

Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire

Projet de loi d'orientation pour la souveraineté en matière agricole
et le renouvellement des générations en agriculture (n° 2436)

Document faisant état de l'avancement des travaux de
Mme Sandrine Le Feur, rapporteure pour avis

26 avril 2024

SOMMAIRE

	Pages
AVANT-PROPOS	3
INTRODUCTION	7
PREMIÈRE PARTIE : TITRE I^{ER} DU PROJET DE LOI	9
DEUXIÈME PARTIE : TITRE II DU PROJET DE LOI	13
I. ARTICLE 2 : ORIENTATIONS PROGRAMMATIQUES EN MATIÈRE D'ORIENTATION, DE FORMATION, DE RECHERCHE ET D'INNOVATION..	13
II. ARTICLE 3 : REFORMULATION DES MISSIONS DE L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE ET CRÉATION D'UNE NOUVELLE MISSION	15
III. ARTICLE 6 : DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RECHERCHE AGRONOMIQUE ET VÉTÉRINAIRE	16
TROISIÈME PARTIE : TITRE III DU PROJET DE LOI	19
I. ARTICLE 8 : OBJECTIFS DES POLITIQUES PUBLIQUES EN MATIÈRE D'INSTALLATION DES AGRICULTEURS ET DE TRANSMISSION DES EXPLOITATIONS	19
II. ARTICLE 9 : DIAGNOSTIC MODULAIRE D'ÉVALUATION DE LA RÉSILIENCE DES EXPLOITATIONS AU CHANGEMENT CLIMATIQUE	20
QUATRIÈME PARTIE : TITRE IV DU PROJET DE LOI	21
I. LA NÉCESSITÉ D'UN CADRE LÉGAL UNIFIÉ DE PROTECTION DES HAIES EN MILIEU AGRICOLE [ARTICLE 14]	21
A. LE DÉCLIN DES HAIES S'ACCÉLÈRE MALGRÉ LES MESURES DE SOUTIEN	21

B. DES RÉGLEMENTATIONS DISPARATES MANQUANT DE LISIBILITÉ.....	22
C. SIMPLIFIER LES DÉMARCHES ADMINISTRATIVES POUR MIEUX PROTÉGER LES HAIES	24
1. La nécessité d'une définition englobante de la haie	24
2. Veiller au caractère opérationnel de la « procédure unique » pour véritablement simplifier les démarches administratives des agriculteurs	24
3. Les mesures de compensation doivent être à la hauteur des enjeux environnementaux	26
4. Les enjeux de valorisation économique et de gestion durable demeurent à préciser	26
II. ACCÉLÉRER LE TRAITEMENT DES CONTENTIEUX POUR FAVORISER L'ÉMERGENCE DE PROJETS AGRICOLES SUR LE TERRITOIRE [ARTICLE 15].....	27
A. DES AMÉNAGEMENTS À LA PROCÉDURE CONTENTIEUSE VISANT À ACCÉLÉRER LES PRISES DE DÉCISION DES JURIDICTIONS	27
1. Des contentieux facteurs d'allongement des délais et de complexification de projets agricoles	27
2. Le champ des projets agricoles et décisions concernés par l'article 15.....	27
3. L'instauration de règles de procédure dérogatoires au contentieux de droit commun inspirées du code de l'urbanisme	29
B. MIEUX ÉVALUER LES EFFETS ET LES RISQUES JURIDIQUES DU DISPOSITIF	31
III. HABILITATIONS À LÉGIFÉRER PAR ORDONNANCE [ARTICLES 13, 16 ET 17].....	32
A. ARTICLE 13 : ALLÉGER LA RÉPONSE PÉNALE À CONDITION DE FAVORISER UNE MEILLEURE APPROPRIATION DES NORMES ENVIRONNEMENTALES	32
B. ARTICLE 16 : DES MESURES CONCERNANT LES CHIENS DE PROTECTION DES TROUPEAUX DE FAIBLE PORTÉE	34
1. Un recours croissant aux chiens de protection des troupeaux susceptible de majorer les conflits dans les territoires concernés.....	34
2. Des mesures ciblées sur les installations classées et la responsabilité pénale des éleveurs	34
3. La nécessité de structurer une filière « chiens de protection » demeure	36
C. ARTICLE 17 : DES ALLÈGEMENTS DE PORTÉE LIMITÉE POUR LA FILIÈRE LAINE ET L'AQUACULTURE	37
1. Faciliter le compostage de la laine dans un contexte de crise pour la filière.....	37
2. Simplifier les démarches administratives des pisciculteurs.....	38
IV. ARTICLE 18 : SÉCURISER LA GESTION DE L'EAU EN FACILITANT L'INTERVENTION DES DÉPARTEMENTS	40
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	43

AVANT-PROPOS

Le 25 janvier 2024, le Haut conseil pour le climat a publié un rapport intitulé « Accélérer la transition climatique avec un système alimentaire bas carbone, résilient et juste ». L'organisme indépendant en charge de l'évaluation de l'action publique en matière de climat fait état du triple défi que doit relever le secteur agricole en ces termes : « *réduire au maximum les émissions de gaz à effet de serre qu'il engendre, augmenter le stockage de carbone dans les sols agricoles, tout en se préparant à un climat plus chaud de + 2 degrés à court terme et possiblement de + 4 degrés à plus long terme protégeant ainsi les acteurs, notamment les plus fragiles.* »

En parallèle, l'Office français de la biodiversité établit que le changement d'usages des terres, la disparition des sols fertiles, la perturbation des écosystèmes, la consommation accrue d'eau, l'uniformisation des cultures et des élevages et la contribution au réchauffement climatique fragilisent l'intégrité des écosystèmes, et ainsi leur résilience.

Le présent projet de loi se donne pour mission de conjuguer ces défis environnementaux avec une autre, toute aussi urgente : celui de renouveler les générations d'agriculteurs afin de préserver la capacité de la France à se nourrir à l'horizon 2030 et de rester compétitive sur le marché européen et international. Un chiffre marque les discours et les esprits depuis plusieurs années : à l'horizon 2030, près de la moitié des exploitants agricoles auront atteint l'âge moyen de départ à la retraite.

Renouveler les générations, ce n'est pas seulement agir sur l'attractivité de la profession : c'est aussi repenser les parcours de formation, d'accompagnement et les modalités de transmission des exploitations. C'est aussi faire de ce moment charnière une opportunité pour que les nouveaux agriculteurs installés accélèrent la transition vers des modèles agricoles soutenables en ne verrouillant pas les trajectoires de transition par des investissements qui entreraient en dissonance avec le contexte climatique et environnemental. C'est, en somme, s'assurer de la viabilité des nouveaux modèles dès leur genèse.

Ce texte concrétise un engagement de campagne, réitéré à plusieurs reprises, et fait suite à une concertation de plus d'un an ayant permis de prendre en considération la diversité des parties prenantes sur les territoires et au niveau national. Il répond à la fois à un besoin urgent exprimé par la profession agricole, mais aussi à une préoccupation sociétale grandissante.

Si les défis sociaux, économiques et environnementaux sont multiples, ils ne peuvent ni ne doivent être opposés les uns aux autres, au risque de fragiliser l'équilibre global de notre modèle agricole et alimentaire - et, *in fine*, de faillir à l'objet principal de ce projet de loi : faire valoir notre souveraineté alimentaire.

Au travers des auditions menées par votre rapporteure pour avis au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, trois axes se sont détachés comme étant essentiels à la pleine réalisation de la vision défendue par le projet de loi.

Le premier concerne l'égalité de traitement à conserver entre les intérêts économiques agricoles et le droit de l'environnement. Il convient de s'assurer qu'aucune hiérarchie, ou présomption de hiérarchisation, ne soit établie par la rédaction des différentes dispositions. Dès lors, l'instauration de « l'intérêt général majeur » agricole à l'article 1^{er} engendre un écueil qu'il convient de souligner : alors qu'il ne saurait créer d'autorisation à déroger au droit à l'environnement, inscrit dans la Charte de l'environnement de 2005 à valeur constitutionnelle, il ouvre la possibilité de créer un doute à ce sujet dans l'esprit du juge lors de procédures pénales. Ce doute mérite d'être éclairci dans le texte, à des fins de lisibilité pour les parties prenantes et d'efficacité judiciaire. Par ailleurs, l'article 15 entend introduire une procédure dérogatoire concernant les contentieux portant sur des projets d'installation agricole afin de rassurer les nouveaux agriculteurs installés en réduisant les difficultés procédurales qu'ils pourraient rencontrer dans leur parcours. Une alternative existe et mérite d'être explorée : encourager la médiation entre les parties, de façon suspensive aux recours, afin de favoriser le dialogue plutôt que les clivages.

Le deuxième axe vise à reconnaître l'existence d'une définition internationale de la souveraineté alimentaire telle qu'adoptée en décembre 2018 par l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies dans le cadre de sa Déclaration sur les droits des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales. Cette définition met en lumière notamment l'interdépendance des modèles agricoles et alimentaires entre les pays afin de ne pas confondre les notions de souveraineté et d'autarcie et de valoriser la solidarité internationale. Par ailleurs, elle fait le lien entre la souveraineté agricole et le droit à l'alimentation afin de s'assurer que la production favorise l'accès universel à une alimentation saine, durable et de qualité, et non uniquement sa disponibilité. Les auditions menées par votre rapporteure pour avis, au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, soulignent l'importance d'une compatibilité entre la définition internationale et celle qu'instaure ce projet de loi.

Le troisième axe concerne la nécessaire mise en conformité des mesures de simplification administrative proposées au titre IV du projet de loi, avec le principe de non-régression des normes environnementales. Si l'installation de nouveaux projets agricoles et l'allègement des procédures administratives auxquels les agriculteurs sont confrontés sont des priorités salutaires, une vigilance doit être portée à la protection des normes environnementales en vigueur, ainsi qu'à l'assurance d'atteindre les objectifs climatiques et de protection des écosystèmes fixés par la Stratégie nationale bas carbone (SNBC) et la Stratégie nationale biodiversité (SNB).

Le présent rapport analyse les articles dont la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire s'est saisie pour avis. Il analyse également les opportunités et les risques identifiés en matière de respect des objectifs climatiques et environnementaux français et européens, et propose des pistes d'amélioration le cas échéant.

La formation des agriculteurs, leur installation et la transmission des exploitations ne seront viables dans le temps qu'à la condition qu'elles soient alignées avec les autres priorités stratégiques de la Nation.

PROJET

INTRODUCTION

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire est saisie pour avis de douze articles du projet de loi d'orientation pour la souveraineté en matière agricole et le renouvellement des générations en agriculture : les articles 1 à 3, 6, 8, 9 et 13 à 18.

Le titre I^{er} du projet de loi, intitulé « *Définir nos politiques en faveur du renouvellement des générations au regard de l'objectif de souveraineté alimentaire de la France* » comporte un **article 1^{er}**, qui garantit à l'agriculture, la pêche et l'aquaculture le caractère « *d'intérêt général majeur* » et fait de la souveraineté alimentaire un objectif clé des politiques publiques.

Le titre II du projet de loi « *Former et innover pour le renouvellement des générations et les transitions en agriculture* », fixe les dispositions relatives à l'orientation, la formation, la recherche et l'innovation. La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire est saisie pour avis sur les articles 2, 3 et 6 de ce titre.

L'article 2 fixe les objectifs programmatiques en matière d'orientation, de formation, de recherche et d'innovation.

L'article 3 reformule les missions de l'enseignement agricole.

L'article 6 modifie les dispositions relatives au développement agricole et à la recherche agronomique et vétérinaire.

Le titre III est dédié aux mesures visant à « *Favoriser l'installation des agriculteurs ainsi que la transmission des exploitations et améliorer les conditions d'exercice de la profession d'agriculteur* ». La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire est saisie des articles 8 et 9 du chapitre I^{er}, consacré aux orientations programmatiques en matière d'installation des agriculteurs et de transmission des exploitations.

L'article 8 fixe les grandes orientations et les objectifs de la politique d'installation et de transmission, destinée à assurer le renouvellement des générations d'actifs et à consolider, renforcer et adapter aux nouvelles conditions climatiques la capacité de production agricole et alimentaire de la France.

L'article 9 prévoit la mise en place de diagnostics d'évaluation de la résilience des exploitations au changement climatique.

Le titre IV du projet de loi, intitulé « *Sécuriser, simplifier et libérer l'exercice des activités agricoles* », vise à simplifier et sécuriser juridiquement diverses réglementations pouvant être sources de contraintes ou d'incertitudes pour

les agriculteurs dans l'exercice de leurs activités. Votre rapporteure pour avis souligne la nécessité d'y associer davantage de garanties en matière de respect des normes environnementales.

L'article 13 habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour adapter le régime de sanctions pénales applicables en cas d'atteintes à des espèces protégées et leurs habitats. Cette évolution législative visant à lever des sources de tensions et d'incompréhensions sur le terrain entre les agriculteurs et les services de l'État doit néanmoins résolument s'inscrire dans l'objectif d'instaurer une meilleure appropriation par les agriculteurs de leurs obligations légales de protection de l'environnement.

L'article 14 vise à améliorer la lisibilité des règles applicables en cas de destruction d'une haie par l'instauration d'une procédure unique de déclaration et, le cas échéant, d'autorisation. Il subordonne également toute destruction de haie à des mesures de compensation par replantation d'un linéaire de haie équivalent. Si ce dispositif simplifie les démarches des agriculteurs et garantit une meilleure application des diverses réglementations protectrices des haies, il nécessite des précisions juridiques et l'octroi de moyens pour garantir une application opérationnelle et répondre à ses objectifs.

L'article 15 vise à accélérer les procédures contentieuses portant sur des projets d'ouvrage hydraulique agricole et d'installation d'élevage par l'instauration de règles dérogatoires à la procédure de droit commun dans le code de justice administrative. Cet article soulève toutefois des risques juridiques au regard de principes constitutionnels ; ses effets apparaissent également incertains en matière de simplification et d'accélération des procédures contentieuses.

L'article 16 habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour réformer le régime d'engagement de la responsabilité pénale des éleveurs en cas de dommages causés par des chiens de protection des troupeaux.

L'article 17 prévoit des mesures de simplification administrative pour les filières de la laine et de l'aquaculture. Leur portée demeure néanmoins limitée pour amorcer une véritable relance de ces filières.

L'article 18 étend les possibilités d'intervention des départements en matière de gestion de l'approvisionnement en eau potable en association avec les communes.

PREMIÈRE PARTIE : TITRE I^{ER} DU PROJET DE LOI

Le titre I^{er} du projet de loi, intitulé « *Définir nos politiques en faveur du renouvellement des générations au regard de l'objectif de souveraineté alimentaire de la France* » comporte un article premier programmatique unique, qui fait de la souveraineté alimentaire un objectif clé des politiques publiques.

Le I de l'article 1^{er} crée un article préliminaire L. 1A placé en tête du code rural et de la pêche maritime, dans le livre préliminaire « *Objectifs de la politique en faveur de l'agriculture, de l'alimentation et de la pêche* ». En l'état actuel du droit, ce livre comprend quatre articles programmatiques fixant 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 affirme le caractère d'intérêt général majeur de l'agriculture, de la pêche et de l'aquaculture, en tant qu'elles garantissent la souveraineté alimentaire de la Nation. L'ajout de cette notion dans le code rural et de la pêche maritime vise à renforcer la prise en compte des enjeux agricoles dans les politiques publiques, au même titre que l'environnement. Votre rapporteure pour avis souhaite rappeler que le caractère d'intérêt général majeur de l'agriculture fait l'objet d'inquiétude quant au flou contentieux qu'il risque d'établir, notamment en matière de risque de dérogation au droit de l'environnement. Sa suppression a été évoquée par de nombreux acteurs lors des auditions, pour des raisons de lisibilité, de cohérence et de simplification. Il pourrait également conduire à une exacerbation des clivages relevés par plusieurs auditionnés

Le concept de souveraineté alimentaire est devenu prioritaire pour les politiques publiques, dans le contexte de l'après-crise sanitaire liée à la covid-19, de la guerre en Ukraine et de l'intensification de l'impact du changement climatique. Dans certaines filières comme la viande ovine, le poulet et le soja, la France n'est en effet 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. L'agriculture constitue également un enjeu dans le cadre de l'atteinte de la neutralité carbone d'ici 2050 parce qu'elle contribue par la production de biomasse à la décarbonation de l'économie, en apportant des bioénergies (chaleur, biocarburants, biogaz) et matériaux biosourcés. La France est autosuffisante en matière de bioéthanol (filière essence) à hauteur de 74 % et de 67 % pour le biogazole (filière gazole).

Le nouvel article L. 1A précise ensuite que les politiques publiques concourent à la protection de la souveraineté alimentaire de la France en veillant à préserver et améliorer :

– sa capacité à assurer son approvisionnement alimentaire dans le cadre du marché intérieur de l’Union européenne et de ses engagements internationaux, aux fins de fournir à l’ensemble de la population une alimentation saine, sûre, diversifiée, nutritive, accessible à tous tout au long de l’année et issue d’aliments produits de manière durable ;

– sa capacité à surmonter de façon résiliente les crises de toute nature susceptibles de porter atteinte à sa sécurité alimentaire ;

– la souveraineté agricole du pays, liée à la production durable de biomasse sur le territoire et à la contribution du secteur à la décarbonation de l’économie. L’article reconnaît ainsi le rôle de l’agriculture dans le cadre de l’atteinte de la neutralité carbone d’ici 2050 parce qu’elle contribue, par la production de biomasse, à la décarbonation de l’économie, en apportant des bioénergies (chaleur, biocarburants, biogaz) et matériaux biosourcés.

Votre rapporteure pour avis regrette que la souveraineté alimentaire soit axée sur l’équilibre commercial plutôt que sur d’autres facteurs socio-environnementaux. L’alimentation, davantage que la balance commerciale, doit être au cœur des politiques publiques agricoles.

Votre rapporteure pour avis s’interroge également sur la plus-value d’une définition en creux de la souveraineté alimentaire dans le texte.

Pour atteindre ces trois objectifs, les politiques publiques mettent en œuvre les actions nécessaires pour :

– préserver et développer la résilience et le potentiel des facteurs de production agricole, aquacole et halieutique ;

– orienter les politiques alimentaires dans le respect de la stratégie nationale pour l’alimentation, la nutrition et le climat ;

– maîtriser les dépendances sur certains produits d’importations, notamment les engrais, et d’exportations.

Le I de l’article premier modifie ensuite l’article L. 1 du même code en réécrivant son IV pour établir un lien entre la protection de la souveraineté agricole et la politique d’installation et de transmission en agriculture. Le renouvellement des générations d’actifs en agriculture, *via* l’accompagnement des reprises d’exploitation, doit permettre de renforcer la création de richesse et la compétitivité de l’économie française. Il doit également permettre de répondre aux enjeux environnementaux et climatiques grâce aux services écosystémiques et énergétiques rendus par l’agriculture. La politique d’installation et de transmission participe à la transition vers des modèles agricoles plus résilients sur les plans économique, social et environnemental et favorise la diversification des profils des porteurs de projets d’installation.

Pour cela, la politique d'installation et de transmission oriente l'installation en agriculture vers des secteurs stratégiques pour la souveraineté alimentaire et énergétique, selon les besoins de chaque territoire et vers des systèmes de production diversifiés et viables humainement, économiquement et écologiquement.

À ce titre, la politique d'installation et de transmission doit :

- faire connaître le métier d'exploitant agricole en communiquant sur l'enjeu stratégique du renouvellement des générations pour assurer la souveraineté alimentaire du pays ;

- susciter des vocations agricoles à l'école et auprès des personnes en reconversion professionnelle ;

- accompagner les candidats à l'agriculture et les agriculteurs en fin d'activité envisageant de transmettre leur activité ;

- mettre en relation des porteurs de projet en agriculture et les personnes en activité agricole en fin de carrière agricole, dans un cadre familial comme hors de ce cadre ;

- encourager les installations collectives et les installations progressives, y compris le droit à l'essai ;

- fournir des informations objectives sur l'état des exploitations à transmettre afin de garantir leur viabilité.

Afin de garantir l'effectivité de cette politique, l'État s'engage à faciliter l'accès au foncier agricole dans des conditions transparentes et équitables. Il assure également la formation aux métiers de l'agriculture, de la forêt, de l'aquaculture, de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles et aux métiers qui leur sont liés, de façon adaptée aux transitions écologique et climatique, à l'enjeu de souveraineté alimentaire et aux autres évolutions économiques, sociales et sanitaires ainsi qu'au développement des territoires.

La politique d'installation et de transmission s'appuie sur une instance nationale et des instances régionales de concertation.

Le II de l'article 1^{er} prévoit la remise par le Gouvernement d'un rapport annuel sur la situation de la souveraineté alimentaire au Parlement.

DEUXIÈME PARTIE : TITRE II DU PROJET DE LOI

Le titre II du projet de loi « *Former et innover pour le renouvellement des générations et les transitions en agriculture* », fixe les dispositions relatives à l'orientation et la formation, à la recherche et l'innovation. La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire est saisie pour avis sur les articles 2, 3 et 6 de ce titre.

Les 804 établissements d'enseignement agricole assurent la formation des futurs actifs agricoles et leur insertion professionnelle. La France dispose d'un appareil de formation agricole efficace, délivrant une centaine de diplômes relatifs aux secteurs de la production et de la transformation, du niveau quatrième au doctorat.

Ces établissements jouent un rôle clé dans le renouvellement des générations d'actifs agricoles alors que la démographique agricole connaît une baisse drastique. La population des exploitants est en effet 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. Faute d'une politique volontariste en la matière, cette tendance pourrait se renforcer : en 2020, un exploitant sur cinq avait 60 ans ou plus et la moitié avait plus de 50 ans.

Le renouvellement des générations d'actifs agricoles passe par le recrutement accru de jeunes issus du monde rural et non rural, ainsi que le renforcement des établissements d'enseignement et de la diffusion des connaissances agricoles.

I. ARTICLE 2 : ORIENTATIONS PROGRAMMATIQUES EN MATIÈRE D'ORIENTATION, DE FORMATION, DE RECHERCHE ET D'INNOVATION

L'article 2 est l'article unique du chapitre I^{er} du titre II. De nature programmatique, il définit les priorités d'action publique en matière d'orientation, de formation, de recherche et d'innovation.

Le I dispose que les politiques d'orientation et de formation en matière agricole contribuent à la politique d'installation et de transmission en agriculture. Les politiques publiques de l'éducation, de la recherche et de l'innovation y concourent.

Le II fixe les orientations des politiques publiques destinées à répondre aux besoins en emplois des secteurs de l'agriculture et de l'agroalimentaire. Pour cela,

l'État, les régions et les autres collectivités territoriales intéressées conduisent les politiques destinées, d'ici 2030, à :

– accroître le nombre de personnes formées au métier de l'agriculture et de l'agroalimentaire et aux métiers de la formation et du conseil qui accompagnent les actifs de ces secteurs ;

– augmenter le niveau de diplôme moyen des nouveaux actifs du secteur, en accroissant leurs compétences. Il s'agit ici de faire face aux besoins nouveaux en compétences des secteurs de l'agriculture et de l'agroalimentaire (transition agroécologique, respect des réglementations, numérique, gestion managériale et administrative...) ;

– accroître le nombre d'actifs bénéficiant d'une formation tout au long de la vie en développant les compétences en matière de transition écologique, climatique, économique et numérique ;

– amplifier l'effort de recherche, d'innovation et de diffusion des connaissances pour l'ensemble des domaines qui participent aux transitions agroécologique et climatique en agriculture. Si la France occupe déjà une position de premier plan à l'échelle européenne dans ce domaine, les nombreux dispositifs français de recherche et d'innovation (Institut national de la recherche agronomique, programme national de développement agricole et rural, France 2030...) doivent être mobilisés pour accompagner une conception nouvelle des systèmes agricoles. Alors que des solutions existent pour permettre aux agriculteurs de faire face aux nouveaux enjeux auxquels ils sont confrontés, celles-ci sont encore trop méconnues, dispersées et insuffisamment soutenues. L'article prévoit ainsi l'accélération de la mise à disposition de connaissances exploitables, notamment dans le cadre de l'accompagnement à l'installation des nouveaux agriculteurs.

Le III de l'article 2 prévoit la mise en place d'un programme national d'orientation et de découverte des métiers de l'agriculture et du vivant par l'État et les régions, auquel les autres collectivités pourront participer à leur demande. Afin de garantir l'attractivité du secteur, ce programme comportera pour tous les élèves des écoles élémentaires des actions de découverte de l'agriculture et de sensibilisation aux enjeux de la souveraineté alimentaire et des transitions agroécologique et climatique. Il visera également à offrir des stages de découverte des métiers du vivant à tous les élèves de collège. Il comprendra enfin un volet de promotion des métiers du vivant et des formations qui y préparent.

Le III prévoit également la création d'un programme national triennal de formation accélérée à destination des 50 000 professionnels de l'enseignement et de la formation accompagnant les actifs et futurs actifs du secteur agricole pour s'assurer de la prise en compte des transitions agroécologique et climatique.

L'État soutiendra le développement et la diffusion d'actions innovantes en matière de recherche, d'innovation et de transfert.

II. ARTICLE 3 : REFORMULATION DES MISSIONS DE L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE ET CRÉATION D'UNE NOUVELLE MISSION

Le chapitre II du titre I^{er} du projet de loi est consacré aux mesures en faveur de l'orientation, de la formation, de la recherche et de l'innovation. L'article 3 prévoit la reformulation des missions de l'enseignement agricole.

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. Ces deux articles définissent les cinq missions actuellement assignées aux établissements d'enseignement 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.

L'article 3 reformule les missions dévolues à l'enseignement agricole.

Son 1° porte sur les missions définies à l'article L. 811-1 du code rural et de la pêche maritime.

Ce dernier article renvoie désormais au livre I^{er} du code de l'éducation pour les dispositions relatives aux principes généraux de l'éducation, qui étaient mentionnés dans la rédaction initiale de l'article L. 811-1 : éducation au développement durable, promotion de la santé à l'école, développement personnel des élèves, 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 sexuels.

La reformulation regroupe l'énoncé des enjeux relatifs aux filières de production et de transformation agricole auxquels répond l'enseignement agricole technique public.

L'article reprend à cet effet les cinq missions initialement présentes dans l'article et octroie une sixième mission à l'enseignement agricole technique public en

lui confiant le soin de mettre en œuvre toute action répondant durablement aux besoins en emplois et de garantir le développement des connaissances et compétences en matière de transitions agroécologique et climatique. Cette nouvelle mission permet d'associer les établissements de formation agricole au renouvellement des générations d'actifs agricoles et aux transitions écologique et climatique.

Il est désormais précisé que les régions sont associées à la mise en œuvre de l'ensemble de ces missions, et non aux plus aux seuls 2° à 5° de la version aujourd'hui en vigueur de l'article L. 811-1.

Le 2° de l'article 3 simplifie la rédaction de l'article L. 813-1 du même code en renvoyant, pour la définition des missions de l'enseignement agricole technique privé, aux missions prévues à l'article L. 811-1 pour l'enseignement agricole public.

Au-delà de l'amplification de l'effort de recherche, d'innovation et de diffusion en matière agroécologique, les auditions ont fait ressortir un besoin de clarification du temps consacré aux formations à l'agriculture biologique et aux pratiques agroécologiques dans le tronc commun de l'enseignement agricole. Votre rapporteur pour avis souhaiterait que cela soit spécifié dans le texte.

III. ARTICLE 6 : DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RECHERCHE AGRONOMIQUE ET VÉTÉRINAIRE

L'article 6 propose une modification des articles L. 820-1 et L. 820-2 du code rural et de la pêche maritime relatifs au développement agricole et L. 830-1 du même code portant sur la recherche agronomique et vétérinaire.

L'article L. 820-1 définit le développement agricole et les actions qui y concourent. Le développement agricole a aujourd'hui 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* ». Plusieurs actions relèvent du développement agricole : accompagnement des démarches associant performance économique, sociale et environnementale, recherche appliquée, conduite d'études et d'expertises, diffusion des connaissances et appui aux initiatives locales.

Le 1° de l'article 6 du projet de loi modifie l'article L. 820-1 en complétant la définition du développement agricole inscrite à son premier alinéa, pour y préciser désormais qu'il « *accompagne les transitions agroécologique et climatique et vise au renforcement de la souveraineté alimentaire* ».

Le 1° de l'article 6 du projet de loi introduit également un nouveau huitième alinéa à l'article L. 820-1, afin de créer de nouveaux « plans prioritaires pluriannuels de transition écologique et climatique et de souveraineté » (PPTS). Ces plans, élaborés collectivement, sont chargés de regrouper les actions de développement agricole.

L'étude d'impact du projet de loi suggère que les premiers PPTS pourraient concerner des thématiques prioritaires identifiées dans le cadre des travaux préparatoires au texte. Leur mise en œuvre serait calquée sur ce qui existe pour le plan national de recherche et innovation (PNRI) contre la jaunisse de la betterave, même s'ils ont une portée plus générale.

Le plan national de recherche et innovation contre la jaunisse de la betterave

Le plan national de recherche et innovation contre la jaunisse de la betterave 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 et 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, de développer et tester différents leviers pour prévenir l'épidémie et protéger les betteraves, et d'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.

Source : Étude d'impact du projet de loi pour la souveraineté agricole et le renouvellement des générations en agriculture

Le 2° de l'article 6 du projet de loi prévoit une modification de l'article L. 820-2 du code rural et de la pêche maritime.

L'article L. 820-2 établit la liste des acteurs assurant les actions de développement agricole. Dans la rédaction actuelle de l'article, ces actions sont assurées par les chambres d'agriculture, les établissements d'enseignement agricole, les instituts et centres techniques liés aux professions de recherche agronomique et vétérinaire (mentionnés à l'article L. 830-1 du même code) ainsi que les groupements professionnels à caractère technique, économique et social, notamment les organismes nationaux à vocation agricole et rurale.

L'article 6 du projet de loi propose de substituer à la mention des « établissements d'enseignement agricole » celle des « établissements d'enseignement supérieur agricole » et des « établissements techniques agricole », par souci de cohérence avec la rédaction employée dans le reste du code, qui établit systématiquement cette distinction entre les deux types d'établissement. Cette modification vise à faire bénéficier les établissements de l'enseignement agricole technique de l'appui du développement agricole et de la recherche agronomique et vétérinaire. Ils bénéficieront, pour assurer cette mission, de l'appui des autres organismes en charge des actions de développement agricole.

En cohérence avec la disposition précédente, le 3° de l'article 6 du projet de loi modifie les missions de la recherche agronomique et vétérinaire inscrites à l'article L. 830-1 du code rural et de la pêche maritime, en précisant qu'elle apporte un appui à l'enseignement technique agricole.

TROISIÈME PARTIE : TITRE III DU PROJET DE LOI

Le titre III du projet de loi est dédié aux mesures visant à « *Favoriser l'installation des agriculteurs ainsi que la transmission des exploitations et améliorer les conditions d'exercice de la profession d'agriculteur* ».

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire est saisie des articles 8 et 9 du chapitre I^{er} de ce titre, consacré aux « *Orientations programmatiques en matière d'installation des agriculteurs et de transmission des exploitations* ».

L'agriculture connaîtra de grandes transformations d'ordre démographique et climatique, appelant à adapter nos politiques agricoles pour garantir la souveraineté alimentaire de la France et ainsi assurer une alimentation saine, durable, de qualité et accessible.

En matière démographique, la baisse drastique du nombre d'exploitants appelle à un renouvellement de la politique d'installation et de transmission des exploitations (article 8).

Parallèlement, l'évolution des températures, de la pluviométrie et de l'occurrence de phénomènes extrêmes a et aura des effets directs sur les sols, les cycles végétatifs et les cycles biologiques animaux, induisant des conséquences sur les rendements, les calendriers de culture ainsi que le déplacement des espèces et des essences. Dans ce cadre, l'évaluation de la résilience des exploitations au changement climatique, notamment dans le cadre de la politique de transmission, est essentielle (article 9).

I. ARTICLE 8 : OBJECTIFS DES POLITIQUES PUBLIQUES EN MATIÈRE D'INSTALLATION DES AGRICULTEURS ET DE TRANSMISSION DES EXPLOITATIONS

L'article 8, de nature programmatique, précise les objectifs auxquels les politiques publiques mises en œuvre de 2025 à 2035 doivent répondre en matière d'installation des agriculteurs et de transmission des exploitations agricoles.

Ces politiques devront favoriser la création, l'adaptation et la transmission des exploitations agricoles, tout en prenant en compte les attentes socio-professionnelles des personnes souhaitant s'engager dans les métiers de l'agriculture et de l'alimentation.

Ces politiques devront également assurer la présence d'un nombre suffisant d'exploitants et d'emplois agricoles pour assurer la capacité de production agricole et alimentaire de la France, dans le cadre des nouvelles conditions climatiques.

L'article précise que l'État mettra en œuvre cet objectif *via* la création d'un réseau « France services agriculture ». Les modalités du nouveau réseau France services agriculture, en charge de l'accueil de l'orientation des personnes qui souhaitent s'engager ou se retirer d'une activité agricole, sont explicitées à l'article 10 du projet de loi.

Votre rapporteure pour avis considère qu'il est indispensable de coupler les objectifs de la politique d'installation et de transmission avec ceux de la transition agroécologique.

II. ARTICLE 9 : DIAGNOSTIC MODULAIRE D'ÉVALUATION DE LA RÉSILIENCE DES EXPLOITATIONS AU CHANGEMENT CLIMATIQUE

L'article 9, de nature programmatique, établit les objectifs du diagnostic modulaire qui devrait être mis en place, au plus tard, en 2026. L'article précise que ce diagnostic permettra d'évaluer les exploitations tout au long de leur cycle de vie, au regard notamment de leur résilience face aux conséquences du changement climatique.

Ce diagnostic devrait faciliter la transmission des exploitations ou l'installation des nouveaux exploitants, et permettre d'accélérer leur transition agroécologique et climatique. Il comprendra une évaluation de la capacité de l'exploitation à faire face aux conséquences du changement climatique et à contribuer à l'atténuation de celui-ci. Les spécificités territoriales de l'exploitation (sols, ressource en eau) seront prises en compte. Le diagnostic évaluera la qualité des sols de l'exploitation.

Ensuite, l'État se fixe pour objectif de mettre en place un service de conseil et d'accompagnement des personnes ayant un projet d'installation ou de transmission dès 2025, ainsi qu'un « stress-test » de résilience climatique devant évaluer la viabilité des projets d'installation face aux conséquences induites par les dérèglements environnementaux (changement climatique, baisse de la biodiversité, raréfaction des ressources). Ce stress-test serait généralisé en 2026.

L'État étudiera les conditions dans lesquelles ces diagnostics seront mis en œuvre, dans un souci d'homogénéité et de qualité, ainsi que les conditions dans lesquelles certains modules d'évaluation pourraient bénéficier d'aides publiques.

À la lumière des auditions, votre rapporteure pour avis considère que le diagnostic modulaire doit être un dispositif unique intégrant des critères économiques, sociaux et écologiques. Elle estime par ailleurs que la non-conformité du diagnostic avec les conditions pédoclimatiques devrait être contraignante : un exploitant ne pourrait s'installer qu'après mise en conformité du projet.

QUATRIÈME PARTIE : TITRE IV DU PROJET DE LOI

I. LA NÉCESSITÉ D'UN CADRE LÉGAL UNIFIÉ DE PROTECTION DES HAIES EN MILIEU AGRICOLE [ARTICLE 14]

A. LE DÉCLIN DES HAIES S'ACCÉLÈRE MALGRÉ LES MESURES DE SOUTIEN

Depuis 1950, environ 70 % du linéaire de haies a disparu des milieux agricoles, notamment du fait des remembrements, de l'agrandissement et de la spécialisation des parcelles et des exploitations ou encore du déclin des prairies permanentes et des activités d'élevage. Or, les haies sont des réservoirs de biodiversité majeurs en milieu agricole. Elles offrent un habitat naturel pour de multiples espèces animales (pouvant être des espèces protégées), végétales et micro-organismes et constituent également des corridors écologiques étendus facilitant les déplacements des animaux.

Les haies rendent également de nombreux services écosystémiques aux agriculteurs et à la société : des abris pour les auxiliaires de culture permettant la régulation des graines d'adventices et des insectes ravageurs et en particulier la pollinisation ⁽¹⁾ ; un coupe-vent et un ombrage pour les animaux ; une fonction de stockage, de filtrage et de restitution de l'eau aux plantes cultivées ; un rôle de stockage de carbone et d'atténuation des effets du changement climatique ; une fonction paysagère et récréative, voire patrimoniale, dans les territoires ruraux ou périurbains. À condition d'être valorisées (par exemple *via* des certifications comme le label « Haie »), les haies ont également une valeur économique pour leurs propriétaires et gestionnaires.

En dépit d'une prise de conscience croissante de la valeur écologique, sociale et économique des haies, leur déclin continue de s'accélérer malgré les mesures de soutien prises par les pouvoirs publics. Dans un rapport publié en avril 2023 « La haie, levier de la planification écologique », le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) estime la perte à plus de 23 500 kilomètres par an sur la période 2017-2021 (contre 10 400 kilomètres par an entre 2006 et 2014), pour un linéaire total de haies estimé à 1,55 million de kilomètres par l'Institut géographique national (IGN).

Dans ce contexte, le « Pacte en faveur de la haie », présenté en septembre 2023 par le ministère chargé de l'agriculture, fixe l'objectif d'atteindre un gain net de 50 000 kilomètres de haies à l'horizon 2030. Toutefois, l'étude d'impact

(1) Les auxiliaires de culture sont des organismes vivants qui se nourrissent des ravageurs de cultures ou de graines de mauvaises herbes. Ils fournissent également d'autres services à l'agriculture, comme la pollinisation.

du présent projet de loi souligne qu'« à 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 de plants, à la structuration des filières de valorisation, à la formation des conseillers) prévues dans le Pacte ne suffiront pas seules à inverser la tendance à l'arrachage : une adaptation de la législation est nécessaire. »

B. DES RÉGLEMENTATIONS DISPARATES MANQUANT DE LISIBILITÉ

Les interventions sur les haies sont en effet aujourd'hui encadrées par diverses réglementations mal respectées et dont l'articulation peut manquer de lisibilité pour les agriculteurs.

- Les haies, qu'elles soient situées en milieu agricole ou non, font tout d'abord l'objet d'une protection indirecte **au titre de la réglementation relative aux espèces protégées** issues de la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992, dite « Habitats », et de la directive 2009/147/CE du 30 novembre 2009 du Parlement européen et du Conseil, dite « Oiseaux ».

Ces dispositions sont transposées en droit interne à l'article L. 411-1 du code de l'environnement qui interdit toute opération de nature à détruire des espèces protégées et détruire ou dégrader leurs habitats naturels. Les espèces protégées concernées sont listées par arrêtés ministériels : l'arrêté du 29 octobre 2009 pris en application de la directive « Oiseaux » fixe en particulier la liste des oiseaux protégés sur l'ensemble du territoire et les modalités de leur protection.

Au titre de cette réglementation, **une intervention sur une haie abritant une ou plusieurs espèces protégées et qui porterait atteinte à ces espèces est interdite**. Elle constitue un délit puni de trois ans d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende (article L. 415-3 du code de l'environnement) ; à noter toutefois que l'article 13 du projet de loi prévoit une habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance pour « adapter l'échelle de [ces] peines et réexaminer leur nécessité », y compris en substituant à la sanction pénale un régime de répression administrative.

- Dans le cadre des règles relatives à la conditionnalité des aides de la politique agricole commune (PAC), au titre de la bonne condition agricole et environnementale (BCAE) 8, les agriculteurs ont l'obligation de maintenir un taux minimal d'éléments favorables à la biodiversité sur leurs terres arables ainsi que les particularités topographiques des surfaces agricoles de leur exploitation. À ce titre et d'une manière générale, **les haies de moins de 10 mètres de large doivent être maintenues dans les exploitations agricoles** ; les haies entre 10 et 20 mètres de largeur pouvant faire l'objet de travaux visant à réduire leur largeur.

Dans le cadre de la BCAE 8, l'article 93 du règlement (UE) du Parlement européen et du Conseil n° 1306/2013 du 17 décembre 2013 relatif au financement, à

la gestion et au suivi de la politique agricole commune a également imposé aux États membres de prendre une mesure sur « *l'interdiction de tailler les haies et les arbres durant la période de reproduction et de nidification des oiseaux* ». L'arrêté du 14 mars 2023 relatif aux règles de BCAE, pris en application de l'article D. 614-52 du code rural et de la pêche maritime, a fixé une **période d'interdiction du 16 mars au 15 août à compter de 2023 pour la nouvelle PAC 2023-2027** ⁽¹⁾.

Ce même arrêté autorise certaines opérations de destruction (« *suppression définitive* »), de déplacement ou de remplacement d'une haie sous conditions et sous réserve d'effectuer une déclaration préalable à la direction départementale chargée de l'agriculture.

Le non-respect de ces obligations entraîne une réduction de 3 % du montant des aides financières perçues au titre de la PAC. L'infraction doit être constatée par la police de l'environnement relevant de la compétence des agents des directions départementales des territoires (DDT) et de l'Office français de la biodiversité (OFB). Toutefois, les contrôles sont rares et donc faiblement incitatifs au respect de la réglementation.

- Les haies sont également soumises à des règles spécifiques d'autorisation ou d'absence d'opposition lorsqu'elles sont situées dans des territoires à enjeux environnementaux, par exemple des sites Natura 2000 (article L. 414-4 du code de l'environnement), des territoires classés en réserve naturelle (article L. 332-9 du même code), des sites en instance de classement (article L. 341-7 du même code) ou classés (article L. 341-10 du même code), dans le périmètre de protection d'une source d'eau minérale naturelle déclarée d'utilité publique (article L. 1322-4 du code de la santé publique) ou encore dans le cadre de périmètres de captage d'eau potable (article L. 1321-2 du même code).

- L'article L. 126-3 du code rural et de la pêche maritime dispose également que le préfet peut prononcer la protection de « *boisements linéaires, haies et plantations d'alignement* » lorsque le propriétaire en fait la demande ou lorsque des éléments présentant « *un intérêt pour les continuités écologiques et les paysages* » ont été identifiés par la commission communale d'aménagement foncier (6° de l'article L. 123-8 du même code). La destruction de ces haies protégées est soumise à une autorisation préalable du préfet.

La multiplication des cadres législatifs et réglementaires dont les niveaux d'exigence peuvent différer nourrit des confusions sur le terrain. Une intervention sur une haie pourra par exemple être conforme à la réglementation issue de la PAC, mais sanctionnée au titre de la réglementation sur les espèces protégées. Celle-ci est en outre interprétée plus ou moins strictement d'un territoire à l'autre selon qu'une

(1) En application de l'article D. 615-50-1 du code rural et de la pêche maritime, l'arrêté du 24 avril 2015 relatif aux règles de BCAE a fixé une période d'interdiction entre le 1^{er} avril et le 31 juillet en métropole entre 2015 et 2022.

haie est considérée comme étant susceptible ou non d'abriter, même hors période de nidification et de reproduction, une espèce protégée.

L'étude d'impact du présent projet de loi souligne ainsi **une application inégale de la loi selon les territoires** du fait de ces incertitudes juridiques : « *dans certains cas, [l'interprétation de la loi] se traduit par une instruction réalisée a minima conduisant 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.* »

C. SIMPLIFIER LES DÉMARCHES ADMINISTRATIVES POUR MIEUX PROTÉGER LES HAIES

L'article 14 du projet de loi introduit une nouvelle section 4 intitulée « *Protection des haies* » composée des articles L. 412-21 à L. 412-26 au sein du chapitre II du titre I^{er} du livre IV du code de l'environnement consacré à « *L'encadrement des usages du patrimoine naturel* ».

1. La nécessité d'une définition englobante de la haie

La haie y est d'abord définie au sein d'un nouvel article L. 412-21 comme « *toute unité linéaire de végétation ligneuse comportant plusieurs essences et d'origine humaine, à l'exclusion des allées et alignements d'arbres qui bordent les voies ouvertes à la circulation publique mentionnés à l'article L. 350-3.* »

L'introduction d'une telle définition pourra améliorer la lisibilité du droit et des réglementations applicables à la haie. Toutefois, votre rapporteure pour avis souhaite alerter sur la nécessité d'une définition suffisamment large qui puisse englober tous les types de haies (à l'exclusion des haies ornementales et des haies urbaines ou attenantes à une habitation). Or, la définition retenue par le présent projet de loi tend à exclure certaines haies, notamment les haies monospécifiques constituées d'une seule variété végétale et les haies qui ne seraient pas « *d'origine humaine* » (notion par ailleurs difficile à apprécier, certaines haies pouvant être issues de régénération naturelle).

2. Veiller au caractère opérationnel de la « procédure unique » pour véritablement simplifier les démarches administratives des agriculteurs

L'article 14 crée une procédure de déclaration unique préalable pour toute demande de destruction d'une haie. Codifiée dans un nouvel article L. 412-22, cette procédure unique tient lieu de toute procédure de déclaration, d'absence

d'opposition, de dérogation et d'autorisation prévue par la loi et précisément énumérée à l'article L. 412-24. Elle pourra aboutir à deux hypothèses :

– dans un délai fixé par décret en Conseil d'État, il est prévu que l'administration puisse s'opposer aux travaux envisagés ; l'absence d'opposition au projet signifiée dans les délais « *vaut absence d'opposition* » ;

– dans le cas où une autorisation serait prévue par la loi, l'autorité administrative doit en informer le demandeur dans un délai fixé par décret en Conseil d'État. La déclaration unique préalable est alors « *regardée* » par l'administration compétente comme une « *demande d'autorisation unique* » appréciée au regard des dispositions législatives et réglementaires applicables au cas d'espèce.

Cette procédure unique de déclaration et, le cas échéant, d'autorisation, vise ainsi à apporter de la sécurité juridique aux agriculteurs et à simplifier leurs démarches administratives. Elle laisse toutefois en creux la responsabilité aux services de l'État qui instruiront les demandes d'apprécier, au cas par cas, les dispositions juridiques applicables ainsi que la cohérence de leur application d'un territoire à l'autre.

Si le potentiel de simplification pour l'agriculteur est réel, l'article ne prévoit toutefois pas d'outiller l'administration en conséquence, y compris par voie réglementaire. Pour assurer une bonne application du dispositif, votre rapporteure pour avis attire ainsi l'attention sur la nécessité de :

– définir des **méthodes d'instruction des demandes claires** au niveau national, de façon à garantir l'égal traitement des demandes. Lors de son audition, l'Afac-Agroforesteries a pu ainsi recommander de prévoir par décret la création de **cadres nationaux d'évaluation** afin que les services instructeurs disposent de grilles d'évaluation simples des impacts environnementaux des projets de destruction de haie, d'un outil en ligne centralisant les cartographies réglementaires (zones Natura 2000, aires de captage, plans locaux d'urbanisme, etc.) et qui permettrait de positionner la haie concernée sur une carte et d'identifier les réglementations applicables, ainsi qu'une interface numérique complète et facile d'utilisation entre le demandeur et les services de l'État ;

– allouer des **moyens humains** suffisants dans les directions départementales des territoires (DDT) de façon à garantir la réussite opérationnelle du dispositif ;

– prévoir, dans le décret en Conseil d'État, des **délais raisonnables** (supérieurs à deux mois) qui prennent en compte les capacités d'instruction réelles des administrations ; le risque d'un engorgement des guichets en raison du nombre de déclarations n'est en effet pas à exclure.

3. Les mesures de compensation doivent être à la hauteur des enjeux environnementaux

Le nouvel article L. 412-25 qu'il est prévu de créer dans le code de l'environnement subordonne toute destruction de haie à des « *mesures de compensation par replantation d'un linéaire au moins égal à celui détruit* » dans le respect des conditions prévues par l'article L. 163-1. Conformément à cet article, la compensation doit donc notamment respecter un principe d'équivalence écologique entre les gains écologiques générés par la replantation et les atteintes prévues ou prévisibles à la biodiversité générées par la destruction, « *un objectif d'absence de perte nette, voire de gain de biodiversité* » et « *une obligation de résultats* ». L'article 14 prévoit un décret en Conseil d'État pour préciser « *les conditions dans lesquelles la destruction d'une haie fait l'objet de mesures de compensation* ».

Si le dispositif est ambitieux, il ne doit toutefois pas occulter la **nécessité de préserver avant tout les haies existantes (dont la valeur écologique est bien supérieure à celle de jeunes haies replantées)** en réservant la compensation aux atteintes qui n'ont pu être évitées ni réduites (2° du II de l'article L. 110-1 du code de l'environnement), selon les principes de la séquence « éviter, réduire, compenser » (ERC).

La mise en œuvre effective de la compensation nécessite par ailleurs de développer la formation initiale des agriculteurs sur les haies, des dispositifs d'information et d'accompagnement technique des opérations de destruction et de replantation ainsi que **des procédures de contrôle et des outils de suivi administratif** des haies replantées sur le temps long (après cinq ans, dix ans, etc.), l'équivalence écologique entre une haie détruite et une haie replantée ne pouvant être atteinte qu'à l'issue de plusieurs années.

L'Afac-Agroforesteries, auditionnée par votre rapporteure pour avis, a appelé à ce titre à définir un « *cadre compensatoire proportionnel à l'impact des destructions de haies et prenant en compte l'ensemble des enjeux environnementaux.* »

4. Les enjeux de valorisation économique et de gestion durable demeurent à préciser

L'article 14 précise, au sein de l'article L. 412-21, que les haies « *font l'objet d'une gestion durable qui tient compte de leur caractère dynamique dans le temps et dans l'espace et qui maintient leur multifonctionnalité.* » La possibilité pour les agriculteurs de valoriser économiquement la haie est également mentionnée au titre des « *travaux d'entretien usuels [entrepris] en vue de valoriser les produits de la haie, notamment la biomasse.* »

Ces mentions sont néanmoins insuffisantes pour instaurer un véritable cadre légal à la gestion durable de la haie et à sa valorisation économique. Le projet de loi est même de ce point de vue ambigu, dans la mesure où il semble encourager une

gestion durable obligatoire mais sans en proposer de définition précise. Cette définition pourrait notamment inclure des objectifs et critères permettant d'atteindre le « *bon état écologique* » d'une haie. Les voies de valorisation économique des produits de la haie ne sont également pas caractérisées (comme par exemple des certifications environnementales), de même que la « *biomasse* » issue des haies.

II. ACCÉLÉRER LE TRAITEMENT DES CONTENTIEUX POUR FAVORISER L'ÉMERGENCE DE PROJETS AGRICOLES SUR LE TERRITOIRE [ARTICLE 15]

A. DES AMÉNAGEMENTS À LA PROCÉDURE CONTENTIEUSE VISANT À ACCÉLÉRER LES PRISES DE DÉCISION DES JURIDICTIONS

1. Des contentieux facteurs d'allongement des délais et de complexification de projets agricoles

La poursuite de l'objectif de souveraineté alimentaire consacré par l'article 1^{er} du présent projet de loi nécessite la dynamisation de l'émergence de nouveaux projets agricoles sur le territoire. À ce titre, les ouvrages hydrauliques, tels que les retenues collinaires, peuvent revêtir une importance particulière pour permettre aux exploitations dans certains territoires de faire face aux aléas climatiques, et notamment aux épisodes de sécheresse toujours plus fréquents et intenses. De même, les installations d'élevage constituent un élément essentiel de la souveraineté alimentaire française.

Or, pour ces types de projets, le risque de contentieux constitue souvent un facteur majeur d'inquiétude pour les agriculteurs. Les recours de plus en plus fréquents contre les différents actes de la procédure introduisent de l'incertitude pour les porteurs de projets et allongent parfois considérablement les délais de concrétisation. Ainsi, selon l'étude d'impact du présent projet de loi, « *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.* »

2. Le champ des projets agricoles et décisions concernés par l'article 15

Dans ce contexte, l'article 15 du présent projet de loi introduit un nouveau chapitre XV intitulé « *Le contentieux de certaines décisions en matière agricole* » composé des articles L. 77-15-1 à L. 77-15-4 au sein du titre VII du livre VII du code de justice administrative. Il vise à rationaliser les contentieux liés spécifiquement à deux types de projets agricoles :

– la première catégorie de projets visée est celle des installations, ouvrages, travaux ou activités (IOTA) soumis aux dispositions de l'article L. 214-1 du code de

l'environnement (autorisation ou déclaration dite « loi sur l'eau »)⁽¹⁾, à la double condition qu'ils poursuivent à titre principal une **finalité agricole** (culturale, sylvicole, aquacole ou d'élevage) et qu'ils **ne soient pas destinés à permettre un prélèvement sur les eaux souterraines** ;

– la deuxième catégorie de projets concernée est celle des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) au sens de l'article L. 511-1 du code de l'environnement⁽²⁾, dès lors qu'elles sont destinées à une **activité d'élevage (de bovins, de porcs, de lapins, de volailles et de gibiers à plumes), aux couvoirs ou à la pisciculture**.

Pour ces deux catégories de projets, l'article s'applique aux contentieux relatifs à certaines décisions et autorisations dont la liste est précisée ci-dessous.

(1) Sont notamment soumis aux dispositions de l'article L. 214-1 du code de l'environnement les installations, ouvrages, travaux ou activités entraînant des prélèvements sur les eaux, une modification du mode d'écoulement des eaux ou des déversements, même non polluants.

(2) Sont considérées comme des ICPE au sens de l'article L. 511-1 du code de l'environnement les installations qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients notamment pour la santé, la sécurité et la salubrité publiques, pour l'agriculture ou pour la protection de la nature, de l'environnement et des paysages.

Liste des décisions individuelles entrant dans le champ de l'article 15

- l'autorisation environnementale (article L. 181-1 du code de l'environnement) ;
- l'absence d'opposition à une déclaration « loi sur l'eau » pour les IOTA y étant soumis (article L. 214-3 du même code) ;
- la dérogation « espèces protégées » (article L. 411-2 du même code) ;
- l'absence d'opposition à une déclaration « Natura 2000 » (article L. 414-4 du même code) ;
- le récépissé de déclaration ou l'enregistrement d'installations relevant du régime des ICPE (articles L. 512-7 ou L. 512-8 du même code) ;
- l'autorisation de défrichement (articles L. 214-13, L. 341-3, L. 372-4, L. 374-1 et L. 375-4 du code forestier) ;
- l'autorisation « monument historique » ou « site patrimonial remarquable » (articles L. 621-32 ou L. 632-1 du code du patrimoine) ;
- les prescriptions archéologiques (article L. 522-1 du même code) ;
- la décision de non-opposition à déclaration préalable ou le permis de construire, d'aménager ou de démolir (livre IV du code de l'urbanisme) ;
- les décisions relatives à la prorogation ou au transfert d'une des décisions mentionnées ci-dessus ;
- les décisions modifiant ou complétant les prescriptions des décisions mentionnées ci-dessus.

3. L'instauration de règles de procédure dérogatoires au contentieux de droit commun inspirées du code de l'urbanisme

Dans l'objectif d'accélérer les contentieux liés à ces décisions, pour les types de projet susmentionnés, l'article 15 du projet de loi prévoit notamment deux volets de mesures concernant d'une part, les pouvoirs du juge administratif (article L. 77-15-2 du code de justice administrative) et d'autre part, les conditions du référé suspension (article L. 77-15-3 du même code).

L'article L. 77-15-2 prévoit que :

– lorsqu'un vice n'affecte qu'une phase de l'instruction de la demande donnant lieu à la décision ou une partie de la décision attaquée, le juge administratif **limite à cette partie la portée de l'annulation** qu'il prononce et demande à l'autorité administrative compétente de **reprenre l'instruction à la phase ou partie** entachée d'irrégularité ;

– lorsqu'un vice entraînant l'illégalité de la décision attaquée est susceptible d'être régularisé, le juge administratif **sursoit à statuer jusqu'à l'expiration d'un délai qu'il fixe pour permettre la régularisation dudit vice.**

À noter que ce dispositif s'inspire de l'article L. 181-18 du code de l'environnement qui prévoit déjà un tel régime pour les recours dirigés contre une autorisation environnementale.

La plus haute juridiction administrative a ainsi déjà eu l'occasion de préciser les contours de ce régime, jugeant que « *la régularisation implique l'intervention d'une décision complémentaire qui corrige le vice dont est entachée la décision attaquée. S'il constate que la régularisation a été effectuée, le juge rejette le recours dont il est saisi.* » ⁽¹⁾

Concernant le régime du référé suspension (article L. 521-1 du code de justice administrative), l'article L. 77-15-3 (nouveau) prévoit que :

- la requête en référé suspension ne peut être introduite que dans le **déla i fixé de cristallisation des moyens** soulevés devant le juge saisi en premier ressort ;
- la **condition d'urgence est présumée satisfaite** ;
- le juge des référés statue dans un délai **d'un mois**.

La cristallisation des moyens

En application de l'article R. 611-7-1 du code de justice administrative, lorsque le juge considère que l'affaire est en état d'être jugée, il peut fixer par ordonnance la date à compter de laquelle les moyens sont cristallisés, c'est-à-dire celle à compter de laquelle les parties ne peuvent plus produire de moyens nouveaux.

Cette ordonnance de cristallisation des moyens ne fait pas obstacle à l'approfondissement du débat par la production de nouveaux mémoires ou pièces, tant que ceux-ci se rapportent aux moyens déjà soulevés. Il empêche uniquement l'élargissement du débat à de nouveaux moyens, afin notamment de prévenir d'éventuelles stratégies dilatoires de la part du requérant.

Par dérogation à ce régime général, la date de cristallisation des moyens intervient deux mois après la communication aux parties du premier mémoire en défense en ce qui concerne les décisions d'urbanisme (article R. 600-5 du code de l'urbanisme).

En l'absence d'ordonnance de cristallisation des moyens, les parties ont jusqu'à la clôture de l'instruction pour produire des moyens nouveaux.

Comme indiqué au sein de l'étude d'impact, ce dispositif s'inspire de l'article L. 600-3 du code de l'urbanisme, tel qu'issu de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018, dite loi « ELAN », qui prévoit un régime contentieux identique pour les recours dirigés contre certaines décisions d'urbanisme. Ainsi, le juge administratif a déjà eu l'occasion de préciser les contours de ce régime, jugeant notamment qu'en découlait une impossibilité d'introduire une demande de

(1) Conseil d'État, avis, 22 mars 2018, n° 415852.

suspension devant le juge d'appel ⁽¹⁾ ou encore que la présomption d'urgence ne pouvait être levée qu'en faisant état de « *circonstances particulières* » ⁽²⁾.

Toutefois, dans son avis n° 408136 sur le projet de loi, le Conseil d'État relève que le dispositif envisagé tend à aller **au-delà des précédents juridiques** mentionnés « *puisque les mesures envisagées couvrent toutes les décisions en principe nécessaires à la réalisation des projets [visés] quelles que soient les législations qui les prévoient.* »

En outre, l'article 15 innove en prévoyant qu'en cas de contentieux, la « *durée de validité* » de l'autorisation accordée par la décision attaquée, ainsi que celle des autres autorisations nécessaires à la réalisation du projet, est **suspendue** jusqu'à l'intervention de la décision juridictionnelle au fond (article L. 77-15-4).

B. MIEUX ÉVALUER LES EFFETS ET LES RISQUES JURIDIQUES DU DISPOSITIF

L'avis rendu par le Conseil d'État sur le présent projet de loi soulève plusieurs risques juridiques majeurs.

- Il rappelle tout d'abord que les dérogations au régime contentieux de droit commun doivent être fondées sur des critères objectifs, en rapport direct et proportionné avec le but poursuivi, et respecter le principe constitutionnel d'égalité devant la justice.

À cet égard, il relève que les projets hydrauliques et d'élevage visés par le projet de loi ne présentent pas de spécificité justifiant *a priori* un régime dérogatoire et ajoute que « *l'intérêt de projets tels que les stockages d'eau ne peut s'apprécier vraiment qu'au cas par cas (...) compte tenu des répercussions des changements climatiques propres à chaque territoire et de la nécessité de concilier les différents usages de la ressource.* » En outre, l'étude d'impact ne fait pas apparaître de difficultés particulières concernant le contentieux des projets d'ouvrage hydraulique agricole et d'installation d'élevage, notamment en termes de délais de jugement ou de complexité.

- Il alerte également sur le risque que ces règles contentieuses spéciales, à rebours des objectifs recherchés de simplification, de clarté et d'accélération, **nuisent à la lisibilité des procédures et contribuent paradoxalement à accroître leur complexité et à les allonger.**

En particulier, « *il ne peut pas être exclu que les pouvoirs de régularisation du juge, appliqués à une pluralité de décisions successives, soient sources de complication et d'allongement des procédures.* » De même, il n'apparaît pas garanti que la restriction des possibilités de référé ait un impact sur l'accélération des

(1) Conseil d'État, 25 septembre 2019, n° 429680.

(2) Conseil d'État, 24 juin 2021, n° 450048.

procédures. Lors de son audition, M. Arnaud Gossement, avocat en droit de l'environnement, a pu souligner à ce sujet que cette restriction pourrait même **désinciter à engager une médiation entre les parties**, dans la mesure où celle-ci ne suspend pas les délais pour saisir le juge des référés ⁽¹⁾.

Enfin, la suspension des durées de validité des décisions prévue dans le nouvel article L. 77-15-4, qui n'a jamais été appliquée, pourrait également être une source « *d'incertitudes et de contestations* ».

Considérant ces deux points, le Conseil d'État soulève des risques sérieux d'inconstitutionnalité au regard des principes constitutionnels d'égalité devant la justice, de sécurité juridique et de bonne administration de la justice.

L'accélération du contentieux ne doit également pas se faire au détriment du contrôle étroit du respect de nos règles environnementales. De ce point de vue, il apparaît essentiel d'écarter du dispositif les projets qui, par leur nature même, portent une atteinte disproportionnée aux ressources naturelles. À ce titre, votre rapporteure pour avis tient à souligner l'importance de l'exclusion prévue des « *ouvrages destinés à permettre un prélèvement sur les eaux souterraines* », dès lors que la tension croissante sur le taux de remplissage des nappes phréatiques rend ce type de projets anachronique au regard des impératifs contemporains liés à la gestion de l'eau.

III. HABILITATIONS À LÉGIFÉRER PAR ORDONNANCE [ARTICLES 13, 16 ET 17]

A. ARTICLE 13 : ALLÉGER LA RÉPONSE PÉNALE À CONDITION DE FAVORISER UNE MEILLEURE APPROPRIATION DES NORMES ENVIRONNEMENTALES

L'article 13 du projet de loi habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour alléger les régimes de répression des infractions prévus aux articles L. 415-3 et L. 173-1 du code de l'environnement :

– l'article L. 415-3 punit jusqu'à trois ans d'emprisonnement et 150 000 euros d'amende le fait de porter atteinte à la conservation d'espèces animales et végétales protégées, de leurs habitats naturels et de sites d'intérêt géologique en violation des articles L. 411-1 et L. 411-2 qui transposent en droit interne les directives européennes « Habitats » et « Oiseaux » ;

– l'article L. 173-1 punit jusqu'à deux ans d'emprisonnement et 100 000 euros d'amender le fait d'exercer une activité ou d'exploiter un ouvrage sans les autorisations requises ou en violation d'une mesure prise en application du code de l'environnement.

(1) CE, 13 novembre 2023, n° 471898.

L'étude d'impact du projet de loi interroge « *la nécessité et la proportionnalité de telles sanctions pénales* », en particulier lorsque les manquements sont commis à l'occasion d'activités agricoles et forestières légalement ou réglementairement prescrites par ailleurs par l'autorité administrative. Seraient par exemple concernées les obligations légales de débroussaillage (OLD) réalisées au titre de la prévention des risques d'incendie mais pouvant donner lieu à des destructions d'habitats d'espèces protégées sanctionnées par l'article L. 415-3 du code de l'environnement. En réponse aux difficultés de conciliation entre la protection de la biodiversité et la réalisation de travaux forestiers, une feuille de route « *Travaux forestiers et protection des habitats d'espèces protégés* » élaborée conjointement par les ministères chargés de l'environnement et de l'agriculture est ainsi parue en mai 2023 ⁽¹⁾.

D'après l'étude d'impact du projet de loi, en 2022, 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. Si elle demeure rarement appliquée, la menace d'une sanction pénale serait plus largement de nature à générer « *un sentiment de mal-être, voire à dissuader des exploitants individuels de poursuivre leur activité agricole* ».

L'habilitation à légiférer autorise ainsi le Gouvernement à « *adapter l'échelle des peines et réexaminer leur nécessité, y compris en substituant à des sanctions pénales existantes un régime de répression administrative, en tenant compte de ce que le manquement a été commis à l'occasion de l'exécution d'obligations légales ou réglementaires ou d'activités régulièrement déclarées (...) conformément aux prescriptions de l'autorité administrative.* »

Les difficultés de conciliation entre l'application de la réglementation relative aux espèces protégées et à leurs habitats et l'exercice des activités agricoles et forestières peuvent justifier de réviser la réponse pénale qui apparaît le plus souvent disproportionnée par rapport à la gravité des manquements et source de crispations et d'incompréhensions sur le terrain.

Toutefois, votre rapporteure pour avis attire l'attention sur le risque de régression de l'arsenal judiciaire en matière de protection des espèces protégées du fait de l'adoption de peines moins dissuasives. Cette évolution législative doit s'inscrire dans l'objectif d'instaurer une meilleure appropriation par les agriculteurs des exigences légales de conservation des espèces protégées et de leurs habitats, qui demeurent par ailleurs inchangées dans le code de l'environnement (article L. 411-1). Le fait que l'habilitation à légiférer prévoit également de définir à la charge des auteurs des manquements des « *obligations de restauration écologique* » constitue de ce point de vue une contrepartie essentielle à l'allègement des peines envisagé.

(1) <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Feuille-de-route-travaux-forestiers.pdf>

B. ARTICLE 16 : DES MESURES CONCERNANT LES CHIENS DE PROTECTION DES TROUPEAUX DE FAIBLE PORTÉE

1. Un recours croissant aux chiens de protection des troupeaux susceptible de majorer les conflits dans les territoires concernés

Dans le contexte d'expansion à la fois démographique et géographique du loup ⁽¹⁾ et d'autres prédateurs (l'ours), le recours aux chiens dits de protection des troupeaux a fortement augmenté en France. L'efficacité de ces chiens est en effet reconnue contre la prédation ; leur utilisation est fortement encouragée par les pouvoirs publics *via* des aides financières et conditionne l'obtention d'une indemnisation suite à une attaque de troupeau.

L'augmentation rapide du nombre de chiens de protection présents en vallée comme en alpage soulève néanmoins des problématiques nombreuses sur le terrain, auxquelles les politiques publiques peinent encore à apporter des réponses, en particulier en l'absence d'une filière constituée de « chiens de protection » pouvant assurer la sélection et le suivi des chiens.

Les problèmes de cohabitation avec les autres usagers de la montagne demeurent récurrents et cristallisent des tensions (conflits de voisinage mineurs liés aux aboiements, conflits d'usage avec les promeneurs, accidents dans les cas les plus graves). Les conclusions du groupe de travail de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale sur les chiens de troupeau ⁽²⁾ soulignent également les fortes contraintes que représente la charge de chiens de protection pour les éleveurs et les bergers en termes de coût financier, de formation (nécessité d'acquérir des compétences spécifiques), de temps de travail et d'engagement de leur responsabilité, y compris pénale, en cas d'incident.

2. Des mesures ciblées sur les installations classées et la responsabilité pénale des éleveurs

Le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) a récemment publié, en juin 2023, un rapport relatif au statut des chiens de protection des troupeaux mettant en avant diverses recommandations visant à sécuriser juridiquement le recours à ces animaux. Le rapport écarte la définition d'un statut juridique spécifique aux « *chiens de travail* » ou « *chiens de protection des troupeaux* » qui « *ne suffirait pas à répondre aux craintes et aux difficultés rencontrées* » et invite à cibler les aspects de la réglementation pouvant poser des difficultés d'application.

(1) 1 104 loups ont été recensés lors du dernier comptage réalisé par l'Office français de la biodiversité en 2023 ; 61 départements sont aujourd'hui concernés par le loup et éligibles aux dispositifs d'aide, soit 11 départements supplémentaires par rapport à 2022.

(2) Mmes Pascale Boyer et Bénédicte Taurine, « Conclusions du groupe de travail sur les chiens de troupeau », Commission des affaires économiques, 2020.

Dans cette perspective, l'article 16 du projet de loi ne propose pas de réforme d'ampleur du régime juridique applicable aux chiens de troupeau, mais cible deux sujets juridiques pouvant constituer des freins ou une préoccupation pour les éleveurs.

• **Le I de l'article 16** autorise ainsi une modification par voie réglementaire de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement concernant les chiens de protection de troupeau. Il précise explicitement le fait que le 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* » ne peut s'y opposer.

La réglementation relative aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) s'applique en effet actuellement aux propriétaires de plus de neuf chiens (rubrique n° 2120 de l'annexe à l'article R. 511-9 du code de l'environnement). Si celle-ci apparaît pertinente pour des établissements ayant une activité d'élevage, de vente, de transit, de garde, de détention, de refuge ou de fourrière, elle est, d'après l'étude d'impact du projet de loi, « *inadaptée* » et excessivement « *contraignante* », pour des éleveurs et bergers qui recourent à des chiens de protection contre la prédation. Le seuil de neuf chiens serait d'autant plus rapidement atteint que s'ajoutent aux chiens de protection d'éventuels chiens de berger, de garde, de chasse ou d'agrément.

L'étude d'impact du projet de loi suggère un rehaussement du seuil à vingt chiens, auquel cas il est estimé qu'environ soixante-dix installations comprenant entre dix et cinquante chiens ne seraient plus soumises au régime déclaratif des ICPE et relèveraient du règlement sanitaire départemental. Toutefois, comme le souligne l'avis du Conseil d'État, l'utilité de cette disposition n'apparaît pas évidente. La modification de seuils et critères de la nomenclature des ICPE relève en effet de la compétence du pouvoir réglementaire qui ne saurait être exonéré du respect du principe de non-régression de la protection de l'environnement par la présente disposition.

• **Le II de l'article 16** habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour « *encourager les éleveurs à recourir aux chiens de protection des troupeaux, en prévoyant des règles adaptées d'engagement de [leur] responsabilité pénale en cas de dommages causés par ces chiens.* »

Les conclusions de la mission précitée du CGAAER soulignent en effet que le risque d'engagement de la responsabilité pénale en cas d'incident constitue une réelle préoccupation et une source d'insécurité pour les éleveurs.

Il n'existe pas à ce jour de régime juridique spécifique aux chiens de protection en la matière ; les sanctions applicables sont communes aux agressions commises par tout type de chien. Or, les chiens de protection sont éduqués à adopter

des comportements de défense de leur troupeau, ce qui tend à majorer les risques d'incidents. 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 prévoient une contravention de deuxième classe pour une faute simple et une contravention de cinquième classe pour une faute caractérisée. En cas d'incapacité totale de travail pour la victime, les articles 222-19-2 et 220-20-2 du même code prévoient des peines pouvant aller jusqu'à trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende (hors circonstances aggravantes).

En pratique toutefois, le nombre de cas de mise en cause de la responsabilité pénale des éleveurs ou des bergers demeurerait faible. D'après le rapport du CGAAER précité, à titre d'illustration, dans le ressort du tribunal judiciaire de Gap, dans le département des Hautes-Alpes le plus concerné par les incidents, il a été recensé 25 plaintes liées à des morsures par un chien de protection en 2021 et 15 plaintes en 2022. Une seule affaire a été renvoyée vers le tribunal correctionnel, et deux vers le tribunal de police, pour l'établissement d'une contravention.

Par ailleurs, le champ de l'habilitation à légiférer par ordonnance, de même que l'étude d'impact du projet de loi, apportent peu de précisions sur la nature des modifications qui pourront être apportées au régime de responsabilité pénale des éleveurs.

3. La nécessité de structurer une filière « chiens de protection » demeure

Si l'article 16 apporte ainsi des réponses à des problématiques ciblées, le nombre d'éleveurs réellement concernés par ces mesures demeure faible. Pour limiter les risques juridiques liés au recours aux chiens de protection et renforcer leur acceptabilité sociale dans les espaces pastoraux, des mesures structurelles demeurent nécessaires et attendues :

– la mise en place d'une filière « chiens de protection » garante de la sélection de chiens adoptant un comportement adéquat et leur suivi constitue une recommandation de longue date. En l'absence de filière constituée, les éleveurs et bergers tendent en effet à recourir à des chiens peu sélectionnés et des races diversifiées autres que le Montagne des Pyrénées (communément appelé « Patou ») en provenance d'Italie, d'Espagne et d'Europe de l'Est, dont l'adaptation au travail de protection des troupeaux et l'absence de comportements agressifs vis-à-vis des personnes ne sont pas toujours vérifiées ;

– la formation des éleveurs et des bergers, de même que la communication, la sensibilisation et l'éducation des autres usagers aux comportements des chiens de protection des troupeaux sont également essentielles pour favoriser les conditions d'une cohabitation plus sereine.

Lors de son audition, l'Association française de pastoralisme a par ailleurs regretté que le titre IV du projet de loi ne contienne aucune disposition visant à remédier à la complexité et au défaut de cohérence des réglementations applicables

aux espaces pastoraux. Ces espaces ne sont en effet pas reconnus spécifiquement dans les politiques et documents d'aménagement et d'urbanisme ; ils relèvent tantôt du code forestier, tantôt du code rural et de la pêche maritime.

C. ARTICLE 17 : DES ALLÈGEMENTS DE PORTÉE LIMITÉE POUR LA FILIÈRE LAINE ET L'AQUACULTURE

1. Faciliter le compostage de la laine dans un contexte de crise pour la filière

Le I de l'article 17 du projet de loi autorise la modification par voie réglementaire de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) concernant les sous-produits lainiers, sans que puisse s'y opposer le 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* ».

La mesure vise tout particulièrement la filière de la laine confrontée à un manque de débouchés majeur depuis la crise sanitaire et la réduction des achats chinois. Les cours de la laine se sont effondrés pour atteindre environ 0,2 euro par kilogramme début 2024, ce qui ne permet pas de couvrir les coûts de tonte (2,5 euros par kilogramme). Il y aurait ainsi actuellement environ 3 000 tonnes de laine stockées dans les exploitations ovines, en attente de valorisation. Cette crise s'inscrit plus généralement dans un contexte de déclin de la filière, confrontée de longue date à la concurrence des fibres synthétiques et de pays produisant à bas coûts.

La relance de la filière nécessite l'ouverture de débouchés et de nouvelles voies de valorisation. Le rapport du CGAAER publié en avril 2023 ⁽¹⁾ identifie à ce titre le compostage comme une « *solution acceptable* ». Le compostage des résidus de laine est une technique ancienne éprouvée, aujourd'hui tombée en désuétude. D'après le CGAAER, elle pourrait être envisagée au niveau de l'exploitation ou d'une structure coopérative d'éleveurs ovins pour éliminer à moindre coût la laine stockée, tout en constituant un apport complémentaire d'engrais organiques pour les fermes.

Toutefois, les réglementations en vigueur, issues des règlements européens (CE) n° 1069-/2009 du 21 octobre 2009 et (UE) n° 1042/2011 du 25 février 2011, dits « SPAN », et de la réglementation nationale relative aux ICPE, constituent un frein au développement de cette pratique. En effet, le compostage de la laine n'est pas spécifiquement prévu par la nomenclature des ICPE ; il est par défaut couvert par la rubrique n° 2780-3 « Compostage d'autres déchets » de l'annexe à l'article

(1) Rapport n° 22102 du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, « La valorisation de la laine et des peaux lainées », avril 2023.

R. 511-9 du code de l'environnement, soumise à **une obligation d'enregistrement dès le premier gramme de matière compostée** (autorisation au-delà de 75 tonnes par jour). En revanche, en application de la rubrique 2780-1, le compostage des effluents d'élevage est soumis à simple déclaration à partir de trois tonnes de matière traitée par jour.

La nécessité d'un enregistrement au titre de la réglementation des ICPE pour composter la laine constitue une barrière pour le développement de la pratique dans des exploitations ovines de petite taille pour la plupart. D'après l'étude d'impact du présent projet de loi, l'objectif du Gouvernement est ainsi « *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* ». Par décret, le compostage de la laine serait ainsi inclus dans le périmètre des matières concernées par la rubrique n° 2780-1 et passerait **d'une obligation d'enregistrement à une obligation de déclaration à partir de trois tonnes traitées par jour, au même titre que les effluents d'élevage**.

Il est toutefois à noter que le I de l'article 17 revêt une portée plus large que cette modification, dans la mesure où il autorise toute simplification de la nomenclature des ICPE concernant les sous-produits animaux. Le cas de la méthanisation de la laine, identifiée par le rapport du CGAAER comme une voie potentielle de valorisation nécessitant des études complémentaires, pourrait être envisagé par le Gouvernement.

La portée de la mesure demeure néanmoins limitée ; lors de son audition, la Fédération nationale ovine a appelé à des réformes plus structurelles pour ouvrir de nouvelles perspectives à la filière « laine » et soutenir les revenus des éleveurs ovins, particulièrement faibles en comparaison des autres filières d'élevage malgré des prix de marché en hausse.

Par ailleurs, sur le plan juridique, l'utilité de la disposition n'est pas certaine. Les seuils et critères de la nomenclature des ICPE peuvent être modifiés par voie réglementaire ; la mention au principe de non-régression de la protection de l'environnement n'exonérant en rien le pouvoir réglementaire de respecter ledit principe dans l'exercice de sa compétence.

2. Simplifier les démarches administratives des pisciculteurs

Le récent rapport du Haut-Commissariat au plan publié en janvier 2024 ⁽¹⁾ rappelle l'important déficit commercial de la France sur les produits de la mer, de la pêche et de l'aquaculture (4,6 milliards d'euros de déficit en 2021 et 5,7 milliards en 2022). Alors que la France dispose d'un fort potentiel dans le secteur du fait notamment de l'importance de sa zone économique exclusive et de son réseau de

(1) Haut-commissariat au plan, « Le développement de l'aquaculture : un enjeu de souveraineté alimentaire », janvier 2024.

rivières et cours d'eau, plus de 70 % des produits piscicoles consommés en France sont importés.

Pour expliquer ces difficultés, le rapport souligne la faible acceptabilité sociale des installations aquacoles, souvent méconnues et perçues comme néfastes pour l'environnement et le bien-être animal, ainsi qu'« *un cadre administratif et réglementaire particulièrement complexe qui décourage un grand nombre de porteurs de projets* », caractérisé par « *des normes nombreuses et enchevêtrées* » et « *une architecture institutionnelle peu lisible, éclatée entre plusieurs ministères, services déconcentrés et collectivités territoriales.* » Lors de son audition, la direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture (DGAMPA) a également souligné une forte inadéquation entre les productions françaises et les pratiques de consommation en France.

Les piscicultures ⁽¹⁾ d'eau douce sont actuellement soumises à deux types de nomenclature en fonction de leur capacité de production et de leur impact sur le milieu aquatique :

– la nomenclature des ICPE mentionnée à L. 511-2 du code de l'environnement : sa rubrique 2130 (annexe à l'article R. 511-9) prévoit notamment **un régime d'autorisation pour les piscicultures d'eau douce d'une capacité de production supérieure à 20 tonnes par an** ;

– la nomenclature des IOTA prévue à l'article L. 214-2 du code de l'environnement qui concerne les installations ayant un impact sur la ressource en eau et les écosystèmes aquatiques : sa rubrique 3.2.7.0 (annexe à l'article R. 214-1) prévoit notamment un **régime de déclaration** pour les piscicultures d'eau douce concernées par la nomenclature.

Les piscines d'eau de mer sont soumises uniquement à la réglementation relative aux ICPE (rubrique 2130 à l'annexe de l'article R. 511-9). D'autres procédures peuvent être par ailleurs nécessaires au titre du code de l'urbanisme. Les autorités compétentes pour l'instruction des dossiers diffèrent par ailleurs selon la réglementation applicable, ce qui est un facteur de complexité supplémentaire pour les acteurs de la filière.

Actuellement, d'après les données de l'étude d'impact, parmi les 800 sites de production aquacole recensés, 270 ont une production supérieure à 20 tonnes par an (et sont donc soumis au régime ICPE de l'autorisation). **Le seuil fixé par la nomenclature des ICPE découragerait de nombreux producteurs à augmenter leur capacité de production au-delà de 20 tonnes par an**, le dépassement du seuil rendant obligatoire une procédure d'autorisation (dont les délais d'instruction moyens varient entre dix mois et un an) et le passage du régime IOTA au régime ICPE, le cas échéant.

(1) Une pisciculture est définie à l'article L. 431-6 du code de l'environnement comme une « 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. »

En ce sens, le II de l'article 17 du projet de loi habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour « *adapter* » le régime des installations aquacoles en raison de leur classement dans la nomenclature relative aux ICPE mentionnée à l'article L. 511-2 ou dans la nomenclature des installations, ouvrages, travaux et activités (IOTA) prévue à l'article L. 214-2.

D'après l'étude d'impact du projet de loi, cette habilitation vise à **établir une nomenclature unique et relever le seuil pour le passage au régime d'autorisation**, de façon à simplifier les démarches administratives des pisciculteurs et favoriser le développement de la filière. Le seuil d'autorisation pourrait ainsi être relevé par voie réglementaire à 100 tonnes, voire 500 tonnes par an. En revanche, l'architecture de la nomenclature unique et notamment le choix entre le régime ICPE et le régime IOTA soulèvent des difficultés techniques et ne sont pas arbitrés à ce jour, d'après l'audition de la DGAMPA.

Le relèvement des seuils d'autorisation ne doit néanmoins pas se faire au détriment du respect des normes environnementales dans les sites de production aquacole. Votre rapporteure appelle à une vigilance renforcée à ce sujet.

IV. ARTICLE 18 : SÉCURISER LA GESTION DE L'EAU EN FACILITANT L'INTERVENTION DES DÉPARTEMENTS

En application de l'article L. 2224-7-1 du code général des collectivités territoriales, les communes sont compétentes en matière de **distribution d'eau potable** et peuvent à ce titre intervenir pour assurer la production d'eau potable ainsi que son transport et son stockage.

Les départements, au même titre que les autres collectivités territoriales, peuvent entreprendre des travaux, actions, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence visant notamment **l'approvisionnement en eau** (3° du I de l'article L. 211-7 du code de l'environnement).

Toutefois, cette compétence concerne, en l'état, uniquement la gestion du grand cycle de l'eau à **l'état brute et non traitée**, dès lors que la gestion de l'eau potable, destinée à la consommation humaine, est une compétence exclusive de l'échelon communal, en vertu de l'article L. 2224-7-1 précité.

Or, selon l'étude d'impact du présent projet de loi : « *Plusieurs départements ont (...) 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.* »

Ainsi, la mesure n° 35 du Plan gouvernemental sur l'eau présenté le 30 mars 2023 consiste à faciliter les conditions d'une intervention efficace des conseils départementaux en matière d'assistance technique et financière. Dans cet objectif, l'article 18 du présent projet de loi prévoit la création de deux articles au

sein du code général des collectivités territoriales afin de prévoir les conditions d'intervention des départements en matière d'approvisionnement en eau potable.

Premièrement, les départements pourront recevoir à cette fin, à titre gratuit, un **mandat de maîtrise d'ouvrage** 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.

Le mandat de maîtrise d'ouvrage

Les articles L. 2422-5 à L. 2422-11 du code de la commande publique prévoient les conditions dans lesquelles un maître d'ouvrage peut confier, par contrat, à un mandataire, tout ou partie de ses attributions.

Les attributions qui peuvent faire l'objet d'un tel contrat de mandat sont par exemple la passation du marché de maîtrise d'œuvre (2° de l'article L. 2422-6 du même code), la passation des marchés publics de travaux (4° du même article) ou encore la réception des ouvrages (6° du même article).

Le mandataire est soumis à l'obligation d'exécution personnelle du contrat de mandat de maîtrise d'ouvrage (article L. 2422-8 du même code) et représente le maître d'ouvrage à l'égard des tiers dans l'exercice des attributions qui lui ont été confiées (article L. 2422-10 du même code).

Deuxièmement, les départements pourront **s'associer, sous la forme de syndicats mixtes**, avec les communes et les intercommunalités compétentes en matière de production, de transport et de stockage d'eau destinée à la consommation humaine, pour assurer tout ou partie de ces compétences.

L'article 18 du présent projet de loi n'a donc pas pour objet de retirer aux communes et intercommunalités leur compétence en matière de gestion de l'eau potable, mais uniquement d'offrir la possibilité d'une meilleure participation financière et technique des départements en la matière. Dès lors, cette disposition constitue un outil supplémentaire à la disposition des collectivités territoriales pour exercer au mieux cette compétence qui apparaît cruciale dans un contexte de tension croissante sur la ressource en eau, notamment liée à l'accélération et l'intensification des épisodes de sécheresse.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

(par ordre chronologique)

Ministère de l’agriculture et de la souveraineté alimentaire

– Cabinet du ministre

Mme Claire Tholance, conseillère parlementaire

M. Emmanuel Honoré, conseiller en charge du Pacte d’orientation pour le renouvellement des générations en agriculture, des élus et des discours

Mme Marie-Christine Le Gal, conseillère « Enseignement agricole, renouvellement des générations, compétence et emploi »

M. Louis De Redon, conseiller « Forêt-bois, agroforesterie »

Mme Audrey Gross, conseillère « Souveraineté des filières animales, outre-mer »

M. Tom Michon, conseiller budgétaire et gestion des risques

Mme Mylène Testut-Neves, directrice de cabinet adjointe

M. Guillaume de la Taille Lolainville, directeur des affaires juridiques

– Direction générale de la performance environnementale des entreprises (DGPE)

M. Philippe Duclaud, directeur général

Mme Élodie Lematte, cheffe du service compétitivité et performance environnementale (SCPE)

– Direction générale de l’enseignement et de la recherche (DGER)

M. Benoît Bonaimé, directeur général

Ministère de la transition écologique – Direction générale de l’aménagement, du logement et de la nature (DGALN)

Mme Marie-Laure Metayer, adjointe de la directrice

M. Damien Lamotte, sous-directeur « Coordination, appui, stratégie et pilotage des politiques de protection et restauration des écosystèmes » (CASP)

Audition conjointe

– **France Nature Environnement (FNE) ***

Mme Cécile Claveirole, pilote du réseau « Agriculture »

Mme Laure Piolle, animatrice du réseau « Agriculture »

– **Fondation pour la nature et l’homme ***

M. Thomas Uthayakumar, directeur des programmes et du plaidoyer

Mme Elyne Etienne, responsable « Élevage »

Audition conjointe « Transmission et enjeux fonciers »

– **Sociétés d’aménagement foncier et d’établissement rural (SAFER)**

M. Emmanuel Hyst, président

M. Nicolas Agresti, directeur des études

Mme Sabine Agofroy, chargée des relations parlementaires et européennes

– **Terre de Liens ***

M. Tanguy Martin, chargé de plaidoyer

Audition conjointe

– **Fédération nationale Afac-Agroforesteries**

Mme Catherine Moret, secrétaire générale

Mme Paule Pointereau, responsable « Stratégie et projets »

– **Prom’haies Nouvelle-Aquitaine**

M. Daniel Barillot, président

Collectif Nourrir * et SOL Alternatives agroécologiques et solidaires *

Mme Ariane Richardot, chargée de plaidoyer au Mouvement inter-régional des associations pour le maintien d’une agriculture paysanne

Mme Salomé Le Bourligu, chargée de projets SOL

Mme Clotilde Bato, co-présidente du collectif Nourrir et déléguée générale de l’association SOL

Mme Marion Vigneau, chargée de dossiers politiques au collectif Nourrir

M. Léo Tyburce, responsable plaidoyer « Agriculture » au WWF

Audition conjointe

– **Fédération nationale des syndicats d’exploitants agricoles (FNSEA) ***

M. Luc Smessaert, vice-président

M. Christian Durlin, membre du bureau et président de la commission « Environnement »

M. Xavier Jamet, responsable des affaires publiques

M. Antoine Suau, directeur du département « Économie et développement durable »

– **Jeunes agriculteurs ***

M. Julien Rouger, membre du bureau

Mme Adama Sene, juriste

M. Béranger Perrier, conseiller « Environnement et territoires »

Audition conjointe

– **Confédération paysanne ***

Mme Sylvie Colas, secrétaire nationale

– **Coordination rurale ***

Mme Amélie Rebiere, membre du comité directeur

Direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l’aquaculture (DGAMPA)

M. Mikaël Quimbert, sous-directeur « Aquaculture et économie des pêches »

Table ronde « Titre IV – Élevage »

– **Association française du pastoralisme**

M. Pascal Grosjean, vice-président

– **Fédération nationale ovine ***

M. Claude Font, secrétaire général

Mme Rachel Legrand, chargée de mission

– **Institut de l’élevage (Idele)**

M. Joël Merceron, directeur général

Mme Anne-Charlotte Dockes, directrice « Approches sociales et transfert »

M. Arnaud Gossement, avocat en droit de l’environnement et professeur associé à l’université Paris I

Audition conjointe « Agriculture, eau et adaptation au changement climatique »

– **Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM)**

M. Alain Dupuy, directeur du programme scientifique « Gestion des eaux souterraines »

M. Francis Garrido, directeur de la direction de l'eau, de l'environnement, des procédés et des analyses

– **Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri)**

Mme Aurélie Catallo, directrice « Agriculture France »

** Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.*