



Création de France Services Agriculture Analyse et recommandations

Cette note analyse les principales dispositions du projet de loi (PJJ) d'orientation "en faveur de la souveraineté agricole et du renouvellement des générations agricoles" concernant la réforme des politiques publiques associées à l'installation et à la transmission (I/T) en agriculture et notamment via la création de "France Services Agriculture" (FSA) et fait des recommandations basées sur notre expérience pratique. Aux côtés des Chambres d'Agriculture, nos organisations représentent des acteurs diversifiés et complémentaires participant activement au pilotage et la mise en œuvre des politiques et dispositifs d'accompagnement à l'installation-transmission. Nous accompagnons aujourd'hui plus de 10 000 candidats et 2 000 cédants par an, avec à la clé plus d'un tiers des installations annuelles. Nous avons la spécificité d'accompagner efficacement les NIMA et les porteurs de projets qui ne passent pas nécessairement par le parcours PAI-Stage 21h-PPP, et qui représentent l'essentiel du vivier à mobiliser pour les futures installations. Nous mobilisons à cette fin une grande diversité de leviers d'accompagnement (personnalisé ou collectif) et de formations pour lesquels nous bénéficions d'une expertise largement reconnue. Nos organisations sont désireuses d'accroître leur action pour installer plus d'agriculteurs, maintenir la souveraineté alimentaire et répondre aux défis actuels du changement climatique. Ces dix dernières années, 108 000 exploitants agricoles et une ferme sur cinq ont disparu ; d'ici 2030, 48% des chefs d'exploitation auront atteint l'âge de partir à la retraite. Le renouvellement agricole est une formidable opportunité de réconcilier l'agriculture avec les attentes de la société comme de la majeure partie des candidats à l'installation, notamment en termes de transition écologique, et de renforcer notre souveraineté alimentaire.

1. Considérations générales

Le projet de loi présenté en décembre par le gouvernement s'appuie sur un principe important : "Faire de l'accompagnement à l'installation et aux transmissions un levier stratégique pour proposer des installations humainement, économiquement et écologiquement viables". L'exposé des motifs indique clairement l'ambition de se saisir du renouvellement agricole comme une opportunité d'adresser les enjeux liés au défi climatique et de mettre en œuvre la planification écologique. Néanmoins, l'article 1 pourrait être beaucoup plus explicite sur ce point en assumant d'installer prioritairement des agriculteurs engagés dans la transition, notamment en bio. Il gagnerait aussi à préciser les indicateurs de suivi des politiques d'I/T et à réaffirmer les principes qui les guident en termes de pluralisme et de gouvernance des instances associées à leurs mises en œuvre. En effet, une gouvernance renouvée avec une meilleure prise en compte de la diversité des acteurs de l'I/T et de leur complémentarité serait gage d'une plus grande efficacité. L'article 10, qui met en œuvre la principale disposition de ce projet de loi à savoir la création d'un guichet unique pour l'accompagnement à l'I/T fait surgir des craintes sur son opérationnalisation alors qu'il doit être effectif en janvier 2025, sur son inclusivité vis à vis d'organisations comme les nôtres et sur sa compatibilité avec le respect du pluralisme ; un principe cardinal des politiques publiques agricoles avec lequel il ne devrait pas transiger.

Par ailleurs, le PJJ laisse de côté des sujets essentiels à l'accélération des projets d'installation, notamment :

- Une refonte de la gouvernance des instances agricoles (CNIT, CRIT, futur COPIL FSA, CT et CA SAFER, CDOA) pour une meilleure représentativité de la diversité des acteurs et des profils investis dans le renouvellement agricole
- Une meilleure régulation du foncier afin de faciliter l'accès aux terres agricoles

Enfin, si le gouvernement a promis des moyens supplémentaires lors de la présentation du Pacte en décembre, le plus grand flou règne sur leur destination finale. L'écosystème de l'I/T se résume de moins en moins aux Chambres et il est essentiel que tous les acteurs puissent jouer leur rôle ; d'autant plus si le PJJ venait à alourdir les contraintes qui sont les leurs notamment en alourdissant leurs charges administratives.

Le ministre de l'Agriculture a annoncé le 2 février l'augmentation de l'enveloppe budgétaire dédiée par l'Etat à l'accompagnement à l'installation, passant de 13 à 20 millions d'euros. Il est essentiel que ces fonds supplémentaires soient répartis de manière à améliorer les conditions d'accompagnement pour tous les porteurs de projet et par tous les acteurs de l'accompagnement. Nos organisations interpellent également sur l'insuffisance de cette annonce et considèrent, hors financement des Chambres, qu'il faudrait consacrer a minima 100M€ supplémentaires à l'accompagnement à l'installation pour pouvoir accompagner correctement chaque candidat dès la phase d'émergence des projets en multipliant les formations pratiques et mises en situation. Il faudrait aussi assouplir les modalités de financement pour faciliter leur mobilisation par les structures d'accompagnement (voir note précédemment partagée).

2. Article 1

Le premier article du projet de loi prévoit que toutes les politiques publiques agricoles concourent désormais à l'objectif de souveraineté alimentaire de la France, ignorant les principes clés de ce concept, pourtant reconnus par l'ONU en 2018¹. Si l'objet de cette note n'est pas d'analyser les problèmes soulevés par la définition de la souveraineté alimentaire retenue à ce stade par le gouvernement, nos organisations souhaitent alerter sur les risques associés à la reformulation des objectifs fixés aux politiques publiques d'I/T ds ce même article 1er

Alors que le renouvellement des générations est une formidable opportunité pour engager la transition du secteur agricole, ce premier article prévoit également que les politiques publiques devront désormais orienter *“en priorité l'installation en agriculture vers des secteurs stratégiques pour la souveraineté alimentaire et énergétique”*. Nos organisations alertent sur le danger d'un tel objectif. En l'état, rien ne permet d'éviter que les projets d'installation fortement capitalistiques, sur des modèles intensifs, promettant des niveaux de production industriels sans considération réelle pour les enjeux environnementaux, climatiques et sociaux, se retrouvent à nouveau favorisés face à des projets d'installation qui contribuent effectivement à la souveraineté

¹ Assemblée générale des Nations Unies. (2018). [Déclaration des Nations Unies sur les droits des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales](#).

alimentaire et au développement de leur territoire tout en répondant aux objectifs de transition écologique.

Par ailleurs, l'objectif des politiques installation-transmission posé ainsi pourrait justifier d'écarter toute modalité de soutien à la restructuration des fermes, nécessaire pour assurer la continuité de certaines activités et l'accessibilité de nombreuses fermes à transmettre. Nos organisations, qui accompagnent de longue date les processus diversification-restructuration des fermes², ont pourtant souligné l'importance de les soutenir et de les encourager, comme réponse cohérente à l'enjeu du renouvellement des générations agricoles, a fortiori en élevage. Outre les évolutions nécessaires dans la définition de la souveraineté alimentaire, le second alinéa du premier article pourrait évoluer de manière à reposer le renouvellement des générations agricoles comme objectif premier des politiques installations-transmission, affirmer un certain nombre de fondamentaux dans la conduite des politiques publiques d'installation / transmission :

- 1/** Fixer un objectif annuel en termes d'installation notamment en agroécologie / bio
- 2/** Définir des indicateurs de suivi des politiques I/T
- 3/** Renforcer les mécanismes de suivi et de contrôle des acteurs engagés dans ces politiques publiques. Il s'agira notamment d'encadrer les risques de conflits d'intérêts entre les rôles d'orientation et d'accompagnement exercés par les Chambres d'agriculture. Les CRIT devraient notamment pouvoir contrôler l'action de France Services Agriculture
- 4/** Inscrire dans la loi la création de "l'Observatoire de l'installation-transmission" qui puisse rendre publiquement compte des dynamiques sur l'année avec une analyse fine des profils des porteurs de projet, des nouveaux installés/repreneurs, des cédants et des fermes à céder, des types d'installation (UTH installé/ha, type de prod, part en AB, installations via reprises, installations via création d'entreprises,...)
- 5/** Réaffirmer le principe du pluralisme et engager l'Etat à revoir le fonctionnement et la composition des dispositifs de gouvernance et d'accompagnement à l'installation-transmission pour en garantir le pluralisme et l'efficacité à la fois au niveau national (CNIT), régional (CRIT) et local (COPIL FSA, CDOA, CT SAFER). Nous tenons à votre disposition tous les éléments qui justifient que ce pluralisme n'est pas respecté aujourd'hui avec pour conséquence une perte d'efficacité des dispositifs et des candidats qui quittent le parcours.
- 6/** Réaffirmer la priorité des projets d'installation en AB et en agroécologie dans la mesure où ils sont viables.

3. Article 9

L'article 9 établit les modalités d'un diagnostic modulaire à conduire sur les exploitations. Nous accueillons positivement cet article qui vise à mieux répondre à des enjeux importants pour l'avenir de notre agriculture notamment sur l'adaptation au changement climatique et la préservation de la qualité des sols. Néanmoins cet article soulève un certain nombre d'interrogations quant à sa mise en œuvre par rapport aux outils existants. En effet, nos structures réalisent d'ores et déjà des diagnostics répondant pour tout ou partie aux enjeux explicités dans l'article 8. Nous souhaitons que ces diagnostics existants et les retours d'expérience que nous en avons soient pleinement mobilisés dans les réflexions autour du cahier des charges des futurs

² Pôle Inpact (s.d.), [Restructurer pour mieux transmettre](#) (page de site internet).

diagnostics modulaires pour qu'en fine ce cahier des charges permette bien la reconnaissance de ces diagnostics, dont la pertinence est éprouvée par l'expérience, par les agriculteurs et futurs agriculteurs.

Nous souhaitons également que soient rapidement clarifiés les points suivants: de quelle manière ces outils existants seront pris en compte et pourront s'intégrer dans le nouveau paysage réglementaire ? Cet article entraînera-t-il de nouvelles contraintes administratives pour les acteurs de l'accompagnement en termes de labellisation, de cahier des charges aux dépens de notre capacité à réaliser ces diagnostics pour les candidats que nous accompagnons ? Qui financera la réalisation de ces diagnostics ?

Nous attendons des précisions du gouvernement sur les modalités de mise en œuvre de cet article.

Enfin, notre expérience nous invite à souligner l'importance d'associer, au déploiement de ces diagnostics, du temps d'accompagnement humain et technique. Pour éviter de mettre en place une usine à gaz qui génère au prix fort des diagnostics sans utilité réelle, leur réalisation devrait donc être indissociable d'un accompagnement dans la durée comme un point de départ à la transition de pratiques, à la restructuration de l'exploitation etc. Il nous semble donc nécessaire d'inscrire dans la loi l'association de la réalisation des diagnostics modulaires à des plans d'action d'accompagnement, allant jusqu'à 5 ans notamment pour l'accompagnement des agriculteurs installés et en transition.

4. Article 10

L'article 10 constitue le plat de résistance de ce projet de loi avec la création de France Services Agriculture (FSA) et l'obligation faite à tout candidat de justifier en avoir bénéficié avec un conditionnement d'une liste non précisée d'aides publiques. Cet article, dans sa forme actuelle, suscite de fortes inquiétudes. A contrario de son objectif initial, il pourrait mettre de côté toute une partie de l'écosystème de l'accompagnement et rebuter des candidats qui ne souhaitent pas se tourner vers les Chambres d'agriculture. Nos organisations auraient souhaité une refonte complète du parcours à l'installation-transmission et de ses instances de gouvernance pour mettre en place non un guichet unique mais une pluralité de parcours complémentaires à même d'accompagner au mieux la diversité des candidats qui se présentent aujourd'hui à nous.

En prenant acte de la volonté du gouvernement de mettre en place un guichet unique, il nous semble essentiel d'apporter des garanties qui n'apparaissent pas aujourd'hui dans l'article 9 :

1/ Revenir à la rédaction initiale du projet de loi "Toute personne porteuse d'un projet d'installation ou de cession en activité agricole au sens de l'article L311-1 du code rural bénéficie du service dénommé France Services Agriculture" en lieu et place de la rédaction actuelle "doit justifier auprès de l'autorité administrative compétente de l'Etat avoir bénéficié de". En effet, alors que nous faisons face à un problème de vocations et de vivier, cette obligation pourrait conduire à écarter des candidats valables en ajoutant des contraintes. De plus, sa portée réelle et les conséquences d'un manquement ne sont pas clairement définies dans le projet de loi du gouvernement. Enfin, il est raisonnable de douter des capacités de ce nouveau service à accueillir l'ensemble des candidats dans de bonnes conditions dès son lancement. Il paraît prématuré

d'envisager une obligation alors même que l'organisation et le fonctionnement de FSA ne sont pas précisément connus.

2/ Préciser dans la loi, et non par décret, la liste des aides publiques qui pourraient être conditionnées au passage par le FSA. Nos organisations recommandent de ne pas aller au-delà des conditionnements qui existent déjà assortis au passage par le PPP (pour l'essentiel l'accès à la DJA). Répondre à une crise des vocations par plus de contraintes et de menaces ne semble pas être la meilleure option.

3/ Préciser dans l'article l'importance de prendre en compte non seulement la diversité des projets mais aussi des personnes dans la définition des cahiers des charges gouvernant la labellisation des structures d'accompagnement. Un des défis qui se présente à nous consiste justement à mieux accompagner les personnes qualifiées comme Non Issues du Milieu Agricole.

4/ Apporter des garanties sur la mise en œuvre de cette labellisation, les possibilités de recours et la capacité de structures de petites tailles qui maillent aujourd'hui le territoire et accompagnent un tiers des candidats à satisfaire au cahier des charges. Ce cahier des charges ne doit pas faire obstacle par une lourdeur administrative exagérée à la capacité de ces structures en activité à prétendre à l'agrément et continuer à bien faire leur métier.

5/ Appuyer sur l'obligation de neutralité pour le point d'accueil dans la manière de présenter l'offre de chaque structure agréée au niveau départemental et préciser les possibilités de recours pour les acteurs qui s'estiment lésés par leur action. Il s'agit de prévenir le conflit d'intérêt qui existe de fait entre les missions d'orientation et d'accompagnement qui seront dévolues aux chambres d'agriculture. C'est d'autant plus important que l'observation des pratiques actuelles révèlent de larges défaillances, documentées et dénoncées par le CGAAER et la Cour des Comptes³.

6/ Stipuler que les structures agréées par l'Etat fournissent au porteur de projet d'installation un conseil ou un accompagnement non seulement "pour consolider la viabilité économique, environnementale et sociale de son projet notamment au regard du changement climatique" mais aussi de manière à valoriser les pratiques agroécologiques et explorer avec le porteur de projet l'opportunité de s'installer en agriculture biologique. Le renouvellement des générations est de manière consensuelle une opportunité majeure de satisfaire aux objectifs de la planification écologique appliquée à l'agriculture en profitant de ce moment où tout candidat définit son projet avec un éventail des possibles plus larges que dans la conduite ultérieure de son exploitation. Le projet de loi doit être explicite sur ce point conformément aux intentions du gouvernement.

7/ Incrire dans la loi le principe d'une évolution de la gouvernance liée au déploiement de FSA :

- Mise en place d'un copil du FSA au niveau départemental intégrant DDT et structures "labellisées" d'accompagnement
- Evolution du rôle des CRIT pour leur permettre de piloter et contrôler la mise en oeuvre de FSA au niveau régional

8/ Définir de manière explicite les nouvelles obligations de reporting qui s'appliqueront aux Chambres d'Agriculture dans le cadre de cette nouvelle mission notamment vis-à-vis des instances de suivi départementales et régionales (CRIT).

³ CGAAER, 2023, Rapport 23030.

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