

...le projet de loi d'orientation

POUR LA SOUVERAINETÉ ALIMENTAIRE ET AGRICOLE ET LE RENOUVELLEMENT DES GÉNÉRATIONS EN AGRICULTURE (PLOA)

INSTALLER DES JEUNES AGRICULTEURS... ET LEUR DONNER ENVIE DE LE RESTER DANS LA DURÉE !



La commission des affaires économiques du Sénat a adopté, le 21 janvier 2025, le projet de loi d'orientation pour la souveraineté alimentaire et agricole et le renouvellement des générations en agriculture (plus communément appelé PLOA). Le texte issu des débats de commission, [enrichi de 133 amendements](#) dont 77 de ses rapporteurs, et dont les articles les plus importants ont été profondément remaniés, entend dessiner un cap clair pour l'agriculture française fondé sur une triple ambition :

❶ **Consacrer le principe de souveraineté alimentaire et rééquilibrer les décisions publiques, en lien avec la proposition de loi contraintes agricoles (phyto, eau, élevage)**

❷ **Créer les conditions d'installations viables dans le temps (guichet unique France installations-transmissions, diagnostic de viabilité économique)**

❸ **Passer de réflexes de (sur)administration et de sanction à une dynamique d'information et d'incitations (dépenalisation, haies...)**



Promesse de campagne d'Emmanuel Macron lors de l'élection présidentielle de 2022, attendu de longue date par les jeunes agriculteurs, ce texte avait initialement vocation à traiter des problématiques de l'orientation-formation, de l'installation-transmission et, subsidiairement, de l'adaptation au changement climatique en agriculture.



Pour répondre à la protestation des agriculteurs de l'hiver 2023-24, il a été complété, avant dépôt, par deux titres dédiés à la souveraineté alimentaire (proclamations de principe à la portée normative relative, art. 1^{er}) et à la simplification normative en matière environnementale (allègements assez techniques et circonscrits, titre IV). De l'hybridation de ces mesures est né un grand malentendu : alors que le texte est d'abord la traduction législative de concertations sur le renouvellement des générations menées depuis 2022, il est présenté médiatiquement comme une réponse à la crise agricole... ce qu'en tout état de cause, il n'est pas.

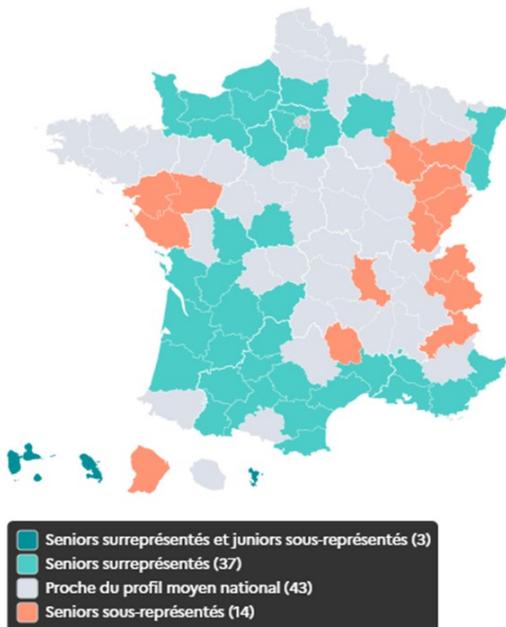


C'est pourquoi l'examen des 45 articles du texte doit être considéré comme un maillon d'une séquence agricole plus large : reprise du débat budgétaire, discussion des propositions de loi contraintes agricoles, démocratie agricole et gestion durable et reconquête de la haie, et enfin élections professionnelles agricoles, conduisant à la désignation du bureau des chambres d'agriculture pour six ans. À l'approche du salon de l'agriculture, la commission des affaires économiques réaffirme, par l'adoption de ce texte, son plein soutien au monde agricole et son souci de lui apporter des réponses concrètes.

1. VIEILLISSEMENT DE LA POPULATION AGRICOLE, DÉFICIT D'ATTRACTIVITÉ DES MÉTIERS DU VIVANT : DEUX DÉFIS DE TAILLE POUR L'AGRICULTURE FRANÇAISE

A. UN MONDE AGRICOLE EN PROIE À UN BOULEVERSEMENT DÉMOGRAPHIQUE, QUI MENACE À MOYEN TERME SON POTENTIEL DE PRODUCTION ET D'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE

Selon les projections de la Cour des comptes, le nombre d'exploitations devant passer de 389 779 en 2020 à 292 592 en 2035, **c'est un véritable « plan social » de 100 000 fermes en 15 ans qui se profile dans l'hexagone (1 exploitation sur 4 aujourd'hui en activité)**. Cette tendance porte en elle **le risque d'une « désagricolisation »** de la France, et en particulier d'une décapitalisation dans l'élevage, sur le modèle de la désindustrialisation connue par le pays depuis les années 1980.



Source : Cour des comptes

Cette mutation de l'agriculture française **s'opère à bas bruit, par le non-renouvellement passif** des exploitants en fin d'activité. 50 % des 496 000 exploitants agricoles actifs en 2020 auront atteint l'âge légal de la retraite (64 ans) à horizon 2030.

Ce défi est **plus marqué encore dans certaines régions** comme dans les Outre-mer, le Sud-Ouest, l'arc méditerranéen, la Normandie, l'Île-de-France et l'Alsace, ainsi que l'illustre le graphique ci-contre. Cet « hiver démographique agricole » n'est pas propre à la France mais commun aux pays d'Europe de l'Ouest, dans un contexte de poursuite de la tertiarisation de l'économie. Si les effets de cette tendance sur la production agricole ont été limités jusqu'ici, les rapporteurs craignent qu'ils ne finissent par se manifester par un déclin de notre base productive en passant sous un seuil critique.

→ Avec le départ à la retraite potentiel d'un agriculteur sur deux à horizon 2030, la ferme France entre dans une **période critique** qu'il est crucial de bien négocier, car les orientations politiques d'aujourd'hui « figeront » les systèmes de production des quarante prochaines années.

B. LA PRODUCTION AGRICOLE N'ATTIRE PLUS, ET LES RARES CANDIDATS À L'INSTALLATION AYANT CETTE VOCATION SONT SOUVENT DÉCOURAGÉS



Près de 125 000 exploitations agricoles, soit environ un tiers d'entre elles, dégagent un chiffre d'affaires de moins de 25 000 € par an, témoignant de l'absence de viabilité économique d'un grand nombre d'entre elles voire, selon les rapporteurs, d'un **discrédit qui serait jeté aujourd'hui sur l'acte de production** par rapport à d'autres préoccupations.

Entre phénomène sociétaire et micro-fermes en permaculture, les exploitations familiales traditionnelles cherchent leur modèle

La ferme moyenne est à la peine entre, d'une part, certaines grandes exploitations dont le fonctionnement s'approche peu à peu de l'« agriculture de firme », nourrissant la majeure partie de la population par l'ampleur des volumes qu'elles produisent, et, d'autre part, une kyrielle de micro-exploitations spécialisées dans des productions de niche, ne contribuant pas ou peu à l'objectif de souveraineté alimentaire, tout en bénéficiant d'une image favorable dans la société et de soutiens publics importants.

C'est pourquoi l'enjeu du renouvellement des générations se pose avec une extrême acuité en France : il se double d'un **déficit d'attractivité dans l'agroalimentaire** et de l'« **extrême fragilité des structures d'exploitation familiales** » (B. Hervieu) que la « révolte des tracteurs » à l'hiver 2023-24 a rendu patente, en même temps qu'elle a souligné les fortes contraintes inhérentes aux « métiers du vivant ».

Le manque d'incitations économiques à la **modernisation** des bâtiments d'élevage ou à l'acquisition d'**outils innovants** d'aide à la décision, dans les dernières années de la carrière d'un exploitant, constitue aujourd'hui un obstacle majeur à la reprise d'une exploitation, grevant la capacité d'investissement des jeunes agriculteurs pour mener à bien leurs projets ou adapter leurs pratiques.

Il en résulte un **fort degré d'incertitude quant à l'identité du potentiel repreneur** dans certaines régions à forte tradition agricole : ainsi, « *les régions Nouvelle-Aquitaine, Occitanie et Auvergne-Rhône-Alpes ont pour caractéristiques d'avoir des surfaces agricoles utiles (SAU) importantes, le plus haut niveau de SAU à reprendre dans les sept prochaines années et des taux d'incertitudes élevés* ». Autant de régions dans lesquelles la contestation de l'hiver 2023-24 a été particulièrement vive.

2. S'ATTAQUER DE FRONT AUX PROBLÈMES DE COMPÉTITIVITÉ DE NOTRE AGRICULTURE POUR PRÉPARER LES DÉFIS DE DEMAIN

A. LE PROJET DE LOI INITIAL : UN TEXTE À LA FOIS BAVARD SUR CERTAINS ASPECTS ET MUET SUR D'AUTRES

Les **dispositions « pré-crise »** du texte, bien que traitant du sujet essentiel de l'enseignement et de l'innovation, sont souvent **bavardes** (art. 2, programmatique sur les objectifs des politiques d'orientation de formation en matière agricole) au point que **l'on a pu même douter parfois du fait que leur place soit bien dans la loi** (art. 6, consacrant les plans prioritaires pluriannuels de transition et de souveraineté ou « 3PTS »).

Les **ajouts « post-crise »** du Gouvernement, davantage que des mesures améliorant la compétitivité, sont des mesures de **simplification administrative** qui portent de surcroît **sur des sujets assez périphériques dans la vie des exploitations**, quoique fortement symboliques – sécurisation des opérations de destruction de haies dans le cadre d'une gestion dynamique de celles-ci (art. 14), du compostage de la laine au sein de l'exploitation (art. 16) et de la détention de chiens de protection de troupeaux (art. 16).

Certains articles **concernent un très faible nombre d'exploitations**, par exemple 57 projets d'ouvrage de stockage d'eau et 54 projets de création ou d'extension d'élevage pour la réforme accélérant les recours contre ces projets (art. 15), et quelques affaires pénales chaque année pour dommages causés par des chiens de protection de troupeau (art. 16).

D'autres encore **se bornent à appliquer à l'agriculture des outils de simplification existant dans d'autres domaines ou déjà mis en œuvre sur le terrain**. Ainsi, à l'article 15 sur l'accélération des contentieux et l'atténuation de leurs effets, le Gouvernement s'est limité à « **copier-coller** » deux régimes récemment mis en place dans les domaines de l'urbanisme et de l'énergie. À l'article 14, qui vise à simplifier les démarches en cas de destruction de haies, et à l'article 10, qui instaure un « guichet unique de l'installation et de la transmission » intitulé France services agriculture, le Gouvernement se contente d'inscrire ou de réinscrire dans la loi **des processus qui sont à peu de choses près déjà mis en œuvre sur le terrain**.

Il faut par ailleurs signaler **certaines dispositions non agricoles**, comme l'article 7, qui délègue des actes vétérinaires aux auxiliaires et étudiants vétérinaires, mais concerne les animaux de compagnie davantage que les animaux de rente puisqu'ils ne sont autorisés qu'en clinique, ou encore l'attribution de compétences aux départements concernant le petit cycle de l'eau (art. 18).

Plusieurs des ajouts « post-crise » constituaient enfin des « **coquilles pour l'instant vides** » :

- ❖ **trois habilitations à légiférer par ordonnance**, aux articles 13 (révision du quantum des peines en matière d'atteinte à l'environnement), 16 (chiens de protection) et 17 (aquaculture),
- ❖ et **deux « blancs-seings » législatifs à une réforme par décret** des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) aux articles 16 et 17.

Il faut souligner *a contrario* que **le Gouvernement a procédé à plusieurs réformes structurantes sans passer par la loi ni consulter le Parlement** (annulation de la hausse du gazole non routier, décret du 10 mai 2024 pour accélérer le traitement des recours contre les projets agricoles, révision du plan Ecophyto...).

→ Les rapporteurs observent que ce texte n'est pas une véritable loi *d'orientation*, à l'instar de celles de 1960 et 1962, qui avaient été structurantes pour le développement de l'agriculture française.

B. ASSUMER ENFIN LE CHANGEMENT DE CAP POUR PERMETTRE UNE SORTIE DE CRISE DURABLE

« Pour plus de souveraineté, d'attractivité et d'adaptation au changement climatique, la ferme France devra d'abord regagner en compétitivité, condition sine qua non de ces trois objectifs. »

Laurent Duplomb et Franck Menonville, rapporteurs

a) Consacrer la souveraineté alimentaire en s'inspirant des ressources des territoires

Si l'article 1^{er} tel qu'issu des débats à l'Assemblée nationale comportait de premières avancées sur le front de la reconnaissance de l'enjeu de souveraineté alimentaire, la commission a souhaité, [à l'initiative de ses rapporteurs](#), procéder à une réécriture complète de cet article pour conforter **la place que la Nation entend donner à sa souveraineté alimentaire et ses dépositaires que sont les agriculteurs**.

Aussi, l'article 1^{er} tel qu'adopté par la commission, [affirme que](#) « **la souveraineté alimentaire est un intérêt fondamental de la Nation** » au sens du code pénal (art. 410-1), et qu'à ce titre, « **l'agriculture, la pêche et l'aquaculture sont d'intérêt général majeur** ». La commission s'inscrit donc dans la lignée de ses précédents travaux et notamment dans ceux de la « **PPL ferme France** ».

En outre, est consacré un **principe de non-régression de la souveraineté alimentaire** entendant sanctuariser le potentiel agricole de la Nation, sur le principe de non-régression environnementale, utile à la protection de l'environnement, et disposant d'une portée normative réelle. Le **principe de non-surtransposition des normes européennes**, d'origine sénatoriale (PPL ferme France) et utilement ajouté par les députés, est par ailleurs conservé.

Enfin, conscients que la longue litanie des objectifs assignés aux politiques agricoles ne permettait pas de dégager des orientations claires, les rapporteurs ont souhaité affirmer, dans cet article 1^{er}, que la **politique en faveur de la souveraineté alimentaire a quatre priorités** :

① Assurer la pérennité et l'attractivité de l'agriculture

② Assurer un haut niveau de compétitivité de l'agriculture

③ Soutenir la recherche et l'innovation

④ Assurer la juste rémunération des actifs en agriculture

☛ **Disposition majeure : réécrire l'article 1^{er} pour clarifier les priorités de la politique en faveur de la souveraineté alimentaire et renforcer la portée normative de la notion, pour consacrer l'intérêt général majeur s'attachant à l'agriculture et poser un principe de non-régression de la souveraineté alimentaire de la Nation.**

Les rapporteurs [ont aussi souhaité](#) renforcer l'assise juridique de l'article 1^{er} *quater* adopté à l'Assemblée nationale sur l'étiquetage des produits pour donner au Gouvernement **un objectif crédible et précis de révision du règlement européen « INCO »** (information du consommateur) à horizon 2025, incluant **l'obligation d'afficher l'origine des produits sur l'emballage des denrées alimentaires et l'obligation d'y faire figurer l'information que des pratiques interdites au sein de l'UE ont été utilisées**, lorsque cela a été le cas.

☛ **Disposition majeure : miser sur le levier de l'information du consommateur, notamment sur l'origine des produits, pour stimuler l'approvisionnement local.**

Enfin, les rapporteurs ont voulu préserver nos agriculteurs de « fausses bonnes idées », en maintenant la suppression, actée à l'Assemblée nationale, des **groupements fonciers agricoles d'investissement** (GFAI) (art. 12, suppression conforme). Alors que le très protecteur statut du fermage, acquis de haute lutte par le monde agricole, est l'un des rares avantages comparatifs de la France, cet instrument financier faisait craindre **un éloignement de la propriété foncière de l'exploitation agricole et donc une potentielle financiarisation, voire l'ajout de contraintes supplémentaires demandées par les propriétaires à l'égard des agriculteurs.**

Initiatives sénatoriales, productions locales

Les rapporteurs se sont, autant que faire se peut, appuyés sur l'ancrage territorial de leurs collègues, afin de mieux valoriser les productions locales, dans cet objectif de souveraineté alimentaire :



[Amendement de M. Laurent](#), sénateur de la Charente-Maritime et président du groupe **d'études Vigne et vin (et de MM. Pla et Hervé, et Mme Lassarade, sénateurs de départements viticoles)** : création d'espaces de transition végétalisés entre espaces agricoles et espaces ruraux, à la charge des aménageurs et non plus des agriculteurs, inspirée de retours de terrain dans ces territoires (art. 14 *quinquies*).



[Proposition de loi de M. Chevrollier et de Mme Sollogoub](#), sénateurs de la Mayenne et de la Nièvre : reconnaissance des services écosystémiques des étangs et de la pisciculture d'étang, éléments d'origine anthropique constitutifs du paysage, en particulier dans le centre de la France, et témoignages de la possibilité d'une conciliation apaisée des usages de l'eau (article 17 *bis*).



[Amendement de M. Anglars](#), sénateur de l'Aveyron : simplification des normes environnementales pour favoriser la valorisation des produits lainiers sous forme de fertilisants (à l'art. 16).



[Proposition de loi de M. Salmon](#), sénateur d'Ille-et-Vilaine : les rapporteurs se sont engagés à donner un avis favorable à l'ajout, par amendement en séance, de ce texte consacrant une stratégie nationale avec objectifs chiffrés de linéaire de haie et mettant en place d'une certification de gestion durable, sur laquelle s'appuierait un crédit d'impôt (dans le projet de loi de finances), pour que les agriculteurs changent de regard sur la haie bocagère, et y voient, davantage qu'une contrainte, une ressource économique à valoriser (énergie).

b) Créer les conditions d'installations économiquement viables

La commission a maintenu les objectifs de nombre d'exploitations et d'exploitants à horizon 2030 (art. 8), très largement soutenus à l'Assemblée nationale, bien qu'ils paraissent aux rapporteurs étroitement quantitatifs et déjà irréalistes au regard des prévisions de la Cour des comptes. Alors qu'il serait tentant de céder à une logique de « l'installation pour l'installation », ils ont souhaité maintenir une attention particulière avant tout au sérieux des projets et à la viabilité économique des installations.

Aussi, ils ont accueilli favorablement le volet **enseignement agricole** du PLOA, notamment le « **Bachelor agro** » (art. 5) dont ils ont [rétabli l'appellation pour plus de visibilité](#). Ce diplôme généralise en quelque sorte les certificats de spécialisation, gagnant en homogénéité sur le territoire national. Ils ont proposé de [généraliser la formation à l'entrepreneuriat](#) dans l'enseignement technique, les chefs d'exploitation étant d'abord et avant tout des gestionnaires.

☛ **Disposition majeure : orienter les dispositions relatives à l'enseignement agricole vers des savoirs techniques et des compétences entrepreneuriales, pour former les exploitants de demain, capables d'opérer des choix difficiles dans un environnement économique et climatique de plus en plus incertain.**

Les rapporteurs saluent également le volet **installation** du projet de loi. S'agissant de la mise en place d'un guichet unique départemental, baptisé par le Gouvernement « *France services agriculture* », et [renommé « France installations-transmissions »](#) pour décrire plus clairement son rôle. Pour renforcer son efficacité, les rapporteurs l'ont [recentré sur les seuls cédants et repreneurs](#), plutôt que sur l'ensemble des actifs agricoles, car son élargissement voté à l'Assemblée nationale aurait pu engendrer des flux matériellement difficiles à absorber pour le réseau des chambres d'agriculture.

Il est par ailleurs proposé de tenir compte du fait que l'installation comme agriculteur reste bien souvent une aventure familiale, et, en parallèle, d'une autre évolution structurante de l'agriculture, à savoir le développement des entreprises de travaux agricoles et plus largement de la sous-traitance : les rapporteurs ont donc [étendu le guichet unique à ces nouveaux publics](#).

☛ **Disposition majeure : tout en recentrant le guichet unique, rebaptisé « France installation-transmission » (FIT), sur ces moments charnières du début et de la fin de carrière, l'étendre aux conjoints des candidats à l'installation et à l'ensemble des actifs agricoles (salariés, techniciens) sous la forme allégée d'un « point de contact ».**

Les rapporteurs ont par ailleurs [introduit plus de souplesse](#) et de lisibilité dans le dispositif et mis sur les incitations, plutôt que sur l'obligation, pour favoriser la mise en relation entre cédants et repreneurs, ne croyant pas en l'efficacité de contraintes administratives supplémentaires autour de la déclaration d'intention de cesser l'activité agricole (Dicaa).

Ils ont entendu donner au « *diagnostic modulaire des exploitations* » (art. 9) [une tonalité davantage économique](#), pour en faire un outil orienté sur les préoccupations des agriculteurs (« *diagnostics de viabilité économique et de vivabilité* » des projets agricoles). Ce diagnostic serait gratuit pour les agriculteurs en début ou en fin de parcours, s'ils suivent le parcours d'accompagnement à l'installation-transmission, dans cette même logique d'incitation.

La commission a enfin décidé renforcé l'articulation des diagnostics et du guichet unique [en prévoyant la transmission anonymisée des données](#) des premiers aux acteurs du second, afin de renforcer la pertinence de l'action de ce dernier.

☛ **Une proposition phare : pour favoriser les installations viables, donner une tonalité davantage économique au diagnostic des exploitations, et le rendre gratuit à des périodes clés à condition que la déclaration d'intention de cesser l'activité agricole ait été transmise.**

S'agissant du conseil aux agriculteurs – et aux acteurs de la politique d'installation –, les rapporteurs [ont souhaité faire du marché à horizon 20 ans le principe directeur de la politique d'installation](#), afin d'orienter les candidats à l'installation qui le souhaitent vers les spécialisations les plus prometteuses. Il s'agit du complément, à une échelle « macro », du diagnostic de viabilité des exploitations, à une échelle « micro ».

☛ **Disposition majeure : une cartographie des opportunités et risques de marché à horizon 20 ans pour présenter aux acteurs de la politique de formation et d'installation les contraintes actuelles et à venir sur les aptitudes productives et les tendances de consommation.**

Ils ont également conservé dans son principe, [tout en en réécrivant le dispositif](#), la possibilité de percevoir des revenus non agricoles pour des sociétés dont l'objet principal est agricole, à la condition que ces revenus soient issus d'activités connexes s'inscrivant dans le prolongement de l'acte de production (art. 12 bis).

c) Passer des réflexes de (sur-)administration et de sanctions à une dynamique d'information, d'incitations et d'innovation

Plutôt que d'imposer un mouvement aux agriculteurs, il s'agit ainsi de mettre des outils à leur disposition ; plutôt que de leur ajouter des contraintes, de leur offrir des opportunités nouvelles.

Également dans l'optique d'emporter l'adhésion du monde agricole, l'article 13 de la loi, complété par un droit à l'erreur en matière environnementale, à l'initiative du groupe Les Républicains de l'Assemblée nationale (art. 13 bis), [a été complètement réécrit en commission](#), pour que certaines infractions environnementales, en l'absence de négligence grave ou d'intentionnalité, passent dans le champ de la répression administrative et non plus pénale. De même, l'infraction à une règle résultant de l'application d'une autre réglementation, situation ubuesque, est dépenalisée.

☛ **Disposition majeure : la dépenalisation de certaines infractions environnementales non intentionnelles ou résultant d'un conflit de normes.**

À l'article 14, sur la destruction des haies, les rapporteurs ont entendu s'appuyer sur le principe de déclaration/autorisation unique porté par le ministère de l'agriculture en lieu et place des multiples réglementations existantes, [en le complétant de deux manières](#) :

- d'abord en lui donnant une définition unifiée à l'échelle nationale et en apportant plus de transparence et d'information, par la mise à disposition, en ligne, d'une cartographie des réglementations applicables aux haies, à une échelle fine ;
- ensuite, à des fins de répartition équitable des efforts entre territoires et de ciblage sur les haies comportant l'intérêt écologique le plus fort, la compensation pourrait varier en fonction de l'évolution passée du linéaire et du type de haie visé par la demande.

☛ **Disposition majeure : une cartographie des réglementations applicables aux haies, pour plus de clarté et de sécurité juridique, et la reconnaissance des us et coutumes sur le territoire du département, pour une application circonstanciée des règles, tenant compte notamment de la densité de haies sur un territoire donné et de son évolution passée.**



Laurent Duplomb

Rapporteur

Sénateur
de la Haute-Loire
(Les Républicains)



Franck Menonville

Rapporteur

Sénateur de la Meuse
(Union centriste)



**Dominique
Estrosi Sassone**

Présidente

Sénateur des
Alpes-Maritimes
(Les Républicains)

[Commission
des affaires économiques](#)

Téléphone : 01.42.34.23.20

Consulter le dossier législatif :

[https://www.senat.fr/dossier-
legislatif/pjl23-639.html](https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl23-639.html)

