



**PREMIER
MINISTRE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

ÉTUDE D'IMPACT

PROJET DE LOI

d'orientation pour la souveraineté en matière agricole et le renouvellement des générations en agriculture

NOR : AGRS2404686L/Bleue-1

29 mars 2024

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	2
INTRODUCTION GÉNÉRALE	4
TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS	10
TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION	15
TABLEAU D'INDICATEURS	18
TITRE I^{ER} – DÉFINIR NOS POLITIQUES EN FAVEUR DU RENOUVELLEMENT DES GÉNÉRATIONS AU REGARD DE L'OBJECTIF DE SOUVERAINETÉ ALIMENTAIRE DE LA FRANCE	21
Article 1 ^{er} : Orientations programmatiques en matière de souveraineté alimentaire et de renouvellement des générations	21
TITRE II – FORMER ET INNOVER POUR LE RENOUVELLEMENT DES GÉNÉRATIONS ET LES TRANSITIONS EN AGRICULTURE	34
CHAPITRE I^{ER} – OBJECTIFS PROGRAMMATIQUES EN MATIÈRE D'ORIENTATION, DE FORMATION DE RECHERCHE ET D'INNOVATION	34
Article 2 – Orientations programmatiques en matière d'orientation, de formation, de recherche et d'innovation	34
CHAPITRE II – MESURES EN FAVEUR DE L'ORIENTATION, DE LA FORMATION, DE RECHERCHE ET D'INNOVATION	60
Article 3 – Reformulation des missions de l'enseignement agricole et création d'une nouvelle mission	60
Article 4 – Création des contrats territoriaux de consolidation ou de création de formations	70
Articles 5 – Création d'un diplôme « Bachelor Agro »	81
Article 6 – Experts associés et priorités du développement agricole et rural	94
Article 7 – Création d'un dispositif permettant aux auxiliaires et élèves vétérinaires de réaliser certains actes de médecine et de chirurgie vétérinaires pour préserver le maillage vétérinaire du territoire national	110
TITRE III – FAVORISER L'INSTALLATION DES AGRICULTEURS AINSI QUE LA TRANSMISSION DES EXPLOITATIONS ET AMÉLIORER LES CONDITIONS D'EXERCICE DE LA PROFESSION D'AGRICULTEUR	124
CHAPITRE I^{ER} – ORIENTATIONS PROGRAMMATIQUES EN MATIÈRE D'INSTALLATION DES AGRICULTEURS ET DE TRANSMISSIONS DES EXPLOITATIONS	124
Articles 8 et 9 – Orientations programmatiques en matière d'installation et de transmission et relatives au diagnostic modulaire	124
CHAPITRE II – MESURES EN MATIÈRE D'INSTALLATION DES AGRICULTEURS ET DE TRANSMISSION DES EXPLOITATIONS	133
Article 10 – Création du réseau « France Services Agriculture »	133

Article 11 – Sécurisation des groupements d’employeurs _____	149
Article 12 – Création des groupements fonciers agricoles d’investissements (GFAI) _____	157
TITRE IV – SÉCURISER, SIMPLIFIER ET LIBÉRER L’EXERCICE DES ACTIVITÉS AGRICOLES _____	169
Article 13 – Modification des régimes de répression des infractions prévus aux articles L. 173-1 et l. 415-3 du code de l’environnement _____	169
Article 14 – Statut et régime juridique des haies _____	180
Article 15 – Contentieux de certaines décisions en matière agricole _____	197
Article 16 – Régime applicable aux installations et aux activités relatives aux chiens de protection de troupeau _____	209
Article 17– Allègement des obligations et des contraintes pesant sur les installations qui concernent les sous-produits animaux et l’aquaculture _____	220
Article 18 – Modalités de mise en œuvre des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de l’eau _____	235
Article 19 - Conditions de représentativité au niveau multiprofessionnel dans le secteur agricole _____	244

INTRODUCTION GÉNÉRALE

I – La souveraineté alimentaire, un enjeu vital pour notre pays

L'agriculture représente une richesse essentielle pour la France. Elle est tout à la fois un vecteur et un enjeu de souveraineté alimentaire. Elle est, à ce titre, stratégique pour l'avenir de la Nation.

La crise sanitaire mondiale de 2020, la guerre d'invasion menée par la Russie en Ukraine, et la multiplication et l'intensification des effets du changement climatique ont conduit à penser à nouveau notre capacité à produire pour nous nourrir comme une question politique, et même géopolitique.

Sous l'effet de ces crises profondes, l'enjeu de souveraineté est désormais pensé de manière intrinsèquement liée au concept de résilience, qui traduit la capacité à surmonter les crises et à s'y adapter, ainsi qu'aux transitions, en particulier écologiques et climatiques, qui sont à entreprendre et accélérer afin d'assurer cette résilience de la chaîne agricole et alimentaire.

Ces crises ont également mis en lumière des dépendances subies de la France, qui n'est actuellement pas en mesure de couvrir l'intégralité de sa consommation domestique par la production nationale, et doit recourir, dans des proportions parfois importantes, à des importations.

Pour autant, ce constat ne doit pas conduire à une confusion entre souveraineté alimentaire et autarcie. En effet, s'il convient de lutter contre la délocalisation de la production agricole et d'encourager la relocalisation de certaines productions, l'approvisionnement alimentaire de la population ne peut raisonnablement, en l'état, reposer uniquement sur des circuits courts et locaux. L'appartenance de la France à l'espace qu'est l'Union européenne, et son intégration dans les échanges mondiaux, lui permettent de disposer d'une diversité de sources d'approvisionnement tout en étant elle-même dans une posture exportatrice dans de nombreuses filières, ce qui génère de la valeur pour nos productrices et producteurs.

En outre, il est devenu nécessaire de ne pas appréhender l'objectif de souveraineté alimentaire sous le seul angle de la production agricole, puisque nous avons besoin de raisonner en intégrant l'aval des filières, à savoir les outils de transformation et de distribution des produits, et plus largement des modes de consommations.

Enfin, souveraineté alimentaire, industrielle et énergétique vont également de pair, et doivent s'appréhender de la manière la plus articulée possible, car l'agriculture fournit aussi de la biomasse pour décarboner notre économie à travers des biomatériaux et des bioénergies.

Notre souveraineté alimentaire est au cœur d'un enjeu tout à fait essentiel : le maintien d'une capacité viable et durable de production agricole et agroalimentaire, créatrice de valeur dans les

territoires et les filières, et pleinement engagée dans les transitions agroécologiques et climatiques. C'est la condition *sine qua non* pour ne pas être en situation de devoir importer des produits et des pratiques qui ne correspondent pas à nos standards en termes de santé publique, de protection de l'environnement et de préservation de la biodiversité. Il doit par conséquent s'agir d'un impératif érigé au rang d'intérêt fondamental de la Nation, nécessitant sa mobilisation générale. Et l'agriculture, la pêche, l'aquaculture et l'alimentation, qui doivent garantir cette souveraineté alimentaire, sont d'intérêt général majeur.

II – Poursuivre les actions engagées depuis 2017 en faveur de la souveraineté alimentaire et des transitions écologique et climatique du secteur agricole

Certains enjeux stratégiques de souveraineté ont fait l'objet de travaux dédiés qui ont conduit à des dispositifs de politique publique ciblés.

Il s'agit notamment des mesures en faveur de la protection du revenu agricole, avec les lois dites « ÉGAlim », la réforme de l'assurance-récolte issue du Varenne agricole de l'eau et de l'adaptation au changement climatique, ou encore l'accélération des transitions agroécologiques et le renforcement de la robustesse économique de nos exploitations agricoles permis par le déploiement d'innovations soutenues dans le cadre de France Relance et France 2030.

Il s'agit également de l'adoption du Plan Stratégique National (PSN) permettant la mise en œuvre de la Politique Agricole Commune 2023-2027, doté d'un budget de 9,1 milliards d'euros. Le PSN français cherche à améliorer la compétitivité durable des filières, la création de valeur, la résilience des exploitations et la sobriété en intrants au service de la sécurité alimentaire. Il contribue à l'atteinte des objectifs du Pacte vert et de la neutralité carbone, en combinaison avec d'autres outils de politique publique déployés à cet effet, en mettant l'accent sur la diversification des cultures, la préservation des prairies, les synergies entre cultures et élevage, la production des légumineuses, une présence renforcée d'infrastructures écologiques en particulier les haies, et le développement de l'agriculture biologique.

Il s'agit enfin du lancement de plans sectoriels, dont la stratégie nationale en faveur du développement des protéines végétales, lancée en décembre 2020, afin d'atteindre l'objectif de deux millions d'hectares cultivés en légumineuses à l'horizon 2030 (soit un doublement en dix ans), et le plan de souveraineté fruits et légumes, lancé en 2022, doté de 200 millions d'euros dès 2023 et qui vise à gagner cinq points de souveraineté dès 2030.

Mais préserver et améliorer le potentiel des facteurs de production sur l'ensemble du territoire et maîtriser des dépendances nécessaires ou stratégiques aussi bien à l'export qu'à l'import dépendra également de notre capacité à amplifier les efforts pour que l'agriculture puisse faire face à des défis majeurs, économiques, démographiques, sociaux, environnementaux et sanitaires. Pour les relever, elle doit se transformer en profondeur et répondre à la fois aux attentes du consommateur et du citoyen, notamment en limitant son empreinte environnementale et en participant à la préservation de la biodiversité. Elle doit également être

en mesure de mieux faire face aux risques croissants qui l'impactent (risques climatiques, sanitaires, volatilité des prix...), tout en restant compétitive, et en attirant dans les prochaines années une nouvelle génération d'agriculteurs et d'agricultrices préparés à affronter ces enjeux.

De manière plus spécifique, les chocs climatique et démographique à venir, qui sont aujourd'hui les principales menaces pour la souveraineté alimentaire, commandent de mobiliser urgemment des leviers et des outils supplémentaires, et des réponses protéiformes, pensées à l'échelle des exploitations, des filières et des territoires. Il s'agit de toute l'ambition du Pacte d'orientation pour le renouvellement des générations en agriculture, présenté par le ministre de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire le 15 décembre 2023, mais aussi des chantiers agricoles menés dans le cadre de la planification écologique, en faveur desquels des moyens d'une ampleur inédite sont déployés.

III – Un cap, la souveraineté alimentaire, et des leviers pour y parvenir : orientation et formation, installation et transmission, simplification

Le Pacte susmentionné, et le présent projet de loi qui y est lié, ont fait l'objet d'une large concertation, qui a permis de dégager des consensus forts sur les politiques publiques à mobiliser pour relever le triple défi de la souveraineté alimentaire, de la transition écologique et du renouvellement des générations.

Ainsi, le présent projet de loi définit et affirme un objectif de protection de la souveraineté alimentaire, et combine des dispositions programmatiques, fixant des orientations de politiques générales, et des dispositions normatives. Il repose, pour cela, sur plusieurs piliers structurants.

Le premier est le renforcement de notre système de formation initiale et continue, ainsi que l'investissement dans nos outils de recherche et d'innovation, afin de les adapter aux nouveaux profils et aux nouveaux besoins du monde agricole. Les mesures prévues visent en premier lieu à conforter l'appareil de formation particulièrement performant qu'est l'enseignement agricole, en attirant de nouveaux publics pour répondre aux besoins humains et aux besoins en compétences, afin de faire face à l'évolution des métiers, des entreprises et aux transitions économiques, environnementales, climatiques et numériques. Il s'agit également de répondre au besoin de solutions innovantes issues de la recherche pour accompagner les transitions et reconcevoir les systèmes de productions à l'échelle des exploitations, des filières et des territoires.

Le deuxième pilier est la rénovation de la politique d'accompagnement des moments charnières que constituent l'installation et la transmission, avec l'objectif triple de faire de chaque installation une opportunité pour notre souveraineté alimentaire et énergétique, en orientant le renouvellement des générations vers des productions et pratiques permettant d'anticiper les conséquences de l'accélération du changement climatique, mais aussi vers des productions ou secteurs stratégiques (protéines végétales, biomasse, fruits et légumes...), de faire de chaque installation une occasion d'accélérer la transition agroécologique et climatique, et de favoriser

des installations humainement, économiquement et écologiquement viables. Il conviendra, dans cette optique, de penser les enjeux d'installation et de transmission dans leur globalité. Dans cette perspective, ce projet de loi vise également à créer un nouvel outil de portage du foncier, l'accès au foncier ayant été identifié dans la concertation comme l'un des principaux points de blocage pour favoriser l'installation de nouveaux porteurs de projets.

Le troisième et dernier pilier est celui de la simplification, levier essentiel de compétitivité et de cohérence de l'ensemble des politiques publiques qui fixent le cadre de l'activité agricole. Le monde agricole est à la confluence d'attentes multiples, qu'elles soient économiques, sociales, environnementales ou sociétales et se sent légitimement parfois en insécurité, face à des injonctions qui peuvent paraître contradictoires. En outre, les cadres législatifs et réglementaires successifs ont conduit, sous l'effet d'une forme de sédimentation ancienne, à une accumulation de normes, vécues comme des contraintes, et dont l'intelligibilité et la lisibilité se sont peu à peu érodées. Le travail engagé depuis plusieurs mois par le ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire, notamment avec le Pacte d'orientation qui prévoyait des mesures d'accélération et de sécurisation des projets de stockage d'eau et des bâtiments d'élevage, et le vaste chantier de simplification lancé par le Premier ministre, ont permis de faire émerger des propositions de simplification, qui sont intégrées au présent projet de loi.

IV – Un projet de loi qui s'intègre dans un ensemble d'engagements contenus dans le Pacte d'orientation pour le renouvellement des générations en agriculture

Le Pacte d'orientation pour le renouvellement des générations en agriculture répond au besoin d'un récit nouveau, partagé entre la société et les hommes et femmes qui la nourrissent, dans une logique de réconciliation et de compréhension mutuelle. Il doit permettre d'affirmer dans le débat public le rôle stratégique de l'agriculture pour la souveraineté de la Nation. Cette démarche est confortée par le besoin de reconnaissance exprimé avec clarté et force lors des mobilisations agricoles.

Pour le bâtir, une concertation a été lancée le 7 décembre 2022 par le ministre de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire. Elle s'est articulée autour de trois priorités : orientation et formation, installation et transmission, et adaptation et transition face au changement climatique.

Elle reposait, en méthode, sur les principes suivants :

- Asseoir les échanges de vue sur des constats factuels et sur la base d'expertises pour identifier les freins puis, dans un second temps, penser les leviers de politiques publiques à actionner avant, enfin, de définir les outils à mettre en œuvre ;
- Assurer le respect de la diversité des avis, des pratiques, des solutions et des modèles ;

- Projeter les parties prenantes à l’horizon 2040, dans un cadre qui assume les objectifs européens et nationaux en matière climatique, environnementale et sociale tout en assurant la souveraineté alimentaire de la France.

Menée à l’échelle nationale et territoriale, avec un volet ultramarin, sous l’égide du ministère, en lien étroit avec Chambres d’Agriculture de France et Régions de France, cette concertation a mobilisé les écosystèmes agricoles et alimentaires, ainsi que les acteurs de l’enseignement, de la recherche, de l’orientation et de la formation continue, de l’installation, le monde associatif, les parlementaires et les élus locaux. 1350 propositions sont remontées des régions. Les jeunes de l’enseignement agricole ont également participé à la concertation (2550 contributions). Enfin, la société civile, à travers un avis du Conseil Économique, Social et Environnemental (CESE), ainsi que le grand public (44 042 contributions), y ont pris part. La concertation s’est achevée le 14 juin dernier.

Le Pacte qui en est issu a pour objectif de :

- Faire de chaque installation une opportunité pour notre souveraineté alimentaire et énergétique, en orientant le renouvellement des générations vers les secteurs stratégiques ;
- Faire de chaque installation une occasion d’accélérer les transitions écologique et climatique ;
- Favoriser des installations humainement, économiquement et écologiquement viables.

Il mobilise à cet effet différents leviers :

- Le présent projet de loi d’orientation, faisant l’objet de la présente étude d’impact, ainsi que toutes les initiatives législatives complémentaires qui s’inscriraient dans le cadre du Pacte ;
- Des outils de financement, déjà votés dans la loi de finances initiale pour 2024 et la loi de financement de la sécurité sociale pour 2024, ou qui seront traduits en 2025 ;
- Les chantiers de la planification écologique ;
- Des programmes publics déclinant des priorités politiques, à l’image du plan triennal accéléré de formation aux enjeux de transition agroécologique ;
- Les outils de contractualisation permettant l’engagement entre parties prenantes dans les périmètres couverts par le Pacte et le projet de loi ;
- Des actions conduites dans le cadre de France 2030 ;
- Des plans de souveraineté alimentaire et de transitions écologiques, présentés, initiés ou à venir ;
- Des dispositions de nature réglementaire ou infra-réglementaire.

Ce Pacte constitue un signal fort pour mobiliser la société toute entière autour du défi de la souveraineté alimentaire et des transitions qu’elle implique, et mettre en synergie toutes les initiatives qui y concourent.

Le présent projet de loi comporte dix-neuf articles, répartis en quatre titres. Le titre I^{er} vise à définir nos politiques publiques en faveur du renouvellement des générations au regard de l'objectif de souveraineté alimentaire. Le titre II fixe les orientations et les dispositions relatives à l'orientation et la formation, à la recherche et l'innovation en agriculture, afin de s'adapter aux nouveaux profils agricoles et de répondre aux nouveaux besoins de compétence. Le titre III fixe les orientations et définit les mesures relatives à la politique d'encouragement à l'installation des agriculteurs et à la transmission des exploitations. Le dernier titre vise à sécuriser, simplifier et libérer l'exercice de l'activité agricole.

TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
1 ^{er}	Orientations programmatiques en matière de souveraineté alimentaire et de renouvellement des générations	Conseil économique, social et environnemental (CESE)	Néant
2	Orientations programmatiques en matière d'orientation, de formation, de recherche et d'innovation	Conseil économique, social et environnemental (CESE) Conseil national de l'enseignement agricole (CNEA) Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche agricole, agroalimentaire et vétérinaire (CNESERAAV) Conseil supérieur de l'éducation (CSE) Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	Néant
3	Reformulation des missions de l'enseignement agricole et création d'une nouvelle mission	Conseil supérieur de l'éducation (CSE) Conseil national de l'enseignement agricole (CNEA) Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche agricole, agroalimentaire et vétérinaire (CNESERAAV)	Néant

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
		Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	
4	Création des contrats territoriaux de consolidation ou de création de formations	Conseil supérieur de l'éducation (CSE) Conseil national de l'enseignement agricole (CNEA) Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	Conseil départemental de Mayotte Conseils territoriaux de Saint-Martin, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Saint-Barthélemy
5	Création d'un diplôme « Bachelor Agro »	Conseil supérieur de l'éducation (CSE) Conseil national de l'enseignement agricole (CNEA) Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche agricole, agroalimentaire et vétérinaire (CNESERAAV) Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche (CNESER)	Néant
6	Experts associés et priorités du développement agricole et rural	Conseil supérieur de l'éducation (CSE) Conseil national de l'enseignement agricole (CNEA) Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche agricole, agroalimentaire et	Néant

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
		vétérinaire (CNESERAAV) Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche (CNESER)	
7	Création d'un dispositif permettant aux auxiliaires et élèves vétérinaires de réaliser certains actes de médecine et de chirurgie vétérinaires pour préserver le maillage vétérinaire du territoire national	Néant	Néant
8	Orientations programmatiques en matière d'installation et de transmission	Conseil économique, social et environnemental (CESE) Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	Néant
9	Orientations programmatiques relatives au diagnostic modulaire	Conseil économique, social et environnemental (CESE) Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	Néant
10	Création du réseau « France Services agriculture »	Conseil supérieur de l'éducation (CSE) Conseil national de l'enseignement agricole (CNEA) Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	Conseil territorial de Saint-Barthélemy

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
11	Sécurisation des groupements d'employeurs	Néant	Comité consultatif de la législation et de la réglementation financières
12	Création des groupements fonciers agricoles d'investissements (GFAI)	Comité consultatif de la législation et de la réglementation financières (CCLRF) Conseils départementaux de Guadeloupe, de Mayotte et de La Réunion Conseils régionaux de Guadeloupe et de La Réunion Assemblée de Guyane et de Martinique Conseils territoriaux de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon	Néant
13	Modification des régimes de répression des infractions prévus aux articles L. 173-1 et L. 415-3 du code de l'environnement	Néant	Néant
14	Statut et régime juridique des haies	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) Mission interministérielle de l'eau	Néant.
15	Contentieux de certaines décisions en matière agricole	Conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives Commission supérieure du Conseil d'Etat	Néant
16	Régime applicable aux installations et aux activités relatives aux chiens de protection de troupeau	Néant	Néant

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
17	Allègement des obligations et des contraintes pesant sur les installations qui concernent les sous-produits animaux et l'aquaculture	Mission Interministérielle de l'eau	Néant
18	Modalités de mise en œuvre des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de l'eau	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) Mission interministérielle de l'eau	Néant
19	Conditions de représentativité au niveau multiprofessionnel dans le secteur agricole	Néant	Néant

TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION

Article	Objet de l'article	Textes d'application	Administration compétente
1 ^{er}	Orientations programmatiques en matière de souveraineté alimentaire et de renouvellement des générations	Néant	Sans objet
2	Orientations programmatiques en matière d'orientation, de formation, de recherche et d'innovation	Néant	Sans objet
3	Reformulation des missions de l'enseignement agricole et création d'une nouvelle mission	Néant	Sans objet
4	Création des contrats territoriaux de consolidation ou de création de formations	Décret simple le cas échéant	Direction générale de l'enseignement et de la recherche (MASA)
5	Création d'un diplôme « Bachelor Agro »	Décret simple Arrêté	Ministère chargé de l'agriculture
6	Experts associés et priorités du développement agricole et rural	Décret simple	Ministère chargé de l'agriculture
7	Création d'un dispositif permettant aux auxiliaires et élèves vétérinaires de réaliser certains actes de médecine et de chirurgie vétérinaires pour préserver le maillage vétérinaire du territoire national	Décret en Conseil d'Etat Arrêtés	Ministère chargé de l'agriculture
8	Orientations programmatiques en matière d'installation et de transmission	Néant	Sans objet
9	Orientations programmatiques relatives au diagnostic modulaire	Néant	Sans objet

Article	Objet de l'article	Textes d'application	Administration compétente
10	Création du réseau « France Services agriculture »	Décrets simples Décret en Conseil d'Etat	Ministère chargé de l'agriculture
11	Sécurisation des groupements d'employeurs	Néant	Sans objet
12	Création des groupements fonciers agricoles d'investissements (GFAI)	Décret en Conseil d'Etat Décret simple (éventuel)	Ministère chargé de l'agriculture
13	Modification des régimes de répression des infractions prévus aux articles L. 173-1 et L. 415-3 du code de l'environnement	Ordonnance	Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires et ministère chargé de l'agriculture
14	Statut et régime juridique des haies	Décret en Conseil d'Etat	Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires (direction de l'eau et de la biodiversité) Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire (direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises)
15	Contentieux de certaines décisions en matière agricole	Néant	Sans objet
16	Régime applicable aux installations et aux activités relatives aux chiens de protection de troupeau	Ordonnance Décret en Conseil d'Etat	Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, en lien avec le ministère chargé de l'agriculture
17	Allègement des obligations et des contraintes pesant sur les installations qui concernent les sous-produits animaux et l'aquaculture	Ordonnance	Ministère chargé de l'agriculture

Article	Objet de l'article	Textes d'application	Administration compétente
18	Modalités de mise en œuvre des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de l'eau	Néant	Sans objet
19	Conditions de représentativité au niveau multiprofessionnel dans le secteur agricole	Néant	Sans objet

TABLEAU D'INDICATEURS

Indicateur	Objectif et modalités de l'indicateur	Objectif visé (en valeur et/ou en tendance)	Horizon temporel de l'évaluation (période ou année)	Identification et objectif des dispositions concernées
<p style="text-align: center;">Nombre de personnes diplômées dans les secteurs de l'agriculture et de l'agroalimentaire du CAP au diplôme d'ingénieur / vétérinaire</p>	<p>Suivre l'augmentation du nombre de futurs actifs agricoles et agroalimentaires entrant sur le marché du travail</p> <p>Concrètement, cet indicateur mesure la variation annuelle des diplômés dans les secteurs de l'agriculture et de l'agroalimentaire afin de suivre l'objectif d'augmentation significative de personnes diplômés mises annuellement sur le marché du travail.</p> <p>Structure en charge de l'évaluation : Direction générale de l'enseignement et de la recherche (MASA)</p>	<p style="text-align: center;">Croissance continue annuelle</p>	<p style="text-align: center;">2030</p>	<p style="text-align: center;"><u>Article 2</u></p> <p>L'article 2 fixe notamment comme objectif à l'action de l'Etat une augmentation significative du nombre de personnes formées pour les métiers de l'agriculture, de l'agroalimentaire et des autres métiers du vivant afin d'assurer la souveraineté alimentaire et de réaliser les transitions agroécologique et climatique à l'horizon 2030.</p>
<p style="text-align: center;">Part des exploitants agricoles qui ont un niveau de diplôme « bac+2 » ou plus</p>	<p>Suivre l'élévation du niveau de compétences des exploitants agricoles.</p> <p>Concrètement, cet indicateur mesure le niveau de diplôme des exploitants agricoles installés afin de suivre l'objectif d'élévation du</p>	<p style="text-align: center;">Croissance continue annuelle</p>	<p style="text-align: center;">2030</p>	<p style="text-align: center;"><u>Article 2</u></p> <p>L'article 2 fixe notamment comme objectif à l'action de l'Etat un accroissement significatif du niveau de diplôme moyen des nouveaux actifs en</p>

	<p>niveau de compétences des actifs agricoles.</p> <p>Structure en charge de l'évaluation : Direction générale de l'enseignement et de la recherche (MASA)</p>			<p>agriculture du secteur de l'agriculture et de l'agroalimentaire à l'horizon 2030.</p>
<p>Montants des financements publics dédiés à la recherche, au développement et à l'innovation agricoles contribuant aux transitions agroécologique et climatique</p>	<p>Suivre l'augmentation de l'effort d'investissement dédié à la recherche, au développement et à l'innovation agricoles contribuant aux transitions agroécologique et climatique</p> <p>Structure en charge de l'évaluation : Direction générale de l'enseignement et de la recherche (MASA)</p>	<p>Croissance continue, mesurée sur un triennal glissant</p>	<p>2030</p>	<p><u>Article 2</u></p> <p>L'article 1^{er} fixe notamment à l'action de l'Etat un objectif d'amplification de l'effort de recherche, d'innovation et de diffusion des connaissances qui concourent aux transitions agroécologique et climatique</p> <p>Structure en charge de l'évaluation : Direction générale de l'enseignement et de la recherche (MASA)</p>
<p>Nombre de candidats à l'installation bénéficiaires de « France Services Agriculture »</p>	<p>Suivre la performance du réseau « France services Agriculture » pour l'accompagnement de projets (y compris en émergence).</p> <p>Collecte du nombre de candidats bénéficiaires de FSA et du nombre de cessions d'activité et calcul des indicateurs par le Point Accueil Unique départemental (chambre</p>	<p>10 000 / an</p>	<p>2030</p>	<p><u>Article 10</u></p> <p>Le dispositif a pour objectif que la totalité des chefs d'exploitation procèdent à une déclaration d'intention de cessation d'activité agricole (DICAA)</p>

	départementale d'agriculture) ; Contrôle par les services de l'Etat au niveau départemental et régional			
Taux de DICAAs (déclaration d'intention de cessation d'activité agricole) effectivement déposées sur nombre de départs (cessions d'activité)	<p>Evaluer l'amélioration du repérage et du suivi des futurs cédants.</p> <p>Collecte du nombre de DICAAs et du nombre de cessions d'activité et calcul des indicateurs par le Point Accueil Unique départemental (chambre départementale d'agriculture) ;</p> <p>Contrôle par les services de l'Etat au niveau départemental et régional</p>	75 à 100% de DICAAs renvoyées / an	2030	<p><u>Article 10</u></p> <p>Le dispositif a pour objectif de faire en sorte que l'intégralité des personnes porteuses d'un projet d'installation ou de cession soient accompagnées par France services agriculture.</p>
Évolution du linéaire de haies (en km)	Évaluer l'évolution du linéaire de haies en lien avec la cible de gain net de 50 000 km de haies en 2030.	+ 50 000 km en net entre 2020 et 2030	Annuel à partir de 2025 (et opérationnalisation de la cartographique de référence au sein de l'observatoire de la haie)	<p><u>Article 14</u></p> <p>Nécessite de disposer d'une cartographie de référence qui n'existe pas aujourd'hui. Un observatoire sera mis en place à cette fin (Observatoire de la haie, prévu dans le pacte en faveur de la haie).</p>

TITRE I^{ER} – DÉFINIR NOS POLITIQUES EN FAVEUR DU RENOUVELLEMENT DES GÉNÉRATIONS AU REGARD DE L’OBJECTIF DE SOUVERAINETÉ ALIMENTAIRE DE LA FRANCE

Article 1^{er} : Orientations programmatiques en matière de souveraineté alimentaire et de renouvellement des générations

1. ÉTAT DES LIEUX

L’agriculture représente une richesse essentielle pour la France, au plan économique *stricto sensu*, mais aussi du fait de sa diversité écologique, paysagère et patrimoniale, et de sa contribution à une alimentation de qualité pour notre population et celle de nos partenaires. Elle est tout à la fois un vecteur et un enjeu de souveraineté alimentaire.

Les crises récentes (covid, Ukraine) ainsi que la multiplication et l’intensification des effets du changement climatique ont conduit à penser l’enjeu de souveraineté de façon indissociable du concept de résilience, qui traduit la capacité à surmonter les crises et à s’y adapter, et des transitions qui sont à entreprendre pour assurer cette résilience de la chaîne agricole et alimentaire. C’est ainsi que le Plan de résilience gouvernemental annoncé au printemps 2022 s’appuie, pour le volet agricole, sur quatre plans de souveraineté : plan de souveraineté fruits et légumes, plan de souveraineté protéines, plan de souveraineté énergétique et plan de souveraineté en engrais.

Dans certaines filières, la France n’est actuellement pas en mesure de couvrir l’intégralité de sa consommation domestique par la production nationale, et doit recourir, dans des proportions parfois importantes, à des importations. Cette situation n’est pas généralisée, mais concerne par exemple la viande ovine, le poulet et le soja. S’agissant des fruits tempérés, la baisse continue de la production nationale (-17 % en 10 ans) a fait basculer d’un niveau moyen de quasi auto approvisionnement apparent il y a 10-15 ans à une situation de plus franche dépendance aux importations avec, en parallèle, une baisse de la capacité exportatrice¹.

L’agriculture contribue également par la production de biomasse à la décarbonation de l’économie, en apportant des bioénergies (chaleur, biocarburants, biogaz) et matériaux bio-sourcés. Il faut toutefois souligner que la France a déjà recours aux importations pour subvenir à certaines demandes, notamment en matière de biocarburants. Ainsi, la France est autosuffisante en matière de bioéthanol (filière essence) à hauteur de 74% et de 67% pour le biogazole (filière gasole). La majorité des importations de biocarburants (bioéthanol ou

¹ FranceAgriMer et Plan de souveraineté pour la filière fruits et légumes – Mai 2023

biogazole) en tant que produit fini a lieu en provenance des pays de l'Union européenne. De plus, dans le cadre de l'atteinte de la neutralité carbone d'ici 2050 pour l'Union Européenne et la France, les besoins en biomasse visant à se substituer aux énergies fossiles vont fortement augmenter. Ainsi, d'après le projet de programmation pluriannuelle de l'énergie 3, mis en consultation publique fin 2023, les besoins en biomasse non alimentaire augmenteraient par exemple d'environ +135% pour les biocarburants d'ici 2040 (transport routier et routes internationales), et de plus de +400% pour le biogaz d'ici 2030. C'est en ce sens que l'enjeu de l'adéquation entre l'offre et la demande en biomasse doit être pensé en articulant souveraineté alimentaire et décarbonation de l'économie, ce qui est rappelé dans l'article L.1.A à travers le concept de souveraineté agricole.

Les tableaux figurant ci-dessous présentent l'état des lieux de la capacité de la France à couvrir sa consommation par sa production domestique, et identifient les situations de dépendance aux importations, qui se sont progressivement créées.

Les chiffres sont présentés en moyenne triennale autour de l'année 2020, la période de référence étant déclinée en fonction des statistiques disponibles par produits, ce qui correspond par exemple à la période 2019-2021 pour les productions animales (viande, œuf, lait), aux campagnes 2018-2019 à 2020-2021 (récolte de 2020 commercialisée entre mi-2020 et mi-2021) pour les céréales et oléo-protéagineux, et 2018-2020 pour les fruits et légumes. S'agissant particulièrement des productions animales, la concertation nationale conduite au premier semestre 2023 sur le Pacte et le projet de loi d'orientation et d'avenir agricoles a identifié l'élevage comme une filière gage de souveraineté, avec la capacité induite de continuer à pouvoir nourrir la population (sans préjudice des évolutions en matière alimentaire), en évitant ou réduisant les produits importés.

L'état des lieux synthétisé dans le tableau n° 1 et les graphiques n°s 4, 5 et 6 permet de mettre en exergue des situations très contrastées et permet de montrer l'intérêt de ne pas se contenter d'une approche « toutes productions confondues ».

Certaines productions sont structurellement excédentaires (taux d'auto-provisionnement nettement supérieur à 1) et se retrouvent logiquement avec une capacité d'exportations élevée : la plupart des principales céréales, le sucre, le vin, plusieurs produits laitiers. Ces productions sont celles qui permettent à la balance commerciale agroalimentaire française de rester positive. Dans le même temps, ces productions sont mécaniquement plus dépendantes des marchés extérieurs. La situation du vin l'a montré ces dernières années. L'exportation représente un tiers des volumes produits (une proportion en croissance) et constitue un débouché nécessaire pour l'équilibre structurel de la filière.

Inversement, d'autres productions sont en situation de déficit structurel (taux d'auto-provisionnement très inférieur à 1) : riz, huile de palme, fruits tropicaux, soja. D'autres productions, non listées ici, sont dans la même situation : thé, café, cacao par exemple. Le cas du riz est un exemple typique de cette catégorie. La production française est concentrée sur le delta du Rhône en Camargue et la France dispose de fait d'une capacité très limitée pour l'augmenter pour des raisons pédoclimatiques. Il en va de même pour les productions tropicales

(certains fruits, café, cacao). Mais des productions « tempérées » sont aussi concernées par une dépendance structurelle aux importations : c'est le cas de la viande ovine ou de certains fruits et légumes dont les Français souhaitent disposer toute l'année ou encore des produits aquatiques.

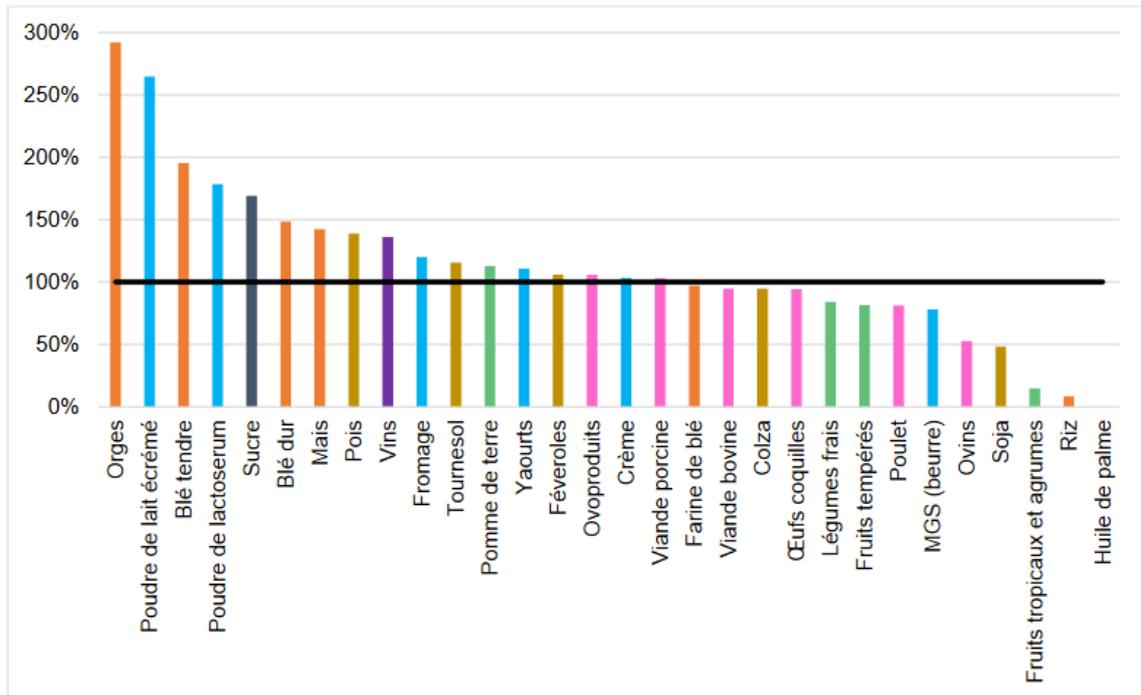
Bien que dotée d'une façade maritime parmi les plus importantes, la pêche française n'est pas suffisante pour pourvoir la totalité de la consommation nationale. Environ trois quarts des volumes consommés sont importés et ce phénomène est renforcé par le fait que les Français consomment majoritairement des poissons (saumon, cabillaud, thon) ou crustacés (crevettes) non produits en France.

Tableau n°1 : Indicateurs de bilan français des principales filières agricoles et agroalimentaires

		Taux d'auto-approvisionnement	Taux de couverture de la consommation par la production nationale	Capacité d'exportations	Dépendance aux importations
		Production / Consommation	(Production - exportations) / Consommation	Exportations / (Production + Importations)	Importations / Consommation
		moyenne 3 dernières années	moyenne 3 dernières années	moyenne 3 dernières années	moyenne 3 dernières années
Fruits et légumes	Fruits tempérés	82%	63%	16%	37%
	Pomme de terre	113%	74%	28%	26%
	Fruits tropicaux et agrumes	15%	-3%	15%	103%
	Légumes frais	84%	67%	15%	33%
Vins	Vins	136%	83%	33%	25%
Viandes et œufs	Poulet	81%	58%	19%	42%
	Viande porcine	103%	74%	23%	26%
	Ovins	53%	47%	5%	53%
	Viande bovine	95%	79%	13%	21%
	Œufs coquilles	94%	90%	4%	10%
	Ovoproduits	106%	76%	23%	24%
Produits laitiers	Crème	103%	64%	28%	36%
	Fromage	120%	64%	36%	36%
	MGS (beurre)	78%	60%	15%	40%
	Poudre de lait écrémé	265%	74%	66%	26%
	Poudre de lactosérum	178%	67%	53%	33%
	Yaourts	111%	96%	13%	4%
Céréales, semences et dérivés	Blé tendre	195%	99%	49%	1%
	Blé dur (yc pâtes et semoule)	148%	16%	58%	75%
	Farine de blé	97%	93%	4%	7%
	Orges	292%	95%	67%	2%
	Mais	142%	89%	35%	8%
	Riz	8%	0%	8%	100%
Oléoprotéagineux	Soja	48%	32%	14%	67%
	Colza	95%	63%	24%	34%
	Tournesol	116%	76%	29%	23%
	Huile de palme	0%	-2%	2%	102%
	Féveroles	106%	78%	22%	20%
	Pois	139%	86%	36%	6%
Sucre	Sucre	169%	61%	53%	37%

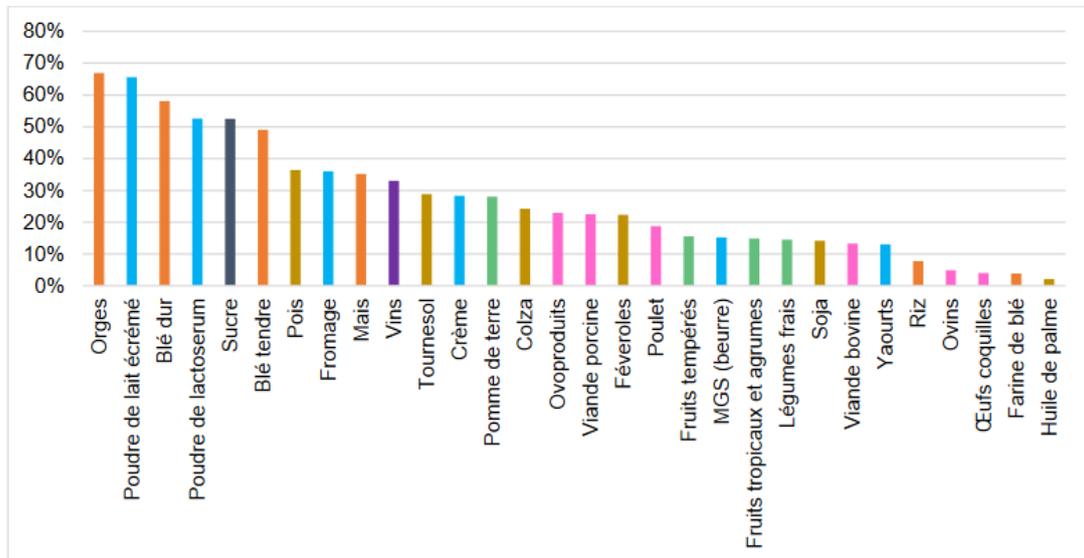
Source : FranceAgriMer

Graphique n° 4 : Taux d'auto-provisionnement par ordre décroissant



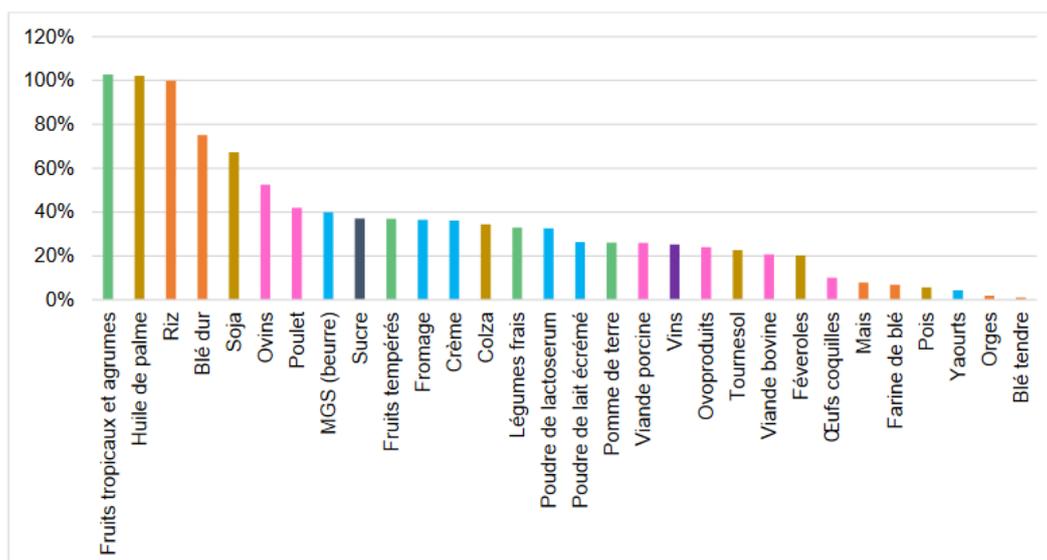
Source : FranceAgriMer

Graphique n° 5 : Capacité d'exportations par ordre décroissant



Source : FranceAgriMer

Graphique n° 6 : Dépendance aux importations par ordre décroissant



Source : FranceAgriMer

Il est possible d'illustrer ces graphiques avec la filière des protéines végétales. En effet, la France n'est pas assez autonome dans sa production de protéines végétales, qu'elles soient à destination de l'alimentation animale ou humaine. Aujourd'hui, nous ne produisons que la moitié des matières riches en protéines nécessaires à l'alimentation des animaux d'élevage (tourteaux de soja, de colza ou de tournesol...). Notre souveraineté est mise à mal par la dépendance aux marchés mondiaux et aux importations. Pour y remédier, le gouvernement et les acteurs des filières concernées ont défini une stratégie nationale sur 10 ans, répondant à 3 objectifs majeurs :

- réduire notre dépendance aux importations de matières riches en protéines, notamment le soja importé de pays tiers ;
- améliorer l'autonomie alimentaire des élevages, à l'échelle des exploitations, des territoires et des filières ;
- développer une offre de produits locaux en matière de légumes secs (lentilles, pois chiches, haricots, fèves).

Cette stratégie répond également au défi environnemental que constituent les importations de soja de pays tiers, dont la culture intensive engendre déforestation, dégradation de la biodiversité et destruction d'écosystèmes naturels de certains pays producteurs. Cultiver des légumineuses en France va limiter le recours aux importations et l'impact environnemental qu'elles génèrent. Cette stratégie va permettre d'améliorer l'autonomie des exploitations : les animaux d'élevage sont les principaux consommateurs de protéines végétales ; en cultivant des légumineuses sur son exploitation, l'éleveur va réduire ses achats de foin et mieux maîtriser l'alimentation de son troupeau.

Il est aussi intéressant de souligner que le questionnement de la souveraineté alimentaire peut être modifié dans un temps court pour certaines filières, tout particulièrement en cas de crise

climatique ou sanitaire. Il est possible d'illustrer ce cas avec les filières avicoles françaises qui ont subi de plein fouet depuis 2021 des épidémies d'influenza aviaire (IAHP). Celle-ci ont conduit à des abattages préventifs massifs des animaux, y compris les reproducteurs.

La capacité nationale en a été profondément affectée. Sur un laps de temps très courts, les filières ont basculé d'une situation plutôt excédentaire à une situation de dépendance. La maladie devenant endémique sur le territoire, les professionnels et les pouvoirs publics ont été contraints de réfléchir et structurer différemment l'approvisionnement français pour ces produits agricoles.

Comme indiqué *supra*, certains enjeux stratégiques de souveraineté ont fait l'objet de travaux dédiés qui ont débouché sur des politiques ciblées, mais, il n'existe pas de cadre global de politique publique permettant de fonder l'objectif de souveraineté alimentaire avec une approche transverse pour l'ensemble des filières.

Dans ce cadre, il est nécessaire d'appréhender l'objectif de souveraineté alimentaire de manière globale, en dépassant le seul angle de la production agricole. Il faut également intégrer au raisonnement l'approvisionnement en amont et les chaînes de transformation et de distribution en aval.

Ainsi, la production agricole et alimentaire est dépendante des importations pour un certain nombre d'intrants essentiels : énergie, produits phytosanitaires, engrais (1/3 issu de production nationale, 1/3 provenant de l'UE, 1/3 provenant de pays tiers), et alimentation animale (notamment les tourteaux de soja importés des pays tiers).

Au regard de sa capacité de production, la France ne dispose pas d'un appareil de transformation suffisamment compétitif : cela se traduit par l'exportation de produits bruts et l'importation de produits transformés dans de nombreuses filières (céréales par exemple). Pour assurer la souveraineté des chaînes d'approvisionnement et renforcer l'autonomie stratégique, en lien avec le plan de résilience économique et sociale, il est essentiel de relever les enjeux de réindustrialisation liés notamment aux intrants et produits critiques.

Le renouvellement des savoirs et des compétences est une condition nécessaire pour dépasser ces difficultés. Ainsi, l'agriculture française doit également faire face au renouvellement des générations, la moitié des exploitants agricoles partant à la retraite dans les 10 ans à venir.

S'agissant de la nécessaire prise de risques, notre pays dispose d'un appareil de formation, de recherche et d'expérimentation dédié et particulièrement dense et dynamique dans le secteur agricole et agroalimentaire. Il s'agit d'un atout sur lequel il est nécessaire de s'appuyer pour faire émerger des start-up et pour conforter des leaders internationaux.

La France dispose d'un haut niveau de recherche et développement en génétique qui doit être conforté pour faire face à un environnement international de plus en plus concurrentiel, notamment à l'heure de l'émergence de nouvelles techniques de sélection. La recherche agronomique sur les associations de cultures et les synergies entre productions doit également être renforcée. Les connaissances en agroécologie doivent trouver leur place au cœur du conseil

et de l'accompagnement des exploitations agricoles, comme elles le sont déjà dans la formation des futurs agriculteurs.

Le secteur agro-alimentaire est dépendant de certains intrants stratégiques (ferments, acides aminés...). Il connaît de profondes mutations technologiques, en lien avec les nouvelles attentes des consommateurs, les usages du numérique ainsi que la recherche d'une meilleure connaissance du vivant et des liens entre alimentation et santé. Les techniques de fermentation et les nouvelles sources de protéines ont ainsi un rôle crucial à jouer

2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Le contexte tel qu'il vient d'être décrit illustre les dépendances actuelles du secteur agricole français et, par suite, la nécessité de remédier à cet état de fait en permettant à la France de maîtriser son approvisionnement alimentaire, c'est-à-dire sa capacité à produire de la matière première agricole mais aussi à la transformer et à la distribuer.

Tenir compte et préserver l'objectif supérieur qu'est la souveraineté alimentaire, dans le cadre des définitions des politiques publiques, et notamment des politiques agricoles, aquacoles et de la pêche, implique en premier lieu d'en préciser la portée.

Cette nécessité est d'ailleurs apparue comme prégnante dans le cadre de la concertation nationale qui a abouti à l'élaboration du présent projet de loi et du pacte d'orientation pour le renouvellement des générations en agriculture présenté le 15 décembre 2023 (document englobant un ensemble cohérent de mesures, notamment contractuelles et financières, en faveur des transitions et du renouvellement des générations, au service de la souveraineté alimentaire). Lors de cette concertation, de nombreux intervenants ont, en effet, regretté l'absence de définition partagée du terme « souveraineté alimentaire ».

Le principe de souveraineté alimentaire fait écho au principe constitutionnel de souveraineté nationale énoncé à l'article 3 de la Constitution, tout en s'inscrivant nécessairement dans le cadre de l'Union européenne et de nos engagements internationaux, compte tenu de l'appartenance de la France au marché unique européen et de l'intégration du secteur agricole et agroalimentaire français dans le commerce international, que ce soit en termes d'importations ou d'exportations.

Au-delà de la préservation et de l'amélioration des capacités de production, il convient aussi d'identifier les dépendances externes acceptables ou indispensables, et la capacité à les maîtriser, que ce soit par la diversification ou la sécurisation des flux d'exportations et d'importations, ou par l'évolution de la consommation alimentaire.

Au vu de l'ensemble de ces éléments, et pour tenir compte de l'internationalisation croissante des facteurs de contrainte, il est apparu nécessaire de faire de la souveraineté alimentaire un cadre structurant dans lequel doivent d'inscrire les politiques publiques de notre pays, et en

particulier celles relatives à l'agriculture, à la pêche et à l'aquaculture, en précisant sa substance et les actions qui doivent être mises en œuvre pour garantir sa protection.

Il aurait pu être envisagé de s'en tenir aux éléments de cadrage tels qu'ils sont déjà formulés à l'article L. 1 du code rural et de la pêche maritime (CRPM). Toutefois, il s'avère que les dispositions préexistantes ne participent pas d'une réelle affirmation d'un objectif supérieur de protection de la souveraineté alimentaire dont doivent tenir compte les politiques publiques.

Il a ainsi été fait le choix de définir un objectif de protection de la souveraineté alimentaire, dans un article préliminaire L. 1 A placé en tête du CRPM.

Celui-ci intègre la protection de 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 sur le territoire, et à la décarbonation de l'économie.

Cette notion englobe ainsi les utilisations alimentaires et non alimentaires de la biomasse, prenant en compte la diversité des enjeux auxquels doit répondre le secteur agricole dans le cadre des transitions climatique et environnementale. La protection de la souveraineté agricole conciliera et articulera ces différents objectifs de valorisation de la biomasse, dans une perspective de réduction et de maîtrise des dépendances externes éventuelles, et dans le respect de la priorisation des usages définie notamment dans le projet de programmation pluriannuelle de l'énergie 3.

Cet article complète ainsi les dispositions qui fixent les objectifs des politiques agricoles, alimentaires, de la pêche et de l'aquaculture, en France métropolitaine comme dans les départements ultramarins, inscrits aux articles L. 1, L. 2 et L. 3 du CRPM, sans les réitérer, ni les contredire et en cohérence avec une approche actualisée concernant notamment les objectifs environnementaux.

En outre, il adapte les dispositions actuelles relatives aux objectifs de l'Etat en matière de politique d'installation et de transmission en agriculture, qui sont définis au IV de l'article L. 1, dont la rédaction est adaptée afin d'affirmer que cette politique constitue un levier essentiel de la préservation et du renforcement de la souveraineté agricole, et précise notamment que la mise en œuvre de celle-ci sera assurée dans le cadre d'une instance nationale et d'instances régionales de concertation réunissant l'Etat, les régions et les autres partenaires concernés (organisations professionnelles agricoles, mutualité sociale agricole, agence de services et de paiement, banques, etc.).

L'objectif poursuivi dans ce cadre est de faire de chaque installation une opportunité pour la souveraineté agricole, en orientant le renouvellement des générations vers des productions et pratiques permettant d'anticiper les conséquences de l'accélération du changement climatique, mais aussi vers des productions ou secteurs stratégiques (protéines végétales, biomasse, fruits et légumes...), de faire de chaque installation une occasion d'accélérer la transition agroécologique et climatique, et de favoriser des installations humainement, économiquement et écologiquement viables.

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

3.1. IMPACTS JURIDIQUES

3.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

Le livre préliminaire du CRPM, intitulé « *Objectifs de la politique en faveur de l'agriculture, de l'alimentation et de la pêche* », comprend quatre articles programmatiques. Les articles L. 1, L. 2 et L. 3 fixent respectivement les objectifs de la politique en faveur de l'agriculture et de l'alimentation, de la politique des pêches maritimes, de l'aquaculture et des activités halioalimentaires, et les objectifs particuliers dans les collectivités d'outre-mer.

L'article L. 4 institue un rapport de compatibilité entre les documents de programmation stratégique élaborés dans le cadre de la politique agricole commune et certains plans et stratégies prévus par la loi en matière sanitaire et environnementale.

La mesure proposée prévoit, d'une part, de créer, comme il a été dit ci-dessus, en tête du CRPM, un article L. 1 A nouveau qui définit le cadre dans lequel les politiques publiques concourent à la protection de la souveraineté alimentaire et de la souveraineté agricole de la Nation.

Dans ce cadre, elle affirme la contribution de la souveraineté alimentaire à la défense des intérêts fondamentaux de la nation, et parallèlement le caractère d'intérêt général majeur de l'agriculture, de la pêche et de l'aquaculture.

La mesure prévoit également de refonder les objectifs de la politique d'installation et de transmission en agriculture définis au IV de l'article L. 1, afin de renforcer le caractère stratégique de l'objectif de renouvellement des générations en agriculture pour nos politiques agricoles, et d'affirmer la contribution de cette politique à la souveraineté agricole.

En tant qu'il constitue un objectif programmatique, le présent article n'a pas par lui-même d'impact sur l'ordre juridique interne.

3.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

Le présent article, de nature programmatique, ne méconnaît aucune règle issue du droit de l'Union européenne, ni aucun engagement international de la France.

La définition de la souveraineté alimentaire qui découle de celle de l'objectif prévu par l'article 1^{er} est par ailleurs cohérente avec le concept de sécurité alimentaire développé par plusieurs instances internationales, et notamment le Comité de la sécurité alimentaire mondiale, avec l'idée, en substance, que la *souveraineté* alimentaire est vue comme un moyen d'atteindre une fin qui est la *sécurité* alimentaire, en permettant de satisfaire les besoins de sa population.

3.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

3.2.1. Impacts macroéconomiques

En tant qu'il constitue une disposition programmatique, le présent article n'a pas par lui-même d'impact macroéconomique.

S'agissant de la politique d'installation et de transmission, sa traduction opérationnelle devrait permettre de répondre aux enjeux de renouvellement des générations agricoles.

3.2.2. Impacts sur les entreprises

En tant qu'il constitue une disposition programmatique, le présent article n'a pas par lui-même d'impact sur les entreprises.

Sa traduction opérationnelle doit cependant contribuer, par la préservation et l'amélioration des facteurs de production, et la maîtrise des dépendances stratégiques, à améliorer le renouvellement des actifs agricoles, la viabilité des exploitations, la compétitivité de la ferme France et des chaînes de valeur qui y sont liées

3.2.3. Impacts budgétaires

En tant qu'il constitue une disposition programmatique, le présent article n'a pas par lui-même d'impact budgétaire.

3.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

En tant qu'il constitue une disposition programmatique, le présent article n'a pas par lui-même d'impact sur les collectivités territoriales.

3.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

En tant qu'il constitue une disposition programmatique, le présent article n'a pas par lui-même d'impact sur les services administratifs.

3.5. IMPACTS SOCIAUX

3.5.1. Impacts sur la société

Le présent article établit une conduite des politiques publiques visant à la souveraineté agricole et alimentaire de la France : de ce point de vue, il aura un impact bénéfique sur la société en

concourant à garantir le maintien d'une agriculture compétitive et résiliente permettant à chaque citoyen de s'alimenter de manière durable et saine, à des prix abordables.

3.5.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

3.5.3. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

3.5.4. Impacts sur la jeunesse

Le lien étroit fait entre souveraineté alimentaire et politique d'installation-transmission a vocation à se traduire par une dynamique de renouvellement des générations, qui drainera notamment des publics jeunes et/ou non issus du monde agricole vers le secteur des activités agricoles et agroalimentaires.

Cette dynamique doit d'ailleurs être accompagnée par le renforcement du lien entre notre école et le monde agricole, celui de notre système éducatif agricole ainsi que par la mise en place de « France Services Agriculture », qui sont prévus par le présent projet de loi.

Elle sera aussi permise par le Pacte d'orientation pour le renouvellement des générations en agriculture, présenté le 15 décembre 2023, qui prévoit en son axe I des actions de communication sur les métiers du vivant et les enjeux qui y sont liés, à destination en particulier de la jeunesse, ainsi que des mesures permettant de valoriser le rôle environnemental et social des agriculteurs, ce qui peut être de nature à renforcer l'attractivité du métier auprès des jeunes.

3.5.5. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

3.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

L'objectif poursuivi par le présent article concourra au développement d'une dynamique de relocalisation en France de productions qui sont quotidiennement consommées par les citoyens (viandes, volailles, fruits et légumes) mais qui, compte-tenu de leurs coûts de production et de leurs prix plus élevés, sont moins compétitifs que des produits importés. Dans ce cadre, le consommateur dont la préférence se porte sur des produits importés peut être contraint d'acquérir des produits dont les conditions de production s'inscrivent dans le cadre de normes économiques, environnementales ou sociales moins exigeantes. L'objectif est de permettre à chaque citoyen de s'alimenter de manière durable et saine, et à des prix abordables. Le développement de la consommation nationale permettra par ailleurs de réduire l'impact carbone des filières et des consommateurs.

3.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Le présent article renforce la nécessaire prise en compte, dans les politiques publiques, de la durabilité de la production, et de sa résilience face aux crises de toute nature. Pour cela, des démarches de transition seront nécessaires dans les différentes filières et sont indissociables de l'objectif de souveraineté alimentaire. L'adaptation au changement climatique et la réduction des consommations énergétiques sont, par exemple, indispensables pour améliorer la résilience des filières agricoles et agroalimentaires. De plus, la préservation et l'amélioration du potentiel de production et la maîtrise des dépendances stratégiques en matière d'importations et d'exportations participeront à la transition écologique en réduisant la déforestation importée et les phénomènes de « fuite de carbone » (déplacement des industries émettrices de gaz à effet de serre en dehors de l'Union européenne pour éviter des normes plus strictes).

4. CONSULTATIONS MENÉES

Une concertation nationale a été menée entre le 7 décembre 2022 et le 14 juin 2023 sur les propositions et attentes des parties prenantes intéressées par l'avenir de l'agriculture. Cette concertation a mobilisé sur tout le territoire national, à travers plus de 100 réunions publiques, le monde agricole, les collectivités territoriales, les parlementaires, les acteurs de la formation, de la recherche ou encore de l'investissement. Les jeunes de l'enseignement agricole et le grand public ont également été consultés dans ce cadre.

Le Conseil économique, social et environnemental (CESE) a été consulté conformément à l'article 70 de la Constitution, et a rendu un avis le 20 mars 2024.

TITRE II – FORMER ET INNOVER POUR LE RENOUVELLEMENT DES GÉNÉRATIONS ET LES TRANSITIONS EN AGRICULTURE

CHAPITRE I^{ER} – OBJECTIFS PROGRAMMATIQUES EN MATIÈRE D’ORIENTATION, DE FORMATION DE RECHERCHE ET D’INNOVATION

Article 2 – Orientations programmatiques en matière d’orientation, de formation, de recherche et d’innovation

1. ÉTAT DES LIEUX

La démographie agricole et les besoins en emplois

La population des exploitants agricoles est passée de plus de 2,5 millions en 1955 à 764 000 en 2000, puis à 496 000 en 2020 selon les résultats du dernier recensement agricole. En France, la part des agriculteurs exploitants dans l'emploi était de 31 % de l'emploi total en 1955 pour n'être plus que de 1,5 % en 2019²

Corollaire de cette évolution, le nombre d'exploitations agricoles en France se situait à 416 436 en 2020, soit environ 100 000 de moins qu'en 2010. C'est dans le secteur de l'élevage que cette baisse est la plus importante. Sur la même période, la main-d'œuvre agricole a diminué moins rapidement que le nombre d'exploitations en passant de 739 700 à 660 000 équivalents temps plein (ETP). Cela représente une diminution moyenne de 1,1 % par an. La main-d'œuvre familiale fournit les deux tiers des ETP des exploitations (444 800 ETP, 67 %), contre 21 % pour les salariés permanents (138 300 ETP) et 11 % pour les salariés temporaires (75 600 ETP)³.

Dans les exploitations, plus d'un actif permanent sur cinq est aujourd'hui un salarié. Si le travail repose encore majoritairement sur les exploitants (391 200 ETP pour 496 400 personnes), les salariés sont aujourd'hui plus nombreux (772 300 personnes).

La population des agriculteurs vieillit. En 2020, un exploitant sur cinq avait 60 ans ou plus et la moitié avait plus de 50 ans, alors que les salariés étaient pour leur part nettement plus jeunes, avec 44 % des salariés qui ont 30 ans ou moins. En 2020, un tiers des exploitants de plus de 60 ans ne savait pas ce que deviendrait leur exploitation dans les trois prochaines années et n'avait

² INSEE.

³ Recensement agricole 2020.

pas identifié de repreneurs. Ce taux augmente lorsque la dimension économique des exploitations diminue.

Socialement, l'origine des actifs agricoles se diversifie. Si l'enseignement agricole est le principal pourvoyeur des emplois de l'agriculture, pour l'année scolaire 2022-2023 seulement 20,58 % de ses élèves des filières de productions, et seulement 9,44 % de ses élèves toutes filières confondues sont issus du milieu agricole⁴. Ainsi, la proportion des installations hors cadre familial et de personnes non issues du monde agricole est croissante, sans être encore majoritaire au plan national.

Les perspectives des besoins en emplois

Le déficit en emplois est d'ores et déjà marqué. À l'heure actuelle, seuls deux départs à la retraite d'agriculteurs sur trois sont remplacés. De plus, les employeurs ont des projets de recrutement en augmentation dans tous les secteurs (métiers de l'agriculture, de l'agroalimentaire, du paysage, de la forêt, de l'aquaculture et de la pêche) et à tous les niveaux de qualification. Cela représente un volume permanent de 70 000 postes à pourvoir.

Sur la période 2020-2030, 166 000 chefs d'exploitation pourront faire valoir leur droit à la retraite. Ces départs ne pourront pas être compensés par le flux d'installation situé depuis les années 2000 entre 12 500 et 14 000 exploitants par an.

Selon France Stratégie et la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques du ministère du travail (DARES), d'ici 2030, l'ensemble du secteur agricole, élevage, sylviculture, maraîchage, viticulture, jardiniers, techniciens et cadres de l'agriculture, connaîtrait 285 000 ETP partant à la retraite et aurait un besoin de recrutement de 271 000 ETP. Le flux entrant de jeunes débutants n'étant que de 177 000 ETP, le déséquilibre partiel (c'est-à-dire le manque de main-d'œuvre) serait potentiellement de 93 000 ETP. Ce déséquilibre est contingent aux hypothèses d'orientation des jeunes débutants et aux scénarios environnementaux globaux, et peut se trouver modifié par les décisions individuelles et l'orientation fixée par les politiques publiques et leurs traductions concrètes. Ce déséquilibre partiel peut être traduit par un déficit du nombre de diplômés de plus de 30 %.

Selon France Stratégie et la DARES, l'ensemble du secteur devrait perdre 15 000 ETP entre 2019 et 2030, du fait de l'augmentation des exploitations s'orientant vers des activités des grandes cultures mécanisées, moins intensives en emploi. Le scénario « bas carbone », qui permet de respecter jusqu'en 2030 les objectifs de la Stratégie nationale bas carbone, accentuerait le besoin en emplois de l'ensemble du secteur d'environ 14 000 ETP dans la décennie à venir. Dès lors, le déséquilibre partiel serait de 107 000 ETP sur la période.

Ainsi, les principaux éléments de prospective permettent de dresser le constat clair d'un accroissement fort du déficit d'actifs agricoles au regard des besoins du secteur, s'agissant tant des chefs d'exploitations que des salariés.

⁴ Données DGER issues du système d'information de l'enseignement agricole (DECIEA).

Ce besoin est aussi établi pour les cadres intermédiaires et supérieurs des structures d'accompagnement, tels que les ingénieurs agronomes et les vétérinaires. Pour autant, les ingénieurs agronomes jouent un rôle essentiel dans le développement et l'optimisation des pratiques agricoles durables et innovantes. Ils contribuent à la recherche et au développement de nouvelles techniques agricoles, à la gestion de l'environnement et des ressources naturelles, ainsi qu'à l'accompagnement des agriculteurs dans l'adoption de pratiques plus respectueuses de l'environnement.

Quant aux vétérinaires, ils sont indispensables à la santé et au bien-être des animaux. Ils assurent le suivi sanitaire des élevages, la prévention des maladies, la surveillance des traitements médicaux et contribuent à la mise en place de bonnes pratiques d'élevage. Une analyse prospective des besoins de diplômés vétérinaires a été réalisée, en 2019, conjointement par la profession vétérinaire et le ministère chargé de l'agriculture, reposant sur trois scénarios. Il ressort du scénario central que la France aurait besoin de plus de 1 200 vétérinaires par an pour répondre aux besoins du secteur.

Les conséquences de la baisse de la démographie agricole

Les conséquences du manque d'actifs agricoles et de l'évolution de la démographie agricole en général se font déjà ressentir.

Avec seulement 1,5 % de la population active, l'activité agricole tend à être méconnue d'une grande majorité de citoyens. Si la société porte un regard positif sur les agricultrices et les agriculteurs (90 % de bonne opinion selon un sondage Opinion way – Calif de février 2022), le métier d'agriculteur reste méconnu et de nombreux biais de compréhension existent sur la réalité de l'activité agricole et l'ensemble de ses externalités. Outre le lien distendu entre l'agriculture et la Nation, qui ne favorise pas la cohésion nationale, cette méconnaissance est aussi devenue un obstacle fort à l'attractivité des métiers du secteur.

Le manque d'actifs a des implications sur nos modèles productifs. Si la surface agricole utilisée, élément essentiel de souveraineté, se stabilise depuis le début des années 2000, la taille des exploitations augmente : elle est en 2020 de 69 hectares en moyenne, contre 55 hectares en 2010 et 42 hectares en 2000. Lors des départs à la retraite des exploitants agricoles, faute de repreneur, une part importante des surfaces rendues disponibles est transférée vers l'agrandissement d'exploitations voisines, rendant celles-ci plus difficilement transmissibles.

L'agriculture, en dépit des gains de productivité, nécessite l'emploi d'un nombre élevé d'actifs pour assurer les activités de productions et pour répondre aux enjeux des transitions agroécologique et climatique. La forte rotation des salariés (sur les 772 000 salariés présents en 2010, seulement 19 % sont encore salariés d'une exploitation en 2020 et seuls 3 % sont devenus des exploitants en 2020) fragilise la capacité de production.

Ainsi, alors que la France connaît déjà un déficit d'actifs agricoles, il lui faut d'ici 2030, pour parvenir à assurer la reprise des exploitations, à préserver sa capacité de production et à réaliser les transitions agroécologique et climatique, former davantage de futurs chefs d'exploitation,

de salariés agricoles et d'acteurs du conseil, de la formation et de l'accompagnement, en particulier ingénieurs et vétérinaires.

De plus, l'accélération de la mise en œuvre des transitions au sein des exploitations agricoles appelle à un besoin accru en actifs formés et disponibles dans un court laps de temps.

Une situation très similaire dans le secteur des pêches maritimes

S'agissant du secteur des pêches maritimes, on constate des tendances similaires à celles qui sont observées pour le secteur de l'agriculture, avec un taux de renouvellement des générations important. Il y a environ 17 000 marins pêcheurs actifs en France, dont un tiers est âgé de 45 à 55 ans, étant précisé que les marins pêcheurs comme les marins du commerce peuvent prétendre à une pension de retraite à 55 ans en raison des sujétions spécifiques liées à leur activité. Le métier de marin pêcheur suscite de moins en moins de vocations, si on compare la situation actuelle à celle qui prévalait il y a 10 ou 15 ans. On observe également que depuis 5 à 10 ans, le renouvellement générationnel ne se fait plus exclusivement au sein des familles de marins pêcheurs. Dans ce contexte, il est nécessaire d'ouvrir ces professions à de nouveaux publics non maritimes.

A cet égard, il doit être rappelé que la petite pêche (qui concerne les petits bateaux qui s'absentent du port moins de 24 heures et pêchent dans la zone des 12 milles) représente plus de 60% des emplois du secteur, et si on y ajoute la pêche côtière (qui concerne les marées comprises entre 24 et 96 heures dans la zone des 12 milles), la pêche dite « artisanale », qui regroupe la majorité des navires entre 12 et 16 mètres représente presque 75% de l'emploi du secteur. C'est donc sur cette cible d'emplois que le système d'enseignement secondaire et de formation continue (modulaire) doit porter un effort particulier.

Selon l'enquête « Besoins en main d'œuvre » de Pôle-emploi, les perspectives de recrutement du secteur étaient estimées à 3 800 personnes en 2020, étant précisé que près de 65% de ces recrutements étaient jugés « difficiles » au sens de cette enquête (63% en 2019) par les acteurs concernés. Le secteur est caractérisé par une pyramide des âges déséquilibrée, qui révèle la moyenne d'âge élevée du secteur, et est confronté à une fuite des compétences vers d'autres secteurs maritimes et à des difficultés pour fidéliser les salariés. Les armements ont des difficultés pour trouver une main-d'œuvre qualifiée, notamment pour les fonctions de mécanicien ou de matelot qualifié. Cette situation affecte la rentabilité économique des armements concernés, qui pourraient plus et mieux fonctionner avec des équipes plus fournies.

L'enseignement agricole : un appareil de formation dédié et performant, qui manque d'apprenants pour répondre aux besoins en emplois

La France dispose d'un appareil de formation agricole singulier qui constitue le deuxième système éducatif français avec environ 3 % des élèves scolarisés. Cet appareil performant forme, du niveau 4e au doctorat, à différents métiers : productions agricoles, agroalimentaire, forêt-bois, préservation et mise en valeur des milieux naturels, vétérinaires, aménagements paysagers, services aux personnes âgées ou à la petite enfance, services dans les territoires

(tourisme, animation, communication, commerce et vente...). Pour ce faire, il bénéficie de 804 établissements d'enseignement technique (dont 175 établissements publics réunissant 220 lycées), qui déploient les formations du niveau 4e au brevet de technicien supérieur agricole (BTSA), et de 16 établissements d'enseignement supérieur long (dont 10 publics). Ces établissements couvrent l'ensemble du territoire métropolitain ainsi que les territoires ultramarins. Les formations sont très souvent proposées, sur un même site, par voie initiale scolaire, par apprentissage et en formation continue.

Ces établissements forment en particulier la majorité des personnes s'orientant vers les métiers de l'agriculture.

Il existe une centaine de diplômes (en formation initiale ou par apprentissage) relatifs aux secteurs de la production et de la transformation, complétés par des certificats de spécialisation en formation continue :

- les diplômes de niveau 3, avec le brevet professionnel agricole (BPA) et le certificat d'aptitude professionnelle agricole (CAPA) relèvent d'un premier niveau de qualification d'ouvrier ou d'opérateur ;
- les diplômes de niveau 4, avec le brevet professionnel et le baccalauréat professionnel, relèvent d'un niveau de qualification intermédiaire d'ouvrier hautement qualifié ;
- le diplôme de niveau 5 est le BTSA ;
- l'offre de formation au niveau 7 est large : ingénieurs diplômés des grandes écoles d'agronomie, publiques ou privées, parcours de master, diplôme d'Etat de docteur vétérinaire ;
- l'enseignement agricole porte également une offre de formation au niveau 8 avec le doctorat et le diplôme de vétérinaire spécialiste.

L'enseignement agricole bénéficie de très bons taux d'insertion professionnelle : 87 % des diplômés d'un bac professionnel et 92 % des diplômés d'un BTSA sont en emploi trois ans après l'obtention du diplôme, 93 % des ingénieurs et 98 % des vétérinaires sont en emploi un an après la sortie de l'école (selon la dernière enquête réalisée par l'Institut Agro pour le ministère de l'Agriculture – données disponibles au 1^{er} janvier 2023).

Les femmes représentent 45 % des apprenants. Elles représentent notamment les deux tiers des étudiants des grandes écoles alors qu'elles ne représentaient que 20 % des effectifs en 1975.

Entre 2005 et 2018, l'enseignement technique agricole a connu une baisse avant de connaître une remontée de ses effectifs (total des élèves en voie initiale scolaire et des apprentis). L'enseignement supérieur a, lui, vu ses effectifs croître sous l'impulsion de politiques publiques qui ont programmé ces hausses.

	Enseignement technique : de la 4e au BTSA	Enseignement supérieur : ingénieurs, vétérinaires et paysagistes (cursus de référence)	Enseignement agricole <i>(technique et supérieur)</i>
2010	200 891	12 285	213 176
2015	194 582	13 429	208 011
2017	191 171	13 883	205 054
2018	188 928	14 079	203 007
2019	189 184	14 578	203 762
2020	189 752	15 336	205 088
2021	196 178	15 912	212 090
2022	196 546	16 441	212 987

Dans cet ensemble, le nombre annuel de diplômés dans les filières préparant à l'exercice en agriculture est en hausse ces dernières années (+ 3 % sur cinq ans), avec des variations suivant les niveaux de formation :

Nombre de diplômés dans les filières permettant l'exercice en agriculture

	Session 2018	Session 2019	Session 2020	Session 2021	Session 2022	<i>Évolution sur 5 ans</i>
CAPA	1 871	1 797	1 972	1 843	1 936	3 %
Bac pro	8 136	7 568	8 596	7 980	7 637	-6 %
BTSA	5 314	5 449	6 631	5 806	6 096	15 %
Ingénieurs *	2 945	2 973	2 956	3 143	3 063	4 %
Vétérinaires	480	560	560	560	600	25 %
Total	18 746	18 347	20 715	19 332	19 332	3 %

**Le nombre de diplômés ne peut être fourni pour les ingénieurs. Cette filière bénéficiant de taux de diplomation très élevés, c'est le nombre d'étudiants de la dernière année de formation qui est fourni ci-dessus.*

Depuis 2019, l'essor de l'apprentissage, des campagnes de communication dédiées autour des métiers et formations du secteur, une coopération accrue avec l'éducation nationale, ainsi que des réformes pédagogiques et la valorisation des pratiques agroécologiques expliquent une meilleure attractivité et une légère remontée des effectifs.

Pour autant, les formations de l'enseignement agricole, en particulier les formations professionnelles, tout comme les métiers auxquels ces formations préparent, souffrent encore d'un déficit d'attractivité chez les plus jeunes et leurs familles, comme chez une partie des prescripteurs de l'orientation et du corps éducatif de l'éducation nationale et malgré cette légère remontée des effectifs de potentiels futurs actifs du secteur, l'enseignement agricole ne forme pas assez de personnes à l'heure actuelle pour couvrir les besoins en emplois décrits *supra*.

L'enseignement maritime

S'agissant de l'enseignement maritime, et notamment dans le secteur des pêches maritimes, il est constatée une tendance au tassement du nombre des entrées en formation au sein des lycées professionnels maritimes, qu'il est nécessaire d'inverser. Ainsi, sur les trois dernières années, est observée une baisse des effectifs en certificats d'aptitude professionnelle (CAP) (-7,8%) et en Baccalauréat professionnel (-7%), que l'augmentation des effectifs de brevet de technicien supérieur – BTS – (+ 19%, liée à l'ouverture de nouvelles formations) ne suffit pas à compenser. Sur la période 2020-2022, seuls trois lycées professionnels maritimes (LPM), Boulogne, Sète, Nantes), voient leurs effectifs augmenter, alors même que les taux d'insertion professionnelle restent très élevés, de l'ordre de 90%⁵. C'est pour cette raison qu'il convient de conforter le réseau des 12 lycées professionnels métropolitains ainsi que l'ensemble des structures outre-mer et des établissements de formation professionnelle maritime (environ une centaine) qui réalisent de la formation continue, car le gisement d'emplois dans le secteur des pêches maritimes demeure très important.

Le nombre global des entrants en formation « pêche » fluctue chaque année depuis 2012, mais il reste relativement stable sur la durée (autour de 1000 marins). 70% d'entre eux ont moins de 35 ans lorsqu'ils rejoignent la profession, et bénéficient dans ce cadre d'un contexte de tension dans les recrutements. En région Bretagne par exemple, sur la période 2017-2022, le secteur accusait un déficit de 750 matelots, 500 mécaniciens embarqués et 280 patrons⁶.

Le déficit d'attractivité du secteur tient à plusieurs facteurs :

- un certain manque de visibilité économique du secteur à moyen ou long terme lié souvent à des facteurs exogènes, comme le Brexit par exemple ;
- les difficultés intrinsèques liées aux contraintes d'un métier difficile et exigeant (absences, conditions de travail, etc.) et parfois considéré comme fermé aux nouveaux entrants ;
- le parcours de formation technique et coûteux.

Dans ce cadre, la formation doit encore mieux s'adapter aux attentes des acteurs maritimes, en répondant aux besoins des employeurs en terme de qualification des marins, en développant les carrières des marins et en ouvrant la formation à de nouveaux publics. Sa qualité est reconnue par les armements mais également par l'ensemble des employeurs des activités maritimes, pour lesquels la « seconde carrière » des navigants constitue une voie essentielle de recrutement.

Niveau de formation et compétences : des progrès importants

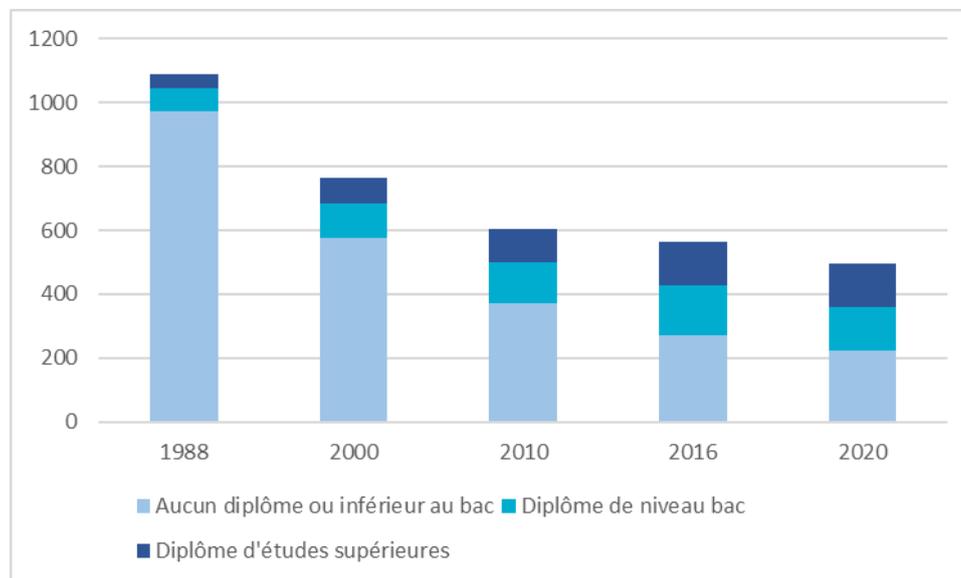
La hausse des niveaux de formation initiale est une tendance générale en France : la proportion des bacheliers pour une génération est passée de 25,9 % en 1980 à 77,8 % en 2015 (données INSEE). Les actifs du secteur agricole suivent la même tendance avec 52 % de détenteurs d'un baccalauréat ou plus en 2016, contre seulement 11 % en 1988. Cependant, le niveau de

⁵ Source : enquête annuelle Direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture (DGAMPA).

⁶ Source : opérateur de compétences pour la coopération agricole, l'agriculture, la pêche, l'industrie agro-alimentaire et les territoires (OCAPIAT).

formation des actifs agricoles (salariés et chefs d'exploitation) demeure en retard par rapport à l'ensemble de la population active de 20 à 64 ans.

Élévation du niveau de formation le plus élevé (générale ou agricole des exploitants de 1988 à 2016 (en milliers)



Source : Agreste – SSP – Recensement agricole 2016 – Traitement CEP

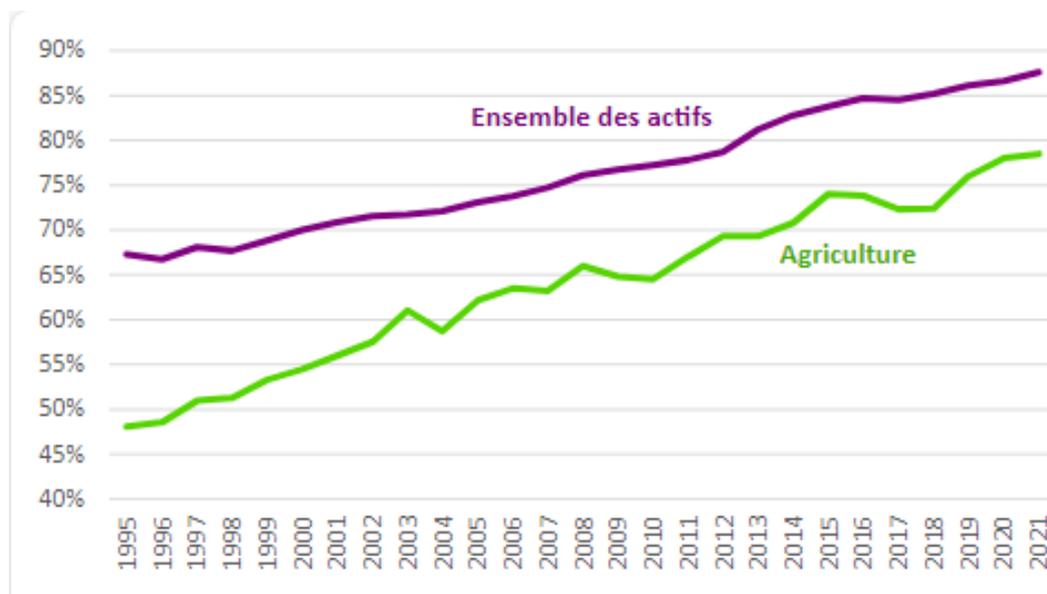
En 2020, 55 % des chefs d'exploitation et co-exploitants ont un niveau bac et plus, grâce notamment au niveau minimal requis pour l'éligibilité aux aides à l'installation (capacité agricole fixée au niveau bac). Parmi ceux installés récemment (depuis 2010), la proportion atteint 74 % pour l'ensemble et près de 80 % pour les installés « hors cadre familial ».

Toutefois, les défis auxquels doivent répondre les actifs agricoles ont beaucoup évolué depuis quarante ans et ils ne se résument plus à la seule productivité. Il s'agit dorénavant de concilier rentabilité économique, respect des réglementations, gestion managériale et administrative, réduction de l'impact environnemental, information du consommateur sur les manières de produire, et ce dans un contexte d'incertitudes accrues (prix, aléas climatiques, crises sanitaires). En outre, des aptitudes à la gestion des ressources humaines sont de plus en plus souvent nécessaires. Garantir le pilotage, la performance et la résilience d'une exploitation nécessite donc des compétences nouvelles. Plus que la maîtrise d'un ensemble de techniques, l'objectif est de détenir les attitudes et capacités nécessaires à la résolution des problèmes accompagnant des situations complexes⁷.

⁷ Whitty et Maylor, And then came complex project management (revised) International Journal of Project Management, 2009 ; Šūmane et al., How integrating informal and formal knowledge enhances sustainable and resilient agriculture, Journal of Rural Studies, 2017.

Le niveau de formation initiale des chefs d'exploitation et exploitants agricoles s'élève également graduellement depuis les années 1990 et la formation tout au long de la vie⁸ se développe depuis 2010.

Évolution de la proportion d'actifs ayant poursuivi une scolarité dans le secondaire, en agriculture et pour l'ensemble des actifs en France



Source : données Eurostat – Réalisation CEP

Une fois entrés en activité, les actifs agricoles disposent de nombreux outils institutionnels et financiers pour se former et monter en compétences tout au long de la vie. Cependant, ces formations sont insuffisamment utilisées, souvent à cause d'une absence de disponibilité pour les suivre.

En 2020, environ 15 % des chefs d'exploitation et co-exploitants ont déclaré avoir suivi une formation au moins dans les 12 mois précédant l'enquête du recensement agricole de 2020. Les installés récents (depuis 2010) sont plus nombreux à avoir bénéficié d'une formation continue (19 %), particulièrement lorsqu'ils se sont installés hors du cadre familial (21 %).

Les salariés agricoles les moins qualifiés sont ceux qui bénéficient le plus rarement de la formation professionnelle. Les salariés du secteur agriculture, forêt et pêche se forment moins souvent (16,6 % en 2019) que la moyenne des salariés français (24 % en 2019).

⁸ La formation tout au long de la vie est un continuum entre la formation initiale, générale ou professionnelle, et l'ensemble des situations où s'acquièrent des compétences : actions de formation continue, activités professionnelles, implications associatives ou bénévoles. Elle inclut les démarches d'orientation, de bilan, d'accompagnement vers l'emploi, de formation et de validation des acquis de l'expérience.

De forts besoins en compétences pour faire face à l'évolution des métiers, des entreprises et aux transitions économiques, environnementales, climatiques et numériques

Investir dans le capital humain en agriculture est une nécessité rappelée par toutes les études internationales⁹ et fait l'objet de politiques de développement, par exemple celle de la Banque mondiale et son projet pour le capital humain¹⁰.

L'agriculture française s'inscrit dans cette réflexion sur le capital humain et a identifié des besoins qui lui sont spécifiques¹¹, même si les attendus en termes de compétences ne sont évidemment pas les mêmes pour chaque activité et chaque profil d'actif agricole.

La [loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel](#), prenant acte des besoins du marché du travail et de la demande sociale, rend obligatoires les blocs de compétences pour les certifications enregistrées au répertoire national des certifications professionnelles.

Les blocs de compétences¹² sont ainsi des « parties identifiées de certification professionnelle, classées au sein de ce répertoire ». La définition législative des blocs de compétences est fixée à l'art. L. 6113-1 du code du travail : « Les certifications professionnelles sont constituées de blocs de compétences, ensembles homogènes et cohérents de compétences contribuant à l'exercice autonome d'une activité professionnelle et pouvant être évaluées et validées. »

L'enseignement agricole s'est emparé de cette approche par blocs de compétences dans ses référentiels. Par exemple pour le bac professionnel, les enseignements « généraux » sont communs aux seize spécialités de bac professionnel de l'enseignement agricole et regroupés dans quatre blocs de compétences avec chacun une liste de compétences à atteindre et les modalités d'évaluation pour obtenir ce bloc de compétences. La délivrance du diplôme est alors attestée par l'obtention des blocs de compétences du tronc commun et des blocs de compétences des spécialités (cf. exemple du bac pro aménagements paysagers¹³). Pour faire face aux enjeux combinés de l'urgence climatique et agroécologique, de l'attention croissante de la société sur les sujets de sécurité alimentaire, environnementaux ou de bien-être animal¹⁴, l'enseignement agricole doit encore renforcer les champs de compétences suivants dans l'ensemble des diplômes du secteur agricole :

1 - Renforcer le socle des compétences techniques « de base » relatives aux savoir fondamentaux agricoles et à la compréhension des principes agronomiques et zootechniques de demain : La maîtrise du socle des compétences techniques est

⁹ Davis, K., Gammelgaard, J., Preissing, J., Gilbert, R. and Ngwenya, H. 2021. *Investing in farmers: Agriculture human capital investment strategies*, FAO, Rome, 2021.

¹⁰ <https://www.banquemondiale.org/fr/publication/human-capital>

¹¹ Actif Agri, Transformations des emplois et des activités en agriculture, La Documentation française, juin 2019.

¹² France Compétences : <https://www.francecompetences.fr/fiche/blocs-de-competences-de-quoi-parle-t-on-2/>.

¹³ <https://www.francecompetences.fr/recherche/rncp/31691/>.

¹⁴ Labour and skills shortages in the agro-food sector, OCDE, janvier 2023.

indispensable pour exécuter ou contrôler l'ensemble des étapes de production. Aujourd'hui, ces compétences sont de plus en plus pointues et diversifiées. La mise à jour des techniques et l'évolution de la production sont fortement liées à la capacité à mettre en place une veille informationnelle, notamment sur les nouvelles techniques de production, les équipements, le matériel, les marchés, les coûts d'approvisionnement, les prix de vente, etc. Une grande polyvalence est requise, notamment du fait de nombreuses tâches annexes à exécuter ou contrôler : maçonnerie, mécanique, entretien du matériel, électricité, électronique, plomberie, etc. La conduite d'engins agricoles est souvent indiquée comme indispensable à l'exercice du métier ;

2- Développer les compétences en gestion d'entreprise et ressources humaines : La part de gestion dans le métier d'exploitant est devenue très importante. Au travail classique de gestion et de comptabilité (établir les factures clients, payer les fournisseurs, faire les déclarations TVA...) sont venues s'ajouter des activités répondant aux évolutions de la réglementation (déclaration à la PAC, agriculture biologique, agriculture raisonnée, démarche de certification phytosanitaire, etc.). Ces activités nécessitent une bonne connaissance des politiques agricoles nationales et européennes et conduisent les chefs d'exploitation à renforcer leur collaboration avec des partenaires externes (banques, cabinets d'expertise comptable, chambres d'agriculture, etc.). Les relations avec les fournisseurs semblent évoluer, moins marquées par la fidélité et faisant davantage appel à la mise en concurrence. Il est donc nécessaire de développer des compétences en négociation. Les mutations du monde agricole (augmentation de la taille moyenne des structures et des volumes de production, diminution des actifs familiaux) doivent être soutenues par une montée en compétences des exploitants sur l'organisation du travail. Une meilleure organisation du travail entre les actifs (salariés ou non) présents sur l'exploitation contribue à améliorer la gestion du temps de travail, à gagner en productivité et à améliorer la qualité de vie. Cette réflexion peut conduire vers de l'emploi salarié ou l'association avec d'autres d'exploitants. En fonction des modalités de structuration choisies, des besoins en compétences spécifiques peuvent apparaître ;

3- Sécuriser un socle de compétences numériques partagées : En complément, les agriculteurs utilisent de plus en plus d'outils informatiques au quotidien, notamment dans les matériels agricoles et pour l'enregistrement de leurs pratiques culturales et d'élevage. Cela nécessite de maîtriser ces technologies. Ces compétences sont particulièrement développées et nécessaires dans le secteur des agroéquipements qui est en pleine évolution ;

4- Développer et valoriser les compétences interpersonnelles : En ce qui concerne les savoir-être, les agriculteurs sont unanimes pour dire qu'il faut avoir une capacité de travail importante, une forte motivation, une passion pour le métier (choix de vie), de bonnes capacités physiques, une bonne gestion du stress, une bonne capacité d'organisation personnelle et de gestion de son temps (notamment pour trouver un équilibre entre vie professionnelle et vie familiale). En complément, plusieurs compétences relatives au savoir-être sont identifiées : être ouvert et curieux (pour assurer la veille, échanger entre professionnels, etc.), être pédagogue (auprès des

salariés, stagiaires...), être solidaire, avoir un esprit de partage et être observateur. L'enseignement agricole s'inscrit dans la stratégie de développement de nouvelles compétences et métiers d'avenir, notamment dans le cadre de France 2030 (AMI CMA¹⁵), afin de bénéficier de diagnostics actualisés et opérationnels (exemple du rapport d'études prospectives de mars 2023 sur les perspectives d'emploi dans les agroéquipements à l'horizon 2030, Enjeux et perspectives en matière de recrutement de compétences et de formation) dans les différentes filières et secteurs d'activité agricoles qui permettront de faire évoluer l'offre de formation actuelle (rénovation des diplômes existants) ou de créer de nouvelles formations telles qu'attendues par les professionnels.

Un continuum formation – recherche – développement – innovation – transfert agricole très complet qui vise à apporter des solutions concrètes aux agriculteurs

Comme cela a été relevé par le Conseil économique, social et environnemental¹⁶, l'agriculture a, depuis le milieu du XIX^{ème} siècle, construit ses mutations successives sur une forte mobilisation de la recherche scientifique et technique. Confrontée aujourd'hui à des défis de tous ordres (climatique, économique, environnemental, générationnel), l'agriculture a besoin plus que jamais de solutions innovantes issues de la recherche et impliquant les agricultrices et les agriculteurs eux-mêmes.

La France dispose d'un continuum formation – recherche – développement – innovation – transfert agricole très complet couvrant un champ et des modalités de recherche, de développement et d'innovation diversifiés, allant de la recherche académique à l'innovation, en passant par la recherche collaborative multi-acteurs. Ces différentes voies sont complémentaires et visent *in fine* à apporter des solutions concrètes aux agriculteurs.

La France occupe dans ce domaine une position de premier plan à l'échelle européenne.

Au niveau national, le financement public de la recherche agricole provient majoritairement du budget de l'État, en particulier à travers :

- la mission interministérielle « recherche et enseignement supérieur » qui porte les subventions pour charge de service public attribuées aux opérateurs de recherche, dont l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE), aux établissements d'enseignement supérieur et à l'Agence nationale de la recherche (ANR) ;
- le compte d'affectation spéciale développement agricole et rural (CASDAR) ;
- les programmes d'investissement d'avenir, désormais intégrés au sein de France 2030 ;
- d'autres programmes des ministères chargés de l'agriculture, de l'écologie, des affaires étrangères, des outre-mer, notamment, directement ou *via* leurs agences et opérateurs

¹⁵ Appel à Manifestation d'Intérêt Compétences et Métiers d'Avenir

¹⁶ CESE, L'innovation en agriculture, 2019.

(plan Écophyto, Agence de la transition écologique, Office français de la biodiversité, Agence française de développement, Banque publique d'investissement, etc.) ;

- des fonds régionaux.

Le crédit impôt recherche constitue par ailleurs une mesure de soutien aux activités de recherche et développement des entreprises et le crédit d'impôt collaboration de recherche incite les entreprises à engager des travaux de recherche et développement dans le cadre de collaborations de recherche avec les organismes de recherche et de diffusion de la connaissance.

À l'échelle européenne, la recherche, le développement et l'innovation en agriculture sont soutenus en particulier par l'intermédiaire :

- du programme-cadre européen pour la recherche et l'innovation, Horizon Europe ;
- du Partenariat européen pour l'innovation pour une agriculture productive et durable mis en œuvre à l'échelle nationale *via* le Fonds européen agricole pour le développement rural et dont les Régions sont autorités de gestion ;
- du Fonds européen de développement régional, des programmes LIFE ou Interreg ;
- des fonds de la banque européenne d'investissement.

Des ressources collectives privées sont également mobilisées à l'échelle nationale. C'est par exemple le cas des ressources interprofessionnelles, qui financent l'activité des instituts techniques agricoles.

L'estimation des montants de recherche, de développement et d'innovation mobilisés pour l'adaptation et la transition de l'agriculture face au changement climatique et la transition agroécologique est difficile, dans la mesure où ces thématiques, qui nécessitent des approches systémiques et transversales, ne sont en général pas identifiées en tant que telles dans les outils standards de suivi de la programmation de la recherche, et irriguent de nombreux projets, poursuivant également d'autres objectifs. Les derniers chiffres synthétiques analysés par le ministère chargé de la recherche (en 2019) font état de ce que les dépenses de recherche et développement dans l'agriculture représenteraient 3,8 % de l'ensemble des dépenses de recherche et développement, soit 2,1 milliards d'euros. Cette proportion serait globalement en baisse sur quatre ans (4,7 % en 2015), mais stable par rapport à 2018. Le secteur des entreprises consacrerait une part supérieure de ses dépenses de recherche et développement à l'agriculture (4,8 %) à la part issue des administrations (3,4 %).

À titre d'exemple, on peut cependant indiquer que :

- l'INRAE, principal opérateur de recherche publique finalisée dans les domaines de l'agriculture, de l'alimentation et de l'environnement, a un budget annuel d'environ un milliard d'euros ;
- la programmation de l'ANR, dont le budget est en augmentation dans le cadre de la loi du 24 décembre 2020 de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030,

est organisée en 56 axes de recherche. Il est nécessaire de mobiliser au moins huit de ces axes pour circonscrire la thématique agricole et alimentaire (ex : dynamique des socio-systèmes, capteurs, sociétés et territoires en transition, etc.) ;

- le Programme national de développement agricole et rural (PNDAR), dans le cadre duquel est mis en œuvre le CASDAR, a quant à lui comme objectif prioritaire l'intensification et la massification de la transition agroécologique. L'adaptation au changement climatique et son atténuation constituent deux des neuf thématiques prioritaires pour la programmation 2022-2027 ;
- l'objectif 6 de France 2030, « Investir dans une alimentation saine, durable et traçable », inclut la stratégie d'accélération « Systèmes agricoles durables et équipements agricoles contribuant à la transition écologique », dotée de 355 millions d'euros, et la stratégie d'accélération « Alimentation durable et favorable à la santé », dotée de 371 millions d'euros ;
- dans le cadre du programme-cadre européen pour la recherche et l'innovation Horizon Europe, les sujets agricoles et alimentaires sont traités au sein du Cluster 6 « Alimentation, bioéconomie, ressources naturelles, agriculture et environnement », doté de près de 10 milliards d'euros sur sept ans. La programmation européenne est structurée selon les « impacts attendus ». La thématique contribue à atteindre plusieurs de ces impacts (comme la neutralité climatique et l'adaptation au changement climatique, la préservation et la restauration de la biodiversité et des écosystèmes, le système alimentaire durable de la ferme à la fourchette, etc.).

Ce dispositif national et européen de recherche et d'innovation doit être mobilisé pour accompagner une reconception massive des systèmes agricoles. Les exploitations agricoles doivent en effet faire face aux enjeux liés au changement climatique pour exercer leur activité première tout en assurant une meilleure protection de l'environnement, de la biodiversité et en veillant au bien-être animal. Ces constats impliquent dans les années à venir de revoir en profondeur le fonctionnement des exploitations pour qu'elles continuent à produire, dans un contexte plus contraint, des produits de qualité (choix des ateliers de production et itinéraires à conduire), en quantité suffisante pour assurer la souveraineté alimentaire, tout en étant résilientes, ceci étant l'objectif de la transition agroécologique, et en assurant un revenu aux agriculteurs.

Pour permettre aux agriculteurs de trouver des solutions face aux nouvelles problématiques auxquelles ils sont confrontés et de prendre des décisions éclairées, il existe aujourd'hui des connaissances et des solutions innovantes issues de la recherche et du développement, mais celles-ci sont encore trop méconnues, dispersées et de qualité hétérogène.

Pour permettre le recours à ces solutions, il s'agit donc de :

- prendre en compte les besoins des conseillers et techniciens agricoles, dont l'activité évolue profondément, en relation avec les multiples défis posés à l'agriculture, et se réoriente vers un conseil stratégique, se traduisant notamment par

l'accompagnement des agriculteurs à la reconception des systèmes, à leur résilience, mais aussi à l'évolution des métiers ;

- faciliter l'accessibilité des connaissances pour des agriculteurs dont le niveau de formation a augmenté, ainsi que leur autonomie dans la recherche de solutions et la capacité de décision ;
- organiser une hybridation de connaissances entre production scientifique et connaissances issues de la pratique des agriculteurs ;
- proposer aux agriculteurs et conseillers agricoles des connaissances consolidées, sur des thématiques à forte demande politique ou sociétale, visant à anticiper, prévenir et répondre à des situations de crise (sanitaire, environnementale, climatique...) ;
- proposer des repères dans un contexte où la production scientifique et technique en accès libre est de plus en plus abondante, avec en particulier l'arrivée de nouveaux acteurs dans le paysage des outils numériques dédiés au conseil.

Cette mobilisation collective et renforcée des acteurs de la recherche et du développement est grandement améliorée lorsqu'elle se fait autour de projets ambitieux inter-réseaux et/ou inter-filières, structurants et à fort impact. Parmi les dispositifs mobilisables, le CASDAR a démontré sa capacité à accompagner ce type de projets, que ce soit avec le programme national contre le dépérissement du vignoble depuis 2017, le plan national de recherche et innovation contre la jaunisse de la betterave, ou encore plus récemment le premier module du méta-projet dit « PNDAR+ », qui vise à soutenir et accompagner l'adaptation et l'atténuation du changement climatique à l'échelle des exploitations.

2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Compte-tenu de ce qui précède, il est nécessaire de fixer dans la loi :

1. Les priorités des politiques publiques afin d'assurer dans les dix années à venir l'accroissement de l'attractivité des formations et des métiers, l'augmentation de la mobilisation des diplômés de l'enseignement agricole, y compris ceux non issus du monde agricole, et la montée en compétence des actuels et futurs actifs agricoles pour répondre aux enjeux de compétitivité et de transitions auxquels ils sont d'ores et déjà confrontés.
2. Des objectifs stratégiques en matière de recherche et d'innovation en vue de produire des connaissances adaptées aux besoins des agriculteurs et de permettre aux agriculteurs et aux acteurs de l'accompagnement de mobiliser efficacement ces connaissances issues de la recherche et développement. Il s'agit de concevoir des systèmes agricoles résilients face au changement climatique, et de fournir aux pouvoirs publics et aux acteurs professionnels des éléments d'anticipation et d'appréciation des transitions à opérer à l'échelle des territoires, des filières, et *in fine* de l'agriculture française.

3. Le principe selon lequel les priorités des politiques publiques d'éducation doivent participer à refonder durablement le lien entre la Nation et les secteurs de l'agriculture et de l'agroalimentaire.

Dans ce contexte, les mesures proposées poursuivent en particulier les objectifs suivants :

1. La découverte de l'agriculture, de l'alimentation, des autres métiers du vivant et des enjeux de transitions afin de résorber la fracture qui s'instaure entre ces secteurs de souveraineté et la population française. Il s'agit d'offrir à chaque élève scolarisé dans une école élémentaire (4 190 850 élèves en école élémentaire et en unités localisées pour l'inclusion scolaire en 2021/2022) l'opportunité de bénéficier d'au moins une action de découverte de l'agriculture et de sensibilisation aux enjeux de souveraineté alimentaire, ainsi que de ses enjeux de transitions, au cours de sa scolarité ;
2. L'accroissement du nombre de personnes formées pour les métiers de l'agriculture, de l'agroalimentaire et des autres métiers du vivant afin d'assurer la souveraineté alimentaire et réaliser les transitions agroécologique et climatique. Ces dispositions visent d'ici 2030 à :
 - une augmentation de 30 % du nombre d'apprenants dans les formations de l'enseignement agricole technique qui préparent aux métiers de l'agriculture et de l'agroalimentaire par rapport à 2022 ;
 - une augmentation de 75 % du nombre de vétérinaires formés en France par rapport à 2017 ;
 - une augmentation de 30 % du nombre d'ingénieurs agronomes formés par rapport à 2017.
3. L'augmentation du niveau de diplôme moyen des nouveaux actifs des secteurs de l'agriculture et de l'agroalimentaire, en développant l'acquisition de compétences en matière de transitions agroécologique et climatique ;
4. L'accroissement significatif du recours à la formation tout au long de la vie pour les actifs des secteurs de l'agriculture et de l'agroalimentaire, en donnant une priorité à l'acquisition de compétences en matières de transitions agroécologique, climatique, économique et numérique ;
5. L'amplification de l'effort de recherche, d'innovation et de diffusion des connaissances dans les grands champs thématiques stratégiques qui concourent à la transition agroécologique, dans l'agriculture et l'alimentation, et l'amplification de la mise à disposition des structures de formation, de conseil aux agriculteurs, des connaissances actionnables nécessaires à la transition des systèmes agricoles, en particulier lors de l'installation. L'objectif est de rendre accessibles en un court laps de temps les nombreuses innovations produites, sous forme de connaissances exploitables par les

agriculteurs (ou futurs actifs agricoles) en autonomie et/ou par l'intermédiaire de leurs conseillers, techniciens et formateurs.

Parmi les mesures prévues dans le Pacte, la nouvelle modalité de mise en œuvre du programme national de développement agricole et rural (PNDAR) prévue par la présente loi s'inscrit dans une logique de planification concertée autour de grands enjeux prioritaires.

En effet, la programmation PNDAR 2022-2027 identifie neuf thématiques prioritaires, au sein desquelles doivent s'inscrire les trois principaux dispositifs de financement que sont les programmes pluriannuels, les appels à projets et les projets commissionnés. La programmation identifie également des modalités de travail plus transversales, par la création d'animations pour chacune de ces neuf thématiques ou de réseaux mixtes technologiques entre organismes de la recherche, du développement et de l'enseignement.

Compte tenu de la nécessité de développer ces approches transversales, il apparaît nécessaire de renforcer ces modalités de travail, en accélérant leur mise en place sur les thématiques les plus prioritaires. Mais surtout, il est important de les doter de moyens conséquents et de leur conférer davantage de visibilité.

La mise en œuvre opérationnelle de ces objectifs passera par le déploiement de programmes et de plans :

1. L'Etat, les Régions et autres les collectivités territoriales intéressées établiront un programme national d'orientation et de découverte de ces métiers. Ce programme déploiera des actions de découverte de l'agriculture et de sensibilisation aux enjeux de la souveraineté alimentaire et des transitions agroécologique et climatique pour chaque enfant scolarisé dans une école élémentaire. Il permettra une offre systématique de stages de découverte des métiers en agriculture pour les jeunes scolarisés dans chaque collège. Il comprendra un volet de promotion des métiers de l'agriculture et de l'agroalimentaire et des formations qui y préparent.
2. L'Etat et les Régions mettront également en œuvre un programme national triennal de formation accélérée pour l'acquisition de compétences en matière de transitions agroécologique et climatique à destination des 50 000 professionnels de l'enseignement, de la formation, du conseil et de l'administration de l'agriculture française.
3. En matière de recherche et développement, d'innovation et de transfert, l'Etat soutiendra la mise en œuvre de plans prioritaires pluriannuels de transition et de souveraineté dans le cadre des missions du développement agricole, sur des thématiques ciblées, permettant non seulement de financer l'animation inter-réseaux et inter-filières sur ces thématiques, mais également de réserver des enveloppes financières pour impulser et soutenir des projets de recherche et développement pluriannuels ambitieux et priorités, orientés vers les impacts et solutions pour les agriculteurs, prenant la forme de méta-projets ou de grappes de projets complémentaires et coordonnés entre eux. Ces plans auront pour objectif, dans le cadre de démarches collectives associant les acteurs

de la recherche, de l'innovation, du conseil, du développement agricole et de la formation, d'élaborer des solutions innovantes, y compris par la reconception des systèmes de production, et d'accompagner la diffusion de ces solutions à l'échelle des filières et des territoires, pour renforcer leur résilience, notamment face au changement climatique, dans le cadre de la transition agroécologique.

L'édiction de dispositions programmatiques, aux termes desquelles l'Etat se fixe l'objectif de son action, relève, en vertu de l'article 34 de la Constitution, de la compétence du législateur.

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

3.1. IMPACTS JURIDIQUES

3.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

La présente mesure contribue aux objectifs de la politique d'installation et de transmission en agriculture définis au IV de l'article L. 1 du code rural et de la pêche maritime.

3.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

Néant.

3.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

3.2.1. Impacts macroéconomiques

Le déficit actuel en actifs agricoles, notamment visible lors des périodes de récolte des cultures qui nécessitent une forte mobilisation de main d'œuvre, est un obstacle réel à la compétitivité et à la productivité des secteurs agricoles et agroalimentaires. La souveraineté alimentaire dépend donc aussi de la capacité de l'enseignement technique agricole à former et fournir des futurs actifs.

Le premier facteur qui conditionne la performance économique de l'agriculture est le fait d'avoir des agriculteurs en nombre suffisant et bien formés. La capacité à développer des entreprises agricoles davantage résilientes face au changement climatique, qui a une incidence forte sur la productivité agricole française, dépendra de la montée en puissance des compétences indispensables aux transitions agroécologique et climatique.

L'acquisition de compétences nouvelles, complémentaires aux activités de production agricole, permet aux exploitants de diversifier leurs activités (production d'énergie, transformation des productions agricoles, vente à la ferme...) et donc leurs sources de revenus. De ces acquisitions nouvelles dépendra une stabilité économique plus importante des exploitations face aux aléas du secteur de la production agricole.

L'amplification de l'effort de recherche et d'innovation devra améliorer l'efficacité des filières agricoles et alimentaires, notamment dans le domaine macro-économique. Les mesures prévues permettront de transférer plus rapidement et de manière plus ciblée les innovations issues de la recherche agronomique dans les exploitations. Elles permettront ainsi de maintenir et renforcer la compétitivité de l'agriculture française et des secteurs amont/aval associés. Elles participeront à renforcer la souveraineté de l'agriculture française en améliorant les performances économiques, environnementales et sociales des exploitations et des filières agro-alimentaires, en améliorant leur résilience face aux aléas climatiques et sanitaires.

3.2.2. Impacts budgétaires

Impacts budgétaires à court terme des dispositions prises

a) L'élaboration et le pilotage du programme national d'orientation et de découverte des métiers appellent une mise en commun de moyens financiers des collectivités territoriales et de différents ministères.

Il sera déjà possible de former davantage de personnes en accueillant davantage d'apprenants dans les classes à petits effectifs (moins de 10 élèves), sans que cela ne nécessite de moyens financiers supplémentaires. La cible à atteindre est de 20 élèves par classe. C'est l'objet du volet « redynamisation » des contrats territoriaux de consolidation ou de création de formation. La création des conditions de mobilisation des partenaires concernés pour parvenir à occuper un maximum de places au sein de ces classes n'engage pas de moyens financiers supplémentaires à ce stade. En effet, le volet « redynamisation » des contrats territoriaux de consolidation ou de création de formation n'engage pas de moyens financiers supplémentaires. Il repose sur la mobilisation conjointe des partenaires concernés pour parvenir à occuper un maximum de places au sein des classes à petits effectifs existantes et qui sont donc déjà financées. Il conviendra de pérenniser les moyens existants pour le fonctionnement de ces classes, jusqu'à l'atteinte du renforcement d'effectif recherché.

L'élaboration et le pilotage de l'action visant à faire en sorte que chaque enfant scolarisé dans une école élémentaire bénéficie d'au moins une action de découverte de l'agriculture et de sensibilisation aux enjeux de la souveraineté alimentaire et des transitions agroécologique et climatique nécessitera le financement d'un dispositif de collecte de l'offre de partenariat auprès des professionnels des secteurs de l'agriculture et de l'agroalimentaire et d'information auprès des écoles élémentaires sur les exploitations agricoles et professionnels de l'agroalimentaires volontaires.

b) L'élaboration et le pilotage du programme national triennal de formation accélérée pour l'acquisition de compétences en matière de transitions agroécologique et climatique doivent être assurés par un secrétariat *ad hoc* doté d'une capacité d'accueil et de financement, et dont le budget évoluera en fonction du déploiement du programme et des modalités choisies pour sa mise en œuvre.

c) L'amplification de l'effort de recherche et d'innovation pourra justifier des arbitrages budgétaires favorables à sa mise en œuvre. Les aides CASDAR qui seront attribuées aux plans prioritaires pluriannuels de transition et de souveraineté le seront dans la limite des crédits ouverts en loi de finances initiale puis en cours de gestion sur le CASDAR, compte-tenu des recettes constatées sur l'année considérée.

Impacts budgétaires supplémentaires en fonction des résultats obtenus

a) S'agissant de la mise en œuvre de l'objectif relatif à l'augmentation du nombre d'apprenants dans les formations techniques à l'agriculture, les ouvertures de nouvelles classes dans certains territoires appelleront des efforts budgétaires qui ne peuvent s'apprécier qu'au vu des flux d'élèves effectivement drainés.

Remplir les classes à petits effectifs ne suffira pas à atteindre l'objectif visé d'une augmentation de 30 % des apprenants. Il sera aussi nécessaire d'ouvrir de nouvelles classes.

Pour cela, le besoin en moyens financiers supplémentaires serait progressif sur cinq ans et pourrait atteindre 200 ETP en 2028. Il pourra être couvert en combinant, d'une part, un redéploiement de moyens par la fermeture de classes à petits effectifs dans d'autres secteurs, dans une logique similaire à celle que propose le ministère chargé de l'éducation nationale dans le cadre de la réforme de la voie professionnelle, et, d'autre part, la création de postes.

Ces dispositions ne concernent que les efforts portés par la formation initiale scolaire. En effet, le coût de l'augmentation du nombre de personnes formées par la voie de l'apprentissage sera porté par les dispositifs de financement de l'apprentissage.

L'urgence climatique et le fait que la situation des classes à petits effectifs soit différente d'un territoire à l'autre pourraient justifier que soient mobilisés conjointement le volet redynamisation des classes à petits effectifs et le volet ouverture de nouvelles classes.

b) S'agissant de la mise en œuvre de l'objectif relatif à l'augmentation du niveau de diplôme moyen des futurs actifs agricoles, il existe depuis 2017 une politique de développement de la formation d'ingénieurs agronomes reposant sur plusieurs sources de financement (moyens financiers du programme budgétaire 142 « Enseignement supérieur et recherche agricoles », financements de l'apprentissage, redéploiements). Cette augmentation vise une hausse de 20 % du nombre d'ingénieurs agronomes formés par rapport à 2017 qui devrait être atteinte en 2025. La réalisation d'une nouvelle augmentation à hauteur de 10 % pour parvenir à l'objectif global de hausse de 30 % appellera, à partir de 2025, des efforts budgétaires additionnels.

Pour répondre aux besoins croissants du marché du travail vétérinaire, le ministère chargé de l'agriculture a conduit un plan pluriannuel de renforcement de la capacité d'accueil des quatre écoles nationales vétérinaires qui a été engagé en 2022. Dans le contexte de pénurie de vétérinaires, la taille des promotions de chacune des quatre écoles nationales vétérinaires (Alfort, Lyon, Nantes et Toulouse) est portée à 180 étudiants formés, recrutés sur concours, en favorisant la diversité sociale et géographique des lauréats. Pour maintenir des conditions de formation de qualité, les écoles nationales vétérinaires bénéficieront d'une dotation d'Etat de 8

ETP supplémentaires par an sur la période 2023-2025 d'enseignants ou praticiens hospitaliers, pour un coût budgétaire estimé de 1,5 M€ par an, et pourront renforcer leurs équipes pédagogiques et techniques en ayant les moyens de recruter 12 agents supplémentaires par an sur la même période. Par ailleurs, leurs équipements pédagogiques, scientifiques et hospitaliers bénéficieront d'investissements conséquents, notamment dans le cadre des contrats de plan Etat-Région, pour rester aux niveaux d'exigences européens.

Enfin, le coût de la mobilisation de l'expertise du développement agricole ainsi que de la recherche agronomique et vétérinaire, en appui à l'enseignement technique agricole, est estimé à 4 millions d'euros par an en régime de croisière.

c) S'agissant de la mise en œuvre de l'objectif relatif à l'augmentation du recours à la formation tout au long de la vie, la mobilisation du crédit d'impôt au titre des dépenses engagées pour assurer le remplacement du contribuable sera à évaluer au regard des résultats de la mise en œuvre de la disposition.

3.2.3. Impacts sur les entreprises

L'accroissement du nombre de personnes formées et du niveau de compétences des actifs agricoles, actuels et futurs, bénéficiera aux entreprises de l'agriculture et de l'alimentation qui sont des secteurs fortement mobilisateurs de main d'œuvre et dont la nécessité dans laquelle elles se trouvent d'opérer des transitions nécessite de nouvelles compétences.

Le programme national d'orientation et de découverte des métiers appelle une mobilisation forte des entreprises agricoles. À titre d'exemple, l'accueil des enfants scolarisés dans une école élémentaire mobiliserait l'équivalent de plus de 10 000 exploitations agricoles en France sur la base d'un accueil de cinq classes par an par exploitation.

L'amplification de l'effort de recherche et d'innovation est à même d'améliorer la compétitivité des entreprises des secteurs agricoles et alimentaires. Les exploitations agricoles ou entreprises de l'amont et de l'aval bénéficieront plus rapidement des innovations produites par un effort de recherche accru et une diffusion accélérée des solutions innovantes, *via* un accompagnement dédié, pour maintenir et développer leur activité économique dans un contexte de transitions multiples.

Les transitions dans les secteurs agricole et alimentaire sont également susceptibles de générer de nouveaux besoins et des activités nouvelles pour les entreprises, en créant de nouvelles chaînes de valeur au sein des territoires.

3.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

L'orientation et la formation sont des compétences partagées entre l'Etat et les régions. À ce titre, le développement d'actions d'ampleur nationale nécessitera la mobilisation de ces dernières.

Les mesures prévues en recherche et innovation consistent à apporter des moyens supplémentaires à la recherche et au développement agricole qui bénéficieront à l'ensemble des territoires. Les collectivités territoriales pourront les soutenir, par le biais de cofinancements par exemple, pour amplifier l'effort national afin notamment d'adapter les innovations produites aux éventuelles spécificités de leur secteur agricole et agro-alimentaire.

Ainsi, le CPER 2021-2027 Auvergne Rhône-Alpes prévoit 30,5 M€ pour la rénovation de l'Ecole nationale vétérinaire de Lyon / Vet AgroSup (20,5 M€ Etat, 10 M€ collectivités), le CPER 2021-2027 Occitanie prévoit 30,5 M€ pour la rénovation de l'Ecole nationale vétérinaire de Toulouse (20,5 M€ Etat, 10 M€ collectivités), le CPER 2021-2027 Pays-de-la Loire prévoit 8 M€ pour la rénovation de l'Ecole nationale vétérinaire de Nantes / Oniris (2 M€ Etat ou établissement, 6 M€ collectivités).

Il sera important de capitaliser sur les connaissances acquises à l'échelle territoriale dans un objectif de partage d'expériences et de références à l'échelle nationale, afin de s'inspirer des bonnes pratiques et expérimentations menées dans les territoires, et d'éviter de dupliquer les efforts.

3.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

S'agissant des personnels en service dans les établissements d'enseignement agricole, la contribution à la réalisation de l'objectif d'une augmentation de 30 % du nombre d'apprenants dans les formations de l'enseignement agricole technique qui préparent aux métiers de l'agriculture et de l'agroalimentaire, appellera, outre la nécessaire montée en puissance du nombre d'enseignants et de formateurs, à une mise en adéquation, dans des volumétries marginales, des moyens des services administratifs, techniques, de laboratoire et de santé au sein des établissements.

L'élaboration et le pilotage des programmes susmentionnés appellera une mobilisation concertée des services de l'État à l'échelon central et déconcentré.

L'augmentation de l'effort de recherche nécessitera une coordination renforcée de la programmation de la recherche au niveau interministériel et avec les acteurs de l'ensemble du continuum formation – recherche – développement – innovation – transfert agricole et de son financement.

3.5. IMPACTS SOCIAUX

3.5.1. Impacts sur la société

L'ensemble des dispositions d'orientation et de formation *via* une augmentation de l'attractivité des formations, du nombre de futurs actifs formés et du niveau de compétences, devrait

participer à accroître le nombre de personnes s'orientant, se formant et rejoignant les métiers de l'agriculture et de l'alimentation. Ces dispositions :

1. Concourent à la trajectoire d'augmentation du niveau de diplôme moyen de la population française, avec notamment un processus d'accélération spécifique à destination des acteurs du secteur ;
2. Accélèrent la compréhension et la diffusion des compétences associées aux transitions agroécologique et climatique dans un des grands secteurs principalement concerné par l'adaptation et l'atténuation au changement climatique ;
3. Participent à la réduction des méconnaissances entre le secteur agricole et la Nation, ce qui contribue à reconnaître le rôle central de ce secteur dans l'atteinte de la souveraineté alimentaire de la France, et à amoindrir le mal-être ressenti par certains agriculteurs ;
4. Contribuent à l'objectif de plein emploi si les personnes formées s'orientent vers les emplois actuellement vacants dans le secteur.

L'augmentation de l'effort de recherche en faveur des transitions de l'agriculture et du transfert accru des connaissances sur le terrain aura des impacts positifs sur la société : augmentation de la souveraineté alimentaire et de la résilience des chaînes d'approvisionnement, offre alimentaire diversifiée et de qualité, effets bénéfiques sur l'environnement et la santé des populations, paysages diversifiés, maintien et développement d'activités en milieu rural.

3.5.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Néant.

3.5.3. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

La réalisation des objectifs assignés exigera un effort de communication mais surtout, à terme, d'orientation qui permettra d'attirer un plus grand nombre de jeunes, notamment de jeunes femmes jusqu'alors sous-représentées.

En effet, en 2020, seuls 31 % des actifs agricoles étaient des femmes. Sur une longue période, le taux de féminisation du secteur agricole a diminué : 45 % en 1960, 35 % en 1988. La part des femmes parmi les chefs d'exploitation (exploitants et co-exploitants) stagne depuis plus de 10 ans aux alentours de 27 %, contre 49 % de femmes dans la population active nationale en 2020. Parallèlement, la place des femmes dans le salariat agricole tend à se réduire.

De plus, l'accès des femmes au métier d'exploitant agricole se transforme : alors que jusqu'au milieu des années 2000, près de 40 % des installations de femmes se faisaient dans le cadre de transferts entre époux, ce chiffre n'était plus que de 17 % en 2016. L'ensemble des dispositions portées par la loi visent donc à attirer davantage de jeunes en leur faisant découvrir, dès le plus

jeune âge, le monde agricole, et en favorisant une orientation active vers les métiers de l'agriculture et de la production en particulier.

Il est évident que le ministère chargé de l'agriculture seul ne peut parvenir à attirer les jeunes. C'est pourquoi l'approche partenariale est partout favorisée, associant notamment le ministère chargé de l'éducation nationale et en particulier celles et ceux qui ont la charge d'orienter les jeunes : principaux de collège, professeurs principaux, services d'orientation.

Par ailleurs, cet effort de découverte, vise aussi à montrer aux jeunes filles qu'elles peuvent s'ouvrir à d'autres métiers que ceux des services où elles sont majoritairement représentées et que les métiers de la production leur sont également ouverts.

3.5.4. Impacts sur la jeunesse

La mise en œuvre des objectifs relatifs à l'orientation et à la formation ainsi qu'à la recherche et d'innovation concourra à l'ensemble des politiques publiques d'accompagnement des jeunes et des familles.

La mise en œuvre d'un programme national d'orientation et de découverte des métiers de l'agriculture et de l'agroalimentaire, avec notamment l'objectif que chaque enfant scolarisé dans une école élémentaire bénéficie d'au moins une action de découverte de l'agriculture et de sensibilisation à ses enjeux, participera à une meilleure connaissance et compréhension de des secteurs.

Ces dispositions permettront d'élargir les horizons d'orientation des jeunes qui sont aujourd'hui parfois fermées sur les métiers de l'agriculture et de l'alimentation par méconnaissances des parcours existants, et d'ouvrir des perspectives d'emplois vers ces métiers qui sont particulièrement propices à l'insertion.

L'innovation est aussi un élément d'attractivité du métier agricole, contribuant à changer son image, tant après des jeunes que de la société dans son ensemble.

3.5.5. Impacts sur les professions réglementées

Néant.

3.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Les métiers agricoles sont souvent méconnus des jeunes urbains. Leur promotion permettrait de faire découvrir à ces jeunes qui se détournent des filières professionnelles des perspectives nouvelles en prise avec leur préoccupation et propres à leur épanouissement, en dehors des cadres qui leur sont familiers. Le nombre d'emplois qui seront offerts participent à la réduction du chômage.

3.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Par l'acquisition et la diffusion de connaissances, les dispositions d'orientation et de formation participent de façon volontariste à la politique de souveraineté alimentaire et de transitions agroécologique et climatique des activités de production, de transformation et de services liées à l'agriculture.

Au regard des transformations à conduire en matière de transitions agroécologique et climatique qui sont d'une ampleur inédite, tout ce qui accroît les compétences individuelles pour l'ingénierie et la reconception des systèmes, notamment l'accroissement du niveau de compétences des acteurs professionnels de la formation et du conseil, constitue un levier majeur d'accélération de la réalisation des objectifs de transition de l'agriculture française.

L'augmentation de l'effort de recherche, d'innovation et de diffusion des connaissances dans les grands champs thématiques stratégiques qui concourent aux transitions agroécologique et climatique de l'agriculture et de l'alimentation s'accompagne d'effets environnementaux positifs. L'innovation est un levier de la transition écologique, notamment à travers le recours accru à des solutions d'agriculture de précision, des outils numériques d'aide à la décision, des motorisations décarbonées des engins agricoles. La reconception visée des systèmes de culture doit favoriser une moindre dépendance aux intrants chimiques, limitant ainsi leur dispersion dans l'environnement et leurs impacts sur la biodiversité. La transition agroécologique s'accompagne par ailleurs d'une diversification des cultures et favorise la biodiversité et les régulations naturelles. Les mesures d'adaptation et d'atténuation du changement climatique, notamment *via* un meilleur bouclage des cycles des nutriments, par lequel les éléments essentiels tels que l'azote, le carbone et le phosphore sont continuellement recyclés dans l'environnement, soutenant ainsi la vie et maintenant l'équilibre écologique, participent par ailleurs à une diminution des émissions de gaz à effet de serre.

4. CONSULTATIONS MENÉES

Une concertation nationale a été menée entre le 7 décembre 2022 et le 14 juin 2023 sur les propositions et attentes des parties prenantes intéressées par l'avenir de l'agriculture. Cette concertation a mobilisé sur tout le territoire national, à travers plus de 100 réunions publiques, le monde agricole, les collectivités territoriales, les parlementaires, les acteurs de la formation, de la recherche ou encore de l'investissement. Les jeunes de l'enseignement agricole et le grand public ont également été consultés dans ce cadre.

Le Conseil économique, social et environnemental (CESE) a été consulté à titre obligatoire en application de l'article 70 de la Constitution, et a rendu un avis le 21 décembre 2023.

Le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a été consulté à titre obligatoire en application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, et a rendu un avis favorable le 21 décembre 2023.

Le Conseil supérieur de l'éducation (CSE) a été consulté à titre obligatoire en application de l'article L. 231-1 du code de l'éducation, et a rendu un avis défavorable le 8 janvier 2024.

Le Conseil national de l'enseignement agricole (CNEA) a été consulté à titre obligatoire en application de l'article L. 814-2 du CRPM, et a rendu un avis favorable le 13 décembre 2023.

Le Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche agricole, agroalimentaire et vétérinaire (CNESERAAV) a été consulté à titre obligatoire en application de l'article L. 814-3 et du 1° de l'article R. 814-10 du CRPM, et a rendu favorable le 20 décembre 2023.

CHAPITRE II – MESURES EN FAVEUR DE L’ORIENTATION, DE LA FORMATION, DE RECHERCHE ET D’INNOVATION

Article 3 – Reformulation des missions de l’enseignement agricole et création d’une nouvelle mission

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

Les 804 établissements de l'enseignement technique agricole, publics et privés, scolarisant 196 546 apprenants de la 4^{ème} au brevet de technicien supérieur agricole (chiffres de la rentrée 2022) ont un rôle éminent à jouer dans la formation des futurs actifs agricoles et leur insertion professionnelle pour assurer la souveraineté alimentaire. Ils doivent permettre le développement des connaissances et compétences en matière de transitions agroécologique et climatique.

Le renouvellement des générations d’actifs agricoles, le recrutement de jeunes issus du monde rural et hors monde rural passent par le renforcement des établissements d’enseignement et l’assignation à ces établissements d’une mission spécifique répondant à ces enjeux.

Les établissements d’enseignement agricole publics et privés, répartis sur l’ensemble du territoire métropolitain et ultra-marin, constituent une opportunité de portage des politiques publiques de l’État en lien avec leur environnement et leurs partenaires locaux.

Leurs plateaux techniques (exploitations agricoles, ateliers agroalimentaires) sont autant de démonstrateurs en grandeur nature, avec des finalités économiques et pédagogiques, pour de nouveaux systèmes de production innovants et viables et intégrant les exigences agroécologiques et climatiques.

Les missions de l’enseignement agricole sont actuellement prévues aux articles L. 811-1 (pour l’enseignement agricole public) et L. 813-1 (pour les établissements dont l'association ou l'organisme responsable a passé un contrat avec l'État) du code rural et de la pêche maritime (CRPM). Ces deux articles comportent certaines dispositions relatives aux principes généraux de l’éducation, et définissent les cinq missions qui sont assignées à l’enseignement et à la formation professionnelle agricole :

1. Ils assurent une formation générale, technologique et professionnelle initiale et continue ;
2. Ils participent à l’animation et au développement des territoires ;

3. Ils contribuent à l'insertion scolaire, sociale et professionnelle des jeunes et à l'insertion sociale et professionnelle des adultes ;
4. Ils contribuent aux activités de développement, d'expérimentation et d'innovation agricoles et agroalimentaires ;
5. Ils participent à des actions de coopération internationale, notamment en favorisant les échanges et l'accueil d'élèves, apprentis, étudiants, stagiaires et enseignants.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Aux termes de l'article 34 de la Constitution, la loi « (...) *détermine les principes fondamentaux:/ -de l'enseignement* ».

L'article 2 qui procède à un renvoi au code de l'éducation pour les dispositions relatives aux principes généraux de l'éducation est ainsi conforme à ce principe constitutionnel.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Sans objet.

1.4. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

L'enseignement agricole tel que défini dans le CRPM est une construction singulière à l'échelle européenne.

En tant qu'appareil de formation complet sous tutelle du ministère chargé de l'agriculture, il se distingue de l'enseignement agricole tel qu'on le rencontre dans d'autres États membres de l'Union européenne.

Le Royaume-Uni et l'Allemagne donnent de bons exemples de ces différences d'approche. Par exemple, au Royaume-Uni, l'enseignement agricole est souvent intégré aux universités et collèges avec une gamme de programmes de premier cycle et de cycles supérieurs en agriculture, sciences agricoles et gestion agricole, mais avec une compétence dévolue séparément par les gouvernements décentralisés de l'Écosse, du pays de Galles, de l'Irlande du Nord et de l'Angleterre, et géré séparément par chaque nation constitutive du Royaume-Uni.

En Allemagne, le système éducatif est géré par les Länder (États fédérés), et chaque Land a son propre texte législatif qui régit l'éducation dont l'enseignement agricole. Son organisation générale est celle d'un système dual dans lequel les étudiants suivent une formation à la fois en entreprise et à l'école. Pour l'enseignement agricole, cela peut inclure des programmes de formation professionnelle en agriculture et horticulture. Il existe également des écoles agricoles qui proposent des programmes de formation plus théoriques en lien avec l'agriculture, généralement après le cycle d'enseignement obligatoire.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Les lois n° 84-579 du 9 juillet 1984 portant rénovation de l'enseignement agricole public et n° 84-1285 du 31 décembre 1984 portant réforme des relations entre l'État et les établissements d'enseignement agricole privés ont défini les missions assignées aux établissements et ont posé les bases d'une harmonisation des régimes applicables à l'enseignement agricole public et à l'enseignement agricole privé ainsi qu'entre l'enseignement agricole et l'éducation nationale.

Bien que ces missions aient été régulièrement complétées et précisées depuis, l'enjeu des transitions agroécologique et climatique ne figure actuellement pas parmi les champs de l'enseignement agricole, alors même que la souveraineté alimentaire de la France nécessite sa prise en compte dans les enseignements dispensés. De même, l'objectif qui s'attache à la nécessité de répondre durablement aux besoins en main-d'œuvre des secteurs de l'agriculture et de l'agroalimentaire ne figure pas dans les missions de l'enseignement et de la formation professionnelle agricoles, alors même qu'ils forment la majorité des futurs actifs de ces secteurs.

La prise en compte de ces enjeux nouveaux, conformes à une aspiration sociétale, ainsi qu'à une nécessité agronomique et économique du fait de nouvelles conditions de production, impose de faire évoluer les missions de l'enseignement agricoles énoncées à l'article L. 811-1 du CRPM.

Les articles L. 811-1 et L. 813-1, dans leur rédaction actuelle, déterminent un certain nombre de dispositions qui touchent aux principes fondamentaux de l'enseignement, appliqués à l'enseignement agricole public et privé, en faisant notamment référence au principe de laïcité, de liberté de conscience d'égal accès de tous au service public et de liberté de l'enseignement.

La disposition proposée modifie ces dispositions et relève en conséquence du domaine de la loi. Elle renvoie en particulier au « principes généraux de l'éducation » prévus au livre I^{er} du code de l'éducation, au nombre desquels figurent un certain nombre de principes fondamentaux de l'enseignement, comme la laïcité.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

En premier lieu, la reformulation de l'article L. 811-1 du CRPM, relatif aux missions de l'enseignement et de la formation professionnelle publics aux métiers de l'agriculture, de la forêt, de la nature et des territoires, ambitionne d'en améliorer la lisibilité, conformément à l'objectif constitutionnel de clarté et l'intelligibilité de la norme.

D'une part, cette reformulation procède à un renvoi au code de l'éducation pour les dispositions relatives aux principes généraux de l'éducation, lesquels couvrent les sujets mentionnés dans la rédaction précédente de l'article L. 811-1 : éducation au développement durable ; promotion de

la santé à l'école ; développement personnel des élèves, étudiants, apprentis et stagiaires, élévation et adaptation de leurs qualifications et de leur insertion professionnelle et sociale ; service public du numérique éducatif et de l'enseignement à distance ; principes de laïcité, de liberté de conscience et d'égal accès de tous au service public ; lutte contre les stéréotypes sexués. Ce renvoi générique permet de couvrir également d'autres sujets relevant des principes généraux de l'éducation, qui n'étaient pas explicités dans la rédaction précédente de l'article L. 811-1, comme par exemple la lutte contre le harcèlement scolaire. Il permettra également de rendre applicable à l'enseignement agricole toute modification affectant les principes généraux de l'éducation sans qu'il ne soit pour cela nécessaire de modifier les dispositions du CRPM.

D'autre part, cette reformulation regroupe et place à un niveau plus générique l'énoncé des enjeux relatifs aux filières de production et de transformation agricole auxquels l'enseignement et de la formation professionnelle publics répondent. La notion générique de performance économique, sociale, environnementale et sanitaire de ces filières est ainsi désormais retenue. Cette notion, plus englobante, couvre de nombreux aspects y compris ceux qui figuraient dans la rédaction précédente de l'article L. 811-1 du CRPM.

En second lieu, afin que la formation initiale et continue reste au cœur de la stratégie de l'action publique, et au-delà des cinq missions actuellement mentionnées à l'article L. 811-1 du CRPM, une sixième mission est assignée à l'appareil de formation public et privé. Il s'agit de mettre en œuvre toute action répondant durablement aux besoins en emplois nécessaires pour assurer la souveraineté alimentaire de la France et à assurer le développement des connaissances et compétences en matière de transitions agroécologique et climatique.

Cette sixième mission constitue ainsi une priorité d'action répondant aux enjeux sociétaux comme professionnels de la nécessaire prise en compte de l'agroécologie et de l'urgence climatique dans les enseignements dispensés, comme dans les projets portés par les établissements.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

Aucune autre option n'a été envisagée pour atteindre les objectifs précités.

3.2. DISPOSITIF RETENU

Le I et le II de l'article 2 du projet de loi réécrivent les articles L. 811-1 et L. 813-1 du CRPM pour en simplifier la lecture et ajouter la mission nouvelle évoquée ci-dessus.

En effet, comme dit au point 2.2., la version actuelle des articles L. 811-1 et L. 813-1 du CRPM comporte des éléments relatifs au périmètre d'intervention de l'enseignement et de la formation professionnelle, à certains principes généraux de l'éducation, et aux spécificités de

l'enseignement et de la formation professionnelle aux métiers de l'agriculture, de la forêt, de la nature et des territoires.

Premièrement, la nouvelle rédaction des articles L. 811-1 et L. 813-1 supprime la mention de certains sujets relevant des principes généraux de l'éducation et ajoute, pour l'article L. 811-1, un renvoi global aux principes généraux de l'éducation prévus au livre 1^{er} du code de l'éducation et, pour l'article L. 813-1, un renvoi aux articles de ce même livre du code de l'éducation qui sont applicables aux établissements d'enseignement privé sous contrat en application de l'article L. 442-20 de ce code.

Deuxièmement, la nouvelle rédaction des articles L. 811-1 et L. 813-1 s'attache à clarifier le périmètre d'intervention de l'enseignement et de la formation professionnelle.

Troisièmement, la nouvelle rédaction des articles L. 811-1 et L. 813-1 ajoute une sixième mission assignée à l'enseignement et la formation professionnelle qui marque la reconnaissance de son rôle majeur en matière de réponse aux enjeux du renouvellement des générations d'actifs agricole et des transitions agroécologique et climatique en agriculture.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

Les articles L. 811-1 et L. 813-1 du code rural et de la pêche maritime sont modifiés.

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

Sans objet.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

En améliorant la formation, cette mesure aura un impact positif sur le développement de la compétitivité des filières et de l'insertion professionnelle des jeunes.

Elle contribuera à combler le déficit actuel d'actifs agricoles : de la capacité de l'enseignement technique agricole à former et fournir des futurs actifs dépendra la souveraineté alimentaire.

Du développement des connaissances et compétences en matière de transition agroécologique et climatique, dépendra la capacité à développer des entreprises agricoles davantage résilientes face au changement climatique qui présente un fort impact la productivité agricole française.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Les entreprises du secteur de l'agriculture et de l'alimentaire seront encore mieux accompagnées par les établissements d'enseignement agricole pour pourvoir durablement les emplois nécessaires avec du personnel ayant un bon niveau de connaissances et de compétences face aux défis que représentent les transitions agroécologique et climatique des exploitations agricoles.

4.2.3. Impacts budgétaires

La mission nouvelle ne requiert pas de moyens spécifiques pour son exercice.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

La nouvelle rédaction de l'article L. 811-1 du CRPM prévoit que les régions sont associées à la mise en œuvre de toutes les missions de l'enseignement agricole. C'est déjà le cas et cela n'entraîne pas d'impact nouveau pour les collectivités territoriales.

En effet, la rédaction précédente de cet article précisait déjà que les régions étaient associées à la mise en œuvre des missions correspondant au 2° et 5° de l'article.

Le 1°, « assurer une formation générale, technologique et professionnelle initiale et continue », correspond à la mission fondamentale du système éducatif, pour lequel, comme c'est le cas pour l'enseignement général dans le code de l'éducation, la loi fixe le cadre d'intervention des collectivités territoriales. C'est ainsi que, par exemple, l'article L.214-13-1 du code de l'éducation prévoit que la région est chargée d'arrêter la carte régionale des formations professionnelles initiales hors apprentissage.

Le sixième item, nouveau, « mettre en œuvre toute action visant à répondre durablement aux besoins en emplois nécessaires pour assurer la souveraineté alimentaire et assurent le développement des connaissances et compétences en matière de transitions agroécologique et climatique », n'appelle pas la mise en œuvre de compétence ou d'action supplémentaire des régions par rapport à ce qui était déjà attendu d'elles. Par exemple, répondre aux besoins d'emploi peut nécessiter d'ouvrir des formations professionnelles, ce qui se fait dans le cadre des compétences des régions actuellement précisées par le code de l'éducation (cf. paragraphe ci-dessus). Ou encore, les régions sont déjà compétentes en matière d'investissements dans les établissements publics locaux d'enseignement, s'agissant en particulier de ceux qui peuvent être nécessaires afin d'adapter les équipements pédagogiques pour permettre l'acquisition des compétences en matière de transitions agroécologique et climatique.

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Les projets portés par les établissements d'enseignement agricole devront intégrer la prise en compte de l'agroécologie et du changement climatique dans les enseignements dispensés.

L'intervention des services déconcentrés de l'État et de l'ensemble des 804 établissements de l'enseignement agricole au moyen de leurs projets d'établissement permettra une prise en compte effective de cette ambition et laissera aussi au niveau local une forte capacité d'initiative et d'innovation pour répondre au plus juste aux besoins des territoires.

4.5. IMPACTS SOCIAUX

4.5.1. Impacts sur la société

L'ajout d'une mission visant à répondre durablement aux besoins en emplois nécessaires à la souveraineté alimentaire et à assurer le développement des connaissances et compétences en matière de transitions agroécologique et climatique au cœur du deuxième système éducatif français qui forme près de 197 000 apprenants de la 4^{ème} au brevet de technicien supérieur agricole (chiffres de la rentrée 2022) aura un impact positif sur la préparation des futures générations d'actifs agricoles à ces défis.

4.5.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.5.3. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.5.4. Impacts sur la jeunesse

Les missions de l'enseignement agricole concernent les 197 000 apprenants en formation initiale, qu'ils soient élèves, étudiants ou apprentis, dans l'enseignement public comme privé.

Outre la prise en compte, systématique dans les référentiels de l'enseignement agricole, des sujets de transitions agroécologique et climatique, des stratégies d'action en terme de projets éducatifs liés au développement agricole *via* les plateaux techniques des établissements seront élaborées et pilotées pour en faire bénéficier l'ensemble des apprenants.

La promotion des actions en faveur des transitions au sein des projets d'établissement sera facilitée par la culture de projet en tant que spécificité de l'enseignement agricole, notamment au sein d'enseignements comme ceux dispensés par les enseignants d'éducation socio-culturelle. On sait par ailleurs que la pédagogie de projet renforce les apprentissages et constitue ainsi un gage de réussite.

Par ailleurs, l'inscription de cette mission est de nature à améliorer l'insertion scolaire, sociale et professionnelle des jeunes apprenants :

- a) L'insertion scolaire et sociale, car cette nouvelle mission répond aux défis actuels et constitue donc un puissant vecteur de recrutement comme de mobilisation au sein de l'institution scolaire en terme de motivation des apprenants et d'efficacité des apprentissages ;
- b) L'insertion professionnelle, car les professionnels formés dans les domaines des transitions seront hautement recherchés par les employeurs face à la demande croissante de pratiques agricoles plus respectueuses de l'environnement. Les diplômés seront mieux préparés pour s'adapter aux nouvelles normes et réglementations environnementales, avec le développement de compétences clés : les formations nouvelles ou renouvelées mettront l'accent sur le développement de compétences spécifiques, telles que la gestion des ressources naturelles, la biodiversité, la gestion de l'eau, la conservation des sols, l'agroforesterie, etc. Ces compétences sont essentielles pour gérer efficacement une exploitation agricole tout en préservant l'environnement ;
- c) Ces compétences nouvelles permettront aussi une polyvalence professionnelle et offriront aux diplômés une plus grande diversité d'opportunités professionnelles, notamment en matière d'innovation et d'entrepreneuriat : ces formations encouragent l'innovation dans les pratiques agricoles. Les étudiants sont incités à développer de nouvelles approches et techniques agricoles durables. Ces compétences entrepreneuriales peuvent les aider à créer leur propre entreprise ou à intégrer des projets innovants au sein d'organisations agricoles.

4.5.5. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Sans objet.

4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Par l'acquisition et la diffusion de connaissances, les dispositions d'orientation et de formation participent de façon volontariste à la politique de souveraineté alimentaire et de transitions agroécologique et climatique des activités de production, de transformation et de services liées à l'agriculture.

Au regard des transformations à conduire en matière de transitions agroécologique et climatique, qui sont d'une ampleur inédite, toutes les mesures participant à accroître les compétences individuelles pour l'ingénierie et la reconception des systèmes, et notamment

l'accroissement du niveau de compétences des acteurs professionnels de la formation et du conseil, constituent des leviers majeurs d'accélération de la réalisation des objectifs de transitions de l'agriculture française.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

Le Conseil supérieur de l'éducation (CSE) a été consulté à titre obligatoire en application de l'article L. 231-1 du code de l'éducation et a rendu un avis défavorable le 8 janvier 2024.

Le Conseil national de l'enseignement agricole (CNEA) a été consulté à titre obligatoire en application de l'article L. 814-2 du CRPM et a rendu un avis favorable le 13 décembre 2023.

Le Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche agricole, agroalimentaire et vétérinaire (CNESERAAV) a été consulté à titre obligatoire en application de l'article L. 814-3 et du 1° de l'article R. 814-10 du CRPM et a rendu un avis favorable le 20 décembre 2023.

Le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a été consulté à titre obligatoire en application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales et a rendu un avis favorable le 21 décembre 2023.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

La présente disposition entrera en vigueur le lendemain de sa publication au Journal officiel de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

La mesure s'applique en France métropolitaine.

Elle s'applique de plein droit dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et à Mayotte), sans adaptation particulière.

Elle s'applique également à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, collectivités régies par l'article 74 de la Constitution, qui relèvent du principe d'identité législative pour la mesure envisagée, sans adaptation particulière.

En revanche, cette mesure ne s'applique pas à Wallis-et-Futuna (article L. 843-1 du CRPM), à l'exception de l'article L. 811-1 du CRPM qui sera applicable dans sa rédaction issue de l'article 3 projet de loi en vertu de la disposition d'extension qu'il prévoit, en Polynésie française et en

Nouvelle-Calédonie (article L. 843-4 du CRPM), qui relèvent du principe de spécialité législative.

5.2.3. Textes d'application

La présente disposition n'appelle pas de mesure d'application.

Article 4 – Création des contrats territoriaux de consolidation ou de création de formations

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

Le contrat de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelles (CPRDFOP), support de la présente mesure, est prévu par l'article L. 214-13 du code de l'éducation. Le CPRDFOP a été créé par la loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie. Il vise à une meilleure articulation des politiques publiques en matière de formation professionnelle. Il est issu d'une concertation entre l'Etat et l'association des régions de France. Le CPRDFOP concerne l'enseignement public et privé.

Ce contrat de plan est élaboré par la région, qui est également compétente pour arrêter la carte régionale des formations professionnelles initiales hors apprentissage, après accord de l'autorité académique, comme cela est prévu par l'article L. 214-13-1 du code de l'éducation. L'ouverture ou la fermeture de sections de formation professionnelle initiale sous statut scolaire dans les établissements, en particulier dans les établissements d'enseignement agricole technique, s'inscrit dans ce cadre.

L'enseignement agricole dans son ensemble forme aujourd'hui près de 213 000 élèves, étudiants et apprentis (pour l'année scolaire 2022-2023, la répartition est la suivante : 42 709 apprentis, 153 837 élèves par voie scolaire, 2 363 apprentis du supérieur et 14 078 étudiants du supérieur) et délivre des diplômes à près de 50 000 personnes chaque année, dont 19 000 s'agissant de métiers permettant l'exercice en agriculture, du Certificat d'aptitude professionnelle agricole (CAPA) au diplôme d'ingénieur ou de vétérinaire¹⁷.

Dans cet ensemble, le nombre de personnes, élèves et apprentis, formés par l'enseignement agricole technique est en hausse ces dernières années :

- année scolaire 2019/2020 : 189 184 ;
- année scolaire 2020/2021 : 189 752 (+ 0,3 %) ;
- année scolaire 2021/2022 : 196 178 (+ 3,4 %) ;
- année scolaire 2022/2023 : 196 546 (+ 0,2 %).

L'augmentation de 3 % du nombre annuel de diplômés dans les filières préparant à l'exercice en agriculture est principalement due à une évolution positive du nombre d'apprentis (+ 7 % entre 2021 et 2022). En revanche, par voie scolaire, et de manière extrêmement différenciée

¹⁷ Données DGER-DAT – constat d'effectifs/Résultats aux examens

dans les territoires, il est constaté une diminution globale des effectifs (- 1,5 % entre 2021 et 2022).

Même si cette dynamique est globalement positive, il est nécessaire de former davantage de futurs actifs agricoles pour atteindre l'objectif de renouvellement des générations actuelles.

Toutefois, alors que l'enjeu d'accroître le nombre de personnes formées aux métiers de l'agriculture et de l'agroalimentaire est considérable et que les formations en question bénéficient de très bons taux d'insertion professionnelle, le constat montre qu'il existe un nombre important de classes à petits effectifs, qu'il conviendrait de remplir avec davantage d'élèves. Il existe en effet au sein des établissements publics et des établissements privés sous contrat relevant de l'article L. 813-8 du code rural et de la pêche maritime (CRPM) fonctionnant selon le temps plein, près de 435 classes (soit 8 % du total des classes de l'enseignement technique agricole) dont les effectifs sont inférieurs à 10 élèves, parmi lesquelles 210 classes dans des formations directement en lien avec l'agriculture (production, agroalimentaire, commercialisation de produits agricoles). Le nombre de ces classes n'a cessé d'augmenter au cours des dernières années. Le maintien de ces classes est une politique assumée afin que l'offre de formation dans les secteurs de la production, notamment, ne soit pas dégradée. Il n'est pas envisageable, en effet, de fermer les classes à petits effectifs, en particulier dans les secteurs de la production agricole, tandis que la France manque de futurs actifs dans ce domaine.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

L'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958 dispose que : « *La loi détermine les principes fondamentaux :/ (...) -de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources; (...)* ».

L'alinéa 3 de l'article 72 de la Constitution dispose que « *Dans les conditions prévues par la loi, [les] collectivités [territoriales] s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.* ».

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Sans objet.

1.4. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

Sans objet.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Compte tenu du constat établi ci-dessus, il est apparu nécessaire de modifier les dispositions législatives existantes.

En effet, afin de répondre à l'objectif d'accroissement du nombre de personnes formées dans les secteurs de l'agriculture et de l'agroalimentaire, il est prévu, en premier lieu, d'introduire dans le cadre préexistant du contrat de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelles élaboré par la région, prévu par l'article L. 214-13 du code de l'éducation, le principe de la mise en œuvre, pour l'enseignement agricole, d'une analyse spécifique des besoins de consolidation ou d'ouverture de sections de formation professionnelle initiale sous statut scolaire en lien avec cet objectif.

Il est en effet indispensable, à l'heure où le ministère chargé de l'éducation nationale réforme en profondeur ses modalités d'évolution de la carte des formations professionnelles, que les formations professionnelles agricoles puissent faire l'objet d'un examen particulier au regard des enjeux stratégiques auxquels elles participent afin qu'elles soient prises en considération par l'ensemble des acteurs et rendues visibles pour les publics auxquels elles s'adressent.

Une disposition législative est nécessaire dès lors qu'il s'agit d'une part de modifier le contenu du contrat de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelle qui est prévu par la loi, et que, d'autre part, cette modification a une incidence sur les compétences des collectivités territoriales, dès lors que ce contrat est, en vertu du même article L. 214-13, élaboré par la région et cosigné par le président du conseil régional.

Il est proposé en second lieu, de modifier le CRPM pour créer l'outil juridique donnant la possibilité de répondre aux besoins de consolidation ou d'ouverture de formation ressortant de l'analyse conduite. Cet outil est le contrat territorial de consolidation ou de création de formation. Il sera mis en œuvre dans le cadre du contrat de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelles, dont il viendra renforcer l'application opérationnelle en permettant de formaliser, à l'échelle locale autour de chaque établissement concerné, un engagement des partenaires concernés pour réussir la consolidation ou l'ouverture de formation.

Le caractère contraignant du dispositif pour la région et pour les autres acteurs concernés justifie son inscription dans la loi.

En effet, l'alinéa 3 de l'article 72 de la Constitution dispose que « *Dans les conditions prévues par la loi, [les] collectivités [territoriales] s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.* ».

Relèvent donc de loi toute disposition touchant aux compétences des collectivités territoriales, et les obligations ainsi mises à leur charge « doivent être définies avec précision quant à leur

objet et à leur portée » (Cons. Const., Déc n° 2013-687 DC du 23 janvier 2014, loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM)¹⁸).

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

La France est confrontée à la nécessité de former davantage de professionnels aux métiers de l'agriculture, particulièrement dans le secteur de la production pour faire face aux postes vacants et aux départs à la retraite.

La mesure répond à l'objectif général visant à adapter l'appareil de formation initiale par voie scolaire de l'enseignement agricole technique, et donc les moyens alloués, aux enjeux du renouvellement des générations d'actifs dans les métiers agricoles pour la souveraineté alimentaire du pays.

L'objectif est de diplômer chaque année 25 000 personnes, soit 7 000 personnes de plus qu'aujourd'hui, dans les formations préparant à un métier dans les secteurs de la production agricole. Si l'apprentissage et la formation continue doivent jouer un rôle majeur dans cet effort, la formation initiale scolaire peut et doit être mobilisée à hauteur de 2 000 élèves diplômés supplémentaires par an. Cela représente au total 5 000 élèves de plus dans les classes où se préparent les diplômes en question. En effet, les élèves de CAP et les étudiants de BTS sont diplômés au terme de deux années et les élèves de baccalauréat professionnel au terme de trois ans.

Pour y parvenir, deux leviers sont envisageables.

Le premier levier consiste à optimiser la capacité d'accueil actuelle des 210 classes à petits effectifs au sein des établissements publics et des établissements privés fonctionnant selon le temps plein. Il convient à cet effet de créer les conditions de mobilisation de l'ensemble des acteurs concernés au plan local pour parvenir à optimiser l'offre en améliorant le taux de remplissage de ces classes. Celles-ci accueillent aujourd'hui en moyenne sept élèves et pourraient en accueillir jusqu'à vingt, tout en fonctionnant à moyens constants (c'est-à-dire sans générer de besoin supplémentaires liés à des dédoublements obligatoires), ce qui représente une capacité de formation de 2 700 élèves supplémentaires chaque année, soit environ 1 200 nouveaux diplômés par an.

Le deuxième levier mobilisable pour atteindre l'objectif annuel de 2 000 élèves diplômés supplémentaires, réside dans l'ouverture de classes nouvelles dans les secteurs professionnels les plus en tension au sein des territoires où la demande de formation est importante. Il s'agirait d'ouvrir, à terme, en formation initiale scolaire, 100 classes dans les secteurs de la production agricole pour offrir 2 000 places, permettant de diplômer 800 jeunes de plus par an.

La mobilisation de l'ensemble des acteurs au plan local est indispensable, tant pour partager un constat objectif, que pour mettre en œuvre les moyens visant à satisfaire les ambitions. Les

¹⁸ [Décision n° 2013-687 DC du 23 janvier 2014](#)

réussites récentes de redynamisation de classes ou d'ouvertures nouvelles dans des territoires montrent que seule l'action de l'ensemble des parties prenantes dans un cadre pluriannuel permet de générer ou régénérer un flux positif de nouveaux inscrits.

Cette dynamique territoriale sera accompagnée par un engagement de l'État, qui offrira aux établissements une visibilité sur les moyens sur trois ans, période durant laquelle les classes à petits effectifs et les classes nouvellement ouvertes devront accueillir un nombre d'élèves suffisant qui réponde au besoin. Dans les deux situations, au terme des trois années, si les résultats ne sont pas atteints, les moyens pourront être redéployés.

Pour les établissements privés fonctionnant selon le rythme approprié relevant de l'article L. 813-9 du CRPM, c'est-à-dire principalement les maisons familiales rurales (MFR), où les principes de financement par l'Etat sont différents, le contrat territorial de consolidation ou de création de formation visera à inciter les établissements à recruter davantage dans les formations prioritaires, et de retirer les moyens alloués au terme de la période considérée afin de les redéployer si les objectifs ne sont pas réalisés.

Afin de mobiliser au mieux ces deux leviers, il convient d'analyser des besoins de consolidation ou d'ouverture de sections de formation professionnelle initiale sous statut scolaire dans le cadre du contrat de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelles. Dans un second temps, pour répondre aux besoins de consolidation ou d'ouverture de formation ressortant de l'analyse conduite, le cadre juridique proposé doit permettre de concrétiser l'engagement conjoint de :

- l'établissement d'enseignement technique agricole concerné ;
- l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'enseignement technique agricole (à savoir, les directeurs régionaux de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt ou les directeurs de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt, en qualité d'autorité académique), et d'enseignement général (c'est-à-dire le représentant du ministre chargé de l'éducation nationale, en fonction de l'organisation de ses services déconcentrés et de leurs compétences : recteur de région académique, recteur d'académie ou directeur académique des services de l'éducation nationale) ;
- la région ;
- les autres collectivités territoriales éventuellement concernées ;
- les représentants locaux des branches professionnelles.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

Aucune autre option n'a été envisagée.

3.2. DISPOSITIF RETENU

Compte tenu des enjeux, il importe que soient inscrites dans la loi des dispositions contraignantes engageant l'ensemble des acteurs potentiellement concernés.

A cet effet, il est nécessaire d'introduire à l'article L. 214-13 du code de l'éducation le principe d'une analyse des besoins de consolidation ou d'ouverture de sections de formation professionnelle initiale sous statut scolaire dans les secteurs de l'agriculture et de l'agroalimentaire qui se traduira, le cas échéant, par la fixation d'objectifs dans le contrat de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelles

Il convient en outre de modifier le CRPM, par l'introduction d'un article L. 811-8-1 concernant l'enseignement public et d'un article L. 813-3-1 concernant l'enseignement privé, ayant pour vocation de créer l'outil juridique visant à répondre aux besoins de consolidation ou d'ouverture de formation ressortant de l'analyse conduite.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

L'article L. 214-13 du code de l'éducation est modifié. Par ailleurs, les articles L. 811-8-1 et L. 813-3-1 sont insérés au sein du code rural et de la pêche maritime.

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

Néant.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

À l'heure actuelle, seuls deux départs à la retraite d'agriculteurs sur trois sont remplacés et, d'ici 2030, 166 000 chefs d'exploitation pourront faire valoir leur droit à la retraite. De plus, le déficit en actifs agricoles d'ores et déjà très marqué. Les employeurs ont des projets de recrutement en augmentation dans tous les secteurs (métiers de l'agriculture, de l'agroalimentaire, du paysage, de la forêt, de l'aquaculture et de la pêche) et à tous les niveaux de qualification. Cela représente un volume permanent de 70 000 postes à pourvoir.

Ce déficit en actifs agricoles constitue un obstacle réel à la compétitivité et la productivité des secteurs agricoles et agroalimentaires.

Pour maintenir notre capacité à produire et à se nourrir, il serait nécessaire d'installer 20 000 agriculteurs par an contre 15 000 actuellement. L'objectif est donc d'augmenter d'un tiers le nombre d'installations et, dans les mêmes proportions, le nombre de personnes diplômées dans le domaine de la production agricole.

L'enseignement agricole est un élément majeur de cette ambition. Ses formations sont de plus en plus attractives. L'année scolaire 2023-2024 est marquée par la poursuite de l'augmentation globale des effectifs avec laquelle l'enseignement agricole renoue de manière constante depuis la rentrée 2019. Entre 2019 et 2022, la hausse des effectifs totaux est de 4,6 %. Cependant, cette dynamique est insuffisante pour répondre au besoin significatif de nouveaux diplômés dans le domaine de la production agricole et nécessite un engagement fort de l'ensemble des acteurs du territoire, que la présente disposition a pour objet de favoriser.

Dans ce cadre, l'optimisation de l'occupation des places de formation disponibles et la création de nouvelles classes pour préparer aux métiers en tension attendues du dispositif pourraient, à la condition que chacun des acteurs intéressés contribue à un effort de promotion convergeant, avoir pour conséquence une réduction du chômage.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

L'accroissement du nombre de personnes formées bénéficiera aux entreprises de l'agriculture et de l'alimentation, qui sont des secteurs fortement mobilisateurs de main d'œuvre, et pour lesquels la nécessité d'opérer des transitions nécessite de nouvelles compétences.

Il sera attendu la mobilisation de professionnels pour accueillir les élèves en stage et accompagner les temps de formation, le cas échéant. Il est également attendu qu'ils apportent leur concours à la promotion des formations et des métiers. Il n'est pas prévu d'aide financière pour les professionnels sur le modèle du financement de l'apprentissage.

4.2.3. Impacts budgétaires

Le volet « redynamisation » des contrats territoriaux de consolidation ou de création de formation n'engage pas de moyens financiers supplémentaires. Il repose sur la mobilisation conjointe des partenaires concernés pour parvenir à occuper un maximum de places au sein des classes à petits effectifs existantes et qui sont donc déjà financées. Il conviendra de pérenniser les moyens existants pour le fonctionnement de ces classes, jusqu'à l'atteinte du renforcement d'effectif recherché.

Remplir les classes à petits effectifs ne suffira pas à atteindre l'augmentation de 30 % du nombre des apprenants qui est recherchée. Il sera donc nécessaire d'ouvrir de nouvelles classes.

Pour cela, le besoin en moyens financiers supplémentaires sera progressif sur cinq ans et pourrait atteindre 200 ETP d'enseignants en 2028, représentant une masse salariale annuelle de 14,3 M€. Il pourra être couvert en combinant, d'une part un redéploiement de moyens par la fermeture de classes à petits effectifs dans des secteurs moins prioritaires (qui seront définis par

les CPRFOP en fonction de la situation et des objectifs de développement économique de chaque région), dans une logique similaire à celle que propose le ministère chargé de l'éducation nationale dans le cadre de la réforme de la voie professionnelle, et d'autre part par l'obtention de créations de postes.

Les impacts budgétaires précis seront à évaluer au regard des résultats de la mise en œuvre de la disposition.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Le dispositif impose aux régions de participer à la conclusion des contrats territoriaux de consolidation ou de création de formation. Dans ce cadre, les collectivités territoriales responsables de la carte des formations s'engageraient à soutenir le projet sur le plan politique et administratif et, dans le respect du code général des collectivités territoriales (CGCT) et du CRPM, apporteraient le soutien financier adéquat relevant de leurs compétences (dotation de fonctionnement ajustée, investissements, équipements). A ce jour, il est difficile d'indiquer une estimation des coûts. Il s'agit essentiellement de valoriser des équipements existants et possiblement sous employés. Localement, des investissements pourraient être nécessaires pour ouvrir des formations nouvelles mais les choix seraient opérés en fonctions des priorités dégagées par le CRDFOP.

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Le contrat territorial de consolidation ou de création de formation matérialiserait un engagement des acteurs au plus près des territoires : direction régionale de l'agriculture et de la forêt (DRAAF), rectorat, établissements d'enseignement, région, autres collectivités territoriales éventuellement concernées, branches professionnelles. Ces acteurs seront amenés à se mobiliser autour d'une redynamisation des classes à petits effectifs ou de l'ouverture de formations répondant aux besoins de la Nation.

En seraient signataires *a minima* : le ministère chargé de l'agriculture par l'intermédiaire du directeur régional de l'agriculture et de la forêt en sa qualité d'autorité académique, le directeur de l'établissement d'enseignement après présentation au conseil d'administration, le président de la région ou son représentant, les présidents des autres collectivités territoriales éventuellement concernées ou leurs représentants, le représentant du ministère de l'éducation nationale (recteur ou directeur académique des services de l'éducation nationale), un représentant local des branches professionnelles.

Au contrat serait annexé un plan d'actions engageant l'ensemble des acteurs.

L'État (MASA) assurerait le financement des postes d'enseignants nécessaires sur une période donnée.

Tous les acteurs s'engageraient à assurer la promotion de ces formations (y compris les services de l'éducation nationale pour l'orientation active et positive des élèves vers l'enseignement agricole).

4.5. IMPACTS SOCIAUX

4.5.1. Impacts sur la société

L'optimisation de l'occupation des places de formation disponibles et la création de nouvelles classes pour préparer aux métiers en tension, à condition que chacun des acteurs intéressés contribue à un effort de promotion convergeant, permettra d'offrir à des jeunes qui ne l'avaient pas envisagé une formation et des perspectives de carrière dans des métiers à fort taux d'insertion et fortement dépendant des ressources humaines.

4.5.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Néant.

4.5.3. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Néant.

4.5.4. Impacts sur la jeunesse

Cette mesure contribuera à élargir les horizons d'orientation des jeunes vers les métiers de l'agriculture et de l'alimentation et à ouvrir des perspectives d'emplois vers ces métiers qui sont particulièrement porteurs en matière d'insertion professionnelle.

4.5.5. Impacts sur les professions réglementées

Néant.

4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Néant.

4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

En visant à former davantage de jeunes aux métiers de la production agricole avec les connaissances et compétences en matière de transition agroécologique et climatique, cette mesure participe à la politique de souveraineté alimentaire et de transitions agroécologique et climatique des activités de production, de transformation et de services liées à l'agriculture.

Elle contribuera ainsi aux objectifs définis à l'article 1^{er} du projet de loi en terme de réponse aux besoins nouveaux en compétences des secteurs concernés en matière de transitions agroécologique et climatique.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

Le Conseil supérieur de l'éducation (CSE) a été consulté à titre obligatoire en application de l'article L. 231- 1 du code de l'éducation et a rendu un avis défavorable le 8 janvier 2024.

Le Conseil national de l'enseignement agricole (CNEA) a été consulté à titre obligatoire en application de l'article L. 814-2 du CRPM et a rendu un avis favorable le 13 décembre 2023

Le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a été consulté à titre obligatoire en application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales et a rendu un avis favorable le 21 décembre 2023.

Le Conseil départemental de Mayotte et les conseils territoriaux de Saint-Martin, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Saint-Barthélemy ont été consultés à titre facultatif. En l'absence d'avis exprès, ces avis ont été réputés acquis le 4 janvier 2024.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

La présente disposition entrera en vigueur le lendemain de sa publication au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

Le présent article, relatif aux contrats territoriaux de consolidation ou de création de formations, s'applique en France métropolitaine.

Il s'applique de plein droit en Guadeloupe, Guyane, Martinique et à La Réunion, qui relèvent du principe d'identité législative, sans adaptation particulière.

Le I. de cet article s'applique à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre et Miquelon, qui relèvent du principe d'identité législative, sous réserve de l'application des dispositions d'adaptation de l'article L. 214-13 du code de l'éducation que ce I modifie, applicables à ces territoires, et qui sont prévues par les articles L. 252-3, L. 253-3 et L. 254-2 du même code.

Le II de cet article s'applique à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre et Miquelon sans adaptation particulière.

Il ne s'applique pas à Mayotte, en application de l'article L. 841-5 du CRPM.

5.2.3. Textes d'application

Un décret simple pourra le cas échéant préciser les modalités d'application du texte.

Articles 5 – Création d'un diplôme « Bachelor Agro »

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

Formation des chefs d'exploitation

Les agriculteurs sont en moyenne moins diplômés que l'ensemble des personnes en emploi. Ainsi, en 2019, 26 % sont diplômés de l'enseignement supérieur, contre 43 % des personnes en emploi et les agriculteurs sont plus fréquemment titulaires d'un BEP ou CAP (BEP ou CAP agricoles notamment) : 34 % en 2019, contre 22 % en moyenne.

Pour autant, le niveau de diplôme des agriculteurs s'est fortement élevé ces dernières décennies. En 2019, seuls 14 % des agriculteurs n'avaient aucun diplôme ou uniquement le brevet des collèges, soit une part comparable à celle observée sur l'ensemble des personnes en emploi. En 1982, ils étaient 82 % à n'avoir aucun diplôme ou seulement le brevet des collèges, contre 54 % pour l'ensemble des personnes en emploi¹⁹.

Les chefs d'exploitation dont la première installation a eu lieu après 2010 dirigent près d'un quart des exploitations recensées en France métropolitaine en 2020. Moins souvent installés dans le cadre familial, ces chefs d'exploitation, plus jeunes, ont un niveau de formation plus élevé : 74 % ont suivi une formation de niveau baccalauréat et 44 % une formation supérieure, contre respectivement 48 % et 22 % pour les autres chefs d'exploitation²⁰.

Prospective et hypothèses d'évolution

Les enjeux auxquels sont désormais confrontés l'agriculture, en particulier ceux relatifs au changement climatique suppose des approches plus systémiques et plus complexes. Les transitions à venir vont nécessiter de s'adapter au changement climatique et de l'atténuer, mais aussi de répondre aux demandes sociétales, notamment d'une agriculture plus économe en intrants. Cela demandera un accompagnement sur-mesure, bien différent du conseil technique standardisé, descendant et de court terme, qui consistait, face à un problème-type connu, à appliquer une solution-type connue. Les méthodes de transfert direct ne suffiront pas. Il faudra imaginer des solutions adaptées aux agroécosystèmes locaux, au contexte économique et social, et combiner des connaissances scientifiques, des innovations et des expérimentations pratiques, tirées de la recherche. Cette évolution suppose une évolution des références du conseil à apporter aux agriculteurs, qu'il soit porté par des structures privées (coopératives, bureaux d'études, associations,) ou publiques (chambres d'agriculture notamment).

¹⁹ Source INSEE, Focus, n°212, octobre 2020, « Les agriculteurs : de moins en moins nombreux et de plus en plus d'hommes ».

²⁰ Source Agreste, juillet 2022.

Les changements à opérer seront importants et la seule optimisation des pratiques en cours ne sera pas suffisante. Il faut engager une véritable reconception des systèmes de production. Par ailleurs, la cadence de ces changements devra sans doute se faire à un rythme que nous n'avons jamais connu, compte tenu des défis auxquels nous sommes confrontés.

Les transitions agroécologique et climatique, qui se traduisent par une modification des pratiques agricoles, sont fondamentalement liées au cœur de métier des chefs d'entreprise agricole, qui doivent être conseillés. Ces derniers sont majoritairement préparés à modifier les plans de rotation des cultures et les modes d'élevage, mais le rythme de ces changements, subordonné à des obligations réglementaires, reste contraint et freiné par la gestion du risque de reconception des systèmes agricoles lorsqu'il s'agit d'introduire des activités pour lesquelles les compétences font défaut.

Les énergies renouvelables représentent des cas particuliers de diversification d'activités qui mobilisent des compétences techniques à développer, notamment pour la mise en place et la gestion d'installations photovoltaïques (en particulier dans le cadre de l'agrivoltaïsme), ou pour l'installation et la gestion d'un méthaniseur.

Les outils numériques ou les compétences entrepreneuriales représentent une opportunité pour réinventer ou faire évoluer les modèles existants.

Le besoin en compétences des agriculteurs et de leurs conseillers appelés à les encadrer va s'accroître parallèlement à la diversification des modèles agricoles, aux défis climatiques, sanitaires et environnementaux émergents, à la digitalisation de l'agriculture et aux approches « système d'exploitation » qui se développent et sont de plus en plus sophistiquées.

La concertation sur le Pacte²¹ et le projet de loi a souligné le besoin d'augmenter le nombre de diplômés de l'enseignement supérieur *via* la création de formations professionnalisantes à bac+3 de type Bachelor et a montré que le niveau bac+3 avait vocation à devenir un niveau de référence en matière d'installation et de conseil, entre le niveau bac professionnel, donnant la capacité agricole nécessaire pour bénéficier de certaines aides notamment de la Politique agricole commune (PAC), et le niveau ingénieur.

Le conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux (CGAAER), dans son rapport intitulé « Implication des établissements d'enseignement technique agricole dans les licences professionnelles »²², a établi que la licence professionnelle, créée en 1999, constitue de fait aujourd'hui le « bac+3 » de l'enseignement agricole : 'enseignement technique agricole propose en effet un cursus brevet de technicien supérieur agricole (BTSA) et licence professionnelle (BTSA-LP), qui est une sorte de bac+2+1.

L'inventaire réalisé par le CGAAER montre qu'à la rentrée universitaire 2017, 182 parcours de licence professionnelle impliquaient au moins un établissement de l'enseignement technique

²¹ [Concertation sur le pacte et la loi d'orientation et d'avenir agricole.](#)

²² [« Implication des établissements d'enseignement technique agricole dans les licences professionnelles », CGAAER, rapport n° 18105, août 2019.](#)

agricole en partenariat avec un établissement public d'enseignement supérieur agricole (école d'ingénieur) ou un établissement public d'enseignement supérieur (université). Une actualisation de cet inventaire en 2023 dénombre 176 licences professionnelles actives.

L'offre de licence professionnelle dans l'enseignement agricole présente néanmoins des fragilités importantes, et notamment un manque de visibilité et de stabilité. Les intitulés de licences professionnelles en usage dans les lycées agricoles, malgré la nomenclature nationale, sont foisonnants et souffrent de l'absence d'un signal fédérateur, à l'instar de ce qu'est « l'Ingénieur Agro » au niveau bac+5 qui regroupe plusieurs diplômes, une diversité de métiers et de pratiques professionnelles sous un signal emblématique et clairement identifié. Les licences professionnelles existantes font souvent l'objet de financements par les fonds d'apprentissage ou par des moyens propres des universités et des établissements publics d'enseignement supérieur agricole. Elles sont ainsi soumises à la variabilité des financements et à des modifications dans la carte des formations des établissements publics d'enseignement supérieur, dont les centres de décisions sont éloignés des établissements d'enseignement technique.

Un diplôme national de premier cycle en sciences et techniques de l'agronomie, de niveau bac+3, dénommé « Bachelor Agro », constituerait un outil de mise en œuvre de transformation de la production agricole, en lien avec les professionnels, à commencer par l'adaptation de l'agriculture aux transitions, notamment climatique.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

L'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958 dispose que : « *La loi détermine les principes fondamentaux : [...] de l'enseignement ;* ».

Une disposition législative est donc nécessaire pour créer un dispositif d'accréditation adapté à ce diplôme national de premier cycle en sciences et techniques de l'agronomie, dénommé « Bachelor Agro », à l'instar des autres dispositifs d'accréditation d'établissements qui sont prévus par la loi.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Sans objet.

1.4. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

A l'étranger, notamment dans la sphère anglo-saxonne, le titre de « Bachelor », sous l'influence des *Bachelor of Business Administration (BBA)*, diplôme reconnu dans le monde des affaires, ou le *Bachelor of Arts (BA)* dans le domaine des humanités ou de l'administration publique, jouit d'un certain prestige, y compris dans la sphère de l'enseignement public, avec une offre structurée et régulée par la puissance publique.

Les études dans les universités américaines (« colleges ») s'achèvent en 4^{ème} année par l'obtention du *Bachelor's degree*.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

L'État ayant le monopole de la collation des grades et des titres universitaires, l'article L. 613-1 du code de l'éducation fixe les principes de droit commun d'accréditation par le ministre de l'enseignement supérieur des établissements d'enseignement supérieur pour les diplômes nationaux de licence, master et doctorat.

Au-delà de cet article de principe, le législateur a institué des accréditations dites *sui generis* s'appliquant à des cas particuliers :

- article L. 75-10-1 du code de l'éducation mobilisé pour les établissements d'enseignement supérieur de la création artistique dans les domaines du cinéma et de la communication audiovisuelle accrédités par le ministre chargé de la culture et/ou le ministre chargé de l'enseignement supérieur ;
- 21^{ème} alinéa de l'article L. 812-1 du code rural et de la pêche maritime (CRPM) mobilisé pour l'accréditation des établissements d'enseignement supérieur agricoles publics par le ministre chargé de l'enseignement supérieur, après avis conforme du ministre chargé de l'agriculture, à délivrer, dans leurs domaines de compétences, seuls ou conjointement avec des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel, des diplômes nationaux de deuxième et troisième cycles ainsi que des diplômes nationaux du premier cycle ayant un objectif d'insertion professionnelle ;
- article L. 812-10 du CRPM mobilisé pour l'accréditation de l'Institut agronomique méditerranéen de Montpellier, organisation créée par un traité international, par les ministres chargés de l'agriculture et de l'enseignement supérieur pour délivrer des diplômes nationaux ;
- article L. 812-11 du CRPM mobilisé pour l'accréditation de l'École nationale de formation de l'enseignement agricole par les ministres chargés de l'agriculture et de l'enseignement supérieur pour délivrer le diplôme national de master dans les domaines des métiers de l'enseignement, de l'éducation et de la formation.

Ces accréditations ne sont pas adaptées au futur « Bachelor Agro », fruit d'un partenariat entre un établissement public d'enseignement supérieur (universités ou établissements publics d'enseignement supérieur agricole) et un ou plusieurs établissements d'enseignement technique agricole, dont le ministère chargé de l'agriculture sera le ministère certificateur et accréditeur. Il convient donc de créer un dispositif d'accréditation adapté au « Bachelor Agro » à l'article L. 812-12 du CRPM.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Le « Bachelor Agro » a vocation à devenir un niveau de référence avec un diplôme national à bac+3 dans les métiers de l'agriculture et de l'agroalimentaire, en offrant :

- des compétences techniques confirmées, avec une capacité de recul, d'intégration, de réflexivité de ses compétences permettant d'exercer des fonctions d'encadrement intermédiaire (à dominante managériale ou d'expertise) dans les métiers de l'agriculture et de l'agroalimentaire ;
- une proximité et une réactivité par rapport aux besoins des bassins d'emplois et aux projets d'établissement ;
- des performances en matière d'insertion professionnelle et des possibilités d'évolution professionnelle notoirement plus larges que celles d'un diplôme de niveau bac+2 ;
- une diffusion large de l'offre de formation sur les territoires ;
- une possibilité de poursuite individuelle d'études, à travers un grade de licence conféré par le diplôme national, grâce au partenariat avec un établissement public d'enseignement supérieur.

Par cette disposition, il s'agit également de renforcer la visibilité de l'enseignement agricole.

La licence est un diplôme qui relève exclusivement des universités. Cette dénomination est propre à la France (et au Portugal). La dénomination « Bachelor » est en train de s'imposer pour les diplômes de niveau bac+3. Ainsi, les diplômes universitaires de technologie (DUT) ont été transformés en Bachelor Universitaire de Technologie (BUT). « Bachelor » est une dénomination qui est attractive pour les familles, et emporte une connotation d'insertion professionnelle.

Dans ces conditions, tout comme pour le bachelor universitaire de technologie (BUT), il est probable que la dénomination « Bachelor Agro » s'imposera rapidement dans l'usage commun, en cohérence avec « l'Ingénieur Agro » diplôme du second cycle, avec l'attractivité d'une appellation officielle donnant une garantie de qualité de formation d'un diplôme national aux familles et aux jeunes. Ce parcours en 2+1 permettra d'accueillir, lors de la dernière année de « Bachelor Agro », des apprentis ou des étudiants issus d'autres formations (BTS, DUT, licence ou reprise d'études) vers les métiers de l'agriculture ou de l'agroalimentaire.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

Une des options envisagées aurait pu être de porter la durée du BTSA à trois ans. Cette option n'a pas été retenue, car elle ne permet pas :

- d’articuler deux années de BTSA et une année supplémentaire de « Bachelor Agro » (2+1) développée conjointement entre un lycée agricole et un établissement public d’enseignement supérieur, soit en approfondissement du BTSA (même domaine d’études), soit en complémentarité du BTSA (domaines complémentaires d’études) ;
- de valoriser l’adaptabilité d’une offre diversifiée adaptée aux contextes pédoclimatiques et socioéconomiques des territoires ;
- d’entretenir un lien avec la recherche et l’innovation, gages d’un renouvellement des compétences et d’une capacité réflexive et d’intégration renforcées ;
- de bénéficier de l’évaluation, selon les standards présidant au fonctionnement de l’enseignement supérieur, pour justifier un grade de licence et des possibilités de poursuites individuelles d’études.

Par ailleurs, les BTSA accueillent un tiers de bacheliers professionnels dont la diplomation à bac+2 constitue un facteur de sécurisation du parcours d’études, alors qu’une seule diplomation à l’issue d’un cycle unique de trois ans d’études pourrait être perçue comme trop lointaine pour ces publics qui peuvent hésiter avant d’entamer des études supérieures.

Cette option aurait par ailleurs posé des problèmes de cohérence et d’articulation avec le BTS de l’éducation nationale.

3.2. DISPOSITIF RETENU

Le présent article ajoute un article L. 812-12 au CRPM créant la dénomination « Bachelor Agro » qui repose sur une accréditation spécifique portée à la fois par un établissement public d’enseignement supérieur et un ou plusieurs établissements techniques d’enseignement agricole. La principale innovation de ce dispositif réside dans ce co-portage d’une accréditation entre un établissement d’enseignement supérieur et un ou plusieurs établissements techniques d’enseignement agricole pour un diplôme national de premier cycle ayant un objectif d’insertion professionnelle dans les métiers de l’agriculture et de l’agroalimentaire, et qui a vocation à conférer le grade de licence.

Néanmoins, l’habilitation à délivrer le diplôme national de premier cycle est réservée à l’établissement public d’enseignement supérieur.

Cette accréditation spécifique est délivrée par le ministre chargé de l’agriculture, après avis conforme du ministre chargé de l’enseignement supérieur pour l’accréditation des établissements relevant de ce dernier. Le ministre chargé de l’agriculture sera en capacité d’apprécier l’adéquation des projets de « Bachelor Agro » aux emplois et aux compétences nécessaires pour conduire les transitions de la production et de la transformation agricoles.

Le « Bachelor Agro » renforce l’attractivité de la filière BTSA dont il constituera le point de mire, à la fois pour les jeunes, les familles et les employeurs mais aussi pour les lycées agricoles

et les établissements publics d'enseignement supérieur (universités et établissements publics d'enseignement supérieur agricole) partenaires.

Le ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire porte l'ambition de 5 000 « Bachelors Agro » par an d'ici cinq ans.

Le 2° du présent article uniformise la rédaction de l'article L. 813-2 du CRPM relatif aux missions de l'enseignement agricole privé avec la rédaction de l'article L. 811-2 relatif à l'enseignement et la formation professionnelle publics pour tenir compte du « Bachelor agro » à bac+3.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

Le nouvel article législatif L. 812-12 du CRPM crée une procédure *sui generis* d'accréditation dérogeant au droit commun prévu à l'article L. 613-1 du code de l'éducation.

Il est prévu que l'habilitation à délivrer le diplôme national de premier cycle soit réservée à l'établissement public d'enseignement supérieur.

L'article 813-2 du CRPM est également modifié.

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

Sans objet.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Selon France Stratégie²³, le capital humain contribue à hauteur des trois quarts des gains de productivité en tendance sur la période 1970-2018. De fait, le capital humain aurait contribué pour 2,2 points à la forte croissance de la productivité, de 3,4 % en moyenne annuelle entre 1976 et 1986, avant de voir sa contribution diminuer progressivement pour atteindre 0,6 point depuis 2004, avec, de manière concomitante, la baisse des gains de productivité qui ne progressent plus que de 0,7 % par an.

²³ [France Stratégie, « Le rôle du capital humain dans le ralentissement de la productivité en France », juillet 2019.](#)

En effet, le rythme de croissance annuel moyen de la part des diplômés dans la population active est de 2,5 % entre 1975 et 2000 pour le secondaire et de 3,5 % pour le supérieur, résultats qui ont diminué de 1,5 point et 1 point respectivement au cours des vingt années suivantes. Au total, le ralentissement de la progression du niveau de formation initiale des nouvelles générations semble expliquer 59 % du ralentissement tendanciel de la productivité en France sur l'ensemble de la période.

Au niveau de l'entreprise, la qualité du capital humain est fondamentale en ce qu'elle agit directement sur des déterminants mis en avant dans les études empiriques micro-économétriques²⁴ comme la qualité du management et l'innovation, l'adoption de nouvelles technologies et les formes innovantes d'organisation du travail notamment.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Le niveau de formation des salariés et des cadres constitue un facteur clé de productivité, mais aussi de compétitivité hors-prix à l'export, en ce qu'il contribue à l'adaptabilité des entreprises, leur permettant d'analyser et de plus rapidement cibler leurs activités en fonction des opportunités de marchés tiers.

Dans les entreprises agroalimentaires, on observe, grâce aux données Eurostat, bien que limitées, que la France accuse un différentiel de niveau de formation, préjudiciable à la recherche de débouchés à l'export ainsi qu'à la compétitivité à l'export. Ainsi, en 2019, elle se situait dans les secteurs de l'agriculture et de l'agroalimentaire au 6^e rang européen (hors Royaume-Uni) pour le niveau d'enseignement supérieur, et au 16^e rang pour le niveau d'enseignement technique²⁵.

Le « Bachelor Agro », en structurant une formation agricole à bac+3 visible, a vocation à améliorer la compétitivité des entreprises du secteur de la production et de la transformation agricoles.

4.2.3. Impacts budgétaires

L'inventaire conduit en 2019 par le CGAAER montre que l'offre de licences professionnelles développées en partenariat entre un établissement public d'enseignement supérieur et un ou plusieurs établissements d'enseignement technique agricole est proposée pour moitié par la voie de l'apprentissage (52 %, 91 sur 176). Les développements de « Bachelors Agro » ont vocation en grande partie à se réaliser sur ce modèle, et ne devraient donc pas induire de coût budgétaire significatif.

²⁴ France Stratégie, Note de synthèse décembre 2020, « Le rôle du capital humain dans le ralentissement de la productivité en France »

²⁵ FranceAgriMer, « Compétitivité des filières agroalimentaires françaises », juin 2021.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Aucun impact sur les collectivités territoriales n'a été identifié.

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

La création d'un nouveau diplôme national nécessite une ingénierie pédagogique, réglementaire et administrative relevant de l'administration centrale. Après l'étape de la création du diplôme, il conviendra de piloter les vagues d'accréditation annuelle du diplôme (remontée dossiers, expertises, avis, arrêtés d'accréditation ...).

L'impact sur les services administratifs est évalué à un équivalent temps plein (ETP) pour la Direction générale de l'enseignement et de la recherche (DGER) du ministère chargé de l'agriculture et un ETP pour le volet pédagogique.

4.5. IMPACTS SOCIAUX

4.5.1. Impacts sur la société

Le « Bachelor Agro » participera à l'augmentation générale des compétences et des diplômes. La licence, ou formations équivalentes à Bac+3, est le niveau le plus courant des jeunes diplômés de l'enseignement supérieur dans la plupart des pays membres et partenaires de l'OCDE²⁶.

4.5.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Le « Bachelor Agro » bénéficiera de toutes les mesures prises en faveur de l'insertion des étudiants en situation de handicap dans l'enseignement supérieur.

4.5.3. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

La proportion de femmes observée par le CGAAER dans les licences professionnelles agricoles est de 44,4 %, ce qui est proche de celle observée au sein de toutes les licences professionnelles (47,8 %). Le « Bachelor Agro » bénéficie de toutes les mesures prises en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes dans l'enseignement supérieur.

4.5.4. Impacts sur la jeunesse

Le CGAAER a établi que les apprenants (apprentis et étudiants) d'une licence professionnelle développée en partenariat entre un établissement public d'enseignement supérieur et un ou

²⁶ [Source OCDE, « Regards sur l'éducation 2020 ».](#)

plusieurs établissements d'enseignement technique agricole étaient majoritairement issus de BTSa/BTS (67,4 %) mais les effectifs sont complétés par des apprenants d'autres origines :

Origines :	BTSa/BTS	DUT	Deug ou licence	Autres diplômes	bac	Aucun diplôme du supérieur	total
effectifs	1994	440	165	167	164	30	2690
%	67,4 %	14,9 %	5,6 %	5,5 %	5,5 %	1 %	100 %

[CGAAER 2019]

Les taux d'insertion et les salaires à l'issue des licences professionnelles développées en partenariat entre un établissement public d'enseignement supérieur et un ou plusieurs établissements d'enseignement technique agricole montrent un gain notamment en matière de rémunération, par rapport à un simple BTSa allant de 7 % à 21 %.

Options BTSa	Mentions licence professionnelle	Taux d'insertion BTSa / Taux d'insertion licence professionnelle	Taux d'emploi à temps complet BTSa / Taux d'emploi à temps complet licence professionnelle	Taux d'emploi stable BTSa / Taux d'emploi stable licence professionnelle	Gain salaire net médian BTSa / licence professionnelle
ACSE (Analyse, conduite et stratégie de l'entreprise agricole)	Management des organisations	91 % / 89 %	91 % / 92 %	88 % / 85 %	+ 21 %
Agronomie, productions végétales	Agronomie	90 % / 89 %	93 % / 94 %	77 % / 77 %	+ 13 %
Productions animales	Productions animales	95 % / 88 %	85 % / 96 %	71 % / 81 %	+ 18 %
Sciences et technologie des aliments	Industries agro-alimentaires	83 % / 87 %	98 % / 98 %	70 % / 76 %	+ 7 %

[CGAAER 2019]

Ce gain de rémunération est d'autant plus attractif pour les jeunes que les rémunérations d'entrée dans les secteurs agricoles ou agroalimentaires sont généralement inférieures aux autres secteurs d'emplois (- 6 % au niveau L3).

En 2020, l'effectif total des apprentis et des étudiants, inscrits dans une licence professionnelle développée en partenariat entre un établissement public d'enseignement supérieur et un ou plusieurs établissements d'enseignement technique agricole, était d'environ 2 700 apprenants. Aussi, la structuration et la visibilité du « Bachelor Agro » renforceront l'intérêt pour des jeunes apprentis ou étudiants issus de BTSa de poursuivre en 3^{ème} année et l'attractivité de l'ensemble de la filière de formation agricole, participant ainsi à relever le défi du renouvellement des générations d'agriculteurs et de conseillers. De plus, le développement de cette offre structurée de formation en « Bachelor Agro » permettra à plus de jeunes d'accéder aux formations

agricoles et de bénéficier de ce gain de rémunération initiale dans les métiers de l'agriculture et de l'agroalimentaire.

4.5.5. Impacts sur les professions réglementées

Aucun impact sur les professions réglementées n'a été identifié.

4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

La visibilité de l'offre structurée « Bachelor Agro » devra être assurée dans les différents sites d'information, notamment Parcoursup, pour améliorer l'attractivité des formations de l'enseignement agricole vis à vis des familles et des particuliers. Les jeunes disposeront d'une offre de formation plus diversifiée et plus attractive, y compris au niveau bachelor.

4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Le CGAAER a établi en 2019 que les parcours de licences professionnelles développées en partenariat entre un établissement public d'enseignement supérieur et un ou plusieurs établissements d'enseignement technique agricole contribuaient à la formation des conseillers pour accompagner la transition agroécologique, à la mise en œuvre des pratiques écoresponsables et durables, notamment en production agricole ainsi qu'aux différentes adaptations du plan Écophyto.

Le conseil stratégique s'impose comme l'outil d'accompagnement à la transition agroécologique et de reconception des systèmes de productions et de transformation agricoles face au changement climatique.

Il exige de vastes compétences opérationnelles, du niveau BTSA jusqu'au niveau d'ingénieur agronome.

À ce titre, la structuration et le renforcement par le « Bachelor Agro », d'un niveau Bac+3, fruit du partenariat entre établissements publics d'enseignement supérieur et établissements d'enseignement technique agricole, est une des solutions pour assurer la montée en compétences des agriculteurs et des conseillers, que ce soit par la formation initiale (par la voie de l'apprentissage ou la voie scolaire), la formation professionnelle ou la validation des acquis de l'expérience face aux transitions.

En effet, le « Bachelor Agro » se distingue du BTSA par son partenariat avec un établissement public d'enseignement supérieur et permet d'enrichir les formations par le contact avec la recherche et l'innovation.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

Le Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche (CNESER) a été consulté à titre obligatoire le 5 décembre 2023, en application de l'article L. 232-1 et du 7° de l'article D. 232.1 du code de l'éducation, et a rendu un avis défavorable.

Le Conseil supérieur de l'éducation (CSE) a été consulté à titre obligatoire en application de l'article L. 231-1 du code de l'éducation, et a rendu un avis défavorable le 8 janvier 2024.

Le Conseil national de l'enseignement agricole (CNEA) a été consulté à titre obligatoire en application de l'article L. 814-2 du CRPM, et a rendu un avis favorable le 13 décembre 2023.

Le Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche agricole, agroalimentaire et vétérinaire (CNESERAAV) a été consulté à titre obligatoire en application de l'article L. 814-3 et du 1° de l'article R. 814-10 du CRPM, et a rendu un avis favorable le 20 décembre 2023.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

La présente disposition entrera en vigueur le lendemain de sa publication au *Journal officiel* de la République française. Le dispositif sera applicable au lendemain de la publication de l'arrêté nécessaire à son application.

5.2.2. Application dans l'espace

La mesure s'applique en France métropolitaine.

Elle s'applique de plein droit dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et à Mayotte), sans adaptation particulière.

Elle s'applique également à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, collectivités régies par l'article 74 de la Constitution, qui relèvent en la matière du principe d'identité législative, sans adaptation particulière.

En revanche, cette mesure ne s'applique pas à Wallis-et-Futuna (article L. 843-1 du CRPM), en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie (article L. 843-4 du CRPM), collectivités qui relèvent en la matière du principe de spécialité législative.

5.2.3. Textes d'application

Un décret simple et un arrêté viendront préciser les conditions particulières d'accréditation pour délivrer le diplôme du « Bachelor Agro ».

Article 6 – Experts associés et priorités du développement agricole et rural

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

I. Experts associés

À travers la mise en œuvre du plan national du ministère de l’Agriculture et de la Souveraineté alimentaire « Enseigner à Produire Autrement (EPA)²⁷ », l’enseignement agricole joue, depuis 10 ans, un rôle pionnier dans la formation des futurs professionnels en matière de pilotage de la conduite du changement et de transition agroécologique (rénovation des formations, reconception des ateliers techniques, innovations pédagogiques). Le plan EPA a été mis en œuvre avec les moyens préexistants d’appui à l’enseignement agricole technique. Ceux-ci doivent à présent être étoffés pour accélérer, sur un pas de temps court correspondant à l’urgence climatique, la montée en compétence de l’enseignement agricole.

Il s’agit, avec cette mesure, de faciliter la mobilisation de l’expertise de l’écosystème français de recherche, développement, innovation jusqu’aux agriculteurs pionniers des reconceptions au bénéfice de l’enseignement agricole.

II. Priorités du développement agricole et rural

Le compte d’affectation spéciale pour le développement agricole et rural (CASDAR) a pour objet de financer les actions de développement agricole et rural telles que définies par les articles L. 820-1 à L. 820-3 et R. 822-1 du code rural et de la pêche maritime (CRPM) et selon les priorités fixées par le Programme national pour le développement agricole et rural (PNDAR) actuellement programmé pour la période 2022-2027²⁸.

Aux termes du premier alinéa de l’article L. 820-1 du CRPM : « *Le développement agricole a pour mission de contribuer à l’adaptation permanente de l’agriculture et du secteur de la transformation des produits agricoles aux évolutions scientifiques, technologiques, économiques et sociales dans le cadre des objectifs de développement durable, de qualité des produits, de protection de l’environnement, d’aménagement du territoire et de maintien de l’emploi en milieu rural* ».

Aux termes du même article, relèvent du développement agricole :

²⁷ Lancé en 2020 pour sa deuxième génération, voir : <https://chlorofil.fr/epa>.

²⁸ <https://agriculture.gouv.fr/le-programme-national-de-developpement-agricole-et-rural-pndar-contexte-et-objectifs-2022-2027>.

« - l'accompagnement des démarches collectives vers des pratiques et des systèmes permettant d'associer performances économique, sociale et environnementale, en particulier ceux relevant de l'agro-écologie ;

- la mise en œuvre d'actions de recherche finalisée et appliquée ;

- la conduite d'études, d'expérimentations et d'expertises ;

- la diffusion des connaissances par l'information, la démonstration, la formation et le conseil ;

- l'appui aux initiatives locales entrant dans le cadre de sa mission ».

Cet article précise enfin que : « La politique du développement agricole est définie et mise en œuvre par concertation entre l'Etat et les autres personnes concernées, en particulier les organisations professionnelles agricoles et les collectivités territoriales. Elle est régulièrement évaluée ».

L'article L. 820-2 du CRPM définit les acteurs appelés à réaliser, en concertation avec l'Etat et éventuellement les collectivités territoriales, des actions de développement agricole et l'article L. 820-3 du CRPM prévoit que l'Etat concourt au financement des programmes de développement agricole par le CASDAR.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

I. Experts associés

Aux termes de l'article 34 de la Constitution, la loi détermine les principes fondamentaux de l'enseignement.

Les dispositions proposées relèvent du champ de la loi en ce qu'elles permettent aux établissements publics qui participent à la recherche agronomique et vétérinaire, qui est conduite, en vertu de l'article L. 830-1, dans les établissements d'enseignement supérieur et dans les organismes publics exerçant des missions de recherche et les établissements d'enseignement supérieur (établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel, établissements à caractère scientifique et technologique, office national des forêts) d'apporter un appui à l'enseignement technique agricole, en inscrivant cette mission nouvelle dans la partie législative du CRPM qui leur est consacrée.

II. Priorités du développement agricole et rural

En vertu de l'article 19 de la loi organique n° 2001-692 relative aux lois de finances du 1er août 2001 (LOLF), les comptes spéciaux, qui incluent les comptes d'affectation spéciales (CAS), ne peuvent être ouverts que par une loi de finances et l'affectation d'une recette à un compte spécial ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances.

Le compte d'affectation spéciale développement agricole et rural (CASDAR) a été créé par la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005, loi de finances pour 2006. En vertu du I de l'article 52 de cette loi, « *Il est ouvert dans les écritures du Trésor un compte d'affectation spéciale intitulé : Développement agricole et rural./ L'ordonnateur principal de ce compte est le ministre chargé de l'agriculture./ Ce compte retrace :/ 1° En recettes : une fraction égale à 85 % du produit de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles prévue à l'article 302 bis MB du code général des impôts ;/ 2° En dépenses : des dépenses relatives au développement agricole et rural* ».

L'article L. 820-3 du code rural et de la pêche maritime dispose que « *L'Etat concourt par le compte d'affectation spéciale "Développement agricole et rural" au financement des programmes de développement agricole et rural. Ces programmes sont élaborés dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat* ».

Le CASDAR a ainsi pour objet de financer les actions de développement agricole et rural telles que définies par les articles L. 820-1 à 3 et R. 822-12 du même code et selon les priorités fixées par le Programme national pour le développement agricole et rural (PNDAR).

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

I. Experts associés

Sans objet.

II. Priorités du développement agricole et rural

Les différents pays européens se doivent de mettre en place un dispositif de type « Agricultural Knowledge and Innovation System » (AKIS) qui vise notamment à accompagner les agriculteurs des états membres dans l'évolution de leurs systèmes de production dans le cadre du Green Deal et de la PAC.²⁹

1.4. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

Sans objet.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

²⁹ <https://ec.europa.eu/eip/agriculture/en/about/akis-eip-agri-spotlight.html>.

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

I. Experts associés

Aux termes de l'article L. 800-1 du code rural et de la pêche maritime (CRPM), les établissements ou organismes d'enseignement, de formation professionnelle, de développement agricole et de recherche agronomique et vétérinaire mentionnés aux articles L. 811-8, L. 812-3, L. 813-1, L. 813-10, L. 820-2 et L. 830-1 du CRPM et à l'article L. 152-1 du code forestier « assurent l'acquisition et la diffusion de connaissances et de compétences permettant de répondre aux enjeux de performance économique, sociale, environnementale et sanitaire des activités de production, de transformation et de services liées à l'agriculture, à l'alimentation, aux territoires ou à la sylviculture, notamment par l'agro-écologie et par le modèle coopératif et d'économie sociale et solidaire. Ils participent, en lien avec les professionnels des secteurs concernés, aux politiques d'éducation, de recherche, de développement scientifique, technologique et d'innovation, de sécurité alimentaire, de sécurité sanitaire et de santé publique, de développement agricole, de développement durable, de promotion de l'agro-écologie, dont l'agriculture biologique, et de cohésion des territoires, aux niveaux national, européen et international ».

En complément de ces missions, il est nécessaire de favoriser un changement d'échelle pour enseigner l'ensemble des leviers de transformation et leurs combinaisons aux futurs professionnels, afin que soient prises en compte l'ensemble des transitions du secteur sur chaque territoire.

Les dispositions du présent article renforcent les missions du développement agricole et de la recherche agronomique et vétérinaire, qui sont prévues par la loi et codifiées au sein du code rural et de la pêche maritime (CRPM), et inscrivent dans celle-ci l'appui des institutions qui en ont la charge à l'enseignement agricole. Ces dispositions favoriseront la mobilisation des chercheurs, enseignants-chercheurs, ingénieurs et experts au sein de ces institutions pour apporter un appui individualisé aux enseignants de l'enseignement agricole qui souhaitent intégrer les meilleures connaissances au contenu de leurs cours et supports pédagogiques.

Elles permettront aux établissements publics qui participent à la recherche agronomique et vétérinaire en complétant leurs missions sur ce point, ainsi qu'aux acteurs du développement agricole, d'apporter un appui à l'enseignement technique agricole, en confortant la possibilité d'éligibilité des actions concernées au compte d'affectation spéciale « développement agricole et rural ».

Ces dispositions ne préjugent pas de l'appui que peuvent également apporter à l'enseignement technique agricole, à titre de compétences extérieures en complément des établissements publics et des acteurs du développement agricole, les entreprises agricoles innovantes.

II. Priorités du développement agricole et rural

L'article L. 820-1 du CRPM définit les actions et programmes qui relèvent du développement agricole et qui, par conséquent, sont susceptibles d'être financés par des fonds du CASDAR.

Cependant, les problématiques liées aux transitions agroécologique et climatique ainsi qu'à la souveraineté alimentaire n'y sont pas expressément mentionnées, alors qu'il s'agit d'enjeux majeurs pour le développement agricole dans les années à venir. En outre, pour répondre à ces enjeux, la création d'un nouveau vecteur – les plans prioritaires pluriannuels de transition et de souveraineté par la recherche, l'innovation et le transfert – nécessite que ces enjeux soient clairement identifiés comme relevant des actions de développement agricole.

Pour ces raisons, il est nécessaire de modifier les dispositions législatives existantes en introduisant ces nouveaux types de plans pluriannuels et en définissant leurs objectifs dans l'article L. 820-1 du CRPM.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

I. Experts associés

L'objectif de la mesure est de renforcer l'appui technique et méthodologique, par un apport d'expertise de haut niveau, aux enseignants et aux cadres dirigeants de l'enseignement agricole. Cet apport amplifiera les synergies entre l'enseignement agricole technique, l'enseignement supérieur, la recherche et le monde professionnel. Sa finalité est d'accélérer la transmission aux apprenants, futurs professionnels du secteur agricole, des nouvelles connaissances et compétences relatives aux transitions agroécologique et climatique, dans l'objectif de réussir la reconception des systèmes agricoles.

Cette mesure permettra également de favoriser l'implication des établissements d'enseignement technique agricole dans la mise en œuvre des politiques publiques du ministère chargé de l'agriculture.

À titre d'exemple, cette mesure permettra de partager de l'expertise relative :

- aux conditions agroclimatiques prévisibles à l'horizon d'un exercice d'une carrière agricole, sur un territoire donné³⁰ et à l'anticipation et l'activation des leviers d'adaptation aux aléas climatiques (adapter la taille et la forme des parcelles, choisir des espèces ou des variétés adaptées, optimiser l'utilisation de l'eau, etc.) ;
- à l'amélioration de l'autonomie alimentaire, protéique, azotée et énergétique à l'échelle des filières, des territoires et des exploitations, dans un objectif de souveraineté alimentaire et dans le respect des recommandations nutritionnelles (valorisation des légumineuses dans les rotations, généralisation des intercultures, cultures associées et solutions fondées sur la nature, réduction des pertes et gaspillages, développement de la bioéconomie, production d'énergie dans les fermes, etc.) ;

³⁰ Travaux du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC).

- à une meilleure prise en compte dans les établissements d’enseignement technique agricole de la robotique, des technologies digitales et des données ou des biotechnologies au service de l’agronomie et des transitions agroécologique et climatique ;
- aux conditions de développement de nouvelles formes de coopération territoriale permettant de réinscrire l’agriculture comme un secteur innovant attractif et pilier du vivre ensemble dans les territoires (nouvelles formes d’installation, incubateurs, circuits courts et logistique d’approvisionnement territorial, méthodes de dialogue et concertation avec les riverains, etc.).

L’ambition est de mobiliser chaque année 1 000 experts associés, chacun dix jours par an.

II. Priorités du développement agricole et rural

La mise en place de plans prioritaires pluriannuels de transition agroécologique et climatique et de souveraineté (PPTS) vise à accélérer l’élaboration de solutions innovantes et leur mise en œuvre sur le terrain. Ces plans auront pour objectif, dans le cadre de démarches collectives associant les acteurs de la recherche, de l’innovation, du conseil, du développement agricole et de la formation, d’élaborer des solutions innovantes, y compris par la reconception des systèmes de production, et d’accompagner la diffusion de ces solutions à l’échelle des filières et des territoires.

Les premiers PPTS pourraient être positionnés sur des thématiques prioritaires qui ont été identifiées dans le cadre des travaux de concertation du projet de loi.

Pour la création et la mise en œuvre de ces plans prioritaires, il est proposé de généraliser les modalités adoptées pour le Plan national de recherche et innovation (PNRI) contre la jaunisse de la betterave.

Ce plan a été lancé en septembre 2020, afin d’identifier des alternatives opérationnelles aux néonicotinoïdes, dans la perspective des semis de betterave de mars 2024. Associant administrations, acteurs de la filière et de la recherche, il a permis le financement de 25 projets de recherche et innovation, permettant de mieux comprendre la dynamique épidémique de la jaunisse, à développer et tester différents leviers pour prévenir l’épidémie et protéger les betteraves, et à évaluer les combinaisons de ces leviers dans des fermes pilotes d’expérimentation, pour vérifier leur efficacité technique et les conditions de leur acceptabilité socio-économique. Ces 25 projets se termineront au premier semestre 2024.

Le dispositif envisagé présente toutefois une différence notable par rapport au PNRI, qui est en lien avec l’ambition de gagner significativement en genericité. Tandis que les plans existants sont majoritairement mono-filière, voire mono-ravageur, les PPTS visent une portée plus générique, de manière à adresser de manière collective des problématiques communes, à l’échelle des exploitations, des filières et/ou des territoires. L’objectif poursuivi dans ce cadre est de mutualiser les moyens et mettre en commun les solutions pour en maximiser l’impact au service des transitions et de la souveraineté.

Les plans prioritaires pluriannuels de transition et de souveraineté par la recherche, l'innovation et le transfert pourraient ainsi être constitués :

- d'une animation qui serait confiée à un collectif constitué de l'INRAE, de l'Association de coordination technique agricole (ACTA) qui regroupe dix-neuf instituts techniques, de Chambres d'agriculture France et de la structure de coordination des organismes nationaux à vocation agricole et rurale (ONVAR), avec un pilotage d'ensemble associant plus largement toutes les parties prenantes, et un comité scientifique indépendant associé ;
- et d'appels à projets annuels dédiés à chaque plan, pendant au moins trois ans, pour des projets complémentaires et coordonnés, de recherche appliquée, de déploiement et de transfert, pour accompagner depuis la production de connaissances jusqu'au changement de pratiques sur le terrain.

Une évaluation des résultats sera conduite à l'issue des trois premières années du plan pour décider de la poursuite des travaux sur cette thématique.

Au moins un plan prioritaire pluriannuel de transition et de souveraineté sera dédié aux enjeux ultra-marins.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

I. Experts associés

Une première option aurait consisté à faire le choix de ne pas confier cette mission par la loi et que le ministère chargé de l'Agriculture s'adresse aux structures chargées du développement rural et de la recherche agronomique et vétérinaire afin de leur demander d'assurer des actions d'appui à l'enseignement technique agricole.

Une deuxième option, consistant à procéder à des recrutements supplémentaires dans l'enseignement technique pour assurer ces missions spécifiques, aurait pu être envisagée.

Ces deux options n'auraient pas permis de répondre au caractère d'urgence que revêt cette mission d'appui des différentes composantes du système recherche/formation/développement agricoles, au regard du haut niveau d'expertise à mobiliser de manière immédiate et des compétences nouvelles qui doivent être diffusées massivement et rapidement pour faire face notamment à l'urgence climatique et aux profondes mutations que connaît le secteur agricole.

Ces deux options n'auraient par ailleurs pas non plus permis de dépasser le constat actuel selon lequel cette mission d'appui est considérée comme accessoire par certaines structures chargées

du développement rural ou de la recherche agronomique et vétérinaire par rapport aux autres missions qui leur sont, quant à elles, confiées par la loi.

Enfin, l'ajout de cette mission dans la loi permet de clarifier les conditions d'intervention des agents qui exerceront cette mission d'expert associé, s'agissant de leur rémunération en particulier.

II. Priorités du développement agricole et rural

Le PNDAR s'appuie actuellement sur les missions des instituts techniques agricoles qualifiés, des chambres d'agriculture et des organismes de développement. Il s'appuie aussi sur des appels à projets de recherche appliquée mobilisant un nombre restreint d'acteurs et d'une durée limitée.

Pour amplifier l'impact du PNDAR au service des enjeux identifiés lors de la consultation préalable au projet de loi, une simple augmentation des moyens financiers dédiés à ce programme dans le cadre existant aurait pu être envisagée. Néanmoins, pour garantir une mobilisation plus collective des acteurs de la recherche, de l'innovation et du développement, cette option ne permettait pas de garantir la profondeur nécessaire à de grandes initiatives multi-acteurs évoquées dans le cadre de ce projet de loi.

3.2. DISPOSITIF RETENU

I. Experts associés

La mesure consiste à confier explicitement une mission d'appui à l'enseignement technique agricole, d'une part en matière de développement agricole, par une modification de l'article L. 820-2 du CRPM et, d'autre part, en matière de recherche agronomique et vétérinaire, par une modification de l'article L. 830-1 du CRPM.

Cette mesure est inspirée de la mission d'appui à l'enseignement technique agricole confiée à l'enseignement supérieur par le dixième alinéa de l'article L. 812-1 du CRPM qui dispose que *« Dans le cadre des règles définies au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'éducation, l'enseignement supérieur agricole public, assure un appui à l'enseignement technique agricole, notamment par la formation initiale et continue de ses personnels et par le transfert des résultats de la recherche, en particulier dans le domaine de l'agroécologie »*.

Un expert associé aura vocation à intervenir en complément des enseignants ou formateurs. Il n'a pas vocation à se substituer à eux.

Les interventions des experts associés pourront être différentes selon le demandeur (administration, école, établissement, enseignant) et selon l'échelon territorial.

A titre d'exemple, les modalités d'intervention des experts associés pourront consister en :

- tout type d'intervention pouvant contribuer de façon innovante à la formation professionnelle continue des enseignants et formateurs de l'enseignement agricole technique ;
- des co-interventions avec les enseignants, lors de tous type de moment pédagogique : cours magistraux, travaux pratiques, travaux dirigés ou lors de sorties pédagogiques (visites d'entreprises, visites d'exploitations, visites de terrain...);
- du mentorat d'enseignants.

Un expert associé est un expert, chercheur ou enseignant-chercheur, ingénieur-chercheur ou professionnel dans un domaine innovant prioritaire pour l'enseignement agricole, qui, de manière volontaire, souhaite s'impliquer au service de l'enseignement technique agricole public ou privé.

Plus précisément, les types d'experts suivants sont attendus :

- des cadres scientifiques (enseignants-chercheurs et ingénieurs) de l'enseignement supérieur long (grandes écoles publiques ou privées d'intérêt général sous contrat avec le ministère chargé de l'agriculture, universités) ;
- des cadres scientifiques (chercheurs et ingénieurs) de l'INRAE ou du Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD) ;
- des chercheurs ou ingénieurs d'instituts techniques ;
- des professionnels ayant un haut niveau d'expertise.

Chaque expert associé de l'enseignement agricole répondra à un cahier des charges, établi par le ministère chargé de l'agriculture, garantissant à la fois son expertise, son indépendance et bénéficiera d'une formation à l'intervention en lycée agricole lors d'une formation ou d'un séminaire organisé par l'Ecole nationale supérieure de formation de l'enseignement agricole.

L'expert associé signera une charte de déontologie.

II. Priorités du développement agricole et rural

Le soutien à un nouveau dispositif entièrement dédié aux problématiques liées à la transition agro-écologique, les « plans prioritaires pluriannuels de transition et de souveraineté par la recherche, l'innovation et le transfert », sera plus à même d'atteindre l'objectif poursuivi.

La création de plans prioritaires dédiés sur des thématiques ciblées (décrites à l'article 1^{er}) nécessite la modification de l'article L. 820-1 du CRPM.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

I. Experts associés

Les articles L. 820-2 et L. 830-1 du code rural et de la pêche maritime sont modifiés pour préciser que le développement agricole et la recherche agronomique et vétérinaire apportent un appui à l'enseignement agricole.

II. Priorités du développement agricole et rural

Le présent article modifie l'article L. 820-1 du CRPM pour y insérer les nouveaux plans prioritaires pluriannuels de transition et de souveraineté par la recherche, l'innovation et le transfert.

Un décret précisera les modalités d'application de la deuxième partie de ce nouvel article relative aux priorités du développement agricole et rural.

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne et le droit de l'Union européenne

I. Experts associés

Néant.

II. Priorités du développement agricole et rural

Les aides du CASDAR qui pourront être attribuées aux plans prioritaires pluriannuels de transition et de souveraineté le seront conformément à la réglementation européenne applicable en matière d'aides d'Etat (Régime exempté de notification SA. 108732 relatif aux aides à la recherche et au développement dans le secteur agricole pour la période 2023-2029)³¹.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

I. Experts associés

En apportant des ressources supplémentaires par un appui renforcé aux enseignants et formateurs qui assurent la préparation des futurs actifs des secteurs agricoles et agroalimentaires, cette mesure contribuera à la montée en puissance des compétences de ces

³¹ <https://agriculture.gouv.fr/telecharger/138179>.

futurs actifs, qui sont indispensables aux transitions et dont dépendra la capacité à développer des entreprises agricoles davantage résilientes face au changement climatique qui impactera de plus en plus la productivité agricole française.

II. Priorités du développement agricole et rural

La mise en place des plans prioritaires pluriannuels éligibles au soutien financier du CASDAR contribuera à améliorer l'efficacité des filières agricoles et alimentaires.

Elle permettra de transférer plus rapidement et de manière plus ciblée les innovations issues de la recherche agronomique dans les exploitations. Elle permettra ainsi de maintenir et renforcer la compétitivité de l'agriculture française et des secteurs amont/aval associés. Elle participera à renforcer la souveraineté de l'agriculture française en améliorant les performances économiques, environnementales et sociales des exploitations et des filières agro-alimentaires, en améliorant leur résilience face aux aléas climatiques et sanitaires.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

I. Experts associés

L'amélioration de la qualité de la formation, et donc du niveau de compétences des futurs actifs des secteurs agricole et agroalimentaire, bénéficiera aux entreprises de ces secteurs de l'agriculture et de l'alimentation qui sont fortement mobilisateurs de main d'œuvre et dont la nécessité d'opérer des transitions nécessite de nouvelles compétences.

II. Priorités du développement agricole et rural

La mise en place des plans prioritaires pluriannuels éligibles au soutien financier du CASDAR contribuera à améliorer la compétitivité des entreprises agricoles.

Les exploitations agricoles bénéficieront plus rapidement des innovations produites par un effort de recherche accru et une diffusion accélérée des solutions innovantes, via un accompagnement dédié, pour maintenir et développer leur activité économique dans un contexte de transitions multiples.

4.2.3. Impacts budgétaires

I. Experts associés

Un financement de 300 000 € est prévu pour l'amorçage du dispositif, correspondant l'estimation du coût d'un ingénieur coordonnateur et de la prise en charge des frais de déplacements de 200 premiers experts associés.

La rémunération de chaque expert-associé relèvera des modalités propres de son employeur, étant précisé que l'appui à l'enseignement technique agricole fait d'ores et déjà partie des

missions de l'enseignement supérieur agricole, et qu'il fera également partie, à compter de l'entrée en vigueur de la loi, des missions de la recherche agronomique et du développement agricole. Aussi, l'impact budgétaire correspondant sera marginal et limité.

Pour les institutions bénéficiant d'un contrat d'objectifs et de performance avec l'État, il conviendra d'y intégrer les implications pratiques de la réalisation de cette mission.

II. Priorités du développement agricole et rural

Les aides du CASDAR qui seront attribuées aux plans prioritaires pluriannuels de transition et de souveraineté le seront dans la limite des crédits ouverts en loi de finances initiale puis en cours de gestion sur le CASDAR, en tenant compte des recettes constatées sur l'année considérée. Chaque aide ne pourra excéder un montant de 7,5 M€, qui est le plafond fixé par le régime d'aide d'Etat dans le cadre duquel les subventions CASDAR sont accordées. Le montant total de ces aides dépendra des ressources disponibles et des arbitrages qui seront pris entre les différents dispositifs de soutien à la recherche et au développement financés par le CASDAR.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

I. Experts associés

Pas d'impact.

II. Priorités du développement agricole et rural

La mise en place des plans prioritaires pluriannuels bénéficiera à l'ensemble des territoires. Les collectivités pourront les soutenir par le biais d'actions supplémentaires destinées à amplifier l'effort national, notamment pour adapter les innovations produites aux éventuelles spécificités de leur secteur agricole.

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

I. Experts associés

Les services administratifs devront assurer la « labellisation » des experts associés et l'École nationale supérieure de formation de l'enseignement agricole devra assurer leur formation. Cela représentera une charge supplémentaire marginale.

II. Priorités du développement agricole et rural

Les services administratifs centraux du ministère chargé de l'agriculture, qui ont développé des compétences en ingénierie de projet, seront chargés d'accompagner la définition du cadrage, le

lancement et le suivi des plans prioritaires pluriannuels, d'un point de vue administratif, financier et technique.

4.5. IMPACTS SOCIAUX

4.5.1. Impacts sur la société

I. Experts associés

L'amélioration de la qualité de la formation et donc du niveau de compétence des futurs actifs des secteurs agricoles et agroalimentaires contribuera à assurer le développement des connaissances et compétences en matière de transitions agroécologique et climatique, qui est une condition importante pour assurer la souveraineté alimentaire.

II. Priorités du développement agricole et rural

Les plans prioritaires porteront sur des sujets qui s'inscrivent dans les thèmes prioritaires du PNDAR, qui a comme objectif prioritaire l'intensification et la massification de la transition agroécologique. L'adaptation et l'atténuation du changement climatique constitue l'une des neuf thématiques prioritaires.

La mise en place des plans prioritaires pluriannuels aura donc divers impacts positifs sur la société : augmentation de la souveraineté alimentaire et de la résilience des chaînes d'approvisionnement, offre alimentaire diversifiée et de qualité, effets bénéfiques sur l'environnement et la santé des populations, paysages diversifiés, maintien voire développement d'activité en milieu rural, etc.

4.5.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Néant.

4.5.3. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Néant.

4.5.4. Impacts sur la jeunesse

I. Experts associés

Cette mesure participera au renforcement de la qualité des formations proposées aux jeunes, ce qui contribuera à leur ouvrir des perspectives d'emplois vers les métiers de l'agriculture et de l'alimentation qui sont particulièrement favorables à l'insertion professionnelle.

II. Priorités du développement agricole et rural

Néant.

4.5.5. Impacts sur les professions réglementées

Néant.

4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Néant.

4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

I. Experts associés

Par l'amélioration de la qualité des formations, cette mesure contribue à préparer les futurs actifs des secteurs agricole et agroalimentaire aux transitions agroécologique et climatique des activités de production, de transformation et de services liées à l'agriculture.

Au regard des transformations à conduire en matière de transitions agroécologique et climatique, qui sont d'une ampleur inédite, tout ce qui accroît les compétences individuelles pour l'ingénierie et la reconception des systèmes est un levier d'accélération de la réalisation des objectifs de transition de l'agriculture française.

II. Priorités du développement agricole et rural

Les plans prioritaires pluriannuels de transition et de souveraineté s'inscriront dans les orientations du PNDAR, qui vise à intensifier et massifier la transition agroécologique, en combinant la création de valeur économique et environnementale. Ils contribueront à accompagner les exploitations vers des systèmes sobres en intrants de synthèse et résilients vis-à-vis des aléas climatiques, à développer l'utilisation des énergies renouvelables dans la production agricole et à favoriser le bouclage des cycles de matière organique.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

I. Experts associés

Le Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche (CNESER) a été consulté à titre obligatoire en application de l'article L. 232-1 et du 7° de l'article D. 232.1 du code de l'éducation, et a rendu un avis favorable le 5 décembre 2023.

Le Conseil supérieur de l'éducation (CSE) a été consulté à titre obligatoire en application de l'article L. 231- 1 du code de l'éducation et a rendu un avis défavorable le 8 janvier 2024.

Le Conseil national de l'enseignement agricole (CNEA) a été consulté à titre obligatoire en application de l'article L. 814-2 du CRPM et a rendu un avis favorable le 13 décembre 2023.

Le Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche agricole, agroalimentaire et vétérinaire (CNESERAAV) a été consulté à titre obligatoire en application de l'article L. 814-3 et du 1° de l'article R. 814-10 du CRPM et a rendu un avis favorable le 20 décembre 2023.

II. Priorités du développement agricole et rural

Néant.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

I. Experts associés

La présente disposition entrera en vigueur le lendemain de sa publication au *Journal officiel* de la République française.

II. Priorités du développement agricole et rural

Les nouvelles dispositions entreront en vigueur une fois les mesures réglementaires d'application publiées. Compte tenu de la nature même de la mesure, il n'est pas prévu de dispositions transitoires.

5.2.2. Application dans l'espace

Les mesures prévues par le présent article s'appliquent en France métropolitaine.

Elles s'appliquent de plein droit dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et à Mayotte), sans adaptation particulière.

Elles s'appliquent également à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, collectivités régies par l'article 74 de la Constitution, qui relèvent du principe d'identité législative pour la mesure envisagée, sans adaptation particulière.

En revanche, elles ne s'appliquent pas à Wallis-et-Futuna (article L. 843-1 du CRPM), en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie (article L. 843-4 du CRPM), qui relèvent du principe de spécialité législative pour la matière concernée.

5.2.3. Textes d'application

I. Experts associés

Néant.

II. Priorités du développement agricole et rural

Un décret simple définira les objectifs des plans prioritaires pluriannuels de transition et de souveraineté, précisera les modalités selon lesquelles ils seront retenus ainsi que leurs modalités de mise en œuvre, notamment lorsqu'ils bénéficieront d'un soutien de l'État par la mobilisation de fonds CASDAR

Article 7 – Création d’un dispositif permettant aux auxiliaires et élèves vétérinaires de réaliser certains actes de médecine et de chirurgie vétérinaires pour préserver le maillage vétérinaire du territoire national

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

Au 31 décembre 2021, 20 197 vétérinaires sont inscrits au tableau de l’Ordre des vétérinaires³², dont 14 325 (70 %) exercent, partiellement ou totalement, une activité de soins aux animaux de compagnie.

Il est constaté depuis quelques années une pénurie de vétérinaires à la fois en milieu rural³³ et en milieu urbain. Un travail mené en 2021 a mis en évidence l’existence de « déserts vétérinaires » sur le territoire français, caractérisés par un nombre de vétérinaires insuffisant au regard du nombre d’animaux d’élevages. L’étude a conclu que pour les secteurs bovins, porcins et volailles, il y avait respectivement 75,3 %, 89,9 % et 98,3 % de cantons en situation de « désert vétérinaire »³⁴.

La pénurie de vétérinaires a des répercussions directes sur la prise en charge des animaux, sur leur santé et leur bien-être, sur l’accès aux soins et sur la santé publique, dès lors que les vétérinaires assurent notamment la prévention des nombreuses zoonoses, maladies transmises à l’homme et en particulier la rage transmise par les carnivores, ainsi que la lutte contre l’antibiorésistance.

Une analyse prospective, conduite conjointement en 2019 par la profession vétérinaire et le ministère de l’agriculture, a évalué les besoins annuels de vétérinaires arrivant sur le marché du travail à l’horizon 2033³⁵ :

	scénario central	scénario haut
Secteur des animaux de compagnie	700	1049

³² Atlas démographique de l’Ordre des vétérinaires, 2022.

³³ G. Lhermie, « Déserts médicaux vétérinaires : les enjeux et leurs définitions et de leurs mesures », bulletin des GTV n° 99, septembre 2020.

³⁴ M. Berrada, Y. Ndiaye, D. Raboisson, G. Lhermie, « Spatial evaluation of animal health care accessibility and veterinary shortage in France », *Sci. Rep.*, vol. 12, n° 1, Art. n° 1, Jul. 2022.

³⁵ Observatoire national de la démographie de la profession vétérinaire, « Besoins annuels de vétérinaires praticiens, hors vétérinaires salariés de l’industrie, de l’administration, de l’enseignement et de la recherche », 2019.

Secteur des animaux de rente	121	146
Secteur des équidés	33	46
Autres	11	11

Il ressort du scénario haut, le plus proche de la trajectoire de croissance des besoins actuels et qui intègre les besoins de vétérinaires salariés au sein des entreprises, de l'administration, de l'enseignement et de la recherche, que la France aurait besoin de plus de 1 200 vétérinaires par an pour satisfaire la demande, principalement dans le secteur des soins aux animaux de compagnie et, dans une moindre mesure, pour les animaux de rente.

Pour faire face à cette pénurie, le ministère de l'agriculture a :

- engagé, depuis 2013, le renforcement des quatre écoles nationales vétérinaires (Alfort, Lyon, Nantes et Toulouse), dont les promotions sont passées progressivement de 120 à 180 étudiants, soit 970 étudiants par école ;
- réformé profondément les recrutements des écoles nationales vétérinaires, avec un recrutement post-bac, pour favoriser la mixité sociale et géographique des étudiants ;
- agréé une nouvelle école vétérinaire – privée – « UniLaSalle » de Rouen dans le cadre des standards de qualité de l'enseignement vétérinaire français³⁶. Cette école a accueilli sa première promotion d'étudiants à la rentrée 2022.

Au total, 840 vétérinaires formés en France arriveront chaque année sur le marché du travail à l'horizon 2030, soit 75 % de plus qu'en 2017. Avec le concours des étudiants français formés dans les facultés vétérinaires européennes, le besoin de diplômés vétérinaires mis en évidence par l'Observatoire national démographique de la profession vétérinaire semble ainsi couvert jusqu'en 2035.

Outre la nécessité de former davantage de vétérinaires, la rentabilité de l'activité des soins à ces animaux et le renforcement de la résilience de l'entreprise vétérinaire sont des facteurs déterminants pour le secteur des animaux de rente³⁷.

Dans le cadre de la feuille de route sur le maillage vétérinaire élaborée en 2017 par le ministère de l'agriculture, en lien avec les professions agricoles et vétérinaires, pour revitaliser les territoires ruraux et maintenir des filières d'élevage, le législateur a ouvert, en 2020, la possibilité pour les collectivités territoriales d'octroyer des aides financières aux sociétés vétérinaires et aux vétérinaires exerçant auprès des animaux de rente³⁸.

Au sein des cabinets, des cliniques et des hôpitaux vétérinaires, les auxiliaires vétérinaires effectuent différentes tâches : le nettoyage et l'entretien des locaux, l'accueil et le secrétariat, la contention des animaux lors des examens ou des soins, l'assistance pour la réalisation

³⁶ Arrêté du 4 mars 2022 relatif à l'agrément provisoire de l'Institut polytechnique UniLaSalle pour délivrer un certificat d'études fondamentales vétérinaires et organiser une année d'approfondissement réservée aux titulaires de ce certificat dont la validation permet d'accéder au diplôme d'Etat de docteur vétérinaire.

³⁷ « Installation et maintien de l'exercice vétérinaire dans les territoires ruraux », Rapport CGAAER n°18119, décembre 2019.

³⁸ Article L. 1511-9 du code général des collectivités territoriales.

d'examens complémentaires, la préparation et l'entretien du matériel médical et chirurgical, la vente et le conseil à l'utilisation de produits sans ordonnance ainsi que l'assistance opératoire avant, pendant et après la chirurgie.

Si la formation des auxiliaires vétérinaires est variable, les auxiliaires spécialisés exécutant les tâches les plus complexes, particulièrement l'assistance opératoire avant, pendant et après la chirurgie, disposent généralement d'une formation d'une durée de deux ans après le baccalauréat. Cette formation est suivie dans le cadre d'un apprentissage ou d'une formation professionnelle dispensée par des organismes dédiés. Elle est sanctionnée par un titre inscrit au registre national de certification professionnelle – RNCP (par exemple, le titre « *d'Auxiliaire Spécialisé(e) Vétérinaire – ASV* » déposé par Apform, dispensé pour l'essentiel dans des établissements d'enseignement agricole). Des formations d'une durée de trois ans – correspondant à un niveau licence – sont également dispensées pour les techniciens en santé animale dans le domaine de la recherche.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

L'article 34 de la Constitution dispose que : « (...) / *La loi fixe les règles concernant: / - les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques (...)* ».

Le libre accès à l'exercice par les citoyens d'une activité professionnelle figure au nombre des libertés publiques³⁹. Dans ces conditions, une disposition qui a pour effet de restreindre l'accès à une activité professionnelle relève d'une disposition législative.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

La profession de vétérinaire est une profession réglementée au sens du paragraphe 1^{er} de l'article 3 de la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles aux termes duquel : « *une activité ou un ensemble d'activités professionnelles dont l'accès, l'exercice ou une des modalités d'exercice est subordonné directement ou indirectement, en vertu de dispositions législatives, réglementaires ou administratives, à la possession de qualifications professionnelles déterminées; l'utilisation d'un titre professionnel limitée par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives aux détenteurs d'une qualification professionnelle donnée constitue notamment une modalité d'exercice* ».

Les qualifications professionnelles requises pour l'exercice de la profession de vétérinaire sont prévues aux articles L. 241-1 et suivants du code rural et de la pêche maritime (CRPM).

³⁹ Conseil d'Etat, 11 juillet 1984, n° 21733, publié au recueil.

Préalablement à l'adoption de nouvelles dispositions législatives, réglementaires ou administratives limitant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice, un examen de proportionnalité doit être conduit, conformément à la directive (UE) 2018/958 du Parlement européen et du Conseil du 28 juin 2018 relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions.

1.4. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

Le glossaire du Code sanitaire pour les animaux terrestres de l'Organisation mondiale de la santé animale (OMS-A) définit le « para-professionnel vétérinaire » comme : « *une personne qui, en application des dispositions prévues par le Code terrestre, est habilitée par l'organisme statutaire vétérinaire [en France, l'Ordre des vétérinaires] à exécuter, sur le territoire d'un pays, certaines tâches qui lui sont confiées (qui dépendent de la catégorie de para-professionnels vétérinaires à laquelle cette personne appartient), sous la responsabilité et la supervision d'un vétérinaire. Les tâches qui peuvent être confiées à chaque catégorie de para-professionnels vétérinaires doivent être définies par l'organisme statutaire vétérinaire en fonction des qualifications et de la formation des personnes concernées et selon les besoins* ».

Plusieurs pays prévoient la possibilité pour des auxiliaires, employés par un vétérinaire, de réaliser sous sa responsabilité et en sa présence, certains actes de médecine vétérinaire.

A titre d'exemples :

- Au Canada, les techniciens de santé animale, après une formation comportant des enseignements théoriques, notamment en biologie, et pratiques, sont autorisés à réaliser sous l'autorité médicale de leur vétérinaire employeur certains actes. Il s'agit notamment de la pose de cathéter, de la réalisation de radios en autonomie ou encore de manipulations de laboratoire lors des examens complémentaires. La formation dure trois ans et est proposée au Québec dans des collèges d'enseignement général et professionnel (CEGEP). Elle se conclut par l'Examen National des Technologues Vétérinaires (ENSTA)⁴⁰ ;
- En Allemagne, la profession d'assistant technique vétérinaire (*Veterinärmedizinisch-technischer Assistent*) est réglementée depuis 1993⁴¹. Cette activité est également réglementée au Danemark depuis 2015⁴² ;
- En Espagne, aux Pays-Bas et au Portugal, l'activité d'auxiliaire vétérinaire fait l'objet d'une formation accréditée et d'un examen national. Elle est soumise à un enregistrement et à une vérification des compétences respectivement auprès du *Colegio*

⁴⁰ Normes de pratiques nationales pour la profession de technologue et de technicien vétérinaire agréé au Canada – juillet 2021.

⁴¹ Gesetz über technische Assistent in der Medizin – 2 August 1993.

⁴² Bekendtgørelse om autorisation af veterinærstøttepersoner en date du 30 septembre 2015.

de Veterinarios, du Koninklijke Nederlandse Maatschappij voor Diergeneeskunde, et Ordem dos Médicos Veterinários (équivalents respectifs de l'Ordre des vétérinaires).

Enfin, la Suisse a réglementé, au niveau confédéral, la formation professionnelle initiale d'assistant, avec un certificat fédéral de capacité⁴³.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

En l'état du droit, l'exercice de la médecine ou de la chirurgie des animaux est réservé aux personnes qui remplissent les conditions prévues pour l'exercice de la profession réglementée de vétérinaire. L'article L. 243-4 du code rural et de la pêche maritime (CRPM précise que sous réserve des exceptions prévues aux articles L. 243-2 pour les propriétaires et L. 243-3 pour des catégories de personnes spécifiques, l'exercice illégal de la médecine ou de la chirurgie des animaux est puni de deux ans d'emprisonnement et d'une amende de 30 000 euros.

Les exceptions à l'exercice illégal de la médecine vétérinaire sont prévues à l'article L. 243-3 du CRPM.

En particulier, l'article L. 241-6 du CRPM prévoit que les élèves des écoles vétérinaires françaises, titulaires d'un diplôme sanctionnant les études fondamentales vétérinaires, c'est-à-dire lors de leur dernière année d'études vétérinaires, sont autorisés, sous certaines conditions, à pratiquer la médecine et la chirurgie des animaux en qualité d'assistants de vétérinaires exerçant régulièrement cette médecine et cette chirurgie.

Mais ces dispositions ne permettent pas aux auxiliaires vétérinaires et aux élèves des écoles vétérinaires qui ne remplissent pas les conditions définies à l'article L. 241-6 de réaliser certains actes de médecine vétérinaire.

Aussi apparaît-il nécessaire de modifier l'article L. 243-3 du CRPM afin d'autoriser certains élèves régulièrement inscrits au sein des écoles vétérinaires françaises et certains auxiliaires, salariés du vétérinaire, en présence du vétérinaire et sous sa responsabilité, dans l'enceinte physique de l'établissement de soins vétérinaires, à réaliser certains actes vétérinaires, précisément énumérés. Ces auxiliaires spécialisés seront au préalable dûment formés et certifiés à la réalisation de ces actes. Il s'agit également d'offrir aux auxiliaires qui rempliraient les conditions de compétences des perspectives d'évolution de leur activité.

S'agissant d'activités réglementées, il convient d'encadrer le dispositif de délégation et de formation de manière à garantir la qualité des soins, la santé publique et le bien-être animal.

⁴³ Ordonnance du 15 mars 2018 du Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Le premier objectif est de faciliter l'accès aux soins et de préserver la santé et le bien-être des animaux, tout en permettant aux vétérinaires de concentrer leur action sur la réalisation d'actes essentiels, à forte valeur ajoutée. Ce dispositif permettra, au regard des ressources humaines actuelles, d'optimiser l'organisation du travail au sein des établissements de soins vétérinaires, tout en l'encadrant.

Le second objectif s'inscrit dans une volonté de favoriser l'évolution professionnelle du personnel employé au sein des établissements de soins vétérinaires.

L'intensification de l'activité des soins vétérinaires, leur spécialisation ainsi que la structuration grandissante des entreprises vétérinaires ont fait évoluer le métier d'auxiliaire vétérinaire dont l'activité demeure, en substance, concentrée sur l'aide aux soins, le secrétariat et l'entretien des locaux.

Au regard de la présence et du développement de plateaux techniques de haut niveau, notamment dans les centres hospitaliers vétérinaires, spécialistes et universitaires, il convient également de prévoir, à terme, la réalisation, dans les mêmes conditions, d'actes vétérinaires de technicité supérieure par des personnels, non vétérinaires, dotés d'une qualification supérieure. Une des conditions requises, pour ce second niveau, serait l'acquisition de compétences à l'issue d'une formation dispensée dans les écoles vétérinaires françaises.

Enfin, le dernier objectif poursuivi consiste à préserver le maillage vétérinaire en renforçant la capacité d'intervention des vétérinaires, notamment en zones rurales.

Outre les activités de soins réalisées dans le cadre de leur pratique libérale, les vétérinaires assurent une mission de surveillance, de prévention et de lutte contre les maladies animales réglementées.

Ils peuvent intervenir en tant que vétérinaires sanitaires⁴⁴ et réaliser des missions de surveillance et de prophylaxie des cheptels, par exemple dans le cadre de la lutte contre la tuberculose, et prennent également, par exemple, part à la vaccination contre la rage et la surveillance des animaux mordeurs.

Ils peuvent également intervenir en tant que vétérinaires mandatés par l'Etat⁴⁵ pour la réalisation d'opérations de police sanitaire, par exemple s'agissant de l'Influenza aviaire ou de contrôle du bien-être animal.

Ainsi, la création d'auxiliaires vétérinaires spécialisés est de nature à permettre aux vétérinaires de libérer du temps médical pour le consacrer aux activités de soins des animaux de rente et à l'exercice de leur mission de surveillance, de prévention et de lutte contre les maladies animales

⁴⁴ Articles L. 203-1 et articles R. 203-3 et suivants du code rural et de la pêche maritime.

⁴⁵ Articles L. 203-8 et suivants du CRPM.

réglementées. Il convient de rappeler que celles-ci peuvent contaminer l'homme soit par contact direct avec les animaux, soit par la consommation de denrées d'origine animale.

Dès lors, maintenir une couverture satisfaisante du territoire par ces professionnels est indispensable pour la santé publique.

Il convient également de relever que la couverture permet de garantir le statut de territoire « indemne » qui permet à l'Etat de réaliser des mouvements d'animaux sur le territoire national sans test préalable des animaux vivants ou des denrées qui en sont issues, d'échanger des animaux au sein de l'Union européenne ou encore d'exporter vers les pays tiers à l'Union européenne⁴⁶.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

Un certain nombre de pays, particulièrement situés au nord de l'Europe (Finlande, Norvège, Suède), pallient les déficiences du maillage vétérinaire par l'emploi de vétérinaires publics, de l'Etat ou des collectivités territoriales, chargés des soins aux animaux de rente⁴⁷.

Toutefois, cette option a été écartée en raison du coût et du manque de flexibilité que représenterait le financement de telles missions au sein de la fonction publique.

Une autre option envisagée consistait à former davantage de vétérinaires.

Toutefois, la formation des vétérinaires doit répondre aux réglementations européennes et nationales ainsi qu'aux critères d'accréditation établis par l'Association Européenne des Etablissements d'Enseignement Vétérinaire (AEEEV) qui portent, notamment, sur l'encadrement et les équipements scientifiques, techniques et hospitaliers. Ces exigences expliquent un coût élevé de ces formations.

⁴⁶ Les règles relatives aux mouvements d'animaux et de produits d'origine animale au sein de l'Union européenne sont fixées par le règlement (UE) 2016/429 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 relatif aux maladies animales transmissibles et modifiant et abrogeant certains actes dans le domaine de la santé animale (dit « règlement LSA ») et le règlement délégué (UE) 2020/688 de la Commission du 17 décembre 2019 complétant le règlement (UE) 2016/429 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les conditions de police sanitaire applicables aux mouvements d'animaux terrestres et d'œufs à couvrir dans l'Union. Ces dispositions sont applicables aux exportations d'animaux et de produits animaux hors de l'Union européenne, conformément à l'article 243 du règlement LSA. Par ailleurs, les règles relatives aux échanges d'animaux et de produits animaux à destination de pays tiers sont fixées par le code terrestre pour les animaux de l'Organisation mondiale de la santé animale (OMSA).

⁴⁷ Federation of veterinarians of Europe (FVE) – Shortage of veterinarians in rural and remote areas – summary report – June 2020.

3.2. DISPOSITIF RETENU

Le dispositif retenu prévoit que certains actes vétérinaires pourront être effectués par une personne, non vétérinaire, salariée de l'établissement, justifiant des compétences nécessaires et inscrite sur une liste tenue par l'ordre des vétérinaires. Ils seront réalisés sous la responsabilité et en la présence d'un ou des vétérinaires exerçant dans l'établissement de soins.

Les actes vétérinaires concernés seront précisés par un arrêté du ministre chargé de l'agriculture afin de les adapter aux niveaux de qualification et de formation des auxiliaires vétérinaires. Un tel dispositif est ainsi prévu pour les techniciens, les techniciens dentaires et les techniciens sanitaires apicoles visés aux 7°, 11° et 13° de l'article L. 243-3 du CRPM par l'arrêté du 5 octobre 2011 fixant la liste des actes de médecine ou de chirurgie des animaux que peuvent réaliser certaines personnes n'ayant pas la qualité de vétérinaire.

Pour garantir le bien-être animal, la qualité des soins dispensés, la sécurité des interventions en présence d'animaux et la santé publique, les compétences nécessaires seront certifiées par le conseil national de l'ordre des vétérinaires. Ce dernier a vocation à déposer un titre à cet effet auprès du Répertoire Spécifique (RS) de France-Compétences qui sanctionnera une formation obligatoire réalisée dans un centre habilité ou une école vétérinaire française.

Un décret en Conseil d'Etat précisera notamment les conditions de formation et d'habilitation des centres. Les conditions d'habilitation porteront, par exemple, sur des équipements (salles de simulation avec des mannequins animaux, etc.) ou sur les compétences, les titres et les diplômes détenus par les formateurs.

Afin d'assurer une gouvernance efficace du dispositif, il sera créé au sein du conseil national de l'ordre des vétérinaires, une commission des actes vétérinaires chargée de rendre des avis sur les demandes d'habilitation des organismes ainsi que sur l'organisation et la régulation des passages d'examen en vue d'améliorer l'organisation du dispositif si besoin. Son organisation et son fonctionnement seront fixés par voie réglementaire.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

Le titre IV du livre II du CRPM est ainsi modifié :

- l'article L. 242-3-1 du CRPM est complété par un III créant une commission des actes vétérinaires au sein du conseil national de l'ordre des vétérinaires, chargée notamment de rendre un avis sur les demandes d'habilitation des centres de formation ;
- l'article L. 243-3 du CRPM est complété par deux alinéas :

- Le premier dispose que des personnes salariées de vétérinaires ou sociétés d'exercice, inscrites sur une liste tenue par l'Ordre et dont les compétences sont certifiées peuvent réaliser certains actes vétérinaires listés par arrêté dans l'établissement vétérinaire et en présence et sous la responsabilité d'un vétérinaire. L'inscription sur la liste est subordonnée aux compétences des personnes qui doivent avoir fait l'objet d'une certification par le conseil national de l'ordre des vétérinaires, obtenues à la suite d'une formation réalisée dans un centre habilité, sur proposition de la commission des actes vétérinaires créée à l'article L. 242-1, ou dans une école vétérinaire française ;
- Le second dispose que des élèves des écoles vétérinaires françaises ne satisfaisant pas aux conditions prévues pour être assistant vétérinaire mais ayant atteint un niveau d'études à définir, salariés de vétérinaires ou sociétés d'exercice, peuvent réaliser, en dehors des périodes d'assiduité scolaire obligatoire, certains actes vétérinaires listés par arrêté dans l'établissement vétérinaire et en présence et sous responsabilité d'un vétérinaire.

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

Le dispositif retenu crée une profession réglementée, au sens de la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005, pour les auxiliaires vétérinaires réalisant certains actes de médecine vétérinaire dès lors que ces derniers sont soumis à la possession d'un certificat spécifiquement conçu pour la réalisation de cette activité. En vertu du paragraphe 5 de l'article 59 de cette directive, il conviendra de transmettre à la Commission européenne les informations relatives aux exigences de qualifications professionnelles applicables dans les six mois suivant l'adoption de la mesure et de justifier de la conformité de ces exigences avec la directive.

La notification devra être accompagnée des résultats de l'examen de proportionnalité prévu par la directive (UE) 2018/958 du Parlement européen et du Conseil du 28 juin 2018 relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions.

A cet égard, l'exercice de la médecine et de la chirurgie des animaux poursuit les objectifs d'intérêt général que sont la préservation de la santé des animaux par l'apport de soins, le bien-être animal et la protection des santés animale et humaine et de la performance économique et sanitaire des élevages par la surveillance, ainsi que la prévention et la lutte contre les maladies animales réglementées et les zoonoses. Les actes de médecine et de chirurgie des animaux sont, en droit français, réservés aux vétérinaires à l'exception de ceux qui font l'objet de dérogations, notamment celles prévues à l'article L.243-3 du CRPM pour certaines professions et à l'article L.243-2 pour les éleveurs et leurs salariés.

Considérant la nature du métier d'auxiliaire vétérinaire, les conditions d'exercice (salarial) et la nature des actes vétérinaires qui pourront être confiées aux auxiliaires, il est nécessaire d'encadrer cette profession afin d'une part de garantir le respect des objectifs d'intérêt général précités et d'autre part de garantir aux vétérinaires employeurs et aux propriétaires des animaux

sur lesquels les actes seront réalisés une qualité et une sécurité suffisante des actes et des conditions de réalisation.

Les restrictions prévues par cet article du projet de loi ont donc pour objectifs :

- de s'assurer de la compétence des ASV par une formation adaptée et la validation des compétences acquises ;
- de sécuriser la réalisation des actes en la limitant à l'enceinte des établissements de soins et en la plaçant sous le contrôle direct d'au moins un des vétérinaires exerçant dans l'établissement.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Aucun impact macroéconomique n'a été identifié.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Ces dispositions permettront d'optimiser l'organisation du travail au sein des cabinets vétérinaires, avec un gain de temps et de productivité⁴⁸, permettant de prendre en charge davantage de clients et possiblement un gain économique.

Le gain dépendra, d'une part, du nombre d'auxiliaires spécialisés vétérinaires au sein de l'établissement et, d'autre part, de l'organisation retenue au sein de l'établissement, notamment s'agissant du type de prise en charge des animaux.

La formation des auxiliaires spécialisés vétérinaires pour acquérir les compétences nécessaires a vocation à être organisée et financée dans le cadre de la formation professionnelle, suivant une logique d'évolution professionnelle.

4.2.3. Impacts budgétaires

Le choix a été fait de confier la certification des compétences au conseil national de l'ordre des vétérinaires et non à l'État, en complétant les missions déjà assignées par la loi au conseil national. Ce dernier étant une personne morale de droit privé, la certification n'aura pas d'impact budgétaire pour l'État.

⁴⁸ Observatoire National Démographique de la Profession Vétérinaire - Analyse prospective des besoins de diplômés vétérinaires en France – octobre 2019.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Aucun impact sur les collectivités territoriales n'a été identifié.

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

L'habilitation des centres de formation par le ministère chargé de l'agriculture sera précédée d'un avis de la « commission des actes vétérinaires réalisés dans les conditions fixées aux 14° et 15° de l'article L. 243-3 » constituée au sein du conseil national de l'ordre des vétérinaires. Aussi, l'impact budgétaire pour l'administration de cette habilitation sera marginal.

Le Conseil national de l'ordre des vétérinaires est déjà en charge de l'évaluation des compétences des personnes prévues au 12° de l'article L. 243-3 du code rural et de la pêche maritime. Dès lors, le Conseil national dispose déjà de l'organisation pour mettre en place cette certification.

Dans ces conditions, le coût du dispositif pour le Conseil national de l'ordre sera minime, afin d'assurer la gestion de liste et l'organisation des réunions de la commission, une fois par an au minimum.

4.5. IMPACTS SOCIAUX

4.5.1. Impacts sur la société

Cette disposition favorisera la promotion et l'évolution professionnelles des personnels non vétérinaires employés dans les entreprises vétérinaires, dont l'activité demeure cantonnée à des tâches périphériques aux soins des animaux.

En libérant du temps médical vétérinaire, notamment pour les animaux de rente, cette disposition permettra de préserver le maillage vétérinaire. Elle renforcera donc la capacité d'intervention des vétérinaires dans la prévention et surveillance des maladies animales et humaines en cas de zoonoses. Elle permettra également l'amélioration de la prise en charge des animaux avec un impact positif sur le bien-être animal.

4.5.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Aucun impact sur les personnes en situation de handicap n'a été identifié.

4.5.3. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Les auxiliaires vétérinaires sont environ 20 000, en immense majorité des femmes (96% de femmes). Cette disposition confortera les auxiliaires dans leur rôle dans l'entreprise vétérinaire

et contribuera à renforcer la situation sociale des personnes, largement féminines, exerçant ce métier.

4.5.4. Impacts sur la jeunesse

Les auxiliaires vétérinaires sont jeunes (53% des auxiliaires sont âgés de moins de 35 ans). C'est un métier marqué par un important taux de renouvellement, du fait notamment de perspectives d'évolution professionnelle modestes. Cette disposition permettra à ces personnes majoritairement jeunes de s'inscrire dans une perspective d'évolution professionnelle de long terme au sein de l'entreprise vétérinaire.

Cette disposition crée la possibilité pour des jeunes d'exercer, après une formation, une activité dans le cadre d'un métier d'auxiliaire spécialisé vétérinaire comprenant une part de soins médicaux aux animaux, sous la responsabilité d'un vétérinaire.

4.5.5. Impacts sur les professions réglementées

La profession vétérinaire est une profession réglementée à laquelle est réservée la réalisation d'actes de médecine et de chirurgie.

Le dispositif retenu vise également à créer une nouvelle profession réglementée pour les auxiliaires vétérinaires réalisant certains actes de médecine vétérinaire dès lors que ces derniers seront soumis à la possession d'un certificat spécifiquement conçu pour la réalisation de cette activité.

Il fera l'objet de l'examen de proportionnalité mentionné au point 4.1.2.

4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Cette disposition est de nature à faciliter l'accès aux soins vétérinaires pour les propriétaires d'animaux de compagnie et dans une moindre mesure pour les propriétaires d'animaux de rente. En effet, les actes autorisés seront réalisés dans l'enceinte de l'établissement vétérinaire et sous le contrôle d'un vétérinaire, les actes de médecine vétérinaire ambulatoires (principal mode d'exercice pour les animaux de rente), quelle que soit l'espèce animale, sont donc exclus. Les auxiliaires vétérinaires pourront réaliser certains actes sur des animaux de rente emmenés en consultation ou hospitalisés au sein de l'établissement de soins dans lequel ils exercent ; principalement des veaux, des équidés, des moutons ou chèvres, des volailles.

Par ailleurs, l'organisation au sein des établissements de soins favorisera une prise en charge plus rapide des animaux.

4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Aucun impact environnemental n'a été identifié.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

Aucune consultation n'est requise et aucune consultation facultative n'a été menée. Il convient toutefois de préciser que le dispositif a été élaboré en étroite concertation avec le Conseil national de l'Ordre des vétérinaires ainsi que le syndicat national des vétérinaires en exercice libérale, syndicat majoritaire de la profession représentant les employeurs des auxiliaires vétérinaires.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

La mesure envisagée s'appliquera dès le lendemain de la publication de la loi au *Journal Officiel* de la République française.

Toutefois, l'application de la loi nécessitera que soit pris le décret en Conseil d'Etat mentionné au 14° de l'article L. 243-3 du CRPM.

5.2.2. Application dans l'espace

La mesure s'applique en France métropolitaine.

Elle s'applique de plein droit dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte), sans adaptation particulière.

Elle s'applique également à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, collectivités régies par l'article 74 de la Constitution, qui relèvent du principe d'identité législative pour la mesure envisagée, sans adaptation particulière.

En revanche, cette mesure ne s'applique pas à Wallis-et-Futuna⁴⁹, en Polynésie française⁵⁰ et en Nouvelle-Calédonie⁵¹, qui relèvent du principe de spécialité législative. Aucune extension n'est prévue pour ces collectivités

⁴⁹ Article L. 275-1 du code rural et de la pêche maritime.

⁵⁰ Article L. 275-5 du code rural et de la pêche maritime.

⁵¹ Article L. 275-10 du code rural et de la pêche maritime.

5.2.3. Textes d'application

Un décret en Conseil d'Etat et plusieurs arrêtés (arrêtés listes des actes et arrêté relatif à l'organisation et au fonctionnement de la commission) sont prévus par la loi.

TITRE III – FAVORISER L’INSTALLATION DES AGRICULTEURS AINSI QUE LA TRANSMISSION DES EXPLOITATIONS ET AMÉLIORER LES CONDITIONS D’EXERCICE DE LA PROFESSION D’AGRICULTEUR

CHAPITRE I^{ER} – ORIENTATIONS PROGRAMMATIQUES EN MATIÈRE D’INSTALLATION DES AGRICULTEURS ET DE TRANSMISSIONS DES EXPLOITATIONS

Articles 8 et 9 – Orientations programmatiques en matière d’installation et de transmission et relatives au diagnostic modulaire

1. ÉTAT DES LIEUX

Penser l’avenir de l’agriculture, c’est tout d’abord regarder avec lucidité les grandes transformations en cours ou à venir. C’est acter que les agricultures françaises de 2040 ne seront pas les mêmes que celles de 2023 à l’échelle des territoires, des entreprises agricoles et des métiers. Différentes trajectoires sont possibles, mais certaines évolutions sont indéniablement structurantes et appelleront à des transformations importantes pour que la France reste souveraine et compétitive et qu’elle produise une alimentation saine, durable, de qualité et accessible.

Penser l’avenir de l’agriculture, c’est donc structurer une politique d’installation et de transmission intégrant, notamment, les grandes évolutions présentées ci-après.

1.1. UNE ÉVOLUTION DÉMOGRAPHIQUE ET SOCIALE DES ACTIFS AGRICOLES

L’agriculture connaît un choc démographique : 100 000 exploitations ont disparu entre 2010 et 2020 et la tendance devrait se poursuivre à un rythme de 1,2 % par an d’ici 2030 si rien n’est fait⁵². Concomitamment, l’agriculture pourrait perdre entre 35 000 et 72 000 équivalents temps plein d’ici 2030 (sur 660 000 en 2020). Par ailleurs, le départ de 166 000 exploitants ou co-exploitants à la retraite d’ici 2030 ne peut être compensé par un flux d’installation qui se

⁵² Source : recensement agricole 2020.

situé depuis le début des années 2000 entre 12 500 et 14 000 exploitants par an⁵³. Dès lors, un tiers des exploitants de 60 ans ou plus ne connaissent pas le devenir de leur outil de production pour les trois années suivantes, ce qui engendre un risque de sous-investissement dans les outils et dans les transitions.

Cette baisse démographique a une conséquence sur le dynamisme des territoires ruraux et sur les emplois induits.

Le nombre d'élèves et apprentis dans l'enseignement agricole se destinant à des emplois agricoles se stabilise après des années de déclin, sans permettre d'atteindre, actuellement, un renouvellement générationnel complet des actifs.

Le niveau de formation initiale des exploitants s'élève graduellement depuis les années 1990 et la formation tout au long de la vie se développe depuis 2010. C'est un avantage comparatif réel pour l'agriculture française.

L'accélération de cette dynamique est centrale pour consolider la compétitivité et la capacité des acteurs à relever les défis.

Socialement, l'origine des actifs agricoles se diversifie : la proportion des installations hors cadre familial (en 2016, 27 % des installations aidées correspondent à des installations hors cadre familial – elles sont 36 % en 2021⁵⁴) et de personnes non issues du monde agricole (NIMA) est croissante sans être encore majoritaire au plan national.

Issus de familles d'agriculteurs ou non, tous ces nouveaux actifs sont également une chance pour le renouvellement des générations. Ils devront davantage être orientés, formés et accompagnés pour concevoir et réussir leurs projets.

Globalement le rapport au travail en agriculture rejoint celui de l'ensemble de la société. Les attentes portent sur des horaires compatibles avec la vie familiale et sociale, l'obtention d'un contrat à durée indéterminée (CDI) et la stabilité des revenus. La constitution d'un patrimoine devient une aspiration secondaire et l'activité agricole est parfois vue comme une étape de la vie professionnelle.

La relation agriculture-société se complexifie. S'il semble que la société porte un regard positif sur les agricultrices et les agriculteurs⁵⁵ – 91 % des français ont une bonne opinion des agriculteurs – la perception de l'agriculture a tendance à se dégrader car elle tend à associer celle-ci à des risques environnementaux et sanitaires, avec un bas niveau de confiance dans les capacités de changement au cours des prochaines années. Selon la même enquête, les Français dans leur ensemble et les agriculteurs considèrent que l'agriculture française est aujourd'hui en danger et qu'elle risque de disparaître, pour respectivement 85 % et 93 % d'entre eux. La grande majorité en redoute les conséquences et craint notamment que la France finisse par être

⁵³ Source : données MSA.

⁵⁴ Sources CNIT 2016 et Graph Agri 2022.

⁵⁵ Enquête IPSOS conduite pour LIDL en février 2022.

dépendante d'autres Etats pour nourrir sa population si la population des agriculteurs continue de diminuer (respectivement 76 % des Français dans leur ensemble et 82 % des agriculteurs). Ce regard sur l'agriculture pèse sur l'attractivité du secteur, en influant sur l'orientation scolaire et professionnelle. Cela vient amplifier le mal-être ressenti par certains agriculteurs.

Les attentes de la société envers l'agriculture évoluent fortement, avec des injonctions qui peuvent être contradictoires et masquer des enjeux forts (telle la capacité à fournir une quantité suffisante d'aliments, sains et de bonne qualité gustative et issus de circuits courts). Une augmentation des situations locales de conflits d'usage sur les facteurs de production est le reflet d'une difficulté croissante de gestion des biens communs à l'échelle territoriale. Cette tendance pourrait s'accroître, exacerbée par la pression du changement climatique et l'érosion de la biodiversité.

Le défi du renouvellement des générations qui doit s'intensifier au cours des prochaines années au regard de la pyramide des âges des exploitants agricoles ne pourra être relevé qu'à la condition que le secteur agricole gagne en attractivité, à laquelle la lisibilité et l'efficacité de la politique d'installation et de transmission concourent.

1.2. UNE TRANSITION CLIMATIQUE

L'ensemble des transformations de l'agriculture se fera dans un contexte de changement climatique rapide, avec des effets négatifs déjà perceptibles et qui vont s'accroître à l'avenir, mais aussi avec des opportunités à saisir et de nouveaux leviers de changement.

L'évolution des températures, des pluviométries et des phénomènes extrêmes a et aura des conséquences directes sur les sols, les cycles végétatifs et les cycles biologiques animaux. Les rendements, les calendriers de culture, avec des déplacements des espèces et des essences, et revêt une importance toute particulière en ce qui concerne les enjeux hydrologiques : disponibilité, qualité et localisation de la ressource. Les impacts varieront selon les territoires et les spécialisations productives, mais partout ces nouveaux défis réclameront de nouvelles adaptations, de nouvelles qualifications et compétences, de nouvelles solutions techniques et formes d'organisation du travail.

La capacité des futurs actifs agricoles à percevoir et à analyser les situations, puis à se mobiliser collectivement sera déterminante. Les projets d'installation des nouveaux exploitants devront intégrer cette nouvelle donne environnementale, de même que les dispositifs et processus de transmission des exploitations.

L'existence ou non de réponses agronomiques, techniques ou organisationnelles, articulées avec les chaînes de valeur, sera fondamentale. La capacité collective à mobiliser ces solutions le sera tout autant, pour que le monde agricole soit en situation d'accélérer la transition climatique, tant en s'adaptant qu'en contribuant à l'atténuation des pratiques susceptibles d'avoir un impact sur le changement climatique.

Plus globalement, cette transition pèsera sur les avantages comparatifs nationaux (par un meilleur avantage dans la production par rapport à des concurrents étrangers), les chaînes de valeur, les prix et marchés, la place de la France dans le commerce international, mais aussi les opinions et attentes des citoyens en matière de responsabilités environnementales de l'agriculture.

2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Les orientations fixées en matière d'installation des agriculteurs et de transmission des exploitations par les présentes dispositions du projet de loi visent à anticiper l'avenir de l'agriculture française de 2040, pour mieux accompagner ceux qui la font et la feront face aux enjeux de la souveraineté alimentaire et de la transition agroécologique et climatique.

Elles visent à assurer le renouvellement des générations et des emplois agricoles sur l'ensemble du territoire, en créant une offre unique et ubiquiste d'accompagnement et de conseils personnalisés et coordonnés, adaptée à la diversité des candidats à l'entrée en agriculture, quel que soit leur projet, mais aussi à ceux qui sont déjà en activité ou qui la quittent.

Cette offre devra être complétée par le développement et le déploiement progressif à l'horizon 2026, d'une offre d'évaluation et de diagnostic des exploitations à céder (article 9), dénommé diagnostic modulaire, avec une approche systémique de la vie économique de l'exploitation au travers notamment de l'évaluation de son adaptation aux changements climatiques et de sa capacité à en atténuer les conséquences de ces derniers. Les objectifs poursuivis sont de favoriser la transparence et la mise en relation éclairée entre cédants et repreneurs, de faciliter ainsi la transmission et enfin d'accélérer la transition écologique de l'exploitation transmise. Il est donc proposé de ne pas se concentrer sur d'autres outils de diagnostic qui pourront, par la suite ou en parallèle, être développés par les structures accompagnant les agriculteurs, soit sur des thématiques spécifiques, soit pour des phases spécifiques de la vie de l'exploitation. C'est à cette fin que le diagnostic proposé et destiné à la transmission se veut modulaire et évolutif.

Afin de s'assurer de l'homogénéité et de la qualité des diagnostics et de l'accompagnement proposés aux agriculteurs lors des phases de transmission et d'installation, un encadrement paraît opportun. Il s'agira notamment de détailler le contenu et la méthode pour le module d'évaluation « résistance au stress climatique », proposé à chaque porteur de projet d'installation en agriculture dès 2025, en lien avec la mise en place de « France services agriculture », permettant une évaluation rapide de l'adaptation et la viabilité de son projet dans le temps au regard des futures conditions pédoclimatiques du territoire concerné, de l'accès à l'eau, et de leur évolution sur les prochaines années, induite par le changement climatique. L'objectif est que tout projet d'installation agricole fasse l'objet de cette évaluation. Il s'agira également de détailler le contenu et les modalités de réalisation du diagnostic de la qualité et de la santé des sols de l'exploitation.

L'ensemble de ces diagnostics a vocation à s'assurer de la robustesse économique des projets et de participer à la meilleure intégration des enjeux climatiques et environnementaux dans les

projets d'exploitation des agriculteurs et dans l'économie des transmissions d'exploitations et de terres agricoles. In fine, cela contribuera à l'amélioration de la résilience et de la viabilité des exploitations dans un contexte de changement climatique.

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

3.1. IMPACTS JURIDIQUES

3.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

En tant qu'elles fixent un objectif programmatique, les présentes dispositions n'ont pas, par elles-mêmes, d'impact sur l'ordre juridique interne.

La conception du diagnostic représente un défi technique, et son articulation avec les dispositifs d'installation-transmission en agriculture, y compris le service unique de conseil et d'accompagnement créé par le présent projet de loi, reste à affiner en concertation avec les acteurs concernés. C'est la raison pour laquelle ces dispositions s'inscrivent dans un cadre programmatique, qui détermine une ambition et fixe des objectifs à atteindre afin de renforcer l'accompagnement des agriculteurs, et dessine un échéancier pour la réalisation des différents travaux à conduire dans ce cadre.

3.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

L'article n'a pas d'incidence en matière d'articulation avec le droit international et avec le droit de l'Union européenne.

3.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

3.2.1. Impacts macroéconomiques

Le diagnostic modulaire a vocation à accompagner les exploitations dans le cadre d'une transmission ainsi que lors de différentes étapes du cycle de vie des exploitations.

L'offre d'évaluation et de diagnostic des exploitations à céder, dénommée « diagnostic modulaire », devra permettre aux personnes souhaitant reprendre une exploitation agricole de disposer de toutes les informations nécessaires à leur prise de décision. Cette transparence permettra aux porteurs de projet de mieux se projeter et ainsi de faciliter leur installation. Ce dispositif permet ainsi de répondre aux enjeux de renouvellement des générations agricoles en intégrant les objectifs de résilience face au changement climatique.

En parallèle, l'évaluation au stress climatique des exploitations potentiellement reprises par les porteurs de projet souhaitant s'installer en agriculture aura indéniablement des effets sur la

pérennité et la viabilité économique des exploitations en devenir dans un contexte de forts enjeux climatiques. L'objectif de souveraineté alimentaire à moyen terme est ainsi renforcé.

3.2.2. Impacts budgétaires

Aucun impact n'a été identifié.

3.2.3. Impacts sur les entreprises

Le diagnostic modulaire permettra aux futurs exploitants de conforter, affirmer, approfondir leur projet de reprise d'exploitation au regard des résultats de ce diagnostic : prévision plus précise des investissements à réaliser, des coûts induits en cas de restructuration, etc. Il en résultera une meilleure anticipation et adaptation du projet face aux aléas climatiques. L'évaluation des porteurs de projet au stress climatique aura le même impact vertueux sur la capacité de ces futurs exploitants à mieux anticiper les conséquences économiques du changement climatique.

A ce stade, le développement du diagnostic modulaire stimulera la formation ou le recrutement de conseillers spécialisés dans ce type de diagnostic modulaire et pourrait ainsi avoir un certain impact sur le marché du travail.

3.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Les conseils régionaux seront étroitement associés à la nouvelle gouvernance de la politique d'installation et de transmission, sans que cela n'impose de modification de leur organisation interne ni la répartition des compétences entre Etat et régions. En particulier, les conseils régionaux participent au Comité national d'installation-transmission (CNIT), qui est l'instance nationale de concertation sur l'installation-transmission en agriculture, et auront ainsi, au même titre que l'Etat, une place centrale et décisionnaire dans les orientations qui seront fixées dans le cadre du diagnostic modulaire et de l'évaluation au stress climatique.

Par ailleurs, les conseils régionaux sont autorités de gestion des aides à l'installation dans le cadre du Fonds européen agricole pour le développement rural. L'articulation entre le diagnostic modulaire et les aides gérées par les Régions nécessitera une réflexion complémentaire à conduire dans le cadre de la conception du dispositif et qui prendra en compte son architecture définitive.

3.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Le diagnostic modulaire et l'évaluation au stress climatique seront portées respectivement par les chambres d'agriculture et par le réseau « France services agriculture ». En particulier, l'évaluation au stress climatique sera proposée à l'ensemble des porteurs de projets par les

structures en charge du conseil et de l'accompagnement des porteurs de projets, qui seront agréées par l'État sur la base d'un cahier des charges national.

3.5. IMPACTS SOCIAUX

3.5.1. Impacts sur la société

Indirectement, les nouvelles orientations en matière d'accompagnement à l'installation et à la transmission visant notamment à la résilience alimentaire de la France, auront un impact bénéfique sur la société en concourant à garantir le maintien d'une agriculture forte et résiliente, permettant aux citoyens de s'alimenter durablement.

Par ailleurs, ces dispositions permettront d'améliorer l'attractivité du secteur agricole et pourront contribuer à susciter des vocations pour les métiers de l'agriculture.

3.5.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Les personnes en situation de handicap font partie du public qui bénéficiera des nouvelles orientations en matière d'accompagnement à l'installation et à la transmission en agriculture. Elles feront l'objet d'une attention particulière pour tenir compte de leur profil, ce qui nécessitera de développer une expertise spécifique à leur sujet.

3.5.3. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Les nouvelles orientations en matière d'accompagnement à l'installation et à la transmission en agriculture visent à accompagner un public plus large et en particulier les porteurs de projets de plus de 40 ans, permettant de favoriser davantage les projets portés par des femmes. Le taux de féminisation pour l'ensemble des installés s'établit à environ 39 %. Parmi les jeunes installés (40 ans et moins), la part des femmes est d'environ 32 %. Parmi les installations tardives (plus de 40 ans) - hors transfert entre époux - les femmes sont majoritaires (50,1 % en 2021 contre 51,8 % en 2020, et 58 % cinq ans plus tôt)⁵⁶.

3.5.4. Impacts sur la jeunesse

La traduction opérationnelle des nouvelles orientations en matière d'installation et de transmission en agriculture devra permettre de mieux informer, accompagner et former l'ensemble des personnes intéressées par l'entrée en agriculture et de contribuer à créer des

⁵⁶ Source : données MSA.

vocations, en particulier en étant le support d'actions orientées vers la jeunesse (information et mise en relation avec les actifs en agriculture).

3.5.5. Impacts sur les professions réglementées

Aucun impact n'a été identifié.

3.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Le diagnostic modulaire et l'évaluation au stress climatique sont deux outils permettant de faciliter la prise de décision et la construction du projet des futurs installés. Ainsi, tous les porteurs de projet auront accès à ce même diagnostic, indépendamment de leurs niveaux de connaissance concernant l'adaptation au changement climatique. Ces diagnostics ont vocation à réduire les inégalités induites par exemple par le niveau de formation des porteurs de projets.

3.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

L'accompagnement à la mise en œuvre des projets d'installation ou de transmission devra prendre en compte tous les aspects, notamment l'impact du changement climatique à court, moyen et long terme sur les exploitations agricoles créées, reprises ou cédées et leurs impacts sur l'environnement.

Il devra assurer le développement durable des exploitations agricoles, leur adaptation, leur résilience, tout en répondant aux enjeux de diversité de production dans les territoires. Le diagnostic modulaire et le stress test climatique visent à accompagner les agriculteurs dans leurs transitions agro-écologiques en travaillant sur leurs pratiques et sur les performances environnementale et économique de l'exploitation. Le diagnostic permettra ainsi à l'agriculteur une meilleure appropriation de ces enjeux et de conduire des actions qui lui permettront de réduire son impact sur l'environnement, d'atténuer le changement climatique et de s'y adapter, et donc de gagner en résilience.

4. CONSULTATIONS MENÉES

Une concertation nationale a été menée entre le 7 décembre 2022 et le 14 juin 2023 sur les propositions et attentes des parties prenantes intéressées par l'avenir de l'agriculture. Cette concertation a mobilisé sur tout le territoire national, à travers plus de 100 réunions publiques, le monde agricole, les collectivités territoriales, les parlementaires, les acteurs de la formation, de la recherche ou encore de l'investissement. Les jeunes de l'enseignement agricole et le grand public ont également été consultés dans ce cadre.

Par ailleurs, la traduction opérationnelle des nouvelles orientations en matière d'installation et de transmission en agriculture a nécessité des échanges approfondis avec les régions, le réseau

des Chambres d'agriculture et l'ensemble des structures concernées par l'accompagnement à l'installation et la transmission.

Le Conseil économique, social et environnemental (CESE) a été consulté conformément à l'article 70 de la Constitution, et a rendu un avis le 21 décembre 2023.

Le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a été consulté en application de l'article L. 1212-2 du CGCT et a rendu un avis favorable sur les deux articles, le 21 décembre 2023.

CHAPITRE II – MESURES EN MATIÈRE D’INSTALLATION DES AGRICULTEURS ET DE TRANSMISSION DES EXPLOITATIONS

Article 10 – Création du réseau « France Services Agriculture »

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

En dehors des dispositifs de soutien européen dans le cadre de la politique agricole commune (PAC), issus notamment du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), qui constituent un ensemble très important et structurant de mesures en particulier au travers de la « dotation jeunes agriculteurs » (DJA) qui relève depuis le 1^{er} janvier 2023 intégralement de la responsabilité des régions, l’essentiel du dispositif national actuel d’accompagnement à l’installation et la transmission a été mis en place dès 2009, par voie réglementaire⁵⁷.

En 2013, des assises de l’installation se sont tenues avec comme objectif de redéfinir la politique d’installation, en optimisant les dispositifs d’aide existants, en améliorant le parcours proposé à ceux qui souhaitent s’installer, en rénovant la gouvernance et en faisant le lien avec la question de l’accès au foncier pour les nouveaux agriculteurs. Ces assises préparaient ainsi la loi d’avenir sur l’agriculture que le ministre chargé de l’agriculture souhaitait orienter dans le sens d’un nouveau modèle agricole devant permettre aux agriculteurs d’assurer leur transition vers un système de production durable intégrant la diversité des agricultures.

La loi d’avenir pour l’agriculture, l’alimentation et la forêt n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 (LAAAF) a ainsi mis l’accent sur le renouvellement des générations et l’agroécologie. Cette loi a réécrit les dispositions relatives à la politique d’installation des agriculteurs. Initialement encadrée par les articles L.330-1 et L.330-2 du code rural et de la pêche maritime (CRPM), elles sont désormais prévues par les articles L.330-1 à L.330-5 du même code. La volonté de renforcer et rénover la politique d’installation des agriculteurs n’était pas nouvelle : initiée depuis 1995, celle-ci est née d’un constat tiré de l’observation du vieillissement de la population des actifs agricoles, de la prévision d’un nombre important de départs programmés sans succession identifiée, de l’existence d’une crise de la vocation chez les jeunes dans certains secteurs de production, et de la poursuite des agrandissements par la reprise d’exploitations viables.

La LAAAF a donc repris certaines propositions issues des assises de l’installation tenues en 2012/2013 et a instauré une nouvelle politique de l’installation en agriculture. Cette refonte avait pour objectif, non seulement de promouvoir le renouvellement des générations, mais aussi

⁵⁷ Décret n° 2009-28 du 9 janvier 2009 relatif à l’organisation du dispositif d’accompagnement à l’installation des jeunes agriculteurs

de pouvoir s'appuyer sur une jeunesse innovante capable d'amorcer un changement dans la manière de concevoir et d'exercer le métier d'agriculteur. Elle a, notamment :

- Mis en avant l'installation, y compris progressive, en précisant également les capacités nécessaires à l'installation en fixant la détention d'une capacité professionnelle agricole comme critère d'éligibilité aux aides à l'installation ;
- Elargi et précisé le champ d'application de la taxe sur les cessions des terres devenues non agricoles, en permettant de financer plus largement des mesures en faveur de l'installation et de la transmission en agriculture. Cette affectation de la taxe était déjà effective depuis sa mise en place en 2011, mais, elle ne servait qu'à financer les aides de projets « J'innovations », qui ne mobilisaient qu'environ 5 millions d'euros par an ;
- Redéfini les missions des chambres départementales d'agriculture concernant la politique d'installation, celles-ci s'étant vu confier précédemment, par la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMAP) du 27 juillet 2010, la mission d'assurer une information collective et individuelle sur les questions d'installation, par transfert des missions des anciennes associations départementales pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (Adasea), précisées par le décret n° 2010-1683 du 29 décembre 2010 fixant les conditions de participation des chambres départementales d'agriculture à la politique d'installation en agriculture. La LAAAF a ensuite confié explicitement aux chambres départementales d'agriculture une mission de service public liée à la politique d'installation, dont les modalités ont été définies par voie réglementaire⁵⁸ ;
- Prévu des mesures pour favoriser l'installation dans le cadre de la transmission, en anticipant celle-ci, notamment, par la modification des délais s'appliquant précédemment à la transmission de la déclaration de cessation d'exploitation ;
- Révisé le cadre législatif de l'installation en reconnaissant un rôle nouveau aux régions : la loi a modifié l'article L.330-1 du CRPM pour indiquer que la mise en œuvre de la politique d'installation et de transmission en agriculture « est assurée à l'échelon régional sous l'autorité conjointe du préfet de région et du président du conseil régional ».

La structuration de cette régionalisation de la politique de l'installation s'est ensuite mise en place progressivement, concomitamment au déploiement des aides à l'installation cofinancées par le second pilier de la PAC (FEADER 2014-2022). Outre le cadre national permettant de définir les grands objectifs et les modalités de ces aides, la gouvernance a été réorganisée autour de deux nouvelles instances, dont l'institution et les principales missions ont été fixées par le

⁵⁸ Décret n° 2015-781 du 29 juin 2015 fixant les conditions de participation des chambres d'agriculture à la politique d'installation en agriculture

décret n°2015-445 du 16 avril 2015 relatif à la mise en œuvre des programmes de développement rural pour la période 2014-2020 :

- un Comité National de l'Installation et de la Transmission (CNIT) ;
- des Comités Régionaux de l'Installation et de la Transmission (CRIT), qui ont remplacé les comités départementaux à l'installation qui préexistaient.

Le programme pour l'accompagnement à l'installation et la transmission en agriculture (AITA) a alors pris la suite du programme pour l'installation et le développement des initiatives locales à compter de l'année 2016, en intégrant un volet d'actions portant sur la préparation à l'installation.

L'objectif de l'actuel programme AITA est de favoriser l'installation des jeunes agriculteurs et la transmission des exploitations des futurs cédants notamment par le biais d'actions de formation et de conseil, ainsi que d'actions de communication et d'information.

Le dispositif actuel d'accueil et d'accompagnement des porteurs de projets à l'installation prévu dans le cadre du programme AITA repose sur les principes suivants :

- sa gouvernance est partagée entre l'État et les Régions ;
- le parcours d'accompagnement à l'installation est organisé autour de deux structures distinctes, le point accueil installation (PAI) et le centre d'élaboration du plan de professionnalisation personnalisé (CEPPP), à ce jour sans équivalent pour la transmission ;
- les missions des PAI et des CEPPP sont définies par le code rural et de la pêche maritime (CRPM) et par un cahier des charges pour leur labellisation.

L'ambition du programme AITA était d'accompagner les porteurs de projet dans leur diversité, qu'ils soient issus ou non du milieu agricole, qu'ils s'installent dans le cadre familial ou hors-cadre familial ou sur une exploitation nécessitant d'être confortée sur le plan économique⁵⁹.

Lors de la concertation conduite début 2023, rassemblant les organisations professionnelles agricoles, les syndicats, les banques, la mutualité sociale agricole (MSA), les représentants de l'enseignement agricole, les associations environnementales, les élèves et apprenants de l'enseignement agricole en vue de la préparation du Pacte et du projet de loi, un consensus large s'est dégagé sur :

- une volonté forte de travailler sur l'accompagnement des porteurs de projets, dans toute leur diversité en amont de l'installation, par exemple les personnes issues ou non du monde agricole ou encore les chefs d'exploitations ;

⁵⁹ Une exploitation nécessitant d'être confortée sur le plan économique (qui ne permet pas en l'état d'être viable économiquement) peut cependant constituer un support pour une installation mais avec un accompagnement et un suivi adaptés qui permettent à terme au nouvel installé de dégager un revenu supérieur au SMIC.

- le besoin de pluralisme des structures concernées par l'accueil et l'accompagnement de l'ensemble des porteurs de projet vers les métiers agricoles et des cédants dans leur diversité, et donc de pluralité des conseils et des modèles d'exploitation agricoles susceptibles d'être encouragés ;
- le besoin d'un accompagnement tout au long du parcours des actifs agricoles ;
- le besoin d'une plus grande fluidité du parcours d'accompagnement ;
- le besoin de personnalisation accrue avec des parcours adaptés aux nouveaux profils , notamment aux personnes non issues du milieu agricole dans leur diversité (comme par exemple aux personnes en reconversion professionnelle) ;
- d'une manière générale, le besoin d'un changement de paradigme dans le niveau qualitatif d'accueil et d'accompagnement qui doit être professionnalisé pour permettre de capter et d'accompagner utilement un maximum de porteurs de projet et de profils vers l'agriculture.

Cela suppose également une capacité à faire face à une volumétrie plus importante de nouveaux entrants, non nécessairement familiaux du milieu et des structures agricoles, pour rechercher un rehaussement significatif du nombre de nouveaux installés (aujourd'hui il y a un décalage entre le nombre de départs, quelques 21 000 par an, et le nombre d'installations de l'ordre de 14 000 par an)⁶⁰.

Le besoin de coordination des diverses structures d'accueil et d'accompagnement (chambres d'agriculture, association départementale pour le développement de l'emploi agricole et rural (ADDEAR), réseau, centre d'initiative pour valoriser l'agriculture et le milieu rural (CIVAM), réseau des associations de formation à la gestion (InterAFOCG), Terres de Liens, groupes d'agriculture biologique, espaces-test agricoles) au sein d'un réseau a également été souligné lors de la concertation. À cette fin, le concept de « point d'accueil unique », de niveau départemental, a été sollicité par l'ensemble des acteurs qui y voient le meilleur moyen d'atteindre les objectifs recherchés. Ce point d'accueil est vu comme un atout pour la complémentarité des compétences et des valeurs pour répondre à tous les profils de porteurs de projet et les mettre en position de choix éclairé, c'est-à-dire efficace, avec un minimum de « taux de déperdition » parmi ceux qui se présentent.

Toutefois, cette relative concentration de l'accueil des porteurs de projets d'installation ou de transmission n'est acceptée par tous que si, en corollaire, la transparence sur l'orientation des porteurs de projet est améliorée et que la pluralité des parcours est en pratique correctement traitée.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Le Conseil constitutionnel reconnaît de façon constante qu'il est loisible au législateur d'apporter à la liberté d'entreprendre et à la liberté contractuelle, qui découlent de l'article 4 de

⁶⁰ Source : statistiques MSA.

la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi⁶¹.

Dans ce cadre, le dispositif prévoit que chaque personne porteuse d'un projet d'installation ou de cession en agriculture s'adresse au réseau « France services agriculture » préalablement à la mise en œuvre de ce projet. Il impose également aux exploitants agricoles une obligation de déclaration d'intention de cessation d'activité. Il porte ainsi atteinte à la liberté d'entreprendre

Toutefois, le souci de favoriser l'installation d'agriculteurs et de consolider ou de maintenir les exploitations, de promouvoir le développement des systèmes de production et de maintenir une agriculture diversifiée, riche en emplois et génératrice de valeur ajoutée constitue un objectif d'intérêt général⁶². Dès lors, cette atteinte ne paraît pas disproportionnée au regard de l'intérêt général poursuivi.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Sans objet.

1.4. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

En l'état des informations disponibles, aucun autre pays ne met en place de dispositif similaire au niveau national, ou n'envisage même de disposer d'un tel réseau de proximité, reposant sur un maillage territorial à l'échelle nationale avec l'ambition de délivrer un accueil, un conseil et un accompagnement renforcés au service des projets d'installation ou de transmission d'exploitations agricoles, en vue de favoriser le renouvellement des exploitants agricoles au service notamment de la souveraineté alimentaire.

A cet égard, il convient de bien distinguer le dispositif envisagé des régimes d'aides financés par l'Union européenne au titre de la politique agricole commune, qui sont appliqués dans tous les pays de l'Union européenne.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Des lacunes ont été identifiées concernant l'actuel programme AITA, auquel il est parfois reproché de manquer de pluralisme au niveau des structures qui interviennent dans l'accompagnement (particulièrement au niveau des Point Accueil Installation et des Centres

⁶¹ Cons. const., 16 juin 2023, n° 2023-1055 QPC.

⁶² Cons. constit., n° 2014-701 DC du 9 octobre 2014.

d'Elaboration du Plan de Professionnalisation Personnalisé) ou des conseillers de ces structures, de lisibilité et de personnalisation des accompagnements proposés en fonction des profils des porteurs de projets et des projets eux-mêmes.

Les positions exprimées lors de la concertation conduite entre acteurs agricoles et non agricoles en vue de la préparation du projet de loi font largement écho à ces constats.

En outre, il a été reproché au dispositif son champ d'application beaucoup trop réduit : en effet, il ne vise aujourd'hui essentiellement que les futurs chefs d'exploitation.

L'instauration du réseau « France services agriculture » est d'ordre législatif dans la mesure où elle impose des obligations tant aux exploitants agricoles cessant leur activité qu'aux porteurs de projets dans le secteur agricole. La création du réseau a également un impact sur le rôle des collectivités territoriales, en particulier celui des régions et des établissements publics qui leur sont rattachés, et sur les missions des chambres d'agriculture.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Considérant ce qui précède, une réponse adéquate consiste donc en une révision de l'architecture de ce programme, notamment pour mieux prendre en compte l'enjeu décisif de professionnalisation de l'accompagnement afin de permettre à l'ensemble des actifs et futurs actifs agricoles, mais aussi des cédants, d'être mieux accompagnés et, ainsi, de répondre au niveau d'efficacité et de résultats attendus pour le renouvellement des actifs en agriculture.

La création du réseau « France services agriculture » a pour objectif :

- d'élargir le périmètre du programme aux actions pour la sensibilisation et l'orientation précoce des scolaires (en vue de susciter des vocations agricoles) et pour l'accompagnement de l'émergence de projets (par exemple, pour aider la réflexion d'une personne intéressée par les métiers de l'agriculture dans le cadre d'une reconversion professionnelle, mais dont le projet n'est pas encore clair) ;
- d'adapter l'organisation de l'accompagnement des candidats à l'entrée en agriculture aux évolutions de leurs profils et de leurs projets en vue de répondre à l'enjeu du renouvellement des actifs en agriculture pour atteindre l'objectif de combler le déficit entre les cessations d'agriculteurs et les nouvelles installations de l'ordre de 7 000 personnes par an et d'assurer ainsi le maintien des emplois agricoles au sens large et la consolidation, voire le renforcement, de la production agricole ;
- d'améliorer l'accès à la préparation à l'installation et le suivi du parcours dans son intégralité en vue d'augmenter le capital humain des futurs installés ;
- d'encourager le test d'activité et des formes d'installation progressive ou collective ;
- de proposer un accompagnement aux chefs d'exploitation en vue d'assurer le développement durable des exploitations agricoles, leur adaptation au changement

climatique, leur résilience et de favoriser à terme leur transmission, tout en répondant aux enjeux de diversité de production dans les territoires ;

- d’offrir un véritable accompagnement individualisé aux futurs cédants, analogue à celui proposé aux candidats à l’entrée en agriculture ;
- de faciliter la mise en relation entre les porteurs de projet en agriculture et les personnes en activité agricole ou en fin de carrière.

Par rapport à ce qui existe aujourd’hui, l’offre de service sera plus large et permettra de couvrir le besoin d’accompagnement des personnes en amont, notamment en cours d’exercice de l’activité agricole ou en phase de cessation d’activité et les projets de chef d’exploitation. Le dispositif doit également permettre à une personne déjà salariée agricole d’accéder au statut de chef d’exploitation.

Un des objectifs majeurs de la réforme est de répondre à la diversité des situations et des degrés de maturation des projets professionnels de personnes souhaitant s’engager vers un métier de production agricole ou préparer leur départ. Pour certains, il s’agira d’identifier un parcours de formation complémentaire, pour d’autres il s’agira d’aider à mûrir un projet d’installation, pour d’autres encore, il s’agira d’accompagner la mise en œuvre d’un projet d’installation aux contours déjà clairs mais en veillant à la prise en compte de tous les aspects, notamment l’impact du changement climatique à court et long terme.

En outre, certains devront également pouvoir être accompagnés dans leur parcours de transmission de leur exploitation, ce volet étant essentiel. Afin d’assurer le repérage le plus efficace possible des candidats à la transmission, le point d’accueil unique départemental devra centraliser l’envoi et la réception des formulaires de déclaration d’intention de cession de l’activité agricole, avec la responsabilité d’informer individuellement chaque exploitant agricole de l’obligation à laquelle il est soumis d’informer ledit point d’accueil unique de son intention de cesser son activité.

De plus, afin de prendre en compte la nécessité d’anticiper cet objectif de transmission, lequel a fait consensus lors de la concertation, le délai d’information sera avancé de deux ans par rapport aux actuelles dispositions, soit cinq ans au moins avant l’âge de départ à la retraite.

En effet, le manque d’anticipation des projets de transmission, l’accompagnement insuffisant des cédants et l’absence d’une mise en relation plus systématique avec des porteurs de projets désireux de s’installer expliquent en grande partie les difficultés éprouvées par les exploitants pour procéder à la transmission des exploitations agricoles.

Il est attendu de cette modification de délai qu’elle facilite le repérage des cédants potentiels afin d’augmenter le vivier des exploitations à reprendre. En outre, cette disposition devrait permettre de mieux anticiper la préparation des futurs cédants à la transmission d’exploitation, et ainsi favoriser l’installation de nouveaux agriculteurs plutôt que l’agrandissement des exploitations existantes, et elle contribuera, par là-même, à améliorer le renouvellement des générations en agriculture et à améliorer les transitions agroécologique et climatique. Le

dispositif d'accompagnement sollicitera également les exploitations référencées pour des stages, ainsi que les structures de test d'activité agricole vers lesquelles le point d'accueil unique pourra orienter les candidats qui auraient à acquérir ou à consolider les compétences pratiques des métiers agricoles.

Une différence cruciale par rapport au dispositif actuel, en réponse aux enjeux forts ressortant de la concertation, sera la capacité à garantir l'effectivité de la pluralité des structures et de leurs compétences pour délivrer une diversité de services de qualité à tous les porteurs de projet dans tous les territoires.

L'accompagnement par le réseau « France Services Agriculture » sera rendu obligatoire dans le parcours « installation » des futurs exploitants agricoles et dans le parcours « transmission » des futurs cédants, et constituera un critère d'éligibilité aux aides à l'installation et à la transmission.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

Le dispositif actuellement en vigueur reste structurellement insuffisant pour relever les défis du renouvellement des actifs en agriculture, du changement climatique et, plus généralement, de la souveraineté alimentaire.

3.2. DISPOSITIF RETENU

Il est proposé de créer le réseau « France services Agriculture » qui constituera le point de passage unique pour toute personne souhaitant s'engager dans une activité agricole, et qui bénéficiera à l'ensemble des actifs agricoles qui souhaitent un accompagnement personnalisé tout au long de leur activité professionnelle ou qui projettent de cesser leur activité et de transmettre leur exploitation.

Le réseau « France services Agriculture » sera constitué de plusieurs niveaux d'offre de services :

- un premier niveau d'offre de services assuré par un point d'accueil « installation – transmission » unique dans chaque département, dont l'organisation sera confiée aux chambres départementales d'agriculture (ou chambres interdépartementales, le cas échéant). Son rôle sera notamment d'accueillir tout candidat à l'entrée en agriculture, porteur d'idée émergente ou de projet plus abouti, comme toute personne envisageant de cesser et de transmettre son activité agricole et de l'orienter vers un « architecte de projet » au sein d'une structure adaptée pour l'accompagner pendant toute la durée de son parcours en fonction de son besoin individuel, structure faisant partie du deuxième niveau d'offre de services ;

- un deuxième niveau d'offre de services assuré par des structures de conseil et d'accompagnement diverses et complémentaires, et agréées par l'Etat sur la base d'un cahier des charges national établi dans des conditions définies par décret, après avis de l'instance nationale de concertation de la politique d'installation et de transmission, le comité national de l'installation et de la transmission (CNIT), qui précise notamment les qualifications exigées des intervenants et les modalités de la mise en œuvre du réseau au niveau régional, en tenant compte de la diversité des projets qui seront à accompagner par le réseau. Ce cahier des charges comportera un socle national et un volet régional, défini après avis du comité régional de l'installation et de la transmission (CRIT). Cet agrément pourra être décliné au niveau régional. Ces structures désigneront en leur sein un « architecte de projet » référent pour chacun des bénéficiaires de « France services Agriculture » ;
- enfin, si la personne porteuse de projet a besoin d'être accompagnée pour concevoir un parcours de formation qui lui permettra d'acquérir les connaissances et compétences nécessaires à la mise en œuvre de son projet professionnel, la conception et la mise à disposition de l'intéressé de ce parcours de formation seront assurées conjointement par un « architecte de formation » issu de la structure chargée de conseil et d'accompagnement mentionnée ci-dessus et choisie comme référente par la personne porteuse du projet et par l'établissement public local d'enseignement et de formation professionnelle agricole (EPLEFPA), désigné à cette fin, pour le département, par le ministre chargé de l'agriculture.

L'organisation du réseau « France services Agriculture » permettra :

1. de confier aux chambres départementales d'agriculture une mission de service public élargie à la transmission des exploitations agricoles, les chambres régionales d'agriculture se voyant quant à elles confier le suivi de la mise en œuvre de cette mission de service public et d'en rendre compte au préfet de région et au CRIT, l'établissement Chambres d'agriculture France restant responsable de l'Observatoire national installation-transmission (ONIT), aujourd'hui peu opérant mais que les nouvelles dispositions viendront renforcer ;
2. de prévoir une affirmation de principes forts sur la gouvernance « ouverte » et le suivi de la mise en œuvre opérationnelle efficace et avec des obligations de résultats de cette mission afin de garantir l'association de toutes les sensibilités syndicales, et de garantir une même qualité d'attention à tous les profils de candidats et à tous les modèles d'exploitation. Les CRIT, dont l'utilité sera réaffirmée, pourront se voir confier un rôle dans l'évaluation de cette mission ;
3. de mettre en place une procédure d'agrément rigoureuse des structures mais aussi de leurs conseillers (« architectes de projet » et « architectes de formation ») susceptibles d'intervenir dans l'accompagnement du projet d'installation ou de transmission, pour donner corps à la notion de « réseau » et fédérer toutes les compétences pertinentes et

la diversité des outils. Il est envisagé que cet agrément s'effectue sur la base d'un cahier des charges national arrêté par le ministre chargé de l'agriculture après avis du CNIT et qu'elle soit déclinée au niveau régional après avis des CRIT. L'agrément porterait soit sur l'accompagnement à l'installation/post-installation/émergence, soit sur l'accompagnement à la transmission ;

4. de mettre en place un répertoire unique départemental de recueil de données et d'informations, qui permettra de faciliter le pilotage et le suivi des installations et transmissions, la mise en relation entre cédants et repreneurs, et l'alimentation de l'ONIT afin de faciliter ainsi sa mise en place effective. Ce répertoire sera alimenté et tenu à jour par le point d'accueil départemental unique, sur la base d'informations remontées, le cas échéant, par les structures d'accompagnement agréées. L'objectif est de garantir la traçabilité des activités d'orientation du point d'accueil unique et de permettre un suivi des cohortes de porteurs de projets, qu'il est très difficile, voire impossible de réaliser à ce jour, pour améliorer l'évaluation du nouveau dispositif.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

Les articles L. 330-5, L. 511-4, L. 512-2, L. 513-1 et l'article L. 741-10 du code rural et de la pêche maritime (CRPM) sont modifiés et il est créé un article L. 330-6 au sein de ce code.

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

Sans objet.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

En agriculture, l'objectif est de permettre de meilleures conditions d'installation et de transmission des exploitations agricoles, en ayant à l'esprit que celles-ci s'inscrivent dans un environnement économique complexe et mouvant, lié par exemple aux facteurs externes de variations des prix de l'énergie, avec par ailleurs la nécessité prégnante d'assurer la continuité productive face au défi du changement climatique et à la nécessaire transition agroécologique.

Dans cette perspective, la mesure proposée concourt à la solidité et la résilience de l'agriculture française, en offrant un levier de fiabilisation des projets sur le moyen et long terme.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

L'accompagnement à l'installation est un facteur déterminant pour favoriser la réussite des projets. Le taux de survie à cinq ans des installations agricoles accompagnées et aidées est en effet supérieur à 95 %⁶³. Ce taux est largement supérieur au taux observé pour les nouveaux installés qui ne sont pas accompagnés et aidés, qui était d'environ 75 % à 6 ans pour la période 2015-2021⁶⁴ et encore plus par rapport aux autres secteurs d'activités économiques tels que l'artisanat ou le commerce où il dépasse à peine 60 %⁶⁵.

L'accompagnement à l'installation dans le cadre d'une agriculture viable, vivable et plus diversifiée contribuera à améliorer le renouvellement des actifs agricoles et globalement la compétitivité de la « Ferme France » et la souveraineté alimentaire.

4.2.3. Impacts budgétaires

A ce stade, le programme AITA est financé par une fraction de la taxe sur la cession à titre onéreux des terrains nus rendus constructibles en application de l'article 1605 *nonies* du code général des impôts (CGI) et par des contributions des conseils régionaux.

Le financement des différents niveaux de prestation du réseau « France services Agriculture » nécessitera des moyens budgétaires accrus pour couvrir une population plus importante de bénéficiaires, pour en garantir le suivi et pour réaliser des diagnostics qui joueront un rôle clé pour la cession et la reprise d'exploitations. L'évolution des attendus vis-à-vis du réseau des chambres d'agriculture quant au renforcement de la mission de service public qui leur est confiée, pourra conduire également à l'identification de besoins spécifiques supplémentaires dans le cadre du déploiement du réseau des points accueils départementaux, des outils informatiques nécessaires au suivi des cohortes de porteurs comme de futurs cédants, et de la mise en œuvre effective de l'observatoire national.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Les conseils régionaux seront étroitement associés à la nouvelle gouvernance, dont le caractère partenarial sera consacré, sans que cela n'impose de modification de leur organisation interne ni de la répartition des compétences entre Etat et Régions, notamment concernant les aides à l'installation de la politique agricole commune.

⁶³ Rapport de la Cour des comptes d'avril 2023 intitulé « La politique d'installation des nouveaux agriculteurs et de transmission des exploitations agricoles ».

⁶⁴ Infostat, caisse centrale de mutualité sociale agricole, 13 décembre 2022.

⁶⁵ INSEE Première, n°1852, avril 2021.

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

La réforme conduira à revoir en profondeur l'organisation et les missions de chaque entité dans le dispositif actuel d'accompagnement à l'installation et à la transmission en agriculture.

Pour autant, elle reposera sur des dispositifs en grande majorité déjà existants, mais qui ne trouvaient pas leur pleine efficacité en raison d'une articulation perfectible de la gouvernance et du pilotage tant au niveau national que local, d'une définition améliorable des missions dévolues à chacun des acteurs et d'un recours insuffisant aux potentialités offertes par les rapprochements d'information automatisés.

Comme indiqué *supra*, la mesure proposée renforce le rôle de cadrage national de l'Etat et de suivi et de contrôle de la politique d'installation-transmission, en fixant un schéma de fonctionnement clair à l'échelon départemental, lisible tant par les acteurs du réseau « France services Agriculture » que par les usagers. Elle conforte le rôle préexistant des chambres d'agriculture qui se voient investies d'une mission de service public renouvelée, elle renouvelle et a vocation à rendre plus efficient le recours à des prestataires extérieurs à l'administration (structures agréées)⁶⁶ pour l'accompagnement et le conseil à l'installation transmission, et elle donne un nouveau rôle d'ingénierie de formation aux établissements publics locaux d'enseignement et de formation professionnelle agricoles.

Elle structure par ailleurs une base de données unique départementale garante du bon suivi des porteurs de projets et d'une évaluation renforcée du dispositif.

4.5. IMPACTS SOCIAUX

4.5.1. Impacts sur la société

Indirectement, cette réforme aura un impact bénéfique sur tous les citoyens compte tenu de ses objectifs tendant à renforcer la résilience alimentaire de la France.

4.5.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Les personnes en situation de handicap font partie du public qui bénéficiera du dispositif d'accompagnement à l'installation et à la transmission en agriculture. Elles feront l'objet d'une attention particulière et adaptée pour tenir compte de leur profil.

⁶⁶ Pourront être candidates à l'agrément des structures telles que les Chambres d'agriculture, ADDEAR ou ARDEAR, les AFOCG, Terres de liens, des structures du réseau CIVAM, ...

4.5.3. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

La volonté d'accompagner un public plus large et en particulier les porteurs de projets de plus de 40 ans permettra de favoriser davantage les projets portés par des femmes qui, en moyenne, s'installent plus tardivement que les hommes. La part des hommes qui s'installent après 40 ans est de 21% alors qu'elle est de 36% chez les femmes⁶⁷.

4.5.4. Impacts sur la jeunesse

Le réseau « France services Agriculture » permettra de mieux informer, accompagner et former l'ensemble des personnes intéressées, de près ou de loin, par l'entrée en agriculture et de contribuer à créer des vocations, en particulier en étant le support d'actions orientées vers la jeunesse à travers l'information et la mise en relation avec les actifs en agriculture. Ces actions s'appuieront dans certains de leurs volets sur le réseau des établissements d'enseignement agricoles.

4.5.5. Impacts sur les professions réglementées

Pas d'impact.

4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Les particuliers porteurs de projets dans le secteur agricole devront s'adresser au réseau « France services agriculture ». Cette obligation permettra de s'adresser à un public plus large, dans le cadre d'un service de proximité départemental, et présentera un impact positif sur les personnes concernées.

4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

L'accompagnement à la mise en œuvre d'un projet d'installation ou de transmission devra notamment prendre en compte l'impact du changement climatique à court, moyen et long terme sur les exploitations agricoles créées, reprises ou cédées et leurs impacts sur l'environnement.

Il devra assurer le développement durable des exploitations agricoles, leur adaptation au changement climatique, leur résilience, tout en répondant aux enjeux de diversité de production dans les territoires.

L'article 9 du présent projet de loi prévoit un diagnostic modulaire qui sera mis en œuvre progressivement et au plus tard en 2026. Ce diagnostic permettra d'évaluer les exploitations en amont de leur transmission mais aussi à l'installation puis tout au long de leur cycle de vie, au regard notamment de leur adaptation aux conséquences du changement climatique et de leur

⁶⁷ Source : données MSA.

degré d'avancement dans les transitions agro-écologique et climatique, et des investissements à réaliser pour les anticiper ou les accélérer. Il comprendra un module d'évaluation de la qualité et de la santé des sols agricoles de l'exploitation et, dès 2025, en lien avec le déploiement de « France services agriculture », sera déployé un module spécifique d'évaluation rapide de l'adaptation et la viabilité des projets d'installation face aux conséquences induites par le changement climatique, dit « stress test » climatique, avec l'objectif à terme que tout projet d'installation ait pu bénéficier d'une telle évaluation de la résistance aux effets attendus du changement climatique.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

Une concertation a été menée entre le 7 décembre 2022 et le 14 juin 2023 sur les propositions et attentes des parties prenantes intéressées par l'avenir de l'agriculture. Cette concertation a mobilisé sur tout le territoire national, à travers plus de 100 réunions publiques, le monde agricole, les collectivités territoriales, les parlementaires, les acteurs de la formation, de la recherche ou encore de l'investissement. Les jeunes de l'enseignement agricole et le grand public ont également été consultés dans ce cadre.

Elle a fait l'objet, dans ce cadre, d'échanges avec les Régions, le réseau des Chambres d'agriculture et l'ensemble des structures concernées par l'accompagnement à l'installation et la transmission.

Le Conseil supérieur de l'éducation (CSE) a été consulté à titre obligatoire en application de l'article L. 231- 1 du code de l'éducation et a rendu un avis défavorable le 8 janvier 2024.

Le Conseil national de l'enseignement agricole (CNEA) a été consulté à titre obligatoire en application de l'article L. 814-2 du CRPM, et a rendu un avis défavorable, le 13 décembre 2023.

Le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a été consulté à titre obligatoire le 21 décembre 2023 en application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales et a rendu un avis favorable le 21 décembre 2023.

Le conseil territorial de Saint-Barthélemy a été consulté à titre facultatif en application de l'article L0. 6213-3 du code général des collectivités territoriales. En l'absence d'avis exprès, son avis a été réputé acquis le 4 janvier 2024.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Pour tenir compte de la modification du délai qui s'applique à l'obligation, pour les exploitants, de faire connaître leur intention de cesser leur activité (qui passe de trois à cinq ans au moins avant le départ en retraite), le projet prévoit des dispositions transitoires qui permettent de traiter les différentes situations qui se présentent.

Ainsi, la situation des exploitants qui, au 1er janvier 2025, se trouvent à trois ans au plus de l'âge requis pour bénéficier des droits à la retraite, demeurera régie par les dispositions de l'article L. 330-5 du code rural et de la pêche maritime dans sa rédaction antérieure à l'entrée en vigueur de la loi.

Et les exploitants qui, au 1er janvier 2025, se trouvent à plus de trois ans et moins de six ans de l'âge requis pour bénéficier des droits à la retraite, devront déposer la déclaration d'intention de cessation d'activité prévue à l'article L. 330-5 du code rural et de la pêche maritime avant le 1er janvier 2026.

Le projet prévoit également que le bénéfice du service de conseil et d'accompagnement est ouvert à toute personne qui en fait la demande à compter du 1^{er} janvier 2025.

Il dispose enfin que l'obligation de présenter, au moment de l'installation ou de la transmission de l'exploitation, la justification d'avoir bénéficié du dispositif, s'applique à compter d'une date fixée par décret, et au plus tard le 31 décembre 2025.

5.2.2. Application dans l'espace

La mesure s'applique en France métropolitaine.

Elle s'applique de plein droit dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et à Mayotte), sans adaptation particulière.

Elle s'applique également à Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, collectivités régies par l'article 74 de la Constitution, qui relèvent du principe d'identité législative, sans adaptation particulière, sans adaptation particulière.

Elle ne s'applique pas à Saint-Barthélemy, en application de l'article L. 372-3 du code rural et de la pêche maritime.

Elle ne s'applique pas à Wallis-et-Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie, qui relèvent du principe de spécialité législative.

5.2.3. Textes d'application

Un décret simple sera pris pour définir les règles nationales et les règles propres à chaque région du cahier des charges à respecter par les structures mentionnées au deuxième alinéa de l'article L. 330-6. Ce cahier des charges devra tenir compte de la diversité des projets qui seront à accompagner par le réseau et comportera notamment les qualifications exigées des intervenants. Les structures chargées du conseil et de l'accompagnement seront retenues et agréées par les services de l'Etat sur la base de ce cahier des charges national, après avis du CNIT. Ce décret précisera également les modalités de préservation du secret des affaires et les modalités de fonctionnement du réseau de structures de conseil et d'accompagnement au niveau régional.

Un décret simple précisera les modalités d'application du deuxième alinéa de l'article L. 330-5 du CRPM créé par l'article 10 du projet de loi. Il fixera les conditions dans lesquelles les informations relatives, d'une part, à l'ensemble des porteurs de projet qui souhaiteront s'engager dans une activité agricole en tant que chef d'exploitation et, d'autre part, à l'ensemble des actifs agricoles qui projeteront de cesser leur activité et de transmettre leur exploitation, seront enregistrées dans un répertoire départemental unique destiné à faciliter les mises en relation entre cédants et repreneurs, ainsi que le pilotage et le suivi des installations et des transmissions. Ce répertoire unique sera tenu à jour par le point d'accueil départemental unique notamment sur la base des remontées d'information des différentes structures constituant le réseau « France services Agriculture ». Afin de disposer de statistiques sur l'ensemble de la politique d'installation-transmission, ce répertoire départemental unique alimentera également ONIT dont la gestion par Chambres d'agriculture France sera confirmée.

Un décret en Conseil d'Etat précisera les conditions d'octroi et de retrait de l'agrément des structures de conseil et d'accompagnement.

Les décrets régissant les aides publiques pourront prévoir les conditions dans lesquelles ces aides sont conditionnées au fait d'avoir eu recours au service « France services agriculture » dans les conditions fixées par l'article L. 330-6 du même code créé par l'article 10 du projet de loi.

Article 11 – Sécurisation des groupements d’employeurs

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

Institués par la loi du 25 juillet 1985, sur la base d’un modèle d’origine agricole, les groupements d’employeurs (GE) sont régis par les articles L. 1253-1 et suivants du code du travail. Ils sont créés par des entreprises qui s’associent pour être l’employeur unique d’une main d’œuvre salariée mise à disposition des entreprises membres et placée sous leur responsabilité. Ils appartiennent à la catégorie des tiers employeurs. Leur statut peut être associatif ou coopératif, mais leur but est toujours non lucratif. La quasi-totalité des GE agricoles est sous statut d’association loi 1901. Il existe environ 4 700 groupements d’employeurs, dont 3 750 pour la seule production agricole⁶⁸.

Au regard des tensions croissantes sur l’emploi salarié agricole et des enjeux de fidélisation de la main d’œuvre, les GE ont été identifiés par le Conseil général de l’alimentation, de l’agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) dans son rapport sur les « Nouvelles formes de travail en agriculture » (juillet 2021) comme un modèle d’organisation souple quant à l’affectation de la force de travail aux entreprises, capable de répondre à une diversité de problématiques et susceptible de permettre, outre la mise à disposition de salariés auprès des exploitants adhérents et la coordination de l’emploi entre ces derniers, la sécurisation des recrutements et la gestion des ressources humaines (RH).

Les GE agricoles constituent d’ailleurs une part significative du développement de l’emploi salarié agricole. En 2021, la Mutualité sociale agricole (MSA) et la direction de l’animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) dénombraient **3 750 GE agricoles**, soit plus de 80 % du total des GE recensés. Ils employaient 30 219 équivalents temps plein (ETP) salariés, soit 11 % des ETP salariés de la production agricole (+ 7 % par rapport à 2010), ce qui représente 117 000 contrats de travail et 776 millions d’euros de masse salariale.

En volume d’heures de travail, 20 % des heures de travail sont réalisées par les salariés des GE agricoles de moins de 11 salariés et ces groupements de petite taille sont parfois économiquement fragiles.

Parmi ces groupements, on compte 350 services de remplacement représentant environ 3 000 ETP⁶⁹.

⁶⁸ Rapport CGAAER – juillet 2021 - n°20090 « Nouvelles formes de travail en agriculture ».

⁶⁹ Rapport CGAAER – juin 2020 - n°19068 « Les services de remplacement en agriculture ».

Comme souligné par le CGAAER dans son rapport sur les « Nouvelles formes de travail en agriculture » précité⁷⁰, les groupements d'employeurs agricoles sont très présents dans les cultures spécialisées⁷¹ (50 % des ETP) parmi lesquelles on trouve les cultures légumières et maraîchères, les cultures et élevages non spécialisés⁷² (32 % des ETP) et la viticulture (14 % des ETP). Ils sont présents sur l'ensemble du territoire.

Dans ce même rapport, le CGAAER souligne (p. 20) que cette forme de travail est soutenue unanimement par la profession et les syndicats de salariés.

Dans un contexte de pénurie de main d'œuvre agricole croissante du fait d'un déficit d'attractivité et de nécessité de renouvellement des générations d'actifs agricoles, le Gouvernement encourage la création des GE agricoles, en complément de l'emploi direct, à plusieurs titres :

- sécurisation des exploitants (le groupement assurant le support en matière de ressources humaines) et des salariés (embauche en contrat à durée indéterminée, possibilité de formation et parcours de carrière...);
- insertion de nouveaux entrants dans les métiers agricoles à la fois pour des salariés faisant le choix du salariat mais aussi des salariés ayant des perspectives d'installation en qualité d'exploitant ;
- couverture des pointes saisonnières et alternative à un recours abusif au travail détaché ;
- coût pour l'employeur moindre que l'intérim.

Or, les adhérents des GE agricoles sont très majoritairement en situation de fragilité humaine, économique et financière pour les raisons suivantes : il s'agit essentiellement d'exploitants agricoles n'ayant pas de salarié employé directement sur l'exploitation (exploitants seuls, dans un cadre familial ou associés) qui, au demeurant, sont confrontés à des aléas de plus en plus fréquents (climatiques, énergétiques, sanitaires) pouvant mettre à mal la situation économique et financière de l'entreprise. Cette situation de fragilité a une incidence en chaîne sur les GE confrontés à des situations de non-paiement.

La mesure doit permettre de sécuriser à la fois financièrement et opérationnellement les GE qui, par la mise à disposition de salariés, notamment dans des situations d'urgence (animaux sur l'exploitation nécessitant un soin quotidien, récolte annuelle à maturité), assurent la continuité des exploitations. Elle concerne en premier lieu les GE à vocation de remplacement, qui historiquement interviennent essentiellement auprès des éleveurs, mais aussi les groupements

⁷⁰ Rapport CGAAER – juillet 2021 - n°20090 « Nouvelles formes de travail en agriculture » (p. 18).

⁷¹<https://gironde.msa.fr/lfp/documents/98760/1853153/D%c3%a9claration+des+Culture+Sp%c3%a9cialis%c3%a9es.pdf>.

⁷² On entend par culture et élevage non spécialisés un système de production combinant une ou plusieurs cultures et au moins une activité d'élevage.

d'employeurs intervenant sur des exploitations pour procéder à des récoltes annuelles conditionnant la situation économique de l'exploitation.

Il est à noter que selon les chiffres de l'étude du cabinet Altares sur les défaillances et sauvegardes d'entreprises en France⁷³, 994 exploitations agricoles des secteurs de l'élevage et des cultures ont engagé une procédure collective auprès du tribunal judiciaire en 2022, soit 10,6 % de plus qu'en 2021.

Le taux annuel d'entreprises agricoles en défaillance est estimé entre 0,25 % et 0,30 %. Sur une période de 12 mois, la Banque de France⁷⁴ recense 1219 entreprises défaillantes dans les secteurs agricoles (sur 389 000 entreprises au total), sylvicoles et pêche (8 500 entreprises à eux deux).

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Aux termes de l'article 34 de la Constitution : « La loi détermine les principes fondamentaux : (...) des obligations civiles et commerciales ».

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Sans objet.

1.4. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

Les groupements d'employeurs constituent largement une spécificité française.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

L'objet de la mesure est de permettre que les groupements d'employeurs bénéficient pour leurs prestations facturées des mêmes privilèges que ceux qui s'attachent aux créances des salariés et des organismes de sécurité sociale en cas de défaillance du membre du groupement exerçant une activité agricole qui a bénéficié de ces prestations.

Comme l'a jugé la Cour de cassation dans une décision de la Chambre sociale du 9 mars 2004, le régime de garantie des salaires garantit le paiement des créances salariales⁷⁵ résultant du

⁷³ <https://www.altares.com/whitepapers/etude-defaillances-entreprises-en-france-t4-bilan-2022/>.

⁷⁴ <https://www.banque-france.fr/fr/statistiques/defaillances-dentreprises-aou-2023-aou-2023>.

⁷⁵ <https://www.legifrance.gouv.fr/juri/id/JURITEXT000007047272>.

contrat de travail en cas de redressement ou de liquidation judiciaire du groupement d'employeurs. Elle intervient sous forme d'avances aux salariés, celles-ci étant remboursées par récupération sur le patrimoine du groupement d'employeurs.

Mais le groupement d'employeurs ne peut pas bénéficier de ce dispositif lorsque l'un de ses adhérents fait l'objet d'une procédure collective. En effet, au regard de la législation en vigueur, le GE est considéré comme prestataire de service et placé au rang de créancier chirographaire (dernier rang des créanciers), les salariés mis à disposition des entreprises adhérentes au groupement étant salariés du groupement et non de l'entreprise utilisatrice.

Au surplus, lorsque les interventions des GE ne sont pas payées par les exploitations défaillantes, le GE s'en trouve financièrement fragilisé, tout comme d'ailleurs les autres adhérents, qui sont solidaires entre eux financièrement en cas de défaillance de paiement de l'un des membres.

Il est dès lors nécessaire qu'une disposition législative soit adoptée pour prévoir une protection à destination des groupements d'employeurs et des exploitants adhérents au groupement.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Dans un contexte agricole souvent tendu, les GE agricoles, notamment à vocation de remplacement, sont amenés à intervenir afin d'assurer la continuité de l'exploitation. Une défaillance de l'exploitation expose fortement le GE qui doit assumer le paiement des salaires.

La mesure vise à sécuriser les GE agricoles, dont ceux à vocation de remplacement, qui peuvent être amenés à intervenir dans des cas d'urgence (décès, maladie, etc.) ou d'aléas afin d'assurer la continuité opérationnelle (dans le cas des exploitations d'élevage requérant une présence quotidienne pour le soin des animaux notamment) et financière de l'exploitation.

Les groupements d'employeurs ont besoin d'un outil juridique pour faciliter le recouvrement de leurs factures et pour ne pas fragiliser l'ensemble des exploitations adhérentes qui contribuent déjà à la solidarité financière par la mise en place d'un fonds de roulement permettant l'avance d'environ deux mois de salaires pour l'ensemble de la masse salariale du groupement.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

Les créances des groupements d'employeurs sont des créances chirographaires, et elles ne bénéficient donc d'aucun privilège en cas de défaillance d'une entreprise membre du groupement. Par ailleurs, ces groupements d'employeurs sont des structures à but non lucratif. La meilleure solution identifiée pour sécuriser leur fonctionnement paraît être l'institution d'un

mécanisme qui permette une protection particulière de ces créances dans le cadre de procédure d'une sauvegarde, de redressement ou de liquidation judiciaire. Aucune autre option n'a été envisagée.

3.2. DISPOSITIF RETENU

Le dispositif retenu consiste à créer un article L. 351-8-1 du code rural et de la pêche maritime pour permettre aux groupements d'employeurs de bénéficier, pour leurs prestations facturées, des mêmes privilèges que ceux qui s'attachent aux créances des salariés dans les conditions prévues au 3° de l'article 2331 du code civil, au 2° de l'article 2377 du même code et aux articles L. 3253-2 et L. 3253-4 du code du travail et des organismes de sécurité sociale dans les conditions prévues à l'article L. 243-4 du code de la sécurité sociale, en cas de défaillance du membre du groupement qui en a bénéficié.

Cette disposition est issue des concertations nationales et des concertations régionales conduites dans le cadre de la préparation du pacte et du projet de loi menées au 1^{er} semestre 2023⁷⁶.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

Il est créé un article L. 351-8-1 au sein du code rural et de la pêche maritime.

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

Sans objet.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Les groupements d'employeurs agricoles constituent un levier majeur de structuration collective de l'emploi et de professionnalisation des ressources humaines en agriculture. En permettant de sécuriser financièrement ces derniers, et donc les emplois qu'ils portent, cette mesure est bénéfique à l'emploi agricole dans son ensemble.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

⁷⁶ <https://agriculture.gouv.fr/pacte-et-loi-dorientation-et-davenir-agricoles-les-syntheses-des-propositions>.

Cette mesure permet de sécuriser les exploitations adhérentes, principalement celles de la filière fruits et légumes et en polyculture-élevage, qui emploient respectivement 50 % et 32 % des ETP des GE, et d'assurer la continuité de leur activité dans des situations d'urgence (défaillance humaine de l'exploitant, notamment) par la mise à disposition de salariés apportant les soins quotidiens aux animaux ou procédant aux récoltes annuelles à maturité conditionnant la survie économique et financière de l'exploitation.

A ce titre, la présente disposition concerne en premier lieu les GE à vocation de remplacement (services de remplacement), qui historiquement interviennent auprès des éleveurs (nécessité d'une présence humaine quotidienne sur l'exploitation), mais aussi les groupements d'employeurs intervenant sur des exploitations en maraîchage-arboriculture ou viticulture.

D'une manière générale, pour l'ensemble des filières, la mesure permet de sécuriser financièrement le groupement, mais aussi les emplois qu'il porte (mesure au bénéfice de l'emploi agricole), et *in fine* d'assurer la pérennité des GE du secteur agricole.

Ce faisant, cette disposition renforce la structuration collective de l'emploi et la professionnalisation des ressources humaines en agriculture et contribue à répondre à la pénurie de main d'œuvre.

4.2.3. Impacts budgétaires

Sans objet.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Sans objet.

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Sans objet.

4.5. IMPACTS SOCIAUX

4.5.1. Impacts sur la société

Sans objet.

4.5.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.5.3. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.5.4. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.5.5. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

En renforçant la solvabilité des groupements d'employeurs, la mesure contribue au maintien de structures favorables à l'emploi en agriculture et au remplacement et donc à une meilleure qualité de vie au travail pour les agriculteurs.

4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Sans objet.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

Le Comité consultatif de la législation et de la réglementation financière a été consulté à titre facultatif en application de l'article L. 614-2 du code monétaire et financier, et a rendu un avis favorable le 15 décembre 2023.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

La présente disposition entrera en vigueur le lendemain de sa publication au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

La disposition est applicable en métropole et dans tous les territoires régis par le principe d'identité législative.

En effet, la disposition s'applique de plein droit dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et à Mayotte), sans adaptation particulière.

Elle s'applique également à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, collectivités régies par l'article 74 de la Constitution, qui relèvent du principe d'identité législative, sans adaptation particulière.

Elle ne s'applique pas, en revanche, à Wallis-et-Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie, qui relèvent du principe de spécialité législative.

5.2.3. Textes d'application

La présente disposition n'appelle pas de mesure d'application.

Article 12 – Création des groupements fonciers agricoles d’investissements (GFAI)

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

La difficulté d’accès au foncier, pour les futurs exploitants, en particulier ceux non issus du milieu agricole, a été considérée comme l’un des freins à l’installation, lors des réunions du groupe de travail dans le cadre de la concertation préalable aux projets de pacte et de loi réalisée au premier semestre 2023, rassemblant plus de 80 parties prenantes sur les thématiques de l’installation et de la transmission. Pour l’année 2022, la Fédération nationale des sociétés d’aménagement foncier et d’établissement rural (FN SAFER) a établi que, sur 14 700 projets de rétrocessions, les sociétés d’aménagement foncier et d’établissement rural (SAFER) avaient reçu 37 400 candidatures. Cet écart témoigne de la difficulté d’accès au foncier.

Dans ce cadre, le développement du portage, temporaire ou pérenne, du foncier doit être encouragé.

Instauré par la loi n° 70-1299 du 31 décembre 1970 relative aux groupements fonciers agricoles, le groupement foncier agricole (GFA) est une société de portage dédiée à l’agriculture. Il associe des personnes physiques et, par exception, certaines personnes morales listées aux articles L. 322-2⁷⁷ et L. 322-3⁷⁸ du code rural et de la pêche maritime (CRPM). Le groupement foncier agricole (GFA) permet de dissocier la détention du foncier de la gestion de l’exploitation et pourrait améliorer les conditions d’accès des agriculteurs au foncier.

Les groupements fonciers agricoles (GFA) peuvent drainer des capitaux vers l’agriculture afin de décharger les exploitants du poids de l’investissement foncier. Ils se substituent alors aux agriculteurs pour acquérir et regrouper des terres et ils les mettent ensuite durablement à leur disposition dans le cadre du statut du fermage, défini aux articles L. 411-1 à L. 418-5 du code rural et de la pêche maritime. Conformément à ces dispositions, toute mise à disposition à titre onéreux d’un immeuble à usage agricole en vue de l’exploiter pour y exercer une activité agricole définie à l’article L. 311-1 est régie par les dispositions du statut du fermage, qui est d’ordre public. Ce statut prévoit notamment un encadrement du loyer et des modalités de sa révision, une durée minimale de neuf ans du bail et des règles précises de reconduction et de

⁷⁷ Les sociétés d’aménagement foncier et d’établissement rural.

⁷⁸ Les sociétés civiles autorisées à procéder à une offre au public de titres financiers, à l’exception des offres mentionnées au 1° ou au 2° de l’article [L. 411-2](#) du code monétaire et financier ou à l’article [L. 411-2-1](#) du même code, et agréées pour cet objet unique par arrêté conjoint du ministre de l’économie et des finances et du ministre de l’agriculture, les entreprises d’assurances et de capitalisation régies par le code des assurances ou leurs groupements constitués à cet effet, les coopératives agricoles et les sociétés d’intérêt collectif agricole.

transmission. Il consacre également la liberté d'exploitation du preneur et lui octroie un droit de préemption en cas d'aliénation du bien.

Cette formule, qui conduit à dissocier la propriété de l'exploitation et celle du sol, peut être utilisée dans plusieurs cas, tels que le maintien sur son exploitation d'un fermier dont la ferme est mise en vente et qui n'est pas en mesure de financer seul l'acquisition, ou l'installation d'un agriculteur sur une exploitation agricole.

Près de 30 000 groupements fonciers agricoles (GFA) sont recensés dans le répertoire Sirene (système national d'identification et du répertoire des entreprises et de leurs établissements) géré par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE).

Les groupements forestiers d'investissements (GFI), créés par la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, et mis en œuvre à partir de 2018, sont des groupements forestiers qui lèvent des capitaux auprès d'investisseurs en vue de les investir, dans l'intérêt de ces derniers et conformément à une politique d'investissement que ce groupement ou sa société de gestion définit (article L. 331-4-1 du code forestier).

A la fin de l'année 2022, la capitalisation totale des groupements forestiers ouverts à l'épargne représentait, selon les données transmises par les opérateurs de ce secteur, au moins 650 millions d'euros⁷⁹. En 2022, le montant de la collecte était estimé à environ 120 millions d'euros pour l'ensemble des groupements forestiers, dont plus de 90 % pour les groupements forestiers d'investissements (GFI)⁸⁰.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

La mesure a pour objet de créer un nouveau régime juridique attaché aux groupements fonciers agricoles d'investissement (GFAI). Le législateur est ainsi compétent au regard de l'article 34 de la Constitution, qui dispose que : « *La loi détermine les principes fondamentaux : (...) / -du régime de la propriété, des droits réels et de obligations civiles et commerciales* ».

Le Conseil constitutionnel juge ainsi que des dispositions instituant des dérogations importantes au droit commun des sociétés « touchent aux « principes fondamentaux des obligations commerciales » réservés par l'article 34 de la Constitution au domaine de la loi »⁸¹.

⁷⁹ Enquête annuelle de la plateforme de distribution de groupements forestier Meilleur-GF.com.

⁸⁰ Ibid.

⁸¹ Conseil constitutionnel, Nature juridique de l'article 1 (alinéas 2 et 3) de l'ordonnance n° 58-1137 du 28 novembre 1958 relative à la réalisation d'installations de production nucléaire d'électricité dans le cadre des programmes de la Communauté européenne de l'énergie atomique, 14 octobre 1960, n° 60- 9 L, cons 1.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

La mesure s'inscrit dans le cadre et dans le respect de la directive 2011/61/CE sur les gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs (Alternative Investment Fund Managers, AIFM) qui fixe un cadre européen harmonisé concernant l'agrément, les activités et la transparence des gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs (FIA) qui gèrent et/ou commercialisent des FIA dans l'Union européenne.

La mesure est également conforme au règlement délégué (UE) n°231/2013 de la Commission du 19 décembre 2012 complétant la directive 2011/61/UE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les dérogations, les conditions générales d'exercice, les dépositaires, l'effet de levier, la transparence et la surveillance. L'autorité des marchés financiers a publié en 2014 une instruction DOC-2014-03 qui détaille la procédure de commercialisation des FIA en France.

1.4. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

Sans objet.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Les groupements fonciers agricoles (GFA) ont des difficultés pour collecter des capitaux auprès de particuliers, notamment en raison de l'impossibilité pour ces groupements de solliciter les investisseurs en procédant à l'offre au public de leurs parts sociales.

Une disposition législative est donc nécessaire pour créer un nouveau type de groupements fonciers pouvant procéder à l'offre au public de leurs parts sociales.

Plusieurs difficultés freinent également l'utilisation des groupements fonciers agricoles (GFA), telles que la faible rentabilité générale de l'investissement dans le foncier agricole ; la responsabilité illimitée de l'investisseur en cas de pertes, proportionnelle au nombre de parts détenues ; le caractère peu liquide des parts sociales et l'absence de marché des parts de groupement foncier agricole (GFA) ; ou encore la négociation difficile des conditions de sortie des propriétaires de parts au regard des incidences sur les exploitants lorsque ces conditions n'ont pas été suffisamment précisées lors de la souscription.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

La présente mesure a pour objectifs, par la création des groupements fonciers agricoles d'investissements (GFAI), d'augmenter le nombre d'investisseurs dans le secteur du foncier agricole et d'apporter de nouveaux capitaux dans les exploitations agricoles.

Dans la mesure où le développement des groupements fonciers agricoles d'investissements (GFAI) devrait être comparable à celui des groupements forestiers d'investissements (GFI), l'objectif poursuivi par la présente mesure est d'atteindre une profondeur de marché de 100 millions d'euros par an pour les groupements fonciers agricoles d'investissements (GFAI).

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

D'autres types de sociétés ou organismes auraient pu être utilisés pour générer des investissements en faveur du foncier agricole comme les sociétés civiles immobilières (SCI), les organismes de placement collectif en immobilier (OPCI) ou les sociétés civiles en placement immobilier (SCPI).

Toutefois, ces structures ne bénéficient pas des avantages fiscaux propres aux groupements fonciers agricoles (GFA) (exonération partielle des droits de mutation à titre gratuit, exonération partielle de l'impôt sur la fortune immobilière, droit fixe pour les cessions à titre onéreux de parts de groupements, bénéfice du régime du micro-foncier) et, par conséquent, investissent peu dans le foncier agricole, en raison de la faible rentabilité de ces investissements. Ainsi, seules 132 sociétés civiles immobilières ont été recensées dans le domaine agricole⁸².

Il n'a pas été envisagé, dans le présent projet de loi, d'étendre à ces structures les avantages fiscaux des groupements fonciers agricoles (GFA), dans la mesure où, n'ayant pas un objet spécifiquement agricole, elles peuvent investir dans d'autres secteurs que le secteur agricole.

3.2. DISPOSITIF RETENU

L'option retenue est de créer une structure spécifique, le groupement foncier agricole d'investissements (GFAI), conçu sur le modèle des groupements forestiers d'investissements (GFI) prévus à l'article L. 331-4-1 du code forestier et auxquels seraient applicables certaines dispositions applicables aux groupements fonciers agricoles (GFA), afin de répondre à l'objectif d'augmenter le nombre d'investisseurs dans le secteur du foncier agricole et d'apporter de nouveaux capitaux dans les exploitations agricoles.

⁸² Recensement agricole 2020.

Cette option a été retenue car elle s'inspire des groupements forestiers d'investissements (GFI), qui ont montré leur efficacité dans la recherche de nouveaux investissements au cours des dernières années. Cette option permettrait également de lever les difficultés liées aux groupements fonciers agricoles (GFA) et de donner aux acteurs la possibilité de mobiliser un dispositif supplémentaire de portage. La présente mesure ne substitue pas les groupements fonciers agricoles d'investissements (GFAI) aux groupements fonciers agricoles (GFA).

La présente mesure prévoit que le capital des groupements fonciers agricoles d'investissements (GFAI) est ouvert aux personnes physiques ainsi qu'aux personnes morales mentionnées aux articles L. 322-2 et L. 322-3 du code rural et de la pêche maritime (CRPM), c'est-à-dire les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER), les entreprises d'assurances et de capitalisation régies par le code des assurances ou leurs groupements constitués à cet effet, les coopératives agricoles, les sociétés d'intérêt collectif agricole et les sociétés civiles autorisées à procéder à une offre au public de titres financiers et agréées pour cet objet unique par arrêté conjoint du ministre de l'économie et des finances et du ministre de l'agriculture.

Elle prévoit également explicitement que les groupements fonciers agricoles d'investissements (GFAI) sont soumis aux dispositions de l'article L. 214-24 du code monétaire et financier, afin de respecter la réglementation sur les fonds d'investissements alternatifs (FIA). Elle prévoit la possibilité pour le groupement de procéder à une offre au public de ses parts sociales sous conditions, à concurrence de 15 % au moins, afin de permettre des actions visant la promotion de ce type d'investissement auprès des investisseurs. Elle précise que l'ouverture du capital des groupements fonciers agricoles d'investissements (GFAI) se déroule dans le cadre du statut du fermage mentionné à l'article L. 411-1 et suivants du code rural et de la pêche maritime (CRPM), et plus particulièrement dans le cadre du bail à long terme prévu à l'article L. 416-1 du même code, et limite la responsabilité financière des investisseurs du groupement en cas de pertes aux apports. Un droit de préférence d'une durée d'un mois est accordé aux investisseurs pour l'acquisition des parts mises en vente, au profit des membres du groupement foncier agricole d'investissements (GFAI) personnes physiques. Les associés participant à l'exploitation bénéficient d'un droit de priorité d'une durée de trois mois en vertu d'un bail.

Ces délais s'inspirent de ceux prévus pour d'autres structures comparables et permettent de garantir un délai minimal de réflexion. A titre d'exemple, l'article L. 223-14 du code de commerce prévoit qu'une société à responsabilité limitée dispose d'un délai de trois mois pour s'opposer à un projet de cession de parts sociales à des tiers étrangers à la société.

Par ailleurs, le régime fiscal des associés d'un groupement foncier agricole d'investissements (GFAI) est similaire à celui des groupements fonciers agricoles (GFA) prévu aux articles L. 322-14 à L. 322-18 du code rural et de la pêche maritime, impliquant notamment :

- une exonération partielle des droits de mutation à titre gratuit en application des articles 793 et 793 *bis* du code général des impôts ;
- un droit fixe pour les cessions à titre onéreux de parts de groupements en application de l'article 730 *bis* du code général des impôts.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

Le texte prévoit diverses modifications du code rural et de la pêche maritime (CRPM) et du code monétaire et financier pour, d'une part, créer le statut des groupements fonciers agricoles d'investissements (GFAI) et, d'autre part, les soumettre à certaines des dispositions du régime des sociétés d'épargne financière en modifiant l'article L. 214-86 du code monétaire et financier.

Le régime des groupements fonciers agricoles d'investissements (GFAI) est défini dans les articles L. 322-24 à L. 322-27 nouveaux du code rural et de la pêche maritime (CRPM), qui précise les articles relatifs aux groupements fonciers agricoles (GFA) s'appliquant aux groupements fonciers agricoles d'investissements (GFAI), soit les articles L. 322-1, L. 322-2, L. 322-7 à L. 322-9, au premier alinéa de l'article L. 322-10, aux articles L. 322-13 à L. 322-18, à l'article L. 322-21.

Par ailleurs, l'article L. 141-1 du code rural et de la pêche maritime (CRPM) est modifié pour être mis en cohérence avec les nouvelles dispositions relatives aux groupements fonciers agricoles d'investissements (GFAI), afin de préciser que les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) peuvent acquérir des parts de ces groupements, de la même manière qu'elles peuvent acquérir des parts dans des groupements fonciers agricoles (GFA) ou des groupements fonciers ruraux.

Le titre du paragraphe quatre de la sous-section 2 de la section 2 du chapitre 4 du titre I^{er} du livre II, le premier et le quatrième alinéas de l'article L. 214-86 et les deuxième et troisième alinéas de l'article L. 214-89 du code monétaire et financier sont également modifiés pour être mis en cohérence avec les nouvelles dispositions relatives aux groupements fonciers agricoles d'investissements (GFAI).

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

En application de l'article L. 214-24 du code monétaire et financier, tout support d'investissement qui lève des capitaux auprès d'investisseurs, dans l'intérêt de ces derniers et dans le cadre d'une politique d'investissement définie, et qui n'est pas un organisme de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) est un fonds d'investissement alternatif (FIA) relevant de la directive 2011/61/UE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2011 sur les gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs et modifiant les directives 2003/41/CE et 2009/65/CE ainsi que les règlements (CE) n° 1060/2009 et (UE) n° 1095/2010. Cette directive fixe un cadre européen harmonisé concernant l'agrément, les activités et la transparence des gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs (FIA) qui gèrent et/ou

commercialisent des FIA dans l'Union européenne. Elle simplifie le cadre juridique de la gestion d'actifs tout en renforçant la protection des investisseurs et des épargnants.

Les groupements fonciers agricoles d'investissements (GFAI), qui répondent à cette définition, sont des fonds d'investissement alternatifs au sens de la directive 2011/61/UE et doivent, ainsi que leurs sociétés de gestion, satisfaire aux dispositions de l'article L. 214-24 du code monétaire et financier, issues de la transposition de cette directive.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Le fonctionnement des groupements fonciers agricoles d'investissements (GFAI) s'inspirant de celui des groupements forestiers d'investissements (GFI), l'objectif est d'atteindre, pour les groupements fonciers agricoles d'investissements (GFAI), une profondeur de marché comparable à celle observée pour les GFI, de l'ordre de 100 millions d'euros par an.

Les acquisitions foncières du groupement foncier agricole d'investissements (GFAI) donneraient lieu au versement d'un dividende aux porteurs de parts et seraient évaluées au moment de l'acquisition puis, chaque année, par un expert externe à la société de gestion gérant le groupement.

La présente mesure permettrait également de maintenir une certaine stabilité pour l'exploitation du foncier, dans la mesure où le groupement foncier agricole d'investissements (GFAI) n'exploiterait pas lui-même la terre mais la louerait à un exploitant avec lequel il conclurait un bail à long terme. Elle permettrait également de limiter le risque de déstabilisation de ces groupements par des sociétés, dès lors que le capital des groupements fonciers agricoles d'investissements (GFAI) ne serait pas ouvert aux personnes morales, à l'exception de celles mentionnées aux articles L. 322-2 et L. 322-3 du code rural et de la pêche maritime (CRPM) (sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER), entreprises d'assurances et de capitalisation régies par le code des assurances ou leurs groupements constitués à cet effet, coopératives agricoles, sociétés d'intérêt collectif agricole, sociétés civiles autorisées à procéder à une offre au public de titres financiers et agréées pour cet objet unique par arrêté conjoint du ministre de l'économie et des finances et du ministre de l'agriculture).

4.2.2. Impacts sur les entreprises

La création des groupements fonciers agricoles d'investissements (GFAI) permettra de générer des investissements supplémentaires pour le foncier des entreprises agricoles. Avec l'obligation de souscrire un bail à long terme, les groupements fonciers agricoles d'investissements (GFAI) donneront à l'exploitant agricole un cadre sécurisé pour son activité agricole et lui permettront de se concentrer sur d'autres investissements que le foncier, tels que les investissements nécessaires à son installation ou les investissements en faveur de la transition agroécologique, climatique ou énergétique.

Selon la fédération nationale des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (FNSAFER), les groupements fonciers agricoles ont acquis, en 2022, 30 000 hectares de terres et prés sur les 480 000 hectares échangés tous types d'acquéreurs confondus (soit une hausse de 6 % par rapport à 2021), pour un montant de 214 millions d'euros. Dans le domaine viticole, les sociétés de portage du foncier ont acquis 2 900 ha (pour un montant de 165 millions d'euros) sur les 18 400 ha échangés, tous types d'acquéreurs confondus, ce qui représente une hausse de 45 % par rapport à l'année précédente.

4.2.3. Impacts budgétaires

L'investissement dans un groupement foncier agricole d'investissements (GFAI) permettra aux investisseurs de bénéficier des avantages fiscaux spécifiques aux groupements fonciers agricoles :

- exonération partielle des droits de mutation à titre gratuit (article 793 bis et 793-1-4° du code général des impôts) ;

Le montant de la dépense fiscale n° 520109 – Exonération partielle de droits de mutation des bois et forêts, des sommes déposées sur un compte d'investissement forestier et d'assurance (CIFA), des parts d'intérêts détenues dans un groupement forestier, des biens ruraux loués par bail à long terme, des parts de groupements fonciers agricoles et de la fraction des parts de groupements forestiers ruraux représentative de biens de nature forestière et celle représentative de biens de nature agricole – est estimé, dans le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2024, à 50 millions d'euros.

Eu égard aux objectifs d'investissement de 100 millions d'euros mentionnés plus haut et du niveau des droits de mutation, qui est de 5 %, la dépense fiscale associée à la création des groupements fonciers agricoles d'investissements (GFAI) serait de 5 millions d'euros par an au maximum en cas d'exonération totale.

- exonération partielle de l'impôt sur la fortune immobilière (article 976 du code général des impôts) ;

Le montant de la dépense fiscale n° 440102 – Exonération partielle des bois et forêts, des parts de groupement forestier, des biens ruraux loués par bail à long terme et des parts de groupements fonciers agricoles – est estimé à 48 millions d'euros, dans le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2024.

Eu égard aux objectifs d'investissement de 100 millions d'euros par an mentionnés plus haut, la dépense fiscale associée à la création des groupements fonciers agricoles d'investissements (GFAI) représenterait une perte d'impôt sur la fortune immobilière, cumulée chaque année, de maximum 1,5 millions d'euros, en se fondant sur le taux d'impôt sur la fortune immobilière maximum de 1,5 % appliqué aux patrimoines supérieurs à 10 millions d'euros.

- taux fixe pour les cessions à titre onéreux de parts de groupements (article 730 *bis* du code général des impôts) :

En 2022, selon la fédération nationale des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (FNSAFER), 1 050 cessions de parts de groupements fonciers agricoles pour un total de 186 millions d'euros ont été enregistrées.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Aucun impact n'a été identifié.

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Les services centraux des ministères chargés de l'agriculture et chargé de l'économie et des finances seront impliqués dans le suivi du dispositif, notamment pour l'élaboration du décret en Conseil d'Etat fixant les conditions et limites de détention et de gestion de ces actifs.

L'autorité des marchés financiers devra en outre préciser dans son règlement annuel les conditions d'exercice de l'activité de gestion des groupements fonciers agricoles d'investissement, en application du VIII du nouvel article L. 322-24 du code rural et de la pêche maritime.

4.5. IMPACTS SOCIAUX

4.5.1. Impacts sur la société

L'installation de nouveaux agriculteurs et agricultrices en nombre suffisant est un défi majeur en termes de sécurité et de souveraineté alimentaires ainsi que de vie et d'activités dans les territoires ruraux.

Dans ce cadre, le groupement foncier agricole d'investissements (GFAI) est un outil de diversification et de transmission du patrimoine. Ce sera un placement responsable, contribuant à préserver l'environnement, les paysages et la ruralité.

4.5.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Néant.

4.5.3. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Néant.

4.5.4. Impacts sur la jeunesse

Avec l'obligation de souscrire un bail à long terme, la création des groupements fonciers agricoles d'investissements (GFAI) facilitera l'installation des agriculteurs sur les exploitations agricoles, notamment les jeunes agriculteurs et agricultrices, sachant que 20% des agriculteurs ont moins de 40 ans.

4.5.5. Impacts sur les professions réglementées

La profession de conseiller en investissements financiers, régie par l'article L. 541-1 du code monétaire et financier, ne sera pas impactée par la présente mesure, si ce n'est que les membres de cette profession pourront être amenés à conseiller des investisseurs sur ce nouveau placement financier, sans qu'un recours à leur expertise ne soit rendu obligatoire par la présente mesure.

4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Les investisseurs, souvent peu familiers des complexités de la gestion du foncier agricole et de son marché, recherchent des dispositifs de portage plus accessibles que l'acquisition directe de foncier agricole.

L'intérêt d'investisseurs pour le foncier agricole, considéré comme un actif tangible et un investissement vertueux, peut constituer une opportunité.

4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

L'investissement dans les groupements fonciers agricoles d'investissements (GFAI) contribuera à préserver l'environnement, les paysages, la ruralité et à lutter contre l'artificialisation des terres agricoles.

En effet, lors des successions, le risque de morcellement du foncier est élevé, notamment en raison de divergences entre les héritiers concernant l'avenir des terres. Les groupements fonciers agricoles d'investissements (GFAI), par leur fonctionnement, devraient favoriser la stabilité et la continuité de l'exploitation agricole et permettre ainsi de mieux lutter, dans la durée, contre le risque d'artificialisation des terres agricoles.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

Le Comité consultatif de la législation et de la réglementation financière a été saisi à titre obligatoire en application de l'article L. 614-2 du code monétaire et financier. Il a rendu un avis favorable le 5 décembre 2023.

Les conseils départementaux de Guadeloupe, de Mayotte et de La Réunion ont été consultés à titre obligatoire en application de l'article L. 3444-1 du code général des collectivités territoriales. En l'absence d'avis exprès, leurs avis ont été réputés acquis le 4 janvier 2024.

Les conseils régionaux de Guadeloupe et de La Réunion ont été consultés à titre obligatoire en application de l'article L. 4433-3-1 du code général des collectivités territoriales. En l'absence d'avis exprès, leurs avis ont été réputés acquis le 4 janvier 2024.

Les Assemblées de Guyane et de Martinique ont été consultées à titre obligatoire en application des articles L. 7152-1 et L. 7252-2 du code général des collectivités territoriales. En l'absence d'avis exprès, leurs avis ont été réputés acquis le 4 janvier 2024. Confirmé.

Les conseils territoriaux de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon ont été consultés à titre obligatoire en application des articles LO. 6313-3 et LO. 6413-3 du code général des collectivités territoriales. En l'absence d'avis exprès, leurs avis ont été réputés acquis le 4 janvier 2024.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article s'appliquera le lendemain de la publication de la loi au *Journal Officiel* de la République française. Aucune mesure transitoire n'est envisagée.

5.2.2. Application dans l'espace

La mesure s'applique en France métropolitaine.

Elle s'applique dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et à Mayotte), qui relèvent du principe d'identité législative, sous réserve de l'application des dispositions d'adaptation prévues par l'article L. 371-1 du code rural et de la pêche maritime, qui leur sont applicables.

Elle s'applique à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon, qui relèvent du principe d'identité législative, sous réserve des dispositions d'adaptation prévues respectivement par les articles L. 373-1 et suivants et L. 374-1 et suivants du code rural et de la pêche maritime, qui leur sont applicables.

Elle s'applique à Saint-Barthélemy sans adaptation particulière.

Elle ne s'applique pas à Wallis-et-Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie, qui relèvent du principe de spécialité législative.

5.2.3. Textes d'application

Un décret en Conseil d'Etat fixera les conditions et limites de détention et de gestion des actifs

du GFAI, en application du nouvel article L. 322-24 du code rural et de la pêche maritime (CRPM).

Conformément à l'article L. 322-7 du code rural et de la pêche maritime, un décret simple pourra fixer une limite à la superficie totale des exploitations appartenant à un même groupement foncier agricole d'investissement (GFAI).

TITRE IV – SÉCURISER, SIMPLIFIER ET LIBÉRER L’EXERCICE DES ACTIVITÉS AGRICOLES

Article 13 – Modification des régimes de répression des infractions prévus aux articles L. 173-1 et L. 415-3 du code de l’environnement

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

La directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992⁸³ concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (directive « Habitats ») et la directive 2009/147/CE du 30 novembre 2009⁸⁴ du Parlement européen et du Conseil concernant la conservation des oiseaux sauvages (directive « Oiseaux ») introduisent un cadre général de protection des espèces animales et végétales et de leurs habitats.

Ces dispositions sont transposées en droit interne aux articles L. 411-1 et suivants du code de l’environnement. Dans ce cadre, l’article L. 411 pose notamment, sous certaines conditions, une interdiction de destruction d’animaux ou de végétaux présentant un intérêt scientifique ou patrimonial particulier, correspondant à la catégorie des espèces protégées, ou de destruction, d’altération ou de dégradation de leurs habitats naturels, et de destruction, d’altération ou de dégradation des sites d’intérêt géologique. L’article L. 411-2 précise les cas et conditions dans lesquels il peut être dérogé à ces interdictions. L’article L. 415-3 du code de l’environnement définit comme des délits les infractions aux dispositions prévues par les articles L. 411-1 et L. 411-2.

Cet article punit de trois ans d'emprisonnement et de 150 000 € d'amende le fait, notamment, en violation des interdictions ou des prescriptions prévues par les dispositions de l'article [L. 411-1](#) et par les règlements ou les décisions individuelles pris en application de l'article [L. 411-2](#), de porter atteinte à la conservation d'espèces animales non domestiques, à l'exception des perturbations intentionnelles, de porter atteinte à la conservation d'espèces végétales non cultivées, de porter atteinte à la conservation d'habitats naturels ou de détruire, altérer ou dégrader des sites d'intérêt géologique.

La conciliation de la protection des espèces animales non domestiques, des espèces végétales non cultivées, des habitats naturels et des sites d’intérêt géologique avec les activités humaines est un enjeu majeur de la transition écologique.

⁸³ [Directive « Habitats »](#)

⁸⁴ [Directive « Oiseaux »](#)

Par exemple, les activités humaines, et notamment les activités agricoles et forestières peuvent participer au maintien et à l'entretien des milieux dans lesquels elles s'opèrent, préservant par là-même leurs services écosystémiques dès lors qu'elles répondent à deux impératifs : le respect de l'accomplissement des cycles biologiques et des écosystèmes dans lesquels elles s'insèrent et la prise en compte des exigences économiques, sociales et culturelles qui garantissent leur viabilité et leur pérennité.

Pour concilier le respect des impératifs de protection des espèces animales non domestiques, des espèces végétales non cultivées, des habitats naturels et des sites d'intérêt géologique avec les activités humaines, il importe que l'encadrement juridique afférent soit adapté à la gestion courante des espaces naturels, agricoles et forestiers pour les acteurs économiques, notamment agricoles et forestiers, et à la particularité des activités humaines qui sont exercées dans ces espaces.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

L'article 38 de la Constitution prévoit que : « *Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi* ».

Les dispositions du présent article ont pour objet d'adapter le régime de répression des atteintes à la conservation des espèces et des habitats. Conformément à l'article 34 de la Constitution, elles s'inscrivent dans le périmètre du domaine de la loi puisqu'elles concernent la détermination de délits ainsi que les peines qui leur sont applicables.

Ces dispositions ne contreviennent pas aux principes fondamentaux constitutionnels, notamment ceux inscrits dans la Charte de l'environnement⁸⁵ intégrée en 2005 dans le bloc de constitutionnalité, reconnaissant les droits et les devoirs fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement, dont les principes de prévention, de précaution, et le principe pollueur-payeur.

En clarifiant et en adaptant le cadre juridique au contexte dans lequel s'exercent les activités humaines, et notamment les activités agricoles et forestières, les dispositions proposées s'inscrivent dans l'objectif de promotion du développement durable tel que fixé à l'article 6 de la Charte de l'environnement, en conciliant la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social.

⁸⁵ [Charte de l'environnement](#)

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

En droit international, plusieurs conventions concernent les espèces protégées et leurs habitats, ainsi que les sites d'intérêt géologique :

- La Convention de Berne⁸⁶, entrée en vigueur en 1982, relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe. Elle vise la conservation de la flore et de la faune sauvages et de leurs habitats naturels, et la protection des espèces migratrices menacées d'extinction.

- La Convention sur la diversité biologique⁸⁷, relative à la conservation et à l'utilisation durable de la diversité biologique (articles 7 et 8 notamment) et la Convention des Nations Unies sur le changement climatique, entrées en vigueur en 1992.

- La *Convention pour la protection du patrimoine mondial culturel et naturel* de l'UNESCO⁸⁸, entrée en vigueur en 1972. Elle vise à concilier la protection de la nature et de la culture comme patrimoines indissociables de la diversité planétaire.

- La Convention de Ramsar⁸⁹, entrée en vigueur en 1971 pour la conservation et le développement des zones humides.

Par ailleurs, la directive 2008/99/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008⁹⁰, en cours de révision, impose aux États membres de l'Union européenne (UE) d'introduire des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives concernant les infractions graves à l'encontre de l'environnement lorsqu'elle sont délibérées ou relèvent d'une négligence grave.

1.4. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

D'autres états membres de l'Union européenne prévoient une adaptation des dispositions relatives à la protection des espèces et de leurs habitats au contexte dans lequel sont réalisées les activités humaines, assorties d'obligations de compensation le cas échéant.

A titre d'exemple, au Royaume-Uni, c'est le règlement sur la conservation des habitats naturels ([The Conservation \(Natural Habitats, &c.\) Regulations 1994](#)) qui encadre la protection des espèces et de leurs habitats. Il introduit à son article 44 des licences accordées par une autorité compétente pour déroger aux interdictions de l'article 39 du même règlement. Le droit espagnol prévoit des dérogations aux interdictions contenues dans la loi sur le patrimoine naturel et la biodiversité (article 61 de la loi espagnole 42/2007 du 13 décembre 2007 (BOE, 14/12/2007)),

⁸⁶ [Convention de Berne](#)

⁸⁷ [Convention sur la diversité biologique](#)

⁸⁸ [Convention pour la protection du patrimoine mondial culturel et naturel de l'UNESCO](#)

⁸⁹ [Convention de Ramsar](#)

⁹⁰ [Directive 2008/99/CE](#)

sur autorisation administrative préalable de la Communauté autonome ou de l'Administration générale de l'État. Dans les deux cas, les motifs des dérogations sont similaires à ceux visés à l'article L. 411-2 du code de l'environnement français.

En Allemagne, la [loi sur la protection de la nature et l'entretien des paysages](#) (article 39) introduit plusieurs interdictions similaires à l'article L. 411-1 du code de l'environnement français. Sans devoir passer par une demande de dérogation à ces interdictions au niveau fédéral, l'article 39 prévoit directement des situations où ces interdictions ne s'appliquent pas : entre autres, mesures ordonnées par les autorités ou mesures qui, dans l'intérêt public, ne peuvent être exécutées d'une autre manière ou à un autre moment (lorsqu'elles sont exécutées ou autorisées par les autorités ou servent à garantir la sécurité du trafic). Le cadre juridique apparaît alors plus sécurisant, notamment pour les activités exercées en réponse à des obligations légales ou réglementaires ou conformément à des documents de gestion ou d'urbanisme.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

2.1.1. Généralités

Le contrôle des interdictions mentionnées à l'article L. 411-1 du code de l'environnement est effectué par les agents habilités à rechercher et à constater les infractions aux dispositions de ce code⁹¹ ainsi que les agents de la police nationale ou de la gendarmerie nationale, dans le cadre de la police administrative (obligations réglementaires) ou judiciaire (constat d'une infraction, qui se traduit par un procès-verbal, un avertissement judiciaire ou un timbre amende).

Entre 2015 et 2019, les parquets ont traité 86 200 affaires relatives à des contentieux de l'environnement (protection de l'eau ou de l'air, protection d'espaces naturels, chasse, pêche, espèces protégées, ordures et déchets, risques technologiques, risques naturels)⁹². Parmi les 103 500 auteurs impliqués dans ces affaires, 28 % se sont avérés non poursuivables et 92 % des auteurs poursuivables ont reçu une réponse pénale. Cette dernière consiste le plus souvent en une procédure alternative (62 %) sous la forme d'un rappel à la loi ou d'une régularisation sur demande du parquet. Les orientations en poursuites représentent 24 % de la réponse pénale, ce qui distingue ce contentieux des autres contentieux. 52 % des poursuites passent devant le tribunal de police et 47 % devant le tribunal correctionnel. Dans le cadre de l'ensemble des contentieux, les poursuites représentent plus de la moitié de la réponse pénale. Les poursuites en matière d'atteintes à l'environnement ont cependant connu une hausse de 14 % sur la période quinquennale.

⁹¹ Notamment les agents habilités aux articles L172-1 et L415-1 du code de l'environnement

⁹² Note infostat Justice, n°182 Avril 2021

Sur la période quinquennale, les affaires relevant de la protection de la faune et de la flore représentent respectivement 41 % et 39 % des affaires traitées, contre 11 % pour celles relatives à la protection de l'eau et de l'air et 10 % pour celles relatives à la protection des espaces naturels. Parmi les affaires relatives à la protection de la faune et de la flore, celles relatives à la protection des espèces végétales ou animales sont 6 356 contre 12 414 et 14 732 respectivement pour la chasse et la pêche et constituent 6,8% du total ⁹³.

A titre d'exemple, en 2022, sur l'ensemble des enjeux « espèces protégées ou habitats d'espèces protégées » impliquant des acteurs agricoles, les agents assermentés de l'Office français de la biodiversité (OFB) ont engagé 136 procédures judiciaires pour destruction d'espèces protégées ou de leurs habitats, en complément des 360 contrôles administratifs effectués cette même année.

A date, comme il a été rappelé au point 1.1 de la présente étude d'impact, l'article L. 415-3 du code de l'environnement fixe les infractions aux dispositions prévues par les articles L. 411-1 et L. 411-2 et prévoit leur répression par des peines délictuelles allant jusqu'à 3 ans d'emprisonnement et 150 000 euros d'amende. La proportionnalité de telles sanctions pénales interroge pour des manquements commis par méconnaissance des règles en vigueur, notamment lorsqu'ils interviennent à l'occasion de l'exécution d'obligations légales ou réglementaires ou d'activités régulièrement déclarées, enregistrées ou autorisées et exercées conformément aux prescriptions de l'autorité administrative.

C'est le cas par exemple en matière de travaux effectués dans le cadre d'obligations légales de débroussailllements (OLD). Ces travaux concernent de nombreux particuliers, agriculteurs, propriétaires de bâtis à proximité de massifs à risque de feux de forêt et d'entrepreneurs de travaux. Les OLD sont reconnues par la loi n° 2023-580 du 10 juillet 2023 visant à renforcer la prévention et la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie comme des travaux d'intérêt général de prévention des risques d'incendie. Or, la réalisation des travaux dans le cadre de ces OLD peut amener à des sanctions en application de l'article L. 415-3, lorsque ces travaux conduisent à la destruction d'habitats d'espèces protégées.

Quand bien même les sanctions qu'elles prévoient ne seraient pas prononcées du fait même de leur caractère disproportionné, les dispositions précitées ouvrent aux officiers de police judiciaire, sous le contrôle de l'autorité judiciaire, des pouvoirs d'enquête tels que, conformément aux articles 62-2 et 77 du code de procédure pénale, la possibilité de placer les personnes en garde à vue. Dans ces conditions, la menace que font peser ces sanctions est de nature à générer un sentiment de mal-être, voire à dissuader des exploitants individuels de poursuivre leur activité, notamment agricole ou forestière, tandis que certaines des activités mises en œuvre peuvent être bénéfiques et nécessaire d'une part pour l'entretien des milieux et d'autre part à la préservation de la destination agricole ou sylvicole de certains espaces.

⁹³ Infostat Justice, n°182 avril 2021, SDSE - Service statistique ministériel de la justice, Le traitement du contentieux de l'environnement par la justice pénale entre 2015 et 2019.

https://www.justice.gouv.fr/sites/default/files/migrations/portail/art_pix/stat_Infostat_182.pdf

Réciproquement, il importe d'éviter que le caractère disproportionné des sanctions ne conduise à l'absence de prononcé des peines et donc d'effectivité de la répression. Pour garantir la protection des espèces et de leurs habitats, prévue par les articles L. 411-1 et L. 411-2 du code de l'environnement, il convient donc d'adapter les régimes de sanction associés en s'assurant de leur adéquation par rapport aux enjeux des activités humaines potentiellement affectées. Il importe aussi de conforter les obligations de restauration écologique à la charge des auteurs. Il y a lieu d'ajuster également, en cohérence avec une adaptation des sanctions pénales, le régime de sanction administrative réprimant l'exercice de certaines activités en l'absence des autorisations, enregistrements, agréments, homologations ou certifications prévus à l'article L. 173-1 du code de l'environnement.

A cet égard, il est intéressant de rappeler que la directive 2008/99/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 précitée⁹⁴ relative à la protection de l'environnement par le droit pénal, en cours de révision, n'impose d'ériger en infraction pénale que les actes d'une certaine gravité, illicites et commis intentionnellement ou par négligence grave et permet d'assurer le respect des objectifs de protection au travers de sanctions administratives adéquates.

2.1.2. Spécificités relatives aux activités forestières

Depuis bientôt 30 ans d'application des directives européennes « Habitats » et « Oiseaux », les travaux de gestion et d'exploitation courante des forêts, qui participent à la pérennité d'écosystèmes régulièrement exploités depuis des siècles, n'avaient pas posé de difficulté au regard de la législation sur les espèces protégées et leurs habitats.

Néanmoins, dans les années récentes, plusieurs affaires ont abouti à des condamnations relatives à la présence d'espèces d'oiseaux protégés. Peut être notamment citée une affaire impliquant une entreprise de gestion forestière ayant procédé à l'entretien de plantation en juin 2020 et qui a abouti en première instance à une condamnation le 23 mai 2022 à une amende de 10 000 € pour « *destruction non autorisée de l'habitat d'une espèce animale protégée non domestique* », en l'occurrence, des espèces d'oiseaux communs protégés mais non menacés⁹⁵.

Les organisations professionnelles forestières ont alerté les services des ministères en charge de l'environnement et de l'agriculture sur l'insécurité dans laquelle les plaçaient ces contentieux : le risque contentieux associé à la réglementation sur les espèces protégées peut en effet faire craindre aux opérateurs d'intervenir pour entretenir ces espaces, alors même que cet entretien est parfois imposé par la réglementation, par exemple au titre des obligations légales de défrichement par exemple, ce qui génère un risque majeur d'atteinte à l'image et de suspension des travaux, qui s'ajoute aux interdictions au regard des risques de départ de feux ou de détérioration des sols en période humide. Ainsi, en matière de forêt, une feuille de route commune MASA-MTECT « Travaux forestiers et protection des habitats d'espèces protégées »

⁹⁴ [Directive 2008/99/CE](#)

⁹⁵ Jugement Tribunal correctionnel de Chaumont, n° parquet 21351000036, 23 mai 2022

a été établie afin de travailler à l'adaptation du cadre juridique à certaines situations relevant de la gestion courante des espaces naturels ruraux, lorsque la finalité des travaux n'est pas leur destruction mais leur maintien en l'état, et à renforcer les bonnes pratiques en matière de gestion forestière.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Les cas visés par les dispositions proposées correspondent notamment aux situations dans lesquelles les moyens d'enquêtes et les poursuites pénales consécutives à l'exercice de pratiques humaines courantes, notamment agricoles et forestières, apparaissent disproportionnés au regard de l'absence d'intentionnalité et du caractère obligatoire ou autorisé de l'activité mise en place. A titre d'exemple, une enquête pénale peut être ouverte de la même façon dans le cas de l'entretien sur un faible linéaire d'une haie alors que des moineaux, des rouges-gorges ou des mésanges, espèces très communes, y nichent, et dans le cas d'un entretien qui dérange un nid d'aigle ou de cigogne, espèces plutôt rares. De même, à l'encontre d'un agriculteur qui agit dans le cadre d'une obligation, ou d'une autorisation délivrée au titre d'une autre réglementation, peut être conduit à porter atteinte à des espèces protégées sans intentionnalité.

L'objectif poursuivi par l'habilitation est de sécuriser la réalisation de certaines activités humaines, notamment les travaux forestiers et agricoles courants, tout en répondant aux enjeux de protection de l'environnement en particulier lorsque ces travaux sont exécutés conformément aux autorisations délivrées ou dans le cadre d'obligations légales (notamment en matière de lutte contre le risque d'incendie). Puisque ces activités peuvent contribuer à pérenniser les fonctionnalités environnementales, il apparaît inadapté de les réprimer pénalement alors même qu'elles auraient bénéficié de l'accord de l'administration ou qu'elles auraient été réalisées sous son contrôle.

Il appartient aux services de l'Etat de s'assurer que les interventions humaines, notamment agricoles ou forestières, sont compatibles avec les enjeux de protection qu'il a identifiés. Cette compatibilité peut être garantie par des procédures portant à leur connaissance les travaux envisagés (déclarations, enregistrements, autorisations) ou par un engagement à appliquer des bonnes pratiques définies par l'Etat dans le cadre d'un document de gestion approuvé par l'administration. En conséquence, il n'apparaît pas pertinent de menacer de sanctions pénales graves des acteurs qui auraient mis en œuvre les prescriptions définies par une autorité administrative.

Il peut paraître également pertinent, lorsque cela est justifié, de substituer au régime de répression pénale existant un régime de répression administrative proportionné à l'atteinte environnementale, tout en prévoyant des obligations de restauration écologique à la charge des auteurs des infractions ou des manquements.

Cette évolution s'inscrit dans un objectif de renforcement de l'appropriation par les intéressés de la réglementation relative aux espèces protégées et à leurs habitats. En effet, la police administrative peut conduire des actions de prévention, mais également mettre en œuvre des

mesures de retour à la conformité et de réparation sans répression pénale. Ce cadre d'action apparaît plus adapté pour assurer la viabilité des activités concernées tout en garantissant la protection des espèces et de leurs habitats, en renforçant la vertu pédagogique des contrôles effectués.

Cette évolution sera conforme au document d'orientation de la Commission européenne sur la protection stricte des espèces animales d'intérêt communautaire en vertu de la directive « Habitats », qui prévoit que pour les activités courantes, telles que l'agriculture, la sylviculture ou la pêche : *« Le recours à des outils tels que des instruments de planification, des codes de conduite et des informations et orientations pratiques peut potentiellement satisfaire les besoins en matière de conservation tout en tenant compte des exigences économiques, sociales et culturelles. Toutefois, ces outils doivent être accompagnés d'un cadre juridique garantissant une application adéquate en cas de non-respect. »*

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

A titre d'exemple, en matière de pratiques agricoles et forestières, des mesures qui ne relèvent pas du domaine de la loi sont d'ores et déjà prévues pour créer un climat favorable à un exercice à la fois attractif et limitant les risques pour l'environnement. Il s'agit, par exemple, des dispositifs d'aides financières pour le déploiement du conseil technique et de formations sur l'agroforesterie, l'accompagnement à la gestion durable des forêts et des haies ou encore le déploiement des programmes de l'enseignement agricole en matière de pratiques durables.

Si cette série de mesures répond à des besoins identifiés, elle n'est pas suffisante pour instaurer un cadre serein et juridiquement sécurisé et donc attractif pour les agriculteurs et les forestiers, notamment face au défi de renouvellement des générations et à l'objectif poursuivi dans plusieurs politiques publiques d'accroître le linéaire de haie de 50 000 km net d'ici 2030 (enjeux biodiversité, adaptation et atténuation du changement climatique, réduction des produits phytosanitaires...).

Leur maintien ou leur renforcement ne sera pas de nature à établir un climat favorable et apaisé pour l'exercice des pratiques agricoles et forestières, car elles ne lèvent pas le sentiment d'insécurité lié aux procédures pénales et les possibles conséquences psychologiques (convocations, énoncé de la peine maximale de prison encourue, garde à vue...) que peuvent engendrer chez les intéressés la menace de telles poursuites, ainsi que la mise en œuvre de mesures d'enquête telles que la garde à vue, même lorsque celle-ci aboutit à une absence de sanction ou à une sanction modérée. Aussi n'est-il pas envisagé de simplement diminuer les sanctions pénales.

Les présentes dispositions permettront donc de traiter notamment des situations d'inadéquation entre, d'une part, les atteintes effectives à l'environnement, qui sont souvent non intentionnelles notamment du fait d'injonctions contradictoires, et d'autre part, les peines encourues et la

possible charge psychologique significative inhérentes aux enquêtes et procédures pénales - ces dernières n'aboutissant par ailleurs que dans une minorité des cas à une condamnation.

Pour répondre tant à l'urgence de la situation, et particulièrement dans le domaine agricole comme l'ont rappelées les protestations de la profession début 2024, qu'à la nécessité, compte tenu de la technicité du sujet, de conduire des travaux juridiques approfondis permettant de viser les sanctions pénales à redéfinir, il a été retenu de prévoir une procédure par ordonnance.

3.2. DISPOSITIF RETENU

Le Gouvernement sollicite une habilitation à procéder par ordonnance pour adapter le régime de répression des atteintes à la conservation d'espèces animales non domestiques, d'espèces végétales non cultivées, d'habitats naturels et de sites d'intérêt géologique prévu à l'article L. 415-3 du code de l'environnement ainsi que le régime réprimant les infractions aux dispositions qui soumettent certaines activités à autorisation, enregistrement, agrément, homologation ou certification prévus à l'article L. 173-1 du même code. L'habilitation permettra d'adapter l'échelle des peines, notamment en réexaminant leur nécessité et en substituant à des sanctions pénales des sanctions administratives lorsque les activités en cause, qui peuvent être mises en œuvre tant par des professionnels que des particuliers et peuvent être de nature très diverses, agricoles, forestières ou industrielles notamment, sont autorisées ou font l'objet d'obligations légales. Cette adaptation de l'échelle des peines exige une expertise technique et juridique importante, afin d'identifier les sanctions pénales les plus inadéquates. De par la complexité des dispositions du code de l'environnement, cette expertise nécessite un certain temps d'étude, ce qui justifie la sollicitation de l'habilitation à procéder par ordonnance. L'habilitation permet également l'institution d'obligations de restauration écologique à la charge des personnes concernées.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

L'analyse précise des conséquences attendues de la mesure sera effectuée dans la fiche d'impact exposant les dispositions de l'ordonnance prise sur le fondement de la présente habilitation.

Néanmoins, il peut d'ores et déjà être fait état des impacts suivants :

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

L'habilitation autorisant le Gouvernement à légiférer pour adapter le régime de répression des atteintes à l'environnement est notamment susceptible d'engendrer une modification des dispositions suivantes :

- Le 1° du L. 415-3 du code de l'environnement relatif aux sanctions pénales en cas de violation des interdictions ou des prescriptions prévues par mesure de conservation des habitats et espèces protégées ;
- L'article L. 173-1 du code de l'environnement relatif aux sanctions pénales consécutives à la réalisation d'un acte en l'absence d'autorisation, d'enregistrement, d'agrément, d'homologation ou de certification relatifs à certaines procédures en matière d'environnement auxquels est légalement soumis cet acte.

Les dispositions qui seront adoptées dans le cadre de l'ordonnance seront adoptées en conformité avec la directive 2008/99/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 précitée, qui n'impose d'ériger en infraction pénale que les actes d'une certaine gravité, illicites et commis intentionnellement ou par négligence grave.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

L'adaptation du régime de sanctions est susceptible d'entraîner un allègement des charges financières induites par les procédures pénales, tant pour les personnes sanctionnées que pour la chancellerie et les services de l'Etat en lien avec ces procédures. Le montant des frais de procédures économisé par les personnes sanctionnées pourrait être mobilisé pour le financement des mesures de compensation environnementales et de remise en l'état le cas échéant.

4.3. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS ET LES TRIBUNAUX

Les dispositions qui seront prises dans le cadre de l'habilitation seront susceptibles d'entraîner un allègement de la charge de travail dans les tribunaux et pour les agents de police judiciaire. A titre d'exemple en 2022, sur l'ensemble des enjeux « espèces protégées ou habitats d'espèces protégées » impliquant des acteurs agricoles, les agents assermentés de l'OFB ont établi 136 procédures judiciaires pour destruction d'espèces protégées ou de leurs habitats.

En parallèle, cette charge sera reportée sur les services de police administrative.

4.4. IMPACTS SOCIAUX

Les mesures contribueront à sécuriser le cadre juridique des activités humaines en cause. En particulier, s'agissant des activités agricoles et forestières elles contribueront à créer un climat incitatif à l'installation agricole, dans le contexte du renouvellement des générations et au développement des entreprises de travaux forestiers dans un contexte de pénurie chronique de main d'œuvre sur ce secteur et participeront à apaiser le climat d'incompréhension de la profession agricole vis-à-vis des normes environnementales, afin de favoriser l'appropriation de bonnes pratiques.

Le dispositif visera ainsi à adapter le régime de sanction en considérant la viabilité économique et la possible charge psychologique supportée par l'acteur poursuivi pénalement. S'agissant du cas particulier des activités agricoles, il apportera un élément de réponse au mal-être de la profession agricole exprimé début 2024 et de la profession forestière depuis 2021, et s'inscrit en cela dans la feuille de route de prévention du mal-être et accompagnement des agriculteurs en difficulté présentée en novembre 2021 et dans la feuille de route sur les travaux forestiers signée par les deux ministères en juin 2023⁹⁶.

4.5. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Les impacts environnementaux devront être expertisés dans le cadre de l'élaboration des ordonnances, afin de garantir la préservation des espèces protégées et de leurs habitats dans la conduite des activités humaines.

Les obligations de restauration écologique auront pour objectif de limiter les atteintes aux espèces et habitats protégés (en introduisant une contrainte dans l'activité de l'acteur concerné) et de garantir leur protection.

Le dispositif sera conçu et appliqué de manière à limiter les récidives d'atteintes aux espèces protégées visées à l'article L. 411-1 du code de l'environnement.

Enfin, la mesure permettra de développer un climat plus serein dans la mise en place de pratiques agricoles et forestières bénéfiques à l'environnement telles que la mise en place de haies, les sanctions encourues étant plus conformes à la nature et à la gravité des atteintes à l'environnement.

5. JUSTIFICATION DU DÉLAI D'HABILITATION

Concernant l'habilitation donné au Gouvernement de prendre par ordonnance les mesures prévues au présent article, un délai de douze mois est nécessaire compte tenu de la technicité des dispositions à prendre.

Un projet de loi de ratification devra être déposé devant le Parlement dans un délai de quatre mois à compter de la publication de chaque ordonnance.

⁹⁶ Feuille de route Travaux forestiers et protection des habitats d'espèces protégées -Ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire et ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires – Mai 2023

Article 14 – Statut et régime juridique des haies

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

La haie est une unité linéaire de végétation ligneuse et d'origine humaine. Elle se distingue des bosquets et boisements (qui sont des unités ligneuses non linéaires), des unités linéaires non ligneuses (comme les bandes enherbées par exemple).

Au sens du présent article, une haie est une unité linéaire de végétation ligneuse d'origine humaine qui comporte en outre plusieurs essences, ce qui la distingue des haies mono-spécifiques telles que les haies de thuyas, de lauriers et d'autres espèces ornementales, et plus largement des alignements d'arbres constitués d'une seule espèce. Les haies ainsi définies peuvent donc être à la fois présentes aux abords des surfaces agricoles ou non agricoles.

Issues de l'activité humaine, les haies sont au carrefour des enjeux agricoles, environnementaux et paysagers. Elles assurent, par leur multifonctionnalité, les services écosystémiques suivants : habitat naturel d'espèces animales, végétales et de microorganismes, corridor écologique, stockage de carbone, auxiliaire de cultures, lutte contre l'érosion, affouragement, production de biomasse et élément paysager structurant des milieux ruraux, urbains ou péri-urbains. Elles ont également une valeur économique pour leurs propriétaires et gestionnaires. La plus-value économique des haies, si elle fait l'objet d'un consensus scientifique, reste toutefois difficile à évaluer car elle renvoie aux méthodologies complexes et biaisées d'évaluation monétaire des services écologiques (production de bois, régulation de l'eau, de l'air, des sols, services culturels et patrimoniaux, etc.)

Cette intrication des enjeux est tant une force qu'un défi majeur. La tendance actuelle est à la disparition progressive du linéaire de haies : d'après le rapport « [La haie, levier de la planification écologique](#) », publié par le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) de mars 2023, la France a perdu 11 500 kilomètres de haies de 2006 à 2014 et 23 500 de 2017 à 2022, pour un linéaire estimé aujourd'hui à 750 000 km.

L'arsenal législatif actuel, complexe, relevant des réglementations relatives à la politique agricole commune, à la protection des espèces protégées ou aux règles d'urbanisme, apparaît comme une des causes du désintérêt des propriétaires de terrains et de leurs gestionnaires pour les haies (cf. 2.1.1 *infra*). Le fait qu'un agriculteur souhaitant arracher une haie puisse être en règle vis-à-vis de la politique agricole commune mais se voir condamner, dans un second temps, au titre de la réglementation environnementale ou urbanistique est une illustration de la difficile lisibilité de la réglementation actuelle et de son application, source de désintérêt voire de défiance vis-à-vis de la préservation ou du développement du linéaire de haie (cf. 2.1.1 *infra*).

Dans le cadre de la planification écologique, le « Pacte en faveur de la haie » présenté par le ministre de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire se donne pour objectif de mettre un

coup d'arrêt à cette tendance afin d'atteindre un gain net de 50 000 km de haies d'ici à 2030. A la lumière des retours du terrain, il apparaît que les mesures de soutien économique, de formation, et d'accompagnement (dont les aides financières à la plantation et à la gestion durable des haies, à la production de graines et plants, à la structuration des filières de valorisation, à la formation des conseillers) prévues par ailleurs dans le Pacte ne suffiront pas seules à inverser la tendance à l'arrachage : une adaptation de la législation est nécessaire.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

L'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958 dispose que « *(l)a loi détermine les principes fondamentaux : / (...) – du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales* ».

A ce titre le dispositif envisagé relève du domaine de la loi.

Aucune disposition de la charte de l'environnement, et notamment pas son article 3, qui dispose que « *Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement (...)* », et son article 6 qui énonce que « *Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable (...)* », ne fait obstacle à ce que le législateur définisse le régime de la haie.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

En droit international, les haies et plus généralement les infrastructures agroécologiques sont concernées par les objectifs de la Convention sur la diversité biologique de 1992 relative à la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique (articles 7 et 8 notamment)⁹⁷, de la Convention des Nations-Unies sur le changement climatique de 1992⁹⁸ (engagements c et e), et, pour les haies de ripisylves, peuvent entrer dans le champ d'application de la Convention de Ramsar sur les zones humides de 1971.

Les interventions sur les haies sont encadrées par la réglementation relative aux espèces protégées, qui se décline en France de façon générique (toutes les haies sont concernées) et avec certaines spécificités pour les haies agricoles. Deux directives européennes sur les espèces protégées limitent les interventions sur les haies :

- la directive « Habitats »⁹⁹ : cette directive prévoit notamment l'interdiction de perturbation intentionnelle des espèces animales protégées notamment durant les

⁹⁷ [Convention sur la diversité biologique \(CDB\).](#)

⁹⁸ [Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.](#)

⁹⁹ [Directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.](#)

périodes de reproduction, dépendance, hibernation ou migration, ainsi que la détérioration des sites de reproduction ou des aires d'habitats.

- la directive « Oiseaux »¹⁰⁰ : cette directive prévoit notamment l'interdiction de détruire ou d'endommager les nids et les œufs, et de perturber intentionnellement les oiseaux pendant la période de reproduction ou de dépendance.

Ces dispositions sont transposées en droit interne par l'article L. 411-1 du code de l'environnement et par l'arrêté du 29 octobre 2009 fixant la liste des oiseaux protégés sur l'ensemble du territoire et les modalités de leur protection. Une intervention sur une haie de nature à détruire une espèce protégée est donc interdite.

En outre, les haies aux abords des surfaces agricoles, au sens de l'article D. 614-5 du code rural et de la pêche maritime, entrent dans le champ des dispositions relatives à la conditionnalité des aides prévue au titre de la politique agricole commune (PAC). La conditionnalité comporte des exigences relatives au respect de dispositions réglementaires (« ERMG ») dans le secteur de l'environnement, du sanitaire et du bien-être animal, et à de bonnes conditions agricoles et environnementales (« BCAE »), que l'agriculteur doit respecter sur les surfaces, animaux et éléments sur lesquels il a le contrôle. Ainsi, la préservation et le maintien des haies peuvent être imposés au titre de l'ERMG « Oiseaux » qui conditionne les soutiens de la PAC au respect de certaines dispositions de la directive « oiseaux ». Les destructions et déplacements de haies sont encadrés au titre de la BCAE 8. Certaines aides concernent plus spécifiquement les haies, comme l'éco-régime au titre des pratiques et des infrastructures écologiques ou du bonus « haies ». Egalement, des sanctions sont associées au non-respect des différentes dispositions de la conditionnalité et des aides spécifiques comme l'écorégime.

1.4. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

La plupart des pays européens ne disposent pas, dans leur législation, de statut juridique spécifique aux haies. Le versement d'aides agricoles peut toutefois être subordonné au respect de règles propres aux haies. Dans la plupart des cas, il n'y a donc pas de mise en cohérence avec d'autres réglementations, notamment en matière environnementale. L'Espagne a récemment levé l'interdiction d'entretien des haies durant la période de nidification pour les parcelles cultivées.

Certaines législations prévoient toutefois des règles proposant une intégration des enjeux agricoles, patrimoniaux et environnementaux portés par les haies.

Par exemple, au Royaume-Uni, l'instruction des demandes d'arrachage des haies, notamment agricoles, est réalisée par une autorité locale chargée de l'aménagement du territoire au regard

¹⁰⁰ [Directive 2009/147/CE du 30 novembre 2009 du Parlement européen et du Conseil concernant la conservation des oiseaux sauvages.](#)

de nombreux critères transversaux (ancienneté de la haie maximum fixée à 30 ans, impact sur la délimitation de propriétés historiques, présence d'espèces protégées, etc.).

Quant à l'Allemagne, l'article 23 du règlement d'application de son plan stratégique national (PSN) sur la conditionnalité renvoie explicitement aux dispositions de l'article 39 de la loi fédérale sur la protection de la nature et l'entretien des paysages, qui introduit une interdiction d'élimination des haies, alignements d'arbres, bosquets et arbres isolés. Cet article contient par ailleurs une exception à l'interdiction d'élimination, pour les ligneux des systèmes agroforestiers définis dans le règlement relatif aux paiements directs au titre de la PAC. Les haies, considérées comme éléments de paysage, ne sont néanmoins pas concernées par cette exemption.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

2.1.1. Une réglementation devenue illisible et contre-productive

Les difficultés rencontrées dans l'application des différentes réglementations sont nombreuses et concernent l'ensemble des propriétaires et gestionnaires de haies : exploitations agricoles, gestionnaires d'infrastructures, collectivités locales, propriétaires, etc.

Le rapport « [La haie, levier de la planification écologique](#) », publié par le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) de mars 2023, établit ce constat :

« *Les réglementations insuffisamment visibles.*

Les interventions sur les haies ne sont pas uniquement régies par les règles de la conditionnalité de la PAC. Un ensemble de réglementations est à prendre en compte en cas de destruction ou de déplacement d'une haie (Natura 2000, sites classés, baux ruraux... - cf. annexe 13). Tant au niveau national que lors des déplacements de la mission en région, l'effet contre-productif de la réglementation environnementale a souvent été dénoncé. Si les témoignages recueillis restent partiels, la crainte qui en émane est que la « sanctuarisation » des haies constituerait un réel frein à leur réinstallation, même pour des agriculteurs motivés par la production de biomasse ou la valorisation de la séquestration de carbone. »

En outre, elles complexifient le travail et la coordination des différents services chargés du respect de ces réglementations, principalement les services déconcentrés de l'État en région et en département, et les collectivités locales de niveau régional, départemental, intercommunal et communal. Les propriétaires et gestionnaires de haies perçoivent majoritairement ces réglementations comme des contraintes au maintien et à la gestion des haies.

Du fait de leur caractère multifonctionnel, les haies sont encadrées par différentes règles qui se superposent souvent sans coïncider totalement dans leurs exigences, réparties principalement

dans le code de l'environnement, le code rural et de la pêche maritime et le code de l'urbanisme. Les retours de terrain montrent alors que les propriétaires et gestionnaires de haies ignorent partiellement les règles en vigueur. Les chiffres disponibles sur les contrôles semblent confirmer ce point :

- Au titre de la politique agricole commune, la réglementation européenne prévoit que, chaque année, 1 % des bénéficiaires d'aides surfaciques font l'objet d'un contrôle sur place¹⁰¹ (en particulier pour s'assurer du respect de BCAE 8 qui regroupe la plus grande partie des règles à respecter sur les haies) ;
- Au titre de la réglementation relative aux espèces protégées du code de l'environnement, en 2021, l'Office français de la biodiversité, qui réalise ces contrôles, a relevé 528 procédures (toutes atteintes aux espèces protégées confondues, pas uniquement sur les haies)¹⁰².

Par ailleurs, il arrive que les propriétaires et gestionnaires soient confrontés à des positions qui leur apparaissent comme contradictoires de la part des services de l'Etat. Ainsi, le déplacement d'une haie peut être acté par déclaration en application de la réglementation issue de la PAC, mais ensuite sanctionné par un agent de l'Office français de la biodiversité (OFB) au titre de la réglementation espèces protégées. En outre les poursuites pénales liées au code de l'environnement (qui peuvent impliquer une convocation au tribunal, une garde à vue, et des contrôles par des agents armés) nourrissent également des réticences quant à la plantation des haies, ainsi que cela est ressorti des revendications des agriculteurs durant la crise agricole du début d'année 2024.

Les services instructeurs de l'Etat (DDT¹⁰³, DRAAF¹⁰⁴ et DREAL¹⁰⁵), expriment également l'intérêt de disposer d'une réglementation harmonisée et clarifiée, d'une part, pour faciliter l'adoption d'une vision commune entre services et, d'autre part, pour réduire les délais d'instruction. En l'absence d'un régime d'autorisation unique, les agents sont souvent mis en porte-à-faux lors du traitement des demandes de travaux lourds, d'arrachages ou de replantation de haies. Il en résulte des interprétations divergentes de la loi selon le contexte. Dans certains cas, cela se traduit par une instruction réalisée a minima concluant à une autorisation sans conditions, et au contraire dans d'autres, par des exigences de maintien de linéaires très élevées, à l'origine de contournements et d'un effet dissuasif pour les plantations.

Pour répondre à ces problèmes, certains territoires volontaires ont pris l'initiative d'expérimenter des dispositifs et circuits d'instruction simplifiés avec des guichets uniques

¹⁰² Rapport CGAER « [La haie, levier de la planification écologique](#) », mars 2023, p 21.

¹⁰³ Direction départementale des territoires.

¹⁰⁴ Direction Régionale de l'Agriculture et de la Forêt.

¹⁰⁵ Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement.

pour flécher les demandes entre les différents services compétents¹⁰⁶. Bien qu'améliorant la situation, ces dispositifs atteignent leur limite dans le cadre juridique actuel. En effet, les agents consultés déplorent encore le manque de clarté des textes, qui les amène à prendre des décisions non sécurisées juridiquement vis-à-vis de l'une ou l'autre des réglementations ou à statuer sur des diagnostics rédigés par des techniciens qui ne partagent pas les mêmes interprétations des règles. Ils alertent sur les conditions d'octroi des dérogations environnementales, qui sont difficilement compréhensibles, et inadaptées pour les haies.

2.1.2. Analyse de ces difficultés : un statut et un régime unique nécessaires

A l'origine de ces difficultés, se trouve une absence de statut clair et adapté à la multifonctionnalité de la haie : actuellement, la haie est définie en creux par des réglementations en silo obéissant à des logiques qui ne sont pas toujours compatibles.

D'une part, elle relève d'un volet du droit de l'environnement construit d'après une conception de l'écologie issue des années 1970-1980 où prédominait la logique de conservation d'espèces, spécifiquement identifiées dans des listes, par une sanctuarisation de certains espaces. Ainsi, en suivant une interprétation à la lettre des articles L. 411-1 et L. 411-2 du code de l'environnement, issus des directives « Oiseaux » et « Habitats » précitées, considérant que toute haie est susceptible d'abriter, même hors période de reproduction, une espèce protégée (dont les mésanges charbonnières, rouges-gorges, moineaux), arracher et déplacer une haie peut être juridiquement contestable.

Plusieurs constats à ce titre :

- Cette réglementation est interprétée de manière variable d'un territoire à l'autre, selon un intervalle d'amplitude très large allant d'une quasi-interdiction de destruction à une tolérance très large aux arrachages, créant une rupture dans l'égalité de traitement due à l'administré ;
- Pour les propriétaires et gestionnaires, cette réglementation environnementale est perçue comme excessivement protectrice pour les haies et crée un effet contre-productif en constituant un frein à la plantation, même pour des agriculteurs motivés par la production de biomasse ou la valorisation de la séquestration de carbone ;
- Pire, elle pourrait contribuer à la tendance observée actuellement à la destruction des linéaires de haies (arrachages, absence volontaire d'entretien, pratiques dégradantes, etc.)¹⁰⁷, qu'il est quasiment impossible de sanctionner avec les moyens actuels (charge de la preuve).

¹⁰⁶ Par exemple le guic'haie unique Seine maritime : <https://www.seine-maritime.gouv.fr/Actions-de-l-Etat/Agriculture-Foret/Enjeux-environnementaux-Eau-Erosion-Ruissellement/Haies2/Guichet-unique-haies-Seine-Maritime>

¹⁰⁷ d'après le rapport « [La haie, levier de la planification écologique](#) », publié par le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) de mars 2023, p181

Force est de constater que le développement de l'agroforesterie, incluant les haies, nécessite d'adapter ce régime juridique. Pour inclure les arbres dans nos territoires et systèmes agricoles, il faut que les haies puissent être attractives pour les propriétaires et gestionnaires. Dit autrement, il faut que les agriculteurs disposent d'une marge de manœuvre suffisante pour gérer de manière dynamique ces éléments d'origine anthropique, certes sans contrevenir à la survie des espèces, mais sans pour autant les isoler du système productif. Il s'agit donc de trouver un équilibre de contraintes pour assurer la protection des haies tout en permettant le développement d'une activité agricole qui en bénéficie et la mise en place de contrôles adaptés.

D'autre part, la grande majorité des haies est soumise aux règles issues de la Politique Agricole Commune, via la BCAE 8 et l'éco-régime. À la différence de l'esprit de la réglementation sur les espèces protégées, les normes issues de la PAC ont été définies dans une logique d'encadrement du versement d'aides économiques. Cette exigence d'opérationnalité se traduit par des critères principalement quantitatifs sur le maintien du linéaire de haie, qui intègrent peu les fonctionnalités écologiques des haies, difficilement quantifiables par des indicateurs certifiés. Ces règles sont donc perfectibles pour valoriser ces fonctionnalités. C'est également le cas des pratiques vertueuses contribuant à la préservation et la gestion d'une haie multifonctionnelle. Le CGAAER déplore ainsi que de nombreuses voies de dérogation pour l'arrachage existent dans la PAC et « constate des défaillances dans la mise en place de ces exemptions »¹⁰⁸ : il semble donc nécessaire que les services instructeurs soient en mesure de fournir une réponse cohérente en matière environnementale et agricole.

Enfin, dans une logique patrimoniale, et relevant de la compétence des collectivités, le code de l'urbanisme ajoute diverses dispositions législatives et régimes de sanctions supplémentaires, au titre notamment de la réglementation sur le paysage et les espaces boisés protégés¹⁰⁹. Au plan local, il apparaît que l'ensemble des espaces boisés et les haies sont systématiquement classés ou protégés dans les documents d'urbanisme, interdisant de ce fait l'arrachage. Bien que cette problématique ne concerne qu'une minorité des dossiers de travaux sur les haies soumis aux services instructeurs, l'insécurité juridique engendrée est de nature à dissuader les propriétaires et gestionnaires de haies à les préserver et les développer.

Un régime unique d'autorisation et de déclaration permettant de gérer les destructions de haies (dont les arrachages) et les mesures compensatoires, dont la replantation, fondé sur une définition adaptée à son caractère multifonctionnel, est donc la seule solution identifiée à ce jour pour permettre un cadre juridique favorable à la préservation et au développement des haies. Un vecteur législatif est nécessaire compte tenu des atteintes portées par ce régime unique au droit de propriété.

¹⁰⁸ CGAAER n° 22114, p. 19

¹⁰⁹ Articles L. 113-1, L. 151-19 et L. 151-23 du code de l'urbanisme.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Dans le cadre de la planification écologique, le « Pacte en faveur de la haie » se donne pour objectif de mettre un coup d'arrêt à la dynamique d'arrachage afin d'atteindre un gain net de 50 000 km de haies d'ici à 2030. Pour atteindre cet objectif, de manière complémentaire aux aides économiques pour la plantation et la gestion durable des haies, l'accompagnement des pépiniéristes et la structuration de filières de valorisation du bois, les dispositions proposées créent un régime unique d'autorisation et de déclaration pour gérer les destructions de haies et les mesures compensatoires. Ce régime unique permettra de faciliter, d'une part, la compréhension de la procédure de gestion administrative et, d'autre part, l'application de ces différentes dispositions pour sécuriser les gestionnaires et les propriétaires.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

Un ensemble de mesures en dehors de l'intervention de la loi sont d'ores et déjà prévues pour l'atteinte des objectifs en matière de développement de l'agroforesterie et des haies. Il s'agit d'aides financières pour la plantation et l'accompagnement à la gestion durable, pour les actions de communication, de conseil et de formation, de l'accompagnement à la structuration de filière de valorisation de la biomasse durable, de l'amélioration de l'enseignement agricole, etc. Si cette série de mesures répond à des besoins identifiés, elle ne suffit pas à lever les réticences liées à la complexité des réglementations applicables, comme en témoignent les demandes de la profession agricole exprimées début 2024. En l'absence d'évolution de la réglementation, le risque que la tendance à la baisse du linéaire de haie se maintienne voire s'accroisse est très élevé.

Toute autre option de moindre impact, telle qu'une réorganisation des services instructeurs, ou un renforcement des moyens de suivi et de contrôles n'est pas de nature à rendre plus lisible de dispositif actuel ni à alléger le risque juridique ou la perception négative des haies pour les agriculteurs et propriétaires, et a ainsi été écartée.

Des travaux parallèles à cette évolution législative seront toutefois menés, notamment pour créer un guichet unique départemental d'information relatif aux haies.

Au titre des autres options législatives étudiées mais non retenues, pour clarifier les interprétations du droit de l'environnement au regard des interventions sur les haies, il a été envisagé d'intégrer le déplacement de haies dans la liste des dérogations au sein de l'article L. 411-2 du code de l'environnement, sous réserve de justifications suffisantes. L'expertise juridique a écarté cette option, considérant qu'elle méconnaissait les dispositions de la directive « Habitats ». En effet, la directive « Habitats » énumère de façon exhaustive les cas dans lesquels peuvent être autorisés des destructions d'habitats d'espèces protégées.

3.2. DISPOSITIF RETENU

L'option retenue dans le présent article entend rétablir un équilibre de contraintes et de libertés de gestion, en vue d'une augmentation des linéaires de haies.

A cette fin, l'article :

- créé une définition juridique harmonisée de la haie, intégrant son caractère dynamique dans le temps et l'espace, nécessitant des actions de gestion pour sa préservation, et explicitant les services environnementaux qu'elle fournit ;
- affirme la nécessité d'entretien des haies ;
- introduit un régime unique de déclaration ou d'autorisation dérogatoire à l'interdiction de destruction par arrachage, comprenant une obligation de compensation;
- prévoit deux voies pour le régime de dérogation que sont la déclaration préalable ou l'autorisation, selon l'effet prévisible sur l'environnement de l'arrachage ;
- encadre le renvoi au décret en Conseil d'État qui précise les modalités d'application du régime ;
- rend applicable les sanctions pénales prévues par les I et II de l'article L. 173- 1 du code de l'environnement en cas de non-respect des règles fixées par ce nouveau régime ;
- précise les champs couverts par ce régime de déclaration et autorisation unique.

Ces dispositions permettront d'établir un référentiel avec des critères pour diriger chaque dossier, déposé à un guichet unique, vers les services instructeurs compétents. L'objectif est d'ouvrir ce guichet unique d'ici moins d'un an. Ceux-ci les traiteront au regard de l'ensemble des législations applicables et les retours seront ensuite intégrés dans une réponse unique transmise au demandeur.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

Les dispositions relatives à la définition d'un statut et d'un régime des haies sont prévues au chapitre II du titre I^{er} du livre IV du code de l'environnement, par l'ajout d'une section 4 intitulée « Protection des haies » et comprenant les articles nouveaux L. 412-21 à L. 412-26.

L'article L. 412-21 pose les bases du statut juridique des haies:

Premièrement, l'article définit la haie en intégrant notamment son origine humaine, son caractère dynamique dans le temps et l'espace ainsi que sa multifonctionnalité. Sont exclues de

cette définition les allées et alignements d'arbres qui bordent les voies ouvertes à la circulation publique, ainsi que les haies constituées d'une seule essence (concernant principalement les haies des particuliers plantées, à l'image des haies de thuyas).

Deuxièmement, l'article indique que les haies font l'objet d'une gestion durable qui maintient leur multifonctionnalité, faisant ainsi référence aux services à la fois environnementaux et économiques qu'elles fournissent

Les articles L. 412-22 et L. 412-23 prévoient que tout projet de destruction de haie fait l'objet d'un régime de déclaration ou d'autorisation.

L'article L. 412-24 précise les critères sur lesquels se base l'autorisation.

Le régime unique de déclaration ou d'autorisation prendra en compte les dispositions des articles suivants :

- l'article L. 411-2 du code de l'environnement relatif aux interdictions édictées pour la conservation de sites d'intérêt géologique, d'habitats naturels, d'espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées et de leurs habitats en application ;
- l'article L. 414-4 du code de l'environnement relatif au régime d'évaluation des incidences Natura 2000 ;
- l'article L. 214-3 du code de l'environnement relatif aux déclarations d'installations, ouvrages, travaux et activités ou arrêté de prescriptions applicable aux installations, ouvrages, travaux et activités objets de la déclaration ;
- les articles L. 332-6 et L. 332-9 du code de l'environnement relatifs aux autorisations spéciales au titre des réserves naturelles ;
- les articles L. 341-7 et L. 341-10 du code de l'environnement relatifs aux autorisations spéciales au titre des sites classés ;
- l'article L. 126-3 du code rural et de la pêche maritime relatif à la protection préfectorale des boisements, haies et plantations ;
- l'article D. 614-52 du code rural et de la pêche maritime relatif aux BCAE ;
- l'article L. 1321-2 du code de la santé publique relatif à la protection des périmètres de captage des eaux potables ;
- l'article L. 1322-4 du code de la santé publique relatif à la protection d'une source d'eau minérale naturelle déclarée d'intérêt public ;
- les articles L. 113-1, L. 111-22, L. 151-19 et L. 151-23 du code de l'urbanisme relatifs au régime des espaces boisés classés.

L'article L. 421-25 prévoit que toute destruction de haie s'accompagne de mesures de compensations à l'arrachage, dont l'obligation de replantation d'un linéaire de haies au moins égal à celui détruit.

L'article L. 412-26 renvoie à un décret en Conseil d'état pour préciser les modalités de délivrance de ces autorisations :

- période de destruction possibles et modalités de fixation des périodes,

- les modalités et les conditions de la déclaration unique,
- l'encadrement des mesures de compensations.

Les II et III de l'article incluent l'autorisation dans le champ d'application de l'autorisation environnementale prévue aux articles L. 181-1 et suivants du code de l'environnement.

Enfin, le IV de l'article fait le lien avec le régime de sanctions prévu à l'article L. 173-1 du code de l'environnement.

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

Les dispositions proposées précisent que l'autorisation unique est délivrée sur la base des règles propres à la législation transposant les directives « Habitats »¹¹⁰ ou « Oiseaux »¹¹¹(articles L. 411-1 et suivants du code de l'environnement).

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Si la haie devient un objet attractif pour les propriétaires et gestionnaires et qu'elle se développe de manière importante dans les territoires, des filières industrielles de valorisation de cette ressource renouvelable et non délocalisable pourront être créées. Il est à noter que les modèles qui sous-tendent les travaux en cours de la stratégie nationale bas carbone 3 de la France, dont le principe a été fixé par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, intègrent une forte croissance du recours à cette ressource à des fins énergétiques (triplément de la biomasse énergie du bois issu des haies entre 2020 et 2030 : passage de l'ordre de 20 TWh en 2020 à de l'ordre de 60 TWh en 2030)

4.2.2. Impacts sur les entreprises

En simplifiant et en mutualisant les demandes par le biais d'un guichet unique, le régime juridique proposé se donne pour objectif de réduire le temps que les exploitants consacrent au traitement de leurs dossiers administratifs, dans un ordre de grandeur allant de 1 à 10 (compte tenu du fait qu'une haie peut être régie par une dizaine de réglementations (cf. liste des réglementations potentiellement concernées au point 4.1.1.)).

¹¹⁰ [Directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.](#)

¹¹¹ [Directive 2009/147/CE du 30 novembre 2009 du Parlement européen et du Conseil concernant la conservation des oiseaux sauvages.](#)

Outre la simplification des circuits avec un seul interlocuteur, cette mesure permettra aux usagers de mieux comprendre la réglementation et leur permettra d'obtenir un accompagnement dans leurs démarches et dans leurs travaux de replantation ou d'arrachage de haie.

L'amélioration de la lisibilité de la réglementation et son harmonisation permettront enfin de réduire le risque juridique ainsi que le nombre de sanctions infligées pour non application de la règle, ce qui devrait encourager les entreprises à mener à bien des projets qui auraient été abandonnés en l'absence de cette sécurisation.

4.2.3. Impacts budgétaires

L'instruction des déclarations et demandes d'autorisation et le contrôle du respect de cette réglementation se traduira par des besoins supplémentaires d'agents pour gérer les déclarations et demandes issues de ce régime unique. Néanmoins, cela ne générera pas nécessairement des moyens supplémentaires au total à moyen terme, ce régime se substituant à d'autres instructions, comme les demandes de dérogations à la destruction d'habitats d'espèces protégées (si elles concernent des haies) ou encore les demandes de « déplacement » de haies qui sont possibles aujourd'hui dans le cadre de la conditionnalité des aides de la PAC. Le contenu du décret en conseil d'état et l'outil numérique évoqué *infra* seront des éléments structurants pour atteindre cet objectif de maintien des moyens. Si la logique de guichet unique augmentera *de facto* la charge de travail en matière d'instruction, un travail de cadrage national et d'automatisation par des applications est envisagé pour alléger cette charge. Concrètement, les missions associées au guichet unique sont : information générale à l'utilisateur, instruction de la demande d'arrachage de haie et rédaction d'une réponse unique, mise en œuvre de contrôles notamment au regard des exigences de compensation, application des sanctions éventuelles.

Il est en effet important de souligner que l'harmonisation et la combinaison des différents objectifs éviteront la confusion et permettront de mutualiser certaines tâches. De plus, la mise en place, par les ministères chargés de l'agriculture et de l'environnement, du chantier technique relatif à l'observatoire de la haie (action 2 du pacte en faveur de la haie, consistant en la réalisation technique d'une cartographie de référence permettant d'évaluer quantitativement et qualitativement le linéaire de haies – il s'agit d'une amélioration et d'une standardisation de la « base de données Haies » déjà produite par l'IGN) permettant de suivre à distance l'évolution de la quantité et de la qualité des parcelles réduira le temps nécessaire à la constitution des dossiers, à l'instruction et au contrôle du respect de la réglementation.

dossiers, à l'instruction et au contrôle du respect de la réglementation.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Le régime unique aura pour effet de faciliter et d'encourager la communication entre les services compétents pour chaque champ de la réglementation, notamment avec les collectivités territoriales au regard des dispositions du code de l'urbanisme. Il est à prévoir que l'amélioration du fléchage des dossiers et l'automatisation de la procédure (via une mise en

commun des cartographies dont celles des documents d'urbanisme) améliore les relations entre les services instructeurs de l'État et les services compétents des collectivités territoriales. La mise en place du guichet unique est susceptible d'engendrer un surcroît d'activité ponctuelle lors de son lancement de manière à ce que les collectivités puissent transmettre les informations nécessaires au guichet unique d'instruction. Le volume de ce supplément d'activité sera très variable d'une collectivité à l'autre en fonction des données numériques disponibles et de la dématérialisation de la demande et de son traitement automatique. Le fonctionnement en routine du guichet une fois mis en place sera pensé pour avoir une conséquence neutre sur les collectivités territoriales.

Le régime unique clarifie par ailleurs le statut de toutes les haies, notamment celles dont la gestion n'est pas encadrée par la PAC, à l'instar des haies non agricoles situées sur des parcelles gérées par des collectivités territoriales.

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Conformément aux éléments présentés au 4.2.3 *supra.*, les services administratifs seront confrontés à une hausse du nombre de dossiers à traiter et à une instruction potentiellement plus exhaustive qui impliquera des échanges avec l'utilisateur, des transmissions interservices, la rédaction d'une réponse unique et la mise en œuvre de contrôles, notamment au regard des exigences de compensation.

Ces besoins seront toutefois très différents en fonction du contexte (départements très bocagers ou d'autres où les milieux sont très ouverts comme les départements de grandes cultures).

Les retours collectés sur les dispositifs expérimentaux de démarches simplifiées ou de guichets uniques dans certains départements ou régions sont, en définitive, tous positifs. Ces dispositifs constituent de premiers pas vers la simplification et la clarification du traitement des dossiers relatifs aux travaux sur les haies. Si l'articulation entre les services a pu générer des craintes et des réticences, la charge de travail, dans la majorité des cas, a finalement été répartie sans incidence particulière. L'augmentation des contrôles et une meilleure attribution des demandes augmentera toutefois nécessairement cette charge. Par exemple, dans un territoire bocager, une analyse par photographies aériennes a montré qu'une minorité des arrachages étaient aujourd'hui déclarés.

4.5. IMPACTS SOCIAUX

4.5.1. Impacts sur la société

La clarification et la généralisation à tous les propriétaires et gestionnaires de haies de la réglementation répond initialement à la demande du secteur agricole mais est de nature à satisfaire l'ensemble des propriétaires et gestionnaires de haies.

L'objectif de ce régime de la haie consiste également à faire évoluer les habitudes : conformément aux retours de terrain, la lisibilité des règles, la clarté d'une réponse unique potentiellement assortie de recommandations, avec l'appui du maillage de techniciens existants et en développement, participeront à plus de pédagogie et à favoriser la logique « Éviter Réduire Compenser » pour limiter les atteintes à l'environnement et développer l'agroforesterie.

Plus généralement, le statut et le régime proposés contribueront indirectement à la préservation et au développement des services écosystémiques fournis par la haie et qui bénéficient à l'ensemble de la société. Il s'agit entre autres de la structuration du paysage, de l'amélioration de la qualité de l'eau, ou encore de la limitation et de l'atténuation des effets du changement climatique.

4.5.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.5.3. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.5.4. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.5.5. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Les dispositions relatives au statut et au régime unique de la haie s'appliqueront à l'ensemble des propriétaires et gestionnaires de haies. Néanmoins, les haies ne comportant qu'une essence (thuya, lauriers, etc.) et qui sont l'essentiel des haies de particuliers ne seront pas concernées par le régime unique.

4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Les dispositions proposées aboutiront à une meilleure protection des services environnementaux fournis par les haies (biodiversité, séquestration des sols, lutte contre l'érosion, etc.) et donc à un effet positif sur l'environnement et les paysages : stockage de carbone, résistance à la sécheresse, meilleure filtration des eaux, accueil de biodiversité, production de sources d'énergie renouvelables, résilience des productions agricoles, attractivité

des territoires. En effet, un déplacement de haie visant uniquement l'agrandissement d'une parcelle pourra être considéré comme insuffisamment justifié car ces travaux amoindriront son intérêt écologique. A contrario, le déplacement d'une haie mal connectée au reste de la trame verte, peu productive en matière de biomasse, pourra être considéré comme justifié si est améliorée la localisation d'un point de vue agroécologique et de valorisation durable.

Outre les questions de déplacement, les dispositions proposées instaurent un devoir de maintien de la multifonctionnalité des haies et constituent donc un levier juridique inédit pour la protection des haies.

Elles prévoient que l'arrachage avec compensation devra faire l'objet soit d'une déclaration préalable, suivie du contrôle de l'effectivité des compensations, soit d'une demande d'autorisation. La décision unique communiquée au demandeur intégrera l'ensemble des réglementations applicables aux haies et ne pourra être favorable sans conformité avec ces réglementations. Ce régime unique harmonisera la gestion des procédures administratives relatives aux différentes exigences environnementales applicables aux haies du territoire et permettra de faciliter le respect de l'ensemble des réglementations.

L'impact de ces dispositions sur l'environnement sera d'autant plus bénéfique que ce nouveau statut de la haie et le régime unique constituent une assise claire pour le déploiement de contrôles administratifs et judiciaires. A noter toutefois que la portée des critères relatifs à l'état écologique des haies dépendra des moyens de contrôles disponibles, notamment des performances de l'Observatoire de la haie.

Les dispositions visent aussi indirectement à renforcer la pédagogie et à replacer les dossiers dans une logique « Eviter-réduire-compenser ». La réponse unique, intégrant l'ensemble des enjeux, sera assortie de recommandations, par exemple d'alternatives, et d'explications pour réussir les compensations le cas échéant. Si le nombre de contournements demeure difficile à estimer, les retours de terrain montrent qu'un tel régime est l'outil le plus adapté aujourd'hui pour inciter les usagers à respecter l'ensemble des réglementations environnementales en vigueur.

De manière générale, l'impact effectif de ces mesures sur l'environnement dépendra également des difficultés d'implantation des haies et de la mortalité des plants, dans un contexte de changement climatique.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le présent article a été soumis à l'examen du Conseil national d'évaluation des normes qui a émis un avis favorable, le 7 mars 2024.

La mission interministérielle de l'eau a été consultée à titre obligatoire en application de l'article R. 213-13 du code de l'environnement et a rendu un avis favorable, le 28 février 2024.

En outre, dès 2021 et dans la lignée du Plan national pour l'Agroforesterie, une réflexion a été engagée au travers de concertations rassemblant de nombreux acteurs des enjeux liés aux haies (AFAC-Agroforesterie, OFB, etc.). Ces dernières ont été renouvelées à la suite du retour d'expérience sur le dispositif du plan de relance « Plantons des haies ! » au sein de plusieurs groupes de travail menés en 2023 dans le cadre des travaux préparatoires du Pacte en faveur de la haie.

Le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) a rendu son rapport n° 22114 intitulé « La haie, levier de la planification écologique » en mars 2023 : il dresse un diagnostic étayé des failles des réglementations relatives aux haies et avance des recommandations.

Ont été consultées plusieurs DDT(M), DRAAF, DREAL représentatives de différents contextes : secteurs historiquement bocagers, territoires de grande cultures peu bocagers, pourtour méditerranéens, etc. Certains services ont engagé des dispositifs expérimentaux permettant d'améliorer l'articulation en pratique des réglementations relatives à la haie.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entre en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal Officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

Le présent article s'applique de plein droit dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et à Mayotte) sans adaptation particulière.

Il s'applique également à Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, collectivités régies par l'article 74 de la Constitution, qui relèvent du principe d'identité législative, sans adaptation particulière.

Il ne s'applique pas à Saint-Barthélemy en application de l'article LO 6214-3 du code général des collectivités territoriales qui prévoit la compétence de cette collectivité en matière d'environnement.

Il ne s'applique pas à Wallis-et-Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie, qui relèvent du principe de spécialité législative.

5.2.3. Textes d'application

Un décret en Conseil d'Etat fixera :

- Les modalités de fixation de périodes, qui peuvent être différentes selon les régions, pendant lesquelles la destruction des haies est interdite, sauf cas de force majeure, afin de préserver les services écologiques, économiques et paysagers qu'elles rendent ;
- Les modalités et conditions de la déclaration unique prévue à l'article L. 412-22 et de l'autorisation unique prévue à l'article L. 412-23 ;
- Les conditions dans lesquelles la destruction de haies fait l'objet de mesures de compensation mentionnées à l'article L. 412-25.

Article 15 – Contentieux de certaines décisions en matière agricole

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

L'eau est essentielle à l'agriculture. Les épisodes répétés de sécheresse, qui sont de plus en plus longs et intenses, impactent défavorablement la viabilité des exploitations et des activités des agriculteurs, avec notamment pour conséquences des variations brutales des volumes de production et une plus grande volatilité des marchés. Il s'agit d'un risque direct pour notre souveraineté alimentaire. L'épisode de sécheresse de l'année 2022 illustre ces risques : les cultures de printemps ont connu une baisse de rendement de 28,4% par rapport à 2021, celle de maïs-grain de 24,3% avec une diminution de qualité nutritionnelle des grains. Le déficit de rendement des prairies dans la majorité des régions fourragères est supérieur à 30 %, une sur cinq dépasse les 40%¹¹².

Le gouvernement a conduit en 2022, dans le cadre du Varenne agricole de l'eau¹¹³ et de l'adaptation au changement climatique, un vaste chantier de concertation avec les parties prenantes (représentants agricoles, associations, élus, instituts techniques et de recherche, chambres d'agriculture, agences de l'eau) pour identifier les solutions d'adaptation possibles aux effets prévisibles du changement climatique, dont les tensions sur l'accès à la ressource en eau.

Cette concertation a identifié le stockage de l'eau comme l'une des réponses possibles pour accroître dans certains territoires la ressource en eau, lorsqu'elle est disponible en abondance en période hivernale, afin de pouvoir l'utiliser en période de croissance des cultures. Ces solutions sont déjà mises en œuvre à grande échelle (grands barrages comme ceux de Serre-Ponçon, Naussac ou encore Villerest) ou à une échelle très locale (retenues collinaires à l'échelle de la parcelle agricole). Il s'agit d'une solution particulièrement pertinente dans les territoires pour lesquels le stockage souterrain est faible et les débits hivernaux suffisants. Elle permet en effet de réduire, voire de supprimer, les prélèvements agricoles dans les milieux en période estivale lorsque les tensions sur l'utilisation de la ressource sont au maximum. Par exemple, la mise en place d'un ensemble d'ouvrages de stockage dans le Marais Poitevin a permis de préserver l'activité agricole et de faire remonter le niveau de la nappe phréatique

¹¹² Source : rapport CGAAER, IGGED, IGA, Retour d'expérience sur la gestion de l'eau lors de la sécheresse 2022, mars 2023.

¹¹³Source : <https://agriculture.gouv.fr/conclusions-du-varenne-agricole-de-leau-et-de-ladaptation-au-changement-climatique>

sous-jacente¹¹⁴. Elle concourt ainsi à la fois à la souveraineté alimentaire et à la préservation de l'environnement. Elle vient en complément d'autres mesures, notamment la promotion de la sobriété des exploitations, pour améliorer leur résilience en période de sécheresse. La sobriété en eau vise à diminuer la consommation d'eau à l'hectare, en travaillant sur différents leviers, comme les assolements, les pratiques agricoles plus économes en eaux, l'utilisation de matériel d'irrigation plus efficient, ou encore le recours à des outils d'aide à la décision permettant d'économiser la ressource.

Depuis les études de conception, en passant par les démarches administratives d'autorisation, jusqu'aux travaux, la réalisation des ouvrages hydrauliques nécessaires peut s'étendre sur plusieurs années. A titre d'illustration, le projet d'ouvrages de stockage sur le bassin versant du Clain (département de la Vienne) a été initié en 2013, et a obtenu son autorisation environnementale en 2017, laquelle a fait l'objet de recours, rejetés par le tribunal administratif et par la cour administrative d'appel. Un pourvoi en cassation est en cours d'examen devant le Conseil d'Etat.

La réalisation des ouvrages hydrauliques mobilise également des ressources techniques, humaines et financières considérables. A titre d'exemple, les coûts de construction de 6 ouvrages de stockages sur le bassin versant de la Clouère (1,3Mm³ stockés au total) est évalué à 12M€. Les études préalables et les procédures administratives peuvent être estimées à minima à 1,2M€ (10% des coûts de construction).

La réalisation des projets agricoles entraînant un stockage de l'eau ou des prélèvements sur les eaux superficielles ou souterraines, ainsi que la concrétisation de projets d'installation et d'extension d'élevages, sont au centre des préoccupations de nos agriculteurs, et, de façon plus générale, des acteurs économiques et de la société civile.

Les installations d'élevage sont tout aussi essentielles à la souveraineté alimentaire du pays. La France compte, en 2020, 123 649 installations d'élevage soumises à la réglementation des installations classées pour la protection de l'environnement, dont plus de 65 000 élevages bovins, et près de 40 000 élevages de porcs ou volailles¹¹⁵. La France importe cependant 42 % des poulets qu'elle consomme, 26 % de sa viande porcine, 10 % de ses œufs¹¹⁶. Il convient de préserver et de développer les capacités de production sur le territoire national.

La réalisation des projets d'installation ou d'extension des élevages suppose de respecter une multiplicité de procédures destinées à garantir la protection de l'environnement et du patrimoine (autorisation environnementale, étude d'impact Natura 2000, autorisation de dérogation à l'interdiction de destruction des espèces protégées, prescription archéologiques, avis des architectes des bâtiments de France), ainsi que la cohérence de l'occupation du sol (permis de

¹¹⁴ Source : Agence de l'eau Loire-Bretagne, 2021, Évaluation des actions pour un retour à une gestion équilibrée de la ressource en eau sur le Marais poitevin, bassins du Lay, de la Vendée et des Autizes - Rapport d'observation

¹¹⁵ Source : Rapport Cour des Comptes 2022, Les installations classées pour la protection de l'environnement dans le domaine agricole.

¹¹⁶ Source : <https://www.franceagrimer.fr/Actualite/International/2023/Souverainete-alimentaire-un-eclairage-par-les-indicateurs-de-bilan>

construire, permis d'aménager). Là encore, les démarches administratives d'autorisation sont une composante importante du coût économique et des délais de réalisation des projets.

Une incertitude durable quant à la conformité des autorisations aux règles de droit est de nature à compromettre irrémédiablement leur réalisation.

Les données transmises par le Conseil d'Etat indiquent que cinquante-sept contentieux relatifs à des projets agricoles ayant un impact sur les eaux et cinquante-quatre contentieux relatifs à des projets d'élevages sont actuellement pendants devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel.

Ces chiffres ne mesurent que le volume de contentieux relatif aux seules décisions relatives aux installations, ouvrages, travaux et activités visés par les articles L. 214-1 et L. 511-1 du code de l'environnement, qui concernent principalement les ouvrages de stockage de l'eau, les autorisations uniques de prélèvement au bénéfice d'organismes uniques de gestion collective de l'eau, et de la création ou d'extension de bâtiments d'élevage (porc, volaille et bovin). Ils sont toutefois muets sur l'importance des projets concernés. Ils ne prennent pas non plus nécessairement en compte les contentieux engagés contre les autres décisions d'autorisation nécessaires à la réalisation des mêmes projets (permis de construire, permis d'aménager, autorisation de défrichement, dérogation à l'interdiction de destruction d'espèces protégées, prescriptions archéologiques). Ils ignorent à cet égard le fait que les projets ne sont matériellement réalisés qu'une fois purgés l'ensemble des recours contre l'ensemble des autorisations. Ils ignorent aussi le fait que la réalisation matérielle d'un même projet d'ensemble peut supposer plusieurs autorisations distinctes de même nature.

La durée moyenne entre l'obtention de l'autorisation administrative au titre de la loi sur l'eau (L. 214-1 du code de l'environnement) et la décision juridictionnelle finale est d'environ 4 ans et 6 mois. Ces contentieux font peser sur les agriculteurs et sur les porteurs de projets de nombreuses incertitudes, allongent les délais de concrétisation des projets et complexifient leur réalisation.

Des dispositifs ont déjà été institués pour rationaliser ou accélérer la procédure contentieuse dans certains domaines. Ainsi, l'article L. 181-18 du code de l'environnement donne au juge la possibilité de limiter la portée l'annulation qu'il prononce à la phase de l'instruction de l'autorisation environnementale ou à la partie de cette autorisation qui sont entachées d'un vice et d'ordonner la régularisation des décisions qui ne sont entachées que de vices régularisables. De même en matière d'urbanisme, l'article L. 600-3 du code de l'urbanisme prévoit des règles particulières applicables aux référés-suspension. La présente mesure s'inspire de ces dispositions pour adapter la procédure contentieuse applicable à certains projets à finalité principalement agricole.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Le droit au recours juridictionnel effectif est de nature constitutionnelle et découle de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 en tant qu'il mentionne la garantie des droits. La décision n° 96-373 DC du 9 avril 1996 du Conseil Constitutionnel consacre l'assise constitutionnelle du droit au recours, en précisant qu'« il ne doit pas être porté d'atteintes substantielles au droit des personnes intéressées d'exercer un recours effectif devant une juridiction ». A cet égard, la disposition proposée ne porte pas atteinte aux droits et libertés constitutionnellement garantis.

La bonne administration de la justice constitue également un objectif de valeur constitutionnelle qui découle des articles 12, 15 et 16 de la Déclaration de 1789 (voir par exemple en ce sens, [décision n° 2019-778 DC](#), point 317).

Et il résulte des articles 6 et 16 de la Déclaration de 1789 que si le législateur peut prévoir des règles de procédure différentes selon les faits, les situations et les personnes auxquelles elles s'appliquent, c'est à la condition que ces différences ne procèdent pas de distinctions injustifiées et que soient assurées aux justiciables des garanties égales, notamment quant au respect du principe des droits de la défense, qui implique en particulier l'existence d'une procédure juste et équitable garantissant l'équilibre des droits des parties (voir en ce sens 2011-112 QPC, 1^{er} avril 2011, point 3).

En l'espèce, le présent article comprend dans son champ d'application les projets qui nécessitent des installations, ouvrages, travaux ou activités soumis aux dispositions de l'article L. 214-1 du code de l'environnement au titre des ouvrages de stockage d'eau et des prélèvements d'eaux superficielles ou souterraines ayant une finalité principalement agricole.

Il comprend également dans ce champ les projets d'installations classées pour la protection de l'environnement soumises aux dispositions de l'article L. 511-1 du code de l'environnement et destinées aux élevages de bovins, de porcs, de lapins, de volailles et de gibiers à plumes, ainsi qu'aux couvoirs et à la pisciculture.

Le champ d'application du dispositif est ainsi précisément identifié, ce qui permet aux parties et au juge de déterminer sans difficultés si les règles particulières instituées sont applicables au litige.

Ce champ est en outre strictement limité à des projets à finalité principalement agricole, qui participent de ce fait à l'objectif de souveraineté alimentaire défini à l'article 1^{er} du projet de loi. Leur réalisation présente par ailleurs la particularité, comme il a été dit ci-dessus, d'être subordonnée à la délivrance de plusieurs décisions d'autorisation (par exemple, permis de construire, permis d'aménager, autorisation de défrichement, dérogation à l'interdiction de destruction d'espèces protégées, prescriptions archéologiques), qui sont susceptibles d'être successivement contestées devant le juge administratif. Et si le délai de jugement de chaque décision prise individuellement n'est en lui-même pas en cause, le délai de jugement pour un projet dans son ensemble, qui peut faire l'objet de plusieurs recours dirigés contre plusieurs

décisions, peut conduire à ce que celui-ci soit substantiellement ralenti, voire abandonné, dès lors que dans les faits, ces projets ne sont matériellement réalisés qu'une fois purgés l'ensemble des recours dirigés contre les autorisations qu'ils nécessitent.

Ces éléments justifient l'institution d'un régime contentieux spécifique au regard des droits et principes constitutionnels précités, qui ne méconnaît pas le principe d'égalité devant la justice.

Enfin, compte tenu de ce strict encadrement, le dispositif, qui est ciblé sur des projets qui se situent au cœur de la souveraineté alimentaire, ne concerne au total qu'une centaine de recours. Compte tenu de ce faible volume contentieux, la disposition n'est pas de nature à déséquilibrer le fonctionnement de la juridiction administrative et à méconnaître l'objectif de valeur constitutionnelle de bonne administration de la justice.

Par suite, la disposition proposée ne porte pas atteinte aux droits et libertés constitutionnellement garantis.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Le droit à un recours juridictionnel effectif est garanti par l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et par l'article 13 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme.

Il découle de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne que le contenu essentiel du droit à un recours effectif consacré à l'article 47 de la Charte inclut celui consistant, pour la personne titulaire de ce droit, à pouvoir accéder à un tribunal compétent pour assurer le respect des droits que le droit de l'Union lui garantit et, à cette fin, pour examiner toutes les questions de droit et de fait pertinentes pour résoudre le litige dont il se trouve saisi. En outre, pour accéder à un tel tribunal, cette personne ne saurait se voir contrainte d'enfreindre une règle ou une obligation juridique et de s'exposer à la sanction attachée à cette infraction¹¹⁷.

1.4. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

Sans objet.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

La présente disposition concerne des projets qui concourent à la souveraineté agricole et alimentaire de notre pays et qui supposent de la part de leurs promoteurs un engagement

¹¹⁷ CJUE, Grande Chambre, 6 octobre 2020, État luxembourgeois contre B et État luxembourgeois contre B e.a.

conséquent sur les plans financier, technique et humain. Une incertitude durable quant à leur conformité aux règles de droit est de nature à compromettre irrémédiablement leur réalisation.

Contre les multiples autorisations administratives requises, les recours engagés par des tiers sont de plus en plus fréquents. Le temps nécessaire à la juridiction pour statuer définitivement maintient trop longtemps les pétitionnaires dans l'incertitude. La réduction des délais de traitement du contentieux a été signalée par les exploitants agricoles, pendant la crise agricole survenue en janvier 2024, comme un enjeu central pour sécuriser les porteurs de projets en leur permettant de savoir rapidement si celui-ci est autorisé ou doit être abandonné ou adapté.

Afin de ne pas mettre en péril des projets autorisés par des décisions entachées seulement de vices régularisables¹¹⁸, il est nécessaire, sur le modèle de l'article L. 181-18 du code de l'environnement susmentionné, de prévoir par une norme de nature législative que le juge administratif puisse limiter, lorsque cela lui est possible, la portée de l'annulation qu'il prononce à la phase de l'instruction de l'autorisation ou la partie de cette autorisation entachées d'un vice et d'ordonner la régularisation des décisions qui ne sont entachées que de vices régularisables.

Afin que les exploitants puissent être rapidement fixés sur la légalité du projet qu'ils portent, il est nécessaire d'instituer par voie législative, sur le modèle de l'article L. 600-3 du code de l'urbanisme susmentionné, des règles particulières applicables aux référés-suspension, en particulier en fixant un délai pour l'introduction de ces recours, en posant une présomption de la condition d'urgence et en fixant un délai au juge.

Par ailleurs, dès lors que l'article L. 521-1 du code de justice administrative subordonne la suspension de l'exécution d'une décision administrative à la condition d'urgence, le vecteur législatif est nécessaire pour présumer cette condition.

Enfin, la réalisation matérielle d'un même projet d'ensemble peut supposer plusieurs autorisations distinctes. Et les projets ne sont matériellement réalisés qu'une fois purgés l'ensemble des recours contre l'ensemble des autorisations. Il est donc nécessaire de prévoir que sont suspendues en cas de recours, tant la durée de validité de l'autorisation accordée par la décision attaquée que celle des autres autorisations nécessaires à la réalisation du projet, jusqu'à l'intervention de la décision juridictionnelle définitive au fond.

Et dès lors qu'en matière d'archéologie préventive, la caducité des prescriptions de l'Etat concernant les diagnostics et les opérations de fouilles est prévue par la loi aux articles L. 523-7 et L. 523-9 du code du patrimoine, une norme de nature législative est nécessaire pour suspendre la durée de validité de ces prescriptions.

¹¹⁸ La régularisation a pour objet de purger le ou les vices dont est entachée la décision. Le juge doit se prononcer sur le caractère régularisable de ces vices. Il peut s'agir de vices entachant la forme, la procédure ou le bien-fondé de la décision.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Le présent article tend à améliorer le traitement contentieux des installations, ouvrages, travaux ou activités qui nécessitent un stockage d'eau ou des prélèvements sur les eaux superficielles ou souterraines, à l'exclusion des ouvrages destinés à permettre un prélèvement sur les eaux souterraines, ou des installations d'élevage classées pour la protection de l'environnement. Il vise à sécuriser les porteurs de projets en garantissant une réponse plus rapide, favorable ou défavorable, sur la légalité des décisions administratives, par la mise en œuvre de mesures dont la nécessité vient d'être précisée au point précédent.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

Aucune autre option n'a été envisagée.

3.2. DISPOSITIF RETENU

L'option retenue vise à accélérer les décisions dans le cadre de recours contentieux qui concernent :

- D'une part d'installations, ouvrages, travaux ou activités soumis aux dispositions de l'article L. 214-1 du code de l'environnement au titre des ouvrages de stockage d'eau ou des prélèvements sur les eaux superficielles ou souterraines, à l'exclusion des ouvrages destinés à permettre un prélèvement sur les eaux souterraines, à condition que ces projets poursuivent à titre principal une finalité agricole, que ce soit culturale, sylvicole, aquacole ou d'élevage ;
- D'autre part les projets qui nécessitent une installation soumise aux dispositions de l'article L. 511-1 du code de l'environnement (installations classées pour la protection de l'environnement) et destinée à l'élevage de bovins, de porcs, de lapins, de volailles et de gibiers à plumes, à la pisciculture, aux couvoirs ou à l'élevage intensif de volailles ou de porcs. Il s'agit principalement des projets de création et d'extension de bâtiments d'élevage et de leurs annexes (silos de stockage, etc.) et des plans d'épandages de ces installations d'élevage.

Le présent article, sur le modèle de l'article L. 181-18 du code de l'environnement, prescrit au juge de limiter, lorsque cela lui est possible et après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, la portée de l'annulation qu'il prononce à la phase de l'instruction de l'autorisation ou la partie de cette autorisation entachées d'un vice et d'ordonner la régularisation des décisions qui ne sont entachées que de vices régularisables. Cette mesure permet ainsi de purger les litiges lorsque des illégalités vénielles ont été commises. Le refus par

le juge de faire droit à une demande d'annulation partielle ou de sursis à statuer formulée par une partie devra être motivée. C'est le sens du nouvel article 77-15-2 du code de justice administrative.

Le présent article crée un nouvel article L. 77-15-3 du code de justice administrative, inspiré de l'article L. 600-3 du code de l'urbanisme, qui institue des règles particulières applicables aux référés-suspension.

Cette disposition prévoit d'abord qu'un référé-suspension ne peut être présenté que jusqu'à l'expiration du délai fixé pour la cristallisation des moyens soulevés devant le juge saisi en premier ressort.

Elle prévoit ensuite que la condition d'urgence est présumée¹¹⁹ (présomption simple). L'objet de cette disposition est de permettre au porteur de projet d'être rapidement fixé sur la légalité de son projet. Le rejet d'un référé pour défaut d'urgence ne dit en effet rien de la légalité des décisions en litige et ne permet pas au porteur de projet de déterminer si son projet peut aboutir ou doit être abandonné ou adapté.

Elle fixe enfin, toujours sur le modèle de l'article L. 600-3 du code de l'urbanisme, un délai d'un mois au juge des référés pour se prononcer.

Le présent article prévoit enfin que sont suspendues, en cas de recours, tant la durée de validité de l'autorisation accordée par la décision attaquée que celle des autres autorisations nécessaires à la réalisation du projet, jusqu'à l'intervention de la décision juridictionnelle irrévocable. La réalisation matérielle d'un même projet d'ensemble peut en effet supposer plusieurs autorisations distinctes. Et les projets ne sont matériellement réalisés qu'une fois purgés l'ensemble des recours contre l'ensemble des autorisations. C'est l'objet du nouvel article L. 77-15-4 du code de justice administrative que d'éviter la caducité d'autorisations dont la durée de validité continue à courir pendant que d'autres autorisations nécessaires à un même projet sont contestées devant le juge.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

L'article 17 complète le titre VII du livre VII du code de justice administrative par un chapitre XV relatif au contentieux de certaines décisions en matière agricole. Y seront insérés les articles L. 77-15-1, L. 77-15-2, L. 77-15-3 et L. 77-15-4.

¹¹⁹ Par analogie avec les dispositions de l'article L. 600-3 du code de l'urbanisme : le Conseil d'Etat juge que la présomption d'urgence prévue par ces dispositions est dépourvue de caractère irréfragable (CE, 26 mai 2021, n° 436902 ; CE, 14 avril 2023, n° 460040).

Les mesures proposées ne portent pas d'atteinte au principe constitutionnel du droit à un recours effectif. A cet égard, l'article L. 77-15-2 s'appliquera aux seules requêtes enregistrées à compter de la date de la publication de la loi, et l'article L. 77-15-3 s'appliquera aux seuls recours relatifs aux décisions prises à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi.

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

La mesure proposée ne porte pas atteinte au droit à un recours effectif prévu par les dispositions de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE, tel qu'il est défini par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, dès lors que l'accès à un tribunal reste garanti¹²⁰. Elle ne porte pas non plus atteinte à l'article 13 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Les projets concernés par le présent article concourent à la souveraineté agricole et alimentaire de la France.

Ils permettent notamment, pour ce qui concerne les ouvrages de stockages de l'eau et les prélèvements d'eau, de sécuriser l'accès à l'eau pour les cultures dans un contexte de changement climatique qui va accroître les besoins des plantes (augmentation de l'évapotranspiration des plantes avec l'augmentation des températures). En lien avec les mesures de sobriété pour réduire la consommation à l'hectare, le développement du stockage de l'eau, là où l'état de la ressource le permet, permet de garantir un niveau de récolte minimum pour assurer la viabilité des exploitations concernées et alimenter le marché alimentaire.

Les installations d'élevage permettent de reconquérir la souveraineté alimentaire en matière de viande et de protéines animales (œufs) pour lesquelles la France est actuellement importatrice (cf 1.1). Les volumes ne sont cependant pas quantifiables.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Les mesures retenues permettront d'accélérer le traitement des dossiers contentieux et poursuivent l'objectif d'obtenir une décision juridictionnelle définitive dans un délai moyen de deux ans. Elles mettront les entreprises en position d'anticiper l'issue des recours engagés contre des projets agricoles, sylvicoles, aquacoles et d'élevage concernés par le présent article, de sécuriser les investissements plus rapidement en cas de décision favorable, ou de tirer les

¹²⁰ La CJUE estime à cet égard qu'il appartient à l'ordre juridique interne de chaque État membre de désigner les juridictions compétentes et de régler les modalités procédurales des recours destinés à assurer la sauvegarde des droits que les justiciables tirent du droit communautaire (CJCE, Grande chambre, 13 mars 2007, Unibet Ltd, Affaire C-432/05, pt 39).

conséquences d'irrégularités dans de meilleurs délais. Elles éviteront ainsi aux porteurs de projets, et notamment aux agriculteurs, une absence de visibilité entraînant d'importantes difficultés financières, voire l'abandon de leur projet. Elles sécuriseront également les autorisations administratives nécessaires au projet, qui ne sont pas ou plus pendantes devant le juge, et qui auraient dès lors pu arriver à échéance.

Elles visent ainsi à encourager, pérenniser et sécuriser les investissements dans des projets agricoles nécessaires à notre souveraineté alimentaire et à la transition écologique.

4.2.3. Impacts budgétaires

Sans objet.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

L'injonction de régularisation réduira la charge de travail en diminuant le volume de projets à instruire dans leur intégralité par les collectivités territoriales à la suite d'une annulation contentieuse.

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Les mesures proposées devraient réduire, d'une part, le volume de projets à ré-instruire par les services administratifs à la suite d'une annulation contentieuse et, d'autre part, la quantité de contentieux à traiter pour les services juridiques.

4.5. IMPACTS SOCIAUX

4.5.1. Impacts sur la société

Les projets concernés par le présent article concourent à la souveraineté agricole et alimentaire de la France.

Ils permettent notamment, pour ce qui concerne les ouvrages de stockages de l'eau et les prélèvement d'eau, de sécuriser l'accès à l'eau pour les cultures.

Par ailleurs, les installations d'élevage permettent de reconquérir la souveraineté alimentaire en matière de viande et de protéines animales (œufs) pour lesquelles la France est actuellement importatrice (cf 1.1).

Pour les projets dit multi-usages, le stockage permettra aussi de sécuriser d'autres usages comme l'eau potable ou de participer à maintenir un niveau d'eau permettant de limiter l'impact, lors de périodes de sécheresse, sur le bon état écologique de cours d'eau.

4.5.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.5.3. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.5.4. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.5.5. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Les justiciables et leurs conseils devront être attentifs à former leur référé-suspension avant le délai de cristallisation des moyens fixé par le juge.

4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Les projets concernés sont soumis à autorisation environnementale, déclaration ou enregistrement au titre des procédures des articles L. 214-1 (« loi sur l'eau ») ou L. 511-1 (« installation classées pour la protection de l'environnement ») du code de l'environnement. Ils sont ainsi autorisés ou ne font pas l'objet d'une opposition de l'administration au regard de l'absence d'impact significatif sur l'eau, sur la base d'une étude d'impact ou d'une étude d'incidence prévues par les procédures du code de l'environnement.

Les dispositions du présent article ne sont pas de nature à modifier les décisions par l'autorité administrative au regard des dispositions du code de l'environnement.

Elles n'ont dès lors ni pour objet ni pour effet de soustraire les projets agricoles concernés au contrôle par le juge de leur légalité, notamment au regard des dispositions du code de l'environnement.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

Le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel (CSTACAA) a été saisi à titre obligatoire en application de l'article L. 232-3 du code de justice administrative. Il a rendu un avis défavorable le 12 mars 2024.

La Commission supérieure du Conseil d'Etat a été saisi à titre obligatoire en application de l'article L. 132-2 du code de justice administrative. Elle a rendu un avis défavorable le 13 mars 2024.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Les nouvelles dispositions de l'article L. 77-15-2 du code de justice administrative relatives à l'annulation partielle et à la régularisation des autorisations s'appliquent aux requêtes enregistrées à compter de la date de la publication de la présente loi.

Les nouvelles dispositions de l'article L. 77-15-3 du code de justice administrative relatives aux requêtes en référé suspension s'appliquent aux recours relatifs aux décisions prises à compter de la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Les nouvelles dispositions de l'article L. 77-15-4 du code de justice administrative visant à suspendre la durée de validité de l'autorisation accordée par la décision attaquée, ainsi que celle des autres autorisations nécessaires à la réalisation du projet jusqu'à la notification de la décision juridictionnelle définitive au fond, s'appliquent aux autorisations en cours de validité à la date de la publication de la présente loi.

Ces mesures transitoires apparaissent pertinentes au regard du principe de sécurité juridique¹²¹ et des règles édictées aux articles L. 221-5 et suivantes du code des relations entre le public et l'administration.

5.2.2. Application dans l'espace

Les dispositions prévues seront applicables sur le territoire métropolitain ainsi que dans les départements et régions d'outre-mer régis par l'article 73 de la constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et à Mayotte), ainsi qu'à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, collectivités régies par l'article 74 de la Constitution, qui relèvent du principe d'identité législative, sans adaptation particulière.

Ces dispositions seront également applicables de plein droit en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie, en application, respectivement, du 6° de l'article 7 de la loi organique n°

¹²¹ CE, 24 mars 2006, *KPMG*, n° 288460, A.

2004-192 du 27 février 2004 et du 6° de l'article 6-2 de la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999, ainsi qu'à Wallis-et-Futuna, s'agissant d'une matière entrant dans le champ des « lois de souveraineté »¹²².

5.2.3. Textes d'application

Le présent article ne requière aucun texte d'application.

Article 16 – Régime applicable aux installations et aux activités relatives aux chiens de protection de troupeau

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

La population de loups en France est passée de moins de 200 loups en 2010, à 1104 individus selon le dernier comptage réalisé par l'Office Français de la Biodiversité en 2023. Les cartes d'expansion géographique établies par l'Office Français de la Biodiversité renseignent notamment la très forte augmentation du nombre des « zones de présence permanente » (ZPP) du loup en France, aux alentours de 20 en 2010 et désormais portées à 145 territoires de présence permanente du loup, parmi lesquels 128 de présence de loups constitués en meutes¹²³.

Face à l'expansion tant démographique que géographique des loups sur le territoire français, le recours aux chiens de protection de troupeaux par les éleveurs apparaît comme un moyen efficace pour protéger les troupeaux contre les grands prédateurs. Ces chiens ont la particularité de s'identifier au troupeau et de le défendre contre tout danger, ce qui en fait un moyen de protection particulièrement efficace. Son intérêt et son efficacité ont été reconnus par différents rapports du CGAAER, notamment celui rendu en 2010 sur la situation d'alors relative à l'utilisation des chiens de protection contre la prédation¹²⁴. Le Plan national d'action Loup, dans ses versions successives¹²⁵, prévoit plusieurs actions pour renforcer la protection et la

¹²² Guide de légistique, ed. 2017 p. 338 fiche 3.6.1.

¹²³ Les données relatives à l'expansion démographique et géographique du loup sont consultables sur la page Internet www.loupfrance.fr de l'Office Français de la Biodiversité. En complément, la DREAL Auvergne Rhône-Alpes établit un bilan annuel « Info Loup » des mesures de protection des troupeaux, des dommages et indemnisations, qui présente les zones de prédation selon leur intensité et les départements concernés.

¹²⁴ Évaluation de la situation relative à l'utilisation des chiens de protection des troupeaux contre la prédation, juin 2010, CGAAER-CGEDD (n°006981-01) et Mission de conseil relative au statut des chiens de protection des troupeaux, juin 2023, CGAAER (n° 23029)

¹²⁵ Le [PNA Loup 2024-2029 a été publié le 23 février 2024](#).

prévention des attaques contre les troupeaux, notamment en développant le recours à des chiens de protection des troupeaux.

Le nombre de ces chiens, aujourd'hui estimé à plus de 6500, est en augmentation, en alpage comme en vallée. La cohabitation entre les chiens de protection et les activités de pleine nature peut cependant engendrer des difficultés : outre les conflits d'usage, mineurs mais fréquents relatifs notamment aux aboiements, on recense chaque année une centaine d'incidents sérieux dont certains conduisent à des dépôts de plaintes, voire, dans les cas les plus graves, à des condamnations pénales des éleveurs.

Le cadre juridique applicable à l'utilisation des chiens de protection des troupeaux est fixé au Titre I^{er} du Livre II du code rural et de la pêche maritime. Il prévoit notamment l'encadrement de l'identification des chiens (L. 212-10, D.212-63 et D.212-66), ainsi que des règles en matière de divagation (L.211-22 et L.211-23), et la possibilité pour un maire ou un préfet de demander une évaluation comportementale d'un chien dès lors qu'il serait susceptible de présenter un danger pour les personnes ou les animaux domestiques (art. L.211-14-1).

La responsabilité civile des propriétaires ou détenteurs des chiens de protection découle de l'article 1243 du code civil qui dispose que : « *le propriétaire d'un animal, ou celui qui s'en sert, pendant qu'il est à son usage, est responsable du dommage que l'animal a causé, soit que l'animal fût sous sa garde, soit qu'il fût égaré ou échappé.* » Dans le cas des chiens de protection, cette responsabilité incombe aux éleveurs propriétaires ou aux groupements pastoraux et bergers détenteurs temporaires des chiens durant la période d'estive. En pratique, l'assurance responsabilité civile professionnelle prend généralement en charge les dommages éventuels causés par leurs animaux.

La responsabilité pénale des propriétaires ou détenteurs de chiens de protection relève des dispositions générales du code pénal, notamment son article 121-3, mais aussi de dispositions spécifiques comme l'article 221-6-2 en cas d'homicide involontaire et l'article R. 623-3 en cas d'excitation d'animaux dangereux. En cas de blessure et en l'absence d'incapacité totale de travail pour la victime, les articles R. 622-1 et R. 625-3 du code pénal expose l'auteur à une contravention de deuxième classe en cas de faute simple et à une contravention de cinquième classe en cas de faute caractérisée. En cas d'incapacité totale de travail pour la victime, les articles 222-19-2 et 220-20-2 prévoient des peines d'emprisonnement et des amendes, en fonction de la gravité de la faute et selon que l'incapacité totale de travail est ou non inférieure à trois mois.

Toutefois dès lors que L. 211-23 du code rural et de la pêche maritime prévoit que « *Est considéré comme en état de divagation tout chien qui, en dehors (...) de la garde ou de la protection du troupeau (...)* », il ne pourrait être reproché à son propriétaire ou détenteur une faute à ce titre, sauf dans l'hypothèse où le chien de protection se trouverait dans un lieu très éloigné du troupeau de sorte qu'il ne peut plus être considéré comme étant en action de protection.

Par ailleurs, la réglementation relative aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), qui s'applique aux propriétaires de plus de neuf chiens, apparaît disproportionnée au regard des objectifs de cette réglementation. À l'heure actuelle, les élevages de chiens relèvent de la rubrique 2120 de la nomenclature des ICPE (annexée à l'article article R. 511-9 du code de l'environnement) à partir de la détention de 10 animaux. Dans ce cadre, les exploitations disposant de 10 à 50 chiens sont soumises au régime de la déclaration, celles disposant de 51 à 250 chiens à celui de l'enregistrement et au-delà c'est un régime d'autorisation qui s'applique. Le régime actuel s'applique de la même manière aux propriétaires de chiens de protection des troupeaux que pour les activité d'élevage, de vente, de détention, de refuge ou fourrière.

Tous ces éléments constituent des contraintes fortes qui font obstacle au développement du recours aux chiens de protection.

Afin de garantir le maintien du pastoralisme, il apparaît ainsi nécessaire d'apporter une plus grande sécurité aux éleveurs dans leur utilisation des chiens de troupeaux et de structurer une filière de chiens de protection.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Aux termes de l'article 34 de la Constitution : « *La loi fixe les règles concernant : (...) -la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables* » et « *La loi détermine les principes fondamentaux : (...) -de la préservation de l'environnement ; / -du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales ; (...)* ».

Une loi est donc nécessaire pour aménager la responsabilité pénale et civile des éleveurs.

En outre, s'agissant de la préservation de l'environnement, l'article L. 110-1 (II) du code de l'environnement prévoit que la loi met en œuvre « *le principe de non-régression, selon lequel la protection de l'environnement, assurée par les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement, ne peut faire l'objet que d'une amélioration constante, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment.* »

Selon le Conseil constitutionnel, ce principe n'est toutefois pas de niveau constitutionnel : « *Il ne résulte pas des dispositions de la Charte de l'environnement de 2004 un principe de non-régression en matière environnementale s'imposant au législateur* » (décision 2020-809 DC, 10 décembre 2020, cons. 13).

Concernant la rubrique 2120, dans sa décision n° 426528 du 30 décembre 2020, le Conseil d'État a annulé les dispositions réglementaires qui avaient pour effet « *d'exempter de toute évaluation environnementale des projets qui étaient, auparavant, susceptibles d'y être soumis soit de manière systématique soit après un examen au cas par cas* », car les seuils des régimes d'enregistrement et d'autorisation étaient modifiés.

Par ailleurs, l'article 38 de la Constitution prévoit que : « *Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi* ». Les dispositions qui seront prévues par ordonnance respecteront les principes à valeur constitutionnelle, notamment ceux d'égalité devant la loi pénale et des droits de la victime¹²⁶.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

L'utilisation des chiens de protection est soutenue dans le cadre de la politique agricole commune (PAC) de l'Union européenne pour protéger les élevages contre la prédation, et elle est financée par deux interventions du Plan stratégique national (PSN) des aides de la PAC. L'achat, l'entretien, la stérilisation et les tests de comportement des chiens de protection sont ainsi financés par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), avec un concours allant de 80 à 100 % du financement public alloué à chacun de ces postes de dépenses.

1.4. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

Sans objet.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Les chiens de protection de troupeaux font l'objet d'une utilisation particulière. Elevés dès leurs premières semaines au sein d'un troupeau de petits ruminants, ils s'assimilent au troupeau et permettent, en cas de danger, de le défendre des attaques. Selon le rapport du CGAAER précité de juin 2023 relatif au statut des chiens de protection des troupeaux,¹²⁷ leur efficacité a fait ses preuves et permet de réduire la pression de prédation sur les troupeaux.

Dans le cadre de l'expansion des grands prédateurs (loup, ours, lynx), les éleveurs sont de plus en plus nombreux à avoir recours à de tels chiens mais la législation nationale actuelle apparaît peu adaptée à leur utilisation.

Le code rural et de la pêche maritime (CRPM) distingue les animaux de rente (article L. 211-1 à L. 211-10-1) des animaux de compagnie (article L. 214-6) qui sont définis comme « *tout animal détenu ou destiné à être détenu par l'homme pour son agrément* ». À chaque catégorie s'appliquent des réglementations. Les chiens de protection de troupeaux, en raison de leurs spécificités, correspondent mal à ces définitions – ils ne sont ni de rente ni d'agrément. Par

¹²⁶ Cons. constit. n° 89-262 DC du 7 novembre 1989

¹²⁷ Mission de conseil relative au statut des chiens de protection des troupeaux, juin 2023, CGAAER (n° 23029)

conséquent, la réglementation que doit respecter un détenteur de chien de protection de troupeaux devrait être adaptée à cette situation particulière.

Dans un contexte marqué, d'une part, par la hausse du nombre des chiens de troupeaux en France, de l'ordre de 1 000 par an, et d'autre part, par leur extension géographique (dans des zones de plaines plus fréquentées par différents usagers, par rapport à leur présence historique dans les alpages), les conflits d'usage se multiplient et les détenteurs de chiens de protection de troupeaux se trouvent dans une insécurité juridique à plusieurs égards :

- En premier lieu, les détenteurs de chiens de protection de troupeaux connaissent des difficultés en termes de responsabilité pénale, laquelle est préjudiciable au recours à ces chiens pour protéger les troupeaux. En effet, lorsqu'un chien porte atteinte à une personne, son propriétaire ou son détenteur peut voir sa responsabilité pénale engagée. Or, le comportement normal d'un chien de protection est de défendre son troupeau, ce qui peut être source d'incidents avec les autres usagers de l'espace public. La réglementation actuelle, non spécifique à ces chiens, paraît inadaptée car elle conduit à engager la responsabilité d'un détenteur alors que son chien a adopté le comportement qui est attendu de lui.
- En second lieu, la législation sur les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), encadrée par les articles L. 511-1 et suivant du code de l'environnement est inadaptée et contraignante pour les éleveurs possédant plus de neuf chiens, car le seuil de la rubrique 2120 de la nomenclature des ICPE (annexe à l'article article R. 511-9 du code de l'environnement) est très vite atteint si l'éleveur a recourt à des chiens de protection pour son troupeau, auxquels s'ajoutent d'éventuels chiens de berger, de garde, de chasse, ou d'agrément. Plus précisément, les conséquences engendrées par cette réglementation pour ces éleveurs sont en inadéquation avec les objectifs visés par cette même réglementation environnementale, qui a notamment pour objet la protection du voisinage, de la sécurité et la salubrité publique, de l'agriculture ou encore de la protection de la nature et de l'environnement contre les dangers ou inconvénients provoqués par les installations d'élevage. La rubrique 2120 de cette annexe concerne en effet les établissements ayant une activité d'élevage, de vente, de transit, de garde, de détention, de refuge, ou de fourrière de chiens. A partir de 10 chiens âgés de plus de 4 mois détenus et jusqu'à 50 animaux, l'établissement est soumis à un régime de déclaration et aux prescriptions générales applicables aux installations classées soumises à déclaration sous la rubrique n° 2120 prévue par l'arrêté du 8 décembre 2006. La modification de la nomenclature ICPE, dans le but d'en retirer une activité auparavant couverte, étant susceptible d'être considérée comme méconnaissant le principe de non-régression environnementale, une loi est nécessaire pour adapter la réglementation.

Si la nomenclature mentionnée dans la loi est établie par décret en Conseil d'État, il est nécessaire de légiférer pour déroger au principe de non-régression défini au 9° du II de l'article

L.110-1 du code de l'environnement, « *selon lequel la protection de l'environnement, assurée par les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement, ne peut faire l'objet que d'une amélioration constante, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques* ». Le Conseil d'Etat a en effet déjà jugé, dans sa décision n°426528 du 30 décembre 2020, qu'en l'absence de justifications suffisantes sur l'absence ou la modification du risque associé aux installations visées, l'exemption de toute évaluation environnementale, y compris via un potentiel examen au cas par cas, d'un projet y étant auparavant soumis méconnaissait le principe de non-régression environnementale. De plus, une note de la section des travaux publics du Conseil d'État précise que "la sortie d'une catégorie d'installations du régime des installations classées n'est possible que s'il est justifié que cette catégorie d'installations n'a pas ou n'a plus d'incidence notable sur l'environnement ou la santé."

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif principal est de sécuriser le recours aux chiens de protection de troupeaux pour les éleveurs et gardiens de troupeaux de sorte qu'une filière de chiens de protection de troupeaux puisse se structurer et permettre une plus grande utilisation de ces chiens pour protéger les troupeaux.

A cette fin, il apparaît important de reconnaître la spécificité de ces chiens de troupeaux notamment pour ce qui concerne l'agriculture de montagne. En effet, ils sont un élément essentiel du pastoralisme. Cette reconnaissance, dans la loi, permettra de remédier plus facilement aux difficultés identifiées.

Cette reconnaissance préalable, par ordonnance, permettra d'aménager les règles applicables en matière de responsabilité pénale des propriétaires ou détenteurs de ces chiens en cas de blessure à la suite d'une agression par un chien de protection en action de protection. En particulier, il est envisagé de mieux tenir compte de l'absence d'intentionnalité imputable au détenteur du chien sans pour autant exempter de responsabilité les détenteurs de chiens ayant commis une faute ou une négligence. Cet encadrement a pour but d'assurer une plus grande sécurité pénale aux détenteurs des chiens, sans remettre en cause les droits de la victime du point de vue de la responsabilité civile.

En outre, dans un souci de simplification, notamment des contrôles, il est envisagé de revoir les seuils de la réglementation lorsque celles-ci concernent des chiens de protection de troupeaux sans que le principe de non régression ne puisse y faire obstacle.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

Si les échanges avec des parties prenantes, dans la continuité de la mission de conseil du CGAER relative au statut juridique des chiens de protection, ont un temps envisagé la

définition d'un statut du « chien de travail », la mise en place d'un tel statut juridique n'est pas apparue adaptée notamment face à l'urgence d'agir pour sécuriser le recours à ces chiens de protection de troupeaux. En effet, l'adoption d'un tel statut qui s'appliquerait également aux chiens-guides pour personnes malvoyantes, aux chiens de détection de stupéfiants ou d'explosifs, aux chiens d'aide aux personnes handicapées, aux chiens de chasse, ou encore aux chiens de garde et de défense, nécessiterait de substantielles et sensibles modifications législatives nécessitant des réflexions de grande ampleur.

De plus, la seule définition d'un statut de chien de travail ne réglerait pas la question de l'inadaptation des règles relatives aux ICPE. Elle ne suffirait donc pas à répondre aux craintes et aux difficultés rencontrées par les utilisateurs de ces chiens.

S'agissant de la question spécifique des ICPE, les options envisagées étaient les suivantes :

- traitement spécifique des chiens de troupeaux dans la nomenclature des ICPE ;
- suppression du régime déclaratif associé à la rubrique 2120 de la nomenclature des ICPE ;
- rehaussement des seuils de déclaration (à partir de 50 chiens) et d'enregistrement (à partir de 101 chiens) associés à la rubrique 2120 de la nomenclature des ICPE.

3.2. DISPOSITIF RETENU

Les problématiques rencontrées dans l'utilisation des chiens de protection mettent en exergue le besoin de définir des règles spécifiques aux chiens de protection dans un temps relativement court afin de proposer des solutions aux éleveurs face à la prédation des loups notamment.

Pour répondre tant aux délais contraints qu'à la technicité du sujet nécessitant des travaux juridiques approfondis pour notamment déterminer les modalités d'adaptation des règles d'engagement de la responsabilité pénale des détenteurs de chiens en cas de dommages causés par les chiens de protection de troupeaux tout en garantissant le respect de l'égalité devant la loi pénale et des droits de la victime. Il est donc proposé que le projet de loi habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance.

Le projet de loi prévoit en outre que le principe de non-régression défini au 9° du II de l'article L. 110-1 du code de l'environnement ne s'oppose pas, en ce qui concerne les chiens de protection de troupeau, à la modification de la nomenclature mentionnée à l'article L. 511-2 du code de l'environnement. Cette nomenclature pourra donc être modifiée ou adaptée en tant qu'elle concerne les chiens de protection par décret en Conseil d'Etat.

Un traitement spécifique des chiens de troupeaux au sein de la rubrique des chiens a été écarté dans un souci de simplicité notamment au regard du contrôle des activités. La suppression du régime déclaratif associé à la rubrique a été écarté au profit du dispositif qui permet de conserver la progressivité des régimes, principe fort de la réglementation relative aux ICPE qui vise à proportionner les exigences à l'impact des activités encadrées.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

Ce dispositif entraînerait, pour certains sites, et après la modification de l'annexe de l'article R. 511-9 du code de l'environnement, le passage du régime de l'enregistrement à celui de la déclaration et pour d'autres sites, le passage du régime déclaratif à un encadrement par le règlement sanitaire départemental.

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

Sans objet.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Néant.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

L'évolution du seuil permettrait de simplifier la détention de chiens de protection.

4.2.3. Impacts budgétaires

Néant.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Les installations qui ne seraient plus soumises au régime de la déclaration ICPE, devront appliquer les dispositions des règlements sanitaires départementaux, comme c'est le cas aujourd'hui pour les installations disposant de 9 chiens ou moins. Par conséquent, leur gestion de ces dossiers reviendrait aux maires au titre de leur compétence en matière de salubrité publique.

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

La modification proposée entraînera une diminution de l'action de l'inspection des ICPE dans le domaine des élevages de chiens de protection.

4.5. IMPACTS SOCIAUX

4.5.1. Impacts sur la société

Néant.

4.5.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Néant.

4.5.3. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Néant.

4.5.4. Impacts sur la jeunesse

Néant.

4.5.5. Impacts sur les professions réglementées

Néant.

4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Les incidents liés aux chiens de protection impliquant les particuliers usagers des espaces pastoraux, en montagne et, de plus en plus en plaine, sont limités par des mesures de prévention, dont l'efficacité de la mise en œuvre ne dépend pas de la responsabilité pénale des détenteurs de chiens. Différents moyens sont mis en place pour limiter ces incidents : communication à destination des usagers en montagne sur l'attitude à adopter en présence de chiens de protection ; expérience territoriale d'accompagnement et de médiation entre détenteurs de chiens et usagers en Auvergne-Rhône-Alpes¹²⁸ ; structuration de la filière chiens de protection afin de développer leur aptitude au travail et leur cohabitation avec les êtres humains.

A titre d'exemple, dans le ressort du tribunal judiciaire de Gap, dans le département des Hautes-Alpes qui est le plus concerné par les incidents avec celui de l'Isère, il a été recensé 25 plaintes liées à des morsures par un chien de protection en 2021 et 15 plaintes en 2022.

Les prescriptions ICPE s'appliquant aux élevages de chiens de protection ont pour but de prévenir les nuisances pour la population, dont principalement les niveaux de bruit engendrés. Il est à noter que les règlements sanitaires départementaux permettent des niveaux d'émergence

¹²⁸ Dispositif Mon Expérience avec les chiens de protection

légèrement plus élevés, ainsi qu'une implantation à 50 mètres des tiers, au lieu de 100 mètres pour les ICPE.

Par ailleurs, le régime de plein contentieux s'applique aux contentieux portant sur les ICPE contrairement au contentieux de l'excès de pouvoir applicable aux décisions administratives liées aux pouvoirs du maire dans le cadre de son autorité de police générale et de police spéciale (santé publique) ou aux décisions en matière d'urbanisme (permis de construire, droit de la construction). Le contentieux civil (troubles anormaux de voisinage) resterait une voie de recours dans le cas des installations existantes.

4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Les installations continueront à être réglementées via les règlements sanitaires départementaux. L'analyse précise des conséquences attendues de la mesure faisant l'objet d'une habilitation à légiférer par ordonnance sera complétée dans la fiche d'impact exposant les dispositions de l'ordonnance prise sur le fondement de la présente habilitation.

A ce stade, un impact environnemental favorable de ces mesures est d'ores et déjà attendu, dès lors qu'elles favoriseront la cohabitation de l'élevage avec les grands prédateurs, loup, lynx, ours, qui sont, à ce jour des espèces protégées au titre de l'article L411-1 du code de l'environnement.

Encourager la protection des troupeaux par le recours aux chiens permettra de favoriser les activités pastorales et l'élevage extensif qui ont un effet bénéfique sur l'environnement. En effet, ces activités d'élevage, en particulier le pastoralisme sont la source d'aménités positives de nature très diverse. En particulier ces activités permettent la valorisation de l'herbe (notamment les prairies permanentes) et contribuent également à l'entretien des paysages, au débroussaillage et à la prévention des incendies. Plus spécifiquement, le pastoralisme consolide la présence d'activités humaines dans certains territoires, en particulier de montagne, et contribue à leur développement au travers des races locales et des produits à forte typicité.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

Aucune consultation n'était requise et aucune consultation facultative n'a été menée.

Des échanges ont eu lieu avec les parties prenantes, notamment par le CGAAER à l'occasion de sa mission de Conseil relative aux chiens de protection. Les échanges ont été poursuivis avec ces acteurs, parmi lesquels l'Institut de l'élevage (IDELE), la Pastorale Pyrénéenne et les différents acteurs publics impliqués dans la politique nationale de cohabitation entre le loup et les activités d'élevage.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Ces dispositions entrent en vigueur au lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

Le I du présent article est applicable de plein droit dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et à Mayotte), sans adaptation particulière.

Elle s'applique également à Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, collectivités régies par l'article 74 de la Constitution, qui relèvent du principe d'identité législative, sans adaptation particulière.

Elle ne s'applique pas à Saint-Barthélemy, collectivités régies par l'article 74 de la Constitution, compétente en matière d'environnement.

Elle ne s'applique pas à Wallis-et-Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie, qui relèvent du principe de spécialité législative.

Le II du présent article est une mesure d'habilitation, et les modalités d'application dans l'espace des mesures qui seront prises sur son fondement seront déterminées par l'ordonnance.

5.2.3. Textes d'application

Une ordonnance sera prise sur le fondement du II du présent article.

Par ailleurs, en application du I du présent article, les dispositions de la rubrique de la nomenclature prévue à l'article L. 511-2 du code de l'environnement relative aux installations destinées aux chiens pourront être modifiées par décret en Conseil d'Etat, en tant qu'elle concerne les chiens de protection, sans que le principe de non régression y fasse obstacle.

6. JUSTIFICATION DU DÉLAI D'HABILITATION

Concernant l'habilitation donnée au Gouvernement de prendre par ordonnance les mesures prévues au présent article, un délai d'habilitation de six mois est nécessaire compte tenu de la technicité des dispositions à prendre.

Un projet de loi de ratification devra être déposé devant le Parlement dans un délai de quatre mois à compter de la publication de l'ordonnance.

Article 17– Allègement des obligations et des contraintes pesant sur les installations qui concernent les sous-produits animaux et l'aquaculture

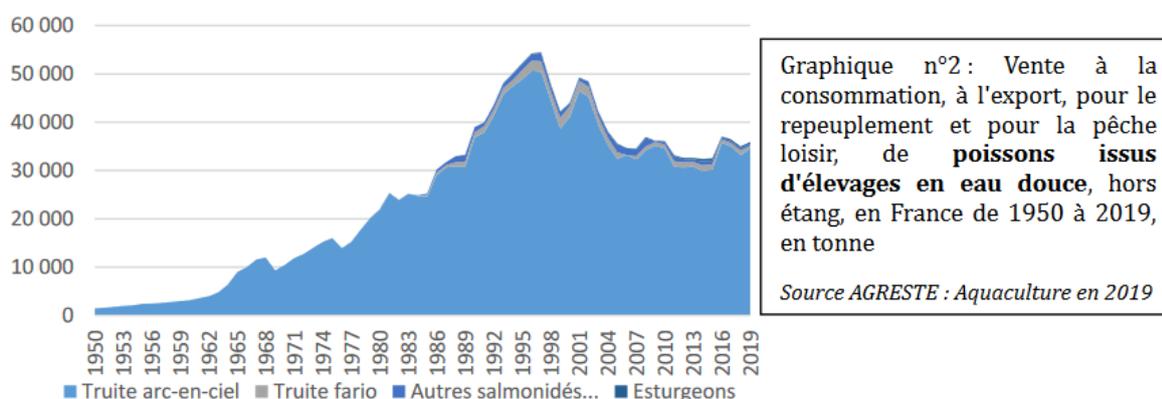
1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

En ce qui concerne la pisciculture :

La pisciculture est l'exploitation ayant pour objet l'élevage de poissons destinés à la consommation, au repeuplement, à l'ornement, à des fins expérimentales ou scientifiques ainsi qu'à la valorisation touristique.

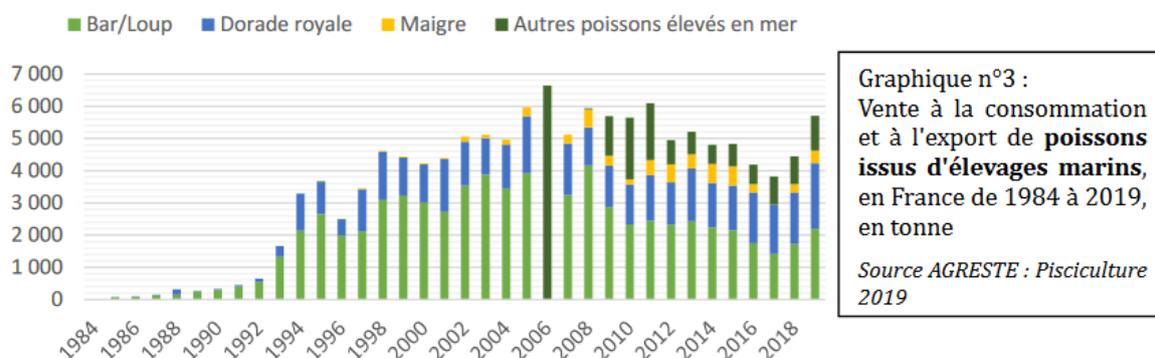
Une activité piscicole performante et variée a émergé dans les années 1980 (eau douce) et 1990 (espace marin), mais cette activité stagne voire régresse en France depuis une quinzaine d'années, ainsi que cela ressort du graphique, issu du rapport n° 21087 du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) d'octobre 2022 reproduit ci-dessous :



Après avoir dépassé les 50 000 tonnes à la fin des années 90, la vente de poissons issus d'élevage d'eau douce (hors étang) s'est stabilisée depuis une quinzaine d'années à environ 35 000 tonnes par an.

Quant à la vente de poissons d'eau douce en provenance d'étangs, elle a régressé de quasiment 60 % en 10 ans pour atteindre le niveau de 3 270 tonnes en 2019.

La vente de poissons issus d'élevage marin se situe autour de 5 000 tonnes par an depuis une dizaine d'années, comme l'illustre le graphique ci-dessous.



Cette stagnation voire régression de la production est d'autant plus problématique que la consommation française augmente, ce qui conduit à une balance commerciale déficitaire. En 2020, la balance commerciale des produits de la pêche et de l'aquaculture était en déficit de 4,3 Md€. Même pour les principales espèces piscicoles produites en France (truite, bar, daurade, carpe), la balance commerciale est négative.

Les piscicultures d'eau douce sont soumises à deux types de nomenclature en fonction de leur capacité de production et de leur impact sur le milieu aquatique :

- la nomenclature « installations classées pour la protection de l'environnement », dite ICPE (articles L. 511-1 et L.511-2 code de l'environnement, rubrique 2130) pour les élevages en eau douce (à l'exclusion des étangs empoisonnés, où l'élevage est extensif, sans nourrissage ou avec apport de nourriture exceptionnel), d'une capacité de production supérieure à 20 T/an ;
- la nomenclature installations, ouvrages, travaux, activités (IOTA) dès lors qu'il y a un impact sur le milieu aquatique (article L. 214-2 code de l'environnement, rubrique 3.2.7.0 ainsi que d'autres rubriques de la nomenclature issue de l'article R.214-1 du code de l'environnement selon l'impact : prélèvement en eau, rejets dans le milieu aquatique, ouvrage impactant la continuité écologique).

De façon schématique, même s'il y a des particularités, les projets relevant de la seule nomenclature IOTA font l'objet d'une déclaration, qui implique l'instruction du dossier et la délivrance d'un récépissé, tandis que les projets relevant de l'autorisation ICPE doivent faire l'objet d'une instruction, d'une consultation publique puis d'un arrêté préfectoral. Les installations d'une capacité inférieure à 20 T/an font l'objet d'une déclaration tandis que les installations d'une capacité supérieure à 20 T/an font l'objet d'une autorisation.

Si pour les piscicultures d'eau de mer, la capacité de production détermine également si l'installation relève de l'autorisation ou de la déclaration, avec un seuil à 20 T/an pour passer en autorisation, elles ne sont soumises qu'à la réglementation ICPE.

Les DD(ETS)PP ou dans certains cas les unités départementales des DREAL/DRIEAT, sous l'autorité du préfet de département, sont compétentes pour l'instruction des procédures ICPE. La Direction départementale des territoires (DDT) est compétente pour l'instruction des procédures IOTA. L'autorisation environnementale, déclenchée soit par une autorisation ICPE, IOTA ou supplétive est instruite par l'un de ces services. Un projet actuellement soumis à déclaration IOTA en dessous de 20 T/an dont la production augmente et dépasse les 20 T/an, sera dès lors soumis à autorisation ICPE, laquelle sera instruite par un service différent. Par ailleurs, les piscicultures font l'objet d'un agrément sanitaire et zoosanitaire, d'une autorisation au titre du code de l'urbanisme et, spécifiquement pour les piscicultures marines, d'une autorisation d'exploitation culture marine au titre de l'occupation du domaine public maritime.

En ce qui concerne les sous-produits animaux :

La réglementation ICPE ne prévoit pas spécifiquement le cas du compostage de la laine. Celui-ci est par conséquent et par défaut couvert par la rubrique 2780-3 « compostage d'autres déchets » sous le régime d'enregistrement dès le premier gramme de matière compostée.

La rubrique 2780-1 encadre le « compostage de matière végétale ou déchets végétaux, d'effluents d'élevage, de matières stercoraires ». Elle couvre ainsi les matières d'origine animale ou végétale identifiées comme compostables dans des conditions compatibles avec une exploitation agricole. Cependant, la laine n'est pas explicitement prévue dans cette rubrique car, au moment de sa création, il n'était pas envisagé de composter cette matière. Ce contexte a changé du fait de l'évolution des marchés de la laine. Depuis les années 1980, les filières française et européenne de valorisation de la laine sont en déclin. Les usages textiles de la laine sont soumis à la concurrence de la fibre synthétique et les derniers marchés sont captés par des filières à l'étranger, notamment en raison de coûts de main d'œuvre moins élevés. Les élevages ovins se sont ainsi progressivement tournés vers l'export, principalement vers l'Asie. Cependant, suite à la crise de la Covid-19 et au ralentissement de l'économie, les possibilités d'exports sur les marchés asiatiques se sont arrêtées et les cours se sont effondrés : la laine se valorise en 2024 à quelques dizaines de centimes le kilo¹²⁹. La laine est depuis en partie stockée sur les exploitations ovines faute de débouchés. Il y aurait actuellement environ 3 000 T de laine en attente de valorisation en France¹³⁰. La filière compte sur la réouverture prochaine du marché à l'export, ainsi que sur l'éventuelle ouverture de nouveaux débouchés en France et en Europe dans le contexte de la transition écologique (isolation de bâtiments, habillement...). Cependant, la filière souhaite également développer le co-compostage à la ferme avec les

¹²⁹ Le cours serait début 2024 de 0,2 €/kg de laine selon la Fédération nationale ovine.

¹³⁰ Source : CGAAER, 2023. La valorisation de la laine et des peaux lainées, Rapport n° 22102 établi par Orand, J.-P. et Lavarde, F. Avril 2023. 80 p.

effluents ovins. Ce procédé permet une valorisation *in situ* de la matière qui retourne à la terre sous forme d'amendement organique.

La modification de la rubrique 2780 envisagée permettra d'accompagner la filière ovine en alignant les prescriptions s'appliquant au compostage de la laine avec celles s'appliquant aux effluents d'élevage.

La disposition législative proposée permettra de simplifier plus généralement les prescriptions de la nomenclature ICPE pour les sous-produits animaux, par exemple la méthanisation de la laine si cette voie de valorisation s'avère pertinente (une expertise de l'Ineris est en cours).

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

L'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958 dispose que : « *(l)a loi détermine les principes fondamentaux : / (...) – du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales* ».

S'agissant de la préservation de l'environnement, l'article L. 110-1 (II) du code de l'environnement prévoit que la loi met en œuvre « *le principe de non-régression, selon lequel la protection de l'environnement, assurée par les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement, ne peut faire l'objet que d'une amélioration constante, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment.* »

Selon le Conseil constitutionnel, ce principe n'est toutefois pas de niveau constitutionnel : « *Il ne résulte pas des dispositions de la Charte de l'environnement de 2004 un principe de non-régression en matière environnementale s'imposant au législateur* » (décision 2020-809 DC, 10 décembre 2020, cons. 13).

Par ailleurs, dans sa décision n° 426528 du 30 décembre 2020, le Conseil d'État a annulé les dispositions réglementaires qui avaient pour effet « *d'exempter de toute évaluation environnementale des projets qui étaient, auparavant, susceptibles d'y être soumis soit de manière systématique soit après un examen au cas par cas* », car les seuils des régimes d'enregistrement et d'autorisation étaient modifiés.

L'article 38 de la Constitution prévoit que : « *Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi* ».

En ce qui concerne les sous-produits animaux :

En application des seuils prévus pour la rubrique 2780 de la nomenclature des ICPE à l'article R. 515-9 du code de l'environnement, le compostage de la laine est soumis à enregistrement dès le premier gramme composté. En application du même article, le compostage des effluents d'élevage est quant à lui soumis à déclaration à partir de 3 tonnes de matières entrantes par jour. L'objectif est de soumettre la laine, au vu de la nature de la matière, des volumes concernés, et

du procédé à la ferme, au même encadrement réglementaire que les effluents d'élevage. Pour ce faire, un décret en Conseil d'Etat sera pris afin de modifier la rédaction de la sous-rubrique 2780-1 dans l'article R. 515-9 du code de l'environnement : le mot « laine » sera ajouté à la liste actuelle, qui est la suivante : « matière végétale ou déchets végétaux, d'effluents d'élevage, de matières stercoraires ».

Cette modification pourrait ainsi être considérée comme une entorse au principe de non-régression de la protection de l'environnement établi à l'article L. 110-1 du code de l'environnement. En effet, le compostage de la laine passerait d'une obligation d'enregistrement à une obligation de déclaration à partir de 3 tonnes traitées par jour. En ce qui concerne la rubrique 2780, le cas de la laine n'a pas été spécifiquement prévu à sa création en 2009 car le compostage à la ferme n'était alors pas un mode de valorisation envisagé. De plus, l'obtention d'un enregistrement constitue une barrière pour les exploitations ovines, qui ne l'ont en conséquence pas développée lorsque cette pratique a retenu leur intérêt. La disposition législative vise donc à sécuriser la future modification de la rubrique, qui s'appuiera – pour en définir les modalités – sur une expertise en cours de l'Ineris.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

En ce qui concerne la pisciculture :

Conformément à l'article 34 de la politique commune de la pêche, la pisciculture est soumise à la nécessité d'établir un plan stratégique national pluriannuel pour le développement des activités d'aquaculture sur leur territoire. Le plan aquaculture d'avenir 2021-2027, validé par la Commission européenne, prévoit dans ses actions 1.6.1 et 1.6.2 de créer un régime d'enregistrement ICPE et d'augmenter le seuil d'autorisation ICPE.

La directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau requiert l'atteinte du bon état des masses d'eau pour 2015 avec dérogation possible jusqu'en 2027. Elle requiert également la mise en place d'autorisation préalable ou d'enregistrement proportionnés pour les prélèvements d'eau, les rejets et les modifications hydromorphologiques des cours d'eau qui engendrent des dégradations ou des détériorations des masses d'eau et empêchent l'atteinte de l'objectif de bon état.

Les transpositions des directives Natura 2000 (faune/flore et oiseaux), sur l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement¹³¹ et la directive cadre stratégie pour le milieu marin s'imposent aux installations soumises à la nomenclature IOTA et/ou ICPE, quel que soit le régime auquel elles sont soumises (autorisation ou déclaration).

¹³¹ Directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement transposée en droit français aux articles L.122-2 du code de l'environnement

Le règlement (CE) n° 166/2006 concernant la création d'un registre européen des rejets et des transferts de polluants est applicable à l'aquaculture intensive c'est-à-dire d'une capacité de production de 1 000 tonnes de poissons et de crustacés par an. La directive relative aux émissions industrielles (IED), transposée en droit interne dans le code de l'environnement à travers la réglementation des ICPE, ne prévoit aucune disposition pour les piscicultures.

Le règlement (CE) n°1069/2009 établissant des règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux et produits dérivés non destinés à la consommation humaine est également applicable aux piscicultures.

En ce qui concerne les sous-produits animaux :

Le règlement (CE) n° 1069/2009 du 21 octobre 2009 et le règlement (UE) n°1042/2011 du 25 février 2011, établissent les règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux et produits dérivés non destinés à la consommation humaine. Ces règlements constituent le cadre de toutes les activités de collecte, de transport, d'entreposage, de manipulation, de traitement et de transformation, d'utilisation et d'élimination de l'ensemble de ces matières. Ils visent à garantir que les différentes catégories de sous-produits animaux n'entrent que dans certaines filières autorisées jusqu'à leur élimination ou leur utilisation sans risque. Les grands principes sont un approvisionnement, un traitement et des utilisations finales ou, à défaut, une élimination sûre. En particulier, ils fixent les conditions techniques et les traitements sanitaires pour que les sous-produits puissent être valorisés, dans le but de limiter et prévenir les risques qu'ils portent pour la santé humaine ou animale en particulier pour ceux qui seront utilisés dans la filière de l'alimentation animale ou servir de matières fertilisantes ou supports de culture.

La laine de mouton est classée en catégorie 3, qu'elle soit issue d'animaux vivants ou d'animaux abattus (sauf dans le cas particulier où elle serait issue d'animaux vivants ayant présenté des signes de maladie transmissible aux êtres humains ou aux animaux). En conséquence, l'utilisation ou l'élimination de la laine doit suivre les règles définies dans les règlements européens. Notamment, la laine ou les peaux lainées ne peuvent pas être couramment enfouies ou incinérées dans les champs, ni épandues sur le sol sans traitement préalable.

Le règlement (CE) n° 1069/2009 prévoit explicitement la possibilité de valoriser les sous-produits de catégorie 3 par compostage ou transformation en biogaz (article 14), sous réserve que l'installation qui réalise cette valorisation ait été préalablement agréée par les autorités sanitaires (section 2). La réglementation européenne ne fait donc pas obstacle au compostage de la laine.

1.4. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

En ce qui concerne la pisciculture :

La France, avec le seuil à 20 T/an, et le projet de segmentation à 20 et 100 t/an, se retrouve parmi les pays ayant les exigences les plus élevées de l'Union européenne, ses principaux concurrents, que sont l'Espagne ou la Grèce, ayant des seuils qui s'établissent plutôt autour de

500 T/an. Le rapport du CGAAER sur la pisciculture¹³² paru en novembre 2022 évoque la disparité des seuils et des modalités d'autorisation dans les Etats membres et souligne justement ce décalage entre la France et ses principaux concurrents.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

En ce qui concerne la pisciculture :

Le plan aquaculture d'avenir 2021-2027¹³³ constitue la stratégie nationale pour le développement durable de l'aquaculture, affiché comme une priorité politique européenne et française. Ce plan relève que le « *développement de l'aquaculture est un enjeu stratégique bien identifié par la FAO et l'Union européenne comme source d'aliments sains, d'emplois et de revenus pour les populations locales, et de souveraineté alimentaire* ». Dans ce cadre, le plan établit différentes actions ayant pour objectif un développement national aquacole durable qui incluent notamment la simplification des procédures administratives tout en préservant les exigences environnementales dans ce secteur. Un rapport stratégique du Haut-Commissariat au Plan sur le développement de l'aquaculture¹³⁴ a d'ailleurs récemment souligné la complexité du cadre administratif et réglementaire applicable aux activités aquacoles (dont les piscicultures) ainsi que la nécessité de simplifier les procédures administratives nationales encadrant l'octroi et les éventuelles modifications des autorisations d'exploitation ainsi que les contrôles (à travers notamment la mise en place d'une organisation administrative moins éclatée).

Cette situation fragilise le développement de la filière dans un contexte où la souveraineté alimentaire est érigée en priorité politique et alors même que plus de 70% des produits piscicoles consommés en France sont importés. En effet, de nombreux acteurs préfèrent plafonner leur production à 20 T/an que de se lancer dans le processus d'autorisation. De même, des installations augmentent leur capacité de production au-delà des 20 T/an mais sans le déclarer afin de ne pas avoir à entrer dans le processus d'autorisation, ce qui fragilise juridiquement l'entreprise en cas de contrôle et ne permet pas le respect des règles relatives à l'autorisation.

Au-delà du relèvement du seuil, il pourrait être souhaitable de ne retenir qu'une seule nomenclature, ICPE ou IOTA.

Ainsi, tant le relèvement du seuil pour le passage au régime d'autorisation que le passage à une seule nomenclature paraissent de nature à renforcer la compétitivité de la filière, compatible

¹³² <https://agriculture.gouv.fr/developpement-de-la-filiere-piscicole> (plus particulièrement p.40 et 41)

¹³³ Plan « Aquacultures d'avenir » disponible via le lien suivant : <https://agriculture.gouv.fr/presentation-du-plan-aquacultures-davenir-2021-2027>.

¹³⁴ Rapport disponible sur le site du Gouvernement via le lien suivant : <https://www.gouvernement.fr/le-developpement-de-l-aquaculture-un-enjeu-de-souverainete-alimentaire>.

avec le maintien de la protection environnementale dans la mesure où tant les dispositions relatives au contrôle de la non détérioration ou dégradation des masses d'eau imposées par la directive cadre sur l'eau que les dispositions relatives à l'évaluation environnementale resteraient applicables. Le choix de l'un ou l'autre des scénarii proposés ne remet pas en cause la soumission de tout projet s'inscrivant dans l'une des rubriques de l'article R 122-2 à l'évaluation environnementale, quel que soit le tonnage de production ainsi qu'au respect des principes de non dégradation des masses d'eau. Les exploitations devraient donc toujours se conformer aux prescriptions environnementales garantissant le respect de ces exigences.

Les critères de fond permettant de définir les projets soumis aux différents régimes (autorisation, enregistrement, déclaration) des nomenclatures relèvent du domaine de la loi, alors que les différents seuils sont fixés par la voie réglementaire (décret en Conseil d'Etat). Compte tenu du principe de non-régression défini au 9° du II de l'article L.110-1 du code de l'environnement, « *selon lequel la protection de l'environnement, assurée par les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement, ne peut faire l'objet que d'une amélioration constante, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques* », il semble nécessaire de légiférer pour y déroger afin de permettre un éventuel relèvement du seuil d'autorisation.

En ce qui concerne les sous-produits animaux :

La tonte des cheptels ovins est une pratique annuelle nécessaire au bien-être animal. Si jusqu'aux années 70 la France avait une filière de valorisation de la laine bien structurée, celle-ci s'est progressivement étiolée au profit de l'usage de la fibre synthétique et du fait de la concurrence de filières à l'étranger, notamment en raison de coûts de main d'œuvre moins élevés. Les laines en suint françaises continuaient à trouver des débouchés à l'export. La crise du Covid-19 a toutefois contribué à mettre un terme à cette pratique de l'export, en faisant chuter le cours de cette matière première. La cessation brutale de ce débouché a conduit à la création de stocks importants chez les éleveurs nationaux. Aujourd'hui, la vente de la laine rapporte quelques dizaines de centimes au kilo, qui ne couvrent pas le prix de la tonte (2,5€/kg).

Saisi pour proposer de potentiels voies de valorisation pour cette matière, le CGAAER précise dans son rapport d'avril 2023 qu'il existe potentiellement d'autres débouchés. La production de matière fertilisante ou d'énergie sont notamment recommandées. Pour autant, ces activités sont soumises à une réglementation environnementale qui n'est aujourd'hui pas adaptée à cette matière. C'est notamment le cas de la valorisation de la laine en suint en compostage. Le compostage à la ferme est une pratique traditionnelle qui semble être tombée en désuétude. Si la réglementation en vigueur permet en théorie le compostage de la laine, c'est au prix de la constitution d'un dossier au minimum d'enregistrement pour obtenir une autorisation administrative, en application des seuils prévus pour la rubrique 2780 de la nomenclature des ICPE à l'article R. 515-9 du code de l'environnement. Or les effluents d'élevage qui seraient compostés avec la laine sont quant à eux soumis à une obligation de déclaration uniquement, à partir de 3 tonnes par jour. De plus, la laine représente un très faible pourcentage du volume total qui serait composté, *a priori* en moyenne moins de 1%. Cette différence réglementaire est un frein au développement de la valorisation par compostage de la laine sur les exploitations

ovines, qui sont en grande majorité de petite taille, et n'est pas adaptée aux enjeux environnementaux de cette pratique.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

En ce qui concerne la pisciculture :

L'objectif poursuivi par le dispositif proposé est de permettre, par voie d'ordonnance, de simplifier les démarches administratives afin de permettre aux piscicultures existantes de se développer davantage et de répondre ainsi au besoin croissant de la population, ce qui permettrait par ailleurs de diminuer le déficit de la balance commerciale, le tout dans un contexte de renforcement de la souveraineté alimentaire.

En ce qui concerne les sous-produits animaux :

Une modification de la nomenclature des installations classées pour les installations destinées à la valorisation des sous-produits animaux, notamment de la laine, simplifiera les procédures administratives auxquelles les éleveurs font face lorsqu'ils souhaitent mettre en place ce type d'activité.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

En ce qui concerne la pisciculture :

Sur le fond du dispositif, les options envisageables sont les suivantes :

- retrait de la rubrique 3.2.7.0 de la nomenclature IOTA et maintien de la rubrique 2130 de la nomenclature des ICPE (piscicultures d'eau douce et d'eau de mer) et relèvement du seuil d'autorisation à partir d'une capacité de production supérieure à 500 T/an ;
- retrait de la rubrique 2130 de la nomenclature ICPE et maintien et adaptation de la rubrique 3.2.7.0 de la nomenclature IOTA ;
- création d'un régime d'enregistrement ICPE associé à la rubrique 2130 de la nomenclature des ICPE et relèvement du seuil d'autorisation à 500 T/an.

En ce qui concerne les sous-produits animaux :

S'agissant de la laine, les options envisageables sont les suivantes :

- ajout de la mention de laine, au périmètre des matières concernées par la rubrique 2780-1 ;
- assimiler la laine à des effluents d'élevage.

Pour d'autres sous-produits, la nomenclature pourra être adaptée le cas échéant par voie réglementaire.

3.2. DISPOSITIF RETENU

En ce qui concerne la pisciculture :

L'option retenue consiste à habiliter le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance, compte tenu de la technicité du sujet et du temps nécessaire à la détermination de l'option la plus adéquate.

Le bilan des conséquences du choix entre régime ICPE et régime IOTA est à affiner car la technicité et les particularismes de chaque régime nécessitent un travail approfondi et également une consultation des professionnels.

En ce qui concerne les sous-produits animaux :

La première option a été retenue en ce qui concerne la laine, à savoir l'ajouter au périmètre des matières concernées par la rubrique 2780-1, à savoir celle qui encadre le « compostage de matière végétale ou déchets végétaux, d'effluents d'élevage, de matières stercoraires ».

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

En ce qui concerne la pisciculture :

Une ordonnance sera adoptée sur le fondement de l'article 38 de la Constitution.

En ce qui concerne les sous-produits animaux :

La disposition permettra en particulier d'ajouter la mention « laine » à la description de la rubrique 2780-1 destinée au "compostage de matière végétale ou déchets végétaux, d'effluents d'élevage, de matières stercoraires" et, le cas échéant, d'adapter d'autres rubriques relatives à la nomenclature ICPE.

Ce dispositif entraîne pour les sites déjà classés en 2780-1 la possibilité d'ajouter un nouvel intrant à leurs matières à composter. Les installations compostant moins de 3 tonnes de laine par jour, qui étaient soumises auparavant au régime de l'enregistrement au titre de la rubrique 2780-3, ne seront plus soumises à la rubrique. Les installations compostant entre 3 et 30 tonnes de laine par jour au titre de la rubrique 2780-3 seront soumises au régime de la déclaration.

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

En ce qui concerne la pisciculture :

La directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau requiert l'atteinte du bon état des masses d'eau pour 2015 avec dérogation possible jusqu'en 2027. Elle requiert également la mise en place d'autorisation préalable ou d'enregistrement proportionnés pour les prélèvements d'eau, les rejets et les modifications hydromorphologiques des cours d'eau. Les scénarii envisagés s'inscrivent dans cette logique dans le sens où il n'est pas question de supprimer les obligations de conformité au droit européen permettant le respect des objectifs de non dégradation et non détérioration des masses d'eau déclinées en droit français au travers notamment des rubriques de la nomenclature IOTA (rejets, prélèvements, obstacles à la continuité écologique) mais de mettre en place des procédures d'instruction plus lisibles pour les exploitants comme pour les services, aisément applicables et compréhensibles, en maintenant un régime d'autorisation et/ou en créant un régime enregistrement pour les piscicultures de plus de 500 tonnes.

De même, les transpositions des directives Natura 2000 (faune/flore et oiseaux), sur l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement et la directive cadre stratégie pour le milieu marin s'imposent aux installations soumises à la nomenclature IOTA et/ou ICPE, quel que soit le régime auquel elles sont soumises (autorisation, enregistrement ou déclaration).

Le règlement (CE) n° 166/2006 concernant la création d'un registre européen des rejets et des transferts de polluants est applicable à l'aquaculture intensive c'est-à-dire d'une capacité de production de 1 000 tonnes de poissons et de crustacés par an. Sa déclinaison en droit français n'a pas de lien avec les dispositions envisagées dans l'ordonnance. La directive relative aux émissions industrielles (IED), transposée en droit interne dans le code de l'environnement à travers la réglementation des ICPE, ne prévoit aucune disposition pour les piscicultures. La mesure ne pose donc pas de problématique d'articulation avec le droit de l'Union pour ce qui concerne les ICPE piscicoles.

Le règlement (CE) n° 1069/2009 établissant des règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux et produits dérivés non destinés à la consommation humaine est également applicable aux piscicultures.

La mesure envisagée serait donc compatible avec la réglementation européenne.

En ce qui concerne les sous-produits animaux :

Le règlement (CE) n° 1069/2009 établissant des règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux et produits dérivés non destinés à la consommation humaine classe la laine comme un sous-produit animal de catégorie 3 (article 10) pouvant être converti en compost ou en biogaz (article 14). La mesure envisagée serait donc compatible avec ce règlement.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

En ce qui concerne les piscicultures :

Actuellement, sur 800 sites de production recensés, 270 pisciculteurs d'eau douce ont une production supérieure à 20 T/an et sont donc soumis à autorisation ICPE, le reste étant des piscicultures dont la production est inférieure à 20 T/an, soumises à la nomenclature IOTA au titre des impacts sur le milieu aquatique.

En passant à un seuil d'autorisation au-delà de 500 T/an et en créant un régime de déclaration unique, les contraintes relatives à un dossier environnemental se rapprocheraient de ce qui est pratiqué en Espagne et en Grèce, les principaux concurrents de la France et sources d'importations.

En ce qui concerne les sous-produits animaux :

Néant.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

En ce qui concerne les piscicultures :

Le relèvement des seuils envisagé permettrait de simplifier l'exploitation d'élevages piscicoles d'eau douce et d'eau de mer et de favoriser leur développement, en réduisant le délai d'instruction des demandes. Le délai d'instruction d'une autorisation environnementale ICPE est en moyenne compris entre dix mois et un an.

En ce qui concerne les sous-produits animaux :

La modification proposée permettrait de simplifier le compostage de la laine à la ferme. Ainsi le compostage de laine serait soumis aux mêmes prescriptions que le compostage des effluents d'élevage.

De plus, la laine est composée de 10% d'azote. Le compostage du produit de la tonte du cheptel français, estimé à 10 000 T¹³⁵ par an, permettrait d'économiser jusqu'à environ 5000 T d'engrais azotés minéraux, au profit d'un fertilisant organique, souverain, renouvelable et de moindre coût par rapport aux engrais de synthèse.

Elle pourrait le cas échéant, en fonction des choix qui seront opérés par le pouvoir réglementaire, permettre des simplifications dans d'autres activités concernant le secteur des

¹³⁵ Source : CGAAER, 2023. La valorisation de la laine et des peaux lainées, Rapport n° 22102 établi par Orand, J.-P. et Lavarde, F. Avril 2023. 80 p.

sous-produits animaux. Par exemple, le cas de la méthanisation de la laine est envisagé (expertise Ineris en cours).

4.2.3. Impacts budgétaires

Néant.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Concernant la pisciculture, en fonction de la mesure qui sera finalement retenue, la gestion de certaines installations n'ayant pas d'impact sur le milieu aquatique (prélèvements, rejets, obstacles à la continuité écologique) pourrait revenir aux maires (dans le cadre de leur autorité de police générale et de police spéciale), notamment en application du règlement sanitaire départemental.

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Concernant la pisciculture, la disposition proposée n'entraînera pas de modification significative de l'organisation administrative puisque cette activité restera soumise à une police de l'environnement, exercée au niveau départemental sous l'autorité du préfet. L'éventuelle unification de la nomenclature impliquera un transfert d'ETP entre DDT et DD(ETS)PP.

La modification proposée n'entraînera pas d'impact notable sur l'action de l'inspection des ICPE dans le domaine du compostage. Cet ajout dans les matières visées à la rubrique compostage permettra aux éleveurs d'ajouter leur laine à leur pratique de compostage déjà existante sans modification des seuils en raison des faibles quantités de matières compostées.

4.5. IMPACTS SOCIAUX

4.5.1. Impacts sur la société

Néant.

4.5.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Néant.

4.5.3. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Néant.

4.5.4. Impacts sur la jeunesse

Néant.

4.5.5. Impacts sur les professions réglementées

Néant.

4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Néant.

4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

En ce qui concerne les piscicultures :

Cette évolution ne sacrifierait pas la protection de l'environnement dès lors que les prélèvements d'eau, les rejets et les modifications hydromorphologiques des cours d'eau qui engendrent des dégradations ou des détériorations des masses d'eau et empêchent l'atteinte de l'objectif de bon état demeureront encadrés par la nomenclature IOTA. Par ailleurs, l'évaluation environnementale est toujours possible dans les conditions prévues à l'article R122-2-1 du code de l'environnement, par activation de la « clause filet », qui permet de soumettre des projets à une évaluation environnementale alors qu'ils en étaient exonérés par l'application des seuils prévus au code de l'environnement. Par ailleurs, en cas suspicion ou de constatation de problématiques environnementales liées à une pisciculture, il est prévu que la police de l'environnement puisse intervenir au sein de l'installation qui devra être en mesure de justifier son impact.

En ce qui concerne les sous-produits animaux :

En raison de sa transformation en matières fertilisantes et support de culture, le compostage du flux de la laine permettrait d'économiser jusqu'à environ 600 T d'engrais azotés minéraux au profit d'un fertilisant organique, souverain, renouvelable et de moindre coût. De plus, les engrais azotés de synthèse sont responsables d'une part importante des émissions de gaz à effet de serre du secteur agricole.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

La Mission Interministérielle de l'Eau a été consultée le 28 février 2024 et a émis un avis favorable sur la disposition législative.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

La disposition prévue au I entre en vigueur le lendemain de sa publication au *Journal officiel de la République française*.

Les dispositions prévues au II entrent en vigueur à compter de l'entrée en vigueur du décret d'application de l'ordonnance prévue à l'article 17 du présent projet de loi.

5.2.2. Application dans l'espace

La mesure s'applique en France métropolitaine.

Elle s'applique dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et à Mayotte), qui relèvent du principe d'identité législative.

Elle s'applique à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon, qui relèvent du principe d'identité législative en la matière.

Elle ne s'applique pas à Saint-Barthélemy, en application de l'article LO 6214-3 du code général des collectivités territoriales qui prévoit la compétence de cette collectivité en matière d'environnement.

Elle ne s'applique pas à Wallis-et-Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie, qui relèvent du principe de spécialité législative.

5.2.3. Textes d'application

Un décret d'application de l'ordonnance prévue au II de l'article 17 du projet de loi devra être pris afin de modifier les nomenclatures ICPE et IOTA.

6. JUSTIFICATION DU DÉLAI D'HABILITATION

Concernant l'habilitation donnée au Gouvernement de prendre par ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi nécessaire pour alléger les obligations et les contraintes concernant, en matière d'aquaculture, en raison de leur classement dans les nomenclatures ICPE et IOTA, un délai d'habilitation de douze mois est nécessaire compte tenu de la technicité des dispositions à prendre et des concertations à mener.

Un projet de loi de ratification devra être déposé devant le Parlement dans un délai de quatre mois à compter de la publication de l'ordonnance.

Article 18 – Modalités de mise en œuvre des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de l’eau

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

Les épisodes de sécheresse récurrents que connaît la France ont mis en évidence les vulnérabilités de notre système de gestion de l’eau face au dérèglement climatique. Le rapport¹³⁶ inter-inspections (Inspection générale de l’administration - Inspection générale de l’environnement et du développement durable – Conseil général de l’alimentation, de l’agriculture et des espaces ruraux) de mars 2023 relatif à la gestion de l’eau lors de la sécheresse 2022 a dressé le constat que plus d’un millier de communes avaient dû mettre en place, durant l’été 2022, des mesures de gestion exceptionnelles pour approvisionner leurs habitants en eau potable. Parmi elles, 343 ont dû transporter de l’eau par camion, et 196 distribuer des bouteilles d’eau, ne pouvant plus fournir d’eau au robinet.

La sécurisation de la ressource apparaît donc comme un enjeu déterminant pour améliorer la résilience de notre système d’alimentation en eau potable. Dans ce cadre, une gestion de l’approvisionnement en eau à une échelle dépassant les frontières de l’intercommunalité peut se révéler pertinente dans certains territoires.

A cet égard, la mesure n°35 du Plan eau¹³⁷ vise à faciliter la capacité d’intervention des départements en matière d’assistance technique et financière. Plusieurs départements ont en effet exprimé leur souhait de réaliser des ouvrages de sécurisation de la ressource en eau. De même, la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) est favorable à l’intervention des départements au sein de syndicats mixtes assurant la distribution d’eau potable, en plus de la production, du transport et du stockage.

En l’état actuel du droit, les départements peuvent intervenir dans le domaine du grand cycle de l’eau, notamment pour répondre aux besoins en matière agricole.

Ainsi, sur le fondement du 3° du I de l’article L. 211-7 du code de l’environnement, relatif à l’approvisionnement en eau, les départements peuvent agir pour assurer l’approvisionnement en eau brute (c’est-à-dire l’eau qui n’a subi aucun traitement), par exemple pour des travaux hydrauliques (prises d’eau, retenues d’eau brutes, canaux) en vue de l’irrigation ou de la production d’électricité. Conformément aux termes de cet article, l’intervention des

¹³⁶ <https://agriculture.gouv.fr/retour-dexperience-sur-la-gestion-de-leau-lors-de-la-secheresse-2022>

¹³⁷ https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/MAR2023_DP-PLAN%20EAU__BAT%20%281%29_en%20pdf%20rendu%20accessible.pdf

départements peut concerner « *l'étude, l'exécution et l'exploitation de tous travaux, actions, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence [...] visant [...] l'approvisionnement en eau* ». En revanche, cette intervention ne peut concerner l'approvisionnement en eau potable, compétence exclusive du bloc communal aux termes de l'article L. 2224-7-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), ce qui rend celle-ci également impossible dans le cas d'ouvrages multi-usages (approvisionnement pour la consommation humaine et à usage agricole).

En effet, en application de l'article L. 2224-7 du CGCT, constitue un service public d'eau potable « *tout service assurant tout ou partie de la production par captage ou pompage, de la protection du point de prélèvement, du traitement, du transport, du stockage et de la distribution d'eau destinée à la consommation humaine* ». La production d'eau, son transport et son stockage sont quant à elles des compétences facultatives des communes.

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi « NOTRe », a attribué les compétences « eau » et « assainissement » à l'ensemble des catégories d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. Le transfert de compétence doit intervenir au plus tard le 1^{er} janvier 2026 pour les communautés de communes¹³⁸. Pour rappel, conformément au principe de spécialité, les EPCI ne peuvent exercer que les compétences qui leur ont été explicitement transférées par la loi ou par leurs communes membres. D'autre part, en vertu du principe d'exclusivité, le transfert d'une compétence donnée à un EPCI par l'une de ses communes membres entraîne le dessaisissement corrélatif et total de cette dernière, en ce qui concerne ladite compétence.

De plus, si l'article L. 2224-7-1 précité précise également que « *les compétences en matière d'eau potable étaient assurées à la date du 31 décembre 2006 par des départements ou des associations syndicales créées avant cette date ne peuvent être exercées par les communes sans l'accord des personnes concernées* », il ne fonde pas, ce faisant, une compétence du département en matière d'eau potable, mais avait simplement organisé sa transition vers une compétence communale.

La loi NOTRe, a inséré à l'article L. 3211-1 du CGCT, la possibilité pour les départements d'intervenir en matière de solidarité territoriale, afin d'accompagner la suppression de la clause de compétence générale des départements. Une instruction du Gouvernement du 22 décembre 2015¹³⁹ précise que « *la solidarité territoriale des départements a vocation à s'exprimer à travers leur capacité à financer des opérations ne relevant pas strictement de leurs compétences d'attribution* ». La solidarité territoriale n'est toutefois pas l'expression d'une compétence autonome, mais une modalité d'action qui ne se conçoit qu'en complémentarité de l'action des collectivités territoriales et groupements compétents. Elle se traduit par la

¹³⁸ Article 1^{er} de la loi n° 2018-702 du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes.

¹³⁹ <https://www.legifrance.gouv.fr/circulaire/id/40359>.

possibilité, pour les départements, de venir en appui financier du bloc communal pour la réalisation de leurs projets.

La capacité des départements à apporter un appui financier et technique n'a pas été remise en cause par les législations ultérieures portant sur le transfert des compétences « eau » et « assainissement »¹⁴⁰. Ainsi, la possibilité pour les départements de recevoir un mandat, conclu à titre gratuit, de maîtrise d'ouvrage en vue de la production, du transport et du stockage d'eau destinée à la consommation humaine ou en vue de l'approvisionnement en eau, confié par l'établissement public de coopération intercommunale ou le syndicat mixte compétent, sous réserve que celui-ci y soit expressément autorisé par ses statuts, et d'adhérer à un syndicat mixte, constitué exclusivement d'un ou plusieurs groupements de collectivités compétents en matière de production, de transport et de stockage d'eau destinée à la consommation humaine, vise à renforcer l'appui financier et technique que le département peut apporter aux communes qui le souhaitent au regard du contexte local.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

L'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958 dispose que : « *La loi détermine les principes fondamentaux : / (...) - de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources; (...)* ».

L'alinéa 3 de l'article 72 de la Constitution dispose que « *Dans les conditions prévues par la loi, [les] collectivités [territoriales] s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.* ».

Les dispositions envisagées touchent aux compétences des collectivités territoriales, à travers leurs modalités d'exercice, que ce soit dans le cadre de l'adhésion à une structure intercommunale ou d'une délégation de maîtrise d'ouvrage, et doivent donc être prévues par la loi.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Le dispositif ne présente pas de lien avec la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

¹⁴⁰ Loi n° 2017-1838 du 30 décembre 2017 relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations. Loi n° 2018-702 du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes. Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

De plus, le mandat de maîtrise d'ouvrage institué par le présent dispositif ne sera pas soumis aux exigences de publicité et de mise en concurrence préalables prévues par le code de la commande publique.

Comme exposé *supra*, il s'agit en effet d'un mandat de maîtrise d'ouvrage confié à titre gratuit. Un département intervenant comme mandataire d'un maître d'ouvrage public ne pourra donc percevoir aucune contrepartie financière au service rendu, y compris ultérieure (par exemple versements par le mandant de loyers pour l'usage des installations ou de sommes rémunérant une prestation d'approvisionnement ou distribution d'eau), et y compris en termes d'abandon éventuel de perception de recettes ou de taxes de la part du mandant.

A l'inverse, une convention de mandat de maîtrise d'ouvrage conclue à titre onéreux est un marché public soumis aux exigences de publicité et de mise en concurrence préalables y compris lorsque le prestataire est une personne morale de droit public (CJCE, 18 janvier 2007, Jean Auroux c Ville de Roanne, Aff. C-220/05).

1.4. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

Sans objet.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

En matière d'eau potable, deux dispositifs de soutien sont actuellement mobilisables par les départements :

- le financement : en vertu du I de l'article L. 1111-10 du CGCT, le département peut contribuer au financement de projets dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes ou leurs groupements, à leur demande ;
- l'ingénierie territoriale : l'article L. 3232-1-1 du CGCT donne la possibilité aux départements de mettre à la disposition des communes rurales ou EPCI, qui ne bénéficient pas des moyens suffisants pour l'exercice de leurs compétences, une assistance technique dans les domaines notamment de l'assainissement, de la protection de la ressource en eau, de la restauration et de l'entretien des milieux aquatiques. L'assistance technique est donc possible tant en matière de petit cycle qu'en matière de grand cycle de l'eau.

En dehors de ces champs, les départements ne sont pas compétents pour produire, stocker, transporter et distribuer de l'eau potable, ce qui réduit le champ de leur intervention.

Les départements disposent de fait de capacités financières et techniques n'existant pas au niveau des communes et de leurs groupements. En outre, il s'agit d'acteurs d'ores et déjà investis dans le domaine du grand cycle de l'eau conformément à l'article L. 211-7 précité du code de l'environnement. Les départements collaborent à ce titre avec le bloc communal dans le cadre de syndicats mixtes à la carte mêlant petit et grand cycle de l'eau¹⁴¹. L'adhésion des départements à ces syndicats reste toutefois strictement limitée à leurs domaines de compétence.

Seule une modification législative peut permettre d'élargir leurs capacité d'intervention et ainsi leur permettre d'être associé à des projets en matière de production, transport et stockage d'eau destinée à la consommation humaine.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Dans le cadre de la législation actuelle, un département ne peut être membre d'un syndicat compétent en matière d'alimentation en eau potable, en l'absence de compétence en la matière.

L'objectif poursuivi n'est pas d'attribuer cette compétence au département, mais uniquement de lui donner une capacité d'intervention dans le cadre de l'adhésion à un syndicat ou via un mandat de maîtrise d'ouvrage, qui lui permettra d'agir au-delà d'un simple appui financier et technique.

Les dispositions envisagées ne remettent pas en cause le choix du législateur de confier à titre exclusif la compétence « eau potable » au bloc communal, afin de ne pas introduire d'incertitude dans le partage des responsabilités entre collectivités dans ce domaine stratégique. Elles doivent permettre d'assurer une meilleure gestion et une gouvernance plus ouverte de la ressource en eau.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

Une première option aurait pu être de confier au département une compétence en matière de production, de transport, de stockage et de distribution d'eau potable. Cela serait toutefois allé à rebours de la clarification des compétences, la loi NOTRe ayant confié au bloc communal l'exclusivité de cette compétence.

Il a donc été envisagé de permettre aux départements de s'associer au bloc communal pour l'exercice de cette compétence, dans le cadre des syndicats, et de viser uniquement les projets

¹⁴¹ A titre d'illustration, le syndicat mixte départemental de l'eau et de l'assainissement de l'Ariège est compétent tant en matière d'eau et d'assainissement que pour la gestion d'eaux brutes. De même, le syndicat des eaux et de l'assainissement Alsace-Moselle est également compétent pour l'animation et la concertation dans le grand cycle de l'eau (12° du I. de l'article L. 211-7 du code de l'environnement).

associant un département et des communautés de communes pour répondre aux besoins spécifiques des territoires ruraux.

Il a finalement été choisi d'ouvrir le dispositif à l'ensemble des EPCI à fiscalité propre ainsi qu'aux syndicats mixtes, afin de tenir compte de la diversité des situations et de pouvoir associer l'ensemble des acteurs de la gestion de l'eau sur un territoire.

3.2. DISPOSITIF RETENU

Le dispositif retenu prévoit, d'une part, la possibilité de créer des syndicats mixtes ouverts, comprenant un ou plusieurs départements limitrophes, un ou plusieurs EPCI ou syndicats mixtes fermés exerçant les compétences en matière de production, de transport et de stockage d'eau destinée à la consommation humaine. Ces syndicats mixtes ouverts pourraient exercer ces mêmes compétences à l'exclusion de la distribution d'eau potable.

D'autre part, un EPCI à fiscalité propre ou un syndicat mixte compétent pourrait déléguer à un département la maîtrise d'ouvrage en matière de production, transport et stockage d'eau destinée à la consommation humaine ou en matière d'approvisionnement en eau au sens du 3° du I de l'article L. 211-7 du code de l'environnement. Cette délégation se ferait dans les conditions du mandat de maîtrise d'ouvrage prévues par les articles L. 2422-5 et suivants du code de la commande publique, à titre gratuit.

Un maître d'ouvrage délégué est une personne morale, de droit public ou de droit privé, qui exerce en qualité de mandataire du maître de l'ouvrage, en son nom et pour son compte, tout ou partie de ses attributions, mentionnées à l'article L.2422-6 du code de la commande publique.

Aux termes de l'article L. 2411-1, 2° du code de la commande publique, sont maîtres d'ouvrage toutes les collectivités territoriales [régions (CAA Douai, 24 janv. 2013, Sté BETCI), départements (CE, 15 nov. 2012, Sté Travaux Guil-Durance) et communes (CAA Lyon, 14 mars 2013, Sté Sotrec Ingénierie et Sté Hydratec)], de même que les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) tels que les communautés de communes (CAA Marseille, 7 juin 2012, Communauté communes Terre de Camargue), les communautés d'agglomération (CAA Bordeaux, 11 juin 2009, Sté Seba Méditerranée) ou bien encore les syndicats de communes (CAA Paris, 18 avr. 1997 Cie générale des eaux).

Le présent dispositif s'insère donc dans le cadre prévu par le code de la commande publique en donnant un fondement légal aux départements leur permettant d'exercer la maîtrise d'ouvrage de projets en matière de production, transport et stockage d'eau destinée à la consommation humaine ou en matière d'approvisionnement en eau, au sens du 3° du I de l'article L. 211-7 du code de l'environnement.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

Les dispositions envisagées créent deux articles L. 2224-7-8 et L. 2224-7-9 dans le CGCT.

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

Sans objet.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Néant.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Les dispositions n'impactent pas les modalités d'accès des entreprises aux marchés publics relatifs à l'eau.

4.2.3. Impacts budgétaires

L'impact budgétaire des dispositions envisagées est neutre pour l'Etat.

S'agissant des départements, ces dispositions créent une faculté, et non une obligation, de participer plus largement à la gestion de la ressource en eau. Les départements décideront par conséquent librement de s'engager financièrement dans ces actions.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Au regard des enjeux en matière d'eau, qu'il s'agisse de consommation humaine ou pour des usages agricoles, les dispositions envisagées permettent d'élargir la capacité des départements à intervenir dans la production, le transport et stockage d'eau quel que soit sa destination, en appui des projets portés par le bloc communal.

La compétence « eau potable » au bloc communal n'est pas remise en cause, ni le partage des responsabilités entre collectivités dans ce domaine.

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

L'impact sur les services des collectivités territoriales est minime au titre des charges administratives résultant de leur participation à un syndicat ou à une convention de délégation de maîtrise d'ouvrage.

4.5. IMPACTS SOCIAUX

4.5.1. Impacts sur la société

Les dispositions envisagées ont vocation à limiter la tension sur l'approvisionnement en eau potable pendant les périodes de sécheresse.

4.5.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Néant.

4.5.3. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Néant.

4.5.4. Impacts sur la jeunesse

Néant.

4.5.5. Impacts sur les professions réglementées

Néant.

4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Les dispositions envisagées ont vocation à limiter la tension sur l'approvisionnement en eau potable pendant les périodes de sécheresse.

4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Les dispositions envisagées auront un impact environnemental neutre en permettant aux départements de participer aux actions déjà menées dans les territoires, visant une meilleure gestion de la ressource en eau.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

En application de l'article L. 1212-2 du CGCT, les dispositions envisagées ont été soumises à titre obligatoire au Conseil national d'évaluation des normes, qui a rendu un avis favorable le 7 mars 2024.

En application de l'article R. 213-13 du code de l'environnement, les dispositions envisagées ont été soumises à titre obligatoire à la mission interministérielle de l'eau, qui a rendu un avis favorable le 28 février 2024.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Les dispositions envisagées s'appliqueront dès le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

La mesure s'applique dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et à Mayotte), qui relèvent du principe d'identité législative.

Elle s'applique à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon, qui relèvent du principe d'identité législative en la matière. Toutefois, les dispositifs prévus seront inopérants en l'absence d'EPCI sur ces deux territoires.

Elle ne s'applique pas à Saint-Barthélemy, en application de l'article LO 6214-3 du code général des collectivités territoriales qui prévoit la compétence de cette collectivité en matière d'environnement.

Elle ne s'applique pas à Wallis-et-Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie, qui relèvent du principe de spécialité législative.

5.2.3. Textes d'application

Aucun texte d'application n'est nécessaire.

Article 19 - Conditions de représentativité au niveau multiprofessionnel dans le secteur agricole

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

Avant la toute première mesure de la représentativité des organisations patronales, réalisée en 2017, le mode privilégié d'établissement de la représentativité reposait sur le principe de la « reconnaissance mutuelle » des organisations patronales entre elles. Cette cooptation s'opérait sous le contrôle de l'administration et du juge qui pouvaient être saisis par les parties revendiquant ou contestant leur représentativité.

Les évolutions récentes du cadre législatif des relations du travail ont rendu indispensable une adaptation des règles de la représentativité patronale, intervenue avec la loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale, avant d'être modifiée par la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels dite loi « El Khomri ».

L'appréciation de cette représentativité repose désormais de manière déterminante, à l'instar de celle des organisations syndicales de salariés, sur une mesure de l'audience de ces organisations qui se fonde, soit sur le nombre d'entreprises adhérentes, soit sur le nombre des salariés de ces entreprises. Toutefois, à la différence du dispositif de représentativité syndicale qui repose sur l'élection, celui de la représentativité patronale se fonde sur une logique d'adhésion.

Pour être représentatives, les organisations patronales, qu'elles interviennent au niveau de la branche ou au niveau national et interprofessionnel, doivent respecter un socle commun de critères cumulatifs énumérés à l'article L. 2151-1 du code du travail et qui sont identiques à ceux définis pour la représentativité syndicale. Une mesure de représentativité est ainsi réalisée tous les 4 ans à ces niveaux.

À ces critères, il faut ajouter, au niveau des branches professionnelles, celui de l'implantation territoriale équilibrée (article L.2152-1 du code du travail) qui permet de s'assurer que l'organisation dispose d'entreprises adhérentes sur plusieurs des territoires dans lesquels les activités relevant de la branche en cause sont exercées. Au niveau national et interprofessionnel, la représentativité d'une organisation patronale ne peut être établie si celle-ci est absente d'un certain nombre de secteurs témoignant d'une activité diversifiée, à savoir les secteurs de l'industrie, de la construction, des commerces et des services (article L.2152-4 du code du travail). Parallèlement à ces deux niveaux de représentativité (branches professionnelles et

niveau interprofessionnel), à la suite de la remise, en octobre 2013, du rapport de M. Jean-Denis Combrexelle¹⁴², alors directeur général du travail, sur la réforme de la représentativité patronale, un accord MEDEF (Mouvement des entreprises de France) – CGPME (Confédération générale des petites et moyennes entreprises, désormais CPME) – UPA (Union professionnelle artisanale, désormais U2P) – FNSEA (Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles) – UNAPL (Union nationale des professions libérales) – UDES (Union des employeurs de l'économie sociale et solidaire) du 30 janvier 2014 a été conclu, afin de faire droit à une revendication ancienne des organisations patronales ne relevant pas du champ national et interprofessionnel, consistant à introduire une définition d'un champ national et multiprofessionnel permettant de reconnaître comme étant représentatives à ce niveau l'UDES, l'UNAPL et la FNSEA, en précisant les conditions dans lesquelles les organisations patronales nationales et multiprofessionnelles doivent être associées aux négociations nationales et interprofessionnelles.

Cet accord du 30 janvier 2014 prévoyait que les organisations multiprofessionnelles soient présentes dans les instances de consultation et de concertation nationale dans les domaines régis par le code du travail et le code de la sécurité sociale mais également pour l'attribution des sièges des conseils de prud'hommes. Ces secteurs dits « hors champs », en raison de leur spécificité, sont plus larges qu'un périmètre conventionnel mais n'ont pas vocation à couvrir l'intégralité des secteurs professionnels comme c'est le cas pour le niveau interprofessionnel. Par ailleurs, ces organisations multiprofessionnelles n'adhèrent à aucune organisation de niveau interprofessionnel (MEDEF, CPME, U2P). C'est la raison pour laquelle une place particulière leur a été accordée pour représenter leurs secteurs.

Ainsi, l'existence de secteurs professionnels non couverts par les organisations d'employeurs interprofessionnelles (MEDEF, CPME, U2P) a conduit le législateur par la loi du 5 mars 2014 à établir une représentativité multiprofessionnelle dérogatoire concernant les entreprises de la production agricole (représentées par la FNSEA), des professions libérales (représentées par UNAPL¹⁴³) et de l'économie sociale et solidaire (représentées par l'UDES). En 2016, la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine a ajouté un quatrième secteur, le spectacle vivant et enregistré (représenté par le FESAC, organisation patronale du secteur).

La reconnaissance de leur représentativité au niveau national multiprofessionnel permet à ces organisations d'être associées aux négociations nationales interprofessionnelles selon des modalités prévues par la loi : préalablement à l'ouverture d'une négociation nationale

¹⁴² « Rapport sur la réforme de la représentativité patronale » remis par Jean-Denis Combrexelle en octobre 2013 : https://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_sur_la_reforme_de_la_representativite_patronale.pdf

¹⁴³ Toutefois, en raison du regroupement entre l'UPA et l'UNAPL qui a donné naissance à l'U2P, modification législative a été réalisée afin de supprimer la référence aux professions libérales comme l'un des secteurs du niveau national et multiprofessionnel car en vertu de la jurisprudence « Michelin », ce rapprochement a fait basculer l'ensemble des branches dans lesquelles l'UNAPL disposait d'organisations adhérentes dans le champ de l'interprofession, empêchant par construction une autre organisation professionnelle d'être représentative pour les professions libérales au niveau national et multiprofessionnel.

interprofessionnelle, puis préalablement à sa conclusion, les organisations patronales représentatives à ce niveau informent les organisations représentatives au niveau national et multiprofessionnel des objectifs poursuivis par cette négociation et recueillent leurs observations. Il ne s'agit pas, en revanche, d'un niveau particulier de négociation d'accords collectifs de travail.

Les critères actuels de la représentativité au niveau national et multiprofessionnel sont énumérés à l'article L.2152-2 du code du travail, qui prévoit que sont représentatives les organisations candidates :

- qui respectent les critères mentionnés aux 1° à 5° de l'article L.2151-1 du code du travail ;
- qui sont représentatives ou dont les organisations adhérentes sont représentatives sur le fondement de l'article L. 2152-1 du présent code dans au moins dix conventions collectives relevant soit des activités agricoles mentionnées aux 1° à 4° de l'article L. 722-1 et au 2° de l'article L. 722-20 du code rural et de la pêche maritime, soit de l'économie sociale et solidaire, soit du secteur du spectacle vivant et enregistré, et ne relevant pas du champ couvert par les organisations professionnelles d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel ;
- auxquelles adhèrent au moins quinze organisations relevant de l'un des trois champs d'activités mentionnés au 2° du présent article ;
- qui justifient d'une implantation territoriale couvrant au moins un tiers du territoire national soit au niveau départemental, soit au niveau régional.

Ainsi, le code du travail prévoit, pour la représentativité multiprofessionnelle, un calcul spécifique de l'audience en ne retenant pas directement celui inscrit au 6° de l'article L2151-1 qui se fonde sur le nombre d'entreprise adhérentes ou des salariés employés dans ces mêmes entreprises adhérentes. Le législateur a préféré s'appuyer sur une audience dérivée, fondée sur une représentativité dans plusieurs branches professionnelles, dix en l'occurrence.

Or, dans le secteur agricole, le critère des dix conventions collectives est plus difficile à satisfaire à mesure que diminue, sous l'effet du processus de restructuration, le nombre de branches professionnelles. En effet, la situation de ce secteur en France était caractérisée par un nombre important de branches, que les pouvoirs publics ont souhaité voir diminuer en raison de la complexité que cette situation induisait pour le dialogue social et les droits des salariés¹⁴⁴. Ainsi, la convention collective unique de la production agricole, déposée en septembre 2020, s'est substituée aux 137 conventions collectives locales couvrant les activités de production agricole et au sein desquelles la FNSEA était seule représentative. Cette

¹⁴⁴ En 2015, le ministère du Travail recensait près de 700 conventions collectives (sans compter les quelques 240 conventions collectives relevant du secteur agricole), caractérisées par une grande hétérogénéité.

convention collective unique a été étendue¹⁴⁵ par le ministère de l'agriculture par arrêté en décembre 2020 (publié au JO le 10 janvier 2021 et est entrée en vigueur le [1^{er} avril 2021](#)).

Afin de ne pas pénaliser l'organisation représentative, qui a volontairement restructuré les conventions collectives de la production agricole, il avait été exceptionnellement prévu, dans le cadre de la mesure de l'audience patronale en 2021 (deuxième mesure réalisée pour la représentativité des organisations professionnelles d'employeurs pour le cycle 2021-2024), d'édicter [l'arrêté portant reconnaissance de la représentativité multiprofessionnelle](#) de celle-ci avant le 1^{er} avril 2021, date d'entrée en vigueur de la nouvelle convention, à l'issue d'une procédure accélérée, lui permettant de satisfaire à la condition de représentativité dans dix conventions collectives. Toutefois, cette solution de court terme ne permettra pas de sauvegarder la représentativité multiprofessionnelle d'une organisation représentative pour les activités agricoles lors de la mesure de l'audience en 2025.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

En vertu de l'article 34 de la Constitution, la loi détermine les principes fondamentaux du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale.

Conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, il est loisible au législateur, pour fixer les conditions de mise en œuvre de la liberté syndicale, de définir les critères de représentativité des organisations professionnelles d'employeurs, y compris en vue d'éviter la dispersion de la représentativité patronale, à condition de ne pas faire obstacle au pluralisme (décision n° 2015-519 QPC du 3 février 2016).

La disposition en cause, en ce qu'elle répond à ces objectifs, ne porte pas atteinte à la liberté syndicale garantie par l'alinéa 6 du Préambule de la Constitution de 1946.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

La mesure envisagée n'entre pas en contrariété avec l'article 11 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales qui consacre le droit syndical au niveau régional ainsi qu'au regard de la Convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical de 1948 et de la Convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective de 1949.

1.4. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

¹⁴⁵ L'extension d'une convention ou d'un accord collectif de travail est une procédure qui rend obligatoire pour tous les employeurs (et salariés) compris dans son champ d'application, peu important qu'ils ne soient ni signataires de l'accord, ni membres d'une organisation signataire.

Sans objet.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Pour rappel, l'article L. 2152-2 du code du travail dans sa rédaction actuelle impose à l'organisation d'être représentative ou d'avoir des organisations adhérentes représentatives dans au moins dix conventions collectives relevant de l'un des trois secteurs (production agricole, économie sociale et solidaire et spectacle vivant et enregistré).

Or, dans le secteur agricole, la satisfaction du critère des dix conventions collectives est de plus en plus difficile pour les organisations professionnelles à mesure que diminue, sous l'effet du processus de restructuration des branches, le nombre de conventions collectives.

Ainsi, pour la prochaine mesure de l'audience qui devrait avoir lieu en 2025, la FNSEA, seule organisation à ce jour à avoir candidaté dans le champ multiprofessionnel, verrait sa représentativité multiprofessionnelle remise en cause car, désormais, une convention collective unique de la production agricole s'est substituée aux 137 conventions collectives locales couvrant les activités de production agricole et au sein desquelles la FNSEA était représentative.

Il apparaît donc nécessaire d'assurer la pérennité de la représentativité multiprofessionnelle dans le secteur agricole, dont les règles ne peuvent être satisfaites par aucune organisation patronale. Le maintien d'interlocuteurs patronaux reconnus demeure une nécessité pour la poursuite du dialogue social au sein de ce secteur d'activité. Les conditions qui avaient justifié la création de ce champ spécifique de représentativité patronale n'ont pas changé, ce qui justifie de maintenir celui-ci dans le cadre du prochain cycle de représentativité (2025-2028).

En effet, à l'origine, la création du champ multiprofessionnel en faveur des organisations professionnelles représentant les secteurs d'activité dits du « hors champ » (agriculture, économie sociale et solidaire, professions libérales et, depuis la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, l'architecture et le patrimoine ainsi que le spectacle vivant et enregistré) avait vocation à permettre à celles-ci d'être associées aux grandes concertations, notamment celles prévues dans le cadre de la mise en œuvre de l'article L.1 du code du travail, et d'ouvrir droit à des financements de l'Association de gestion du fonds paritaire national (AGFPN).

Dans ces conditions, la mesure proposée crée un régime dérogatoire de représentativité patronale au niveau multiprofessionnel pour le secteur agricole dans le CRPM.

Ainsi, il convient d'intervenir, par la loi, pour préserver la représentativité d'une organisation patronale lors du prochain cycle de 2025-2028.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

La mesure proposée vise à assurer la pérennité de la représentativité multiprofessionnelle dans le secteur agricole.

Les justifications qui ont présidé à l'intégration de ce secteur spécifique dans le champ multiprofessionnel (en particulier la décentralisation et l'éclatement du paysage patronal dans le secteur) demeurent, en dépit du processus de restructuration des branches qui a conduit à la création d'une seule convention collective.

Le secteur de l'agriculture n'était représenté par aucune des trois organisations patronales représentatives au niveau national et interprofessionnel (MEDEF, CPME, U2P) alors qu'il fédère un pan important et significatif de l'activité économique et de l'emploi dans notre pays, ce qui explique son intégration dans le champ multiprofessionnel.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

Il aurait pu être envisagé de ne pas légiférer, mais une telle option aurait conduit à la disparition de la représentativité multiprofessionnelle dans le champ agricole alors que le maintien d'interlocuteurs patronaux reconnus reste une nécessité pour la poursuite du dialogue social au sein de ce secteur d'activité.

Il aurait, par ailleurs, pu être retenu de modifier les règles de la représentativité multiprofessionnelle dans le code du travail. Toutefois, la particularité du secteur agricole par rapport aux deux autres secteurs (économie sociale et solidaire et spectacle vivant et enregistré) justifie un régime propre inséré dans le CRPM. En effet, le secteur agricole se distingue des deux autres secteurs précités en ce que sous l'effet de la restructuration des branches professionnelles voulue par le législateur, notamment dans le cadre de la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des politiques publiques, il s'est inscrit, au demeurant volontairement, dans une démarche de rationalisation de son champ conventionnel. Or, en réduisant drastiquement le nombre de conventions collectives dont il relève, passant de plus d'une centaine à une seule convention de branche, le secteur se singularise par l'impossibilité de répondre à l'exigence d'une pluralité de branches.

3.2. DISPOSITIF RETENU

La création d'un régime dérogatoire pour traiter uniquement de la représentativité multiprofessionnelle du secteur agricole nécessite de créer un nouvel article L. 500-1 au sein d'un Titre préliminaire au Livre V « Organismes professionnels agricoles » dans le CRPM.

Un régime dérogatoire inscrit dans le CRPM implique nécessairement de modifier les dispositions de l'article L. 2152-2 du code du travail dès lors qu'elles visent le champ des activités agricoles¹⁴⁶.

Les présentes dispositions prévoient de supprimer l'exigence de présenter des organisations adhérentes représentatives dans au moins dix conventions collectives pour lui substituer celle d'une représentativité multiprofessionnelle dans au moins une branche agricole. En d'autres termes, le critère des dix conventions collectives exigées est remplacé par l'instauration d'un nouveau critère tenant à la reconnaissance d'une représentativité au niveau d'une branche agricole de l'organisation patronale candidate au niveau multiprofessionnel. Parallèlement, si la mesure renvoie aux critères fixés par l'article L. 2152-2 du code du travail relatifs au nombre d'organisations adhérentes (15) et à l'implantation territoriale sur le territoire national (un tiers), afin de permettre l'émergence d'une organisation dont la représentativité serait incontestable, elle prévoit également que seule une organisation qui serait représentative au niveau de la branche du secteur peut être représentative au niveau multiprofessionnel (par exemple, la FNSEA dans la branche de la production agricole et aux coopératives d'utilisation de matériel agricole (CUMA). En effet, si la mesure proposée supprime l'exigence d'une représentativité dans au moins dix branches, il n'est pas renoncé à l'objectif de stabilité du dialogue social au niveau patronal dans le champ multiprofessionnel, de sorte que seule une organisation fortement installée dans ce secteur pourra prétendre à remplir les conditions de représentativité.

Par ailleurs, il est prévu que l'organisation multiprofessionnelle n'ait pas à être reconnue représentative au niveau national et interprofessionnel. En effet, le critère tenant à la représentativité dans une branche agricole permet déjà de vérifier que l'organisation candidate est déjà active dans une branche agricole en participant notamment au dialogue social.

La modification de l'article L. 2152-2 du code du travail est, en outre, nécessaire pour des raisons de mise en cohérence, afin qu'il ne vise plus les « activités agricoles mentionnées aux 1° à 4° de l'article L. 722-1 et au 2° de l'article L. 722-20 du code rural et de la pêche maritime ».

De plus, l'article L. 2152-2 du code du travail opérera désormais un renvoi à l'article L. 500-1 du CRPM pour préciser qu'y sont définies les règles de représentativité au niveau national et multiprofessionnel des organisations professionnelles dans le champ des activités agricoles.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

¹⁴⁶ activités agricoles mentionnées aux 1° à 4° de l'article L. 722-1 et au 2° de l'article L. 722-20 du code rural et de la pêche maritime

La disposition envisagée crée un nouvel article L. 500-1 au sein d'un titre préliminaire au Livre V « Organismes professionnels agricoles » dans le code rural et de la pêche maritime.

En outre, cette disposition modifie et ajuste en conséquence l'article L.2152-2 du code du travail.

En effet, le secteur agricole, compte tenu de la restructuration de la branche autour d'une convention collective unique, n'est pas placé dans une situation identique à celle des deux autres secteurs (économie sociale et solidaire et spectacle vivant et enregistré) régis par les dispositions précitées du code du travail, ce qui justifie l'adoption de dispositions spécifiques, insérées au sein du CRPM, de nature à permettre, dans ce secteur, la reconnaissance d'au moins une organisation représentative au niveau multiprofessionnel. Cette différence de traitement, dès lors qu'elle se justifie par la différence de situation entre les secteurs, ne méconnaît pas le principe d'égalité.

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

La présente mesure ne contrevient à aucune règle relevant du droit international ou du droit de l'Union Européenne.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Le présent article n'a pas d'impacts macroéconomiques spécifiques.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Le présent article permet de maintenir une représentativité au niveau national et multiprofessionnel du secteur agricole, qui représente un secteur d'activité conséquent d'environ 670 000 emplois en 2019, soit 2,6% de l'emploi total en France (chiffres INSEE).

Par ailleurs, la disposition proposée ouvre la voie à la candidature d'autres organisations relevant de ce secteur. Cependant, l'économie générale du dispositif pourra aussi permettre, le cas échéant, à une seule organisation d'être reconnue représentative en raison de sa dimension prédominante dans le secteur, comme c'est le cas dans d'autres secteurs du champ multiprofessionnel.

L'émergence d'un autre candidat dans le secteur agricole remplissant les conditions de la représentativité multiprofessionnelle conduirait à une situation inédite. Il pourrait dès lors exister deux organisations représentatives au niveau multiprofessionnel dans le secteur agricole. Les conséquences seraient une représentativité partagée avec un autre acteur dans une situation de stricte égalité. Le dispositif de représentativité multiprofessionnelle ne prévoit pas de

quantifier cette représentativité à la différence des arrêtés pris dans les champs nationaux professionnels ou interprofessionnels.

Toutefois, cette hypothèse est peu probable dès lors que les organisations patronales qui sont présentes actuellement les branches agricoles sont de très faibles envergures et ne satisfont pas à elles seules les critères relatifs à la fois au nombre de 15 organisations adhérentes et à la justification d'une implantation territoriale couvrant au moins un tiers du territoire national. En outre, aucune organisation patronale relevant de ces branches agricoles n'a exprimé l'intention de présenter une candidature dans le champ multiprofessionnel.

4.2.3. Impacts budgétaires

Le fait de remplir les conditions posées par cet article permet d'avoir la qualité d'organisation professionnelle représentative et par conséquent de bénéficier des financements issus du fonds de financement du paritarisme.

Le Fonds pour le financement du dialogue social a été créé pour contribuer au financement des organisations syndicales de salariés et des organisations professionnelles d'employeurs, en complément notamment des cotisations qu'elles perçoivent de leurs entreprises adhérentes. En effet, les organisations syndicales et patronales participent, à plusieurs titres, à la conception et la gestion de politiques publiques qui concernent tous les salariés et les entreprises de ce pays, au-delà de leurs propres adhérents. Ce Fonds, en donnant au dialogue social les moyens financiers de vivre, est une reconnaissance de leur rôle dans ces politiques.

Le Fonds est géré par l'Association de Gestion du Fonds Paritaire National (AGFPN) qui a été créée par la loi n°2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et la démocratie sociale. L'AGFPN une association paritaire de loi 1901 gérée paritairement par les organisations syndicales et patronales représentatives au niveau national et interprofessionnel. Elle a pour missions principales de centraliser les ressources, de calculer, répartir et verser les crédits issus de ces ressources aux organisations syndicales et patronales qui en sont éligibles (selon les règles précises définies par le code du travail et les doctrines de l'AGFPN), et de veiller à la justification par les organisations attributaires de l'utilisation faite des crédits perçus (par un rapport public annuel que chaque organisation doit transmettre à l'AGFPN).

Ainsi, la perte de la qualité d'organisation professionnelle représentative multiprofessionnelle dans le secteur agricole priverait l'organisation patronale reconnue représentative d'une partie des financements dont elle peut bénéficier. En effet, la répartition des crédits alloués au titre de la représentativité multiprofessionnelle est définie par l'article D. 2135-30 1° et 2° du code du travail et se réalise de la façon suivante : 1/5 de 20 % de ces crédits sont alloués aux organisations professionnelles d'employeurs représentatives au niveau national et multiprofessionnel (FESAC, FNSEA, UDES), soit 118 000 euros pour chacune d'entre elles.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Le présent article n'a pas d'impact spécifique sur les collectivités territoriales.

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Le présent article n'a pas d'impact spécifique sur les services administratifs.

4.5. IMPACTS SOCIAUX

4.5.1. Impacts sur la société

Le présent article n'a pas d'impact spécifique sur la société.

4.5.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Le présent article n'a pas d'impact spécifique sur les personnes en situation de handicap.

4.5.3. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Le présent article n'a pas d'impact spécifique sur l'égalité entre les femmes et les hommes.

4.5.4. Impacts sur la jeunesse

Le présent article n'a pas d'impact spécifique sur la jeunesse.

4.5.5. Impacts sur les professions réglementées

Le présent article n'a pas d'impact spécifique sur les professions réglementées.

4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Le présent article n'a pas d'impact spécifique sur les particuliers.

4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Le présent article n'a pas d'impact environnemental particulier.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

Aucune consultation obligatoire n'a été identifiée, et aucune consultation facultative n'a été conduite.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

L'entrée en vigueur est prévue dès le lendemain de la publication de la loi au Journal Officiel de la République française. La nouvelle disposition a donc vocation à s'appliquer lors des prochaines opérations de mesure de la représentativité des organisations professionnelles d'employeurs au niveau national et multiprofessionnel qui débiteront en juin 2024 pour s'achever en décembre 2024. L'arrêté de reconnaissance au niveau national et multiprofessionnel du secteur agricole devrait intervenir au cours de l'année 2025.

5.2.2. Application dans l'espace

La mesure s'applique en France métropolitaine.

Elle s'applique de plein droit dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte), sans adaptation particulière.

Elle s'applique également à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, collectivités régies par l'article 74 de la Constitution, qui relèvent du principe d'identité législative pour la mesure envisagée, sans adaptation particulière.

En revanche, cette mesure ne s'applique pas à Wallis-et-Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie, qui relèvent du principe de spécialité législative. Aucune extension n'est prévue pour ces collectivités.

5.2.3. Textes d'application

La présente disposition ne requiert pas de texte d'application.