

Alain Féménias¹, Mélanie Gambino²,
Lionel Vilain³

Dialogue entre les agriculteurs et la société

Définition

Le dialogue agriculture-société recouvre un grand nombre de situations, pas toujours explicites, entre des agriculteurs présentant une image du monde agricole un peu malgré leur grande diversité (en termes de productions et en termes de taille de leurs entreprises) et une société française de plus en plus urbaine donc déconnectée de la vie rurale (même si le « vote paysan » décrit par Bertrand Hervieu existe encore). L'un exprime ses attentes par des voies diverses, plutôt implicites et pas toujours très structurées (refus de la pollution, choix des consommateurs, discours des élus, organisations non gouvernementales et initiatives associatives, etc.), les autres interpellent l'opinion publique principalement lors de situations de crise (conflits d'intérêts économiques au sein des filières agro-alimentaires, conflits d'accès aux ressources patrimoniales comme l'eau ou l'espace cultivable, etc.). Le plus souvent, les schémas mais surtout les représentations mentales sont simplistes, parfois excessives. Aucune forme organisée et structurée de gouvernance de ce dialogue n'a vu le jour avant l'organisation du Grenelle de l'environnement en 2007, le dialogue se poursuivant cependant entre autres par des crises.

Indicateurs pertinents

La nature de cette variable rend difficile sa mesure quantitative. Plusieurs indicateurs peuvent cependant être utilisés :

- Les faits et événements notables comme la fréquence des « crises » médiatiques et le nombre de manifestations d'agriculteurs, d'actions de protestation, ainsi que la couverture médiatique des crises.
- Les sondages d'opinion qui permettent de mesurer l'image des agriculteurs dans l'opinion publique.
- Le nombre de documentaires sur l'agriculture (récemment la réalisation de nombreux documentaires sur le monde rural et agricole suggère que les trajectoires des « paysans » intéressent de plus en plus).

- Les analyses sociologiques à moyen et long termes de la vie sociale et politique des agriculteurs.

Plusieurs indicateurs ponctuels :

- Les lieux institutionnels de dialogue : nombre de SDAGE (Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux, comités de bassin), nombre de SAGE (Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux, commissions locales de l'eau), nombre de CLIS (Commissions Locales d'Information et de Sécurité au titre des Installations classées pour la protection de l'environnement, etc.) et autres formes de dialogue structuré sur la gestion des ressources naturelles ou des risques (technologiques et naturels);
- Le nombre ou pourcentage d'agriculteurs élus (maires, conseillers municipaux, mandats législatifs) au titre d'indicateurs de l'influence des agriculteurs sur la société;
- Le nombre de manifestes, d'appels, de procès traduisant la montée des conflits entre les agriculteurs et les autres usagers de l'espace rural.

Acteurs concernés par la variable

Les syndicats agricoles ; les différentes organisations professionnelles ; l'État (système de la co-gestion inventé avec les « quatre grands » : syndicalisme, crédit, coopération, mutualité) ; les industries agro-alimentaires (IAA) ; les consommateurs et les associations de consommateurs.

Plus récemment, on distingue des acteurs dont l'influence croît, notamment avec la consécration du Grenelle de l'environnement et ses conclusions :

- les ONG, qu'elles soient fédératives (France Nature Environnement, etc.) ou médiatiques (Ligue pour la protection des oiseaux, Fondation Nicolas Hulot), etc.
- les collectivités territoriales font partie des acteurs dont l'influence croît (régions, départements et agglomérations) et sont soucieuses à la fois du tissu rural et des aspirations environnementales et de qualité de vie des citoyens. Ainsi peuvent-elles être amenées à jouer un rôle comme intermédiaires du dialogue.

Il ne faut pas négliger enfin les ONG mondiales (*World Wide Fund for Nature, Greenpeace, etc.*).

1. Membre du CGEDD, MEEDDM

3. Conseiller technique, France Nature Environnement

2. Chargée de mission Territoires, ruralité, action publique, Centre d'études et de Prospective, MAAP

Retrospective de la variable

Les années 1950 sont des années de reconstruction et de modernisation de l'agriculture (création de l'Institut National de Recherche Agronomique, etc.), notamment par la création du marché commun et par les politiques de soutien à l'agriculture. La France reste encore profondément rurale et le monde agricole y occupe encore une place centrale. Peu à peu, le secteur agricole se professionnalise et se donne pour projet de nourrir la nation⁴, projet qui est le fruit d'un accord politique et social.

Les années 1970 et 1980 sont marquées par la prise de conscience du poids économique de l'agroalimentaire, des premiers excédents agricoles (rapport Mansholt, 1969) et du « pétrole vert ». En 1976, la sécheresse printanière et l'appel à la solidarité nationale peuvent être interprétés comme les premières manifestations des difficultés de cette politique. Les conséquences environnementales font également l'objet d'une prise de conscience favorisant une montée des conflits entre agriculture et société (relance de l'agriculture biologique, confidentielle jusque-là ; en France, l'Association Française pour l'Agriculture Biologique est fondée en 1962). Dans les années 1970, un mouvement sociétal de retour à la nature met l'accent sur les modes de productions biologiques.

La réforme de la Politique agricole commune (PAC) en 1993 vient en réponse aux crises de surproduction agricole. Cela ouvre une période marquée par des réformes successives de cette politique.

En 1996, le début de mise en application de la Directive « Nitrates » indique la prise en compte des problèmes environnementaux par l'agriculture, instaurant une exigence de la société envers la profession.

Mais la même année, la crise de la « vache folle » met en évidence la fragilité d'image des produits et des marchés agricoles. Les comportements de défiance de la part des consommateurs soulignent la crise de confiance entre la société (respect de la santé) et l'agriculture. Cette crise a mis en évidence d'une part le décalage croissant et la méconnaissance par le grand public de la modernité de l'agriculture et d'autre part l'attachement des Français à une image stable, traditionnelle voire bucolique de l'agriculture et de ses valeurs fondamentales.

Dans les années 2000, le dialogue agriculture / société continue à être marqué par la montée en

puissance des préoccupations environnementales, comme en témoignent les polémiques sur la mortalité des abeilles et sur les organismes génétiquement modifiés (OGM). Récemment, malgré le Grenelle de l'environnement (dont le plan Eco-phyto 2018), on observe un recul de la confiance des Français dans les efforts environnementaux des agriculteurs. Seulement 54 % des sondés estiment que les agriculteurs respectent l'environnement et 66 % jugent que les agriculteurs sont « respectueux de la santé des Français »⁵. Toutefois, les manifestations des agriculteurs sont mieux comprises : 82 % des Français trouvent légitimes les mouvements de protestation des éleveurs laitiers⁶. Les agriculteurs sont désormais plutôt considérés comme victimes d'un système qui les dépasse⁷.

Tendance lourde (TL) 1 : Le monde agricole en perte d'influence dans la société française

La part relative de l'agriculture dans l'économie est en diminution, ce qui avait justifié une attention particulière de la société vers le milieu du XX^e siècle : exode agricole et exode rural mettaient en péril l'équilibre économique et démographique de la France. Depuis, on assiste à une réduction lente et imperceptible de l'influence des acteurs agricoles, malgré leurs alliances avec les acteurs du monde rural en général. Aujourd'hui, le poids économique de l'agriculture apparaît surtout à travers la puissance des industries agro-alimentaires d'amont et d'aval (valeur ajoutée, emplois locaux, abondance de biens alimentaires, etc.). La stabilisation récente de la population rurale n'est pas due au poids de l'agriculture, mais à de nouvelles formes de vie des citoyens, recherchant (ou contraints à) une vie rurale hors des agglomérations.

TL 2 : Discorde croissante entre l'agriculture et la société

Les agriculteurs ont une place dans le cœur des Français qui s'atténue car elle est devenue une « minorité issue d'une majorité »⁸ qui évolue : plus de deux Français sur trois déclarent n'avoir jamais envisagé de travailler dans les secteurs du monde agricole⁹. Plusieurs facteurs atténuent la relation affective (et peu rationnelle) de la société avec son agriculture qui n'est plus paysanne, tant elle a réussi en termes de productivité : la lente modification des paysages agricoles et ruraux (par exemple la désertification des régions céréalières ou les effets du

4. B. Hervieu, 1993, *Les champs du futur*, Julliard.

5. Réalisé par l'IFOP, *Ouest France*, 22 mars 2009.

6. Sondage IFOP, 22 juin 2009.

7. Actes de la 9^e université d'été de l'innovation rurale « Les images et l'imaginaire au cœur des échanges entre agriculture et société » : www.agrobiosciences.org

8. Hervieu B., Viard J., 2001, *L'archipel paysan, la fin de la république agricole*, Ed. de l'Aube.

9. Baromètre de l'Agriculture BVA, février 2009.

remembrement sur le maillage des haies et la taille des parcelles), les nuisances dues aux progrès de la productivité (présence de nitrates dans l'eau potable, multiplication des traitements phytosanitaires, impacts de voisinage des élevages hors-sol, etc.), la « visibilité » de la puissance économique de l'agriculture (taille des troupeaux, puissance des tracteurs, du matériel d'irrigation en fonctionnement, etc.). Le dialogue devient de plus en plus comparable à celui conduit avec les autres industriels pour la gestion des ressources naturelles comme l'eau ou l'espace, la responsabilité dans les pollutions diffuses, la responsabilité dans la gestion de la biodiversité (éco-conditionnalité des aides PAC et aides agro-environnementales).

TL 3 : Le dialogue agriculture / société présent dans une multitude de débats publics

Le dialogue agriculture / société est transversal à toute une série de sujets de plus en plus variés et étendus (et donc parfois non directement agricoles). De très nombreux enjeux de débat social recourent ainsi à un moment ou à un autre le dialogue entre agriculture et société. Dans une gamme allant de l'activité économique à la qualité de vie, en passant par les enjeux environnementaux (c'est-à-dire tout le champ du développement durable), on pourra noter une dialectique permanente, voire conflictuelle, entre les représentations mentales qu'ont les agriculteurs de leur place dans la société, et les attentes de cette même société quant au rôle dévolu à l'agriculture :

- La création de richesses par le développement économique du secteur agricole et des IAA, avec pour corollaire la gestion des crises agricoles et les capacités d'adaptation ou de résistance au changement de l'agriculture, facilitées ou non par les innovations technologiques et économiques ;
- La gestion des enjeux énergétiques (énergies renouvelables) ;
- La satisfaction du besoin de sécurité alimentaire et la demande de produits « biologiques », vis-à-vis desquelles les enjeux environnementaux ont des développements incommensurables (ressource en eau potable, biodiversité, bien-être des animaux, réduction des nuisances de voisinage et des pollutions, etc.). On notera que 48 % des Français estiment que les agriculteurs appliquent les bonnes pratiques environnementales alors que les agriculteurs sont 84 % à penser qu'ils le font¹⁰.
- La vie rurale, dans ses aspects culturels (historiques, architecturaux, identitaires, avec les paysages comme le bocage, les terroirs, etc.) incluant des attentes en matière de qualité de vie et de cadre de vie, comme par exemple les loisirs de plein air (chasse, pêche, sports).

Tendance émergente (TE) 1 : De nouvelles demandes de la société aux agriculteurs

La dégradation de l'image de l'agriculture en termes d'impacts sur la santé et l'environnement et l'essor de modes de consommation et d'approvisionnement alternatifs sont des signaux. Pris ensemble, ils révèlent un élargissement des critères pris en compte par les consommateurs lors de l'acte d'achat. Les nouvelles attentes de la société en matière de qualité des produits, de sécurité sanitaire et de protection de l'environnement, pourraient à moyen terme se traduire beaucoup plus nettement dans les choix de consommation. Ce mouvement est porteur d'opportunités ou de risques réels pour l'agriculture, selon qu'elle se mettra ou non en capacité d'y répondre¹¹.

TE 2 : L'affaiblissement de l'image de « nourriciers de la planète »

Prisonniers d'un raisonnement à court terme centré sur l'exportation de leurs produits, les agriculteurs ne se sont pas ré-appropriés, même dans leurs initiatives de coopération internationale, les véritables ressorts du développement des cultures vivrières dans le tiers monde : la moitié de l'humanité qui « meurt de faim » est constituée aux trois quarts de paysans qui n'ont pas besoin de blé lorsqu'ils consomment du mil ou du riz et qui ont besoin d'une coopération internationale qui mette en avant le développement intégré, une approche par systèmes agraires, un raisonnement en termes de développement durable, etc.

Au même moment, les agriculteurs n'ont pas pris complètement conscience de l'émergence de nouvelles formes de consommation de la part des citadins (produits bio, Associations pour le maintien d'une agriculture paysanne – AMAP, etc.) qui ne correspondent plus au modèle dominant de production (spécialisation des régions de production, gros volumes mis sur le marché, faible transformation de produits agricoles pour en faire des produits alimentaires, etc.), trop éloigné de l'exploitation familiale de proximité.

TE 3 : La production d'énergies renouvelables : une nouvelle fonction pour l'agriculture ?

La production d'énergies renouvelables, déjà bien lancée avec notamment la production de biomasse (et plus particulièrement les biocarburants) peut devenir un enjeu de société, dans lequel les agriculteurs peuvent accéder à une nouvelle fonction qu'il faut encore définir précisément, sachant que les

10. Sondage France agricole et BVA, septembre 2008

11. L'agriculture et les nouvelles demandes de qualité et de proximité, Note de veille n°19, <http://www.agreste.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/noteveille19.pdf>

choix technologiques actuels sur les biocarburants de première génération ne sont pas viables à terme. La production de biométhane (y compris en valorisant des déchets), l'accueil d'éoliennes, le créneau des surfaces disponibles pour des panneaux solaires photovoltaïques sont des ouvertures qui se dessinent maintenant.

TE 4 : La montée des conflits d'usage

Un problème de concurrence croissante pour l'utilisation des ressources rares marque les relations des agriculteurs avec les populations :

- L'eau : extension de l'irrigation *versus* multiplication des restrictions d'usage notamment en période estivale,
- les sols : extension de l'urbanisation et des infrastructures,
- les espaces naturels : extension de la taille des parcelles culturales accompagnée de modifications profondes du paysage et des biotopes, ainsi que la modification des pratiques d'élevage dans les zones défavorisées *versus* les usages de loisirs, de tourisme et de préservation de la biodiversité.

Prospective de la variable

« Il est difficile de penser un projet pour l'agriculture qui soit dans la continuité des débats qui la traversent, et dans un contexte local et mondial qui l'enserme. »

(B. Hervieu)

Incertitude majeure (IM) 1 :

Les leviers de l'amélioration du dialogue sociétal

L'acculturation des futures générations d'agriculteurs aux aspects environnementaux (au-delà de « gérer des contraintes » : il s'agit de proposer des formes de production de services environnementaux) et au développement durable, notamment dus aux problématiques liées à l'énergie, améliorera-t-elle ce dialogue ?

La mise en place de formes structurées ou non de la gouvernance issue du Grenelle de l'environnement contribuera-t-elle à construire un dialogue régulier et fréquent ? L'agriculture reste une grande affaire citoyenne, qui ne doit pas se couper du débat collectif. Les conditions du dialogue entre agriculture et société sont de ce point de vue encore à construire. Par ailleurs, la gestion des ressources naturelles et de l'espace, tant en termes d'appropriation qu'en termes d'usages tolérés ou acceptés, ainsi que la gestion des résultats de la science (médicaments, patrimoine génétique, etc.) feront-elles l'objet de

démarches de contrat de société ou resteront-elles implicites et non exprimées ?

IM2 : Apparition explicite de flux financiers portant sur les externalités environnementales de l'agriculture

Taxe carbone, bilan azoté, services rendus au titre de l'entretien des espaces naturels à forte biodiversité et des paysages, mesures agro-environnementales sont autant de formalisations émergentes d'une rémunération des externalités environnementales de l'agriculture qui peuvent rendre plus explicite la relation (le « contrat ») entre agriculture et société. Selon que cette évolution sera occulte (déli d'image de « jardinier de la nature ») ou assumée, le dialogue sera plus ou moins facile. De ce contexte, deux postulats s'imposent pour refonder les liens entre société et agriculture. Le premier postulat est que l'agriculture ne peut pas se penser en dehors de la société. Le deuxième postulat est que la société reconnaît les spécificités de l'agriculture (ce n'est pas une activité économique comme les autres). Dans ce cas, l'agriculteur, certes devenu minoritaire doit accepter de coopérer, de recevoir les attentes des citoyens, sachant qu'il reste essentiel au débat.

Trois situations coexistent actuellement, en termes de stratégies professionnelles ou sociales qui peuvent donner lieu à trois hypothèses ¹².

Hypothèse 1 Priorité à la production = le conflit

Les relations sont dominées par le conflit, avec des intérêts et des représentations divergents : on se « tape dessus », on se fait des procès s'il le faut et on alimente ainsi la tension. La profession agricole donne la priorité à la production, accompagnée d'un durcissement syndical. Un encadrement réglementaire de plus en plus contraignant limite cependant les principales atteintes portées à l'environnement (irrigation, pesticides, etc.). Les pouvoirs publics assurent seuls la régulation. L'opinion publique ne se sépare pas d'une image bucolique voire folklorique de l'agriculture. Sa méconnaissance de l'agriculture participe de sa méfiance envers une activité qu'elle juge dangereuse pour la santé, d'autant plus qu'il y a des crises type « vache folle » ou des débats de société (OGM, etc.) et que les médias jettent de l'huile sur le feu. Dans ce contexte, le dialogue reste conflictuel car chacun campe sur ses positions parce qu'il existe peu d'intermédiaires capables d'assurer le dialogue entre les agriculteurs et le reste de la société. Le dialogue se caractérise par une fuite en avant, comme cela a été le cas lors de la première crise de la vache folle, alors qu'au contraire il s'agit de comprendre ce qui se passe lors de cette crise et de celles qui suivent ; les débats ne se feront pas sur la place publique.

12. Rémi Mer, 2003, « Imaginaire et agriculture, La réalité de l'arbre à frites », Actes de l'Université d'été de l'Innovation Rurale,

Marciac, *Images et imaginaires au cœur des échanges entre agriculture et société.*

Hypothèse 2 *La rupture et l'éclatement en plusieurs modèles de production agricole et de développement*

La profession reste opaque et affaiblie par des divisions internes. L'opinion publique se désintéresse de façon croissante de la question agricole parce que la politique agricole reste trop complexe. Les pouvoirs publics et les élus relaient les efforts des nouvelles générations d'agriculteurs plus sensibles aux nouvelles demandes de la société. La PAC est réformée vers plus de régionalisation.

Certaines Régions réorientent radicalement leur agriculture (*via* un financement conséquent) vers la gestion écologiquement saine de l'espace rural, la production bio et les circuits courts. L'agriculture devient de plus en plus « diverse » et cette régionalisation s'accompagne d'une spécialisation à des degrés variables des espaces. Dans ce contexte, le dialogue s'améliore très lentement et assez inégalement dans la société.

Hypothèse 3 *Coopération et médiation*

Le dialogue entre agriculture et société est placé sous le signe de la co-construction, de la coopération. La crise énergétique et climatique bouleverse les systèmes agricoles qui cherchent avec plus ou moins de réussite à s'adapter (agriculture à bas niveau d'intrants, proximité des marchés, etc.). Sous l'impulsion de modes d'agriculture plus « diverses » et de l'apparition de nouveaux rôles tenus par les agriculteurs (producteurs d'énergie, gérants des écosystèmes) et/ou de la mise en place de structures pérennes de dialogue, la médiation et la contractualisation permettent de faire interagir la société et les agriculteurs. Là aussi l'agriculture est perçue comme diversifiée (régionalisée, moins spécialisée).

Autres variables concernées ou couplées

Modes de vie et comportements des consommateurs, politique d'aménagement du territoire, systèmes de production.