

Projet de loi d'orientation pour la souveraineté agricole et *le* *renouvellement des* *générations en agriculture*

RAPPORTEURS
Christophe Grison et Franck Tivierge

2024-04
NOR : CESL1100004X
Mercredi 20 mars 2024

JOURNAL OFFICIEL
DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mandature 2021-2026

**Projet de loi d'orientation
pour la souveraineté agricole
et le *renouvellement des
générations en agriculture***

Avis du Conseil économique, social
et environnemental

Rapporteurs :
Christophe Grison
et Franck Tivierge

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par lettre de la Première ministre en date du 23 février 2024. Le bureau a confié à la commission Territoires, agriculture et alimentation, en recourant à la procédure simplifiée prévue par l'article 6 de la loi organique, la préparation d'un avis *Projet de loi d'orientation pour la souveraineté agricole et le renouvellement des générations en agriculture*. La commission a désigné M. Christophe Grison et M. Franck Tivierge comme rapporteurs.

Sommaire

A. Introduction	4
B. Analyse de l'article 1^{er}	4
1. La souveraineté alimentaire (ajout de l'article L. 1 A dans le Code rural et de la pêche maritime)	4
2. Politique d'installation et de transmission (modification du IV de l'article 1 du Code rural et de la pêche maritime)	8
Annexes	20

A. Introduction

Comme pour la version initiale du projet de loi qui lui avait été soumise à la fin de 2023, le CESE tient tout d'abord à souligner que les délais qui lui ont été impartis par le Gouvernement pour répondre à la saisine ne lui ont pas permis d'en réaliser un examen suffisamment approfondi. De même, il regrette de ne pas avoir eu connaissance des 20 articles qui devraient constituer ce texte. Il n'est donc pas en mesure d'en évaluer la cohérence et la portée globales ni émettre d'avis sur les dispositions opérationnelles et les moyens qui seront mobilisés pour atteindre les objectifs fixés.

Pour autant, le CESE partageant globalement les constats, les analyses et les grandes finalités qui sont présentés dans les documents accompagnant le projet de loi (étude d'impact et exposé des motifs), salue la mise en exergue de la souveraineté alimentaire, en préambule du Code rural et de la pêche maritime, ainsi complété. Elle devient un axe central pour structurer les politiques agricoles.

L'avis de notre assemblée se fonde sur des éléments extraits de ses travaux récents, notamment de l'avis rendu sur le futur Pacte agricole¹, à la suite de la saisine gouvernementale qui lui avait été adressée en amont du processus de préparation du présent projet de loi.

B. Analyse de l'article 1^{er}

1. La souveraineté alimentaire (ajout de l'article L. 1 A dans le Code rural et de la pêche maritime)

S'agissant de la souveraineté alimentaire, le CESE souhaite rappeler la définition qui en est retenue au niveau international et sa distinction avec le concept de sécurité alimentaire. Cette dernière a été définie lors du Sommet Mondial de l'Alimentation de Rome en 1996, « *la sécurité alimentaire existe lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment, la possibilité physique, sociale et économique de se*

procurer une nourriture suffisante, saine et nutritive leur permettant de satisfaire leurs besoins et préférences alimentaires pour mener une vie saine et active ». Ses 4 piliers sont par conséquents : la disponibilité, l'accès, l'utilisation et la stabilité.

¹ Les recommandations du CESE pour un Contrat ambitieux entre l'agriculture et la société française, juin 2023

La souveraineté alimentaire est un concept plus politique portant principalement sur la production. Il a été développé par la Via Campesina² et porté au débat public également au Sommet de Rome. Il présente une alternative aux politiques néo-libérales. La déclaration finale de ce forum d'ONG a été présentée par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture cette même année. Depuis, ce concept est devenu un thème majeur du débat agricole international, y compris dans les instances des Nations Unies. Il s'agit du droit international pour les populations et les États de mettre en place les politiques agricoles et alimentaires les mieux adaptées en veillant à ce qu'elles n'aient pas un effet négatif sur les populations d'autres pays. Cette approche met l'accent sur les conditions sociales et environnementales de production des aliments, en opposition avec une certaine forme de mondialisation et avec l'organisation des marchés mise en œuvre par l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Elle prône aussi un accès plus équitable à la terre pour les paysans pauvres.

Elle garantit, par le biais de choix d'alimentation mais aussi de politiques agricoles ou commerciales, l'accès à une alimentation saine et durable. Il s'agit d'un concept global où social, économie, politique et environnement sont étroitement mêlés, ce qui suppose une capacité d'accès aux ressources (foncier, eau, semences...) nécessaires pour répondre aux besoins des populations. D'après Olivier de Schutter, ex-rapporteur spécial pour le droit à l'alimentation de l'Organisation des Nations unies, un consensus existe à présent « sur le

fait qu'il faut aider chaque pays à se nourrir lui-même, et que la question de l'alimentation ne pourra pas être résolue par la concentration de la production dans les régions les plus efficientes, l'aide et le commerce international. »

En 2023³, FranceAgriMer a élaboré une définition de la souveraineté alimentaire plus développée que celle qui est proposée. Le CESE la partage et considère que le PLOSA doit être complété dans ce sens : « *la capacité d'autodétermination d'un État sur les systèmes alimentaires qui se déploient sur son territoire. Cette capacité s'entend à la fois comme capacité à définir les systèmes souhaitables (conditions de production, normes alimentaires, représentations partagées, règles de l'échange) et capacité à traduire ce souhaitable en réel, c'est-à-dire à faire appliquer ou faire évoluer ces systèmes alimentaires dans la direction attendue par les citoyens, par temps de paix autant qu'en période de crise. [...] Dans cette acceptation, la souveraineté alimentaire ne peut être réellement isolée d'autres souverainetés : politique, énergétique, industrielle et économique, etc. Et comme toute souveraineté, elle n'est pas synonyme d'autarcie ou d'autosuffisance alimentaire. Elle n'est pas synonyme d'indépendance radicale, notamment vis-à-vis des autres pays pour l'approvisionnement des populations nationales mais vise plutôt à appréhender les conditions dans lesquelles ces dépendances internationales sont consenties (ou subies), contrôlées et, le cas échéant, peuvent être révisées voire supprimées (et à quels coûts, y compris en termes de réciprocité). Penser la souveraineté alimentaire,*

² « La Voie paysanne » est un mouvement international qui coordonne des organisations de petits et moyens paysans, il milite depuis 1993 pour le droit à la « souveraineté alimentaire ».

³ Souveraineté alimentaire : un éclairage par les indicateurs de bilan, février 2023

ce n'est pas nécessairement tendre à l'indépendance absolue mais s'assurer d'une maîtrise considérée comme suffisante des dépendances externes, jugées pertinentes, nécessaires ou indispensables. »

De plus, dans un avis récent consacré à l'autonomie stratégique⁴, le CESE a fait reposer celle-ci sur trois objectifs en totale cohérence avec la définition proposée par FranceAgriMer :

- instaurer ce qu'on peut appeler une Europe forte ou Europe de la puissance ;
- mettre en œuvre une interdépendance choisie et non subie ;
- faire de l'autonomie un levier pour assurer les transitions environnementale et énergétique tout en renforçant notre modèle social.

Il s'agit donc d'assurer la souveraineté alimentaire tout en préservant les ressources naturelles et la diversité du vivant sur lesquelles en retour s'appuie la production.

La pérennité de notre souveraineté alimentaire ainsi que la réussite des indispensables et urgentes transitions écologique et climatique, constituent les défis majeurs auxquels sont confrontées notre agriculture et les filières qui s'y rattachent. De plus, il convient de bien prendre en compte les dimensions économique (viabilité des exploitations et des entreprises des filières) et sociale, conditions de vie, d'emploi et de rémunération de l'ensemble des travailleurs, y compris les salariés, du secteur. C'est ce que le CESE a souligné dans son avis sur le Pacte agricole : « *L'agriculture française est aujourd'hui confrontée à de multiples*

défis de natures très différentes : climatiques et environnementaux, économiques, alimentaires, sociaux ainsi que démographiques. En effet, elle doit simultanément s'adapter au changement climatique et lutter contre celui-ci, préserver la biodiversité, en réussissant la transition agroécologique, et renforcer la sécurité et la souveraineté alimentaires de notre pays. Elle doit aussi améliorer son attractivité afin d'assurer le renouvellement des actifs, agricultrices, agriculteurs et salariés, en pérennisant des emplois en qualité et en quantité suffisantes. La performance économique des filières doit permettre un juste retour à l'ensemble des acteurs et répondre aux besoins des consommatrices et des consommateurs. »

L'article 1 affirme que « *l'agriculture, la pêche, l'aquaculture et l'alimentation sont d'intérêt général majeur en tant qu'elles garantissent la souveraineté alimentaire, qui contribue à la défense des intérêts fondamentaux de la Nation* ». Cette reconnaissance de l'importance de l'alimentation et des trois secteurs d'activité qui la produisent est partagée par le CESE qui considère cependant que la définition de la souveraineté alimentaire qui est intégrée dans le projet de loi devrait être complétée en reprenant des éléments de celle qui est retenue au niveau international. Toutefois, il s'interroge quant aux conditions d'application de la formule « *intérêt général majeur* », dans le champ de l'intérêt fondamental de la Nation. Elle mérite d'être explicitée afin d'en anticiper les conséquences.

De plus, il serait souhaitable que la référence à l'intérêt fondamental de la Nation insérée dans la future loi soit la même que ce qui figure dans l'étude

⁴ Ambition et leviers pour une autonomie stratégique de l'Union Européenne dans le domaine économique, septembre 2022

d'impact.

L'application de ces notions devrait appeler un suivi et une évaluation *ex-post* de la loi.

Par ailleurs, notre assemblée note que la souveraineté alimentaire est placée au niveau national. L'article 1 n'évoque l'Europe que sous l'angle de la « capacité [de la France] à assurer son approvisionnement alimentaire dans le cadre du marché intérieur de l'Union européenne. » Or, notamment parce que les politiques de l'agriculture (PAC) et de la pêche (POP), sont européennes, il apparaît délicat de ne pas aborder cette dimension. Pour notre assemblée, les deux échelons sont nécessairement liés. La souveraineté alimentaire de la France doit s'intégrer dans celle de l'UE et réciproquement.

De plus, cela renforce la nécessité s'agissant de la souveraineté agricole, nouveau concept introduit par le projet de loi, d'une harmonisation effective au niveau européen des normes et règles, en particulier fiscales et sociales, qui concernent les activités de production de l'alimentation. En effet, c'est une condition *sine qua non* pour mettre fin aux distorsions de concurrence internes qui mettent en cause l'unité européenne et donc sa souveraineté alimentaire et celle de la France.

Par ailleurs, le CESE a bien noté que la production de biomasse par l'agriculture est destinée à la souveraineté alimentaire mais aussi la décarbonation de l'économie. A cet égard, il souhaite que soit clairement soulignée la priorité à accorder à la production d'alimentation par rapport à celle d'énergie.

Enfin, la dimension territoriale mériterait d'être évoquée dans la mesure où l'existence de filières locales de la production à la distribution, constitue un élément très important pour la souveraineté alimentaire et le maintien

d'un nombre significatif de fermes sur l'ensemble du territoire. A cet égard, le CESE a toujours souligné l'importance de la prise en compte des initiatives et des démarches qui se développent au niveau territorial quels qu'en soient les porteurs. C'est en effet au plus près du terrain que sont mises en œuvre les politiques agricoles et alimentaires et où se rencontrent, ou devraient se rencontrer, tous les acteurs concernés : professionnels, pouvoirs publics de l'Etat et des collectivités territoriales, sans oublier les consommateurs. C'est donc celui qui apparaît le plus pertinent pour mener des actions concrètes afin à la fois d'améliorer l'adéquation entre les ressources alimentaires et les besoins de la population ainsi que de retisser des liens plus étroits entre celle-ci et l'agriculture locale.

2. Politique d'installation et de transmission (modification du IV de l'article 1 du Code rural et de la pêche maritime)

La seconde partie de l'article 1 porte sur la politique d'installation et de transmission en agriculture et articulant plus étroitement celle-ci avec la souveraineté alimentaire

Pour le CESE, il est effectivement essentiel de continuer à interroger l'efficacité de l'ensemble des outils disponibles, en particulier au regard de deux défis intrinsèquement liés qu'il faut absolument relever pour préserver notre souveraineté alimentaire : d'une part, le changement climatique et la préservation de la biodiversité et, d'autre part, le renouvellement des générations. Cela nécessite que les agricultrices et agriculteurs de demain soient mieux orientés, formés et accompagnés dans leur installation, projet par projet, filière par filière, territoire par territoire. De plus, pour renouveler ses actifs, l'agriculture doit s'ouvrir largement à de nouvelles populations qui connaissent mal ces métiers. La transmission patrimoniale fait donc partie des enjeux car on constate les limites du modèle actuel qui favorise la concentration des exploitations puisque plus de 20% d'entre elles ont disparu entre 2010 et 2020⁵ en passant de 490 000 à 390 000 environ. Il convient d'aller vers une diversité de types d'exploitations adaptées au contexte local, avec des formes juridiques variées pour conserver la capacité productive nécessaire en permettant des parcours professionnels différents dans le modèle mais aussi la durée.

A la lumière de la vision partielle qu'il a à ce stade du projet de loi, le CESE en partage globalement les objectifs qui

rejoignent ceux qu'il a lui-même identifiés dans la plupart de ses avis récents comme en témoignent les éléments repris ci-après. Pour autant, les voies pour les atteindre, en termes de moyens, d'outils et de temporalité, restent à préciser. Celles-ci devront accompagner un récit et une trajectoire nouvelle nécessaire à l'adaptation du monde agricole face aux enjeux de durabilité, de résilience et de souveraineté alimentaire.

La question du renouvellement des actifs en agriculture est centrale pour garantir l'avenir de notre agriculture et de notre souveraineté alimentaire. C'est pourquoi le CESE avait choisi de produire en 2020 un avis⁶ portant sur toutes les thématiques qui s'y rattachent. Près de 4 ans plus tard, les constats, les analyses et les préconisations demeurent globalement d'actualité.

En effet, on constate que les politiques d'installation mises en œuvre et les dispositifs dédiés ne sont plus adaptés aux nouveaux enjeux de transition et de souveraineté alimentaire, par exemple le développement des systèmes alimentaires de proximité. D'autre part, le coût de l'installation peut être trop important ou ne correspond pas toujours aux projets des repreneurs.

Ces éléments ont donc été repris de manière synthétisée, dans l'avis de 2023 sur le Pacte agricole. Dans ce cadre, un accent particulier avait été mis sur l'accueil, l'orientation et l'accompagnement de celles et ceux qui souhaitent ou envisagent une vie professionnelle en agriculture en tant que responsables d'exploitation ou salariés. Le CESE relève

5 Source Agreste ministère de l'Agriculture

6 Entre transmettre et s'installer, l'avenir de l'agriculture !, juin 2020

que la situation de ces derniers, pourtant de plus en plus nombreux, ne semble pas abordée dans la loi. Il en est de même s'agissant de la féminisation de ces métiers qui revêt une acuité particulière.

Le défi démographique en agriculture est considéré comme majeur depuis plusieurs décennies. Avant que la formule « métier en tension » ait commencé à être utilisée, la diminution drastique du nombre de fermes et de chefs d'exploitation, déjà mentionnée dans cet avis, a été perçue comme une menace. Bien que l'agrandissement des exploitations ait été encouragé pendant une période, cette dynamique a rapidement montré ses limites, en particulier s'agissant de la désertification des campagnes qui provoque un sentiment d'isolement chez de nombreux agriculteurs et agricultrices.

De plus, la taille actuelle des exploitations et la capitalisation, en termes d'équipements et de foncier qui en découle, rend de plus en plus difficile la transmission des exploitations hors du cadre familial. Le profil des futurs installés étant très divers, ces derniers préfèrent fréquemment développer leur propre projet, ce qui n'est pas toujours aisément lorsque des investissements conséquents sont déjà réalisés. Or, on constate que le modèle traditionnel qui a traversé des générations, c'est-à-dire la reprise de la ferme familiale par un ou plusieurs enfants lors de la retraite des parents, fonctionne de moins en moins. Selon les chambres d'agriculture, les candidats à l'installation non issus du monde agricole (NIMA) sont désormais largement majoritaires (près de 60%), malgré les difficultés rencontrées par certains d'entre eux pour l'accès au foncier. Il convient de noter que des

aspirations extraprofessionnelles sont devenues de plus en plus fortes chez celles et ceux qui souhaitent s'installer en agriculture. « *Elles visent notamment à mieux articuler l'exercice de leur futur métier et leur vie personnelle. Certains privilégient la présence de services en zones rurales (écoles, garde d'enfants, services sociaux, culturels...) ainsi que les possibilités d'emploi pour leur conjoint.*⁷ »

Le nombre annuel d'installations qui était remonté à environ 15 000 en 2015 a recommencé à baisser depuis, pour se situer à 12 500 en 2020.

Or, dans le même temps, celui des cessations d'activité va continuer à progresser compte tenu d'une pyramide des âges très déséquilibrée. En effet, selon l'INSEE, « en 2019, 55 % des agriculteurs avaient plus de 50 ans soit 24 points de plus que pour l'ensemble des personnes en emploi (31 %). En particulier, 13 % des agriculteurs avaient 60 ans ou plus, contre 3 % des personnes en emploi. Les agriculteurs constituent ainsi, et de loin, le groupe socioprofessionnel comportant proportionnellement le plus de seniors en activité. À l'inverse, seuls 1 % des agriculteurs ont moins de 25 ans, contre 8 % pour l'ensemble des personnes en emploi⁸ .

L'avis du CESE déjà cité, consacré à la transmission, a souligné que « *la spécialisation des productions au niveau des fermes ou des territoires, peut également constituer un handicap car elle est à rebours de projets fondés sur la diversification des productions et des circuits alternatifs de transformation et de commercialisation. On constate des difficultés structurelles croissantes liées à une inadéquation entre les demandes et*

7 Extrait de l'avis du CESE *Entre transmettre et s'installer, l'avenir de l'agriculture !*, juin 2020

8 Source INSEE « Les agriculteurs : de moins en moins nombreux et de plus en plus d'hommes » Olivier Chardon, Yves Jauneau, Joëlle Vidalenc, octobre 2020

les offres de fermes disponibles. »

La féminisation des emplois du secteur agricole mérite une attention particulière, tant en termes d'accessibilité que de conditions d'activité. En effet, cette féminisation revêt un intérêt pour le renouvellement des actifs et l'attractivité des métiers ; elle constitue une chance pour le monde agricole.

En 2019, toujours selon l'INSEE, 73 % des agriculteurs exploitants étaient des hommes, contre 52 % de l'ensemble des personnes en emploi. Les femmes qui sont agricultrices dans leur emploi principal ont plus souvent que les hommes le statut d'aide familial (12 % contre 2 %). Il convient de souligner que la situation ne s'est pas améliorée sur ce point puisqu'en 1982, 61 % des agriculteurs étaient des hommes, soit une proportion comparable à celle observée sur l'ensemble des personnes en emploi. Depuis, la part des hommes au sein des agriculteurs n'a cessé d'augmenter, alors que l'ensemble des emplois s'est féminisé. Le recul de la part des femmes au sein des personnes ayant un emploi principal d'agriculteur s'explique en premier lieu par le fait qu'il y a de moins en moins de conjointes d'agriculteurs qui sont elles aussi agricultrices. Ainsi, en 1982, près de 60 % des hommes agriculteurs avaient une conjointe agricultrice ; cette proportion est de 19 % en 2019⁹. Dans un avis récent consacré aux inégalités de genre, le CESE relevait que les femmes sont encore souvent des « assistantes » ou des « aides familiales »

qui viennent pallier les besoins de leurs maris chefs d'exploitation : 132 000 femmes d'exploitants n'ont toujours aucun statut¹⁰. Le même avis pointait également que les femmes, pourtant globalement plus diplômées que les hommes dans les niveaux supérieurs du monde agricole¹¹, ont des conditions d'emploi plus précaires. En plus d'être majoritaires parmi les contrats courts, les femmes sont proportionnellement deux fois plus nombreuses que les hommes à être à temps partiel. Enfin, sur un plan plus qualitatif, notre assemblée précisait que les agricultrices sont particulièrement présentes dans l'agriculture durable, biologique et en circuits court : elles assurent un tiers de la production biologique¹² : 6,9 % d'exploitations « féminines » sont certifiées bio, contre 5,3 % pour les hommes¹³.

La question du salariat en agriculture mérite également d'être abordée. Selon les données issues du dernier Recensement agricole, entre 2010 et 2020, la diminution du nombre global d'emplois en agriculture (- 16,5 %) a été largement inférieure à celle des chefs d'exploitations (- 27,5 %) du fait d'une augmentation du recours à une main-d'œuvre salariée, en particulier de l'emploi permanent salarié non familial (+ 8,2 % en ETP). Cette hausse du salariat a accompagné le développement des exploitations sous forme sociétaire (EARL, GAEC, ...) en agriculture. Ces entreprises, qui ont crû de 9,2 % en 10 ans, emploient relativement plus de salariés que les

⁹ Ibid

¹⁰ Inégalités de genre, crise climatique et transition écologique, Avis et rapport du Conseil économique, social et environnemental, mars 2023

¹¹ Rapport de la délégation aux droits des femmes du Sénat Femmes et agriculture : pour l'égalité dans les territoires, 2017

¹² GATET Antoine et NIAKATE Aminata, Ibid.

¹³ Centre d'études et de prospectives, Les femmes dans le monde agricole, analyse n°38, mars 2012

autres. Ainsi, en 2020, 68 % du volume de travail agricole (448 100 ETP)¹⁴ est mobilisé dans des types exploitations qui sont sous forme sociétaire.

Au-delà de ces données chiffrées, il existe de forts problèmes de recrutement de salariés dans le secteur agricole, comme cela a été patent durant la crise du Covid. Ils concernent tout d'abord le travail saisonnier qui est indispensable dans des filières sensibles (arboriculture, viticulture, maraîchage...). Ils touchent aussi d'autres types d'emplois comme ceux des services de remplacement destinés à permettre aux chefs d'exploitation de s'absenter (vacances, formation, congés maternité et paternité, maladie...) en particulier dans les élevages laitiers où les contraintes en termes de présence sont très fortes. Dans les grandes tendances de l'évolution des actifs en agriculture, entre 2003 et 2016, encore confirmées à ce jour, il faut noter en tendance lourde l'externalisation du travail. La baisse en nombre de personnes employées sur les exploitations est de -22% d'exploitants agricoles, -71% de main d'œuvre familiale, -19% des CDI, -19% des CDD contrats saisonniers à contrario de l'externalisation du travail pour laquelle une tendance lourde porte leur hausse d'effectif à + 23% des entrepreneurs agricoles, + 75% de salariat d'entreprises agricoles, + 11% d'intérim et + 187% de salariés de groupements d'employeurs. L'ensemble des salariés en contrat précaire dans les exploitations ; les apprentis en sont le cadre limite du fait de leur situation particulière, et tous les salariés en contrat à durée déterminée dans les entreprises extérieures aux exploitations (entreprises de travaux agricoles) représentent à peu près 750 000 personnes, soit près du double du nombre d'exploitants. C'est une

main d'œuvre particulièrement importante en termes de volume et si l'on ajoute les contrats à durée indéterminée des exploitations, la main d'œuvre salariée représente quasiment 40% des heures de travail sur les exploitations. Si l'on ajoute les CDI des exploitations, la main-d'œuvre salariée représente quasiment 40 % des heures de travail sur les exploitations.

S'agissant des travailleurs de nationalité étrangère, qu'ils soient résidents en France ou pas, leur nombre augmente mais dans une proportion minime. Ils représentaient 21 % des travailleurs en CDD en 2016. Autrement dit, la majorité des personnes qui continuent d'assurer des contrats CDD en France sont des nationaux.

Malgré une très grande diversité de durées de contrat, il y a une homogénéité des salaires, qui sont très faibles dans le secteur agricole pour ces contrats CDD : plus de 50 % des contrats sont à moins d'1 € au-dessus du SMIC horaire (primes, heures supplémentaires, congés payés et non pris inclus). Il est intéressant de noter que parallèlement, les CDI ont aussi des salaires assez faibles mais avec une plus grande hétérogénéité : 25 % des CDI sont à moins d'1 € au-dessus du SMIC horaire et 25 % à plus de 3,5 € au-dessus du SMIC horaire.

La problématique du vieillissement de la main-d'œuvre concerne également les salariés avec notamment la diminution du nombre de jeunes de moins de 25 ans qui sont en contrat CDD dans l'agriculture et l'augmentation de celui de travailleurs plus âgés (triplement du nombre d'hommes sexagénaires en CDD). Ce sont souvent des retraités modestes en zone rurale qui veulent compléter une faible pension de retraite.

¹⁴ Agreste Primeur Recensement agricole 2020, main-d'œuvre et externalisation des travaux, juillet 2022

Par ailleurs, le CESE note que dans le texte qui lui est soumis la formation des actifs de l'agriculture n'est plus évoquée dans les 6 alinéas alors qu'elle l'était dans la version précédente. Pourtant, ces métiers font appel à des compétences multiples et en évolution de plus en plus rapide : agronomie, technologies, gestion, logistique, négociation commerciale, sciences du vivant, changement climatique, préservation de la nature, management et prévention des risques pour les chefs d'exploitation employant des salariés... La possibilité pour celles et ceux qui les exercent, y compris en tant que salariés, de pouvoir acquérir les compétences requises en début de carrière puis de les actualiser, de les renforcer, voire d'en acquérir dans de nouveaux domaines, revêt donc une importance indiscutable pour la viabilité économique des exploitations. On constate cependant que certains cursus de formation initiale, en particulier dans les filières courtes, prennent insuffisamment en compte les évolutions en cours en agriculture s'agissant par exemple de la transition agroécologique, du changement climatique ou des technologies numériques.

De plus, seule une minorité d'agriculteurs bénéficie d'au moins une formation continue chaque année : 18,8% en 2021¹⁵. Les raisons permettant d'expliquer cette situation sont diversifiées : âge, manque d'information mais surtout contraintes professionnelles en particulier dans les élevages.

Dans son avis relatif au Pacte agricole, le CESE préconise de **valoriser des filières de formation vers des métiers attractifs et d'avenir** :

- **Renforcer les relations entre les formations assurées dans les lycées agricoles et les acteurs des projets liés à l'alimentation, la biodiversité et l'environnement, en y intégrant les aspects liés à la transition écologique. A ce titre, l'intégration des lycées agricoles dans les PAT est une piste à privilégier**
- **Faciliter l'accès aux formations continues tout au long de la vie pour les chefs d'exploitation et les salariés grâce à la mobilisation de tous les acteurs concernés (ANEFA¹⁶, APECITA¹⁷, VIVEA¹⁸, OCPIAT¹⁹, CNPE-FP²⁰, CPRE²¹, Pôle emploi/France Travail) notamment en permettant de mobiliser le crédit d'impôt-remplement pour la formation des exploitants et des salariés agricoles**
- **Améliorer et diversifier les dispositifs de formation dédiés notamment aux questions de transition, de management**

15 Source : les chiffres clés 2022 VIVEA

16 Association Nationale paritaire pour l'Emploi et la Formation en Agriculture

17 Association paritaire au service de l'ensemble de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de l'Environnement.

18 Fonds d'assurance formation (FAF) des actifs non-salariés agricoles

19 Opérateur de Compétences (OPCO) pour la Coopération agricole, l'Agriculture, la Pêche, l'Industrie Agroalimentaire et les Territoires

20 Commission Paritaire Nationale de l'Emploi et de la Formation Professionnelle

21 Commissions paritaires régionales et de l'emploi, instances du dialogue social interbranche agricole formation et emploi

**et de prévention des risques,
organisation et conditions de travail...,
pour intégrer ces dimensions dans les
certifications d'État et CQP²².**

1. Alinéas 1 et 2

Les deux premiers alinéas de la loi visent à faire connaître le métier d'exploitant agricole et à susciter des vocations, en particulier chez les jeunes pour leur faire connaître les métiers de l'agriculture et les inciter à s'engager dans cette voie face à la fois aux méconnaissances constatées en la matière et à l'insuffisance actuelle du nombre d'installations. C'est effectivement pour le CESE, une thématique sur laquelle des progrès doivent être réalisés. Il s'interroge quant aux moyens qui seront dédiés à une large sensibilisation de toute la population aux métiers de l'agriculture. De plus, il constate en le regrettant qu'aucune mention n'est faite des salariés qui représentent aujourd'hui plus de la moitié des actifs en agriculture. Sans eux, il ne peut y avoir de souveraineté alimentaire

Selon un sondage réalisé en 2020²³, 9 français sur 10 ont une bonne opinion des agriculteurs et sont de plus en plus préoccupés par la qualité de leurs aliments. Cependant, cette perception est moins bonne pour les nouvelles générations, du fait d'un manque de liens de proximité résultant du développement du mode de vie urbain et du déclin de la population agricole. En effet, nous constatons que l'évolution de l'organisation globale de l'accès à l'alimentation et la hausse de la population en milieu urbain ont eu pour effet de distendre le lien entre acte de production et celui de la consommation entraînant une méconnaissance, voire

une incompréhension des attentes réciproques des différents acteurs.

Les métiers de la production alimentaire sont aussi largement méconnus d'une part importante de la population, urbaine ou rurale.

C'est un sujet sur lequel le CESE s'est déjà exprimé à différentes reprises. Dans son avis sur le Pacte agricole, notre assemblée appelait à ce que ce Pacte qu'il convient de construire collectivement, constitue le fondement d'un véritable « récit » pour partager à la fois les orientations et les objectifs assignés à l'agriculture, ainsi que le chemin à parcourir ensemble pour les atteindre.

L'école a bien entendu un rôle significatif à jouer pour sensibiliser les jeunes générations aux enjeux de l'agriculture et à l'intérêt de ses métiers. Cependant d'autres moyens doivent être utilisés comme l'a préconisé le CESE dans son avis.

En effet, on constate globalement un manque d'attractivité de l'ensemble des métiers, y compris salariés, du secteur agricole. Pour le CESE, outre des problèmes indéniables de conditions de vie et d'emploi, cela découle pour une part non négligeable d'un déficit d'image. En effet, la publicité véhicule trop souvent des stéréotypes concernant l'agriculture avec une image caricaturale, parfois idéalisée, obsolète ou dévalorisée. La réalité des métiers, leur caractère innovant, les responsabilités qu'ils exigent et surtout les valeurs dont ils sont porteurs : nourrir la population, préserver l'environnement, dynamiser les campagnes, être en contact avec la terre..., sont encore trop souvent méconnues. Pourtant, ces emplois devraient correspondre aux aspirations de jeunes ou des personnes en quête de

²² Certificats de qualification professionnelle

²³ Odoxa Dentsu Consulting réalisé pour France info et le Figaro, les 19 et 20 février 2020

reconversion, de plus en plus nombreux à chercher à donner du sens à leur travail et à renouer des liens avec la nature.

Il s'agit par ailleurs d'aller faire découvrir ces métiers à toute la population, y compris et surtout celles et ceux qui en sont très éloignés.

Dans son avis relatif au Pacte agricole, le CESE préconise de **développer des actions de communication sur les métiers de l'agriculture et ceux de l'ensemble de la filière, ainsi que sur les valeurs et les missions qui doivent s'y rattacher (nourrir la population, contribuer à la lutte contre le changement climatique, entretenir les paysages, préserver la biodiversité...) en utilisant des messages et des modalités adaptées aux différents publics et ne véhiculant pas des stéréotypes de genre.**

2. Alinéas 3, 4 et 5

La problématique de l'installation et donc de la reprise des exploitations est très complexe. Elle fait l'objet de nombreux dispositifs destinés à aider et à accompagner les candidats tout au long de leur parcours : définition de leur projet, identification de fermes disponibles ou susceptibles de le devenir, possibilité de réaliser des essais, soutiens financiers sous réserve de remplir un certain nombre de conditions et de constituer un dossier très complet...

Elle fait intervenir différents acteurs tant institutionnels qu'associatifs : chambres d'agriculture, SAFER, services de l'Etat, Régions, CIVAM, ADEAR²⁴, Pôle InPact²⁵, Reneta²⁶...

Pour préparer son avis consacré à la transmission et à l'installation, le CESE avait organisé une journée d'échanges

avec des personnes directement concernées (candidats à l'installation, récents repreneurs d'une ferme, agricultrices et agriculteurs venant de céder leur ferme ou cherchant à la faire...). Le partage de leurs expériences respectives avait permis de tirer quelques grands enseignements et notamment de mettre en évidence l'importance de la transmission :

- ➔ *Les relations entre cédants et repreneurs potentiels d'une exploitation sont très importantes et mériteraient d'être mieux prises en compte, concernant par exemple la question du logement ou de l'orientation technique de la ferme ;*
- ➔ *Les futurs cédants doivent être identifiés le plus en amont possible et doivent être incités à privilégier la transmission plutôt que le départ de leurs terres à l'agrandissement ou que la spéculation foncière ;*
- ➔ *Les parcours aidés à l'installation, qualifiés par certains de « parcours du combattant », sont trop complexes (multiplicité des intervenants, dossier à constituer) ce qui conduit des candidats à y renoncer, en préférant se lancer sans appui ni soutien financier ;*
- ➔ *La valeur croissante des exploitations et les aspects fonciers constituent souvent des obstacles rédhibitoires à la transmission, auxquels ils faut apporter des solutions.*

La transmission constitue par conséquent la problématique centrale sur laquelle il convient de mettre l'accent pour stopper l'hémorragie actuelle en matière de disparition de fermes. La préconisation du CESE propose des pistes, au demeurant

24 Associations pour le développement de l'emploi agricole et rural

25 Initiatives pour une agriculture citoyenne et territoriale.

26 Réseau National des Espaces-Test Agricoles

déjà explorées mais qui méritent d'être approfondies, dans cet objectif. A cet égard, la Cour des Comptes a réalisé en 2023 un travail sur ce sujet à la demande du Sénat²⁷. Elle y souligne notamment la nécessité de disposer d'outils efficaces pour identifier le plus tôt possible les futurs cédants et ensuite de les accompagner pour faciliter la mise en relation avec des repreneurs potentiels afin de favoriser les transmissions.

Dans son avis relatif au Pacte agricole, le CESE préconise de **favoriser les transmissions en facilitant la mise en relation des futurs cédants avec une plus grande diversité de profils de porteurs de projets :**

- **Identifier le plus tôt possible les cédants (chambres d'agriculture et collectivités territoriales) et les accompagner bien avant la phase de cessation d'activité elle-même.**
- **Rendre plus incitatives les mesures financières destinées aux futurs cédants en faveur de la transmission (fiscalité, retraite progressive...) et étudier leur mise en œuvre réelle pour permettre de les adapter à la diversité des statuts, en encourageant la diversité des projets plutôt que le seul prisme de l'agrandissement ou de l'exploitation des terres en prestation.**
- **Distinguer la cession du patrimoine de celle de l'outil productif :**
 - ➔ **en soutenant les solutions collectives s'agissant du foncier (portage par les SAFER, Terre de Liens, GFA...), des équipements (CUMA...), de la main d'œuvre (groupements d'employeurs, services de remplacement départementaux à taille humaine,**

emplois de qualité...) et des outils de première transformation.

➔ **en améliorant certains statuts juridiques (SCAEC, SCIC...) notamment pour qu'ils puissent bénéficier des aides PAC et permettre d'intégrer les salariés agricoles à la gouvernance des structures.**

• **Proposer des solutions en matière de logement aux repreneurs et aux cédants.**

Dans son avis relatif à l'installation et à la transmission, le CESE a préconisé « **d'amplifier l'action de soutien des collectivités territoriales aux porteurs de projet :**

- ➔ **repérage des terres qui se libèrent, mobilisation des « biens communaux », portage du foncier, directement ou via l'implication d'acteurs coopératifs et associatifs ;**
- ➔ **animation (accompagnement, mise en lien...) et soutien, y compris financier, aux diverses structures œuvrant pour favoriser la transmission et l'installation.**

Dans celui portant sur la politique foncière²⁸, notre assemblée a appelé à « **développer des structures de portage foncier, soit en portage temporaire soit en portage sur le long terme, en s'appuyant sur :**

- ➔ **des investisseurs publics, notamment des collectivités territoriales, et institutionnels ;**
- ➔ **des structures privées de portage foncier, non spéculatives et à but non lucratif, gérées de manière démocratique et participative, dotées d'une gouvernance participative**

²⁷ *La politique d'installation des nouveaux agriculteurs et de transmission des exploitations agricoles*, avril 2023

²⁸ *Du sol au foncier, des fonctions aux usages, quelle politique foncière ?* janvier 2023

et inclusive intégrant des paysans usagers et des acteurs du territoire, favorisant la transmission et la transition agroécologique ; accorder des avantages fiscaux aux citoyens qui investissent dans ces structures.

Parallèlement à la facilitation des relations entre cédants et repreneurs, il s'agit d'améliorer l'accompagnement de ces derniers. Leur accueil et l'accompagnement qui suit jouent un rôle déterminant quant à la réussite de leur parcours d'installation.

Dans cet objectif ont été créés les Points accueil installation (PAI). Ils sont destinés à accueillir, informer, orienter et accompagner les porteurs de projet d'installation qu'ils soient demandeurs ou non des aides publiques dédiées. Ils relèvent sur les plans administratif et logistique le plus souvent des chambres d'agriculture. Cependant, parfois, ce sont les Jeunes Agriculteurs²⁹ (syndicat JA) ou des consortiums de plusieurs organisations qui le coordonnent. Existant depuis plus de 20 ans, ces PAI n'ont pas suffisamment contribué à relever le défi du renouvellement des générations.

Depuis le 1^{er} janvier 2023, les PAI ont vocation à être transformés en Points Accueil Installation Transmission (PAIT) pour devenir la porte d'entrée unique de l'ensemble des dispositifs installation et transmission en facilitant les échanges entre ces deux catégories. Leurs missions seraient ainsi élargies en particulier aux aspects de formation. De plus, ils devraient veiller à associer les nombreux acteurs de l'installation pour favoriser la synergie des compétences et optimiser l'utilisation des fonds publics.

Il ne peut y avoir un seul chemin pour accéder à une agriculture plurielle, la

diversité est la clé de la souveraineté alimentaire.

Dans son avis relatif au Pacte agricole, le CESE préconise de **créer un véritable guichet unique installation/transmission en généralisant les PAIT (Points accueil installation transmission) et en y intégrant la dimension « formation ».** **Ils doivent associer tous les acteurs concernés qu'ils soient institutionnels (chambres d'agriculture, services de l'Etat...) ou associatifs (JA, Inpact, Fadear...) et être ouverts à d'autres partenaires (France Travail) afin d'élargir la pluralité des profils de futurs installés.** **Un suivi du fonctionnement de ce guichet unique devra être assuré.**

3. Alinéa 6

Cet alinéa propose de « *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* ». Notre assemblée soutient cette disposition. Dans son avis sur l'élevage³⁰, le CESE a lui-même préconisé un dispositif allant dans ce sens, qui peut facilement être transposé aux autres filières. Il y utilise cependant le terme de « durabilité » plutôt que de « viabilité ».

La durabilité d'une exploitation, quelle que soit la filière considérée, repose sur un grand nombre d'éléments en étroite interaction entre eux. Certains sont concrets : bâtiments (récents ou anciens), terres (en propriété ou louées), matériels (achetés ou en utilisation collective via une CUMA), cheptel, types de production (spécialisée ou diversifiée, sous SIQO), modes de commercialisation (coopérative, vente directe avec ou

29 Jeunes Agriculteurs est un syndicat agricole pour des agriculteurs âgés de moins de 38 ans

30 Relever les défis de l'élevage français pour assurer sa pérennité, janvier 2024

non transformation...). D'autres sont immatériels : compétences du ou des responsables de l'exploitation et, s'il y en a, des salariés, organisation du travail... Leurs caractéristiques et leur combinaison déterminent la performance globale de la ferme en termes économiques, d'impacts environnementaux et climatiques et de conditions sociales pour les travailleurs (contraintes, conditions de travail, qualité de vie...).

Il s'agit là d'un système particulièrement complexe qui détermine le modèle choisi par l'agriculteur. De surcroît, celui-ci doit fonctionner dans un contexte très évolutif s'agissant des coûts de production (prix d'achat des intrants et de l'énergie) ; des prix de vente des productions souvent non maîtrisés par les agriculteurs, normes et réglementations à respecter, aides publiques susceptibles d'être perçues, changement et aléas climatiques...

Celles et ceux qui s'installent en reprenant une ferme existante ou dans le cadre d'une reprise ou d'une création, doivent pouvoir s'assurer que leur projet est viable, adapté ou adaptable à l'existant, et visant un haut niveau de durabilité environnementale et sociale. Il en est de même, pour celle ou celui qui, déjà en activité, souhaite effectuer des changements dans son exploitation ou est contraint de le faire compte tenu des difficultés rencontrées.

Il peut par exemple s'agir d'envisager une conversion au bio ou, plus largement, d'engager une transition vers un modèle plus vertueux sur le plan climatique et plus autonome donc économiquement plus robuste. Aujourd'hui, force est de constater que les transitions vers des modèles plus vertueux sont difficiles car elles sont soumises aux aléas des marchés. Cette situation conduit

par exemple de nombreux élevages, notamment en production laitière et porcine, à reconstruire leur maintien en agriculture biologique compte tenu de la faible valorisation de leur produit. Ces difficultés économiques freinent également les conversions en bio.

Ces choix, déterminants à plus ou moins long terme, devraient pouvoir s'appuyer sur un diagnostic global intégrant les différentes dimensions qui viennent d'être évoquées. Or, un tel outil, certes complexe à concevoir, n'existe pas véritablement. Des conseils peuvent bien être obtenus auprès de différentes sources mais ils sont parcellaires (agronomiques, comptables, techniques...) et ne répondent par conséquent que de manière imparfaite aux besoins des agriculteurs, particulièrement au moment de l'élaboration de leur projet, malgré l'existence des nombreux outils précités.

La construction d'un véritable tableau de bord intégrant l'ensemble des éléments participant à la viabilité du projet, avec pour chacun d'entre eux des outils d'analyse et d'évaluation, apporterait une aide précieuse. La réalisation d'un bilan carbone, d'une étude d'impact biodiversité et d'une autre, approfondie, sur la future consommation en eau, constituerait des éléments très pertinents.

Un tel dispositif global pourrait constituer une étape obligatoire du parcours d'installation en remplaçant l'actuelle technico-économique, au demeurant utile mais incomplète.

A noter que certains organismes et entités (ONVAR³¹ dont CIVAM et FADEAR, chambres d'agriculture notamment) réalisent déjà des outils de diagnostic. Il conviendrait qu'ils fassent l'objet d'une reconnaissance officielle par l'État afin que les porteurs de projet puissent utiliser

celui qui leur semble le mieux adapté à leur situation ou leur territoire.

Dans son avis relatif à l'élevage, le CESE préconise de **mettre au point et généraliser, en s'appuyant sur la recherche et l'enseignement agricole, une méthodologie pour établir un diagnostic scientifique et technique de la durabilité (économique, sociale et environnementale) d'une exploitation, visant à évaluer sa résilience dès l'installation, à conseiller d'éventuelles adaptations nécessaires et à favoriser le développement de nouveaux systèmes plus autonomes et vertueux, en tenant compte des spécificités de chaque situation.**

Annexes

1

Composition de la commission Territoires, agriculture et alimentation

Président

Henri BIÈS-PÉRÉ

Vices-Présidents

Cécile CLAVEIROLE
Jean-Louis JOSEPH

Agriculture

Henri BIÈS-PÉRÉ
Catherine LION
Florence SELLIER
Anne-Claire VIAL

Alternatives sociales et écologiques

Marie-Pierre CALMELS

Artisanat et professions libérales

Joël FOURNY
Jean-François GUIHARD

Associations

Marie-Amélie LE FUR

CFDT

Monique GRESSET-BOURGEOIS
Sébastien MARIANI
Franck TIVIERGE

CFE-CGC

Véronique BIARNAIX-ROCHE

CGT

Gilles FOURNEL
Anne GARRETA

CGT-FO

Alain ANDRÉ
Dominique DELAVEAU

Coopération

Christophe GRISON
Marie-Noëlle LIENEMANN

Entreprises

Bruno CAVAGNÉ
Didier GARDINAL
Olivier SALLERON

Environnement et nature

Cécile CLAVEIROLE
Cécile OSTRIA
Pauline RATTEZ

Familles

Dominique MARMIER

Non inscrits

Bernard BRETON
Jean-Louis JOSEPH
Alain POUGET

Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse

Agathe HAMEL

Outre-mer

Yannick CAMBRAY

2

Lettre de saisine



**Secrétariat général
du Gouvernement**

Paris, le 23 février 2024

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 70 de la Constitution, j'ai l'honneur de vous adresser, pour avis, le projet de loi d'orientation pour la souveraineté agricole et le renouvellement des générations en agriculture, dont l'article 1^{er} peut être regardé comme relevant de la catégorie des dispositions de programmation au sens des articles 34 et 70 de la Constitution.

Compte tenu de l'urgence qui résulte du calendrier prévu pour l'inscription de ce projet de loi à l'ordre du jour du conseil des ministres du 27 mars prochain, je vous serais reconnaissante de me faire parvenir l'avis du Conseil économique social et environnemental afin que le Conseil d'Etat puisse en tenir compte dans l'avis qu'il rendra, en Assemblée générale.

Nous vous ferons parvenir l'étude d'impact de cet article dans les prochains jours.

Je vous prie d'agrérer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

**Pour le Premier ministre
et par délégation,
La Secrétaire générale du Gouvernement**

Claire LANDAIS

*Monsieur Thierry BEAUDET
Président du Conseil économique,
social et environnemental
Palais d'Iéna*

Tél : 01 42 75 80 00
Hôtel de Matignon
57 rue de Varenne - 75700 PARIS

3

Article 1

REPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de l'agriculture et de
la souveraineté alimentaire

**Saisine rectificative au projet de loi
d'orientation pour la souveraineté agricole et le renouvellement
des générations en agriculture**

NOR : AGRS24046861/Rose-2

TITRE I^{er}

**DEFINIR NOS POLITIQUES EN FAVEUR DU RENOUVELLEMENT DES
GÉNÉRATIONS AU REGARD DE L'OBJECTIF DE SOUVERAINETÉ
ALIMENTAIRE DE LA FRANCE**

Article 1^{er}

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

1^o Avant l'article L. 1, il est créé un article L. 1 A ainsi rédigé :

« *Art. L. 1 A. – La souveraineté alimentaire de la France s'entend de sa capacité à assurer son approvisionnement alimentaire dans le cadre du marché intérieur de l'Union européenne et de ses engagements internationaux, aux fins de fournir à l'ensemble de la population une alimentation saine, sûre, diversifiée, nutritive, accessible à tous tout au long de l'année et issue d'aliments produits de manière durable, et de sa capacité à surmonter de façon résiliente les crises de toute nature susceptibles de porter atteinte à sa sécurité alimentaire. L'agriculture, la pêche, l'aquaculture et l'alimentation sont d'intérêt général majeur en tant qu'elles garantissent la souveraineté alimentaire, qui contribue à la défense des intérêts fondamentaux de la Nation.*

« La souveraineté agricole de la France s'entend de sa capacité à contribuer par une production durable de biomasse à la souveraineté alimentaire, telle que précédemment définie, et à la décarbonation de l'économie.

« Les politiques publiques, et notamment celles mentionnées aux articles L. 1 à L. 3, concourent à la protection de la souveraineté alimentaire et agricole en préservant et améliorant la résilience et le potentiel des facteurs de production agricole, aquacole, halieutique et alimentaire, notamment les écosystèmes, ressources naturelles et les services qu'ils rendent, sur l'ensemble du territoire national, en orientant les politiques alimentaires dans le respect des orientations déterminées par la stratégie nationale pour l'alimentation, la nutrition et le climat définie au III de l'article L. 1 du code rural et de la pêche maritime, et en maîtrisant les dépendances nécessaires ou stratégiques en matière d'importations et d'exportations. » ;

2° Le IV de l'article L. 1 est remplacé par les dispositions suivantes :

« IV. – La politique d'installation et de transmission en agriculture a pour objectif de contribuer à la souveraineté alimentaire, 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 du renouvellement des générations en agriculture 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.

« A ce titre, elle oriente en priorité l'installation en agriculture vers des secteurs stratégiques pour la souveraineté alimentaire et énergétique, 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 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 personnalisés et coordonnés 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, en ce 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.

« Dans le cadre de cette politique, l'Etat 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 et aux métiers qui leur sont liés, de façon adaptée aux transitions écologique et climatique, à l'enjeu de souveraineté alimentaire et aux autres évolutions économiques, sociales, organisationnelles, et sanitaires ainsi qu'au développement des territoires.

NOR : AGRS2404686L/Rose-2**3/22**

« 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'Etat, les régions et les autres partenaires concernés. »

II. — Le Gouvernement remet chaque année un rapport au Parlement sur l'état de la souveraineté alimentaire de la France telle que définie à l'article L. 1 A du code rural et de la pêche maritime.

4

Exposé des motifs

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de l'agriculture
et de la souveraineté alimentaire

**Saisine rectificative au projet de loi
d'orientation pour la souveraineté agricole et le renouvellement
des générations en agriculture**

NOR : AGRS2404686L/Rose-2

EXPOSÉ DES MOTIFS

La crise sanitaire liée à la covid-19, la guerre d'invasion qui se déroule aux portes de l'Europe et l'intensification de l'impact du changement climatique démontrent l'impérieuse nécessité de consolider la souveraineté alimentaire française et européenne, et d'ériger cet impératif comme l'une des priorités stratégiques de nos politiques publiques.

Afin d'atteindre cet objectif, qualifié par le Président de la République de « mère des batailles », un cadre clair et ambitieux a été posé pour notre politique agricole et des réformes profondes ont été engagées depuis 2017.

Ces avancées visent en particulier à préserver le revenu agricole et permettre aux femmes et aux hommes qui produisent pour nous nourrir de pouvoir vivre de leur activité, tout en assumant les indispensables transitions agroécologique et climatique.

Des outils spécifiques de protection du revenu agricole ont été instaurés, avec les lois dites « ÉGAlim » et la réforme de l'assurance-récolte issue du Varenne agricole de l'eau et de l'adaptation au changement climatique.

Un cadre international et européen clair, dans lequel s'inscrit notre action au service de l'agriculture, a aussi été défini avec la réforme et la mise en œuvre de la nouvelle Politique Agricole Commune et la mise à l'agenda européen, dans les différentes enceintes, du principe de réciprocité des normes, soit le respect par les produits importés des normes de production européennes.

Enfin, des trajectoires ambitieuses ont été fixées pour l'adaptation et la lutte contre le changement climatique et l'atteinte de la neutralité carbone en 2050. Elles sont mises en œuvre selon une nouvelle méthode d'action, celle de la planification écologique, pour laquelle des moyens inédits sont déployés.

Ces avancées doivent être à chaque instant confortées, accélérées et prolongées, afin d'offrir un cadre d'action cohérent et lisible au monde agricole, que ce soit au niveau national ou européen et international. Plus encore, il apparaît aujourd'hui essentiel de continuer à interroger l'efficacité de l'ensemble des outils dont nous disposons, afin d'améliorer l'attractivité de la profession agricole, la compétitivité du secteur agricole et de donner à notre agriculture les moyens nécessaires à la mission essentielle qu'elle assure à notre service : produire, afin de nous nous nourrir.

Il s'agit d'un enjeu de souveraineté pour notre Nation et il apparaît par conséquent important d'affirmer avec force que la souveraineté alimentaire de la France est consubstantielle non seulement de son identité, mais aussi de son avenir.

Nos politiques publiques doivent également être pensées en particulier au regard de deux défis intrinsèquement liés, et qu'il nous faut absolument relever pour préserver notre souveraineté alimentaire : celui du changement climatique et de la préservation de la biodiversité, d'une part, et celui du renouvellement des générations, d'autre part.

Le changement climatique et la nécessaire préservation de la biodiversité, tout d'abord, imposent que nous accélérions la reconception des systèmes de production, que nous positionnions l'agriculture au cœur des stratégies de mobilisation de la biomasse nécessaires à la décarbonation de notre économie, mais aussi que nous soutenions la troisième révolution agricole du vivant et de la connaissance, fondée sur l'agronomie et les solutions qui procèdent de la nature, du numérique, de la robotique, de la génomique et de la génétique, du biocontrôle et des innovations organisationnelles. Il est pour cela essentiel d'investir dans la formation, dans la recherche et le déploiement massif, rapide et opérationnel des innovations dans toutes les exploitations agricoles de France. Ces défis imposent également un regard lucide sur la viabilité future de nos modèles agricoles et une adaptation des systèmes de production pour préserver les ressources naturelles tout en pourvoyant alimentation et biomasse pour de multiples usages. Cela nécessite que les agricultrices et agriculteurs de demain soient mieux orientés, formés et accompagnés dans leur installation, projet par projet, filière par filière, territoire par territoire.

Le renouvellement des générations constitue le second défi immédiat pour notre souveraineté alimentaire et agricole, puisque nous faisons face à une dynamique de la démographie de la population agricole qui entraînera une évolution sociale et organisationnelle profonde. En effet, dans dix ans, un tiers des agricultrices et des agriculteurs seront en âge de partir à la retraite, alors même que notre agriculture est à la confluence d'attentes nouvelles toujours plus fortes, que ce soit sur le plan environnemental ou sociétal. Il est par conséquent essentiel de renforcer l'attractivité des métiers du vivant, d'investir avec ambition dans nos ressources humaines, à travers des politiques d'orientation et de formation plus ambitieuses, de développer de nouveaux outils de soutien aux investissements, y compris dans le foncier, et de faire de l'accompagnement à l'installation et aux transmissions un levier stratégique pour proposer des installations humainement, économiquement et écologiquement viables.

Enfin, ce projet de loi vise à offrir à nos agricultrices et nos agriculteurs un cadre simplifié d'action, au service de notre souveraineté alimentaire. Il vise ainsi à traduire les premières mesures concrètes de simplification du vaste chantier annoncé par le Président de la République et le Premier ministre. Il s'agit d'un message de confiance adressé au monde agricole, dont l'activité sera libérée de normes et de contraintes devenues superflues, contradictoires ou excessivement lourdes, sans pour autant sacrifier à nos exigences de protection de la santé humaine, de protection de l'environnement, et de qualité des productions. Améliorer la compétitivité du secteur et l'accès aux facteurs de productions sont des clés pour répondre à la fois au défi du renouvellement des générations et des transitions agroécologiques et climatiques.

Les défis qui s'offrent à notre agriculture ne constituent pas des murs infranchissables. Au contraire, ils doivent être regardés comme de formidables opportunités d'accélérer les transitions à mener, de placer l'agriculture française à l'avant-garde des mutations à l'œuvre, de conforter son excellence et son importance stratégique pour la Nation et l'Europe, et de retisser ainsi le lien singulier que les Françaises et les Français doivent entretenir avec les femmes et les hommes qui les nourrissent.

Car l'avenir de notre agriculture ne concerne pas uniquement celles et ceux qui la font vivre au quotidien. Il s'agit d'un enjeu qui exige une mobilisation générale. En effet, sans le maintien d'une capacité de production agricole et agroalimentaire ancrée dans nos territoires, nous serions vulnérables sur le plan géopolitique et de la sécurité alimentaire. Nous serions également dépendants d'importations de produits dont les normes de production sont moins exigeantes sur le plan environnemental, social et sociétal. Nous nous verrions privés de la vitalité d'un secteur qui non seulement participe depuis toujours de notre rayonnement international et de notre puissance économique, mais qui est aussi essentiel au dynamisme de nos territoires, vecteur important de solidarités, de valorisation de nos savoir-faire et de notre patrimoine, pourvoyeur de services écosystémiques nombreux. Enfin, nous nous priverions d'un acteur clé dans la lutte contre le changement climatique, et la décarbonation de notre économie.

Affirmer que l'agriculture est stratégique pour la souveraineté de la Nation, redonner un sens collectif et partagé à la mission singulière qu'assume le monde agricole en favorisant la compréhension mutuelle entre le monde agricole et la société, donner à nos agricultrices et nos agriculteurs, à l'échelle des exploitations, des filières et des territoires les moyens d'être compétitifs et parties prenantes des transitions agroécologique et climatique, faire émerger une nouvelle générations d'agricultrices et d'agriculteurs qui réconciliera impératif productif et climatique : telle est l'ambition du Pacte d'orientation pour le renouvellement des générations en agriculture présenté le 15 décembre dernier par le Gouvernement, et dont procède le présent projet de loi.

Pour construire ce Pacte et ce projet de loi, de larges concertations ont été menées sous l'égide du ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire, des Conseils régionaux et des Chambres d'agriculture. Elles se sont déroulées six mois durant au niveau national comme dans chacune de nos régions métropolitaines et en outre-mer. Elles ont permis d'associer acteurs du monde agricole, parlementaires, élus locaux, chercheurs et partenaires de l'éducation, ainsi que de consulter les jeunes de l'enseignement agricole et le grand public. Enfin, la société civile a également été mobilisée, à travers la saisine du Conseil Économique, Social et Environnemental.

Cet exercice démocratique d'ampleur a permis, à travers la recherche de consensus sur les orientations à donner à notre politique de souveraineté alimentaire à horizon 2040, de définir des principes et des ambitions largement partagés, ainsi que des logiques d'actions et des mesures à engager et mettre en synergie au niveau européen, national, régional et local.

Le projet de loi qui vous est présenté constitue l'une des déclinaisons législatives des ambitions affirmées par le Pacte d'orientation pour le renouvellement des générations en agriculture et une première traduction concrète du chantier de simplification à l'œuvre.

Ce projet de loi détermine un cap, celui de la souveraineté alimentaire.

Il mobilise deux leviers prioritaires pour préparer les futures générations : celui de l'orientation et de la formation, ainsi que celui de l'installation et de la transmission, pensés de manière globale, en tenant compte de l'intégralité des parcours des porteurs de projet, et en améliorant par conséquent l'attractivité des métiers, la capacité à innover mais aussi à investir avec des outils nouveaux comme le portage de capitaux et de foncier.

Enfin, pour permettre à l'agriculture de répondre de manière immédiate et pour l'avenir à l'impératif productif, tout en réalisant les transitions indispensables face au changement climatique et à la préservation de la biodiversité, il repose sur un principe, celui de la simplification, permettant la clarification du cadre dans lequel les agricultrices et agriculteurs agissent au quotidien et facilitant l'exercice de leur mission.

Le titre I^{er} du projet de loi, consacré à la souveraineté agricole et alimentaire, comporte un article 1^{er} programmatique unique.

L'article 1^{er} fait de la souveraineté alimentaire un objectif structurant des politiques publiques.

Le 1^o du I de cet article définit la souveraineté alimentaire, en affirmant sa contribution aux intérêts fondamentaux de la nation, et précise que les politiques publiques, en particulier celles relatives à l'agriculture, l'alimentation, à la pêche maritime, à l'aquaculture, et aux activités halioalimentaires, concourent à sa protection. Il définit également la « souveraineté agricole », notion complémentaire de celle de « souveraineté alimentaire », qui s'entend de la capacité de la France à contribuer par une production durable de biomasse à la souveraineté alimentaire, et à la décarbonation de l'économie.

Il affirme le caractère d'intérêt général majeur de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et de l'aquaculture en tant qu'elles garantissent la souveraineté alimentaire.

Le 2^o du I détermine les finalités de la politique d'installation et de transmission en agriculture, qui s'inscrivent dans le cadre de l'objectif stratégique du renouvellement des générations en agriculture et de la contribution de cette politique à la souveraineté alimentaire.

Son II prévoit la remise par le Gouvernement d'un rapport annuel sur la situation de la souveraineté alimentaire au Parlement.

5

Bibliographie

CESE, avis, *Entre transmettre et s'installer, l'avenir de l'agriculture !* juin 2020

CESE, avis, *Ambition et leviers pour une autonomie stratégique de l'Union Européenne dans le domaine économique*, septembre 2022

CESE, avis, *Du sol au foncier, des fonctions aux usages, quelle politique foncière ?* janvier 2023

CESE, avis, *Inégalités de genre, crise climatique et transition écologique*, mars 2023

CESE, avis, *Les recommandations du CESE pour un Contrat ambitieux entre l'agriculture et la société française*, juin 2023

CESE, avis, *Relever les défis de l'élevage français pour assurer sa pérennité*, janvier 2024

Cour des Comptes, *La politique d'installation des nouveaux agriculteurs et de transmission des exploitations agricoles*, avril 2023

FranceAgriMer, *Souveraineté alimentaire : un éclairage par les indicateurs de bilan*, février 2023

France info et Le Figaro, *Salon de l'agriculture : 9 Français sur 10 ont une bonne opinion des agriculteurs*, sondage Odoxa Dentsu Consulting, février 2020

INSEE, *Les agriculteurs : de moins en moins nombreux et de plus en plus d'hommes*, Olivier Chardon, Yves Jauneau, Joëlle Vidalenc, octobre 2020

Ministère de l'Agriculture de l'alimentation de la pêche de la ruralité et de l'aménagement du territoire, Centre d'études et de prospectives, *Les femmes dans le monde agricole*, analyse n°38, mars 2012

Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire, Agreste Primeur, *Recensement agricole 2020, main-d'œuvre et externalisation des travaux*, juillet 2022

Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire, Agreste Primeur, *Recensement agricole 2020*

- *Surface moyenne des exploitations agricoles en 2020 : 69 hectares en France métropolitaine et 5 hectares dans les DOM*, octobre 2022

SENAT, Rapport de la délégation aux droits des femmes du Sénat, *Femmes et agriculture : pour l'égalité dans les territoires*, juillet 2017

5

Table des sigles

ADEAR	Associations pour le développement de l'emploi agricole et rural
ANEFA	Association Nationale paritaire pour l'Emploi et la Formation en Agriculture
APECITA	Association paritaire au service de l'ensemble de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de l'Environnement.
CDD	Contrat à durée déterminée
CDI	Contrat à durée indéterminée
CIVAM	Centres d'initiatives pour valoriser l'agriculture et le milieu rural
CNPE-FP	Commission Paritaire Nationale de l'Emploi et de la Formation Professionnelle
CPRE	Commissions paritaires régionales et de l'emploi
CQP	Certificats de qualification professionnelle
CUMA	Coopérative d'Utilisation de Matériels Agricoles
EARL	Exploitation Agricole à Responsabilité Limitée
ETP	Equivalent temps plein
FADEAR	Fédération Associative pour le Développement de l'Emploi Agricole et Rural
FranceAgriMer	Etablissement national des produits de l'agriculture et de la mer
GAEC	Groupement Agricole d'Exploitation en Commun
GFA	Groupement foncier agricole
Inpact	Initiatives pour une agriculture citoyenne et territoriale.
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
JA	Syndicat Jeunes Agriculteurs
NIMA	Installation non issus du monde agricole
OCAPIAT	Opérateur de Compétences (OPCO) pour la Coopération agricole, l'Agriculture, la Pêche, l'Industrie Agroalimentaire et les Territoire
OMC	Organisation mondiale du commerce

ONG	Organisation non gouvernementale
ONVAR	Organismes nationaux à vocation agricole et rurale
PAC	Politique Agricole Commune
PAI	Points accueil installation
PAIT	Points accueil installation transmission
PAT	Projets Alimentaires de Territoire
PCP	politique commune de la pêche
PLOSA	Projet de loi d'orientation pour la souveraineté agricole
Reneta	Réseau National des Espaces-Test Agricoles
SAFER	Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural
SCAEC	Société Coopérative Agricole d'Exploitations en Commun
SCIC	Société coopérative d'intérêt collectif
SIQO	Signes d'identification de qualité et d'origine
SMIC	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
VIVEA	Fonds d'assurance formation (FAF) des actifs non-salariés agricoles

Dernières publications du Conseil économique, social et environnemental



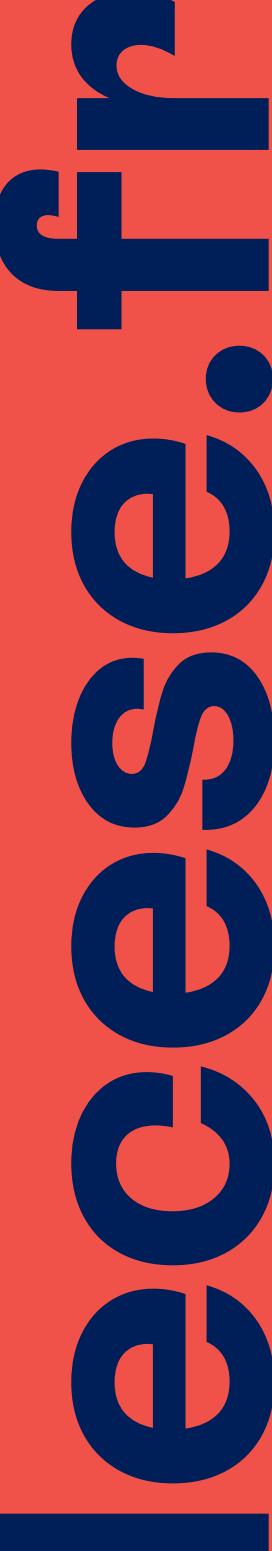
Retrouvez l'intégralité des travaux du CESE sur le site

cecese.fr

**Retrouvez le CESE
sur les réseaux sociaux**



Imprimé par la Direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris 15^e, d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental • N° 411230030-001223 - Dépôt légal : décembre 2023 • Crédit photo : Dicom



9, place d'Iéna
75 775 Paris Cedex 16
01 44 43 60 00

