

ASSEMBLÉE NATIONALE
10 mai 2024

ORIENTATION POUR LA SOUVERAINETÉ EN MATIÈRE AGRICOLE ET
RENOUVELLEMENT DES GÉNÉRATIONS EN AGRICULTURE - (N° 2600)

Commission	
Gouvernement	

Adopté

AMENDEMENT

N ° 4486

présenté par
M. Girardin, Mme Le Peih et M. Lecamp

ARTICLE PREMIER

Rédiger ainsi cet article :

« I. – Le livre préliminaire du code rural et de la pêche maritime est ainsi modifié :

« 1° Au début, il est ajouté un article L. 1 A ainsi rédigé :

« *Art. L. 1 A.* – I. – La protection, la valorisation et le développement de l’agriculture et de la pêche sont d’intérêt général majeur en tant qu’ils garantissent la souveraineté agricole et alimentaire de la Nation, qui contribue à la défense de ses intérêts fondamentaux.

« L’agriculture au sens du présent livre, qui s’entend des activités réputées agricoles en application de l’article L. 311-1, comprend notamment l’élevage, l’aquaculture, le pastoralisme et l’apiculture.

« II. – Les politiques économiques, sociales et environnementales concourent à assurer la souveraineté alimentaire et agricole de la France, c’est-à-dire à maintenir et développer ses capacités à produire, à transformer et à distribuer les produits agricoles et alimentaires nécessaires à l’accès de l’ensemble de la population à une alimentation suffisante, saine, sûre, diversifiée, nutritive, accessible à tous, tout au long de l’année, et issue d’aliments produits de manière durable, de la manière suivante :

« 1° En préservant et développant les moyens de production nationaux dans les secteurs de l’agriculture et de la pêche, notamment en protégeant la surface agricole utile, *via* une régulation du foncier, et en luttant contre la décapitalisation de l’élevage, tout en veillant à préserver les écosystèmes et les ressources naturelles sur l’ensemble du territoire national ;

« 2° En préservant et en développant les moyens de transformation et de distribution de ces productions, sur l’ensemble du territoire national ;

« 3° En préservant et améliorant la rémunération des exploitants, salariés et non-salariés agricoles, notamment au regard des enjeux de l'attractivité pour assurer le renouvellement des générations, de compétitivité des systèmes d'exploitation agricoles, de qualité de vie et de transition agroécologique ;

« 4° En améliorant la capacité exportatrice, en maîtrisant les dépendances aux importations sur les filières stratégiques pour la souveraineté agricole et alimentaire, en sécurisant les approvisionnements alimentaires du pays, en privilégiant dès que possible l'approvisionnement national dans le respect des règles du marché intérieur de l'Union européenne et de ses engagements internationaux ;

« 5° En anticipant et s'adaptant aux conséquences du changement climatique, en atténuant ses effets, et en surmontant de façon résiliente les crises de toute nature susceptibles de porter atteinte à ses capacités de production nationale et à son approvisionnement alimentaire ;

« 6° En assurant la recherche, l'innovation et le développement, notamment pour permettre la décarbonation de l'économie par la production durable de biomasse, y compris sylvicole, la captation et le stockage du carbone, mais aussi pour investir dans toute technologie pertinente permettant de réduire la dépendance de notre pays à l'égard des intrants agricoles ou énergétiques et de développer des espèces végétales ou animales plus résilientes ;

« 7° En facilitant le renouvellement des générations en agriculture, et pour cela l'installation, la transmission et la reprise d'exploitations, notamment par la mise en œuvre de la politique mentionnée au IV de l'article L. 1.

« Les objectifs de politiques publiques susmentionnés doivent tenir compte et répondre aux contraintes climatiques et géographiques spécifiques aux collectivités d'outre-mer, caractérisées par l'éloignement et l'insularité. »

« III. – D'ici au 1^{er} juillet 2025, puis tous les dix ans, une programmation pluriannuelle de l'agriculture définit les modalités d'action des pouvoirs publics, en complément des politiques déterminées par l'Union européenne, afin d'atteindre les objectifs définis aux articles L. 1 A, L. 1, L. 2, L. 3, ainsi que par la loi n° du d'orientation pour la souveraineté alimentaire et agricole et le renouvellement des générations en agriculture, en précisant plus particulièrement les objectifs nationaux de production par filière, qui doivent tendre à être, *a minima*, excédentaires par rapport aux consommations nationales.

« Cette programmation est compatible avec les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre pris en application de l'article L. 222-1 A du code de l'environnement ; elle s'articule avec la stratégie bas-carbone mentionnée à l'article L. 222-1 B du même code, la stratégie nationale biodiversité mentionnée à l'article L. 110-3 dudit code et avec tout plan national visant à l'adaptation des activités françaises au changement climatique.

« Elle fait l'objet d'une synthèse accessible au public.

« IV. – Le Gouvernement remet chaque année au Parlement un rapport portant sur l'état de la souveraineté agricole et alimentaire de la France, détaillant l'atteinte des objectifs par filière mentionnés au III, et comportant une annexe spécifique sur l'état de la souveraineté alimentaire de

chacune des collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution ainsi que de la Nouvelle-Calédonie. »

« 1° *bis* Le I de l'article L. 1 est ainsi rédigé :

« I. – La politique en faveur de l'agriculture et de l'alimentation, dans ses dimensions internationale, européenne, nationale et territoriale, a pour finalités :

« 1° De sauvegarder et, pour les filières les plus à risque, de reconquérir la souveraineté agricole et alimentaire de la France, en préservant et développant ses systèmes de production et en préservant les agriculteurs de la concurrence déloyale de produits importés issus de systèmes de production ne respectant pas les normes imposées par la réglementation européenne ;

« 2° De développer des filières de production et de transformation, et leur valeur ajoutée, en alliant performance économique, sociale, notamment à travers un haut niveau de protection sociale, environnementale et sanitaire, afin qu'elles soient capables de relever le double défi de la compétitivité et de la transition écologique, dans un contexte de compétition internationale ;

« 3° De préserver la souveraineté de l'élevage en France par un plan stratégique déterminant notamment les objectifs de potentiel de production, d'assurer le maintien de l'élevage, d'assurer l'approvisionnement en protéines animales des Français, de maintenir l'ensemble de ses fonctionnalités environnementales, sociales, économiques et territoriales ainsi que ses complémentarités agronomiques avec les productions végétales ;

« 4° De soutenir le revenu, de développer l'emploi et d'améliorer la qualité de vie des agriculteurs et des salariés agricoles, de préserver un modèle d'exploitation agricole familial, ainsi que la possibilité pour les agriculteurs de choisir leurs systèmes de production dans un cadre clair et loyal et dans le respect des libertés d'entreprendre ; de rechercher l'équilibre des relations commerciales, notamment par un meilleur partage de la valeur ajoutée, et de contribuer à l'organisation collective des acteurs ;

« 5° Dans le cadre de la politique de l'alimentation définie par le Gouvernement, d'assurer la sécurité alimentaire de la population en favorisant l'accès à une alimentation suffisante, sûre, saine, diversifiée, nutritive, produite dans des conditions économiquement, environnementalement et socialement acceptables par tous, et de concourir à la lutte contre la précarité alimentaire telle que définie à l'article L. 266-1 du code de l'action sociale et des familles ;

« 6° De contribuer à la protection de la santé publique et de la santé des agriculteurs et des salariés du secteur agricole, de veiller au bien-être et à la santé des animaux, à la santé des végétaux et à la prévention des zoonoses en prenant en compte l'approche « Une seule santé » selon laquelle doit être recherchée, de manière intégrée et équilibrée, l'optimisation de la santé des personnes, des animaux et des écosystèmes ;

« 7° De reconnaître et mieux valoriser les externalités positives de l'agriculture, notamment en matière de services environnementaux et d'aménagement du territoire ;

« 8° De soutenir la recherche, l'innovation et le développement, notamment des technologies et filières de production de fertilisants agricoles sur le sol national pour limiter la dépendance aux

importations en engrais, de produits biosourcés et de la chimie végétale, de nouvelles techniques génomiques, de solutions fondées sur la nature ;

« 9° De concourir à la transition énergétique et climatique, en contribuant aux économies d'énergie, au développement des matériaux décarbonés, des énergies renouvelables et à l'indépendance énergétique de la nation, notamment par la valorisation optimale et durable des sous-produits d'origine agricole et agroalimentaire dans une perspective d'économie circulaire et de retour de la valeur aux agriculteurs ;

« 10° De participer au développement des territoires de façon équilibrée et durable, en prenant en compte les situations spécifiques à chaque région, notamment des zones dites « intermédiaires » et les zones de montagne mentionnées au VI de l'article L. 1 ;

« 11° D'encourager l'ancrage territorial de la production, de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles, y compris par la promotion de circuits courts, et de favoriser la diversité des produits par le développement des productions sous signes d'identification de la qualité et de l'origine ;

« 12° De promouvoir l'information des consommateurs quant aux lieux et modes de production et de transformation des produits agricoles et agro-alimentaires ;

« 13° De promouvoir la conversion et le développement de l'agriculture et des filières biologiques, au sens de l'article L. 641-13, en veillant à l'adéquation entre l'offre et la demande sur le marché national ;

« 14° De promouvoir l'autonomie de la France et de l'Union européenne en protéines, en tendant vers une autonomie protéique nationale d'ici 2050 ;

« 15° De promouvoir la souveraineté en fruits et légumes, par un plan stratégique dédié ;

« 16° De définir des dispositifs de prévention et de gestion des risques ;

« 17° De veiller dans tout nouvel accord de libre-échange au respect du principe de réciprocité et à une exigence de conditions de production comparables pour ce qui concerne l'accès au marché, ainsi qu'à un degré élevé d'exigence dans la coopération en matière de normes sociales, environnementales, sanitaires, et relatives au bien-être animal, en vue d'une protection toujours plus forte des consommateurs et d'une préservation des modèles et des filières agricoles européens ;

« 18° De répondre à l'accroissement démographique, en rééquilibrant les termes des échanges entre pays dans un cadre européen et de coopération internationale fondé sur le respect du principe de souveraineté alimentaire permettant un développement durable et équitable, en luttant contre la faim dans le monde et en soutenant l'émergence et la consolidation de l'autonomie alimentaire dans le monde ;

« 19° De favoriser l'acquisition pendant l'enfance et l'adolescence d'une culture générale de l'alimentation et de l'agriculture, en soulignant les enjeux culturels, environnementaux, économiques et de santé publique des choix alimentaires.

« La politique d'aménagement rural définie à l'article L. 111-2 et les dispositions particulières aux professions agricoles en matière de protection sociale et de droit du travail prévues au livre VII contribuent à ces finalités. » ;

« 2° Le IV de l'article L. 1 est ainsi rédigé :

« IV. – La politique d'installation et de transmission en agriculture a pour objectif de contribuer à la souveraineté agricole telle que définie à l'article L. 1 A, et aux transitions agroécologique, énergétique et climatique en agriculture, en favorisant le renouvellement des générations d'actifs en agriculture. Elle contribue à relever le défi démographique posé notamment par le vieillissement de la population active agricole, en accompagnant les reprises d'exploitation et en favorisant la diversification des profils des porteurs de projets à l'installation. Elle affirme le caractère stratégique de ce renouvellement pour, d'une part, renforcer la création de richesse et la compétitivité de l'économie française et, d'autre part, répondre aux enjeux environnementaux et climatiques grâce aux services écosystémiques et énergétiques rendus par l'agriculture. Elle participe à la transition vers des modèles agricoles plus résilients sur les plans économique, social et environnemental.

« À ce titre, elle oriente en priorité l'installation en agriculture vers des secteurs stratégiques pour la souveraineté agricole et alimentaire et les transitions écologique et climatique, adaptés aux enjeux de chaque territoire, et vers des systèmes de production diversifiés et viables humainement, économiquement et écologiquement, à travers des mesures visant à :

« 1° Faire connaître le métier d'exploitant agricole et de salarié agricole, et communiquer sur l'enjeu stratégique du renouvellement des générations pour assurer la souveraineté alimentaire de la France ;

« 2° Susciter des vocations agricoles au sein du public scolaire, mais aussi parmi des personnes en reconversion professionnelle ou en recherche d'emploi ;

« 3° Proposer un accueil, une orientation et un accompagnement qui soient à la fois personnalisés et coordonnés, à l'attention de l'ensemble des candidats à l'entrée en agriculture, comme des personnes envisageant de cesser et de transmettre leur activité ;

« 4° Mettre en relation les porteurs de projets en agriculture et les personnes en activité agricole ou en fin de carrière agricole et favoriser ainsi la création, l'adaptation et la transmission des exploitations agricoles dans un cadre familial comme hors de ce cadre ;

« 5° Encourager les formes d'installation collective et les formes d'installation progressive, y compris le droit à l'essai, permettant d'accéder aux responsabilités de chef d'exploitation tout en développant un projet d'exploitation ainsi que l'individualisation des parcours professionnels ;

« 6° Favoriser la fourniture d'informations claires et objectives sur l'état des exploitations à transmettre, afin de garantir leur viabilité d'un point de vue économique, humain et environnemental.

« 7° Prévoir les leviers fiscaux et bancaires permettant la reprise d'exploitation.

« Dans le cadre de cette politique, l'État facilite l'accès au foncier agricole dans des conditions transparentes et équitables. Il assure la formation aux métiers de l'agriculture, de la forêt, de l'aquaculture, de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles ainsi qu'aux métiers qui leur sont liés. Cette formation est adaptée aux transitions écologique et climatique, aux enjeux de la souveraineté alimentaire, aux évolutions économiques, sociales et sanitaires affectant l'activité agricole ainsi qu'au développement des territoires.

« La mise en œuvre de cette politique d'aide à l'installation et à la transmission s'appuie sur une instance nationale et des instances régionales de concertation réunissant l'État, les régions et les autres partenaires concernés. »

EXPOSÉ SOMMAIRE

L'article 1er est le coeur du projet de loi ; en cernant la notion de souveraineté alimentaire, en définissant les politiques publiques permettant de la garantir et les actions devant être mises en œuvre pour la rendre concrète, il définit le cadre général du texte qui est ensuite décliné au travers des trois grands leviers que sont la formation et la sensibilisation, l'installation et la transmission, et la simplification.

Par la richesse de son contenu et les innovations juridiques qu'il porte en lui (le fait notamment de qualifier l'agriculture, la pêche et l'aquaculture d'activités d'intérêt général majeur afin de leur conférer un éclairage spécifique, propre à davantage les prendre en considération en cas de confrontation avec des principes ou des règles ayant une valeur juridique équivalente), cet article a évidemment suscité de très longues discussions en commission des affaires économiques. Celles-ci ont porté aussi bien sur le contenu de l'article (quelles activités consacrer ? Doit-on se contenter du terme générique d' "agriculture" ou peut-on aller davantage dans le détail ? quelles politiques publiques doit-on définir ?...) que sur sa forme et son agencement, les politiques publiques ayant parfois fait figure de doublon par rapport aux actions qu'elles ont pour tâches de mobiliser et de mettre ensuite en œuvre.

À la faveur de la présentation d'un amendement de rédaction globale par notre collègue Henri Alfandari, un consensus s'est fait jour afin que l'amendement soit retiré et soit retravaillé en vue du dépôt d'une nouvelle proposition de rédaction en vue de la Séance publique. Le présent amendement est le résultat de ces discussions auxquelles de nombreux groupes ont participé.

Le présent amendement se subdivise en trois points :

1/ en premier lieu, il re-rédige l'article liminaire L. 1 A du code rural et de la pêche maritime en conservant la notion d'activité d'intérêt général majeur (seules désormais sont concernées l'agriculture et la pêche l'aquaculture étant englobée par l'agriculture au regard de la définition des activités agricoles donnée par l'article L. 311-1 du code rural et de la pêche maritime) et en donnant une définition de la souveraineté alimentaire et agricole de la France. Il définit ensuite, reprenant en cela des amendements présentés et adoptés par tous les groupes politiques représentés à la commission, les sept grandes directions vers lesquelles doivent tendre les politiques publiques permettant d'assurer la souveraineté alimentaire et agricole française ;

2/ en deuxième lieu, il propose une nouvelle rédaction du I de l'article L. 1 du code rural et de la pêche maritime en détaillant les diverses finalités devant être poursuivies par la politique menée en faveur de l'agriculture et de l'alimentation ; même si l'on peut être surpris par une énumération relativement longue de dix-neuf points, celle-ci est le reflet fidèle des travaux de la commission des affaires économiques et de la prise en considération des amendements adoptés à l'initiative des divers bancs ;

3/ enfin, en troisième lieu, cet amendement réécrit le IV de l'article L. 1 du code rural et de la pêche maritime, spécifiquement relatif à la politique d'installation et de transmission, qui fera ensuite l'objet du titre III du projet de loi.

Avec une architecture entièrement revue et un texte considérablement enrichi, cet article 1^{er} offre une vue aussi complète et panoramique que possible, propre à ce qu'il convient dans une loi d'orientation et de programmation, dont les perspectives permettent de dessiner avec ambition et lucidité ce que doit être l'agriculture française pour les vingt ans à venir.