



GRUPE DE SUIVI DE LA PRÉPARATION DE LA
LOI D'ORIENTATION AGRICOLE (LOA)

COMMUNICATION DU 6 DÉCEMBRE 2023
M. Pascal Lavergne et Mme Aurélie Trouvé, rapporteurs

**SUIVI DE LA PRÉPARATION DE LA LOI D'ORIENTATION
AGRICOLE (LOA)**

SOMMAIRE

UN PROJET DE LOI QUI NOURRIT DE FORTES ATTENTES DE LA PART DES ACTEURS AGRICOLES.....	5
I. QUELLE PLACE POUR LES DÉPUTÉS DANS LA PRÉPARATION D'UN PROJET DE LOI ? REMARQUES SUR LA MÉTHODE DE CONCERTATION.....	5
A. UNE VASTE ENTREPRISE DE CONSULTATION DES ACTEURS ET DU PUBLIC.....	5
B. UN GROUPE DE SUIVI PARLEMENTAIRE QUI AURAIT GAGNÉ À ÊTRE DAVANTAGE ASSOCIÉ AUX TRAVAUX DU MINISTÈRE	6
II. LES PISTES D'AMÉLIORATION DU TEXTE	7
A. INVESTIR DANS LA FORMATION ET S'ADAPTER AUX NOUVEAUX PROFILS AGRICOLES.....	7
B. DÉVELOPPER DE NOUVEAUX OUTILS POUR PERMETTRE AUX AGRICULTEURS DE S'ADAPTER AU CHANGEMENT CLIMATIQUE.....	9
C. FAVORISER L'INSTALLATION – TRANSMISSION ET GARANTIR LA MAÎTRISE DES CAPITAUX ET DU FONCIER.....	11
III. LES ANGLES MORTS DU PROJET DE LOI : PROPOSITIONS POUR RÉPONDRE PLEINEMENT AUX ATTENTES	12
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	15

AVANT-PROPOS DES RAPPORTEURS DU GROUPE DE TRAVAIL

Mme Aurélie TROUVÉ

Nous vivons dans un grand pays d'agriculture. La loi d'orientation agricole est très attendue au vu des grands enjeux de souveraineté alimentaire.

Le nombre d'agriculteurs et d'exploitations ne cesse de diminuer, la taille de ces dernières ne cessant d'augmenter. Les agriculteurs sont de plus en plus endettés. Les modes de production génèrent des pollutions de plus en plus décriées. Le modèle agricole français a besoin d'une grande bifurcation sociale et écologique : l'État doit la soutenir.

La loi telle qu'elle se dessine ne répond pas du tout à ces enjeux. Elle prétend s'attaquer au défi du renouvellement des générations mais ne traite pas des principaux freins à l'installation : le revenu agricole, trop faible ; le foncier, inaccessible et trop peu régulé ; les filières, insuffisamment structurées ; les débouchés, insuffisants ; les pratiques agroécologiques trop peu valorisées et pas assez financées.

Les lois Egalim et Sempastous sont loin de traiter tous ces problèmes et ne peuvent être un prétexte pour ne pas agir. En outre la flambée des prix alimentaires depuis deux ans ne profite pas aux agriculteurs ; elle entraîne au contraire une baisse de la consommation, particulièrement celle des produits locaux et de qualité. L'agriculture bio est en crise et la balance commerciale agroalimentaire se dégrade.

Une loi d'orientation devrait prévoir une véritable régulation du foncier agricole, la fixation de prix planchers des produits agricoles, des contrats de transition agroécologique dûment rémunérés, un appui à la structuration des filières ou encore la relance de la demande en produits bios et locaux. On l'attend encore.

M. Pascal LAVERGNE

Notre ambition doit être que la France reste une terre d'agriculture. La souveraineté alimentaire ne se résume pas seulement à une question d'autonomie et de sécurité alimentaire : elle implique également une réconciliation entre la population et son agriculture, une « reconnexion » entre les consommateurs et les producteurs. Dans un monde de plus en plus urbanisé et industrialisé, la plupart des citoyens ont perdu tout contact direct avec les réalités et la temporalité de l'agriculture.

L'agriculture est un maillon essentiel pour lutter contre le dérèglement climatique. Cette lutte, qui a déjà commencé, doit s'accompagner d'un soutien politique franc et ambitieux à nos agriculteurs, notamment en termes de recherche et d'innovation.

Le renouvellement générationnel est à cet égard essentiel pour garantir la transmission des savoir-faire agricoles, la préservation des terroirs et la dynamisation des zones rurales. Il est donc primordial de susciter l'intérêt des jeunes pour l'agriculture et de leur offrir des opportunités d'installation et de développement de leurs exploitations en phase avec les transitions en cours.

C'est aussi d'une vision dont les agriculteurs et futurs agriculteurs ont besoin. En bâtissant une vision globale de l'agriculture à l'horizon de 2050, nous pourrions relever les défis, anticiper les changements et construire un système alimentaire résilient, durable et équitable.

L'ambition de la future loi d'orientation agricole est aussi simple à exprimer qu'elle est complexe à atteindre : « nourrir aujourd'hui et demain ».

UN PROJET DE LOI QUI NOURRIT DE FORTES ATTENTES DE LA PART DES ACTEURS AGRICOLES

Annoncée le 9 septembre 2022 par le Président de la République, dans le cadre de la 8^{ème} édition des rencontres « Terres de Jim », la mise en place d'un Pacte d'orientation et d'avenir pour le renouvellement des générations en agriculture devait répondre aux enjeux de formation, de transmission, d'installation et de transition et d'adaptation au changement climatique.

En complément de ce Pacte, un projet de loi d'orientation et d'avenir agricoles (PLOAA) a été annoncé par M. Marc Fesneau, ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, avant qu'une concertation avec l'ensemble des parties prenantes ne soit été initiée le 7 décembre 2022.

Lors des auditions menées par vos rapporteurs, de très fortes attentes ont été exprimées par les acteurs agricoles. La situation démographique en agriculture est, en effet, des plus critique : **en 2030, 50 % des agriculteurs auront atteint l'âge de la retraite⁽¹⁾ et le taux actuel d'installation en agriculture est insuffisant pour compenser ces départs** (13 000 installations agricoles par an contre 21 000 arrêts annuels d'activité)⁽²⁾.

Le premier enjeu est donc bel et bien celui de **l'attractivité des métiers de l'agriculture et du maintien des exploitations**. L'ensemble des filières dont les représentants ont été auditionnés par vos rapporteurs ainsi que les syndicats agricoles ont insisté sur cet enjeu.

I. QUELLE PLACE POUR LES DÉPUTÉS DANS LA PRÉPARATION D'UN PROJET DE LOI ? REMARQUES SUR LA MÉTHODE DE CONCERTATION

La préparation du projet de loi a indéniablement fait l'objet d'un **effort de concertation de la part du ministère**. Cet effort n'a cependant pas permis d'éviter des frustrations et des critiques exprimées par certains acteurs dans le cadre des auditions menées par le groupe de travail.

Il peut par ailleurs être regretté que la constitution d'un groupe de travail dédié au sein de la commission des affaires économiques n'ait pas permis une association plus étroite de ses membres à la préparation du projet de texte, en amont de son dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale ou du Sénat.

A. UNE VASTE ENTREPRISE DE CONSULTATION DES ACTEURS ET DU PUBLIC

De décembre 2022 à mai 2023, **une large concertation a été organisée par le ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire. Une concertation au niveau régional et national** a rassemblé des représentants du monde agricole, des filières, de l'enseignement, de l'orientation et de la formation continue, des acteurs de l'installation agricole et du monde associatif. Les travaux ont à cette occasion été menés dans le cadre de trois groupes thématiques distincts :

- Le premier groupe consacrait ses travaux au thème de **l'orientation et la formation** ;
- Le deuxième groupe de travail étudiait les questions relatives à **l'installation et à la transmission** ;
- Le troisième groupe était chargé de travailler sur **l'adaptation et la**

(1) audition de la FNSEA

(2) audition du Collectif Nourrir

transition face au changement climatique.

Chacun de ces groupes, après avoir conduit plusieurs réunions, a présenté et publié **une synthèse de ses travaux** ⁽¹⁾. Une consultation régionale ainsi qu'une **consultation locale en outre-mer** ont également été organisées ⁽²⁾.

En parallèle, une **consultation du public** a été ouverte en ligne du 11 au 30 avril 2023 et a fait l'objet d'une synthèse par le ministère en juin 2023. Ouverte à tous, la consultation portait sur treize questions fermées et une question ouverte. La consultation a reçu pas moins de **44 042 contributions exploitables**. La synthèse de ces contributions a ensuite été réalisée par l'institut de sondage OpinionWay ⁽³⁾.

Enfin, une **consultation des jeunes de l'enseignement agricole** a également été menée entre les mois d'avril et mai 2023 au sein d'un échantillon d'établissements de l'enseignement technique agricole public et privé (en France métropolitaine et en outre-mer). Les élèves, étudiants, apprentis et stagiaires de la formation professionnelle continue préparant un diplôme professionnel des secteurs de la production et de la transformation alimentaire scolarisés au sein de ces établissements pouvaient y prendre part. Une note de synthèse des résultats de cette enquête a également été réalisée par l'institut Agro Dijon ⁽⁴⁾.

B. UN GROUPE DE SUIVI PARLEMENTAIRE QUI AURAIT GAGNÉ À ÊTRE DAVANTAGE ASSOCIÉ AUX TRAVAUX DU MINISTÈRE

Afin de préparer l'examen du projet de loi au Parlement, la commission des affaires économiques a décidé de créer un **groupe de travail transpartisan**, conduit par deux rapporteurs, Mme Aurélie Trouvé (LFI-NUPES) et M. Pascal Lavergne (REN), dont les travaux devaient permettre de suivre la préparation de la loi et d'instiller des pistes de réformes dans le futur projet de loi. Le groupe comprend un représentant de chaque groupe politique : M. Grégoire de Fournas (RN), M. Julien Dive (LR), Mme Anne-Laure Babault (Dem.), M. Dominique Potier (PS) M. Thierry Benoît (HOR.), M. Sébastien Jumel (GDR) et M. Paul Molac (LIOT).

Cet exercice d'anticipation, original, avait déjà été mis en œuvre par la commission des affaires économiques dans le cadre du projet de loi relatif à l'industrie verte en juin 2023 ⁽⁵⁾. Ce dernier groupe de travail avait, cependant, une composition plus restreinte et ne disposait, pour mener ses travaux, que de quelques semaines.

Le groupe de suivi de la préparation du PLOAA **présentait**, au contraire, **l'avantage de réunir l'ensemble des groupes politiques et de disposer de plusieurs mois pour conduire ses auditions et mener ses réflexions**.

Dans le cadre de cet exercice novateur, les rapporteurs poursuivaient cinq objectifs :

- Renforcer le dialogue avec les acteurs agricoles et la société civile entamé par le Gouvernement dans le cadre de ses consultations en les interrogeant sur

(1) Ces synthèses sont consultables en ligne : <https://agriculture.gouv.fr/pacte-et-loi-dorientation-et-davenir-agricoles-les-syntheses-des-propositions>

(2) Voir note précédente

(3) Cette note de synthèse est consultable en ligne : <https://agriculture.gouv.fr/pacte-et-loi-dorientation-et-davenir-agricoles-les-syntheses-des-consultations>

(4) Voir note précédente

(5) La communication des rapporteurs de ce groupe de suivi, M. Philippe Bolo et Mme Virginie Duby-Muller, est consultable en ligne : <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/organes/commissions-permanentes/af-faires-economiques/missions-de-la-commission/gs-preparation-pjl-industrie-verte>

leurs attentes vis-à-vis du projet de loi, mais aussi sur la méthodologie déployée par le Gouvernement ;

- Suivre au plus près les réflexions des ministères, leurs débats et leurs arbitrages dans le cadre de la rédaction du projet de loi ;
- Influencer si nécessaire, avant son dépôt, sur le contenu du projet de loi ;
- Eclairer la commission sur les enjeux du texte en amont de sa discussion ;
- Identifier des amendements devant être déposés dans le cadre de l'examen du projet de loi à l'Assemblée nationale.

Cet exercice original pouvait permettre de renouveler le dialogue entre l'exécutif et le pouvoir parlementaire. Il constituait également une **opportunité d'inscrire dans le temps long les réflexions sur un projet de loi**, rompant ainsi avec l'urgence qui caractérise trop souvent le travail législatif. Il offrait également un **cadre apaisé** aux échanges entre les groupes, dont témoigne au premier chef les appartenances politiques des deux rapporteurs.

Vos rapporteurs déplorent néanmoins certaines limites auxquelles ils se sont heurtés dans le cadre de leurs travaux :

– Le **calendrier imprécis et fluctuant de dépôt et de discussion du texte**, dont les échéances ont été sans cesse repoussées, a rendu la conduite de leurs travaux difficile ; encore aujourd'hui, la présentation d'un projet de loi en janvier 2024 à l'Assemblée nationale ne semble pas pleinement assurée ;

– L'absence de transmission par le Gouvernement d'une version quelque peu arrêtée du projet de loi (quand bien même celui-ci aurait été provisoire) est également très regrettable. Pour autant, **vos rapporteurs ont souhaité faire la présente communication à partir des rédactions de l'avant-projet de loi**

qui ont circulé de manière officieuse⁽¹⁾ et dont la substance a été plus ou moins précisément confirmée par le ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire lors de son audition par le groupe de travail le 4 octobre 2023.

II. LES PISTES D'AMÉLIORATION DU TEXTE

L'avant-projet de loi est composé de cinq titres dont **trois recourent les grandes thématiques initialement définies.**

A. INVESTIR DANS LA FORMATION ET S'ADAPTER AUX NOUVEAUX PROFILS AGRICOLES

1. Les dispositions de l'avant-projet de loi

Ce titre comporte **deux chapitres.**

Le **premier** fixe des objectifs en matière d'orientation et de formation en vue d'assurer le renouvellement des générations d'actifs dans les secteurs de l'agriculture, de la pêche, de l'aquaculture et de l'agroalimentaire. À cette fin, il est demandé à l'État et aux collectivités territoriales, à l'horizon 2030, de développer la formation des personnes non seulement qui souhaitent exercer les professions dans ces secteurs mais également la formation des professionnels en capacité de former, de conseiller et d'accompagner les professionnels tout au long de leur vie active. Il est également prévu que soit mis en place un programme ayant pour objet de faire découvrir aux enfants, dès l'école primaire, le monde agricole et de les sensibiliser aux grands enjeux que sont la souveraineté alimentaire et les transitions agroécologique et climatique.

Le **second chapitre** instaure un certain nombre de mesures en matière d'orientation et de formation. Tout en consacrant le rôle que peuvent jouer les chambres d'agriculture dans

(1) Version obtenue par le site [contexte.com](https://www.contexte.com) et diffusée le 7 septembre 2023.

la connaissance du milieu agricole par les plus jeunes, ce chapitre vise notamment à re-rédiger les dispositions générales du code rural et de la pêche maritime sur l'enseignement et la formation professionnelle aux métiers de l'agriculture. Il crée également un nouveau diplôme de l'enseignement supérieur, celui de « Bachelor agro », permettant une meilleure insertion professionnelle dans les métiers de l'agriculture et de l'agroalimentaire et complète la liste des auxiliaires de vétérinaires habilités à pratiquer un certain nombre de soins de première urgence mais également certains actes de médecine ou de chirurgie des animaux.

2. Le point de vue des personnes auditionnées

Les différentes personnes auditionnées par vos rapporteurs ont fait part à des degrés divers de leur intérêt pour ces mesures. Si l'on souhaite effectivement que l'agriculture ne meurt pas dans notre pays alors qu'on perd actuellement chaque année près de 30 000 emplois dans l'agriculture, il faut aujourd'hui former les agriculteurs de demain ! Cela passe notamment par **l'encouragement des vocations** pour exercer la profession d'agriculteur ou une profession dans le monde de l'agroalimentaire.

Cette sensibilisation, pour certains acteurs rencontrés, doit commencer **dès le plus jeune âge** : qu'il s'agisse d'inviter les élèves et leurs professeurs, et ce dès l'école primaire, à venir sur le terrain pour vivre une journée dans une exploitation agricole en vue d'en découvrir les diverses facettes, de développer les stages de découverte dans de vraies exploitations et pas seulement dans des fermes pédagogiques, en partenariat avec les acteurs de terrain et les collectivités territoriales, d'inscrire dans les programmes scolaires un module d'éducation alimentaire et agricole ou de sensibiliser davantage les enfants à leur environnement et à la nature, l'action envers les enfants est primordiale.

Il convient ensuite, selon plusieurs acteurs rencontrés, de **mettre davantage en valeur au cœur du système scolaire les professions dans l'agriculture**. S'il existe déjà des initiatives

intéressantes (le programme « Demain je serai paysan » ou le développement de fermes ouvertes dans lesquelles on peut se rendre en famille), plusieurs acteurs ont insisté sur le fait qu'il faut veiller à mettre l'accent sur la richesse des métiers de l'agriculture, sur la diversité des compétences requises (de plus en plus fines puisque touchant désormais aux sciences du vivant, à diverses techniques de pointe, aux règles de gestion...) et sur leur importance au regard des nouveaux enjeux mondiaux que sont la souveraineté alimentaire et la protection de l'environnement.

Certains acteurs auditionnés pensent qu'il convient, **au stade de l'enseignement supérieur cette fois-ci**, de repenser et de revaloriser la filière de formation en créant de nouveaux diplômes (à cet égard, la création d'un « Bachelor » dans le futur projet de loi est intéressante), en développant les formations supérieures existantes (brevet de technicien supérieur agricole, licences professionnelles, masters spécialisés...) et en favorisant également les passerelles entre l'enseignement général et l'enseignement agricole afin que tout choix ne soit pas irréversible ; à cet égard, l'action de plusieurs acteurs comme l'ANEFA (Association nationale paritaire pour l'emploi et la formation en agriculture) doit être encouragée.

Enfin, et vos rapporteurs ne peuvent qu'être sensibles à cette dimension, il importe de **mettre l'accent sur la formation continue** afin que les agriculteurs et tous ceux travaillant dans le secteur de l'agroalimentaire puissent continuellement se perfectionner et acquérir de nouvelles connaissances dans le cadre notamment de partenariats qui pourraient être passés entre l'État, le monde scientifique, des fermes innovantes, des entreprises du secteur... Cela nécessite évidemment un soutien financier des pouvoirs publics afin notamment d'indemniser les agriculteurs qui quittent leur exploitation le temps de suivre ces formations dont ils pourront bénéficier par la suite.

3. Les propositions de vos rapporteurs

Vos rapporteurs souhaitent que l'accent soit mis sur l'éducation et la sensibilisation des plus jeunes au monde agricole, qu'ils ignorent encore trop largement.

En outre, s'il peut être intéressant de créer de nouveaux diplômes ou de développer de nouvelles filières, vos rapporteurs insistent sur le fait que le contenu du diplôme (élargi à de nouvelles problématiques comme la souveraineté alimentaire ou l'impact du changement climatique sur l'agriculture) importe davantage que le diplôme lui-même et qu'il faudra veiller à ce que ces nouveaux diplômes permettent de capter une nouvelle population d'étudiants sans dépeupler les formations existantes dans le domaine du vivant. Surtout, il faut valoriser et renforcer les diplômes et formations existants, ainsi que les expériences et les acquis (comme c'est le cas pour les salariés agricoles).

Enfin, vos rapporteurs pensent que le développement des vocations tant des plus jeunes que des adultes dans le cadre de la formation continue ne peut s'épanouir que si des dispositifs existent par la suite, notamment dans le cadre de l'aide à l'installation, de l'accompagnement et du conseil, qui seuls permettront de vaincre les réticences et de rassurer ceux qui souhaitent sauter le pas.

B. DÉVELOPPER DE NOUVEAUX OUTILS POUR PERMETTRE AUX AGRICULTEURS DE S'ADAPTER AU CHANGEMENT CLIMATIQUE

1. Les dispositions de l'avant-projet de loi

Ce titre comporte **deux chapitres**.

Le **premier** définit plusieurs objectifs que l'agriculture doit poursuivre en matière de recherche et d'innovation. Il s'agit non seulement de développer les recherches et les

connaissances dans les domaines de la souveraineté alimentaire, des transitions agroécologique et climatique de l'agriculture, mais également de proposer des solutions propres à répondre aux défis qui nous attendent.

Le **second** porte plus particulièrement sur les mesures à prendre en faveur de la recherche et de l'innovation et crée à cet effet des « plans prioritaires de transition et de souveraineté par la recherche, l'innovation et le transfert », qui relèvent du développement agricole, et qui ont vocation à élaborer des solutions innovantes pour transformer les systèmes de production et accompagner toute initiative bienvenue à l'échelle des filières et des territoires.

2. Le point de vue des personnes auditionnées

Les différentes parties auditionnées se sont globalement montrées très concernées par la question de l'impact du changement climatique sur l'agriculture et, de manière plus générale, sur la nécessité de prendre en compte les aspects environnementaux de l'agriculture.

Les personnes auditionnées par vos rapporteurs estiment que cela passe en premier lieu par un **accompagnement** et une **aide aux agriculteurs** afin de réussir cette transition écologique qu'ils sont prêts à faire et que la société dans son ensemble leur demande. Or, les agriculteurs ne peuvent souvent assumer seuls, du moins **du point de vue financier**, la réduction de l'utilisation de produits de santé dans l'élevage, d'intrants, de produits phytopharmaceutiques divers... À cet égard, il conviendrait, selon plusieurs acteurs, que les personnes publiques, à commencer par l'État, aident à financer la réalisation de diagnostics importants pour le monde agricole (un diagnostic des sols, opération fondamentale préalablement à une installation d'un nouvel agriculteur, coûte environ 50 000 euros par exploitation !) et à réinvestir dans la surveillance sanitaire en santé animale et végétale. L'État pourrait également avoir un rôle d'impulsion grâce au système de la commande publique (notamment à l'attention du secteur de la restauration collective) et au

travers de plans d'investissements à horizon 2030 (voire au-delà) permettant aux agriculteurs de financer de nouveaux dispositifs ou d'acquérir de nouveaux outils plus respectueux de l'environnement (on peut penser à certains pulvérisateurs ou matériels en désherbage mécanique permettant dès à présent de réduire l'usage d'intrants).

Cette volonté passe également selon plusieurs acteurs auditionnés par la **mise en œuvre de plusieurs mécanismes** qui, pour certains existent déjà et qu'il conviendrait de réactiver : par exemple l'action des groupements d'intérêt économique et environnemental qui pourraient permettre la conclusion au niveau local de contrats de transition agroécologique associant les diverses parties en présence

Enfin, plusieurs personnes auditionnées ont mis l'accent qui sur la nécessité de généraliser le **principe d'économie circulaire** aux déchets de l'agriculture (par le biais des diverses démarches que sont la réduction, la collecte, le recyclage et la valorisation des déchets), qui sur la **mise en œuvre d'un plan bio** pour l'ensemble du territoire, qui enfin sur une **meilleure gestion de l'eau** (qui pose notamment la question du recyclage des eaux usées ou de la réhabilitation de retenues collinaires sur notre territoire).

3. Les propositions de vos rapporteurs

Alors que ces sujets sont d'une importance cruciale et sont partagés par le plus grand nombre, y compris par le Secrétariat général à la planification écologique (SGPE), vos rapporteurs ne peuvent que déplorer **la grande faiblesse et le manque d'ambition du projet de loi en la matière**, d'autant qu'ils sont essentiels dans le monde agricole de demain et, au-delà, pour l'ensemble de la population de notre pays.

Loin d'être un étendard brandi par quelques-uns, l'agroécologie doit être pleinement intégrée dans notre vision de l'agriculture pour

l'avenir et, de fait, doit être considérablement revalorisée.

Cette transition est déjà engagée et doit se poursuivre sur un rythme soutenu et soutenable en termes d'investissements et d'innovations.

Vos rapporteurs souhaitent que l'accent soit mis sur les réponses à apporter aujourd'hui à une **filière bio** en plein désarroi. Alors que celle-ci s'est développée, dans une démarche plus respectueuse à la fois de l'environnement et du consommateur, nombre d'agriculteurs investis dans cette filière ont dû abandonner faute de prix à la vente suffisamment élevés pour pouvoir vivre décemment de leur métier. Rappelons ici que le recul du marché bio alimentaire est estimé à 2,7 % en valeur au premier semestre 2023 par rapport à la même période de l'an dernier, et à - 4,6 % pour l'ensemble de l'année 2022. Une politique ambitieuse de soutien à cette filière doit être apportée dans les meilleures conditions possibles. S'il est indéniable que l'État a commencé à agir pour soutenir la demande (notamment par le financement du plan de communication de l'Agence bio), force est de constater que le PLOAA risque d'être silencieux sur ce sujet crucial.

Vos rapporteurs pensent également que des mesures doivent être adoptées en vue d'une **meilleure gestion des ressources en eau**, le SGPE ayant indiqué sa volonté de réduire la consommation de l'eau à l'hectare.

Outre l'idée également de mieux définir la notion de **souveraineté alimentaire**, vos rapporteurs pensent qu'une action plus spécifique devrait être engagée à l'attention de nos **territoires ultra-marins** dont la spécificité agricole et la soumission aux aléas climatiques sont particuliers.

C. FAVORISER L'INSTALLATION – TRANSMISSION ET GARANTIR LA MAÎTRISE DES CAPITAUX ET DU FONCIER

1. Les dispositions de l'avant-projet de loi

Cette thématique fait l'objet de deux titres distincts, qui comportent chacun deux chapitres.

Pour chaque titre, le **chapitre I^{er}** énonce un certain nombre de considérations générales relatives, pour l'un, à l'installation des agriculteurs, à la transmission des exploitations et aux considérations sociales relatives au monde agricole, pour l'autre, aux orientations et aux mesures pouvant être décidées en matière de maîtrise des capitaux et du foncier. Le **second chapitre** porte sur les mesures pouvant effectivement être prises dans ces deux domaines.

Le PLOAA entend ainsi favoriser la création, l'adaptation et la transmission des exploitations agricoles, tout en prenant en compte les attentes socio-professionnelles des personnes qui souhaitent s'engager dans les métiers de l'agriculture et de l'alimentation et la diversité des profils concernés.

Pour ce faire, la principale mesure annoncée réside dans la création d'un guichet unique « *France service agriculture* », qui recevra à la fois les futurs cédants et les candidats à l'installation. Le réseau des chambres d'agriculture est pressenti pour être la porte d'entrée unique de ce dispositif qui orientera les candidats à l'installation vers des structures d'accompagnement et de conseil plurielles, regroupant tous les savoir-faire.

L'objectif est de mettre en place un guichet unique bien identifié, tout en offrant aux nouveaux installés une boîte à outils susceptible de répondre à la diversité des attentes et des modèles d'installation. Le vivier des nouveaux installés devant être élargi, l'accompagnement devra être adapté à la diversité des profils.

Pour améliorer l'accompagnement à la transmission des exploitations et leur anticipation, le PLOAA imposera aux exploitants de faire connaître auprès du guichet unique leur intention de cesser leur activité 5 ans au moins avant leur départ en retraite. À défaut de déclaration, l'exploitant ne pourra pas bénéficier d'un l'accompagnement personnalisé ou d'une autorisation de poursuivre la mise en valeur de l'exploitation tout en touchant sa pension de retraite. Ces informations alimenteront le répertoire unique départemental.

Enfin, le PLOAA envisagera aussi la mise en place d'un diagnostic destiné à l'accompagnement des exploitations agricoles dans le cadre d'une transmission. Cet outil peut être un moyen d'améliorer la transparence sur l'état des exploitations lors de leur transmission.

Par ailleurs, sur la maîtrise du foncier, le PLOAA devrait proposer la création d'une nouvelle forme de fonds d'investissement spécifiquement destinée au portage du foncier agricole : le groupement foncier agricole d'investissement. Il permettrait de mobiliser des ressources financières pour l'acquisition et la gestion de terres agricoles. Ce dispositif viserait ainsi à faciliter l'accès au foncier pour les agriculteurs, tout en ouvrant de nouvelles perspectives d'investissement responsable pour les acteurs économiques intéressés par le secteur agricole.

2. Le point de vue des personnes auditionnées

Les auditions ont d'abord permis de confirmer et d'objectiver l'ampleur du défi du renouvellement des générations en agriculture.

En 2020, selon les sources Agreste du recensement agricole de 2020, un peu moins de 500 000 chefs et co-exploitants sont à la tête des exploitations agricoles de France métropolitaine. Ils sont moins nombreux et plus âgés qu'en 2010.

La moitié des exploitations sont dirigées par au moins un exploitant de 55 ans ou plus. Un

peu plus d'un quart des exploitations sont dirigées par au moins un exploitant qui a dépassé 60 ans⁽¹⁾. Cela représente 104 000 exploitations en métropole et une surface cultivée de 5,1 millions d'hectares.

Dans ces dernières exploitations, 34 % des répondants déclarent ne pas savoir ce que va devenir leur exploitation dans les trois prochaines années, 34 % n'envisagent pas de départ de l'exploitant concerné, 20 % envisagent une reprise de l'exploitation par un membre de la famille des exploitants, 6 % par un tiers non membre de la famille des exploitants. Les 6 % restants envisagent la disparition de l'exploitation au profit de son agrandissement ou d'un usage non agricole.

Pour contribuer à relever ce défi du renouvellement des générations, l'instauration d'un guichet unique pour l'installation et la transmission est assez bien reçue dans son principe. Le rôle du réseau des chambres d'agriculture pour être le point d'accueil de ce guichet a fait l'objet de points de vue différents selon les personnes auditionnées. Certains l'ont trouvé légitime ; d'autres ont plutôt souligné le risque d'un affaiblissement du rôle d'autres acteurs de l'accompagnement, qui portent des visions alternatives tout aussi intéressantes.

En revanche, dans les modalités de mise en œuvre de ce guichet unique, des voix dissonantes se font entendre. Les régions, auxquelles il revient de fixer les conditions d'éligibilité des aides à l'installation dans le respect du plan stratégique national et des dispositions réglementaires prises pour son application, réclament de la souplesse pour organiser ce guichet unique en fonction des spécificités de chaque région. En particulier, d'après elles, la sélection des accompagnateurs devrait se faire sur la base d'un cahier des charges régional.

3. Les propositions de vos rapporteurs

Vos rapporteurs s'accordent sur l'objectif de maintenir le nombre d'exploitations agricoles en France. La diminution du nombre d'exploitations doit cesser, le modèle familial d'exploitation doit être préservé.

Or, l'atteinte de cet objectif suppose une politique publique de l'installation et de la transmission volontariste.

Concernant le guichet unique, une telle ambition réclame des moyens considérables, pour le réseau des chambres d'agriculture s'il se confirme qu'il devrait assurer le rôle de porte d'entrée de ce guichet, et pour les structures d'accompagnement et de conseil.

Ces structures d'accompagnement devront assurer un suivi des nouveaux installés dans la durée pour assurer l'efficacité du dispositif. Dans sa mise en œuvre les questions du pilotage et de l'organisation de ce suivi devront être prises en considération. Cela rend d'autant plus important le fait d'assurer le pluralisme des structures d'accompagnement et de conseil vers lesquelles le guichet unique orientera les candidats à l'installation.

Ils estiment donc que les mesures suivantes pourraient être mises à l'étude :

- chiffrer dans la loi d'orientation les objectifs de nombre d'installations (par an, sur 5 ans, sur 10 ans) ;

- inscrire dans la loi le critère de pluralisme des structures d'accompagnement et de conseil aux candidats à l'installation et le principe de neutralité du guichet unique pour orienter les candidats vers les structures d'accompagnement.

III. LES ANGLES MORTS DU PROJET DE LOI : PROPOSITIONS POUR RÉPONDRE PLEINEMENT AUX ATTENTES

Le ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, qui est venu présenter aux membres du groupe de travail de le Pacte et

(1) <https://agreste.agriculture.gouv.fr/agreste-web/disa-ron/Pri2210/detail/>

les premières grandes lignes de ce projet de loi d'orientation agricole, a énoncé en ces termes leur philosophie globale : « **Comment inscrire le renouvellement des générations dans la transition ?** »

C'est assurément **le cœur du défi posé à notre agriculture** et plus largement à notre société.

Cependant, vos rapporteurs proposent de prendre encore **davantage de recul** pour interroger les choix à faire pour notre agriculture, donc pour définir une véritable vision pour notre agriculture.

Définir cette vision suppose de définir ce qu'est la souveraineté alimentaire comme nous l'avons déjà souligné. C'est une question qui dépasse de loin le monde agricole et qui engage la société dans son ensemble. Elle demande notamment de repérer et de soutenir plus spécifiquement les productions pour lesquelles la France est de plus en plus importatrice nette (par exemple les fruits et légumes).

Pour ce qui est du renouvellement des générations, l'attractivité de l'agriculture passe également par une rémunération adaptée du travail des agriculteurs, qui doivent percevoir un juste partage de la valeur. Si le législateur est déjà intervenu sur ce sujet à de nombreuses reprises ces dernières années, tout n'a pas été fait, loin de là. En particulier, la préservation du modèle d'exploitation familiale n'est en rien exclusive d'une intensification de la structuration des producteurs, notamment en organisations de producteurs ou sous d'autres formes d'organisation.

Il faut aussi, au titre de notre souveraineté, interroger nos dépendances pour pouvoir les réduire et les gérer afin d'atteindre une plus grande autonomie des exploitations. Pour l'agriculture, les questions de l'énergie et des intrants sont particulièrement sensibles, d'autant que leurs conséquences en matière environnementale sont cruciales aujourd'hui. Elles participent d'ailleurs de la question du revenu agricole, qui dépend aussi de la capacité

à maîtriser les coûts de production en agriculture.

Il faut veiller à sécuriser le prix de l'énergie pour les agriculteurs mais aussi les soutenir pour faire évoluer leurs systèmes de production vers moins de consommation d'énergie.

La présence dans le PLOAA de dispositions relatives au **partage et la gestion de la ressource en eau semble avoir été envisagée avant d'être abandonnée**. Le défi de l'eau est immense. Si le PLOAA n'est peut-être pas l'instrument idoine pour traiter de cette question, elle ne pourra pas être passée sous silence dans les débats.

Enfin, il a été clairement affirmé par le ministre chargé de l'agriculture, qu'en dépit des dispositions sur le portage du foncier qui sont envisagées, la loi d'orientation et d'avenir agricole ne sera pas une loi foncière. Il ressort clairement des auditions menées par vos rapporteurs qu'il n'existe pas de consensus sur ce sujet. Mais **l'accès à un foncier de qualité** est une question majeure, notamment pour permettre et faciliter l'installation de nouveaux agriculteurs. La sanctuarisation du foncier agricole sera donc nécessairement présente dans un débat qui tournera autour de la question de la souveraineté alimentaire du pays.

Enfin, beaucoup d'acteurs auditionnés ont regretté que la structuration des filières et le développement de débouchés ne fassent pas partie intégrante de ce projet de loi. Pourtant, la baisse de la consommation alimentaire, particulièrement de produits locaux et de qualité, devrait inciter, par des dispositifs nouveaux, à développer la demande de ces produits dans la restauration collective ou encore dans l'aide alimentaire.

Avec l'ensemble de ces paramètres à l'esprit, la question de la souveraineté alimentaire est celle de notre capacité à produire suffisamment de matières premières agricoles de qualité pour nourrir notre population et contribuer à la sécurité alimentaire internationale, tout en préservant les ressources naturelles et en

limitant l'impact de ces productions sur le climat, afin de maintenir notre capacité à produire dans le temps long.

Pour les travaux que nous allons mener dans le cadre du futur projet de loi lorsque celui-ci viendra en discussion à l'Assemblée nationale, il semble à vos rapporteurs que la question qu'il conviendra d'avoir constamment à l'esprit est la suivante : **quelles adaptations de notre agriculture sont nécessaires pour assurer durablement notre souveraineté alimentaire ?**

Le monde agricole ne peut être laissé seul face à cette question et aux réponses à y apporter. Une autre question s'impose pour le travail législatif à venir et au-delà : **comment faire de la souveraineté alimentaire un enjeu de société pour impliquer chaque citoyen dans les choix qui sont faits pour la garantir ?** L'agriculture ne pourra pas relever les défis qui s'imposent à elle sans le reste de la société ou, pire, contre le reste de la société.

Dans le cadre de ces débats sociétaux autant qu'agricoles à proprement parler, vos rapporteurs plaident pour qu'un **volet alimentation** soit pris en considération dans ce texte afin d'impliquer la société dans son ensemble et de sensibiliser les consommateurs quant à leur responsabilité dans la transition agro-écologique.

C'est ainsi, en favorisant un lien direct et responsable entre les consommateurs et les producteurs, que pourra s'opérer une véritable transformation dans nos modes de consommation et de production, que pourra se construire un système alimentaire plus durable, plus juste et plus solidaire, dans lequel la population retrouve son rôle actif et conscient, au service de notre agriculture et de notre souveraineté alimentaire.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Par ordre chronologique

Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) *

M. Luc Smessaert, vice-président
M. Xavier Jamet, responsable des affaires publiques
Mme Yaël Lellouche, juriste-fiscaliste

Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire

M. Marc Fesneau, ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire
M. Sylvain Maestracci, directeur adjoint du cabinet du ministre
Mme Dorothee Demailly, conseillère formation, entrepreneuriat, transmission et emploi
Mme Claire Tholance, conseillère parlementaire
M. Emmanuel Honoré, conseiller élus et discours
M. Luc Maurer, directeur général adjoint de l'enseignement et de la recherche

Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires. Commissariat général au développement durable (CGDD)

M. Thomas Lesueur, commissaire général au développement durable
Mme Audrey Coreau, cheffe du service de l'économie verte et solidaire
Mme Catherine Conil, cheffe du bureau de l'agriculture et de l'alimentation durables
M. Florent Giry, chargé de mission au bureau de l'agriculture et de l'alimentation durables

Jeunes agriculteurs *

M. Quentin Le Guillous, secrétaire général adjoint

M. Jérémy Giroud, vice-président

Mme Mathilde Roby, responsable du service économique et international

Confédération paysanne *

M. Stéphane Galais, secrétaire national

Mme Anne de Plessis, membre du comité national

M. Nicolas Girod, membre du comité national

Audition commune : représentants des trois groupes de travail mis en place pour la préparation du Pacte et de la loi d'orientation agricole (PLOA) :

Groupe de travail n° 1 – Orientation et formation :

Institut Agro

Mme Anne-Lucie Wack, directrice générale

NaturaPÔLE

M. Nicolas Nouail, directeur de NaturaPÔLE - EPLEFPA de Seine-Maritime

Groupe de travail n° 2 – Installation et transmission :

Conseil national de l'enseignement agricole privé (CNEAP)

M. Jean Salmon, président

Groupe de travail n° 3 – Adaptation au changement climatique :

INRAe

M. Philippe Mauguin, président-directeur général

M. Marc Gauchée, conseiller du président-directeur général pour les relations parlementaires et institutionnelles

Interprofession des fruits et légumes frais (INTERFEL) *

M. Laurent Grandin, président

M. Jacques Rouchausse, président du CTIFL et de Légumes de France

M. Alexis Degouy, directeur général d'INTERFEL et du Centre Technique Interprofessionnel des Fruits et Légumes (CTIFL)

Association nationale interprofessionnelle de la volaille de chair (ANVOL) *

M. Jean-Michel Schaeffer, président

M. Yannick Nedelec, directeur général

Collectif « Nourrir » *

Mme Clotilde Bato, co-présidente du collectif « Nourrir » et directrice générale de l'association SOL

Mme Marion Vigneau, chargée de dossiers politiques pour le collectif « Nourrir »

Mme Manon Bardin, animatrice installation-transmission à la fédération associative pour le développement de l'emploi agricole rural

M. Florent Sebban, porte-parole du mouvement interrégional des AMAP

Mme Elyne Etienne, responsable agriculture et animation à la Fondation pour la nature et l'homme

Fédération nationale des coopératives d'utilisation de matériel agricole (Cuma) *

M. Philippe Martinot, secrétaire général

M. Pierre Supervielle, secrétaire général adjoint

M. Foucault Saint-Bonnet, chargé des affaires publiques

M. Brian Petitjean, consultant senior chez Denton Global Advisors

Association Nationale Interprofessionnelle du bétail et des viandes (INTERBEV) *

M. Jean-François Guihard, président

M. Marc Pages, directeur général

Mme Louison Camus, responsable juridique et des relations publiques

M. Patrick Benezit, président de la Fédération nationale bovine

Mme Michèle Boudoin, présidente de Fédération nationale ovine

Caisse centrale de mutualité sociale agricole (CCMSA) *

M. Pascal Cormery, président

Mme Christine Dechesne-Ceard, directrice de la réglementation

M. Christophe Simon, chargé des relations parlementaires

Intercéréales *

M. Franck Laborde, président de l'association générale des producteurs de maïs (AGPM)

Mme Alix de la Forest d'Armaillé, responsable des actions institutionnelles de l'AGPM

M. Antoine Hacard, président des métiers du grain

Mme Catherine Matt, directrice des métiers du grain

Mme Marine Imbault, responsable des affaires publiques d'Intercéréales

Centre national interprofessionnel de l'économie laitière (Cniel) *

M. Yohann Barbe, administrateur du Cniel, trésorier de la Fédération nationale des producteurs de lait (FNPL)

M. Pierre Cormier, responsable des relations institutionnelles

Mme Audrey Crochet, chargée d'affaires publiques de la FNPL

Régions de France *

M. Loïg Chesnais-Girard, président de la région Bretagne, président de la commission agriculture de Régions de France

Mme Marie Morgane Le Maréchal, directrice-adjointe de cabinet

M. Clément Mongabure, conseiller « Fonds européens de Régions de France »

Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER)

M. Emmanuel Hyst, président de la Fédération nationale des SAFER (Fnsafer)

M. Michaël Rivier, directeur du service juridique de la Fnsafer

Mme Muriel Gozal, directrice de la Fnsafer

Chambres d'agriculture *

M. Sébastien Windsor, président

M. Etienne Bertin, chargé d'affaires publiques

La Coopération agricole *

M. Dominique Chargé, président

M. Thibault Bussonière, directeur-adjoint en charge des affaires publiques

Pôle InPact

M. Raphaël Bellanger, co-président

M. Florent Sebban

Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD) *

M. Jacques Marzin, agro-économiste au CIRAD au sein de l'unité propre de recherche HortSys (Fonctionnement agroécologique et performances des systèmes de culture horticoles)

Mme Claire Cerdan, géographe, directrice-adjointe de l'unité mixte de recherche Innovation et développement dans l'agriculture et l'alimentation, à La Réunion.

Secrétariat général à la planification écologique (SGPE)

M. Antoine Pellion, secrétaire général à la planification écologique

** Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le répertoire des représentants d'intérêts de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), qui vise à fournir une information aux citoyens sur les relations entre les représentants d'intérêts et les responsables publics lorsque sont prises des décisions publiques.*