

Loi d'orientation agricole et principe des Contrats territoriaux d'exploitation

B. Hervieu

La loi d'orientation agricole (votée le 26 mai 1999) redéfinit la place de l'agriculture dans notre société du début du XXI^e siècle et assure son ancrage dans le territoire. Le Contrat territorial d'exploitation, qui envisage l'exploitation dans sa globalité, est un des outils proposés.

RÉSUMÉ

Pour inscrire la loi d'orientation agricole dans les projets de société, diverses mesures sont proposées selon 5 grand axes : l'emploi, l'équité, la responsabilité, la transparence et l'ouverture. Le Contrat territorial d'exploitation s'inscrit dans ce cadre avec des objectifs multiples : prendre en compte, dans l'approche globale de l'exploitation, des objectifs économiques (développement de filières, labels...), sociaux (création d'emplois) mais aussi territoriaux (précisés notamment par les collectivités locales) et environnementaux (considérer, en même temps que la production de biens agricoles et alimentaires, la production de richesses non marchandes, comme la qualité de l'eau, celle des paysages ou encore la sauvegarde du patrimoine rural).

MOTS CLÉS

Agriculture durable, aménagement du territoire, environnement, exploitation agricole, France, politique agricole, prairie, production animale.

KEY-WORDS

Agricultural policy, animal production, environment, country planning, farm, France, grassland, sustainable agriculture.

AUTEUR

Cabinet du Ministre, Ministère de l'Agriculture et de la Pêche.

CORRESPONDANCE

INRA, Présidence, 147, rue de l'Université, F-75338 Paris cedex 07.

1. Un enjeu de société

L'ambition du projet de loi d'orientation agricole (voté le 26 mai 1999) est de redéfinir la place de l'agriculture dans la société du début du XXI^e siècle et d'assurer son ancrage dans le territoire. Face à l'ouverture des marchés et à l'évolution des comportements des consommateurs et des citoyens, il importe de renforcer les liens entre l'agriculture et la nation au plus près du terrain et d'inscrire les projets agricoles dans des projets de société.

■ L'emploi : une priorité

Le chômage est devenu le premier problème social. Tous les secteurs ont le devoir de contribuer à sa résorption. Les aides des pouvoirs publics et les règles administratives qui encadrent l'exercice de la profession doivent respecter cette priorité. **En agriculture, la lutte pour l'emploi passe d'abord par l'installation des jeunes** dont le projet de loi d'orientation a fait sa priorité, aussi bien pour la répartition des aides que pour le contrôle des structures :

- Les cotisations sociales des jeunes qui s'installent seront réduites : l'assiette forfaitaire qui s'applique aux cotisations des nouveaux installés sera désormais provisoire pour les chefs d'exploitation qui débutent réellement leur activité, et on lui substituera, dès qu'ils seront connus, les revenus professionnels correspondant aux premières années.

Dans le même esprit, les conjoints qui ont participé aux travaux avant de s'installer en qualité de chef d'exploitation avec leur époux ne seront plus pénalisés et verront leurs cotisations assises sur la part correspondant à leur participation aux bénéfices dans les revenus du foyer fiscal.

- Les critères d'attribution des aides à l'installation seront revus pour ne pas pénaliser les parcours atypiques et ne pas imposer un modèle reposant sur la concentration des moyens de production.

- Le contrôle des structures sera réorienté afin d'éviter le démantèlement des exploitations, où pourraient s'installer des jeunes agriculteurs, et de limiter les agrandissements abusifs d'unités déjà existantes. Il sera renforcé par l'application d'un seuil unique de contrôle, indépendant de la formule juridique de l'exploitation.

- Les formalités administratives pour l'emploi des salariés seront simplifiées : un document unique, le "titre emploi simplifié agricole" (Tesa) servira à l'ensemble des démarches et des déclarations qu'un employeur est tenu de réaliser lors de l'embauche d'un salarié. Expérimenté en emploi saisonnier depuis deux ans, le Tesa a favorisé la croissance de l'emploi déclaré et donné satisfaction aux utilisateurs, employeurs et salariés. La loi propose la pérennisation et l'extension de cette disposition à l'ensemble des contrats à durée déterminée.

■ L'équité : une exigence

Diverses mesures sont également envisagées de ce point de vue :

- Le statut et les droits des conjoints seront améliorés. Actuellement, le statut de "conjoint participant aux travaux" n'offre pas une protection sociale suffisante. Il ne donne droit, en particulier, qu'à la retraite forfaitaire. Les conjoints qui choisiront, aux termes du projet de loi, le statut de "conjoint collaborateur" auront accès à la retraite proportionnelle (16 points par an).

Amélioration encore au niveau de l'allocation de remplacement en cas de maternité : le ticket modérateur en sera supprimé, pour permettre un recours plus large à cette formule.

Comme pour les artisans et commerçants, il est prévu d'instituer un droit de créance pour le conjoint survivant du chef d'une exploitation agricole. Ouvert aux conjoints ayant participé aux travaux de l'exploitation pendant au moins dix années, sans être associés aux bénéfices, ce droit de créance sera de trois fois la valeur du SMIC annuel, dans la limite de 25% de l'actif successoral.

- Deux mesures bénéficient aux salariés agricoles, la première visant à rompre leur isolement et à améliorer leurs conditions de vie, la seconde à développer la prévention :

- la création par voie conventionnelle de comités départementaux des activités sociales et culturelles des salariés du secteur de la production agricole ;

- la création de commissions paritaires d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail, instaurées au plan départemental ou inter-départemental.

- L'effort de revalorisation des retraites sera poursuivi, avec en priorité l'amélioration des plus faibles, l'objectif étant d'atteindre la parité au plus tard en 2002.

- **Plus d'équité enfin, grâce au Contrat territorial d'exploitation (CTE), qui permettra d'assurer une meilleure répartition des fonds publics sur l'ensemble du territoire national.**

■ La responsabilité : un objectif

L'organisation économique de la politique agricole est un acquis important qu'il convient de préserver et de renforcer, car l'ouverture des marchés la rend chaque jour plus indispensable pour protéger les intérêts des producteurs. Le projet de loi se propose de consolider l'existant dans les domaines de la coopération agricole, des groupements de producteurs, des offices d'intervention, et surtout des interprofessions. Au sein des filières, il accroît enfin les moyens d'organiser la production pour permettre à celles-ci de mieux répondre aux besoins des marchés et de faire face aux situations de crise :

- Certains aspects du droit de la coopération agricole seront modernisés :

- le statut coopératif sera adapté à la suppression des frontières au sein de l'Union européenne ;

- l'obligation de consolidation des comptes sera appliquée aux groupes coopératifs dans les mêmes conditions que les sociétés de droit commun.

- Le rôle des groupements de producteurs sera réaffirmé dans l'adaptation des productions au marché, la transparence des transactions et la traçabilité des produits.

- Les interprofessions verront également leur rôle renforcé :

- par la présence, en leur sein, de la distribution et par la collaboration avec les associations des consommateurs et les salariés des entreprises des secteurs concernés ;

- par la création d'interprofessions spécifiques pour les produits sous signes officiels de qualité (AOC, labels, certification de conformité, produits de l'agriculture biologique). Ces interprofessions spécifiques seront habilitées à passer des accords pour adapter la quantité et la qualité des produits aux demandes du marché. Agissant en coordination avec les interprofessions de portée plus générale, elles permettront une répartition de la valeur ajoutée qui récompense mieux les efforts des producteurs.

- **En proposant à chaque agriculteur un contrat avec la puissance publique**, le projet de loi d'orientation reconnaîtra la responsabilité individuelle de l'agriculteur dans l'exercice de son métier.

■ La transparence : une démarche

La recherche d'une plus grande transparence est au centre de plusieurs dispositions du projet de loi, plus particulièrement **dans trois domaines : la répartition des aides publiques, le contrôle des structures, la politique de qualité alimentaire.**

- Trois dispositions favoriseront l'information sur la procédure du contrôle des structures agricoles :

- une publicité accrue sur les terres libérées ;

- une gestion organisée de toutes les informations disponibles qui devront être communiquées à l'administration ;

- une justification plus détaillée des décisions préfectorales et des avis de la Commission départementale d'orientation de l'agriculture (CDOA).

- La clarification des signes de qualité et la mise en place d'un système de « biovigilance » permettront une meilleure information des consommateurs sur les garanties qu'ils sont en droit d'attendre.

Les signes officiels de qualité seront répartis en trois catégories, selon qu'ils identifient la qualité, l'origine ou le mode de production. Pour les AOC, un logo officiel sera créé dont l'utilisation sera obligatoire pour tous les produits bénéficiant de cette appellation, hormis les vins.

Le système d'autorisation administrative pour bénéficier de l'appellation "Montagne" ne s'appliquera qu'aux produits fabriqués en France et la libre circulation sera assurée pour les produits des autres pays de l'Union qui répondront aux mêmes critères.

Le projet de loi prévoit également de protéger les intérêts tant des producteurs que des consommateurs en encadrant strictement l'utilisation du terme "fermier", devenu très valorisant.

Un système de biovigilance est mis en place. Il garantira le respect du principe de précaution, en attestant que les autorisations de mise sur le marché d'organismes génétiquement modifiés (OGM) n'ont été délivrées que lorsque la sécurité du produit pour l'homme et l'environnement aura été suffisamment démontrée. Ce contrôle est confié aux agents du Service de la protection des végétaux. Un comité de biovigilance est constitué. Il est composé d'experts, de parlementaires de l'Office parlementaire d'évaluation des choix technologiques, et de représentants des associations de consommateurs et des associations agréées de protection de l'environnement.

- A travers la contractualisation, il s'agit de moderniser et de rendre plus transparente l'attribution des aides publiques.

■ L'ouverture : une volonté politique

La multifonctionnalité de l'agriculture est reconnue par tous.

A côté de leur fonction première, produire des biens agricoles et alimentaires, les agriculteurs gèrent l'espace, entretiennent le paysage, préservent les ressources naturelles. C'est à ces divers titres que le soutien à l'agriculture trouve sa justification. De plus en plus, les agriculteurs devront prendre en compte les nouvelles attentes de la société et accepter de voir discutés les objectifs et les moyens de cette politique.

- Dans cette perspective, la composition du Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire (CSO) sera élargie aux consommateurs et aux associations agréées pour la protection de l'environnement.

- Le projet de loi souligne la nécessité de respecter, dans le monde agricole comme dans les autres secteurs de la société, le principe du pluralisme syndical.

- L'ouverture, c'est aussi le renforcement de l'enseignement agricole (initial, continu et supérieur). Le projet de loi réaffirme l'importance de la coopération internationale dans cette formation.

- Outil d'avenir, **le contrat territorial d'exploitation** permet de mettre en œuvre le découplage des aides. En d'autres termes, il **dissocie les aides aux producteurs des quantités produites**. Ce faisant, il dote l'agriculture française d'un nouveau "levier", pour aborder à la fois la négociation européenne et la future réforme de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC).

Pour élaborer les contrats types, il faut au plus près du terrain une instance d'échanges entre les représentants des agriculteurs et

ceux des autres acteurs de ce territoire : un élargissement de la composition de la CDOA et un renforcement de la présence des élus locaux sont en préparation pour permettre à cette institution de remplir ce rôle.

2. Le Contrat territorial d'exploitation : une démarche qui part du terrain

■ Pourquoi ?

Le CTE est un outil de politique qui vise plusieurs objectifs :

- Faire prendre en compte par les agriculteurs les nouvelles attentes de la société, en particulier l'environnement, la gestion des ressources, du paysage, de la qualité... Ses richesses non marchandes produites à travers l'activité agricole ne sont pas rétribuées par le marché ; il convient donc de le faire directement sur fonds publics.

- De la même façon que le Contrat conduit à attirer l'attention des agriculteurs sur ces nouvelles attentes, il a pour objectif de faire reconnaître clairement par les pouvoirs publics les multifonctionnalités de l'agriculture.

- Le CTE, en développant l'approche contractuelle au sein d'une politique publique, se présente comme une voie de modernisation des politiques publiques et des relations entre les acteurs sociaux et la puissance publique.

- Meilleure répartition des fonds publics : le CTE a aussi pour objectif une répartition plus équitable des aides sur le territoire.

- Le CTE est aussi un outil de découplage des aides utile dans le cadre de la négociation de l'OMC.

■ Deux volets : **économique et social, territorial et environnemental**

Le CTE est un contrat qui concerne l'ensemble de l'exploitation. Il doit nécessairement comporter, d'une part, un volet économique et social et, d'autre part, un volet environnemental.

Le volet économique et social, comme cela a bien été montré dans toutes les réflexions de préfiguration, concerne aussi bien le développement d'un projet propre que l'intégration de l'exploitation dans un projet de développement économique plus global (filière, labels, certifications...), une reconversion, un projet de développement concerté de l'emploi ou même une installation progressive.

Le volet territorial et environnemental concerne la prise en compte dans ce volet économique des bonnes pratiques du développement, de la qualité du mode de production et de la qualité des sols, de la contribution paysagère, de la participation à la gestion d'un territoi-

re. L'ambition du CTE est bien de faire prendre en compte, dans l'approche globale de l'exploitation, les exigences territoriales et environnementales auxquelles notre société est de plus en plus sensible.

Ajoutons que **les cahiers des charges** relatifs à chacun de ces volets **peuvent être définis dans un cadre collectif comme dans un cadre individuel.**

■ Le rôle des collectivités locales

Pour être véritablement territorial, le CTE doit s'inscrire dans des logiques locales. Les collectivités territoriales peuvent intervenir de plusieurs façons :

- En participant à la définition des objectifs régionaux, départementaux ou locaux. Il est souhaitable que les collectivités locales prennent part à la définition des objectifs poursuivis à travers la mise en place des CTE. Ainsi, telle région ou tel département peuvent-ils privilégier la gestion de la ressource en eau ou les paysages, ou le développement des filières de qualité ou l'emploi...

- Les collectivités peuvent participer financièrement à la mise en place des CTE en finançant l'aide au montage des projets, l'animation des opérations, ou encore le contrôle. Elles peuvent également apporter directement un complément de financement du Contrat auprès de l'agriculteur en sus des sommes versées par l'Etat.

- Ce dispositif peut s'appliquer au plan régional, au plan départemental comme au plan des pays ou des communautés de communes.

■ Le contrat, le territoire, l'exploitation

- Le contrat

Voilà plusieurs années déjà que les organisations professionnelles en appellent à un nouveau contrat entre l'agriculture et la Nation. Allons jusqu'au bout de l'intuition en permettant à l'agriculteur responsable économique de son exploitation de signer concrètement avec les pouvoirs publics ce document qui consigne les droits et les devoirs de chacun. Ceci ne veut pas dire que le contrat n'est qu'une formalité individuelle, n'intégrant pas les préoccupations collectives nécessaires au développement de l'agriculture. Pour être un contrat avec la Nation que représente l'Etat, il faut certes que soit mise en place une règle du jeu commune à tous.

Le mode de contrat est un symbole important. En effet, **arrimer la politique agricole à un contrat entre l'agriculteur et les pouvoirs publics, c'est non seulement fortifier la politique agricole mais c'est aussi et surtout ouvrir une perspective enthousiasmante de modernisation de nos politiques publiques.** Faisons en sorte que les politiques agricoles ne soient pas seulement enviées pour leur budget mais qu'elles soient copiées pour leurs modalités. Faire des produc-

teurs des partenaires tout à la fois économiques et politiques de la société, c'est ouvrir le chemin d'une démocratie aussi soucieuse de sa cohésion sociale que de développement économique.

- Le territoire

L'assise de ce contrat ne saurait être que la seule fonction marchande de l'agriculture. En effet, **à travers ce Contrat territorial nous poursuivis deux objectifs :**

- **maintenir des exploitations agricoles viables sur tout le territoire national** et, pour cela, il faut une politique volontariste puisque la seule logique économique conduirait inéluctablement à concentrer la production sur une part de plus en plus restreinte du territoire. Cette politique de territorialisation de l'agriculture n'est pas nouvelle. Elle a été inaugurée notamment par la politique de la montagne, consacrée par la fameuse loi montagne du 9 juillet 1985, à laquelle beaucoup d'entre vous sont attachés à juste titre puisque cette approche a permis de maintenir des exploitations nombreuses dans nos montagnes, d'y enregistrer un taux d'installation double de celui qu'on enregistre au plan national, et d'avoir des massifs montagneux qui sont habités, entretenus, gérés ;

- **faire prendre en compte, à travers l'activité de production marchande, la production de richesses qui, elles, ne sont pas marchandes.** Ces richesses non marchandes, **telles que la ressource naturelle, les paysages, l'eau**, sont, par construction, non délocalisables. Ce sont des richesses irremplaçables. La nouveauté est que nous avons compris que **pour les conserver, il fallait en quelque sorte les produire.** Cette production-là doit être reconnue ; elle doit être rétribuée.

- L'exploitation

Le Contrat territorial concerne l'ensemble de l'exploitation et de son activité, à commencer par sa dimension économique. Il s'agit bien de contracter avec un agent économique et de l'encourager dans son développement. Ceci de deux façons :

- en reconnaissant que **c'est à travers son activité économique que s'élaborent les richesses non marchandes** (non marchandes ne signifie pas «en dehors de la sphère économique») ;

- **le contrat doit prendre en compte la dimension d'innovation** que l'exploitant veut mettre en œuvre. Cette innovation peut consister à chercher de nouveaux créneaux, à s'associer à d'autres pour promouvoir un produit. L'innovation, c'est aussi trouver des moyens pour maintenir ou créer de l'emploi.

Au total, **ce Contrat proposé à chacun peut être un facteur de dynamisme, un facteur d'innovation et aussi un facteur de cohésion.**

En guise de conclusion...

L'intérêt des responsables professionnels et des élus locaux pour le caractère innovant de ce Contrat s'est manifesté dès l'annonce, au mois de juin 1998, de la préfiguration de sa mise en œuvre : plus de 80 départements ont souhaité depuis s'engager dans cette opération qui permet de réfléchir, en concertation avec tous les partenaires de l'exploitation agricole, aux actions adaptées aux situations locales. Responsable économique de son exploitation, l'agriculteur signera, avec le préfet de son département, un document consignant, pour plusieurs années, les droits et les devoirs de chacun. Sa démarche doit cependant s'inscrire dans une ambition collective, pour un territoire précis. A l'issue de la préfiguration, des contrats types départementaux seront élaborés. La synthèse des bilans de cette étape permettra de définir les modalités détaillées de la négociation, modalités que précisera le décret d'application.

Les conséquences du CTE dépassent largement le cadre agricole. Un volet environnemental et territorial s'ajoutera en effet, dans les contrats types, au volet économique et social. Sont prises en compte, en même temps que la production de biens agricoles et alimentaires, la production de richesses non marchandes, comme la qualité de l'eau, celle des paysages ou encore la sauvegarde du patrimoine rural. Le développement de l'exploitation est donc envisagé dans sa globalité. Une approche à laquelle sont attachées les organisations agricoles.

Faire des producteurs des partenaires de la société, c'est ouvrir le chemin d'une démocratie aussi soucieuse de cohésion sociale que de développement économique.

Travail présenté aux Journées d'information de l'A.F.P.F.,
«Agriculture durable et prairies»,
les 30 et 31 mars 1999.

SUMMARY

Agricultural Orientation Law and principle of Land Use and Management Contracts

The law of Agricultural Orientation (passed on 26 May 1999) gives a new meaning to the place of agriculture in the French Society of the beginning of the 21st century and secures a firm footing in the territory to it ; various measures are proposed in the following main directions : employment, equitableness, responsibility, transparency, and openness. The 'Land Use and Management Contracts' are in keeping with this project, with numerous aims : taking into account, in a comprehensive approach of a farm, not only economic (development of production chains, labels...) and social aspects (job creation), but also territorial ones (defined especially by the local communities) and environmental ones (the consideration, along with that of agricultural and food products, of non-marketable values such as water quality, scenery, and also the protection of the country heritage).