

SYNTHÈSE | OCTOBRE 2023

Un horizon pour les fermes d'élevage : restructurer et diversifier



© iStock-SimonSkafar



FONDATION
POUR LA NATURE
ET L'HOMME



RÉSUMÉ POUR DÉCIDEURS

L'agriculture française, et en particulier l'élevage, est confrontée à plusieurs défis parmi lesquels :

- le maintien du nombre de fermes et d'actifs agricoles ;
- la nécessité d'accélérer leur transition pour généraliser les pratiques agroécologiques.

Une des potentielles solutions à enclencher pour répondre à ces défis, avant qu'il ne soit trop tard, est la restructuration-diversification des fermes.

Nous définissons la restructuration-diversification comme la reconception des exploitations agricoles à travers la réorientation de la conduite de l'activité, de la production principale, de l'usage des terres et des bâtiments. La réorientation du système agricole se traduit généralement **par la désécialisation**, c'est-à-dire par un arrêt de la mono-production, au profit d'une diversification des productions mises en place sur la ferme, **et par l'adoption de pratiques agroécologiques.**

Quels avantages environnementaux et socio-économiques représente la restructuration-diversification ? Comment la mettre en œuvre et à quel coût ? Quel est le rôle des politiques publiques pour favoriser sa généralisation à l'échelle des exploitations et pour adapter les filières en conséquence ? Dans cette nouvelle étude, la Fondation pour la Nature et l'Homme, Terre de Liens et la Fédération Nationale d'Agriculture Biologique explorent ces questions.

Pour cela, **nos organisations se sont appuyées sur des publications précédentes et ont réalisé une vingtaine d'entretiens** avec des personnes travaillant dans des fermes restructurées et avec des techniciens de chambres d'agriculture, de coopératives agricoles, de groupements de productions et d'organismes nationaux à vocation agricole et rural (ONVAR).

Au terme de ce travail, plusieurs conclusions semblent se dégager sur la restructuration-diversification des fermes :

- Elle comporte des **avantages socio-économiques** (augmentation du nombre d'actifs agricoles, épanouissement des agriculteurs, amélioration des conditions de travail).
- Elle **favorise l'installation** de porteurs de projet, notamment non-issus du milieu agricole (NIMA).
- Elle a des **impacts positifs sur l'environnement** (augmentation de la durabilité des pratiques agricoles avec des conversions en bio, la mise en place de pratiques agroécologiques, une plus forte autonomie alimentaire des élevages).
- Elle participe au **dynamisme des territoires** (intégration dans des circuits courts comme les AMAP, la restauration collective et les marchés locaux ; organisation d'événements ; installations de nouveaux habitants dans des villages ruraux, etc.).
- Elle doit s'accompagner d'une **réflexion sur la restructuration des filières** (désécialisation à l'échelle des fermes et des territoires, déconcentration des outils de collecte, abattage, transformation, distribution et montée en puissance de filières territorialisées pour sortir de la dichotomie circuits courts/circuits longs).

Des études complémentaires sont à mener pour approfondir ces premières conclusions. Il est néanmoins déjà possible d'affirmer que les **restructurations sont une des conditions pour permettre à l'élevage de relever certains défis structurels auxquels il est confronté.**

Cette étude met également en lumière des freins au développement des projets de restructurations :

- **Les investissements financiers et humains nécessaires** pour la reconception/réhabilitation des bâtiments et/ou la construction de nouveaux ateliers de productions.
- **La spécialisation territoriale sur certaines productions agricoles** qui crée une asymétrie dans la couverture territoriale d'outils d'abattage, de transformation et de distribution.
- **La fragilité des processus d'installation-transmission**, qui peut être accrue en cas de changement complet de système et les **difficultés liées à l'émergence et à la pérennisation des collectifs** dans certaines fermes.

Lever ces freins pour multiplier les restructurations nécessite un développement significatif des possibilités d'accompagnement de ces projets sur les dimensions humaines, techniques et financières.

À l'approche d'opportunités législatives, telles que le projet de loi de finances pour le budget 2024 et le Pacte-Loi d'Orientation et d'Avenir agricoles (PLOA), cette étude formule des recommandations de politiques publiques visant à accélérer le développement de projets de restructuration-diversification, pour répondre à la double urgence du renouvellement générationnel et des défis environnementaux :

1. Lancer un réseau d'expérimentations d'une cinquantaine de projets de restructuration-diversification.
2. Ajouter des scénarios de restructuration dans le diagnostic transmission en cours de développement dans le cadre du PLOA pour faciliter la transmissibilité des fermes et améliorer leur résilience.
3. Conditionner les aides à l'investissement à des critères de durabilité et en flécher une partie vers la restructuration-diversification des exploitations.
4. Déployer massivement les dispositifs de stockage foncier temporaire et y intégrer des dispositifs facilitant les restructurations.
5. Soutenir la consolidation des filières longues biologiques et le développement de filières territorialisées afin de garantir des débouchés aux fermes qui se diversifient.

COMMENT DÉVELOPPER LA RESTRUCTURATION ? NOS RECOMMANDATIONS

Notre étude et les études précédemment menées sur le sujet ont démontré que la restructuration-diversification semble être une solution pertinente pour répondre aux défis socio-économiques et environnementaux que l'élevage doit relever. Cependant, ces travaux ont également permis d'identifier les freins existants pour mettre en place des projets de restructuration-diversification. **Pour répondre à ces freins et faciliter la généralisation des projets de restructurations, une action publique à l'échelle nationale et locale est nécessaire. C'est l'objet des cinq recommandations que nous formulons ci-dessous.**

RECOMMANDATION N°1 : LANCER UN RÉSEAU D'EXPÉRIMENTATIONS D'UNE CINQUANTAINES DE PROJETS DE RESTRUCTURATION-DIVERSIFICATION

En s'inspirant du modèle de financement et de fonctionnement du réseau DEPHY EXPE créé dans le cadre du Plan Ecophyto, nous souhaitons la mise en place d'un réseau d'expérimentation de projets de restructuration-diversification. **L'objectif serait d'atteindre au minimum une cinquantaine de fermes pilotes à la fin de la période 2024-2028.** Ce projet de recherche-action permettrait d'évaluer à plus grande échelle les impacts socio-économiques, environnementaux et territoriaux de ces expérimentations, mais aussi d'identifier les éléments freinant ou facilitant leur diffusion.

Modalités de mise en oeuvre :

Territoires concernés : certains territoires pourraient être prioritaires du fait de problématiques fortes dans la transmission des exploitations d'élevage (par exemple les régions Bretagne, Normandie ou Auvergne-Rhône-Alpes et les départements des Vosges, de l'Ariège ou du Jura).

Filières concernées : ces expérimentations concerneront la restructuration de fermes de différentes filières d'élevage (bovins, porcins, volaille, ovins/caprins).

Acteurs impliqués :

- Des porteurs de projet à l'installation, des cédants ou des agriculteurs en cours de carrière souhaitant réaliser un projet de restructuration-diversification devront candidater au dispositif sur la base du volontariat.
- Ces projets d'expérimentations seront accompagnés par des organisations partenaires, aux compétences complémentaires, comme des organismes à vocation agricole et rurale (ex : Réseau CIVAM, FNAB, Terre de Liens, RENETA), des acteurs du monde de la recherche et du développement agricole (ex : instituts techniques agricoles, INRAE, CIRAD, chambres d'agriculture) et des acteurs des territoires (ex : collectivités territoriales, parcs naturels régionaux).

Durée : Ces expérimentations auront une durée de 4 à 6 ans.

Evaluation :

- Une évaluation annuelle du dispositif sera menée par le CGAAER (Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux) et transmise au Parlement.
- Un bilan plus détaillé devra être réalisé à mi-parcours et à la fin de l'expérimentation. Ces bilans seront réalisés par le CGAAER, qui pourra s'appuyer sur les services ministériels et des acteurs du monde de la recherche et du développement agricole.

- Les critères d'évaluation qui devront être analysés sont : coûts financiers de la restructuration-diversification, impacts environnementaux et socio-économiques, niveau d'implantation des fermes restructurées dans les territoires (circuits courts, approvisionnement de la restauration collective locale).

Dispositif concerné :

Ce dispositif pourra être déployé dans le cadre du Pacte et de la Loi d'Orientation et d'Avenir agricoles (PLOA) qui devraient prévoir des mesures visant à accompagner la diffusion de solutions innovantes en matière de souveraineté alimentaire et de transition agroécologique à l'échelle des territoires.

RECOMMANDATION N°2 : AJOUTER DES SCÉNARIOS DE RESTRUCTURATION DANS LE DIAGNOSTIC TRANSMISSION EN COURS DE DÉVELOPPEMENT DANS LE CADRE DU PLOA

Le PLOA devrait permettre la mise en place d'un diagnostic, destiné à accompagner la transmission des exploitations agricoles. Ce diagnostic viserait à évaluer la capacité des exploitations à s'adapter aux conséquences du changement climatique et à contribuer à son atténuation. Cependant, lors de la concertation nationale sur le Pacte et la Loi d'Orientation et d'Avenir agricole (PLOA), un consensus a émergé sur la nécessité de mettre en place un diagnostic plus complet comprenant **notamment des scénarios de restructuration d'exploitations à reprendre**. La présence de ces scénarios favoriserait grandement la mise en place des projets de restructuration-diversification dans des fermes qualifiées d'intransmissibles et augmenterait d'une part leur transmission, et d'autre part, la transition des exploitations vers des systèmes de production plus résilients et plus durables.

Nous préconisons de :

- ▶ Ajouter un module sur la restructuration dans le cahier des charges du diagnostic en cours d'élaboration et rendu prochainement obligatoire par la LOA, pour travailler différents scénarios de restructuration possibles lors de la transmission.

- ▶ Augmenter le temps financé dans le cadre du programme Accompagnement à l'installation et la transmission en agriculture (AITA) pour la réalisation de ces diagnostics par les organisations habilitées.

- ▶ Rendre ce diagnostic obligatoire au moins 5 ans avant le départ à la retraite du cédant pour anticiper de potentielles transformations de l'exploitation à réaliser et éviter des investissements qui augmenteraient la difficulté de transmission.

- ▶ Mobiliser l'ensemble des structures intervenant sur la transmission pour la conception et la mise en œuvre de ce diagnostic.

Dispositifs concernés :

- Il conviendra d'ajouter dans le diagnostic prévu par la LOA la nécessité de la prise en compte des scénarios de restructuration.
- Le projet de loi de finances pour le budget 2024 devrait également augmenter l'enveloppe dédiée au programme AITA pour permettre aux organisations habilitées, comme les ONVAR, de réaliser des diagnostics sur un pas de temps plus long.

RECOMMANDATION N°3 : CONDITIONNER LES AIDES À L'INVESTISSEMENT À DES CRITÈRES DE DURABILITÉ ET EN FLÉCHER UNE PARTIE VERS LA RESTRUCTURATION-DIVERSIFICATION DES EXPLOITATIONS

Chaque année, plus d'un milliard d'euros de subventions d'investissement sont accordées aux exploitations d'élevage. Cependant, étant donné que ces aides sont encore peu conditionnées, elles peuvent contribuer à verrouiller les exploitations d'élevage dans des modèles peu durables et à les rendre intransmissibles. Dans ce dernier cas, elles génèrent in fine des actifs échoués (bâtiments abandonnés) comme l'on démontré l'Institute for Climate Economics.

- ▶ Nous proposons de **conditionner les aides à l'investissement en fonction de critères de durabilité** :

- Arrêt des aides à l'investissement pour les élevages ruminants en zéro pâturage, pour tout système d'élevage en cage et sur caillebotis intégral et pour tout investissement contribuant à augmenter l'intensification des pratiques agricoles sur la ferme.
 - Bonification des aides pour tout investissement permettant l'adoption de pratiques agroécologiques (notamment la conversion en agriculture biologique), de pratiques améliorant le bien-être animal, et toute dépense permettant la restructuration d'une ferme.
- Nous préconisons également la réalisation d'un **rapport d'information parlementaire sur la question des actifs échoués** dans le secteur agricole pour mesurer l'ampleur du phénomène, évaluer ses impacts et dégager des recommandations d'action pour répondre à cet enjeu.

Dispositifs concernés :

- Ce conditionnement des différentes aides à l'investissement pourra s'effectuer dans le cadre du projet de loi de finances pour le budget 2024, lors d'une révision du Plan Stratégique National et en sensibilisant les régions à cette problématique.
- La demande de réalisation d'un rapport d'information parlementaire pourra être inséré au Projet de Loi d'Orientations et d'Avenir agricoles relatif aux enjeux d'installation-transmission.

RECOMMANDATION N°4 : DÉPLOYER MASSIVEMENT LES DISPOSITIFS DE STOCKAGE FONCIER TEMPORAIRE

La transmission est parfois freinée par un décalage temporel entre le moment du départ à la retraite d'un cédant et celui de l'installation d'un porteur de projet, en particulier quand il s'agit d'un collectif. Une solution ? Le stockage foncier temporaire. **Il consiste en la mise en réserve temporaire de terres et de bâtiments agricoles par un organisme (la Safer), avant de les revendre au bout d'une période à un porteur de projet s'étant installé.** Le stockage foncier temporaire permet de favoriser les installations et de limiter le phénomène d'agrandisse-

ment des fermes et la concentration des terres. Ce dispositif est d'autant plus intéressant dans les cas de restructuration car les projets de restructuration sont souvent synonymes de processus d'installation longs, parfois incompatibles avec le calendrier des cédants. Par ailleurs, il facilite également la transmission extra-familiale et l'entrée dans le métier d'agriculteurs non issus du milieu agricole, qui sont des profils très présents dans les projets de restructuration.

Nous préconisons un **déploiement massif des dispositifs de stockage foncier temporaire en :**

- dédiant des fonds spécifiques et un cadrage national pour le soutien aux dispositifs publics de stockage du foncier notamment des collectivités territoriales et des Safer. Les priorités pour la mise en œuvre de dispositifs publics de stockage foncier doivent être clairement définies et s'inscrire dans des politiques foncières et agricoles des collectivités et des acteurs de filières territorialisées ;
- en allouant prioritairement le foncier stocké aux exploitations répondant à ces deux critères suivants : installation en agriculture biologique et projets de restructuration-diversification ;
- en encadrant le stockage foncier temporaire par les critères suivants : lucrativité limitée à l'inflation, lien au territoire, accompagnement spécifique par des ONVAR ayant développé une compétence dans la restructuration ;
- en adossant les opérations de stockage et de portage foncier à des dispositifs d'accompagnement et d'animation territoriale.

Dispositifs concernés :

- Ces mesures pourraient être inscrites au sein de la partie sur la maîtrise des capitaux et du foncier au Projet de loi d'Orientations et d'Avenir agricoles.
- Le fonds spécifique aux dispositifs publics de stockage foncier pourrait être créé lors du vote du projet de loi de finances pour le budget 2024, assorti de conditions mentionnées ci-dessus.

RECOMMANDATION N°5 : SOUTENIR LA CONSOLIDATION DES FILIÈRES LONGUES BIOLOGIQUES ET LE DÉVELOPPEMENT DE FILIÈRES TERRITORIALISÉES

Pour sécuriser des débouchés aux fermes agroécologiques, en particulier lors d'une diversification des productions, il est nécessaire de :

- ▶ Maintenir la présence de filières longues biologiques dans les territoires, qui ont un rôle primordial pour soutenir la transition des exploitations et qui continuent aujourd'hui de structurer le marché. Elles sont, dans bien des cas, essentielles pour garantir la viabilité économique des fermes dans le cadre d'une restructuration-diversification puisque plusieurs de ces fermes conservent un débouché en circuit long (souvent sur la production «historique» de la ferme). Il est donc impératif de **permettre la consolidation de ces filières longues biologiques et de les accompagner lorsque cela est nécessaire** par exemple à travers la mise en place d'un fonds de soutien. La mise en place d'outils de régulation du marché est aussi un levier à activer.

- ▶ De soutenir le développement de filières territorialisées, qui constituent un mode d'organisation de la production et de la commercialisation des produits agricoles complémentaires aux filières longues et à la vente directe. Elles peuvent constituer de nouvelles opportunités de débouchés pour les agriculteurs, elles participent à la souveraineté alimentaire des territoires et sont souvent vectrices de pratiques agroécologiques. Elles contribuent à la diversité de débouchés commerciaux sur un territoire, facteur facilitant la mise en place de projets de restructurations-diversifications. Nous proposons de **soutenir le développement et le maintien sur la durée de ces filières territorialisées en :**

- obtenant des financements visant à faciliter la structuration de telles filières à toutes les étapes et notamment en phase d'émergence ;
- facilitant la mobilisation d'experts juridiques et économiques et la montée en compétences des organisations de développement agricole sur ces sujets pour la phase de structuration ;
- finançant l'expérimentation nécessaire sur plusieurs campagnes (2-4 ans) pour faciliter la mise en place de ces filières.

L'amélioration de la couverture territoriale en outils d'abattage, de stockage et de transformation contribuerait au développement économique de ces deux types de filières.

Dispositifs concernés :

- La mise en place de fonds de soutien d'urgence en faveur des filières longues bio pour faire face aux situations de crise doit être garantie par le Ministère de l'Agriculture, puisque ces filières contribuent à la transition agroécologique de notre agriculture.
- Le projet de loi d'orientation et d'avenir agricoles devrait permettre le renforcement des Projets Alimentaires Territoriaux, notamment pour qu'ils intègrent une dimension de transition agroécologique plus forte et pour qu'ils prennent davantage part à la question des débouchés.



Le réseau FNAB – Fédération d'Agriculture Biologique – est le seul réseau professionnel agricole, spécialisé en agriculture biologique. Cette association née en 1978, est constituée d'une tête de réseau, de 13 groupes régionaux et de près de 90 groupes locaux. Elle compte environ 10 000 fermes bio adhérentes. En tant qu'organisme professionnel, la FNAB a pour objet l'organisation, la représentation et la défense au plan national et international de la profession d'agriculteur-riche biologique. La FNAB a également un rôle d'interface entre son réseau et les organisations européennes ou mondiales de la bio. En tant que représentant de tous les producteurs biologiques, elle les alerte sur les besoins de la profession, les améliorations nécessaires et en suit activement la mise en œuvre. Enfin, en tant que fédération, elle anime le réseau des groupements d'agriculteurs biologiques répartis sur tout le territoire français. Ainsi, elle appuie les réflexions et les actions des groupements adhérents, pour que se développe une agriculture biologique de haute qualité, qui soit ouverte à tous et toutes.

www.fnab.org



**FONDATION
POUR LA NATURE
ET L'HOMME**

Dépasser les clivages, inspirer les courages

Reconnue d'utilité publique, apaisante et non-confessionnelle, la Fondation pour la Nature et l'Homme œuvre depuis 1990 pour que les solutions écologiques deviennent la norme de nos vies, sans laisser personne de côté. En plaçant l'humain au cœur de ses actions, elle lève les blocages économiques, politiques, psychologiques et sociaux qui entravent cet horizon, seul choix d'avenir.

Pour y parvenir, la Fondation démontre qu'agir pour le climat et la biodiversité est dans l'intérêt de tous. Avec son conseil scientifique et ses partenaires, elle propose à celles et ceux qui ont le pouvoir d'agir, des décideurs politiques aux acteurs économiques en passant par les citoyens, des solutions qui concilient les impératifs de la planète et les besoins humains. L'exigence dans l'action, la co-construction, la solidarité et le dialogue avec tous sont les fondamentaux de sa méthode.

www.fnh.org



Terre de Liens agit depuis près de 20 ans pour enrayer la disparition des terres et faciliter l'accès au foncier agricole pour de nouvelles installations paysannes. Le mouvement Terre de Liens est constitué de trois piliers aux actions complémentaires :

un réseau associatif mobilisé partout en France qui accueille et accompagne les paysans pour leur accès à la terre, une foncière, entreprise d'investissement solidaire ouverte aux citoyens, qui permet à chacun de placer son épargne pour acheter des fermes et favoriser une agriculture biologique, nourricière et de proximité, une fondation reconnue d'utilité publique, habilitée à recevoir des legs et donations. Elle achète aussi des terres et y garantit des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement à très long terme. Terre de Liens participe ainsi à la relève agricole et facilite la transmission intergénérationnelle en installant de nouveaux paysans.

www.terredeliens.org