Dutilleul auditionné par la section de l'agriculture et de l'alimentation, estiment par conséquent que le droit est amplement suffisant pour assurer la protection des consommateurs et que le plus important est désormais de bien vérifier qu'il est convenablement appliqué et d'en mesurer son impact.

2.3. Le nécessaire accompagnement des consommateurs

Les consommateurs considèrent que les réponses apportées à leurs attentes en matière sanitaire et environnementale sont particulièrement dispersées. Cela tient notamment au fait que certains opérateurs apportent des réponses par la « qualité générique » quand d'autres le font par la « qualité spécifique ».

La qualité générique, c'est la qualité de base qui par exemple concerne tous les produits vendus sous une même marque. Plusieurs méthodes permettent de la revendiquer : le postulat du respect de la réglementation, la certification d'entreprise, la normalisation des méthodes et techniques d'analyse, la normalisation des services, etc. Il découle de cette variété des méthodes un risque de disparité des conditions de la concurrence, notamment internationale, que certains dénoncent depuis longtemps. Or, il va de soi, pour développer l'internationalisation des marchés dans des conditions permettant une concurrence loyale, qu'un principe d'égalité des exigences doit exister pour asseoir une confiance égale des consommateurs entre productions nationales et productions importées. Malheureusement, toutes ces méthodes n'offrent pas les mêmes garanties. S'agissant de la concurrence entre États, de nombreuses études montrent que les niveaux d'exigence sont bien souvent loin d'être équivalents.

De nombreuses entreprises, y compris dans la grande distribution, adoptent des stratégies qui consistent à construire des relations de confiance sur l'effet réputation construit sur la qualité générique (exemple des filières « qualité » des enseignes de la distribution). Les entreprises revendiquant un effort global, par exemple en matière d'environnement, sont ainsi supposées conduire une politique volontariste et des efforts particuliers sur le long terme. Dans les cas où elles combinent des efforts réels et un marketing relationnel avec leurs clients,

les marques privées peuvent être assimilées à un signal de qualité présenté comme un avantage concurrentiel.

L'autre moyen de prendre en charge les attentes sanitaires et environnementales est le recours à la qualité spécifique, c'est-à-dire l'allégation d'un avantage intrinsèque d'un produit donné qui le distingue de ses concurrents sur le marché. C'est le principe des signes officiels de qualité et d'origine (Label Rouge par exemple). Il faut alors des éléments détaillés dans un cahier des charges et la vérification par une autorité de contrôle ou un organisme de contrôle tiers. Dans ce cas, les produits portent le plus souvent des logos divers (AB, écolabels, logos du commerce équitable) ou une mention d'étiquetage (produits issus de l'agriculture raisonnée) qui les distinguent des produits courants.

Au final, ces différentes méthodes s'avèrent terriblement confuses pour les consommateurs qui sont dans l'impossibilité d'en connaître la portée réelle, de les hiérarchiser, d'établir une correspondance entre les efforts réellement consentis par les producteurs et l'avantage qu'ils retirent de tel ou tel produit.

Le Conseil économique et social propose qu'une organisation reconnue (comme par exemple l'Institut national de la consommation) dresse l'inventaire des démarches existantes tout au long de la chaîne de l'alimentation (production, transformation, distribution) en regroupant les méthodes génériques (démarches des distributeurs, engagements comme Agriconfiance, etc.) et spécifiques (signes officiels de qualité, allégations, éco-labels, etc.). Il s'agit d'essayer de distinguer parmi toutes ces démarches, celles qui relèvent du marketing de celles qui renvoient à un engagement réel des professionnels sur des garanties données au consommateur. Il conviendrait de procéder à leur évaluation sur la base d'une grille de critères objectifs incontestables et d'en rendre publics les résultats de sorte que les consommateurs soient convenablement informés.

3. Encourager et généraliser les « bonnes pratiques »

3.1. Optimiser l'utilisation des intrants phytosanitaires

Suite à l'engagement des différentes parties prenantes au Grenelle de l'environnement, le projet de loi prévoit de retirer du marché les substances pharmaceutiques les plus préoccupantes en fonction de leur substituabilité : 30 d'ici fin 2008, puis 10 d'ici fin 2010. Il s'agit également de diminuer de 50 %, d'ici 2012, celles pour lesquelles il n'existe pas de produits ni de pratiques de substitution. De manière générale, il s'agit de réduire de moitié les usages des produits phytosanitaires en 10 ans en accélérant la diffusion des méthodes alternatives. Réduire l'utilisation des produits phytosanitaires doit s'accompagner d'un effort de recherche sur les modes de production économes en intrants, de formation des utilisateurs ainsi que d'une professionnalisation de la distribution.

Le Conseil économique et social soutient ces propositions issues du Grenelle de l'environnement et considère que les substances phytopharmaceutiques les plus préoccupantes, dûment reconnues et identifiées comme cancérigènes, mutagènes ou reprotoxiques doivent être retirées de la vente sans attendre leurs éventuels substituts moins dangereux.

Le Conseil économique et social soutient la nécessaire réforme de l'agrément des distributeurs, prévoyant notamment l'enregistrement par écrit des préconisations. En effet, la notion d'identification des fonctions dans le cadre de la certification d'un référentiel est claire, y compris pour l'activité de conseil. En revanche le Conseil économique et social n'est pas favorable à l'idée d'une séparation des activités qui risquerait d'aboutir à l'effet inverse de celui qui est recherché en n'exigeant plus des distributeurs les compétences permettant d'assurer un conseil pédagogique de qualité et de proximité. Concernant la traçabilité des produits prévue par le projet de loi, le Conseil économique propose pour préciser le concept d'y ajouter l'obligation de l'enregistrement des modalités du conseil.

3.2. Faire de la formation des exploitants agricoles et de leurs salariés un point clé pour l'avenir

La nécessité de prendre en compte la dimension du développement durable dans l'activité agricole va conduire à inciter encore plus, tant les exploitants agricoles que de leurs salariés à se former.

Premier niveau d'action : la formation initiale. Dans l'avis précédemment cité « *Quels besoins en services pour l'agriculture au XXIème siècle* », le Conseil économique et social avait souligné que la logique de développement durable était insuffisamment intégrée dans l'enseignement agricole. Cette dimension doit être prise en compte dans le cadre de la rénovation pédagogique dans l'enseignement agricole.

Deuxième niveau d'action : les pratiques sur le terrain. La MSA souligne que les bonnes pratiques renvoient non seulement à l'utilisation d'équipements adaptés (ports de gants, masques, etc.), mais aussi et surtout au recours aux « bons gestes du quotidien » (lavage des mains, etc.). De plus, il convient de progresser en matière de sécurité et d'adaptation des équipements spécifiques aux métiers agricoles, qui doivent être normalisés pour devenir totalement fiables. La logique de la protection est indissociable de celle de la prévention, ce qui met la formation au cœur de ces démarches.

Troisième niveau d'action : la formation continue et la validation des acquis de l'expérience. Dans son avis du 3 avril 2008, le Conseil national de l'alimentation recommande qu'une actualisation des modules de formation soit engagée et se traduise au niveau des référentiels de formation validés par les branches, qui devront clairement intégrer les dispositifs liés à la sécurité sanitaire des aliments. En outre, il convient de prendre en compte la santé des utilisateurs.

Dans le même esprit, afin de sensibiliser et de professionnaliser davantage les agriculteurs et les salariés, le Conseil économique et social propose que soit mis en place un « certificat d'aptitude » pour les utilisateurs, qui au-delà de la formation initiale prendrait en compte la validation d'acquis de l'expérience, et pourrait donner lieu à une mise à niveau au moins tous les 5 ans.

Pourrait aussi être envisagée la désignation d'un « référent » sur l'exploitation, que ce soit le chef d'exploitation, le chef de culture ou un salarié, qui apporterait une garantie à l'extérieur quant au respect des dispositifs de sécurité sanitaire et environnementale.

Enfin, Le Conseil économique et social estime que des moyens mutualisés doivent être engagés pour le financement de ces formations, notamment dans le cadre de l'obligation faite aux États-membres, conformément à l'accord de Luxembourg visant à mettre en place un système cofinancé par l'Etat et l'Union Européenne de conseil agricole sur les « bonnes pratiques agro-environnementales ».

4. Mettre à profit le Grenelle de l'environnement en adaptant ses propositions aux réalités de terrain

Le projet de loi sur le Grenelle de l'environnement propose de tendre vers une agriculture durable en mettant en place dès 2008 une démarche de certification ou de notation environnementale des exploitations agricoles qui devrait concerner 50 % des exploitations en 2012.

4.1. Le diagnostic comme point de départ

Il est assez frappant de constater qu'un consensus s'est dégagé sur les objectifs, sans toutefois préciser, pour plusieurs recommandations, leurs modalités concrètes de mise en œuvre. En outre, l'absence de ligne de partage claire entre les mesures volontaires et obligatoires laisse planer un doute sur le réalisme de plusieurs objectifs chiffrés. Cela traduit tout simplement le fait que toute initiative ou innovation doit d'abord passer par le crible du principe de réalité. En d'autres termes, le raisonnement global est un premier écueil qui méconnaît grandement le fait que chaque exploitation a ses propres réalités, ses propres contraintes, ses propres impacts environnementaux : l'exploitation, considérée individuellement, doit donc être au départ de toute démarche d'optimisation. Aucune mesure du Grenelle visant à mieux maîtriser les impacts sanitaires et environnementaux ne devrait s'affranchir d'un diagnostic initial de chaque exploitation, qui pourrait être reconduit tous les trois ans pendant une décennie.

4.2. La définition de règles nationales, et de plan d'actions par filière et bassin de production

Qu'il s'agisse de la maîtrise des niveaux de nitrates dans les eaux de surface, des niveaux de phosphore en lien avec les problèmes d'eutrophisation,

de la mise en œuvre de la lutte biologique intégrée en arboriculture fruitière, toutes les filières, tous les bassins de production, expérimentent d'année en année différents dispositifs dans le but de trouver celui qui sera le plus adapté aux problèmes à résoudre.

L'agriculture française doit prendre en considération une multitude de situations et de risques spécifiques, locaux, circonscrits à un bassin versant, et à y apporter des réponses spécifiques. Contrairement à d'autres contrées du monde où la recherche agronomique et les centres techniques professionnels sont moins développés, la grande force de l'agriculture française est d'avoir beaucoup expérimenté et ainsi de pouvoir bénéficier de retours d'expériences.

Le Conseil économique et social considère qu'un juste équilibre doit être trouvé entre cohérence européenne, nationale et politique de proximité. Une fois définies des règles non distorsives au niveau national, des plans d'actions à l'échelle de chaque territoire, en fonction des productions spécifiques que l'on y rencontre, devraient être mis en œuvre.

4.3. Une obligation de résultat mais une liberté des moyens

Le droit agroalimentaire communautaire relatif à la sécurité des produits et à la loyauté des transactions commerciales a changé en profondeur depuis 2002. Il énonce des principes généraux qui sont les mêmes pour tous les exploitants de ce secteur, grands ou petits. L'exploitant agricole comme le grand distributeur ont une obligation d'analyse des risques, de sécurité des produits mis sur le marché, de traçabilité, de conformité à la législation, d'autocontrôle, de coopération avec les autorités publiques, etc. Le corollaire de cette responsabilité de premier niveau est la liberté quasi-totale du choix des moyens à mettre en œuvre pour l'assumer. Or, il va de soi que ces moyens sont assez différents entre un exploitant qui n'a que quelques fournisseurs et clients et un autre qui en a des milliers.

Les mesures issues du Grenelle de l'environnement ne trouveront leur pleine efficacité qu'à condition de ne pas remettre en cause cette nouvelle approche, faite d'autodiagnostic et d'autocontrôles fondés sur des enregistrements pertinents. Cette évolution du quotidien des agriculteurs a été possible en misant sur le sens des responsabilités de chacun d'entre eux. Il faut maintenant que la société leur reconnaisse la capacité à évaluer leurs propres pratiques et à devenir des acteurs de premier niveau.

Le Conseil économique et social estime que la mise en œuvre des mesures du Grenelle devra reconnaître aux exploitants agricoles, à l'instar du droit communautaire et comme pour tous les autres opérateurs du secteur alimentaire, la qualité d'acteur de premier niveau. En d'autres termes, leur laisser la liberté des options, dans le respect de quelques principes généraux énoncés clairement, est assurément la méthode qui rencontrera la plus grande adhésion de leur part.

4.4. Autocontrôle et contrôle officiel

Dans les entreprises du secteur agroalimentaire, grandes ou petites, existent des systèmes d'autocontrôle et des procédures internes. La méthode HACCP constitue le modèle d'autocontrôle le plus diffusé au niveau mondial. Il a été développé par la NASA et est ensuite devenu un principe de base dans toute l'industrie agroalimentaire. Progressivement, depuis le début des années 2000, ces systèmes d'autocontrôle se sont aussi mis en place dans les exploitations agricoles.

Le 21 décembre 2007, la Commission européenne a émis une directive qui allège les contrôles chez les agriculteurs qui suivent le système de conseil agricole ou qui font certifier leurs pratiques dans l'exploitation, ce qui veut dire que le contrôle administratif s'allège et qu'on lui substitue un contrôle externe par un tiers indépendant.

Le Conseil économique et social considère qu'un juste équilibre doit être trouvé entre autocontrôle, contrôle par tiers indépendant et contrôle par les pouvoirs publics. Au regard de la rapidité de l'évolution des produits agroalimentaires, une certaine marge de manœuvre doit être laissée aux entreprises pour la mise en place de procédures d'autocontrôle et l'élaboration d'un plan d'analyse des risques. Selon le règlement CE 178/2002 sur la législation alimentaire en Europe, l'exploitant est responsable dans son entreprise de la sécurité sanitaire des denrées alimentaires et de la mise en œuvre des systèmes de prévention et d'élimination des risques pour le consommateur final. A ce titre, la traçabilité constitue l'outil essentiel permettant de contrôler l'origine des produits alimentaires.

Cependant, l'État, garant de la sécurité des personnes et de la santé publique, doit conserver une implication forte dans les problématiques de sécurité sanitaire des aliments.

Il doit rester présent sur des contrôles de deuxième et troisième niveaux, dits contrôles officiels, c'est-à-dire s'assurer que les procédures mises en place dans les entreprises sont conformes à la réglementation. De plus, il pourrait être envisagé de consulter des représentants des consommateurs sur le contenu des chartes des bonnes pratiques et sur les démarches mises en place par les organisations professionnelles ou interprofessionnelles.

5. Sensibiliser les exploitations agricoles et leurs organisations à l'intérêt de la Responsabilité Sociale des Entreprises (RSE)

Plusieurs entreprises en Europe développent des produits destinés à faire écho aux attentes sociales des consommateurs européens relatives à la protection de l'environnement, au développement durable ou encore aux conditions sociales de production.

Des certifications privées ou institutionnelles fondées sur des référentiels spécifiques et/ou des étiquetages volontaires se mettent en place pour agir sur les thèmes des trois piliers de la responsabilité sociale des entreprises (RSE). Le développement de cette nouvelle offre peut entraîner des modifications de pratiques à toutes les étapes de la vie du produit : la conception, la fabrication, le transport et enfin la commercialisation.

5.1. Concernant les aspects environnementaux de la RSE

Selon les aspects environnementaux considérés, plusieurs types de certification existent. On peut notamment citer ceux relatifs à la préservation des ressources, comme le bois ou les produits de la pêche. D'autres référentiels prennent en compte l'ensemble des étapes de la vie du produit, notamment ses conditions de fabrication ou de production. Enfin, il existe des initiatives pour améliorer l'information sur l'impact environnemental des produits de consommation courante, notamment concernant les émissions de carbone.

5.2. Concernant les aspects sociaux de la RSE

Certaines entreprises, en particulier dans la grande distribution, ont investi avant les autres dans ce concept en développant par exemple des programmes communs d'audits sociaux de leurs fournisseurs implantés dans les pays réputés à risques. Il s'agit plus précisément de les inciter à respecter et à intégrer les principes universels des droits de l'Homme et de la réglementation sociale locale dans leurs unités de production, par des contrôles réguliers et par la mise en place de plans d'actions correctives (les critères retenus sont les suivants : travail des enfants ; travail forcé, heures supplémentaires non payées ; niveau de rémunération ; santé et sécurité au travail ; liberté d'association).

En règle générale, ce type d'initiative permet de faire progresser les opérateurs économiques qui la mettent en œuvre. Les référentiels que les agriculteurs appliquent quotidiennement, en France comme en Europe, sont souvent extrêmement proches du concept de RSE, sans jamais en citer le nom. Les organisations professionnelles agricoles qui les promeuvent pourraient afficher des ambitions plus élevées que le simple « management de la qualité » qui, en outre, est un concept peu évocateur. En ne le faisant pas, elles laissent un espace de communication vacant que d'autres s'empressent d'occuper, sans réelle légitimité.

Le Conseil économique et social estime que, sans se créer d'obligation supplémentaire, les agriculteurs européens tireraient un avantage concurrentiel significatif par rapport aux productions importées, en faisant mieux connaître aux consommateurs les efforts qu'ils font dans l'exercice de leur responsabilité sociale.

III - LA NÉCESSITÉ D'UN NOUVEAU PACTE ENTRE LES CITOYENS, LES AGRICULTEURS, LES SCIENTIFIQUES ET LES RESPONSABLES POLITIQUES

1. Restaurer la confiance

1.1. Agriculture et société : les « soupçons »

Selon le sociologue Jean Viard, le rapport à l'agriculture de la société s'apparente pour beaucoup de nos concitoyens à un « mythe de la ruralité » : nombre d'entre eux apprécient la campagne, mais uniquement en tant que décor. Ils fonctionnent toujours avec une logique urbaine et recherchent les services de la ville à la campagne. De façon assez surprenante, le nombre de gens déclarant vivre à la campagne est supérieur aux statistiques de l'Insee. Il s'agit donc surtout d'un « sentiment de ruralité » plus que d'une réalité. Cette « virtualité » liée à l'urbanisation des modes de vie et à la réduction du poids de la population agricole active, explique en partie les incompréhensions entre milieu agricole et le reste de la société.

Celles-ci peuvent aussi s'expliquer par un changement du statut de la science dans nos sociétés modernes. Comme l'explique Luc Ferry, philosophe, alors qu'au XIX^{ème} siècle et dans la première moitié du XX^{ème}, l'Etat-Nation s'est construit sur une alliance entre science et République, le progrès devant contribuer au bien-être de chacun et de tous, « *ce n'est plus aujourd'hui la nature qui est perçue par nos concitoyens comme engendrant les risques majeurs, mais bel et bien la recherche scientifique. (...) La science et la recherche sont désormais assimilées à l'image de l'apprenti sorcier, car pour la première fois dans son histoire, elles fournissent à l'humanité les moyens de sa propre destruction* ». Appliquée au secteur agricole et agroalimentaire, cette perception peut expliquer que la recherche et les innovations sont souvent perçues plus comme une menace que comme un progrès.

Il existe une perception diffuse de la non maîtrise des risques, du fait que la science est souvent considérée comme complice des intérêts économiques. Toutefois, pour Daniel Boy, directeur de recherche à l'IEP de Paris et auditionné par la section de l'agriculture et de l'alimentation, « *l'idée selon laquelle il existait une science du savant dévoué, qui n'avait rien à voir avec les intérêts économiques, était une idée simpliste. Elle maintenait la science sur un socle de générosité, de beauté, d'innocence. Depuis, cette idée s'est fendillée. C'est pourquoi le mot d'indépendance est crucial. A quel moment faut-il de l'expertise indépendante ? Que veut dire indépendance pour les personnes ? C'est l'indépendance vis-à-vis des puissances financières. L'expertise ne doit pas être influencée par la loi du profit. Tout le débat repose sur la crainte qu'on nous fasse prendre des risques pour des raisons mercantiles* ».

Cette crise de confiance s'est révélée par des événements tels que les crises de l'ESB, du sang contaminé, de l'amiante et le débat sur les OGM. En

définitive, ces crises ne feraient que révéler un malaise qui existe depuis le début des années 70, époque où paraissent les premiers ouvrages et prises de position sur la crise écologique et le risque alimentaire. Le pacte établi dans les années 50-60 entre les responsables scientifiques, techniques, agricoles, et la société était basé sur une mutation profonde de l'agriculture par la mécanisation et l'utilisation massive des engrais et produits phytosanitaires, dans le but d'arriver à nourrir en quantité et en qualité suffisantes et exportables. Ce pacte n'a pas été explicité car conclu sans discussion, ni débat.

Pour relever les nouveaux défis, le Conseil économique et social considère qu'un nouveau pacte doit être aujourd'hui débattu et conclu entre scientifiques, techniciens, responsables agricoles, et la société, afin de définir les objectifs assignés à l'activité agricole et agroalimentaire, et les moyens de les atteindre.

1.2. Du bon usage du principe de précaution

Le Grenelle de l'environnement, comme les prises de position récentes de la Commission Attali à propos du principe de précaution, ont réactualisé le débat sur ce principe inscrit dans la charte de l'environnement, intégrée à la Constitution au 1^{er} mars 2005.

Il s'agit d'un principe juridique souvent confondu avec l'approche, le comportement ou la démarche de précaution, qui ne sont rien d'autre que la simple obligation de prudence, dont chacun est redevable à l'égard d'autrui dans l'exercice de ses activités professionnelles ou civiles. Invoquer ce principe à bon escient, c'est savoir qu'il a trait à l'incertitude scientifique, c'est-à-dire aux situations où un risque n'est pas avéré mais seulement suspecté, en relation soit avec la nouveauté d'un produit ou d'une substance, soit avec l'identification d'un danger potentiel pour la santé.

Il s'agit d'un principe d'action, en ce sens que l'absence de certitude scientifique ne doit pas conduire à ne rien faire. Des mesures immédiates doivent être décidées pour protéger les personnes dès lors que le décideur public a de bonnes raisons de penser que leur exposition à un danger, même mal connu, est susceptible de provoquer des dommages graves et irréversibles. Il faut décider vite ; les mesures doivent être proportionnées à celles prises pour maîtriser des risques que l'on connaît bien.

Le principe de précaution ne demande pas une seule mesure qui serait l'interdiction ; la doctrine européenne est claire sur ce point, il faut envisager toute une panoplie d'actions :

- la veille pour vérifier si, empiriquement, on observe quelque chose ;
- la recherche scientifique ;
- l'information, ciblée sur certains publics ou, plus large, du grand public.

La mise en œuvre du principe de précaution est affaire d'équilibre, tant les conséquences économiques et sociales peuvent être lourdes. En effet, dans certains cas, l'émotion conduit à prendre des mesures qui peuvent paraître disproportionnées par rapport aux risques avérés, les moyens financiers considérés n'ayant pu être consacrés à lutter contre des maladies à fort impact mondial (exemple SRAS versus SIDA). Le règlement européen 178/2002 confirme bien que ce principe est d'abord à la charge des États. Mais ce qui n'est pas dit, c'est qu'il emporte en lui-même des conséquences sur les rapports que chaque État entretient avec la recherche et l'innovation, et donc avec l'activité économique qu'il saura ou voudra préserver sur son territoire.

Deux options radicalement opposées existent s'agissant de la mise en œuvre du principe de précaution :

- soit, au nom de la protection des personnes, la puissance publique prend toutes les garanties de sécurité préalablement à la diffusion d'un nouveau produit ou d'une nouvelle technique et elle accroît automatiquement les contraintes à la charge des entreprises pour leur développement ;
- soit, la puissance publique ignore les indices d'existence potentielle d'un risque lorsqu'ils sont incertains, et attend la survenue d'un dommage pour restreindre l'utilisation du produit ou de la technique en cause, créant de fait un attrait économique pour son territoire.

Cette seconde approche, théoriquement plus aléatoire en termes de sécurité, est cependant plus favorable à la recherche et à ses applications. Cette dichotomie est parfaitement illustrée par l'exemple des OGM en considérant les positions défendues respectivement par les continents américain (où les surfaces cultivées s'accroissent d'année en année) et européen.

Le principe de précaution est aussi un stimulant pour des techniques qui semblent aller dans le sens du développement durable. Il n'y aurait certainement pas tant d'efforts de recherche sur les énergies nouvelles et alternatives s'il n'y avait pas la préoccupation d'un changement climatique planétaire.

Faisant le constat qu'en Europe, la situation est beaucoup moins favorable à la recherche, le Conseil économique et social estime qu'il existe une voie intermédiaire et mesurée, conciliant mieux sécurité des personnes et de l'environnement, maintien et questionnement permanent de la recherche publique et dynamique de progrès. Plus qu'au plan national, il y aurait lieu de la promouvoir au niveau communautaire. Dans son avis adopté le 28 mai 2008 sur le projet de loi de programme du Grenelle de l'environnement, le Conseil économique et social a souligné la nécessité d'une « clarification du principe de précaution afin d'éviter qu'il ne constitue un frein à la recherche et à l'innovation. Notre assemblée a en effet rappelé que « ce principe n'est défini dans aucun texte ayant valeur juridique et son interprétation n'est pas stabilisée, ce qui constitue un facteur d'incertitude ». Le Conseil économique et social a

souhaité que l'Union européenne précise que « toute décision d'agir ou de ne pas agir en vertu du principe de précaution soit précédée par une évaluation du risque et des conséquences potentielles de l'absence d'action.

2. Renforcer une gestion collective des risques sanitaires et environnementaux

En France et en Europe, la gestion, un des trois piliers de l'analyse des risques, comme l'évaluation scientifique et la communication, est dévolue aux Pouvoirs publics. Ces derniers ne peuvent cependant pas tout faire seuls et ils associent dans leurs procédures aussi bien la communauté scientifique que les agriculteurs eux-mêmes auxquels incombe une responsabilité de premier rang pour ne mettre personne en danger. La gestion des risques est donc un processus collectif qui exige qu'un objectif d'optimisation de ses outils de pilotage soit en permanence recherché.

2.1. Réhabiliter l'expertise scientifique collective, publique et pluridisciplinaire

La vraie question n'est pas tant l'indépendance de l'expert en tant que personne individuelle, que l'organisation de l'indépendance de l'expertise collective. C'est par les règles collectives d'organisation de l'expertise que l'on peut assurer que son résultat est indépendant.

En cas de controverses scientifiques, la diversité des points de vue exprimés au sein d'un comité d'experts issus de disciplines différentes, l'organisation rigoureuse de leurs débats, le respect d'une méthode d'analyse critique des publications disponibles, tout cela doit permettre d'aboutir à un résultat pondéré et indépendant de toute attache particulière.

Ce qu'il faut donc rendre public pour que l'opinion ait confiance, c'est la rigueur de la procédure respectée par les experts. Le Conseil économique et social considère qu'il faut expliquer davantage les mécanismes de l'expertise collective et pluridisciplinaire, et les modalités d'élaboration de ses avis, dans le cadre notamment des travaux de l'INRA, de l'AFSSA et de l'EFSA. L'enjeu est de ne pas laisser le monopole de la communication à quelques scientifiques, compétents sur un domaine spécifique, s'exprimant en leur nom propre en s'appropriant le rôle de lanceur d'alerte, alors que cette mission a été confiée par la loi à des agences nationales publiques.

Le Conseil économique et social estime également que les actions de communication et les procédures d'expertise scientifique mises en œuvre doivent faire l'objet de réévaluations régulières pour procéder si nécessaire à leur adaptation, en veillant à associer le public à la prise de connaissance, à la réflexion et à la délibération sur les risques collectifs pouvant affecter la santé publique et l'environnement.

2.2. Vers une évaluation avantages/inconvénients

L'évolution préconisée suite aux discussions du Grenelle, notamment la mise en place d'une haute autorité, et surtout la prise en compte d'une nouvelle dimension, consistant en des débats sur l'aspect socio-économique, est extrêmement importante.

Selon Jean-Marc Bournigal, Directeur général de l'alimentation au Ministère de l'agriculture et de la pêche, auditionné par la section de l'agriculture, « *les gens sont prêts à prendre des risques quand ils comprennent l'intérêt qu'ils peuvent avoir à quelque chose. Les gens savent que les voitures sont dangereuses, mais ils y voient beaucoup plus de bénéfices que de risques. C'est un risque consenti ; pour l'instant, sur les OGM, on n'a jamais traduit le débat en comparaison coûts/bénéfices. Les gens n'en perçoivent donc que les risques* ».

L'évolution souhaitée dans la loi et dans la mise en place d'une haute autorité, consiste à adjoindre aux éléments d'évaluation scientifique des risques, une évaluation socio-économique visant à traiter les questionnements suivants : « *quel est le ratio bénéfices/risques de tel produit ? Autrement dit ses avantages et inconvénients, et pour qui ?* ». Les éléments scientifiques sont en effet parfois incompréhensibles par le public et conduisent généralement à la conclusion difficilement exploitable en communication que le risque zéro n'existe pas

Cette évaluation d'un nouveau type qui fait appel à d'autres disciplines, l'économie, la sociologie ou l'anthropologie, se distingue de celle qui a trait aux risques sanitaires et environnementaux. Cette expertise visant à mettre en regard des avantages et inconvénients doit donc aussi être conduite selon des modalités garantissant son objectivité, sa rigueur scientifique et son indépendance.

Le Conseil économique et social est favorable à la mise en place d'une expertise socio-économique dans le secteur agricole et alimentaire, dite « *expertise de second cercle* », telle que décrite pour la première fois en 2000 dans le rapport Viney - Kourilsky au Premier ministre qui traite du principe de précaution, et soutenu par notre assemblée dans l'avis « *la Sécurité sanitaire des aliments : un enjeu majeur* » présenté en novembre 2001 par Gilbert Capp.

3. Revoir l'ingénierie du débat public.

3.1. De la communication au débat

Selon Daniel Boy, contrairement aux idées reçues, dans notre société les citoyens ne refusent pas le risque mais souhaitent pouvoir l'apprécier eux-mêmes, d'où l'importance de mettre en place des mécanismes permettant de rétablir la confiance et d'organiser un débat public serein.

Cela passe d'abord par une communication renforcée à travers, par exemple, des opérations « *portes ouvertes* » des exploitations agricoles et des sites de transformation, qui peuvent favoriser une meilleure connaissance de la

réalité des pratiques en direction notamment des « néoruraux ». Il convient également de développer l'information hors temps de crise sur les mécanismes mis en place pour assurer la sécurité sanitaire des aliments, comme le fait l'AFFSA à travers ses points d'actualité et ses publications.

Pour le Conseil économique et social l'enjeu dépasse bien celui d'une meilleure communication. En effet, si une communication plus pédagogique sur la réalité de l'agriculture et des progrès technologiques est nécessaire, elle ne résoudra pas tout. Toutefois, même si les activités agricoles et alimentaires ne doivent pas être ressenties comme une boîte noire, il n'est pas garanti qu'ouvrir un abattoir aux visiteurs rassurent ceux-ci, comme escompté. Dans la même logique, le modèle dit de l'instruction publique avec d'un côté des émetteurs de messages « réputés sachants » et de l'autre des récepteurs « réputés ignorants » a pour conséquence d'irriter les derniers dans l'immense majorité des cas.

Communiquer sur la science et la technique n'est pas aisé car leur complexité rend peu audibles les messages sur ces thèmes, qui, en outre, n'intéressent pas nécessairement le grand public en dehors des périodes de crise. De plus, un avalanche d'informations ne se traduit pas forcément par l'adhésion au discours et peut même parfois au contraire générer des doutes. Dans tous les cas, l'assimilation de l'information ne peut se faire sans un « temps nécessaire ».

3.2. Construire le débat public

En Europe, il y a quinze ans environ, les pays les plus inquiets pour les OGM étaient le Danemark et les Pays-Bas. Très précocement, de grands débats ont y été lancés, pour confronter les informations venant des ONG, des gouvernements et des scientifiques. Dans ces pays, il existe une tradition ancienne des débats informés, contrairement à la France. Aujourd'hui, les Pays-Bas et le Danemark sont les pays les moins hostiles aux OGM. Ces débats contradictoires ont été digérés et l'expérience prouve qu'après une période plus ou moins longue, il est possible d'aboutir à une perception collective plus mesurée et à des positions plus raisonnables.

Pour Michel Griffon, « *le problème du débat sur les OGM, c'est qu'il s'agit plus d'un pugilat fortement médiatisé, les deux choses étant liées, que d'un véritable débat* ».

Pour sortir de l'impasse et éviter que d'autres sujets évoluent vers des oppositions stériles entre « pros » et « antis », le Conseil économique et social considère qu'il y a lieu de tirer parti des expériences concluantes en matière de débat public ayant fait leur preuve dans d'autres pays.

Il ne faut pas à tout prix vouloir multiplier les débats associant le public dès lors que de nombreuses arènes permettent déjà d'organiser un débat participatif permanent. On peut citer le Conseil économique et social, le Conseil national de l'alimentation, l'Office parlementaire d'évaluation des choix

scientifiques et technologiques, qui rendent des avis aux Pouvoirs publics dans le but d'éclairer et de faciliter leur action.

Quelquefois cependant, la société éprouve le besoin d'être plus directement impliquée et certains dispositifs ont déjà pu être testés en France et en Europe. La Commission nationale du débat public, créée par la loi « Barnier » sur l'eau, en est un exemple. Son but est de réaliser, au plan local et parfois national, des débats publics, par exemple sur les déchets nucléaires. C'est une voie intéressante pour aller dans le sens d'une meilleure délibération sur les décisions scientifiques, en y associant la société.

Autre voie envisageable, la Conférence de citoyens. Le principe consiste à recruter un panel d'une quinzaine de personnes "ordinaires", représentant symboliquement la société. Elles reçoivent une formation par des spécialistes pendant deux week-ends entiers. A l'issue de cette formation, des experts les questionnent pendant tout un week-end et ils rédigent un avis. La France a organisé une conférence de citoyens sur les OGM en 1998 qui a provisoirement permis de dépassionner les débats, mais ce mode opératoire n'étant pas institutionnalisé, il fut peu médiatisé et les Pouvoirs publics ne se sont pas sentis liés par ses conclusions.

Dans la recherche d'un meilleur consensus sociétal, les niveaux de débat envisageables sont donc multiples, mais il manque une entité ou une institution support.

Le Conseil économique et social aurait une certaine légitimité à jouer ce rôle. Composé d'hommes et de femmes de terrain, conçu pour le débat participatif, son rôle d'éclairer des pouvoirs publics permet d'aborder avec le recul nécessaire et le sens du dialogue, des questions de société particulièrement sensibles. Il pourrait non seulement identifier les situations où un dialogue plus approfondi avec la société doit être engagé mais aussi établir des procédures permettant de conduire des conférences de citoyens conformément aux méthodes les mieux décrites.

3.3. Les critères de représentativité

Le Conseil économique et social considère que l'une des conditions préalables à l'élaboration d'une mécanique d'un débat public serein en France est de mener une réflexion sur la représentativité effective des acteurs à y associer. Parmi les critères à retenir pourraient être par exemple envisagés, en se basant sur l'avis du Comité économique et social européen voté, en 2006, sur « *La représentativité des organisations européennes de la société civile dans le cadre du dialogue civil* », une structure durable, un accès direct à l'expertise des membres, l'indépendance, la transparence, en particulier pour ce qui concerne ses finances et ses processus décisionnels.

Les associations environnementales ont pris une dimension très importante dans notre société et sont porteuses d'initiatives et d'actions. Elles bénéficient

d'une reconnaissance médiatique, et aussi politique avec le Grenelle de l'environnement. Si elles doivent prendre une part importante au débat (droits), il semble indispensable que leur représentativité, leurs objectifs et leurs moyens soient connus (devoirs), comme cela doit être le cas des autres participants au débat public (syndicats, employeurs,...).

Le Conseil économique et social considère que d'une façon générale un dialogue équilibré en amont de la décision politique doit s'engager entre les associations environnementales, les acteurs de terrain et les organismes d'expertise scientifique collective et pluridisciplinaire.

IV - POUR UNE APPROCHE GLOBALE ET COHERENTE DES POLITIQUES PUBLIQUES QUI IMPACTENT L'AGRICULTURE

1. Mieux affirmer le caractère multifonctionnel de l'agriculture

On parle de la multifonctionnalité d'une activité lorsque celle-ci remplit plusieurs rôles qui peuvent contribuer au bien-être de la société. En termes économiques, les conséquences autres que le but premier d'une activité sont appelées externalités ; celles-ci peuvent être positives ou négatives. Par exemple, la pollution de l'eau par les engrais ou les résidus liés aux produits phytosanitaires est une externalité négative de l'agriculture. Cependant, lorsqu'on parle de multifonctionnalité, on retient plutôt les conséquences positives d'une activité pour le bien-être de la société.

En plus de la simple production d'aliments et de fibres, l'agriculture remplit d'autres fonctions qui varient selon l'importance que leur donne chaque société ou pays. Au Japon, l'activité agricole joue un rôle dans la prévention des inondations et le maintien d'éléments culturels tels que la culture traditionnelle du riz. Les pays de l'Union européenne mettent l'accent sur le maintien d'un tissu rural dynamique (freiner l'exode rural, maintenir les activités de proximité et les services publics en zone rurale), l'aménagement du territoire (respecter l'équilibre entre la ville et la campagne) et la préservation de paysages à vocation touristique. Le Canada insiste plutôt sur la protection des habitats de certaines espèces sauvages, ainsi que sur les mécanismes de séquestration du carbone qui réduisent la quantité de gaz à effet de serre dans l'atmosphère.

Bien que la multifonctionnalité ne soit pas une notion réservée à l'agriculture, c'est pourtant dans ce secteur qu'elle est le plus souvent invoquée, prenant ainsi une place de plus en plus importante dans les politiques agricoles de certains pays. Le caractère multifonctionnel de l'agriculture est mentionné dans certains textes législatifs, notamment dans ceux de la réforme de la Politique agricole commune de 1992, et la *New basic law for food, agriculture and rural areas* au Japon. L'Organisation de coopération et développement économiques (OCDE) reconnaît également ce concept depuis 1998.

Lorsque les attentes sociétales, au-delà du respect des bonnes pratiques agricoles, visent par exemple l'amélioration de la biodiversité ou la préservation d'un certain type de paysage, l'agriculteur fournit un service d'intérêt public qui n'est pas systématiquement rémunéré par le marché. Si pour l'agriculture biologique, les externalités positives sont bien prises en charge par le marché et payées par les consommateurs, ce n'est par exemple pas le cas pour l'agriculture raisonnée, agriconfiance ou pour les référentiels privés. Les mesures agri-environnementales sont l'instrument que l'UE a mis en place pour rémunérer ces services. Ces paiements permettent de couvrir les coûts supplémentaires ou le manque à gagner engendrés par la poursuite d'un objectif environnemental, par exemple, la réduction de l'épandage d'azote sur certaines parcelles sensibles ou la conversion de terres labourées en herbages.

Depuis 1999, la France a passé des contrats territoriaux d'exploitation (CTE) selon lesquels l'agriculteur s'engage à appliquer certaines mesures relatives à des objectifs environnementaux tels que la protection de la biodiversité, la restauration du paysage et l'amélioration de la qualité de l'eau, ou à des objectifs liés par exemple à l'emploi et à la diversification des activités.

Indépendamment de l'efficacité de ces mesures, donc de leur résultat, ou de leurs modalités pratiques de mise en œuvre, il faut être attentif à ce que la multifonctionnalité de l'agriculture consacre le principe selon lequel différents objectifs sont désormais liés au point de ne pouvoir s'envisager séparément : produire des biens alimentaires en qualité et en quantités suffisantes ; maintenir un tissu rural sociologiquement et économiquement viable ; protéger les écosystèmes, le biotope, les ressources naturelles ; maintenir les paysages ouverts et accessibles ; contribuer à la réduction des gaz à effet de serre ; lutter contre l'érosion, les incendies de forêts et les inondations.

Le Conseil économique et social estime qu'il y a lieu de développer la recherche et l'expertise autour du caractère multifonctionnel de l'agriculture et en particulier des externalités positives. Il est souhaitable d'admettre que les pays puissent avoir une hiérarchie des externalités positives qui leur est propre sous la seule condition qu'ils puissent la justifier et qu'elle ne contrevienne pas aux droits fondamentaux des Nations et aux Traités internationaux. Il considère qu'il faudrait reconnaître cette multifonctionnalité beaucoup plus clairement que ce n'est aujourd'hui le cas dans les droits national, communautaire et international.

2. Encourager les filières ou entreprises qui proposent une approche globale

Depuis les crises sanitaires des années 90, certaines filières, organisations professionnelles et entreprises ont compris qu'il fallait être capable d'agir globalement pour regagner la confiance des consommateurs. Ces derniers veulent en particulier des assurances dans des domaines tels que la sécurité

sanitaire des aliments, la traçabilité, la transparence des modes de production, la maîtrise des impacts environnementaux.

Dès 1992, Coop de France, a su anticiper les nouvelles exigences des consommateurs et aller au devant de leurs attentes en mettant en place le programme de management Agri Confiance®.

Cette certification de l'amont agricole qui vient dans le prolongement de la norme internationale ISO 9001, organise et contractualise la relation entre l'adhérent-producteur agricole et son entreprise de collecte, afin d'apporter les garanties de sécurité, de santé, de satisfaction et de traçabilité que les consommateurs exigent. Elle certifie la qualité et la sécurité des flux de produits, d'informations ou de services au sein de l'interface adhérents/entreprises coopératives, et permet ainsi de redonner confiance aux clients des entreprises coopératives sur la régularité, la conformité et la sûreté des productions agricoles, dans le respect de l'environnement.

Ce programme constitue une évolution culturelle et un approfondissement des relations entre les agriculteurs et leurs entreprises coopératives pour organiser ensemble les services et les métiers dans le sens d'une parfaite maîtrise des procédés de production. Il a reçu le soutien de l'Agence nationale du développement agricole (ANDA), de l'Agence de développement agricole et rural (ADAR), et des Pouvoirs publics français (ADEME, Ministères de l'Agriculture, de l'Environnement et de l'Industrie) et européens.

Dans la même logique, peut être signalée l'initiative de la grande distribution européenne, GlobalGAP, qui est un référentiel de bonnes pratiques agricoles, créé en 1997, à l'initiative de l'Euro-retailer produce working group (EUREP). L'objectif était de définir des exigences et des procédures pour répondre au besoin de rassurer les consommateurs, principalement sur la sécurité alimentaire. D'autres référentiels ont été développés par la grande distribution comme Nature Choice.

Bien que pour ces exemples les porteurs de projet soient distincts, l'approche globale est évidente dans chacun des référentiels. Ces outils tentent de résoudre plusieurs problèmes à la fois et énoncent des objectifs qui vont de la sécurité des produits au respect du droit du travail. Ces initiatives privées qui reprennent des pans entiers de la réglementation ont, en théorie au moins, un caractère volontaire mais il fait peu de doute que lorsqu'elles sont portées par la grande distribution, elles peuvent facilement s'imposer aux agriculteurs comme une condition d'accès au marché.

Si leur caractère global est incontestablement un moyen efficace pour prendre en considération un vaste ensemble d'exigences implicites des consommateurs, il faut toutefois veiller à ce que le simple respect des obligations réglementaires ne soit pas présenté comme un avantage substantiel des produits obtenus conformément à ces référentiels.

Le Conseil économique et social estime que les référentiels de management de la qualité comme l'agriculture raisonnée, Agri Confiance®, GlobalGAP ..., reposant sur une approche globale des risques méritent d'être encouragés en ce sens qu'ils renforcent l'analyse et la maîtrise des risques au niveau des exploitations engagées et permettent de satisfaire simultanément plusieurs attentes implicites des consommateurs. Il estime toutefois nécessaire de ne pas donner d'informations erronées ou de nature à induire en erreur sur les conséquences de ces démarches sur les caractéristiques substantielles des produits. Il est nécessaire que ces outils permettent un meilleur équilibre des relations clients – fournisseurs.

3. Mieux articuler les politiques publiques qui impactent l'agriculture et améliorer leur gouvernance

La conception et la mise en œuvre de la politique agricole incombent très logiquement au Ministre de l'agriculture et de la pêche. Toutefois, en dressant l'inventaire des objectifs assignés à l'agriculture, notamment ceux développés dans le présent avis, il apparaît que celle-ci est impactée par de nombreuses politiques publiques relevant de départements ministériels différents, ce que le Grenelle de l'environnement vient d'ailleurs de montrer.

Par conséquent, le Conseil économique et social estime que l'intitulé même du Ministère chargé de l'agriculture devrait rendre compte du caractère désormais multifonctionnel de l'agriculture. Il pourrait par exemple évoluer vers un « Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et du développement rural ».

La nécessité de renforcer les convergences dans l'action publique est indispensable car les agriculteurs ont désormais à concilier des objectifs multiples. Des solutions doivent donc être imaginées pour minimiser les conséquences négatives de l'éclatement des compétences publiques et ainsi éviter que les agriculteurs ne soient exposés à des orientations divergentes, voire contradictoires.

Pour atteindre cet objectif, le Conseil économique et social estime qu'une des solutions envisageables consisterait à mieux organiser l'interministérialité, en constituant un Comité permanent comprenant tous les départements ministériels qui exercent une influence sur l'activité agricole et la production alimentaire. Il aurait pour mission de fixer les orientations, de donner les impulsions nécessaires, de coordonner les politiques publiques et d'évaluer régulièrement l'impact des mesures prises, à l'instar de ce que fait le Comité national de sécurité sanitaire dans le domaine de la santé publique.

CONCLUSION

Le Conseil économique et social constate qu'il existe des conflits d'usage dans l'utilisation des terres, et qu'on ne peut laisser jouer seul le marché, ni s'en remettre aux incertitudes d'une activité liée au vivant. Des outils de régulation et/ou d'arbitrage entre intérêts divergents doivent donc être mis en place aux niveaux mondial, européen et national.

Deux axes se dégagent pour relever ce défi d'une agriculture durable, l'innovation et la généralisation des bonnes pratiques agricoles :

- une « révolution doublement verte » est nécessaire, se basant sur une meilleure connaissance des phénomènes naturels (vie des sols et climats) pour mieux les exploiter et mettre en place de nouvelles démarches agronomiques. La France doit renforcer sa recherche agronomique notamment sur la génomique, pour assurer son indépendance et la compétitivité de son secteur agro-alimentaire ;
- concernant les bonnes pratiques agricoles, le Conseil économique et social, réaffirmant son attachement aux objectifs du Grenelle de l'environnement et au principe de réalité, souhaite que leurs modalités de mise en œuvre soient basées sur un diagnostic initial de chaque exploitation. L'importance de la formation et de la sensibilisation des utilisateurs des produits phytosanitaires doit être soulignée, en proposant notamment la mise en place d'un certificat d'aptitude.

Pour le Conseil économique et social, il est urgent de réhabiliter l'expertise scientifique collective et pluridisciplinaire et de clarifier le principe de précaution afin d'éviter qu'il ne constitue un frein à la recherche et à l'innovation. Il est également urgent de mettre en place une méthodologie du débat public et d'organiser une expertise socio-économique permettant des évaluations coûts/bénéfices, fondées sur des faits et des constats objectifs, dans lesquelles le Conseil économique et social, représentant la société civile dans toute sa diversité, prendra toute sa place.

Face à l'ampleur des défis à relever, la mise en place d'un nouveau modèle de croissance durable est souhaitable et possible. L'agriculture dispose des atouts nécessaires pour s'engager dans cette voie. Elle doit cependant être accompagnée dans sa démarche, en particulier par les pouvoirs publics, pour assurer la cohérence des politiques publiques qui la concernent, pour mettre en place une gestion collective efficace des risques sanitaires et environnementaux, pour développer significativement la recherche, pour former les agriculteurs et valoriser leur expérience professionnelle et pour soutenir la consommation durable, indissociable d'une production agricole elle-même durable.

Il s'agit pour le Conseil économique et social de bâtir une agriculture productive, consciente de sa fonction nourricière, car le défi alimentaire est plus que jamais une réalité face à l'expansion démographique. Cette agriculture devra toutefois être sûre et écologiquement responsable, dans le droit fil des engagements du Grenelle de l'environnement qu'il conviendra d'adapter aux réalités de terrain.

Une nouvelle ère s'ouvre pour l'agriculture. Pour la rendre réellement durable, elle devra être fondée sur des bases économiques, sociales et environnementales, économiquement soutenables pour l'ensemble des acteurs de la filière, en France comme ailleurs.

Liste des personnes rencontrées

- Mme Pascale Briand, directrice générale de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments.
- M. le Docteur Jean-Pierre Grillet, médecin chef de l'échelon national de médecine du travail à la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole.
- M. Patrice Noraud, sous-directeur santé, sécurité au travail, prévention santé et fonctions diverses à la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole.

TABLE DES SIGLES

AB	Agriculture biologique
ADAR	Agence de développement agricole et rural
ADÈME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
AFSSA	Agence française de sécurité sanitaire des aliments
AGRICA N	Agriculture cancer
ANDA	Agence nationale du développement agricole
CNAM	Conservatoire national des arts et métiers
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
CPHSCT	Commission paritaire d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail
CTE	Contrat territorial d'exploitation
EFSA	Autorité européenne de sécurité des aliments
ESB	Encéphalopathie spongiforme bovine
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FREDON	Fédération régionale de défense contre les organismes nuisibles
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (General agreement on tariffs and trade)
HACCP	Hazard analysis critical control point (analyse des dangers – points critiques pour leur maîtrise)
IEP	Institut d'études politiques
INCA	Enquête individuelle et nationale sur les consommations alimentaires
INRA	Institut national de la recherche agronomique
LMR	Limite maximale de résidus
MSA	Mutualité sociale agricole
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OGM	Organisme génétiquement modifié

OIE	Office international des épizooties
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONG	Organisation non gouvernementale
PAC	Politique agricole commune
RSE	Responsabilité sociale des entreprises
UE	Union européenne