

ÉTUDE D'IMPACT

PROJET DE LOI d'urgence pour la protection et la souveraineté agricoles

NOR : AGRS2603566L/Bleue-1

7 avril 2026

TABLE DES MATIERES

<u>INTRODUCTION GENERALE</u>	5
TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS	8
TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION	13
TABLEAU D'INDICATEURS D'IMPACTS	18
<u>TITRE I^{ER} – BATIR DES PROJETS DE TERRITOIRE POUR RECONQUERIR NOTRE SOUVERAINETE</u>	<u>28</u>
ARTICLE 1 ^{ER} - RECONNAISSANCE DE PROJETS D'AVENIR AGRICOLE	28
<u>TITRE II – MOBILISER L'ETAT POUR PROTEGER LES AGRICULTEURS DES CONCURRENCES DELOYALES</u>	<u>38</u>
ARTICLE 2 – LUTTER CONTRE LA MISE EN VENTE DE PRODUITS ALIMENTAIRES TRAITES AVEC DES SUBSTANCES NON-AUTORISEES PAR L'UNION EUROPEENNE	38
ARTICLE 3 – HABILITATION A CREER UNE BRIGADE D'AGENTS DE CONTROLES DEDIES A LA SECURITE SANITAIRE DES DENREES ALIMENTAIRES PAR ORDONNANCE	51
ARTICLE 4 (I - 1 ^o C) - LEVEE DE LA CONTRAINTE TECHNIQUE QUI EMPECHE AUJOURD'HUI LA VALORISATION DANS EGALIM DES PRODUITS SOUS SIGNES OFFICIELS D'IDENTIFICATION DE LA QUALITE ET DE L'ORIGINE (SIQO) HORS BIO AYANT SUBI UNE TRANSFORMATION SIMPLE	64
ARTICLE 4 (I - 1 ^o , D ET E) REPORTER LA DATE LIMITE D'ELIGIBILITE DES PRODUITS ISSUS D'EXPLOITATIONS BENEFICIANT DE LA CERTIFICATION ENVIRONNEMENTALE DE NIVEAU 2 AU 31 DECEMBRE 2029	78
ARTICLE 4 (I- 4 ^o) – OBLIGATION DE SERVIR DES PRODUITS EUROPEENS EN RESTAURATION COLLECTIVE GEREE PAR DES PERSONNES MORALES DE DROIT PUBLIC, SAUF EN CAS D'ABSENCE D'OFFRE.	91
ARTICLE 4 (I – 6 ^o) – SIMPLIFICATION DE LA TELEDECLARATION DES ACHATS SUR LA PATEFORME NUMERIQUE « MA CANTINE », ET RENFORCEMENT DE L'INFORMATION SUR L'ORIGINE DES PRODUITS EN RESTAURATION COLLECTIVE	107
ARTICLE 4 (II) – RENDRE TRANSPARENTS LES POURCENTAGES D'ACHATS DE PRODUITS « DURABLES ET DE QUALITE » DANS LES ACHATS ANNUELS DE LA GRANDE DISTRIBUTION, DES PRINCIPALES CHAINES DE RESTAURATION COMMERCIALE ET DES GROSSISTES	122
<u>TITRE III – SIMPLIFIER EN URGENCE LES NORMES AGRICOLES ET PROTEGER LE POTENTIEL PRODUCTIF</u>	<u>137</u>

CHAPITRE I^{ER} – DEVELOPPER LE STOCKAGE DE L’EAU POUR LES AGRICULTEURS	137
ARTICLE 5 (I) – ALLEGEMENT DES OBLIGATIONS EN MATIERE DE PARTICIPATION DU PUBLIC POUR LES PROJETS D’OUVRAGE HYDRAULIQUE	137
ARTICLE 5 (II-III) – FAIRE CONTRIBUER LES ORGANISMES UNIQUES DE GESTION COLLECTIVE (OUGC) A L’ADAPTATION DE L’AGRICULTURE AU CHANGEMENT CLIMATIQUE ET ASSURER UNE REPARTITION EQUITABLE DE L’EAU ENTRE LES IRRIGANTS PAR L’OUGC, DONNER UN STATUT JURIDIQUE AUX PLANS D’ACTION ISSUS D’UNE DEMARCHE TERRITORIALE CONCERTEE SUR LA REPARTITION DE LA RESSOURCE EN EAU ENTRE L’ENSEMBLE DES USAGERS, EN DONNANT UNE EXISTENCE LEGALE AUX PROJETS DE TERRITOIRE POUR LA GESTION DE L’EAU (PTGE) PERMETTRE AU PREFET DE SE SUBSTITUER A UN OUGC EN CAS DE DEFAILLANCE ET ENCADRER LES AUTORISATIONS DE PRELEVEMENT PROVISOIRE EN CAS D’ANNULATION DE L’AUTORISATION ENVIRONNEMENTALE	147
ARTICLE 6 – MISE EN COHERENCE DES REGLEMENTS DES SCHEMAS D’AMENAGEMENT ET DE GESTION DES EAUX (SAGE) POUR LA MISE EN PLACE DE PROJETS DE STOCKAGE D’EAU INSCRITS DANS DES PROJETS DE TERRITOIRE POUR LA GESTION DE L’EAU ISSUS D’UNE DEMARCHE TERRITORIALE CONCERTEE SUR LA REPARTITION DE LA RESSOURCE EN EAU ENTRE L’ENSEMBLE DES USAGERS	162
ARTICLE 7 – RAPPELER LA NECESSAIRE PRISE EN COMPTE DE L’ETAT DES FONCTIONS DES ZONES HUMIDES DANS L’APPLICATION DE LA LOI SUR L’EAU	173
CHAPITRE II – TRAITER PRIORITAIREMENT LES CAPTAGES LES PLUS SENSIBLES	185
ARTICLE 8 - TRAITER PRIORITAIREMENT LES CAPTAGES LES PLUS SENSIBLES	185
CHAPITRE III – PRESERVER LES TERRES AGRICOLES	201
ARTICLE 9 – MISE EN ŒUVRE D’UN DISPOSITIF VISANT A RENDRE LA COMPENSATION COLLECTIVE AGRICOLE CONTRAIGNANTE	201
ARTICLE 10 – PRISE EN COMPTE RENFORCEE DE L’AGRICULTURE ET DES TERRES AGRICOLES DANS LA CONCEPTION ET LA MISE EN ŒUVRE DE LA COMPENSATION DES ATTEINTES A LA BIODIVERSITE	217
ARTICLE 11 – CREER UN ESPACE DE TRANSITION VEGETALISE ENTRE LES ESPACES AGRICOLES ET LES ESPACES URBANISES AU SEIN DE LA ZONE URBAINE OU A URBANISER, A LA CHARGE DE L’AMENAGEUR	232
ARTICLE 12 – AMELIORATION DE LA CAPACITE A AGIR DES SOCIETES D’AMENAGEMENT FONCIER ET D’ETABLISSEMENT RURAL (SAFER) EN CAS DE DEMEMBREMENT DE PROPRIETE	245
ARTICLE 13 – AMELIORATION DE LA CAPACITE A AGIR DES SOCIETES D’AMENAGEMENT FONCIER ET D’ETABLISSEMENT RURAL (SAFER) EN CAS DE PASSATION DE BAUX EMPHYTEOTIQUES	258
CHAPITRE IV – SIMPLIFIER LES PROCEDURES POUR LES ELEVEURS ET DEFENDRE LEURS TROUPEAUX CONTRE LA PREDATION	271
ARTICLE 14 – TRADUCTION DU CHANGEMENT DE STATUT DU LOUP	271
CHAPITRE V – REFORMER LE SYSTEME SANITAIRE FRANÇAIS A L’HEURE DU CHANGEMENT CLIMATIQUE	290

ARTICLE 15 – HABILITATION A LEGIFERER POUR REFORMER LE SYSTEME SANITAIRE FRANÇAIS A L'HEURE DU CHANGEMENT CLIMATIQUE	290
CHAPITRE VI – RAPPROCHER L’ACTION PUBLIQUE DES ENTREPRISES	320
ARTICLE 16 – UTILISATION DU REGISTRE NATIONAL DES ENTREPRISES A DES FINS DE COMMUNICATION ADMINISTRATIVE	320
CHAPITRE VII – REpondre AUX SPECIFICITES DE L’ACTIVITE D’ELEVAGE D’ANIMAUX	335
ARTICLE 17 - POLICE ENVIRONNEMENTALE DES ELEVAGES	335
CHAPITRE VIII- MIEUX PROTEGER LES EXPLOITATIONS AGRICOLES CONTRE LES DELITS	344
ARTICLE 18 - AGGRAVER LA PEINE PREVUE POUR LE VOL LORSQU’IL EST COMMIS DANS UN LIEU DANS LEQUEL EST EXERCEE UNE ACTIVITE AGRICOLE OU DANS LEQUEL SONT ENTREPOSES DES BIENS AFFECTES A CETTE ACTIVITE	344
 <u>TITRE IV - RENFORCER LA PLACE DES AGRICULTEURS DANS LA CHAINE ECONOMIQUE POUR RENFORCER LEUR REVENU</u>	 368
ARTICLE 19 – RENFORCER LES MESURES DE PROTECTION DU REVENU DES AGRICULTEURS	368
ARTICLE 20 – PROTEGER LE ROLE DES ORGANISATIONS DE PRODUCTEURS DANS LE CADRE DES NEGOCIATIONS COMMERCIALES	396
ARTICLE 21 – ETENDRE A D’AUTRES FILIERES QUE LA FILIERE BOVINE LE PRINCIPE DU « TUNNEL DE PRIX »	412
ARTICLE 22– REVALORISATION DES PARTS SOCIALES D’EPARGNE DES ASSOCIES COOPERATEURS	425
 <u>TITRE V – LUTTER CONTRE LES RECOURS ABUSIFS</u>	 439
ARTICLE 23 – DEMANDE RECONVENTIONNELLE DE DOMMAGES ET INTERETS EN CAS DE RECOURS ABUSIF	439

INTRODUCTION GENERALE

L'agriculture constitue l'un des piliers essentiels de la vie de la Nation. Dans un monde marqué par une recomposition sans précédent depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale et par une évolution du climat désormais tangible, la capacité de la France à se nourrir par elle-même est redevenue un enjeu de premier plan, relevant, selon la loi, d'un intérêt général majeur et d'un intérêt fondamental de la nation.

Ce statut impose aux pouvoirs publics de veiller à la préservation de ses capacités de production et à la sécurisation durable de l'activité agricole, afin d'assurer sa souveraineté alimentaire.

Les tendances de fond auxquelles notre pays se trouve aujourd'hui confronté donnent à cette mission un caractère prioritaire. L'agriculture se trouve en effet, par nature, exposée aux crises sanitaires, aux bouleversements climatiques, aux tensions géopolitiques et aux fluctuations économiques.

Les évolutions du monde affectent une profession qui doit faire face à de nombreux aléas et à une forte volatilité des revenus, cette dernière fragilisant parfois la pérennité même des exploitations.

La protection de l'environnement, la préservation de la biodiversité et l'adaptation au changement climatique peuvent aller de pair avec la souveraineté alimentaire, afin que la France sécurise sa capacité de production agricole à l'avenir.

Dans ce contexte, le monde agricole a exprimé le besoin d'un renforcement de la lutte contre la concurrence déloyale, d'une simplification accrue des démarches et des procédures afin de débloquer les projets (hydrauliques, d'élevage) nécessaires à notre souveraineté alimentaire, d'une meilleure protection de la terre agricole et d'un renforcement du poids des agriculteurs dans la chaîne de valeur ; et ces attentes sont concrètes, opérationnelles et demandent une réponse rapide.

Ces dernières années, plusieurs réformes ambitieuses ont été mises en œuvre. Législatives ou réglementaires, nationales ou portées au niveau européen, ces mesures étaient destinées à assurer le renouvellement des générations en agriculture, à sécuriser les moyens de production agricoles et à réduire des obstacles qui freinaient l'activité des exploitations. De nombreuses avancées ont eu lieu, tant au niveau européen que français.

Le contexte géopolitique, sanitaire, économique, rappelle cependant l'impérieuse nécessité de mieux protéger notre souveraineté agricole.

Face à ce constat, le Gouvernement a engagé un dialogue approfondi avec les représentants du monde agricole afin d'identifier les réponses les plus concrètes aux difficultés quotidiennes rencontrées sur le terrain. Ces échanges, conduits dans un calendrier resserré afin d'apporter des solutions rapides, ont permis de faire émerger plusieurs priorités opérationnelles : libérer le quotidien des agriculteurs, pour produire davantage dans le respect de l'environnement, protéger les agriculteurs et leurs terres, et construire l'avenir agricole en se fondant sur les débouchés.

Trois préoccupations ont rapidement émergé : la sécurisation de l'accès à l'eau et l'adaptation de l'agriculture aux nouvelles conditions climatiques ; la garantie d'un accès effectif aux moyens de production nécessaires à l'activité agricole ; et la protection des élevages face aux phénomènes de prédation.

Ces premières orientations ont été complétées par une série de consultations conduites par la ministre chargée de l'agriculture auprès des organisations professionnelles, des parlementaires et de l'ensemble des acteurs des filières. Menées sur l'ensemble du territoire du début de l'année 2026 jusqu'au Salon international de l'agriculture, ces concertations ont fait émerger d'autres leviers de renforcement de notre souveraineté agricole : la lutte contre la concurrence déloyale, la protection du foncier agricole et des exploitations, l'évolution du modèle sanitaire, le poids des agriculteurs dans les négociations commerciales.

Le présent projet de loi est donc le résultat de ces nombreux échanges. Il part des réalités du terrain et entend apporter des réponses concrètes, rapides, utiles, aux problématiques rencontrées par le monde agricole. Il entend simplifier le quotidien des agriculteurs et apporter de nouveaux outils de préservation de notre souveraineté alimentaire.

À cette fin, le projet de loi s'articule autour de quatre orientations principales.

Son titre Ier favorise l'émergence de projets agricoles territoriaux destinés à renforcer la capacité productive des territoires et à préparer l'avenir des filières. Ce faisant, il s'inscrit dans la droite ligne des Conférences de la souveraineté alimentaire et en est une traduction concrète.

Son titre II oriente les moyens de l'État afin de protéger les agriculteurs français et les consommateurs français contre les situations de concurrence déloyale et de risque sanitaire lié aux produits importés, notamment lorsque les produits importés ne respectent pas les normes applicables à nos producteurs ou sont susceptibles de présenter un risque évident. Il affirme également un principe de bon sens, assumé par les acheteurs publics : la restauration collective publique ne doit pas s'approvisionner en-dehors des frontières européennes.

Son titre III procède à plusieurs simplifications de normes agricoles et renforce la préservation du potentiel productif, notamment en matière d'accès à l'eau, de protection du foncier agricole ou encore de défense des élevages face à la prédation.

Son titre IV renforce la position économique des agriculteurs dans la chaîne de valeur afin d'accompagner la structuration du monde agricole et de mieux sécuriser leur revenu.

Son titre V, enfin, permet à un porteur de projet victime de recours abusif de demander au juge que lui soient versés des dommages et intérêts.

Par ces différentes dispositions, le projet de loi entend contribuer à une ambition plus large : celle de la reconquête de la souveraineté alimentaire française. C'est un impératif immédiat, qui requiert des réponses rapides et concrètes.

TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
1 ^{er}	Reconnaissance de projets d'avenir agricole	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	Sans objet.
2	Lutter contre la mise en vente de produits alimentaires traités avec des substances non-autorisées par l'Union européenne	Sans objet.	Sans objet.
3	Habilitation à créer une brigade d'agents de contrôles dédiés à la sécurité sanitaire des denrées alimentaires par ordonnance	Sans objet.	Sans objet.
4 (I - 1 ^o , c)	Levée de la contrainte technique qui empêche aujourd'hui la valorisation dans Egalim des produits sous Signes officiels d'identification de la qualité et de l'origine (SIQO) hors bio ayant subi une transformation simple	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	Sans objet.
4 (I - 1 ^o , d et e)	Reporter la date limite d'éligibilité des produits issus d'exploitations bénéficiant de la certification environnementale de niveau 2 au 31 décembre 2029	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	Sans objet.
4 (I - 4 ^o)	Obligation de servir des produits européens en restauration collective gérée par des personnes morales de droit public, sauf en cas d'absence d'offre	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	Sans objet.
4 (I - 6 ^o)	Simplification de la télédéclaration des achats sur la plateforme numérique « <i>ma cantine</i> », et renforcement de l'information sur l'origine des produits en restauration collective	Conseil National d'Evaluation des Normes (CNEN)	Sans objet.

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
4 (II)	Rendre transparents les pourcentages d'achats de produits « durables et de qualité » dans les achats annuels de la grande distribution, des principales chaînes de restauration commerciale et des grossistes	Sans objet.	Sans objet.
5 (I)	Allègement des obligations en matière de participation du public pour les projets d'ouvrage hydraulique inscrits dans un projet de territoire pour la gestion de l'eau	Mission Interministérielle de l'Eau (MIE)	Sans objet.
5 (II-III)	Faire contribuer les Organismes uniques de gestion collective (OUGC) à l'adaptation de l'agriculture au changement climatique et assurer une répartition équitable de l'eau entre les irrigants par l'OUGC Donner un statut juridique aux plans d'action issus d'une démarche territoriale concertée sur la répartition de la ressource en eau entre l'ensemble des usagers, en donnant une existence légale aux PTGE Permettre au préfet de se substituer à un OUGC en cas de défaillance Encadrer les autorisations de prélèvement provisoire en cas d'annulation de l'autorisation environnementale	Mission Interministérielle de l'Eau (MIE)	Sans objet.
6	Mise en cohérence des règlements des Schémas	Mission interministérielle de l'eau (MIE)	Sans objet.

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
	d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) pour la mise en place de projets de stockage d'eau inscrits dans des projet de territoire pour la gestion de l'eau, issus d'une démarche territoriale concertée sur la répartition de la ressource en eau entre l'ensemble des usagers	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	
7	Rappeler la nécessaire prise en compte de l'état des fonctions des zones humides dans l'application de la loi sur l'eau	Mission interministérielle de l'eau Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	Sans objet.
8	Clarifier le cadre d'intervention de l'Etat et des collectivités afin d'améliorer l'efficacité de la politique de protection des captages.	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	Comité national de l'eau
9	Mise en œuvre d'un dispositif visant à rendre la compensation collective agricole contraignante	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	Sans objet.
10	Prise en compte renforcée de l'agriculture et des terres agricoles dans la conception et la mise en œuvre de la compensation des atteintes à la biodiversité	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	Sans objet.
11	Créer un espace de transition végétalisé entre les espaces agricoles et les espaces urbanisés au sein de la zone urbaine ou à urbaniser, à la charge de l'aménageur	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	Sans objet.
12	Amélioration de la capacité à agir des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) en cas de démembrement de propriété	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	Sans objet.

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
13	Amélioration de la capacité à agir des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) en cas de bail emphytéotique	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	Sans objet.
14	Traduction du changement de statut du loup	Sans objet.	Sans objet.
15	Habilitation à légiférer pour réformer le système sanitaire français à l'heure du changement climatique	Sans objet.	Conseil national d'orientation de la politique sanitaire animale et végétale (CNOPSAV)
16	Utilisation du registre national des entreprises à des fins de communication administrative	Sans objet.	Sans objet.
17	Police environnementale des élevages	Sans objet.	Mission interministérielle de l'eau
18	Aggraver la peine prévue pour le vol lorsqu'il est commis dans un lieu dans lequel est exercée une activité agricole ou dans lequel sont entreposés des biens affectés à cette activité	Sans objet.	Sans objet.
19	Renforcer les mesures de protection du revenu des agriculteurs	Sans objet.	Sans objet.
20	Protéger le rôle des organisations de producteurs dans le cadre des négociations commerciales	Sans objet.	Sans objet.
21	Etendre à d'autres filières que la filière bovine le principe du « tunnel de prix »	Sans objet.	Sans objet.
22	Revalorisation des parts sociales d'épargne des associés-coopérateurs	Sans objet.	Conseil supérieur de la coopération (CSC) Haut conseil de la coopération agricole (HCCA)

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
23	Demande reconventionnelle de dommages et intérêts en cas de recours abusif	Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel	Sans objet.

TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION

Article	Objet de l'article	Textes d'application	Administration compétente
1 ^{er}	Reconnaissance de projets d'avenir agricole	Sans objet.	Sans objet.
2	Lutter contre la mise en vente de produits alimentaires traités avec des substances non-autorisées par l'Union européenne	Sans objet.	Sans objet.
3	Habilitation à créer une brigade d'agents de contrôles dédiés à la sécurité sanitaire des denrées alimentaires par ordonnance	Ordonnance	Ministère de l'Agriculture, de l'Agro-alimentaire et de la Souveraineté Alimentaire Direction Générale de l'Alimentation
4 (I- 1°, c)	Levée de la contrainte technique qui empêche aujourd'hui la valorisation dans Egalim des produits sous Signes officiels d'identification de la qualité et de l'origine (SIQO) hors Bio ayant subi une transformation simple	Sans objet.	Sans objet.
4 (I-1°, d) et e)	Reporter la date limite d'éligibilité des produits issus d'exploitations bénéficiant de la certification environnementale de niveau 2 au 31 décembre 2029	Sans objet.	Sans objet.
4 (I - 4°)	Obligation de servir des produits européens en restauration collective gérée par des personnes morales de droit public, sauf en cas d'absence d'offre	Sans objet.	Sans objet.
4 (I - 6°)	Simplification de la télédéclaration des achats sur la plateforme numérique « <i>ma cantine</i> », et renforcement de l'information sur l'origine des produits en restauration collective	Arrêté	Ministère de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la souveraineté alimentaire Direction générale de l'alimentation (DGAL)

Article	Objet de l'article	Textes d'application	Administration compétente
4 (II)	Rendre transparent les pourcentages d'achats de produits « durables et de qualité » dans les achats annuels de la grande distribution, des principales chaînes de restauration commerciale et des grossistes	Arrêté	Ministère de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la souveraineté alimentaire Direction générale de l'alimentation (DGAL)
5 (I)	Allègement des obligations en matière de participation du public pour les projets d'ouvrage hydraulique inscrits dans un projet de territoire pour la gestion de l'eau	Sans objet.	Sans objet.
5 (II-III)	Faire contribuer les Organismes uniques de gestion collective (OUGC) à l'adaptation de l'agriculture au changement climatique et assurer une répartition équitable de l'eau entre les irrigants par l'OUGC Donner un statut juridique aux plans d'action issus d'une démarche territoriale concertée sur la répartition de la ressource en eau entre l'ensemble des usagers, en donnant une existence légale aux PTGE Permettre au préfet de se substituer à un OUGC en cas de défaillance Encadrer les autorisations de prélèvement provisoire en cas d'annulation de l'autorisation environnementale	Sans objet.	Sans objet.
6	Mise en cohérence des règlements des Schémas d'Aménagement et de Gestion	Décret en Conseil d'Etat	Ministère en charge de l'Environnement

Article	Objet de l'article	Textes d'application	Administration compétente
	des Eaux (SAGE) pour la mise en place de projets de stockage d'eau inscrits dans des projets de territoire pour la gestion de l'eau issus d'une démarche territoriale concertée sur la répartition de la ressource en eau entre l'ensemble des usagers		Direction de l'Eau et de la Biodiversité
7	Rappeler la nécessaire prise en compte de l'état des fonctions des zones humides dans l'application de la loi sur l'eau.	Sans objet.	Sans objet.
8	Clarifier le cadre d'intervention de l'Etat et des collectivités afin d'améliorer l'efficacité de la politique de protection des captages.	Décret en Conseil d'Etat Décret simple	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE) Direction générale de la santé (DGS)
9	Mise en œuvre d'un dispositif visant à rendre la compensation collective agricole contraignante	Sans objet.	Sans objet.
10	Prise en compte renforcée de l'agriculture et des terres agricoles dans la conception et la mise en œuvre de la compensation des atteintes à la biodiversité	Sans objet.	Sans objet.
11	Créer un espace de transition végétalisé entre les espaces agricoles et les espaces urbanisés au sein de la zone urbaine ou à urbaniser, à la charge de l'aménageur	Sans objet.	Sans objet.
12	Amélioration de la capacité à agir des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural	Sans objet.	Sans objet.

Article	Objet de l'article	Textes d'application	Administration compétente
	(SAFER) en cas de démembrement de propriété		
13	Amélioration de la capacité à agir des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) en cas de bail emphytéotique	Sans objet.	Sans objet.
14	Traduction du changement de statut du loup	Arrêté	Ministère de la transition écologique, de la biodiversité, et des négociations internationales sur le climat et la nature Direction de l'eau et de la biodiversité (DEB) Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la souveraineté alimentaire Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE)
15	Habilitation à légiférer pour réformer le système sanitaire français à l'heure du changement climatique	Ordonnances	Ministère de l'Agriculture, de l'Agro-alimentaire et de la Souveraineté alimentaire Direction générale de l'alimentation (DGAL)
16	Utilisation du registre national des entreprises à des fins de communication administrative	Décret en Conseil d'Etat	Direction générale des entreprises (DGE)
17	Police environnementale des élevages	Ordonnance	Direction générale de la prévention des risques
18	Aggraver la peine prévue pour le vol lorsqu'il est commis dans un lieu dans lequel est exercée une activité agricole ou dans lequel sont entreposés des biens affectés à cette activité	Sans objet.	Sans objet.

Article	Objet de l'article	Textes d'application	Administration compétente
19	Renforcer les mesures de protection du revenu des agriculteurs	Sans objet.	Sans objet.
20	Protéger le rôle des organisations de producteurs dans le cadre des négociations commerciales	Sans objet.	Sans objet.
21	Etendre à d'autres filières que la filière bovine le principe du « tunnel de prix »	Voie réglementaire	Ministère de l'Agriculture Direction générale de la Performance économique et environnementale des entreprises (DGPE) Ministère de l'Economie et des Finances Direction générale de la Concurrence, de la consommation, de la répression et des fraudes (DGCCRF)
22	Revalorisation des parts sociales d'épargne des associés-coopérateurs	Sans objet.	Sans objet.
23	Demande reconventionnelle de dommages et intérêts en cas de recours abusif	Décret en Conseil d'Etat	Ministère de la transition écologique Direction des affaires juridiques

TABLEAU D'INDICATEURS D'IMPACTS

Indicateur	Description et modalités de l'indicateur	Objectif visé (en valeur et/ou en tendance)	Horizon temporel de l'évaluation (période ou année)	Identification et objectif des dispositions concernées
Nombre de projets d'avenir agricole reconnus	Bilan annuel et par région des projets d'avenir reconnus, réalisé par le comité de pilotage régional	54 projets en 2027 (3 par région) puis une augmentation les années suivantes	Actualisation concomitante du rapport annuel confié à FranceAgrimer à l'alinéa 3 du L 611-1-1	<u>Article 1^{er}</u> Reconnaissance de projets d'avenir agricole
Part des approvisionnements en produits « autres EGalim » (soit issus d'exploitations bénéficiant de la certification environnementale (niveau 2 et 3), de l'écolabel « pêche durable », du logo RUP, de la mention « fermier » ou du commerce équitable)	Pour les restaurants collectifs ayant partagé leurs données : Total des achats de produits issus d'exploitations bénéficiant de la certification environnementale (niveau 2 et 3), de l'écolabel « pêche durable », du logo RUP, de la mention « fermier » ou du commerce équitable / Total des achats La télédéclaration simplifiée, permettant de limiter la charge administrative pour les gestionnaires de restauration collective, agrège ces différents labels et certifications au sein d'une même catégorie.	Augmentation	3 ans	<u>Article 4 (I-1°, d et e)</u> Reporter la date limite d'éligibilité des produits issus d'exploitations bénéficiant de la certification environnementale de niveau 2 au 31 décembre 2029

Part de produits « origine UE » parmi les denrées achetées en restauration collective	Total des achats « origine UE » / Total des achats déclarés sur la plateforme numérique « ma cantine » chaque année	Augmentation	A compter du deuxième semestre 2027	<u>Article 4 (I – 4°)</u> Obligation de servir des produits européens en restauration collective gérée par des personnes morales de droit public, sauf en cas d'absence d'offre
Taux de restaurants collectifs ayant télédéclaré les achats durables et de qualité	Cet indicateur vise à mesurer le nombre d'unités de restauration collective qui télédéclarent les achats de produits durables et de qualité, par rapport au nombre total estimé (entre 80 000 et 85 000). L'objectif à terme d'avoir 100% des restaurants collectifs inscrits et télédéclarant sur la plateforme numérique « <i>ma cantine</i> », pilotée par la direction générale de l'alimentation (DGAL).	80% en 2027. A plus long terme, objectif de 100% Nombre de restaurants collectifs ayant télédéclaré / Nombre total de restaurants collectifs	A compter du 2ème semestre 2027	<u>Article 4 (I – 6°)</u> Simplification de la télédéclaration des achats sur la plateforme numérique « <i>ma cantine</i> », et renforcement de l'information sur l'origine des produits en restauration collective
Taux de restaurants collectifs ayant télédéclaré les achats origine France	Cet indicateur vise à mesurer le nombre d'unités de restauration collective qui télédéclarent les achats origine France, par rapport au nombre total estimé (entre 80 000 et 85 000). L'objectif à terme est d'avoir 100% des restaurants collectifs inscrits et télédéclarant sur la plateforme « <i>ma cantine</i> », pilotée par la DGAL.	50% en 2027. A plus long terme, objectif de 100%	A compter du 2ème semestre 2027	<u>Article 4 (I – 6°)</u> Simplification de la télédéclaration des achats sur la plateforme numérique « <i>ma cantine</i> », et renforcement de l'information sur l'origine des produits en restauration collective

Taux de restaurants collectifs ayant télédéclaré les achats origine UE, parmi les restaurants de l'Etat, établissements publics et entreprises publiques	Cet indicateur vise à mesurer le nombre d'unités de restauration collective qui télédeclarent les achats origine UE, par rapport au nombre total estimé (entre 80 000 et 85 000). L'objectif à terme d'avoir 100% des restaurants collectifs inscrits et télédeclariant sur la plateforme « <i>ma cantine</i> », pilotée par la DGAL.	50% en 2027. A plus long terme, objectif de 100%	A compter du 2ème semestre 2027	<u>Article 4 (I – 6°)</u> Simplification de la télédéclaration des achats sur la plateforme numérique « <i>ma cantine</i> », et renforcement de l'information sur l'origine des produits en restauration collective
Taux de produits durables et de qualité dans les achats alimentaires effectués par la restauration commerciale	Cet indicateur vise à évaluer les pourcentages de ces produits dans le total des achats réalisés par ces enseignes. L'objectif est de permettre au consommateur d'avoir l'information et de choisir en conséquence ses denrées alimentaires	Evaluer l'évolution dans le temps de cette obligation Valeur des achats en produits durables et de qualité/total des achats	A compter du 1er semestre 2027	<u>Article 4 (II)</u> Mise en transparence des pourcentages d'achats de produits « durables et de qualité » dans les achats annuels des principales chaînes de restauration commerciale
Taux de produits durables et de qualité dans les achats alimentaires effectués par la moyenne et grande distribution	Cet indicateur vise à évaluer les pourcentages de ces produits dans le total des achats réalisés par ces enseignes. L'objectif est de permettre au consommateur d'avoir l'information et de choisir en conséquence ses denrées alimentaires	Evaluer l'évolution dans le temps de cette obligation Valeur des achats en produits durables et de qualité/total des achats	A compter du 1er semestre 2027	<u>Article 4 (II)</u> Mise en transparence des pourcentages d'achats de produits « durables et de qualité » dans les achats annuels des principales chaînes de grande distribution
Taux de produits durables et de qualité dans les achats alimentaires effectués par les	Cet indicateur vise à évaluer les pourcentages de ces produits dans le total des achats réalisés par ces enseignes.	Evaluer l'évolution dans le temps de cette obligation	A compter du 1er semestre 2027	<u>Article 4 (II)</u> Mise en transparence des pourcentages d'achats de produits « durables et de qualité » dans les achats

commerces de gros alimentaires	L'objectif est de permettre au consommateur d'avoir l'information et de choisir en conséquence ses denrées alimentaires	Valeur des achats en produits durables et de qualité/total des achats		annuels des principaux acteurs du commerce de gros alimentaire
Prélèvement d'eau douce supplémentaire pour l'agriculture	La construction de nouvelles retenues aura un impact sur la pression prélèvement exercées sur les masses d'eau. Il est donc nécessaire de mesurer l'impact de cette disposition sur la ressource en eau. Mesuré en m3 supplémentaires autorisés pour les projets de stockages d'eau. (Cet indicateur pourra s'apprécier au regard des autorisations de prélèvements accordées par le préfet.)	Pas d'augmentation de la pression prélèvement à l'échelle du SAGE	2030	<u>Article 6</u> Mise en cohérence des règlements des Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) pour la mise en place de projets de stockage d'eau inscrits dans des projets de territoire pour la gestion de l'eau issus d'une démarche territoriale concertée sur la répartition de la ressource en eau entre l'ensemble des usagers
Impact sur les restrictions sécheresses pour les autres usagers	L'augmentation de la pression prélèvement à l'échelle du SAGE aura un impact sur les restrictions des usages de l'eau en période de sécheresse. Aussi, il est important de mesurer l'impact de cette mesure sur le nombre d'arrêtés sécheresse pris. Mesuré en nombre d'arrêtés sécheresses pris en comparaison à une période de référence de 5 ans.	Pas d'augmentation du nombre d'arrêtés sécheresse pris pour les autres usagers	2030	<u>Article 6</u> Mise en cohérence des règlements des Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) pour la mise en place de projets de stockage d'eau inscrits dans des projets de territoire pour la gestion de l'eau issus d'une démarche territoriale concertée sur la répartition de la ressource en eau

				entre l'ensemble des usagers
Consommation d'espace naturels, agricoles et forestiers	Faciliter les projets de retenues en zones naturels aura pour effet d'artificialiser des espaces naturels pour la construction des ouvrages de stockages. Il est donc important de mesurer l'impact de cette mesure sur la consommation d'espace naturels pour réaliser les projets. Mesuré en ha artificialisé	0 ha de milieux naturels d'intérêt ou protégé artificialisé	2030	<u>Article 6</u> Mise en cohérence des règlements des Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) pour la mise en place de projets de stockage d'eau inscrits dans des projets de territoire pour la gestion de l'eau issus d'une démarche territoriale concertée sur la répartition de la ressource en eau entre l'ensemble des usagers
Nombre de points de prélèvement fermés et installations de traitement mises en place (y compris interconnexion) pour cause de pollution diffuse (micropolluants)	Indicateur suivi par la direction générale de la santé. Cet indicateur a pour objectif d'évaluer l'efficacité de la politique publique en matière de protection des captages.	Tendance à la baisse	Deux ans à l'issu de la date de publication de la loi	<u>Article 8</u> Clarifier le cadre d'intervention de l'Etat et des collectivités afin d'améliorer l'efficacité de la politique de protection des captages
Nombre de points de prélèvement prioritaires couverts par un plan de protection de la ressource.	Indicateur suivi par la direction de l'eau et de la biodiversité. Cet indicateur a pour objectif d'évaluer l'état de mise en œuvre de la politique publique.	100% des captages prioritaires identifiés à la publication du décret	6 ans à l'issu de la date de publication de la loi	<u>Article 8</u> Clarifier le cadre d'intervention de l'Etat et des collectivités afin d'améliorer l'efficacité de la politique de protection des captages

SAU en culture à bas niveau d'impact au sein des zones les plus vulnérables des AAC prioritaires	Indicateur suivi par la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises. Cet indicateur a pour objectif d'évaluer l'efficacité de la politique publique en matière de protection des captages.	Augmentation de la SAU cultivée en cultures à bas niveau d'impact :	Deux ans à l'issue de la date de publication de la loi	Article 8 Clarifier le cadre d'intervention de l'Etat et des collectivités afin d'améliorer l'efficacité de la politique de protection des captages
Nombre de projets donnant lieu à astreintes	La direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) par délégation du Préfet établira une décision prononçant l'astreinte. Le suivi sera effectué annuellement par chaque DDTM	100 % des projets soumis à compensation collective réalisent une étude préalable agricole	3 ans	Article 9 - Rendre la compensation collective agricole contraignante
Nombre de projets donnant lieu à sanctions financières	La direction départementale des territoires et de la mer (DDT(M)) par délégation du Préfet établira une décision prononçant la sanction financière. Le suivi sera effectué annuellement par chaque DDT(M)	100 % des projets soumis, suite à l'application de cette mesure, à compensation collective consignent le montant issu de la compensation collective agricole	3 ans	Article 9 - Rendre la compensation collective agricole contraignante
Montant des astreintes	La direction départementale des territoires et de la mer (DDT(M)) par délégation	100 % des projets soumis à compensation	3 ans	Article 9 - Rendre la compensation

	du Préfet établira une décision prononçant l'astreinte. Le suivi sera effectué annuellement par chaque DDT(M)	collective réalisent une étude préalable agricole		collective agricole contraignante
Montant des sanctions financières	La direction départementale des territoires et de la mer (DDT(M)) par délégation du Préfet établira une décision prononçant l'astreinte. Le suivi sera effectué annuellement par chaque DDT(M)	100 % des projets soumis, suite à l'application de cette mesure, à compensation collective consignent le montant issu de la compensation collective agricole	3 ans	Article 9 Rendre la compensation collective agricole contraignante
Surfaces à usage ou vocation agricoles donnant lieu à la mise en œuvre de mesures de compensation écologique, en hectares	Préfet Remontée via la base de données GeoMCE	Réduction des surfaces à usage ou vocation agricoles concernées par les mesures de compensation écologique	Evaluation à trois ans	Article 10 Prise en compte renforcée de l'agriculture et des terres agricoles dans la conception et la mise en œuvre de la compensation des atteintes à la biodiversité
Surfaces impactées par la mise en œuvre du droit de préemption sur la nue-propriété, en hectares	Collecte et analyse par chaque Safer au niveau régional Analyse par la FNSafer au niveau national	Augmentation dans un premier temps, puis baisse à long terme	Evaluation à trois ans	Article 12 Amélioration de la capacité à agir des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer) en cas de démembrement de propriété

Montants impactés par la mise en œuvre du droit de préemption sur la nue-propriété, en euros	Safer et FNSafer	Augmentation dans un premier temps, puis baisse à long terme	Evaluation à trois ans	Article 12 Amélioration de la capacité à agir des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer) en cas de démembrement de propriété
Estimation de la population de loups	Estimer la population totale de loups sur le territoire hexagonal selon la méthode de capture-marquage-recapture (CMR) Organisme en charge de la collecte des données : OFB Organisme en charge de l'évaluation : OFB/Patrinat	Pas de diminution incompatible avec un état de conservation favorable du loup	Rapportage tous les 6 ans	Article 14 - Traduction du changement de statut du loup Le présent article tire les conséquences des dispositions de la Directive Habitats, Faune, Flore
Surface de présence du loup observée sur le territoire	Mesurer en km ² les zones de présence (régulière et occasionnelle) du loup sur le territoire hexagonal Organisme en charge de la collecte des données : OFB Organisme en charge de l'évaluation : OFB/Patrinat	Pas de diminution incompatible avec un état de conservation favorable du loup	Rapportage tous les 6 ans	Article 14 - Traduction du changement de statut du loup Le présent article tire les conséquences des dispositions de la Directive Habitats, Faune, Flore
Nombre de victimes causées par le loup	Mesurer l'évolution du nombre de victimes pour lesquelles la responsabilité du loup n'a pas été écartée, en	Diminution du nombre de victimes	2028	Article 14 - Traduction du changement de statut du loup

	distinguait la zone historique¹ et le reste du territoire Organisme en charge de la collecte des données : DREAL AuRA			Harmonisation des règles applicables à l'ensemble des troupeaux
Quantum de peine prononcé	Cet indicateur vise à mesurer l'impact de l'aggravation prévue par la nouvelle circonstance aggravante sur les peines effectivement prononcées par les tribunaux. La Direction des Affaires Criminelles et des Grâces du ministère de la Justice et le service statistique ministériel (SSM) de la justice assureront la collecte des données dans Cassiopée permettant le suivi de cet indicateur.	Augmentation	3 ans après l'entrée en vigueur de la disposition	<u>Article 18</u> Aggraver la peine prévue pour le vol lorsqu'il est commis dans un lieu dans lequel est exercée une activité agricole ou dans lequel sont entreposés des biens affectés à cette activité
Nombre d'indicateurs publiés par les interprofessions	Suivre les mesures relatives à l'utilisation obligatoire des indicateurs interprofessionnels et au dispositif du tunnel de prix	Augmentation	3 ans après la publication de la loi	<u>Article 19</u> Renforcer les mesures de protection du revenu des agriculteurs
Nombre d'indicateurs publiés par les interprofessions	Suivre les mesures relatives à l'utilisation obligatoire des indicateurs interprofessionnels et au	Augmentation	3 ans après la publication de la loi	<u>Article 21</u> Etendre à d'autres filières que la filière bovine le principe du « tunnel de prix »

¹ la zone « historique » de présence de l'espèce comporte les départements alpins (04, 05, 06, 26, 38, 73, 74, 83).

	dispositif du tunnel de prix			
--	---------------------------------	--	--	--

TITRE I^{ER} – BATIR DES PROJETS DE TERRITOIRE POUR RECONQUERIR NOTRE SOUVERAINETE

Article 1^{er} - Reconnaissance de projets d'avenir agricole

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Dans un contexte géopolitique marqué par de fortes incertitudes, des tensions commerciales internationales, des dépendances accrues aux importations et des effets du changement climatique, la question de la souveraineté alimentaire s'impose plus que jamais comme une priorité nationale et territoriale. La [loi ° 2025-268 du 24 mars 2025](#) d'orientation pour la souveraineté agricole et le renouvellement des générations en agriculture (LOSARGA) a ainsi consacré la souveraineté alimentaire comme d'intérêt général majeur. Elle définit celle-ci comme la capacité de la France à produire, transformer et distribuer sur son territoire une alimentation saine, durable et accessible à tous, tout en préservant ses capacités exportatrices au service de la sécurité alimentaire mondiale.

L'article 1^{er} de la loi précitée prévoit également, dans un nouvel article [L. 611-1-1 du code rural et de la pêche maritime](#), l'élaboration par les filières agricoles d'une stratégie à l'horizon de dix ans ainsi que l'organisation en 2026 de « conférences de la souveraineté alimentaire ». Ces travaux doivent faire ensuite l'objet d'une synthèse présentée lors d'une « conférence nationale de la souveraineté alimentaire » présidée par la ministre chargée de l'agriculture. Chaque stratégie de filière devra faire l'objet d'une revue à mi-parcours (soit en 2031).

Dans ce cadre, un chantier structurant a été engagé afin de doter la France d'une vision stratégique renouvelée et partagée sur ses priorités en matière de production, de résilience et de souveraineté alimentaire.

Une **première phase nationale**, conduite depuis l'automne 2025 au sein de sept groupes sectoriels, vient de s'achever. Elle a permis d'identifier, filière par filière, des trajectoires, des ordres de grandeur de production et de transformation à l'horizon de dix ans, ainsi que des premiers leviers d'action pour atteindre ces objectifs.

À l'issue de cette phase nationale, s'engage la **phase territoriale des conférences de la souveraineté alimentaire**, qui se déroulera de mars à mi-juin 2026. Cette phase revêt un caractère stratégique et déterminant pour la réussite de la démarche.

Elle poursuit trois objectifs complémentaires :

- la définition de la contribution du territoire régional aux objectifs nationaux en matière de souveraineté alimentaire ;
- la fiabilisation et l'enrichissement des données établies à l'échelle nationale par leur confrontation aux réalités territoriales ;
- l'identification de projets collaboratifs portés par les acteurs des territoires, susceptibles de contribuer concrètement à l'atteinte de ces objectifs, appelés « projets d'avenir agricole ».

Ces contributions territoriales seront consolidées cet été afin d'établir une stratégie nationale qui sera présentée lors d'une conférence de souveraineté présidée par la ministre chargée de l'agriculture d'ici fin 2026.

Dans la continuité de cette phase territoriale des conférences de la souveraineté alimentaire, la présente mesure a pour objectif, en permettant la reconnaissance par l'Etat et les régions des « projets d'avenir agricole », de faciliter leur déploiement dans chaque territoire et ainsi de concourir aux objectifs chiffrés de la stratégie nationale.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

D'une part, le Conseil constitutionnel juge que le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un comme l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la norme qui l'établit².

D'autre part, l'article 72 de la Constitution, qui définit le principe de libre administration des collectivités territoriales, ne fait pas obstacle à la création, par le législateur, de comités de pilotages régionaux coprésidés par le président du conseil régional et le représentant de l'Etat dans la région.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Sans objet.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

² [Cons. const. n° 87-232 DC, 7 janvier 1988.](#)

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Pour assurer le déploiement de la stratégie nationale de souveraineté alimentaire, il est nécessaire que l'ensemble du territoire national mette en place les conditions pour répondre aux objectifs fixés au niveau national.

Ces conditions passent par la définition partagée d'objectifs de production à dix ans en identifiant les principaux freins et enjeux prioritaires au niveau de chaque territoire lors de la phase territoriale des conférences de souveraineté. Dès lors, les acteurs locaux pourront identifier des projets collectifs territoriaux emblématiques qui, s'ils concourent aux objectifs fixés en termes de souveraineté ainsi qu'aux priorités fixées par le livre préliminaire du code rural et de la pêche maritime, pourront faire l'objet d'une reconnaissance par l'Etat et les régions. Cette reconnaissance permettra un suivi rapproché par les acteurs publics (Etat, région, etc.) et privés (acteurs bancaires, etc.).

En conclusion, pour atteindre les objectifs de production fixés dans chaque territoire dans le cadre des conférences de souveraineté alimentaire, l'identification et le déploiement de projets d'avenir agricole dans chaque région sont impératifs, ce qui justifie de compléter par la présente loi le dispositif prévu à l'article L. 611-1-1 du code rural et de la pêche maritime.

Dès lors que la mesure prévoit la participation de la région dans les comités de pilotage régionaux et impose aux collectivités territoriales une procédure de reconnaissance de projets ainsi que l'accompagnement, notamment financier, prioritaire des projets ainsi reconnus, elle touche au principe de libre administration des collectivités territoriales et relève pour ce motif du domaine de la loi.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'enjeu de la disposition est d'assurer le déploiement de la stratégie nationale de souveraineté alimentaire, et en conséquence de prévoir l'organisation territoriale pour répondre aux enjeux et priorités qui y seront identifiés.

Il convient de mettre en place les conditions favorables au niveau territorial pour répondre aux objectifs fixés au niveau national.

Pour cela, sur la base des résultats des travaux des conférences de souveraineté, y compris du diagnostic territorial établi à cette occasion, l'objectif est d'encourager les

acteurs économiques locaux à conclure des projets collectifs territoriaux emblématiques.

L'Etat et les conseils régionaux ont vocation, dans le cadre des comités de pilotage prévus par la présente mesure, de s'assurer de l'adéquation de ces projets avec les objectifs fixés lors des conférences de souveraineté ainsi qu'avec les priorités définies par le titre préliminaire du code rural et de la pêche maritime. Dans le cas où ils y répondent, ces « projets d'avenir agricole » feront l'objet d'une reconnaissance, permettant un suivi et accompagnement prioritaire par les acteurs publics (Etat, région, etc.) et privés (acteurs bancaires, etc.).

Il pourra s'agir par exemple d'un projet réunissant plusieurs éleveurs, une usine d'alimentation animale et un abatteur de volaille, afin d'installer une filière poulet dans un territoire donné, en contribuant ainsi tant à l'objectif fixé au niveau national de 220 nouveaux bâtiments d'élevage de poulet par an, qu'aux enjeux agricoles locaux. D'autres besoins vont être identifiés au niveau national et pourront être déclinés au niveau régional, en matière de transformation de blé dur, de fruits et légumes, d'engraissement des bovins, etc.

Cet accompagnement pourra prendre la forme d'une priorité dans le financement des projets et d'un suivi rapproché visant à faciliter leur mise en œuvre.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Une option aurait pu être de ne pas prescrire au niveau législatif la reconnaissance des projets territoriaux dans chaque région.

Dans cette option, le risque aurait été une mobilisation hétérogène des territoires, ce qui fragiliserait l'atteinte des objectifs fixés dans le cadre de la stratégie nationale de souveraineté alimentaire.

Par ailleurs, il est essentiel qu'une gouvernance territoriale s'installe mobilisant l'ensemble des acteurs sous l'égide de l'Etat et des conseils régionaux afin d'accompagner un développement de l'agriculture en s'appuyant sur les territoires.

3.2. OPTION RETENUE

L'option retenue est celle de légiférer en imposant la mise en place de comités de pilotage présidés par le représentant de l'Etat dans la région et le président du conseil régional pour permettre la reconnaissance de projets répondant aux objectifs et priorités fixés lors des conférences de souveraineté.

Le comité de pilotage régional sera composé du préfet de région, du président du conseil régional, de la chambre régionale d'agriculture, et pourra choisir d'associer d'autres acteurs (coopération agricole, fédération d'industries agroalimentaires, etc.).

Ce comité pourra utilement s'appuyer sur toute instance de concertation préexistante (commission régionale de l'économie agricole et du monde rural, comité régional de l'alimentation, etc.).

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

La présente mesure complète les dispositions de l'article L. 611-1-1 du code rural et de la pêche maritime qui instituent les conférences de souveraineté alimentaire, en prévoyant les modalités de mise en œuvre au niveau local de la stratégie nationale établie à l'issue de ces conférences.

Par ailleurs, s'agissant des collectivités d'outre-mer, les modifications suivantes sont effectuées au sein du même code :

- Les articles L. 691-2-1 (Guyane), L. 691-2-2 (Martinique) et L. 691-2-3 (Mayotte) sont créés ;
- L'article L. 692-4 (Saint-Barthélemy) est créé ;
- L'article L. 693-4 (Saint-Martin) est créé ;
- L'article L. 694-6 (Saint-Pierre -et-Miquelon) est créé.

La présente mesure est conforme au principe d'égalité dans la mesure où l'accompagnement prioritaire des acteurs portant des projets d'avenir agricole reconnus par l'Etat poursuit un objectif d'intérêt général tenant à garantir la souveraineté alimentaire de la Nation, par la mise en œuvre de la stratégie nationale définie lors des conférences de souveraineté alimentaire.

Le présent article est conforme au principe de libre administration des collectivités territoriales, consacré par l'article 72 de la Constitution.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Sans objet.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

A travers la reconnaissance de « projets d'avenir agricole », l'objectif est d'assurer le déploiement de la stratégie nationale de souveraineté alimentaire, et en conséquence de prévoir l'organisation territoriale pour répondre aux enjeux et priorités qui y seront identifiés, notamment les objectifs de production associés à chaque filière. Elle doit ainsi, à terme, améliorer la compétitivité de l'agriculture française et se traduire par l'amélioration des indicateurs de souveraineté alimentaire (en particulier le taux d'auto-provisionnement par filières).

4.2.2. Impacts sur les entreprises

A travers la reconnaissance de « projets d'avenir agricole », l'objectif est de mettre en place les conditions pour le secteur agricole et agro-alimentaire de répondre aux objectifs fixés dans la stratégie nationale. La reconnaissance de ces projets permettra un meilleur accompagnement de ces projets portés par plusieurs acteurs de l'amont et de l'aval agricole, en permettant notamment une priorisation des financements publics.

L'accompagnement administratif et financier priorisé sur les projets reconnus est une mesure incitative forte pour amener les entreprises à monter des projets cohérents avec la stratégie nationale de souveraineté alimentaire.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Sans objet.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Les porteurs de projets d'avenir peuvent être constitués en associations.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Les Conseils régionaux devront participer à la constitution avec l'Etat d'un comité de pilotage pour reconnaître les projets répondant aux objectifs fixés lors des conférences de souveraineté. Cette organisation a pour objectif d'être souple avec un impact faible sur l'organisation et les ressources des services.

Dans le champ des aides publiques qu'ils mettent en place, en particulier en matière d'investissement sur fonds européens (FEADER, FEDER), ils pourront intégrer le critère de reconnaissance des projets d'avenir agricole dans leur procédure d'instruction et priorisation des demandes d'aide.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

La présente mesure implique la création de comités de pilotage présidés par le représentant de l'Etat dans la région (DRAAF / DAAF) et le président du conseil régional. La mise en œuvre de ces comités devrait représenter une charge peu importante pour les services administratifs de l'administration déconcentrée et des régions.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

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

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Sans objet.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

La reconnaissance de ces projets sera subordonnée au respect des objectifs de ces politiques publiques, et notamment des priorités énoncées dans le livre préliminaire du code rural et de la pêche maritime et de la réglementation en vigueur.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

A travers ce chantier, la France souhaite se doter d'une stratégie renouvelée et partagée sur ses priorités en matière de production, de résilience et de souveraineté alimentaire. Cette stratégie doit se décliner au niveau territorial à travers la conclusion de projets d'avenir agricole.

L'ambition des conférences est d'établir une véritable stratégie de production à l'horizon de dix ans pour la reconquête de la souveraineté alimentaire. L'ambition de cette démarche est bien de la définir en prenant en compte l'évolution des attentes des consommateurs, en France comme à l'international, les réalités du contexte géopolitique, de plus en plus contraint, et évidemment les impacts du changement climatique.

Ces travaux s'appuieront sur les diagnostics existants et sur les trajectoires définies au niveau territorial (feuilles de route régionales en matière de planification écologique, Contrats d'objectifs, Varenne de l'eau).

La reconnaissance de ces projets sera subordonnée au respect des objectifs de ces politiques publiques et de la réglementation en vigueur.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

La reconnaissance des « projets d'avenir agricole » s'inscrira dans le cadre des politiques publiques définies au niveau national et territorial en matière d'usage de l'eau, en cohérence avec le Plan EAU.

La reconnaissance de ces projets sera subordonnée au respect des objectifs de ces politiques publiques et de la réglementation en vigueur.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

La reconnaissance de ces projets sera subordonnée au respect des objectifs de ces politiques publiques et de la réglementation en vigueur.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

La reconnaissance de ces projets sera subordonnée au respect des objectifs de ces politiques publiques et de la réglementation en vigueur.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

La reconnaissance des « projets d'avenir agricole » s'inscrira dans la cadre des politiques publiques définies au niveau national comme la stratégie nationale de biodiversité.

La reconnaissance de ces projets sera subordonnée au respect des objectifs de ces politiques publiques et de la réglementation en vigueur.

4.4.7. Impacts sur les ressources

La reconnaissance des « projets d'avenir agricole » devra prendre en compte la réalité des ressources disponibles et s'appuiera ainsi sur les diagnostics existants et trajectoires définies au niveau territorial (feuilles de route régionales, Contrats d'objectifs, Varenne de l'eau).

La reconnaissance de ces projets sera subordonnée au respect des objectifs de ces politiques publiques et de la réglementation en vigueur.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a été consulté à titre obligatoire, en application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, et a rendu un avis défavorable le 2 avril 2026.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

La présente mesure entrera en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal Officiel*.

5.2.2. Application dans l'espace

Des dispositions ont été prévues pour adapter la mesure à l'organisation administrative des collectivités d'outre-mer régies par le principe d'identité législative (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion, Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon).

Ces mesures d'adaptation, dès lors qu'elles se contentent d'adapter l'application de la mesure à ces collectivités sans modifier leurs compétences ni introduire de dispositions qui leurs sont propres, ne doivent pas faire l'objet d'une saisine préalable de leurs assemblées délibérantes.

5.2.3. Textes d'application

La présente mesure ne requiert aucun texte d'application.

TITRE II – MOBILISER L'ETAT POUR PROTEGER LES AGRICULTEURS DES CONCURRENCES DELOYALES

Article 2 – Lutter contre la mise en vente de produits alimentaires traités avec des substances non-autorisées par l'Union européenne

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

[L'article 44 de la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018](#) pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous (EGALIM) a introduit un article [L. 236-1 A au sein du chapitre VI du livre II](#) (« Qualité nutritionnelle, santé publique vétérinaire et protection des végétaux ») du code rural et de la pêche maritime (CRPM) aux termes duquel : « *Il est interdit de proposer à la vente ou de distribuer à titre gratuit en vue de la consommation humaine ou animale des denrées alimentaires ou produits agricoles pour lesquels il a été fait usage de produits phytopharmaceutiques ou vétérinaires ou d'aliments pour animaux non autorisés par la réglementation européenne ou ne respectant pas les exigences d'identification et de traçabilité imposées par cette même réglementation. / L'autorité administrative prend toutes mesures de nature à faire respecter l'interdiction prévue au premier alinéa* ».

L'adoption de cet article a notamment été motivée par l'objectif de lutter contre la concurrence déloyale que représenterait l'importation depuis des pays tiers de denrées alimentaires ou de produits agricoles traités avec des produits phytopharmaceutiques ou vétérinaires interdits dans l'Union qui permettraient, en facilitant les cultures ou l'élevage, de diminuer les coûts de production qui leur sont associés. En cela, il répond aux vœux longtemps émis par des organisations professionnelles agricoles, voire des associations représentant les intérêts des consommateurs, afin que cesse la distorsion de concurrence entre modes de production européen et hors UE, d'une part, et que les conditions de sécurité sanitaire des aliments soient appliquées d'une manière strictement équivalente pour les denrées produites sur le territoire de l'Union européenne (UE) qu'en dehors, d'autre part.

L'article L. 236-1 A du CRPM a été complété par un second alinéa issu de [l'article 3 de la loi n° 2020-1578 du 14 décembre 2020](#) relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières aux termes duquel : « *Les ministres chargés de l'agriculture et de la*

consommation peuvent, dans le respect des articles 53 et 54 du règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires, prendre des mesures conservatoires afin de suspendre ou de fixer des conditions particulières à l'introduction, l'importation et la mise sur le marché en France de denrées alimentaires ou produits agricoles mentionnés au premier alinéa du présent article ».

La France a déjà pu activer cette clause pour suspendre l'introduction, l'importation et la mise sur le marché en France de viandes et produits à base de viande issus d'animaux provenant de pays tiers à l'Union européenne ayant reçu des médicaments antimicrobiens pour favoriser la croissance ou augmenter le rendement³. De même, des mesures conservatoires ont été prises par arrêté au motif que des pesticides interdits en UE étaient toujours utilisés, comme par exemple avec l'utilisation du phosmet⁴, du diméthoate⁵ sur les cerises, du thiaclopride⁶ ou en dernier lieu l'arrêté [du 5 janvier 2026](#) portant suspension de l'importation, de l'introduction et de la mise sur le marché, à titre gratuit ou onéreux, en France, de certaines denrées alimentaires provenant de pays tiers à l'Union européenne lorsqu'elles contiennent des résidus quantifiables de certaines substances actives phytopharmaceutiques interdites d'utilisation dans l'Union européenne des antibiotiques promoteurs de croissance.

Il convient aujourd'hui de rendre le droit plus clair et précis sur les modalités et conditions d'action du Gouvernement en particulier du ministre en charge de la sécurité sanitaire des aliments et de la santé animale et d'accroître la transparence sur les actions entreprises par le Gouvernement.

³ [Arrêté du 26 juin 2023 portant suspension d'introduction, d'importation et de mise sur le marché en France de viandes et produits à base de viande issus d'animaux provenant de pays tiers à l'Union européenne ayant reçu des médicaments antimicrobiens pour favoriser la croissance ou augmenter le rendement.](#)

⁴ [Arrêté](#) du 16 mars 2023 portant suspension d'introduction, d'importation et de mise sur le marché à titre gratuit ou onéreux en France de cerises fraîches destinées à l'alimentation produites dans un pays autorisant le traitement des cerisiers avec des produits phytopharmaceutiques contenant la substance active phosmet.

⁵ [Arrêté](#) du 24 avril 2017 portant suspension d'introduction, d'importation et de mise sur le marché en France de cerises fraîches en provenance d'Etats membres ou de pays tiers où l'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant la substance active diméthoate est autorisée en traitement des cerisiers, reconduit annuellement jusqu'en 2020.

⁶ [Arrêté](#) du 23 février 2024 portant suspension d'introduction, d'importation et de mise sur le marché à titre gratuit ou onéreux en France de fruits et légumes frais provenant de pays tiers à l'Union européenne ayant fait l'objet d'un traitement avec un produit phytopharmaceutique contenant la substance thiaclopride, reconduit en 2025.

1.2.CADRE CONSTITUTIONNEL

Le Conseil constitutionnel reconnaît de façon constante qu'il est loisible au législateur d'apporter à la liberté d'entreprendre ou à la liberté contractuelle, qui découlent de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC), des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi⁷. Aux termes du onzième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, la Nation : « (...) garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé (...) ».

Statuant sur cette disposition, le Conseil constitutionnel considère, d'une part, qu'il en découle un objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé⁸ et, d'autre part, qu'il appartient au législateur de ne pas priver de garanties légales les exigences constitutionnelles qu'elle énonce⁹.

Enfin, le Conseil constitutionnel juge qu'il appartient au législateur d'assurer la conciliation des objectifs de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement et de protection de la santé avec l'exercice de la liberté d'entreprendre. À ce titre, le législateur est fondé à tenir compte des effets que les activités exercées en France peuvent porter à l'environnement à l'étranger¹⁰.

Ces dispositions visent ainsi à protéger la santé des consommateurs dès lors que des pays tiers peuvent avoir recours à des produits phytopharmaceutiques ou des médicaments vétérinaires interdits dans l'Union européenne pour des motifs liés à la protection de la santé humaine ou de l'environnement. Elles favorisent également la protection de l'environnement en incitant les pays tiers exportateurs à se rapprocher des normes sanitaires et environnementales promues par l'Union européenne.

Ce faisant, ces dispositions répondent aux objectifs de valeur constitutionnelle de protection de la santé publique et de l'environnement et sont de nature à justifier les limitations apportées à la liberté d'entreprendre et à la liberté contractuelle.

⁷ Cons. Const., 16 janvier 1982, n° 81-132 DC, *Loi de nationalisation*, cons. 16 ; voir en ce qui concerne l'objectif de protection de l'environnement ; Cons. Const., 18 octobre 2010, n° 2010-55 QPC, *M. Rachid M. et autres*, cons. 4 ; Cons. Const., 25 octobre 2018, n° 2018-771, *Loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous*, ; Cons. Const., 4 août 2016, n° 2016-737, *Loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages*,.

⁸ Cons. Const., 31 janvier 2020, n° 2019-823 QPC, *Union des industries de la protection des plantes*.

⁹ Cons. Const., 16 mai 2019, n° 2019-781 DC, *Loi relative à la croissance et à la transformation des entreprises*.

¹⁰ Cons. Const., 31 janvier 2020, n° 2019-823 QPC, *Union des industries de la protection des plantes*.

Ces dispositions précisent également les conditions dans lesquelles la mesure prend fin : la mesure devient caduque dès que la réglementation de l'UE intègre des dispositions adéquates

Enfin, ces dispositions renforcent la transparence sur les actions entreprises.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Lors du cycle d'Uruguay de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), les membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ont signé un accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires dont l'article 2 prévoit que : « 1. Les Membres ont le droit de prendre les mesures sanitaires et phytosanitaires qui sont nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux à condition que ces mesures ne soient pas incompatibles avec les dispositions du présent accord. / (...) / 3. Les Membres feront en sorte que leurs mesures sanitaires et phytosanitaires n'établissent pas de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les Membres où existent des conditions identiques ou similaires, y compris entre leur propre territoire et celui des autres Membres. Les mesures sanitaires et phytosanitaires ne seront pas appliquées de façon à constituer une restriction déguisée au commerce international. / (...) ».

L'article 3 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) confie à l'Union européenne (UE) une compétence exclusive en matière de police commerciale commune¹¹.

En matière de sécurité sanitaire des aliments, l'Union européenne impose d'une part des exigences à l'importation – qui font l'objet de dispositions réglementaires propres (règlement sur les contrôles officiels et ses actes secondaires, limites maximales de résidus à l'importation, mesures miroirs), et établit d'autres part des normes de production éventuellement complétées de dispositions nationales. La réglementation européenne relative aux importations et les normes de production européennes et nationales forment ainsi deux corpus normatifs d'application distincte.

Le règlement (CE) n° 1107/2009¹² établit les conditions d'autorisation de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques en vue d'assurer un niveau élevé de protection de la santé humaine et animale et de l'environnement ainsi que d'harmoniser les règles concernant la mise sur le marché intérieur des produits phytopharmaceutiques, tout en améliorant la production agricole.

¹¹ CJUE, Ass. plén., 16 mai 2017, avis C-2/15, *Accord de libre-échange UE-Singapour*, point 33.

¹² Règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques.

Le règlement (CE) n° 396/2005¹³ établit les dispositions harmonisées relatives aux limites maximales de résidus (LMR) présents dans les denrées alimentaires.

Et le règlement (CE) n° 178/2002¹⁴ fixe, en vertu du paragraphe 1^{er} de son article 1^{er} : « (...) les dispositions de base permettant d'assurer, en ce qui concerne les denrées alimentaires, un niveau élevé de protection de la santé des personnes et des intérêts des consommateurs, compte tenu notamment de la diversité de l'offre alimentaire, y compris les productions traditionnelles, tout en veillant au fonctionnement effectif du marché intérieur. Il établit des principes et des responsabilités communs, le moyen de fournir une base scientifique solide, des dispositions et des procédures organisationnelles efficaces pour étayer la prise de décision dans le domaine de la sécurité des denrées alimentaires et des aliments pour animaux ».

Cette mesure est conforme au droit européen puisqu'elle s'inscrit dans les critères prévus à l'article 53 du règlement 178/2002.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Aujourd'hui, face aux enjeux croissants de concurrence déloyale et afin de préserver la santé des consommateurs, il apparaît nécessaire de renforcer ce dispositif en prévoyant que, en cas de retrait ou de refus de renouvellement de l'approbation d'une substance active phytopharmaceutique ou d'autorisation d'un médicament vétérinaire dans l'Union européenne pour des motifs liés à la protection de la santé ou de l'environnement, le ministre en charge de ces sujets suspend ou fixe des conditions particulières à l'introduction, l'importation ou la mise sur le marché en France des denrées alimentaires contenant des résidus de ces substances ou médicaments. Face à des risques caractérisés scientifiquement par certains résidus et exposant le

¹³ Règlement (CE) n° 396/2005 du Parlement européen et du Conseil du 23 février 2005 concernant les limites maximales applicables aux résidus de pesticides présents dans ou sur les denrées alimentaires et les aliments pour animaux d'origine végétale et animale et modifiant la directive 91/414/CEE du Conseil.

¹⁴ Règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires.

consommateur français à des risques aigües/chroniques, il est nécessaire de renforcer le dispositif.

Si l'Union européenne se dote de mesures adéquates, les mesures françaises cesseront alors de s'appliquer. Face à l'impact potentiel de ces mesures, il est nécessaire de préciser leurs conditions d'application et de rappeler qu'elles s'inscrivent dans le cadre de la réglementation UE. Par ailleurs, clarifier le/les ministres responsables de ces mesures est indispensable pour assurer à la fois la rapidité de l'adoption de la mesure et sa solidité juridique.

Par ailleurs et pour accroître la transparence sur ce sujet, il est prévu que le Gouvernement remette au Parlement un rapport annuel de suivi de ces actions.

L'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958 dispose que « La loi fixe les règles concernant : - les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; ».

À ce titre, le dispositif envisagé relève du domaine de la loi, dans la mesure où est en cause la liberté d'entreprendre.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Il s'agit de renforcer et de simplifier les modalités d'application de l'article L 236-1 A du CRPM afin de mieux protéger le consommateur et de renforcer la transparence.

Les objectifs poursuivis sont de :

- Clarifier les conditions d'application de l'article,
- Simplifier et clarifier l'autorité en charge de la mesure,
- Préciser les conditions dans lesquelles la mesure prend fin,
- Renforcer la transparence sur les actions du Gouvernement.

Cet article ainsi consolidé permet aussi de lutter contre la concurrence déloyale que représenterait l'importation depuis des pays tiers de denrées ou d'animaux traitées avec des produits phytopharmaceutiques ou vétérinaires interdits dans l'Union qui permettraient, en facilitant les cultures ou l'élevage, de diminuer les coûts de production qui leur sont associés. En cela, il répond aux vœux longtemps émis par des organisations professionnelles agricoles, voire des associations représentant les intérêts des consommateurs, afin que cesse la distorsion de concurrence entre modes de production européen et pays tiers, d'une part, et que les conditions de sécurité sanitaire des aliments soient appliquées d'une manière strictement équivalente pour

les denrées produites sur le territoire de l'UE qu'en dehors, d'autre part, notamment dans un souci de préservation de la santé globale.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

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

3.2. OPTION RETENUE

Le dispositif retenu complète l'article L. 236-1 A du CRPM afin de :

- Clarifier les conditions d'application de l'article, notamment en lien avec le risque pour la santé humaine et animale ;
- Simplifier et clarifier l'autorité en charge de la mesure, en précisant que la mesure relève des ministres en charge de la sécurité sanitaire des aliments ou de la santé animale ;
- Préciser les conditions dans lesquelles la mesure prend fin : la mesure devient caduque dès que la réglementation de l'UE intègre des dispositions adéquates ;
- Renforcer la transparence sur les actions du Gouvernement en prévoyant la transmission d'un rapport annuel.

Plus précisément, les deux nouveaux alinéas prévoient que, dans les conditions prévues aux articles 53 et 54 du règlement (CE) n° 178/2002, à titre conservatoire et jusqu'à l'adoption par la Commission européenne des mesures adéquates, en cas de retrait ou de refus de renouvellement de l'approbation d'une substance active phytopharmaceutique ou d'autorisation d'un médicament vétérinaire dans l'Union européenne pour des motifs liés à la protection de la santé ou de l'environnement, le ministre chargé de la sécurité sanitaire des aliments ou le ministre chargé de la santé animale suspend ou fixe des conditions particulières à l'introduction, l'importation ou la mise sur le marché en France de denrées alimentaires ou aliments pour animaux contenant des résidus de ces substances ou médicaments et dont il est évident qu'ils sont susceptibles de constituer un risque sérieux pour la santé humaine ou animale.

Il est également prévu que le Gouvernement remette chaque année au Parlement un rapport reprenant, pour chaque substance active phytopharmaceutique et chaque médicament vétérinaire dont l'approbation a été retirée ou dont le renouvellement a été refusé pour des motifs liés à la protection de la santé ou de l'environnement, les

mesures conservatoires prises à l'égard des denrées alimentaires ou aliments pour animaux contenant des résidus de ces substances ou médicaments ou, à défaut, les raisons pour lesquelles ces mesures n'ont pas été prises.

Ce complément ne modifie pas le cadre mis en place en France pour assurer les contrôles aux frontières par la DGAL et par la DGDDI, ni le dispositif national de contrôles des produits mis sur le marché.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

L'article L. 236-1 A du code rural et de la pêche maritime est modifié. Cette modification répond aux objectifs de valeur constitutionnelle de protection de la santé publique et de l'environnement et est de nature à justifier les limitations apportées à la liberté d'entreprendre et à la liberté contractuelle.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

La proposition ne modifie pas l'ancrage nécessaire aux dispositions de l'Union européenne qui régissent le marché unique.

En matière de sécurité sanitaire des aliments, l'Union européenne impose d'une part des exigences à l'importation – qui font l'objet de dispositions réglementaires propres (règlement sur les contrôles officiels et ses actes secondaires, limites maximales de résidus à l'importation, mesures miroirs), et établit d'autres part des normes de production éventuellement complétées de dispositions nationales.

Le dispositif retenu se fonde sur le préalable des mesures d'interdiction prises par l'Union européenne à l'égard d'une substance active ou d'un médicament vétérinaire pour des motifs liés à la protection de la santé et de l'environnement.

D'autre part, les règles de l'OMC préservent le droit de chaque pays de réglementer conformément à ses préférences sociétales. Une mesure même discriminatoire peut être admise si elle poursuit un ou plusieurs des objectifs stratégiques énumérés (protection de la moralité publique, protection de la vie ou de la santé humaine, animale ou végétale, protection des ressources naturelles épuisables (vivantes ou non), etc.) et si elle satisfait au « critère de nécessité ».

L'interdiction mise en place par le dispositif retenu est nécessaire pour atteindre l'objectif de protection de la santé humaine et de l'environnement. Par suite, une telle mesure discriminatoire peut être admise.

Et l'édiction des mesures s'inscrira dans le respect des articles 53 et 54 du règlement (CE) 178/2002.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

L'impact macroéconomiques de cette disposition est incertain. Il ne peut être exclu que ces dispositions aient un impact sur l'ensemble du marché unique sur le volet de la protection du consommateur : des importateurs d'autres Etats membres pourraient s'aligner sur les dispositions françaises pour conserver la possibilité de vendre leurs lots dans toute l'UE, France incluse.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

La mesure en tant que telle ne fait que compléter et renforcer une mesure existante, il n'y a donc pas d'impact supplémentaire.

La mesure initiale peut avoir un coût en ce qu'elle affecte les importations en France de produits.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

La mesure en tant que telle ne fait que compléter et renforcer une mesure existante, il n'y a donc pas d'impact supplémentaire.

La mesure initiale peut avoir un coût sur le budget de l'Etat (programme 206), à la fois en termes de mobilisation de temps-agents mais surtout d'éventuels prélèvements et analyses complémentaires.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Sans objet.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

La mesure en tant que telle ne fait que compléter et renforcer une mesure existante, il n'y a donc pas d'impact supplémentaire.

La mesure initiale peut avoir un coût sur le budget de l'Etat (programme 206), à la fois en termes de mobilisation de temps agents.

Selon les situations (à examiner au cas par cas selon les plans de contrôle déjà en place), ces mesures pourraient donner lieu à des plans de contrôles spécifiques qui nécessitent donc une programmation, exécution et suivi de l'exécution. De tels plans seront très dépendants des mesures.

L'impact de la préparation du rapport annuel est jugé limité en matière de mobilisation des services concernés.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

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

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

L'article vise à lutter contre la distorsion de concurrence entre modes de production européen et hors Union européenne, d'une part, et à garantir des conditions de sécurité sanitaire des aliments soient appliquées d'une manière strictement équivalente pour les denrées produites sur le territoire de l'UE qu'en dehors, d'autre part.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'adaptation au changement climatique, à l'efficacité énergétique et à la prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion de la ressource en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

Ces dispositions réduiront la présence de produits agroalimentaires avec des résidus de substances phytopharmaceutiques ou contenant des médicaments vétérinaires qui ont été jugés préoccupants pour la santé ou l'environnement. Dans ce cadre, ces dispositions participent à la lutte contre la pollution.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion des ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Aucune consultation obligatoire n'est requise et aucune consultation facultative n'est nécessaire.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

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

5.2.2. Application dans l'espace

La mesure envisagée s'applique sur l'ensemble du territoire hexagonal.

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

Elle s'applique également à Saint-Martin, collectivité régie par l'article 74 de la Constitution, qui relève de l'identité législative pour la mesure envisagée.

En revanche, cette mesure ne s'applique pas à Saint-Barthélemy en application de l'article L. 272-3 du CRPM¹⁵ ni à Saint-Pierre-et-Miquelon en vertu de l'article L. 274-3 du même code¹⁶.

Elle ne s'applique pas non plus à Wallis-et-Futuna¹⁷, en Polynésie française¹⁸ et en Nouvelle-Calédonie¹⁹, collectivités régies par l'article 74 de la Constitution et qui relèvent de la spécialité législative.

¹⁵ Article L. 272-3 du code rural et de la pêche maritime.

¹⁶ Article L. 274-3 du code rural et de la pêche maritime

¹⁷ Article L. 275-1 du code rural et de la pêche maritime.

¹⁸ Article L. 275-5 du code rural et de la pêche maritime.

¹⁹ Article L. 275-10 du code rural et de la pêche maritime.

5.2.3. Textes d'application

Le présent article ne requiert aucun texte d'application. Toutefois, il est prévu que le Gouvernement remette chaque année au Parlement un rapport reprenant, pour chaque substance active phytopharmaceutique et chaque médicament vétérinaire dont l'approbation a été retirée ou dont le renouvellement a été refusé pour des motifs liés à la protection de la santé ou de l'environnement, les mesures conservatoires prises à l'égard des denrées alimentaires ou aliments pour animaux contenant des résidus de ces substances ou médicaments ou, à défaut, les raisons pour lesquelles ces mesures n'ont pas été prises.

Article 3 – Habilitation à créer une brigade d'agents de contrôles dédiés à la sécurité sanitaire des denrées alimentaires par ordonnance

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

La création d'une **Brigade nationale de contrôle des denrées importées**, qui serait composée de plus d'une centaine d'agents de contrôle dédiés à la sécurité sanitaire des denrées alimentaires importées, a été annoncée par la Ministre chargée de l'Agriculture en décembre 2025 à l'occasion du lancement des conférences de la souveraineté alimentaire à Rungis.

L'objectif d'une telle brigade serait de multiplier les contrôles sur les denrées alimentaires importées et lutter contre les importations générant une concurrence déloyale à l'égard des exploitants agricoles français.

Ces contrôles visent à protéger tant la santé publique que la santé animale ou des végétaux, et également les capacités françaises de production agricole, permettant ainsi d'assurer la souveraineté alimentaire du pays.

Face à l'augmentation des flux d'importation de denrées alimentaires et de produits agricoles et alimentaires, et face aux risques qu'ils emportent pour la sécurité sanitaire, il est indispensable d'adapter les dispositions permettant de contrôler la conformité de ces denrées et produits aux normes sanitaires fixées par la réglementation européenne. L'objectif est de maintenir un haut niveau de contrôle sanitaire vis-à-vis des produits importés (y compris les produits importés entrés en Union européenne par d'autres Etats membres) qui, *in fine*, protège tous les consommateurs européens. La brigade d'agents dédiée à ces contrôles de denrées produites en dehors de l'UE et importées ou introduites sur le territoire national permettra de répondre à cette nouvelle donne et de couvrir tout le champ des denrées alimentaires dont le Ministère de l'Agriculture, de l'Agro-alimentaire et de la Souveraineté Alimentaire (MAASA) assure l'ensemble des contrôles réalisés sur la chaîne alimentaire, suite au déploiement de la Police sanitaire unique en 2024.

- La compétence territoriale actuelle des agents chargés des contrôles en matière de sécurité sanitaires des aliments importés

Les contrôles en matière de sécurité sanitaire des aliments, de santé des animaux et des végétaux sont majoritairement de la compétence des inspecteurs relevant des services du MAASA (techniciens, ingénieurs, inspecteur de santé publique vétérinaire, vétérinaires et préposés sanitaires contractuels de l'Etat, etc.) qui sont affectés au

service régional de l'alimentation des directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF), pour ce qui concerne la santé ou la protection des végétaux, ou en direction départementale de la protection des populations pour les contrôles relatifs à la santé et protection animale et à la sécurité sanitaire des aliments. Ces agents disposent actuellement d'une compétence uniquement départementale ou régionale, ce qui limite leurs capacités d'intervention. Ils bénéficient actuellement des habilitations suivantes :

- en matière pénale, conformément à l'[article L. 205-2](#) du code rural et de la pêche maritime (CRPM), ils exercent leurs compétences, soit sur l'étendue du territoire national lorsqu'ils sont affectés dans un service à compétence nationale, soit sur l'étendue de la région dans laquelle se trouve leur résidence administrative lorsqu'ils sont affectés dans un service déconcentré²⁰ ;
- en matière de police administrative, en l'absence de dispositions particulières définissant expressément leur champ territorial de compétence, les agents affectés dans un service déconcentré doivent être regardés comme exerçant leur activité dans la limite de circonscription du service où ils sont affectés (Rapport du Conseil d'Etat « [les pouvoirs d'enquête de l'Administration](#) »).

Jusqu'en 2021, les dispositions des articles [L. 221-9](#), [L. 231-2](#) et [L. 250-4](#) du CRPM donnaient compétence au ministre chargé de l'Agriculture pour attribuer aux agents chargés des contrôles de police administrative en matière de santé des animaux et de sécurité sanitaire une compétence territoriale excédant les limites géographiques de leur circonscription et pouvant s'étendre au territoire national.

Ces dispositions ont été abrogées par l'[ordonnance n° 2015-616 du 4 juin 2015](#) modifiant le CRPM en vue d'assurer la conformité de ses dispositions avec le droit de l'Union européenne et modifiant les dispositions relatives à la recherche et à la constatation des infractions aux dispositions de son livre II. L'ordonnance n° 2015-616 du 4 juin 2015 abrogeait ces articles à compter de la publication du décret codifiant dans la partie réglementaire du CRPM la liste des agents habilités à constater les manquements au livre II de ce code. Le [décret n° 2021-1858 du 28 décembre 2021](#) qui a repris en partie réglementaire la liste des agents habilités à réaliser les contrôles officiels qui figurait en partie législative n'a pas repris les dispositions qui permettaient au ministre d'attribuer à des agents nommément désignés une compétence territoriale pouvant être étendue à la totalité du territoire national.

²⁰ La compétence d'un inspecteur est limitée matériellement (domaines sur lesquels il est habilité à réaliser des contrôles/rechercher des infractions) et territorialement (étendue du territoire sur lequel il dispose de cette habilitation). Un inspecteur compétent uniquement dans le ressort de sa région/département de rattachement ne pourra donc pas intervenir au-delà des limites géographiques de ce territoire donné.

Or, lorsqu'une crise survient ou pour répondre à des besoins d'enquêtes particulièrement complexes, il est nécessaire d'être en capacité de mutualiser rapidement les moyens humains disponibles sur l'ensemble du territoire national, ce qui n'est pas possible actuellement compte tenu des règles d'habilitation des agents.

➤ Pouvoirs d'enquête des agents

Les pouvoirs d'enquête des agents intervenant en matière de sécurité sanitaire des aliments, de santé des animaux et des végétaux apparaissent actuellement insuffisants dans certaines situations, qu'il s'agisse d'assurer leur sécurité ou de garantir l'efficacité des investigations menées.

Notamment, par exemple, il n'est pas aujourd'hui possible pour ces agents, dans le code rural et de la pêche maritime, en cas de doute sur la conformité des produits aux prescriptions en vigueur, de demander des contrôles au professionnel à ses frais, dans un délai déterminé, par un organisme présentant des garanties d'indépendance, de compétence et d'impartialité et de suspendre la mise sur le marché dans l'attente de la réalisation des contrôles.

Également, ces agents ne peuvent pas aujourd'hui utiliser une identité d'emprunt pour garantir leur sécurité, en particulier lorsqu'ils effectuent des contrôles sur des sites internet, ni avoir la possibilité de ne décliner leur qualité qu'au moment où ils informent la personne contrôlée de la constatation d'une infraction ou d'un manquement.

Le secret professionnel leur est également systématiquement opposable, ce qui est de nature à limiter leurs investigations.

Par ailleurs, les mesures de destruction, retrait, consignation ou rappel de lots de produits ou denrées alimentaires ne sont possibles en application du CRPM que dans l'hypothèse où il est prouvé que les obligations réglementaires n'ont pas été respectées par l'exploitant présent et pas uniquement s'ils présentent ou sont susceptibles de présenter un danger pour la santé publique ou la sécurité des consommateurs.

➤ Mesures de police administrative et sanctions

Certaines exigences sont aujourd'hui dépourvues de sanctions ou de mesures de police administrative ou celles-ci sont inopérantes pour diverses raisons.

Par exemple, le CRPM ne prévoit pas aujourd'hui la possibilité de sanctionner le non-respect des mises en demeure en matière de sécurité sanitaire des aliments, ce qui peut rendre une telle mesure inopérante et non dissuasive pour les professionnels concernés.

Également, la publicité qui peut être faite des mesures de police administrative prises à l'encontre d'un professionnel est aujourd'hui limitée à un affichage visible de l'extérieur de l'établissement en question, limitant ainsi la diffusion de la mesure de publicité.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

L'article 38 de la Constitution prévoit que : « Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi. / Les ordonnances sont prises en Conseil des Ministres après avis du Conseil d'Etat. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation. Elles ne peuvent être ratifiées que de manière expresse. / A l'expiration du délai mentionné au premier alinéa du présent article, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif ».

Il ressort de ces dispositions que le Gouvernement, à son initiative, peut être autorisé par le Parlement à prendre par ordonnance des mesures qui sont en principe du domaine de la loi.

Une disposition d'habilitation ne peut résulter que d'un projet de loi ou d'un amendement déposé par le Gouvernement²¹.

L'article 38 de la Constitution n'exclut de la délégation que les domaines que la Constitution réserve aux lois organiques, aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale²². Toutes les autres matières que l'article 34 de la Constitution place dans le domaine de la loi peuvent faire l'objet d'une habilitation à légiférer par ordonnance²³, quelle que soit leur importance et quelle que soit l'éminence des principes en cause.

La loi d'habilitation ne saurait avoir pour effet de dispenser le Gouvernement, dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés en application de l'article 38 de la Constitution, de respecter les règles et principes de valeur constitutionnelle, ainsi que les normes internationales et européennes applicables²⁴.

Ainsi, les ordonnances prises en vertu de cet article devront notamment respecter le principe de légalité des délits et des peines, le principe de nécessité des peines, le

²¹ Cons. cons., 20 janvier 2005, n° 2004-510 DC.

²² Cons. cons., 16 décembre 1999, n°99-421 DC, cons. 15.

²³ Cons. cons., 16 décembre 1999, précitée, cons. 8.

²⁴ Cons. cons., 26 juin 2003, n°2003-473 DC, cons. 10.

principe de non-rétroactivité de la loi pénale d'incrimination plus sévère ainsi que le principe du respect des droits de la défense, découlant de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, qui s'étend à toute sanction ayant le caractère d'une punition²⁵.

Par ailleurs, si les mesures de police administrative prévues par ces ordonnances sont susceptibles d'affecter l'exercice des libertés constitutionnellement garanties, elles devront être justifiées par la nécessité de sauvegarder l'ordre public et proportionnées à cet objectif²⁶.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Les exigences en matière de sécurité sanitaire des aliments, de santé des animaux ou de santé des végétaux sont pour l'essentiel prévues dans les textes européens.

A titre d'exemple, le corpus de textes en matière de sécurité sanitaire des aliments, dénommé « Paquet hygiène » comporte 5 textes majeurs :

- le [règlement \(CE\) n°178/2002](#) du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 est le texte clé du « paquet hygiène » : la législation alimentaire. Il édicte les principes généraux du corpus réglementaire et est applicable à tous les acteurs des filières alimentaires et de l'alimentation animale. En outre, il crée l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA pour *European Food Safety Authority*) et le réseau d'alerte rapide européen pour l'alimentation humaine et animale (la *Rapid Alert System for Food and Feed* ou RASFF) ;
- le [règlement \(CE\) n°852/2004](#) du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif à l'hygiène des aliments est applicable à tous les exploitants du secteur alimentaire : qu'ils soient au stade de la production primaire, de la transformation ou de la distribution ; et quelles que soient les filières de production ;
- le [règlement \(CE\) n°853/2004](#) du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 fixant des règles spécifiques d'hygiène applicables aux denrées alimentaires d'origine animale est applicable à tous les exploitants du secteur alimentaire manipulant ou transformant des denrées animales ou d'origine animale.
- le [règlement \(CE\) n°1831/2003](#) du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2003 relatif aux additifs alimentaires autres que les colorants et les arômes ;

²⁵ Cons. cons., 17 janvier 1989, n° 88-248 DC, cons. 36.

²⁶ Cons. cons., 9 juillet 2010, n° 2010-13 QPC, cons. 8.

animaux ;

- le [règlement \(UE\) 2017/625](#) du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 concernant les contrôles officiels et les autres activités officielles servant à assurer le respect de la législation alimentaire et de la législation relative aux aliments pour animaux ainsi que des règles relatives à la santé et au bien-être des animaux, à la santé des végétaux et aux produits phytopharmaceutiques.

Ces textes sont complétés par différents règlements d'exécution.

Les dispositions du droit interne interviennent en complément, notamment pour désigner les autorités compétentes, apporter des précisions lorsque les textes européens le permettent.

Le droit interne définit également le régime des sanctions applicables et des modalités de conduite des contrôles qui est un domaine relevant de la compétence des Etats membres pour toutes les thématiques concernées par l'article d'habilitation.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

S'agissant de propositions de pouvoirs de police, il n'y a pas de pertinence à établir une comparaison internationale. S'agissant des obligations des opérateurs, la Belgique a mis en place un dispositif réglementaire permettant d'obliger les opérateurs à mettre en œuvre les mesures de prévention vis-à-vis des agents de contrôles, vis-à-vis des objets présentés au contrôle, comme, par exemple, l'obligation de mesurer les gaz résiduels dans les conteneurs soumis au contrôle à l'import.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Comme détaillé ci-après, la nécessité de légiférer tient au fait, s'agissant de l'extension de l'habilitation territoriale des agents, qu'il est nécessaire pour ces derniers d'être en capacité d'intervenir rapidement et agilement dans des départements ou régions différents de celles ou ceux de leur affectation administrative, particulièrement en situations de crise sanitaire. Actuellement, cette faculté n'existant pas, une moindre réactivité s'en ressent, ce qui est susceptible d'affecter la prise en charge des crises.

Concernant l'adaptation des pouvoirs d'enquête et de contrôle des inspecteurs, l'augmentation des flux d'importations et introductions de denrées et produits agricoles et les risques qu'ils emportent avec eux, le développement des ventes en ligne de ces denrées/produits agricoles et le déploiement de la police sanitaire unique

par le MAASA nécessitent de doter les inspecteurs de pouvoirs renforcés et cohérents avec l'ensemble de ces contraintes et enjeux.

Dans la même logique, les mesures de police administrative et sanctions doivent être en conséquence modifiées.

➤ L'élargissement de la compétence territoriale des agents

Elargir les compétences des agents sur l'ensemble du territoire national permettra d'améliorer leur efficacité et leur mobilisation immédiate en temps de crise (exemple pour l'Influenza aviaire hautement pathogène ou la dermatose nodulaire contagieuse, ou encore en présence de denrées susceptibles d'être dangereuses pour la santé). Il peut par exemple parfois être nécessaire que certains agents d'un département/région non affecté par une crise sanitaire puissent aller prêter main forte dans les territoires où une crise survient et nécessite de déployer des moyens importants de façon rapide pour éviter une propagation de maladie sur un territoire plus étendu et agir efficacement.

Par ailleurs, la création d'une brigade d'intervention, comme ici avec la création d'une *Brigade nationale de contrôle des denrées importées*, nécessite de disposer d'une compétence large pour permettre aux agents d'être mobilisés en tant que de besoin.

Comme exposé précédemment, il y a notamment lieu de permettre aux agents conduisant ces missions de contrôle d'intervenir sur l'ensemble du territoire national pour leur donner une souplesse et une rapidité d'intervention lorsque la situation l'exige, qu'ils interviennent dans un cadre administratif ou judiciaire.

De fait, il apparaît nécessaire, non seulement de réinstaurer cette compétence sur l'ensemble du territoire, mais également de la rendre automatique et de l'élargir à tout agent habilité matériellement dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments, de la santé animale, de la santé des végétaux, sur un plan administratif et pénal, que ce soit pour les produits mis sur le marché ou pour les produits à l'importation.

Ceci s'avère notamment pertinent dans le contexte d'une mise en œuvre efficace de la Police sanitaire unique, dans la mesure où les missions qui ont été transférées au MAASA étaient auparavant conduites par les inspecteurs relevant de la Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (DGCCRF) qui disposaient d'une compétence sur l'ensemble du territoire national, tant dans un contexte de police administrative que de police judiciaire.

➤ L'adaptation des pouvoirs d'enquête et de contrôle des agents

Les pouvoirs d'enquête et de contrôle des agents intervenant en matière de sécurité sanitaire des aliments, de santé des animaux et des végétaux apparaissent

actuellement insuffisants dans certaines situations, qu'il s'agisse d'assurer leur sécurité ou de garantir une efficacité des investigations menées.

A titre d'exemple, à l'instar des agents compétents en matière de concurrence, de consommation et de répression des fraudes habilités dans le cadre du code de la consommation, il serait indispensable, dans certaines situations de contrôle ou de recherche d'infraction, que les agents n'aient pas à révéler leur qualité avant le constat de l'infraction ou du manquement, afin de préserver leur sécurité. Dans une même logique, ils devraient pouvoir, lors de contrôles sur internet, faire usage d'une identité d'emprunt.

Un certain nombre d'autres ajustements sont requis concernant ces pouvoirs afin de pouvoir faire cesser le danger sanitaire le plus en amont possible.

➤ Mesures de police administrative et sanctions

Une adaptation s'avère également nécessaire sur ce point pour compléter le dispositif et le rendre pleinement opérationnel. A titre d'exemple, certaines mesures de police administrative et sanctions prévues par le code de la consommation devraient utilement être prévues dans le CRPM pour pouvoir efficacement mettre en œuvre la Police sanitaire unique.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Les différents objectifs attendus de la mesure sont les suivants :

➤ L'élargissement de la compétence territoriale

Elle a pour objectif, en particulier en périodes de crises sanitaires, de permettre aux agents chargés des inspections en services déconcentrés, en particulier en Directions Départementales en charge de la Protection des Populations (DD(ec)PP) ou en Directions Régionales de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Forêt (DRAAF) de venir renforcer ponctuellement les services des départements ou régions directement affectés, de façon immédiate, fluide et rapidement opérationnelle, pour une efficacité renforcée.

L'objectif est également de pouvoir répondre à des insuffisances ponctuelles d'effectifs susceptibles d'intervenir pour des raisons ne pouvant pas être anticipées.

➤ L'adaptation des pouvoirs d'enquête et de contrôle

Une telle adaptation permet de répondre aux fins suivantes :

- Pour doter la **Brigade nationale de contrôle des denrées importées** de pouvoirs d'enquête suffisants pour intervenir rapidement lorsque la situation le nécessite.
- Pour adapter, plus largement, les pouvoirs d'enquête de l'ensemble des agents relevant des services du MAASA.
- Pour permettre à ces mêmes agents de conduire, avec les moyens adaptés, des actions sur des denrées ou produits commercialisés sur internet dans la lutte contre les trafics.

➤ L'adaptation des mesures de police administratives et des sanctions

Une telle adaptation permet de répondre aux fins suivantes :

- Pour mettre en place des mesures de police administrative ou des sanctions avec un effet réellement dissuasif. *A titre d'exemple*, concernant la sécurité sanitaire des aliments, les injonctions de mise en conformité peuvent s'avérer infructueuses et la fermeture de l'établissement concerné n'est pas systématiquement la mesure la plus adaptée ni la plus justifiée. Il est donc nécessaire de prévoir de sanctionner le non-respect d'une telle injonction soit par une amende administrative, soit par une contravention (*forfaitisable*) permettant de sanctionner rapidement ;
- Pour obliger les importateurs à mettre en œuvre toute disposition pour permettre le contrôle à l'import en toute sécurité pour les agents de contrôles.

A titre d'exemple, le mesurage des gaz résiduels n'est pas imposé aux opérateurs et lorsque les taux de gaz sont trop élevés, les agents qui doivent faire un contrôle approfondi de la totalité du conteneur sont empêchés dans leur mission sans que l'obligation de prévention incombe à l'opérateur.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

La première option envisagée était d'inscrire d'emblée dans le projet de loi l'ensemble des articles correspondant aux objectifs visés, pour répondre rapidement à des besoins d'adaptation de l'habilitation territoriale, des pouvoirs d'enquête et des mesures de police administratives et sanctions. Cette option n'a cependant pas été retenue compte tenu du délai nécessaire pour rédiger ces différentes adaptations et préciser leur contenu mais également et surtout pour prévoir l'ensemble des dispositions qui manquent aujourd'hui dans le CRPM. Cela concerne en particulier les

dispositions présentes dans le code de la consommation qu'il conviendrait de dupliquer dans le CRPM pour permettre une mise en œuvre pleinement efficace de la Police sanitaire unique. Un examen plus approfondi des dispositions en question est indispensable à cette fin.

3.2. OPTION RETENUE

L'option retenue qui est celle de l'article d'habilitation autorisant le Gouvernement à légiférer par ordonnance donne le délai nécessaire pour rédiger les adaptations qui concernent un certain nombre d'articles du CRPM et qui vont par ailleurs nécessiter de mettre en cohérence le code de la santé publique et le code de la consommation à la suite de ces adaptations. Le présent article vise à habilitier le gouvernement à prendre une ordonnance pour mener à bien ce chantier, ce qui permettrait, entre autres, d'améliorer la sécurité et de préserver la santé des agents en exigeant des opérateurs de mettre en œuvre les dispositions nécessaires à la prévention face au risque d'exposition à certains dangers que présentent les objets soumis à contrôle.

➤ L'élargissement de la compétence territoriale des agents

L'objectif de la brigade nationale de contrôle des denrées importées serait de multiplier les contrôles sur les denrées alimentaires importées et lutter contre les importations générant une concurrence déloyale à l'égard des exploitants agricoles français.

Il apparaît par conséquent nécessaire d'attribuer à ces agents une compétence territoriale sur l'ensemble du territoire national (polices judiciaire et administrative), de les doter de pouvoirs d'enquête et de contrôle suffisants et de prévoir des mesures de police administrative et des sanctions ajustées.

Il est également proposé que ces adaptations s'appliquent à l'ensemble des agents compétents sur des missions de contrôle/inspection, de recherche et de constatation des infractions et des manquements en matière de sécurité sanitaire des aliments, de santé des animaux et des végétaux. En effet, face à l'augmentation des crises sanitaires et des menaces en santé animale (dermatose nodulaire contagieuse, peste porcine africaine...), en santé des végétaux (nématode du pin...) et à l'augmentation des enjeux en termes de sécurité sanitaire des aliments, dans un contexte budgétaire contraint, il est nécessaire que l'ensemble des agents intervenant sur ces thématiques puissent également disposer de ces adaptations, afin d'améliorer globalement l'efficacité et l'agilité du dispositif de contrôles.

➤ L'adaptation des pouvoirs d'enquête et de contrôle des agents

Il est envisagé de doter la **Brigade nationale de contrôle des denrées importées** de pouvoirs d'enquête suffisants pour intervenir rapidement lorsque la situation le nécessite. *A titre d'exemple*, il est envisagé de permettre aux inspecteurs, lorsqu'il existe des doutes sur la conformité d'une denrée ou d'un produit agricole aux prescriptions en vigueur relatives à la sécurité sanitaire, d'enjoindre au responsable de la mise sur le marché de faire procéder dans un délai contraint à des contrôles à ses frais, et dans l'attente, de faire suspendre la mise sur le marché.

Il est envisagé d'adapter, plus largement, les pouvoirs d'enquête de l'ensemble des agents relevant des services du MAASA (techniciens, ingénieurs, inspecteurs de la santé publique vétérinaire, vétérinaires et préposés sanitaires contractuels de l'Etat, etc.). Ces agents sont affectés en DRAAF/SRAL ou en DD(ec)PP et ils sont habilités à mener des inspections et contrôles et à rechercher et à constater des infractions et des manquements dans les domaines de la sécurité sanitaire des aliments, la santé animale et la santé des végétaux. Cette adaptation de leurs pouvoirs permettra notamment en sécurité sanitaire des aliments de renforcer l'efficacité du déploiement de la Police sanitaire unique, pour laquelle le MAASA assure l'ensemble des contrôles réalisés sur la chaîne alimentaire, apportant aux consommateurs la garantie de la sécurité sanitaire de leur alimentation. Des pouvoirs d'enquête similaires à ceux dont bénéficient les services de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes leur sont ainsi nécessaires.

Il est envisagé de permettre à ces mêmes agents de conduire, avec les moyens adaptés, des actions sur des denrées ou produits commercialisés sur internet dans la lutte contre les trafics.

➤ Mesures de police administrative et sanctions

Il est envisagé de créer un pouvoir de sanction du non-respect des injonctions de mise en conformité, par l'introduction soit d'une amende administrative, soit d'une contravention (le cas échéant forfaitaire).

➤ Les modifications de mise en cohérence des dispositions du CRPM maritime, du code de la consommation et du code de la santé publique

Des ajustements découlant des adaptations précitées s'avéreront nécessaires pour garantir une cohérence globale des dispositions des 3 codes concernés par les thématiques de sécurité sanitaire des aliments, de santé des animaux ou de santé des végétaux.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

L'analyse précise des conséquences attendues de la mesure sera effectuée dans la fiche d'impact exposant les dispositions de l'ordonnance prise sur le fondement de la présente habilitation.

Néanmoins, les impacts suivants peuvent d'ores et déjà être anticipés :

- une plus grande réactivité dans la prise en charge des situations de crise sanitaire avec davantage d'efficacité dans leur gestion. On peut citer à ce titre les crises sanitaires récentes en santé animale (dermatose nodulaire contagieuse, influenza aviaire hautement pathogène, etc.) et en santé végétale (nématode du pin)
- plus globalement, une mise en œuvre des missions d'inspections/contrôle et de recherche et constations des infractions plus efficace et dissuasive ; ;

une plus grande efficacité de l'action publique à travers une mise en cohérence de pouvoirs de contrôle et d'enquête avec les moyens coercitifs *ad hoc*. A titre d'exemple, aujourd'hui, lorsqu'une mise en demeure de mise en conformité adressée à un exploitant du secteur alimentaire au titre de l'article [L. 233-1](#) du CRPM n'est pas suivie d'effet, il n'y a pas de sanction (administrative ou pénale) prévue, ce qui ne confère pas un effet dissuasif et rend la mesure administrative insuffisamment efficace. Également, il est nécessaire dans certaines situations de contrôle, de permettre aux agents de la DGAL de ne décliner leur qualité qu'au moment où ils informent la personne contrôlée de la constatation d'une infraction ou d'un manquement. Ceci s'avère **particulièrement utile, voire strictement nécessaire, notamment pour l'abattage illégal.**

De telles dispositions existent dans le code de la consommation.

5. JUSTIFICATION DU DELAI D'HABILITATION

Concernant l'habilitation donnée au Gouvernement pour prendre par ordonnance les mesures prévues au présent article, un délai d'habilitation de 12 mois est proposé pour :

- disposer d'un temps suffisant pour identifier l'ensemble des articles du CRPM justifiant d'être adaptés ;
- disposer d'un temps suffisant pour identifier l'ensemble des articles du code de la consommation et le code de la santé publique justifiant d'être adaptés ;
- pour affiner la rédaction des modifications.

Un projet de loi de ratification devra être déposé devant le Parlement dans un délai de 3 mois à compter de la publication de chaque ordonnance.

Article 4 (I - 1° c) - Levée de la contrainte technique qui empêche aujourd'hui la valorisation dans Egalim des produits sous Signes officiels d'identification de la qualité et de l'origine (SIQO) hors Bio ayant subi une transformation simple

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

[L'article L. 230-5-1 du code rural et de la pêche maritime \(CRPM\)](#), créé par la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, dite « loi EGalim », prévoit qu'au plus tard le 1er janvier 2022, les repas servis dans les restaurants collectifs (administrations, établissements d'enseignement, universités, établissements de santé, sociaux, médico-sociaux, établissements pénitentiaires) dont les personnes morales de droit public ont la charge comprennent une part au moins égale, en valeur, à 50 % de produits répondant à des critères de qualité – produits issus de l'agriculture biologique ou bénéficiant de labels et autres signes de qualité –, de performance en matière de protection de l'environnement et de prise en compte des externalités environnementales, définis par ce même article, les produits issus de l'agriculture biologique devant représenter une part au moins égale, en valeur, à 20 %.

Ces dispositions sont applicables, depuis le 1er janvier 2024, à tous les restaurants collectifs quelques soient leurs gestionnaires.

[L'Article R. 230-30-1 du code rural et de la pêche maritime](#) précise la manière dont sont calculés les taux relatifs à ces obligations. Ces taux sont calculés à partir des achats annuels (en € HT) pour chaque restaurant collectif. Ainsi, le taux de produits durables et de qualité, calculé en début d'année N+1, résulte de la somme des achats, de produits durables et de qualité (dont les produits porteurs de SIQO) de l'année n, divisée par la somme des achats totaux de l'année N (en € HT).

Dans ce contexte, les représentants des filières Label Rouge ont interpellé la Ministre chargée de l'agriculture et l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO) sur la question de la prise en compte des produits Label rouge ayant fait l'objet d'une préparation simple (découpage, épluchage...) ou d'une transformation simple de type congélation ou cuisson, dans le décompte des produits visés à l'article L. 230-5-1 du CRPM. En effet, les produits Label rouge ayant fait l'objet d'une transformation ou d'une préparation par un fournisseur perdent le bénéfice de ce label, et ne peuvent donc pas rentrer dans ce décompte, puisqu'ils ne sont alors plus porteurs du signe d'identification de la qualité et de l'origine (SIQO) lorsqu'ils sont servis dans les restaurants collectifs. A contrario, les produits bruts bénéficiant d'un Label Rouge,

achetés par un établissement de restauration collective, sont comptabilisables et peuvent ensuite faire l'objet d'une préparation dans la cuisine collective. Or, l'organisation de la restauration collective implique souvent des intermédiaires qui effectuent ces préparations pour leur compte. Lors de cette étape le produit « perd » son signe de qualité et ne peut plus être comptabilisé.

En effet, d'une part, les cahiers des charges des produits bénéficiant du Label Rouge prévoient les formes et mode de présentation sous lesquels lesdits produits peuvent être commercialisés, et tous les opérateurs intervenant dans la chaîne de production Label Rouge doivent être habilités. L'étiquette « Label Rouge » ne peut être apposée que si les conditions prévues aux [articles L. 641-1 à L. 641-4](#) du CRPM sont remplies.

D'autre part, le droit français ne prévoit pas la possibilité, pour un produit transformé composé intégralement de produits bénéficiant d'un Label rouge, de bénéficier du logo type « Label Rouge ». En effet, les produits transformés font l'objet de cahiers des charges spécifiques « qui les distinguent des denrées et produits similaires habituellement commercialisés »²⁷ et doivent se soumettre à des tests d'évaluation et suivi de la qualité supérieure (ESQS) réguliers, tous les deux ans, pour justifier de leur qualité supérieure.

Aussi, pour ce qui concerne les produits transformés utilisant des produits Label Rouge comme ingrédients, le règlement d'usage de la marque Label Rouge précise que : « Les produits transformés intégrant à titre d'ingrédient un produit bénéficiant d'un Label Rouge peuvent faire référence à la dénomination « Label Rouge » dans leur dénomination de vente sous réserve que cela ne soit pas de manière excessive, dès lors que cette dénomination est associée au produit en bénéficiant et que ce dernier est le seul de sa catégorie à être incorporé, dans une quantité suffisante pour imprimer un caractère au produit final. Ils ne peuvent cependant en aucun cas faire figurer le logotype « Label Rouge » sur leur étiquetage quel que soit sa taille ou son emplacement ». Cette règle d'usage a été mise en place pour ne pas fausser la concurrence de tels produits vis-à-vis des produits transformés ou préparés qui respectent les cahiers des charges Label Rouge.

Ainsi, au regard de la réglementation, il apparaît que la comptabilisation, au titre des 50 % de produits durables et de qualité n'est pas possible pour des produits transformés ou préparés qui incorporent des ingrédients sous Label rouge ou des produits Label Rouge ayant fait l'objet d'une préparation très simple (découpage, épluchage) non prévue dans le cahier des charges, si ces opérations ou transformations sont effectuées par un opérateur en amont de l'acte d'achat par la structure gestionnaire du restaurant collectif, responsable du suivi des achats et de

leur télédéclaration sur la plateforme numérique « *ma cantine* », car le produit a alors « perdu » le signe Label Rouge.

La situation est similaire pour les appellations d'origine protégée (AOP)²⁸, indications géographiques protégées (IGP)²⁹ et spécialité traditionnelle garantie (STG)³⁰ (la réglementation est ici européenne). Les Organismes de Défense et de Gestion (ODG) sont par ailleurs très vigilants à la communication qui est faite par les transformateurs lorsque les produits bénéficiant d'une appellation sont utilisés comme ingrédients (un article spécifique a même été introduit dans le dernier règlement européen sur les indications géographiques afin de reprendre la jurisprudence existante sur ce point).

Les représentants de ces filières comparent les règles qui s'appliquent au Label Rouge avec celles s'appliquant aux produits certifiés Agriculture Biologique et aux produits bénéficiant d'une certification environnementale de niveau 2 ou d'une certification de niveau 3 HVE (Haute Valeur Environnementale), qui continuent de bénéficier du signe de qualité et restent comptabilisables après une préparation ou transformation, pour autant que ce produit contienne au moins 95% d'ingrédients certifiés³¹. Ils estiment que la situation actuelle défavorise les produits Label Rouge, sous IG et STG dans le cadre de la loi EGalim et ont interpellé à nombreuses reprises le ministère pour lever cette contrainte technique qui empêche aujourd'hui la valorisation dans les objectifs EGalim des produits sous SIQO hors bio ayant subi une préparation ou une transformation simple.

Ces difficultés de comptabilisation ont par ailleurs un impact sur les acteurs de la restauration collective qui se voient privés de pouvoir comptabiliser ces produits au titre de l'article L. 230-5-1 du CRPM, ce qui réduit leurs possibilités d'approvisionnement en produits durables et de qualité.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

D'une part, il est loisible au législateur d'apporter à la liberté d'entreprendre, qui découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi ([Cons. const. n° 2010-55 QPC, 18 octobre 2010](#)).

²⁸ [Articles L. 641-5 à L. 641-10 du CRPM](#) et [R\(UE\) 2024/1143](#) notamment son titre II

²⁹ [Articles L. 641-11 à L. 641-11-2 du CRPM](#) et [R\(UE\) 2024/1143](#) notamment son titre II

³⁰ [Article L. 641-12 du CRPM](#) et titre III du [R\(UE\) 2024/1143](#)

³¹ Aux termes des dispositions de l'article 30 du [règlement \(UE\) 2018/848](#) pour la production biologique, et de l'[article R. 641-57-1 du CRPM](#) pour la mention valorisante « issu d'une exploitation de haute valeur environnementale ».

D'autre part, aux termes de l'article 6 de la Charte de l'environnement de 2004 intégrée à la Constitution, « Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social ». En outre, la protection de l'environnement est un objectif de valeur constitutionnelle³².

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Les notions de produits non transformés et de transformation sont définies à l'article 2 du [règlement \(CE\) n°852/2004](#) du Parlement européen et du conseil du 29 avril 2004 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Les obligations issues des dispositions de l'article L. 230-5-1 du CRPM, entrées en vigueur au 1^{er} janvier 2022 pour les restaurants collectifs à charge de service public et au 1^{er} janvier 2024 pour les restaurants collectifs privés ne sont pas respectées : on estime en 2024 que seuls 30% des restaurants collectifs respectent l'obligation de 50% de produits durables et de qualité dont 20% issus de l'agriculture biologique³³.

Cela s'explique notamment par la crise sanitaire liée à la Covid-19 en 2020 (entre 30 et 40 jours de fermeture des écoles entre 2020 et 2021, – 40 % de chiffre d'affaires en mai 2020 par rapport à janvier 2020³⁴), et l'inflation alimentaire (+ 7 % entre 2021 et 2022, + 12 % entre 2022 et 2023³⁵), et qui s'est traduite par des hausses importantes des prix des denrées mais aussi des autres postes de dépense, tels l'énergie ou les emballages. Ces hausses de prix ont souvent été absorbées par les donneurs d'ordre publics pour maintenir des tarifs permettant l'accès à la restauration collective pour

³² Cons. const. 31 janvier 2020, *Union des industries de la protection des plantes*, n° 2019-823 QPC.

³³ https://ma-cantine.agriculture.gouv.fr/static/documents/rapport-bilan-statistique-EGALIM_2025.pdf

³⁴ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/5211280>

³⁵ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/7750173>

les plus précaires, rendant difficile l'augmentation des achats durables et de qualité, plus chers.

Par ailleurs, certaines filières et produits sous SIQO potentiellement « éligibles » à la comptabilisation au titre des 50% produits durables et de qualité se heurtent à des obstacles techniques liés à la fois au mode d'organisation de la restauration collective, qui fait généralement appel à des intermédiaires assurant une première préparation simple ou cuisson des produits bruts, et au mode de gestion de leur signe de qualité, qui prévoit que si la préparation ou la première transformation simple n'est pas prévue dans leur cahier des charges, les produits « perdent » le signe de qualité (ce qui est par ailleurs une protection contre les usurpations et fraudes). Cette situation est un frein à la pleine réalisation des objectifs de la loi EGAlim par la restauration collective et réduit les débouchés pour ces filières sous signes de qualité.

Les catégories d'aliments entrant dans la définition des produits durables et de qualité sont prévues par la loi qui nécessite donc d'être modifiée pour ajouter une catégorie afin de prendre en compte les produits sous SIQO hors bio ayant subi une préparation ou une première transformation simple et ne peuvent être comptabilisés en l'état du texte.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif est de lever les contraintes pesant sur la restauration collective publique qui a des difficultés à comptabiliser certains achats de produits sous SIQO hors Bio et pesant sur les filières sous SIQO hors Bio. Il s'agit également de donner à ces produits pleinement accès au marché ouvert par la disposition de la loi Egalim, tout en gardant le même degré d'exigence sur la durabilité et la qualité des produits.

La mesure proposée vise ainsi à lever la contrainte réglementaire qui empêche actuellement de comptabiliser, au titre de l'article L. 230-5-1, certains produits sous Label Rouge ou sous indication géographique et STG au titre des 50% de produits durables et de qualité lorsqu'ils ont subi une préparation simple, après laquelle la composition du produit préparé demeure très majoritairement (à 95%) composé du produit sous SIQO hors Bio.

La mesure introduit ainsi la possibilité de comptabilisation, au titre des 50% de produits durables et de qualité, des produits non transformés composés de produits agricoles sous Label Rouge ou sous indication géographique et STG ou des denrées alimentaires issues de la première transformation d'un ou plusieurs produits agricoles et composées à 95 % au moins de produits sous Label Rouge ou sous indication géographique et STG.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

- **Option 1 :** Absence de modification de l'article L. 230-5-1 du CRPM. Cette option ne permet pas la comptabilisation au titre des produits durables et de qualité des produits sous Label Rouge ou sous indication géographique et STG au titre des 50% de produits durables et de qualité lorsqu'ils ont subi une préparation simple, après laquelle la composition du produit préparé demeure très majoritairement (à 95%) composé du produit sous SIQO hors Bio. Ainsi le *statu quo* prive les filières sous SIQO hors Bio de pleinement bénéficier des débouchés ouverts par la loi EGalim, et à la restauration collective d'avoir un accès aisé à l'approvisionnement auprès de ces filières, afin de fournir des produits durables et de qualité et remplir les objectifs fixés par la Loi.
- **Option 2 :** Modification des cahiers de charges des produits Label rouge ou sous Indications géographiques ou STG pour introduire les modes de présentation correspondant aux étapes de préparation souhaitées (pré-cuisson, découpe, etc.). Cette option impliquerait un processus complexe, demandant beaucoup de temps, mobilisant des ressources de la part des Organismes de gestion et de Défense (ODG) en charge du Label rouge et des IG /STG correspondantes, de l'INAO et de la Direction Générale de la Performance Economique et environnementale des entreprises (DGPE), ainsi, pour ce qui concerne les IGP/AOP et STG, des services de la Commission européenne. Cette voie ne permettra pas de répondre à court terme aux attentes du marché de la restauration collective. Cette voie implique une homologation des opérateurs (qui ne correspond pas au mode de fonctionnement des fournisseurs des cantines, et qui est potentiellement lourde, les opérateurs devant être homologués pour chaque produit considéré). Par ailleurs, l'objectif étant de répondre spécifiquement aux besoins de la restauration collective, introduire un ensemble de mode de préparation dans les cahiers des charges risque d'entraîner une moindre lisibilité des cahiers des charges, des complexifications dans l'organisation des filières (risque de rigidification excessive des relations techniques ou logistiques qui nécessitent un lien direct) et des contrôles surnuméraires. Cette démarche reste cependant pleinement adaptée pour des transformations plus substantielles que les simples cuissons, découpages ou épluchages, et dans de tels cas, elle restera la voie adoptée par les ODG.
- **Option 3 : Faire évoluer le cadre réglementaire et modifier la loi EGalim .** Cette option consiste à introduire la possibilité de comptabilisation, au titre des 50% de produits durables et de qualité, des produits non transformés composés de

produits agricoles sous Label Rouge ou sous indication géographique et STG ou des denrées alimentaires issues de la première transformation d'un ou plusieurs produits agricoles et composés à 95 % au moins de produits sous Label Rouge ou sous indication géographique et STG.

3.2. OPTION RETENUE

L'option retenue est celle consistant à faire évoluer le cadre réglementaire et modifier la loi EGalim, en introduisant la possibilité de comptabilisation, au titre des 50% de produits durables et de qualité, des produits non transformés composés de produits agricoles sous Label Rouge ou sous indication géographique et STG ou des denrées alimentaires issues de la première transformation d'un ou plusieurs produits agricoles et composées à 95 % au moins de produits sous Label Rouge ou sous indication géographique et STG.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

La présente mesure modifie les dispositions de l'article L. 230-5-1 du code rural et de la pêche maritime.

Elle ne porte pas atteinte à la liberté d'entreprendre, garantie par la Constitution, dans la mesure où elle permettra aux gestionnaires de restaurants collectifs de remplir plus facilement l'obligation prévue au I de l'article L. 230-5-1 du CRPM.

Ce dispositif est également conforme à l'article 6 de la Charte de l'environnement de 2004.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

La présente mesure est conforme avec les dispositions du règlement UE 2024/1143 pour ce qui concerne les indications géographiques (IG) et les « spécialités traditionnelles garanties » (STG).

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Pour les gestionnaires de restauration collective

Le secteur de la restauration collective représente environ 4 milliards de repas par an, dans plus de 80 000 restaurants collectifs :

Segment	Repas			Restaurants	
	Nombre en millions par an		Part (%)	Nombre	Part (%)
	Secteur public	Secteur privé			
Scolaire	1 170	252	36 %	29 545	37 %
Universitaire	69		2 %	1 240	2 %
Hôpitaux	455	402	22 %	2 730	3 %
Crèches	24		1 %	10 100	12 %
Médico-social (dont EHPAD)	362	440	20 %	16 670	21 %
Administration Etat (dont Armée)	225		6 %	1 795	2 %
Pénitentiaire	78		2 %	896	1 %
Collectivités et autres	87		2 %	8 905	11 %
Entreprises privées *		420	11 %	8 970	11 %
Total	2 470	1 514	100%	80 851	100%

[L'impact budgétaire de la loi EGalim sur la restauration collective a été estimé dans le rapport du Gouvernement \(n°104\)](#) remis au Parlement le 25 mai 2023, en vertu de l'article 25 de la loi EGalim avec une estimation des surcoûts matières suivants :

Type d'établissements	Surcoût matières moyen estimé par repas en €	Coût matières moyen estimé par repas en €
Crèches	0,14 à 0,17	1,12 à 1,15
Ecoles maternelles	0 à 0,02	1,20 à 1,23
Ecoles élémentaires	0,03 à 0,05	1,64 à 1,66
Collèges et lycées	0,11 à 0,15	2,05 à 2,09
Universités	0,39 à 0,42	1,99 à 2,02
Hôpitaux taille moyenne	0,26 à 0,30	2,20 à 2,24
Grands centres hospitaliers	0,39 à 0,42	1,99 à 2,02
Institutions personnes âgées	0,24 à 0,27	1,96 à 1,99
Restaurants administratifs	0,26 à 0,30	2,20 à 2,24
Armées	0,39 à 0,42	1,99 à 2,02
Prisons	0,26 à 0,30	2,20 à 2,24

Par ailleurs, il existe des leviers organisationnels et techniques, au niveau des fonctions « achat » (denrées ou repas), « production » et « distribution de repas », pour limiter les surcoûts qui représentent les premiers freins à l'atteinte des objectifs de montée en gamme des approvisionnements.

Ces leviers sont bien connus : la lutte contre le gaspillage alimentaire, avec des réflexions sur la structure et la composition des menus, les quantités servies en fonction des convives, et les solutions de réservation de repas, mais aussi la diversification des sources de protéines, la structuration des filières, notamment dans le cadre des projets alimentaires territoriaux, et la mobilisation de dispositifs de soutien financier existants.

La mesure visant à faciliter l'accès à la comptabilisation de certains produits sous SIQO (Label Rouge, IGP, AOP, STG) ayant fait l'objet d'une préparation ou d'une transformation permettra aux acteurs de la restauration collective de remplir plus facilement les objectifs fixés par la loi (pas de surcoûts identifiés par rapport aux études précédentes).

Pour les filières agricoles et agro-alimentaires

Il n'existe pas de données consolidées sur la part de produits français en restauration collective, ni sur la part de produits français parmi les produits durables et de qualité. Pour autant, l'Agence Bio (groupement d'intérêt public sous tutelle du ministère de l'Agriculture, ayant pour mission de promouvoir et appuyer la structuration de la filière

agricole biologique en France, via des actions d'information, d'accompagnement des professionnels et de suivi des données notamment économiques du secteur) estime que [71% du bio consommé en France est produit en France](#), et les données issues de la télédéclaration sur la plateforme numérique « *ma cantine* » en 2024 indiquent que, pour les viandes (durables et de qualité ou non) servies en restauration collective, [65% sont d'origine France](#) (sur un échantillon de 23 300 cantines ayant télédéclaré en 2025, soit 27,5% des cantines françaises).

Cette disposition permettrait aux produits sous SIQO hors bio, et en particulier aux produits Label Rouge (signe officiel couvrant pour l'essentiel des denrées produites en France) d'augmenter leurs débouchés dans la restauration collective.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Des impacts positifs sont attendus sur le chiffre d'affaires des exploitations agricoles produisant des produits sous signes de qualité du fait de l'augmentation des débouchés dans la restauration collective et d'une meilleure valorisation de leur production.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Il n'y a pas d'impact financier significatif, la disposition se limitant à améliorer les possibilités d'approvisionnement en produits durables et de qualité. Un impact indirect positif est néanmoins attendu, car la mesure doit permettre d'améliorer le taux d'approvisionnement des cantines collectives publiques en produits SIQO hors bio.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

L'impact attendu est l'amélioration de l'accès aux produits durables et de qualité que sont les SIQO hors bio, avec un impact positif attendu sur les usagers des restaurants collectifs.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

L'impact attendu est la facilitation pour comptabiliser au titre des produits durables et de qualité les SIQO hors bio, qui ont subi une préparation ou une première

transformation simple opérée par un tiers pour les restaurants collectifs des collectivités locales.

La disposition contribue ainsi à faciliter l'atteinte des objectifs EGAlim fixés par la Loi pour ces collectivités et de leur permettre de fournir davantage de produits durables et de qualité à leurs usagers.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

S'agissant de la continuité d'une mesure déjà mise en place, on estime que le coût sur les services administratifs est négligeable : le suivi des achats est déjà mis en place pour la mesure initiale et les clauses de marchés publics contiennent des critères permettant de cibler les produits durables et de qualité.

La mise à disposition d'orientations pour préciser les modalités de contrôle possibles (pièces justificatives à tenir à disposition par les opérateurs, limitation des intermédiaires intervenant sur le produit entre les ateliers de préparation, cuisines centrales et les cantines pour garantir la traçabilité optimale et une qualité préservée) et les types de préparations concernées est néanmoins à prévoir.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

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

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Considérant que 75% des enfants scolarisés fréquentent les cantines scolaires, l'augmentation prévue *in fine* des taux de produits durables et de qualité aura un impact positif sur la qualité de leur alimentation et, subséquemment, sur leur santé.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Sans objet.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

La meilleure valorisation des produits sous signe de qualité que propose cette mesure peut indirectement contribuer à la transition climatique et environnementale de la ferme France prônée par la SNBC. Depuis 2016, l'INAO accompagne en effet les OGD à s'engager dans ces transitions, en intégrant des dispositions environnementales dans les cahiers des charges ou en accompagnant les producteurs vers la certification environnementale. Des mesures-type et des modalités de contrôle adaptées ont été validées par les comités nationaux pour faciliter cette démarche.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

L'augmentation des taux de produits durables et de qualité aura un impact sur la production agricole de denrées labellisées. La production de produits durables et de qualité promeut l'utilisation d'infrastructures durables, la couverture des sols, et la diversification des espèces cultivées et élevées, favorisant la biodiversité et protégeant la ressource en eau.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

L'augmentation des taux de produits durables et de qualité aura un impact sur la production agricole de denrées labellisées. La production de produits durables et de qualité promeut l'utilisation d'infrastructures durables, la couverture des sols, et la diversification des espèces cultivées et élevées, favorisant la biodiversité et protégeant la ressource en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

L'augmentation des taux de produits durables et de qualité aura un impact sur la production agricole de denrées labellisées. La production de produits durables et de qualité promeut l'utilisation d'infrastructures durables, la couverture des sols, et la diversification des espèces cultivées et élevées, favorisant la biodiversité et protégeant la ressource en eau.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

Les produits sous signe officiel de qualité valorisent dans l'ensemble, des modes de production agricoles plus extensifs que l'agriculture conventionnelle. La meilleure valorisation des produits sous SIQO en restauration collective que permet cette mesure a donc dans l'ensemble des effets positifs sur la biodiversité.

4.4.7. Impacts sur les ressources

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a été obligatoirement consulté le 2 avril 2026 et a rendu un avis défavorable.

La proposition a également été présentée à l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO) et ses instances, qui rassemblent les filières concernées.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

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

5.2.2. Application dans l'espace

Ces dispositions s'appliqueront de plein droit dans les départements et régions d'outre-mer (article 73 de la Constitution), ainsi qu'à Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon et Saint-Barthélemy.

Elles ne s'appliqueront ni à Wallis-et-Futuna, ni en Nouvelle-Calédonie, ni en Polynésie française, ni dans les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF).

5.2.3. Textes d'application

Il n'est pas prévu de texte d'application, toutefois la mise à disposition d'orientations visant à préciser les modalités de contrôle possibles (pièces justificatives à tenir à disposition par les opérateurs, limitation des intermédiaires intervenant sur le produit entre les ateliers de préparation, cuisines centrales et les cantines pour garantir la traçabilité optimale et une qualité préservée) et les types de préparations concernées est néanmoins à prévoir afin d'éviter les fraudes et concurrence déloyale.

Article 4 (I - 1°, d et e) Reporter la date limite d'éligibilité des produits issus d'exploitations bénéficiant de la certification environnementale de niveau 2 au 31 décembre 2029

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

L'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (Food and Agriculture Organization – FAO) a estimé les **coûts cachés du système alimentaire en France à environ 177,5 milliards d'euros (Mds€)**, dont 134,3 Mds€ liés au fardeau des maladies chroniques en lien avec l'alimentation, 8,2 Mds€ liés aux externalités des émissions de gaz à effet de serre (GES), 17,8 Mds€ liés au changement d'affectation des terres et 17,1 Mds€ aux émissions d'azote³⁶.

En cohérence, certains rapports ont estimé le coût par catégories d'impacts, qui se recoupent parfois, tels que :

- L'impact des systèmes alimentaires et de l'alimentation sur la santé et les maladies chroniques ;
- Les coûts du manque d'activité physique et de la sédentarité ;
- L'impact des systèmes alimentaires sur l'environnement (traitement de l'eau, pollution de l'air, etc.) ;

Ces coûts sociaux, environnementaux et sanitaires associés au système alimentaire français contribuent donc à appuyer, par une illustration quantitative de leur impact, l'importance de la mise en œuvre d'actions répondant à ces enjeux dans le cadre de la Stratégie nationale pour l'alimentation, la nutrition et le climat.

A la suite des propositions de la Convention citoyenne pour le Climat d'approfondir l'intégration de la dimension environnementale dans la politique de l'alimentation, la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite « Climat et Résilience », a prévu l'élaboration d'une Stratégie nationale pour l'alimentation, la nutrition et le climat (SNANC). Les orientations de la SNANC visent à couvrir les différentes dimensions de l'alimentation et de la nutrition saines et durables. La SNANC promeut ainsi une alimentation favorable à la santé en termes de quantité, de sécurité sanitaire et de qualité nutritionnelle. Elle encourage le recours à des modes de production et de

³⁶ [FAO. 2023. The State of Food and Agriculture 2023 – Revealing the true cost of food to transform agrifood systems. Rome.](#)

transformation durables et résilients face au changement climatique, prenant en compte les enjeux de santé, de protection de l'environnement et de la biodiversité et de diversité, et promeut une alimentation respectueuse de l'environnement, compatible avec la trajectoire française de réduction des émissions de GES.

Afin de répondre à ces enjeux, des leviers tels que l'éducation à l'alimentation, la lutte contre le gaspillage alimentaire, l'information du consommateur, l'achat de produits durables, de qualité et de saison, la restauration collective, les projets alimentaires territoriaux ou l'amélioration de la qualité nutritionnelle de l'offre alimentaire ont été identifiés dans la SNANC. Ces leviers nécessitent d'être renforcés et mis en œuvre dans une politique intégratrice des comportements et systèmes alimentaires.

La loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, dite loi EGalim, a introduit, dans un nouvel article L. 230-5-1 du code rural et de la pêche maritime (CRPM), l'obligation que les repas servis dans les restaurants collectifs dont les personnes morales de droit public ont la charge comprennent, au plus tard au 1^{er} janvier 2022, une part au moins égale, en valeur, à 50% de produits durables et de qualité, les produits issus de l'agriculture biologique devant représenter une part au moins égale, en valeur, à 20%.

La loi « Climat et Résilience » a étendu cette obligation personnes morales de droit privé gestionnaires de restaurants collectifs au 1^{er} janvier 2024.

La liste des produits considérés comme « durables et de qualité » est définie à l'article L. 230-5-1 du CRPM. Elle comprend à la fois des labels et certifications publiques de qualité et de durabilité (produits biologiques, et autres signes d'identification de la qualité et de l'origine, Ecolabel pêche durable, Régions ultrapériphériques etc.), mais aussi les produits considérés comme « équivalents » et les produits « acquis selon des modalités prenant en compte les coûts imputés aux externalités environnementales liées au produit pendant son cycle de vie ».

La loi EGalim du 30 octobre 2018 prévoyait l'éligibilité, jusqu'au 31 décembre 2029, des produits « issus d'une exploitation ayant fait l'objet de la certification prévue à l'article L. 611-6 [du CRPM] et satisfaisant à un niveau d'exigences environnementales au sens du même article L. 611-6 », soit les exploitations bénéficiant du niveau 2 de la certification environnementale ou de la certification « haute valeur environnementale » (HVE).

La loi Climat et Résilience a avancé la date de fin d'éligibilité des produits issus d'une exploitation bénéficiant de la certification environnementale de niveau 2 (CE2) au 31 décembre 2026 et, par voie de conséquence, a avancé au 1^{er} janvier 2027 la date à partir de laquelle seuls les produits issus d'exploitations certifiées HVE pourront être pris en compte au titre de ce critère. L'objectif était d'encourager la transition plus

rapide des exploitations vers la certification HVE. Ainsi, en l'état actuel du droit, à partir du 1er janvier 2027 les produits issus de la certification environnementale de niveau 2 ne pourront plus être comptabilisés au titre des 50% de produits durables et de qualité définis par la loi EGalim.

➤ La certification environnementale

La certification environnementale (CE), utilisée depuis 2012, est définie à l'article L. 611-6 du CRPM code rural et de la pêche maritime (CRPM) et encadrée par les articles D. 617-1 à D. 617-34 du même code.

Ce dispositif permet de certifier des exploitations agricoles qui adoptent des pratiques favorables pour l'environnement. Il existe deux niveaux de certification depuis novembre 2023 (date de suppression du niveau 1 de la certification environnementale) :

- Le niveau 2 (souvent abrégé CE2), qui repose sur des objectifs de moyen ;
- Le niveau 3 ou Haute Valeur Environnementale (souvent abrégé HVE), qui repose sur des objectifs de résultat.

Pour chacun des deux niveaux de certification, un cahier des charges (ou référentiel) est établi par arrêté interministériel des ministres chargés de l'agriculture et de l'environnement, après consultation de la Commission nationale de la certification environnementale (CNCE). Les référentiels sont publics et disponibles sur la page internet du Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la souveraineté alimentaire (MAASA)³⁷.

➤ La certification environnementale de niveau 2 et la reconnaissance de démarches

Pour le niveau 2 de la certification environnementale, il existe une procédure de reconnaissance totale ou partielle de démarches. Cette reconnaissance est encadrée par l'article D. 617-5 du CRPM, qui permet à tout porteur de démarche privée ou publique de demander une reconnaissance d'équivalence au 2e niveau de la certification environnementale. Cette reconnaissance repose sur un principe de double équivalence : celle du système de contrôle et celle des exigences du référentiel.

En 2026, le MAASA a recensé 65 démarches reconnues équivalentes au niveau 2 de la certification environnementale, dont 20 en reconnaissance totale et 45 en reconnaissance partielle. Les filières représentées sont principalement l'arboriculture-

³⁷ <https://agriculture.gouv.fr/certification-environnementale-mode-demploi-pour-les-exploitations> : Rubrique « Les niveaux de certification environnementale ».

maraichage (29 %), les grandes cultures (18 %) et la viticulture (8 %). En termes de nombre d'exploitations, cela représente 1 460 exploitations certifiées CE2 par reconnaissance totale avec une démarche et 28 041 exploitations reconnues équivalentes au niveau 2 de la certification environnementale pour une production donnée (chiffres provisoires).

En parallèle, au 1er janvier 2026, le MAASA a recensé 2 233 exploitations certifiées CE2 en direct avec un organisme certificateur. 80 % de ces exploitations se situent dans les régions Hauts-de-France, Outre-mer, Grand Est et Normandie. 64,8 % des exploitations ont pour activité principale les grandes cultures et 12,7% le maraichage.

➤ La certification HVE

Enfin, pour ce qui concerne la certification HVE, le MAASA recense au 1er janvier 2026 environ 35 000 exploitations certifiées (données provisoires – Source Certibase). Les filières principalement représentées sont la viticulture (65 %) et la polyculture-élevage (20 %), puis dans une moindre mesure les grandes cultures (6 %), l'arboriculture (5 %) et le maraichage (3 %).

En 2022, soit dix ans après sa création, la certification HVE a été révisée. Cette révision était nécessaire au regard de l'évolution des pratiques agricoles des exploitations en France et de l'amélioration des connaissances techniques et scientifiques en matière d'agroécologie, et attendue des citoyens dans un contexte de changement climatique. Cette révision a permis à la certification HVE de constituer dès 2023 une voie d'accès à l'éco-régime supérieur de la PAC tel que proposé dans le plan stratégique national (PSN) de la France.

Pour tenir compte des efforts supplémentaires demandées aux exploitations certifiées, une période de transition entre la version 3 et la version 4 du référentiel HVE a été accordé aux exploitations entre le 1er janvier 2023 et le 31 décembre 2024 pour leur permettre de se conformer aux exigences revues du référentiel dans sa version 4. Cette période de transition visait aussi à permettre à l'administration d'ajuster le plan de contrôle du référentiel lorsque cela s'avérait nécessaire pour une filière (impossibilité avérée et basée sur des données probantes d'accéder aux 10 points requis pour un item).

La robustesse du référentiel a été confirmée au cours de la période de transition, et le MAASA a effectué les aménagements lorsque ceux-ci s'évéraient nécessaires. En fin de période de transition, la CNCE a ainsi estimé que la version révisée du référentiel HVE était opérationnelle et stabilisée.

En outre, en 2025 le Conseil d'Etat a reconnu l'augmentation du niveau d'exigences environnementales apporté à la version révisée du référentiel HVE³⁸.

➤ Les produits issus d'exploitations bénéficiant de la certification environnementale dans les achats durables et de qualité

Il n'existe pas de données précises sur la part de produits issus d'exploitations bénéficiant du niveau 2 de la certification environnementale en restauration collective. En effet, la télédéclaration sur la plateforme numérique « ma cantine » prévoit deux modes de saisie :

- Un mode détaillé, dans lequel les données d'achats agrègent les produits issus d'exploitations bénéficiant de la certification HVE (niveau 3 de la certification) et du niveau 2 de la certification. En 2024, seuls 40% des restaurants collectifs ont procédé à une télédéclaration et seules 14% des restaurants collectifs ayant télédéclaré ont réalisé une télédéclaration détaillée. Parmi ces restaurants, non représentatifs, les produits issus d'exploitations bénéficiant de la certification environnementale de niveau 2 et 3 représentaient 3,1% du total des achats, avec une majorité de fruits et légumes (1,7%), de viandes (0,3%) et de produits laitiers (0,2%) ;
- Un mode simplifié, dans lequel les données d'achats agrègent à la fois la certification environnementale, mais aussi l'Ecolabel « pêche durable », le logo Régions ultrapériphériques, les produits du Commerce équitable et les produits fermiers. En 2024, dans la totalité de l'échantillon représentant 40% des restaurants collectifs, les produits de cette catégorie « autres EGALIM » représentaient 7,3% du total des achats ³⁹.

Des alertes ont été remontées tant par les filières concernées que par les acteurs de la restauration collective : certaines filières font part des difficultés qu'elles rencontreraient pour adapter leurs pratiques dans les délais impartis de manière à accéder à la certification HVE dont le niveau d'ambition environnemental du référentiel a été réhaussé et les acteurs de la restauration collective font part de leur craintes de se voir priver, en raison de ces difficultés, d'une possibilité d'approvisionnement importante en produits durables et de qualité pour remplir les objectifs fixés par la loi.

³⁸ CE, 18 février 2025, *Fédération nationale d'agriculture biologique*, n° 470667.

³⁹ https://ma-cantine.agriculture.gouv.fr/static/documents/rapport-bilan-statistique-EGALIM_2025.pdf

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Le principe d'égalité devant la loi est consacré par l'article 6 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Toutefois, ce principe ne s'oppose pas à ce que le législateur déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit⁴⁰.

D'autre part, aux termes de l'article 6 de la Charte de l'environnement de 2004 intégrée à la Constitution, « Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social ». En outre, la protection de l'environnement est un objectif de valeur constitutionnelle⁴¹.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

L'article 43 de la directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE prévoit que, lorsque les pouvoirs adjudicateurs exigent un label particulier⁴², ils doivent notamment accepter « tous les labels qui confirment que les travaux, fournitures ou services remplissent des exigences équivalentes en matière de label ».

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

S'agissant de la modification d'un article de loi existant, il est nécessaire d'utiliser le vecteur législatif pour modifier les dates figurant aux 6° et 7° de l'article L. 230-5-1 du CRPM.

⁴⁰ Cons. cons., DC n° 96-375 DC, 9 avril 1996, *Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier*.

⁴¹ Cons. const. 31 janvier 2020, *Union des industries de la protection des plantes*, n° 2019-823 QPC.

⁴² L'article R. 2111-12 du code de la commande publique définit un label comme : « tout document, certificat ou attestation qui prouve que les ouvrages, les produits, les services, les procédés ou les procédures en rapport avec l'objet du marché remplissent certaines caractéristiques. ».

Certaines filières craignent de ne pas être en mesure de remplir les conditions fixées pour être certifiées HVE dans les nouveaux délais requis, ce qui auraient un impact sur leurs débouchés, ainsi que sur la possibilité pour les acteurs de la restauration collective de remplir les objectifs fixés par la loi en matière de produits durables et de qualité. Le maintien du calendrier actuellement en vigueur avec la fin de l'éligibilité des produits issus d'exploitations bénéficiant d'une certification environnementale de niveau 2 risque ainsi de diminuer la proportion de restaurants collectifs respectant les obligations de la loi.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Aujourd'hui, certaines filières agricoles mobilisent très largement les produits issus d'exploitations agricoles certifiées CE2 pour approvisionner la restauration collective en produits durables et de qualité, notamment les fruits et légumes, ou certains produits laitiers et font part de leurs difficultés pour le passage à la certification HVE pour une partie importante des exploitations de ces filières, notamment en raison des exigences supplémentaires issues de la révision du référentiel HVE en 2023 (HVE4).

Dans ce contexte, la suppression de l'éligibilité des produits issus d'exploitations certifiées de niveau 2 (CE2) au 31 décembre 2026 au titre des produits comptabilisables comme durables et de qualité en restauration collective, a fait l'objet de nombreuses alertes dans les derniers mois tant des filières concernées que des syndicats de la restauration collective en gestion directe comme concédée, concernant leur capacité à atteindre les objectifs prévus par la loi de 50 % de produits durables et de qualité à partir de 2027.

Réintroduire la date initialement prévue pour la comptabilisation de ces produits au titre des produits durables et de qualité pour la restauration collective permettrait de laisser davantage de temps aux filières concernées pour accompagner les exploitations afin qu'elle puisse adapter leurs pratiques pour obtenir la certification HVE et être en capacité de fournir le marché de la restauration collective, et de répondre aux préoccupations des acteurs de la restauration collective qui se verrait privés d'une source d'approvisionnements importante pour atteindre les objectifs définis par la loi EGalim.

Il convient de signaler par ailleurs que la certification environnementale, tant de niveau 2 que HVE, est une certification essentiellement délivrée aux exploitations situées sur le territoire national, même si elle est ouverte aux exploitations européennes. Il en va ainsi aussi d'un enjeu de souveraineté alimentaire, la certification de niveau 2 concernant essentiellement les agriculteurs français qui font des efforts en matière environnementale.

Il est par ailleurs essentiel de garder une échéance après laquelle seuls les produits issus d'exploitations certifiées HVE pourront être comptabilisés afin de relever à terme le niveau de performance environnementale de la ferme France, en accompagnant les filières en ce sens.

Cet article vise donc à revenir, dans cet esprit, à la rédaction et au calendrier initial de la loi EGalim, en remplaçant l'éligibilité des produits issus d'exploitations CE2 jusqu'au 31 décembre 2029, pour permettre aux exploitations de bénéficier d'un délai supplémentaire pour faire évoluer leurs pratiques et se mettre en capacité d'atteindre les exigences du label « Haute valeur environnementale » et ne pas faire obstacle à la dynamique enclenchée pour l'atteinte des objectifs de la loi EGalim en restauration collective.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Il a été envisagé de ne pas modifier le calendrier fixé, et de considérer que les filières concernées parviendront à s'organiser pour accompagner les changements de pratiques afin que les exploitations puissent être certifiées HVE dans des délais brefs.

3.2. OPTION RETENUE

L'option retenue permet finalement de revenir à la rédaction et au calendrier initial de la loi EGalim, en remplaçant l'éligibilité des produits issus d'exploitations CE2 jusqu'au 31 décembre 2029, pour permettre aux exploitations de bénéficier d'un délai supplémentaire pour faire évoluer leurs pratiques et se mettre en capacité d'atteindre les exigences du label « Haute valeur environnementale », tout en fixant une échéance pour s'engager dans la certification HVE.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

La présente mesure est conforme au principe d'égalité : la différence de traitement entre le niveau 2 et le niveau 3 était déjà présente dans la loi EGalim et la loi Climat et Résilience, justifiée par une différence d'ambition environnementale entre les cahiers des charges.

De plus, le report de cette date permettra de laisser plus de temps aux exploitations concernées qui ont vu les exigences du niveau 3 de la certification renforcées après la publication de la loi Climat et Résilience, et se sont retrouvées en difficulté pour se mettre en conformité dans les délais impartis. Cela leur permettra donc de continuer de bénéficier de débouchés via la restauration collective jusqu'en 2029, date à laquelle elles devront se mettre en conformité avec le niveau de la certification environnementale.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

S'agissant d'une modification de date d'une disposition déjà en vigueur, il n'est pas identifié de difficultés sur le sujet.

La mesure envisagée est conforme à l'article 43 de la directive 2014/24/UE dans la mesure où le 8° de l'article L. 230-5-1 du CRPM permet de prendre en compte les produits « satisfaisant, au sens de l'article 43 de la directive 2014/24/ UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/ CE, de manière équivalente, aux exigences définies par ces signes, mentions, écolabel ou certification ».

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

➤ Pour la restauration collective

La mesure visant à prolonger le délai durant lequel les produits issus d'exploitations certifiées de niveau sont comptabilisables au titre des 50% des produits durables et de qualité permettra aux acteurs de la restauration collective de maintenir pendant trois années supplémentaires le périmètre en vigueur, pour des produits avec un surcoût limité par rapport à d'autres produits éligibles.

➤ Pour les filières agricoles et agro-alimentaires

Cette disposition permettrait aux filières agricoles engagées dans la certification environnementale de niveau 2 (il s'agit pour l'essentiel d'exploitations situées sur le territoire national) de maintenir leurs débouchés dans la restauration collective

pendant trois années supplémentaires et de bénéficier de plus de temps pour réviser en tant que de besoin leurs pratiques pour obtenir la certification HVE, plus ambitieuse d'un point de vue environnemental.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Impacts positifs attendus sur le maintien du chiffre d'affaires des exploitations bénéficiant de la certification environnementale de niveau 2, les règles actuelles restant inchangées pour trois années supplémentaires.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Pour ce qui concerne la certification environnementale, l'impact financier est nul, la disposition se limitant à maintenir les règles existantes.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

La disposition contribue à faciliter l'approvisionnement de la restauration collective en produits durables et de qualité en rallongeant, dans l'esprit et avec le calendrier initial de la loi EGalim, la « période de transition » pour que les filières engagées dans la certification de niveau 2 passent à la certification HVE.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Sans objet.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

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

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Sans objet.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

La certification HVE, basée sur des résultats, permet de limiter l'usage de fertilisants d'origine minérale responsables d'émissions de GES. Le niveau 2 de la certification environnementale, basé sur des moyens, n'assure pas de contribution à la limitation des émissions de GES.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

La certification HVE promeut l'utilisation d'infrastructures agroécologiques et de la couverture des sols qui participent à la résilience des exploitations agricoles face au changement climatique. Le niveau 2 de la certification environnementale, basé sur des moyens, n'assure pas d'impact positif de même nature ni de même importance.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

La certification HVE comprend un item spécifique visant à une bonne gestion de l'irrigation, ce qui n'est pas le cas de la certification de niveau 2.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

La certification HVE permet de réduire l'usage de produits phytosanitaires et d'engrais minéraux azotés, principaux polluants pour les sols et l'atmosphère. Le niveau 2 de la certification environnementale, basé sur des moyens, n'assure pas un impact positif de même nature ni de même importance dans la lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

La certification HVE promeut l'utilisation d'infrastructures agroécologiques, de la couverture des sols, de la diversification des espèces cultivées et élevées, favorisant la biodiversité. Le niveau 2 de la certification environnementale, basé sur des moyens, assure simplement que l'agriculteur dispose d'un plan de son exploitation localisant les zones à enjeux environnemental (ex. zones Natura 2000).

Ainsi, si la certification de niveau 2 a des impacts positifs sur ces domaines, ces impacts positifs sont significativement moindres que ceux de la certification HVE.

4.4.7. Impacts sur les ressources

La mention Haute Valeur Environnementale s'appuie sur des indicateurs mesurant la performance environnementale des exploitations. Elle est fondée sur quatre thématiques : la préservation de la biodiversité (insectes, arbres, haies, bandes enherbées, fleurs ...), la stratégie phytosanitaire, la gestion de la fertilisation, la gestion de l'irrigation. L'agriculteur met en œuvre des pratiques agricoles reposant notamment sur les principes de l'agroécologie. Il s'agit de favoriser les ressources et les mécanismes de la nature : installation et entretien d'infrastructures agro-écologiques, réduction de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques, limitation des risques de fuites d'azote dans le milieu, raisonnement de l'irrigation et réduction des prélèvements, etc.

La certification de niveau 2 repose sur des items de moyens et n'a pas le même niveau d'exigence. Ainsi, si la certification de niveau 2 peut avoir des impacts positifs sur les ressources naturelles, ces impacts positifs sont significativement moindres que ceux de la certification HVE.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a été obligatoirement consulté le 2 avril 2026 et a rendu un avis défavorable.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

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

5.2.2. Application dans l'espace

Ces dispositions s'appliqueront de plein droit dans les départements et régions d'outre-mer (article 73 de la Constitution), ainsi qu'à Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon et Saint-Barthélemy.

Elles ne s'appliqueront ni à Wallis-et-Futuna, ni en Nouvelle-Calédonie, ni en Polynésie française, ni dans les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF).

5.2.3. Textes d'application

Le présent article ne requiert aucun texte d'application.

Article 4 (I- 4°) – Obligation de servir des produits européens en restauration collective gérée par des personnes morales de droit public, sauf en cas d'absence d'offre.

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

1.1.1. Des enjeux de souveraineté alimentaire en France

Le [rapport d'information du Sénat « Balance commerciale agricole : chronique d'une chute annoncée. Y a-t-il un pilote dans le tracteur France ? »](#), remis le 28 janvier 2026, fait le constat d'un solde agricole et agroalimentaire français qui se porte, en 2025, en année glissante⁴³, à - 515 millions d'euros (M€).

Dans un contexte d'accroissement considérable du flux des échanges internationaux de denrées agricoles et agroalimentaires sur ces vingt dernières années, l'Union européenne (UE) parvient à se hisser au premier rang des exportateurs (15,7 %) devant les États-Unis (10,9 %), le Brésil, le Canada et la Chine. Si le solde agricole et agroalimentaire de l'Union était encore déficitaire il y a deux décennies, celui-ci est désormais le deuxième plus important au monde (50,5 Md€), derrière le Brésil, affichant des performances croissantes dans les secteurs des boissons, et des produits animaux, notamment le secteur laitier.

Selon une analyse du rapport, pour l'année 2025, le solde commercial français (toutes marchandises confondues) afficherait une chute de 4,1 Md€, pour s'établir aux alentours de 0. Ce résultat ne serait pas tant la résultante des exportations, qui augmenteraient de 1,7 % en 2025, mais plutôt d'un accroissement substantiel des importations, de l'ordre de + 7,7 %. Sur une détérioration de 4,1 Md€ du solde français, 3,2 Md€ seraient le fait de la balance commerciale avec les pays tiers, seule balance encore excédentaire depuis 2015. L'essentiel des filières connaîtrait une dégradation de leur solde, avec une chute notable de la filière café, thé, cacao (augmentation des importations), mais aussi des filières boissons, produits laitiers, fruits, produits de confiserie et viandes de volaille. Ces six filières connaissent toutes une variation négative de leur solde, supérieure, voire très supérieure, à 350 M€. Les filières bovins-vivants⁴⁴ et oléoprotéagineux⁴⁵ connaîtraient une amélioration de leur solde.

⁴³ Solde de décembre 2024 à novembre 2025 : - 515,336 M€.

⁴⁴ Bovins vivants : filière comprenant les bœufs, jeunes bovins, broutards et veaux.

⁴⁵ Filière des oléoprotéagineux : production de graines de colza, tournesol, soja et lin oléagineux.

[Le dossier de presse « Conférences de la souveraineté alimentaire »](#) du Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la souveraineté alimentaire du mardi 24 février 2026 présente des éléments chiffrés, par filière, concernant l'autosuffisance :

- Pour les viandes blanches, le niveau de souveraineté demeure globalement satisfaisant pour 4 des 5 filières viandes blanches, qui restent proches de l'autosuffisance. Une exception notable concerne toutefois le poulet de chair, pour lequel les imports représentent plus de 50 % de la consommation nationale notamment de pièces issues de poulets lourds. Toutefois, la tendance générale est à une dégradation progressive, liée à un effet de ciseau entre des débouchés en hausse durablement (+ 2 %/an) et une production qui stagne (voire recule pour certaines filières) à cause d'un déficit de compétitivité face aux concurrents étrangers ;
- Pour les fruits et légumes (F&L), malgré une capacité de production importante au sein du marché européen, le taux d'auto-approvisionnement français reste faible en F&L frais (hors pommes de terre), à 54 % (en moyenne 2021-2023) et 67 % en excluant la banane, les agrumes et les fruits exotiques. La balance commerciale des fruits et légumes transformés demeure structurellement déficitaire à -1,56 Md€ (2024), mais fortement variable selon les filières. Ainsi les filières ne sont pas autosuffisantes pour les fruits tempérés et légumes frais hors pommes de terre et surtout pour les fruits tropicaux. La filière pommes de terre est autosuffisante et même exportatrice (ratio production/consommation de 124 % moyenne 2022-24) ;
- Pour les grandes cultures⁴⁶, les matières premières agricoles nombreuses et variées sont produites pour l'alimentation après première et/ou deuxième transformation (ex : blé tendre en farine puis en pain, pâtes, viennoiseries...), ainsi que pour des productions non alimentaires très variées (biodiésel, éthanol...) et ce tant pour le marché national qu'à l'exportation. Les filières de grandes cultures restent globalement exportatrices avec des taux d'auto-approvisionnement largement supérieurs à 100 % : blé tendre (182 %), orge (220 %), sucre (160 %) par exemple. Toutefois, l'ensemble des filières de grandes cultures connaît au niveau de chacun de ses maillons un déficit de compétitivité intra-Union européenne ;
- Pour les ruminants, les filières élevages ruminant sont globalement proches de l'autosuffisance (viande bovine, lait de chèvre) ou plus qu'autosuffisantes (lait de vache : 108 % en 2025 contre 115 % en 2015, lait de brebis : 105 %), à l'exception notable de la viande ovine pour laquelle la production domestique

⁴⁶ Filière des grandes cultures : production de céréales et d'oléo-protéagineux.

ne couvre que la moitié des besoins. Mais à long terme, si la tendance actuelle n'est pas enrayée, la perspective est une franche dégradation de la production primaire par diminution du cheptel (décapitalisation). Pour la viande bovine, on observe une importance croissante du circuit de la restauration hors domicile⁴⁷ dans lequel la viande importée est plus présente (55 %), et une tendance de consommation qui évolue vers plus de produits hachés, pour lesquels le facteur prix est plus déterminant et les facteurs qualitatifs (race bovine, allaitant vs laitier, signes de qualité) moins faciles à valoriser que pour le « piécé ». Pour les produits laitiers bovins, la transformation française est très bien placée pour les Produits de Grande Consommation (PGC) avec une très grande diversité de produits et une forte capacité d'innovation marketing, mais elle est moins présente sur entrée et cœurs de gamme. La France demeure depuis 2017 déficitaire en beurre (78 % d'autosuffisance) et en retrait sur le segment des fromages ingrédients⁴⁸, pourtant le plus dynamique, ce qui se traduit par des importations croissantes (uniquement européenne) sur certains segments comme la mozzarella, les fromages râpés ou le cheddar ;

- Pour le secteur vitivinicole et cidricole, malgré un positionnement fort, on assiste sur le plan économique et ce depuis plusieurs décennies, à une baisse régulière de la consommation des vins dans la société française. Jusqu'à la fin des années 2010, cette baisse était compensée par une augmentation des exportations du fait d'un dynamisme très fort dans les échanges internationaux. Cependant depuis quelques années, ce dynamisme s'essouffle et la filière vin française se retrouve confrontée au-delà des crises sanitaires et environnementales à une crise économique majeure qui va nécessiter de profondes adaptations sur le plan structurel.

1.1.2. Une vision systémique des enjeux agricoles et alimentaires

L'alimentation est au cœur des objectifs poursuivis en faveur de l'amélioration de la santé des Français, de la résilience des systèmes agricoles et de souveraineté alimentaire, de la baisse des émissions de gaz à effet de serre, de la préservation de la biodiversité.

Aujourd'hui, nos choix alimentaires influencent à la fois notre santé, notre environnement et notre économie.

⁴⁷ Restauration hors domicile : concerne la restauration collective et la restauration commerciale. La consommation de denrées alimentaires par les ménages et consommés au sein du foyer ne rentrent pas dans ce périmètre.

⁴⁸ Fromages ingrédients : fromages utilisés dans la composition d'autres plats et pas en tant que plat lui-même. Exemple : fromage utilisé dans la composition d'un gâteau.

La [Stratégie nationale pour l'alimentation, la nutrition et le climat](#) (SNANC) publiée le 11 février 2026 fixe un cap clair à horizon 2030 : permettre à tous les Français d'accéder à une alimentation plus saine, plus durable et plus locale, tout en renforçant la souveraineté agricole et alimentaire du pays.

Afin de répondre à ces enjeux, des leviers sont identifiés dans la SNANC comme l'éducation à l'alimentation, la lutte contre le gaspillage alimentaire, l'information du consommateur, l'achat de produits durables, de qualité et de saison, la restauration collective, les projets alimentaires territoriaux ou l'amélioration de la qualité nutritionnelle de l'offre alimentaire, et nécessitent d'être renforcés et mis en œuvre dans une politique intégratrice des comportements et systèmes alimentaires.

1.1.3. La restauration collective comme levier de souveraineté alimentaire

[La loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018](#) pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, dite loi EGalim, a introduit l'obligation pour les gestionnaires de restauration collective d'au moins 50% de produits durables et de qualité dont au moins 20% issus de l'agriculture biologique au 1^{er} janvier 2022, pour les restaurants collectifs publics et à charge de service public. [La loi « Climat et Résilience »](#) a étendu cette obligation aux restaurants collectifs privés au 1^{er} janvier 2024.

La liste des produits considérés comme « durables et de qualité » est définie à [l'article L. 230-5-1 du code rural et de la pêche maritime](#). Elle comprend à la fois des labels et certifications publiques de qualité et de durabilité (produits biologiques, et autres signes d'identification de la qualité et de l'origine, Ecolabel pêche durable, Régions ultrapériphériques...), mais aussi les produits considérés comme « équivalents » et les produits « acquis selon des modalités prenant en compte les coûts imputés aux externalités environnementales liées au produit pendant son cycle de vie ».

Les données consolidées concernant la part de produits importés en restauration collective ne sont pas disponibles. Les résultats semblent très différents selon les filières. Une [enquête réalisée en 2025 par le syndicat national de la restauration collective \(SNRC\)](#), qui représente la gestion concédée, indique que 71% des viandes sont d'origine française, et seules 0,9% des viandes sont d'origine hors de l'Union européenne. En ce qui concerne les fruits et légumes, 43% sont d'origine France, 39% issus de l'Union européenne et 18% hors de l'Union européenne, en raison de la demande de fruits exotiques ou de produits hors saison.

1.1.4. Des initiatives de la Commission européenne pour une préférence européenne dans les marchés publics, et la promotion des produits locaux

Les rapports d'[Enrico LETTA](#) et [Mario DRAGHI](#) posent les bases de la réflexion visant à mobiliser la commande publique européenne au service de la souveraineté, que ce soit à travers des critères stratégiques à mobiliser dans les marchés publics, ou directement via un principe de préférence européen.

La Commission européenne a engagé le 13 décembre 2024 une consultation des parties intéressées sur la révision des règles européennes en matière de commande publique⁴⁹. Elle vise notamment à déterminer si les directives sont toujours adaptées à leur finalité (favoriser une forte concurrence dans le marché unique, stimuler la participation des PME, simplifier et assouplir les processus d'approvisionnement, assurer la transparence et l'intégrité des dépenses publiques), mais également suffisantes pour atteindre les objectifs de promotion d'une économie européenne plus verte, plus sociale et plus innovante.

De même, la [Vision pour l'agriculture et l'alimentation \(2025\) de la Commission européenne](#) annonce une initiative législative poursuivant l'objectif du « renforcement du rôle des marchés publics », en prenant une approche fondée sur le « meilleur rapport qualité prix ». Cette approche vise à fournir « des incitations appropriées [...] pour promouvoir la consommation de produits locaux et de saison et de denrées alimentaires produites selon des normes environnementales et sociales élevées, y compris les produits biologiques et les denrées alimentaires provenant de chaînes d'approvisionnement plus courtes. Dans ce contexte, le développement de circuits courts d'approvisionnement alimentaire reste d'une importance stratégique pour garantir des prix plus équitables aux agriculteurs et aux pêcheurs et un meilleur accès aux produits frais et saisonniers pour les consommateurs ».

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

L'article L. 3 du code de la commande publique consacre la nécessité pour les acheteurs de respecter le principe d'égalité de traitements des candidats qui découle de l'article 6 de la déclaration des droits de l'Homme et du citoyen (DDHC)⁵⁰. A cette fin, les acheteurs doivent mettre en œuvre les principes de liberté d'accès à la commande publique et de transparence des procédures, principes qui permettent d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics qui découle de l'article 14 de la DDHC.

⁴⁹ [Directive 2014/23/UE](#) sur l'attribution de contrats de concession ; directive 2014/24/UE sur la passation des marchés publics ; directive 2014/25/UE relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux.

⁵⁰ Cons. const. *Loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit*, décision n° [2003-473](#) DC du 26 juin 2003.

Le Conseil constitutionnel considère sur ce point que « les dispositions relatives à la commande publique devront respecter les principes qui découlent des articles 6 et 14 de la Déclaration de 1789 et qui sont rappelés par l'article 1er du nouveau code des marchés publics, aux termes duquel : « Les marchés publics respectent les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures. L'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics sont assurées par la définition préalable des besoins, le respect des obligations de publicité et de mise en concurrence ainsi que par le choix de l'offre économiquement la plus avantageuse » ». ⁵¹

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

En premier lieu, le premier considérant de la [directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE](#) rappelle que la passation de marchés publics par les autorités des États membres ou en leur nom doit être conforme aux principes du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), notamment la libre circulation des marchandises, la liberté d'établissement et la libre prestation de services, ainsi qu'aux principes qui en découlent comme l'égalité de traitement, la non-discrimination, la reconnaissance mutuelle, la proportionnalité et la transparence ⁵².

En deuxième lieu, l'Union européenne est signataire de [l'Accord sur les marchés publics \(AMP\)](#), un traité plurilatéral qui engage les Membres à respecter certains principes fondamentaux en matière de transparence, de concurrence et de bonne gouvernance dans l'un des domaines les plus importants et les plus dynamiques de l'activité économique dans tous les pays. Il couvre la passation de marchés publics de marchandises, de services et d'infrastructures. Il vise à ouvrir autant que possible les marchés publics des Parties à la concurrence internationale. Il est destiné à accroître la transparence des mesures prises par les Parties concernant les marchés publics et à assurer un traitement non discriminatoire pour les produits, les services et les fournisseurs des Parties à l'Accord. En outre, il ménage d'importantes flexibilités pour que les pays en développement Parties à l'Accord puissent gérer leur transition vers un régime de marchés publics plus concurrentiel au niveau international. Quarante-deux Membres de l'OMC sont actuellement Parties à l'Accord. L'article III de l'AMP prévoit des exemptions spécifiques en lien avec la protection de la moralité publique,

⁵¹ *Idem*, cons. 10

⁵² Pour une décision de la CJUE censurant une spécification technique imposant le lieu d'implantation des candidats en le limitant à une municipalité donnée : CJUE, *Grupo Hospitalario Quiron SA*, 22 octobre 2015, n°C-552/13.

de l'ordre public ou de la sécurité publique, ou encore nécessaire à la protection de la santé ou de la propriété intellectuelle.

L'AMP étant dépourvu d'effet direct⁵³, il ne peut être invoqué par des particuliers devant les juridictions nationales ou européennes.

Par ailleurs, certains accords commerciaux de libre échange incluent un volet concernant les marchés publics.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

De nombreux pays, même signataires de l'AMP, ont introduit progressivement une législation limitant le libre échange pour les marchés publics pour soutenir des secteurs stratégiques. Un [article du think tank Strategic perspectives](#) souligne que de nombreux pays mettent en œuvre des politiques de protectionnisme liées aux marchés publics de manière systématique, comme les États-Unis (983 politiques), l'Inde (315 politiques), le Brésil (131 politiques) et la Russie (112 politiques). Par exemple, l'Indonésie offre une réduction de la TVA sur les véhicules électriques, et l'Inde a annoncé une réduction des droits de douane sur les véhicules électriques sous réserve d'investissements dans le processus de fabrication dans le pays. De même, les États-Unis, avec la loi sur la réduction de l'inflation, ont mis en place des crédits bonus pour les projets énergétiques et des crédits d'impôt pour les véhicules électriques fabriqués aux États-Unis et d'autres technologies à zéro émission nette. La Chine a fixé des objectifs « acheter chinois » pour ses entreprises publiques et a lancé en 2015 la stratégie « Made in China 2025 », qui concentre le soutien public sur la fabrication locale de technologies stratégiques.

Pour le secteur alimentaire, les règles officielles du « Buy American » par le Département de l'Agriculture des États-Unis pour les approvisionnements de la restauration scolaire imposent un seuil maximal de 10% d'achats alimentaires produits hors des États-Unis.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

L'article L. 230-5-1 du code rural et de la pêche maritime fixe des objectifs d'approvisionnement en produits durables et de qualité au sein des restaurations collectives. Pour ce faire, ce même article fixe une liste de produits pouvant être

⁵³ [CE, 14 mai 2003, Communauté d'agglomération de Lens-Liévin, n° 251336.](#)

comptabilisés comme tels. Cette liste, conformément au droit de la commande publique, ne contient pas de produits répondant au critère géographique.

Certes, il est possible, en matière de commande publique, de manière indirecte, en mobilisant le sourcing, l'allotissement et la définition de caractéristiques techniques dans les clauses ou critères d'attribution, de cibler des produits selon une origine géographique sans contrevenir au principe de non-discrimination.

Toutefois, une disposition législative est nécessaire pour imposer aux gestionnaires de restaurants collectifs dont les personnes morales de droit public ont la charge, de servir, sauf impossibilité, uniquement des produits originaires de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Il s'agit de promouvoir les produits alimentaires issus de l'Union européenne et de l'Espace économique européen afin de répondre à plusieurs objectifs :

- La santé publique et la sécurité sanitaire : il s'agit de limiter l'importation de denrées alimentaires qui présentent des normes différentes au niveau sanitaire ou phytosanitaire européen ;
- Le soutien à l'économie locale et à l'agriculture européenne : il s'agit de réduire la dépendance aux importations pour soutenir les politiques agricoles, notamment pour les produits bénéficiant de labels de qualité ou de durabilité européens ;
- La lutte contre le changement climatique et protection de l'environnement : il s'agit de réduire le transport longue distance des denrées alimentaires, pour réduire l'impact carbone des produits.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Option : absence d'intervention du législateur. Cette option présente le risque fort d'une dégradation continue des taux d'auto-approvisionnements par filières, notamment avec la signature récente d'accords de libre-échange (ex : Accord UE-Mercosur).

3.2. OPTION RETENUE

L'option retenue est d'obliger les restaurants collectifs gérés par des personnes morales de droit public à proposer, dans les repas servis, des produits européens, dès lors que ces produits sont disponibles dans l'Union européenne ou l'Espace économique européen, en ce compris les régions ultrapériphériques. Cette disposition concerne l'ensemble des restaurants collectifs gérés par des personnes morales de droit public notamment tous les restaurants gérés par les collectivités territoriales. Ainsi, seuls pourraient être servis dans ces restaurants collectifs les produits hors UE non disponibles dans les pays européens comme par exemple, le café, le cacao, les fruits exotiques.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Il s'agit de modifier de l'article L. 230-5-1 du code rural et de la pêche maritime pour introduire une préférence européenne.

S'agissant du respect des dispositions relatives à la commande publique et des articles 6 et 14 de la Déclaration de 1789 et qui sont rappelés par l'article 1er du nouveau code des marchés publics, aux termes duquel : « Les marchés publics respectent les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures », d'une part, la disposition créée ne modifie pas en tant que telles les règles relatives à la commande publique et les gestionnaires pourront atteindre l'objectif ainsi créé sans méconnaître ces règles. D'autre part, l'exigence de respect des normes sanitaires, phytosanitaires et de traçabilité de l'Union européenne, qui poursuivent un objectif de santé publique, et la prise en compte de réduction de l'empreinte carbone lié au transport des marchandises justifient cette disposition. Elle est également proportionnée dans la mesure où elle ne concerne que les restaurants collectifs dont les personnes morales de droit public ont la charge.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

D'une part, la présente mesure ne crée aucune discrimination entre les opérateurs des pays membres de l'Union européenne, de l'Espace économique européen et des régions ultrapériphériques de l'Union. Dès lors, elle ne restreint pas la libre circulation des marchandises au sein du marché intérieur.

D'autre part, l'article III de l'AMP précise que les parties peuvent instituer des mesures notamment liées à la protection de la santé publique. La présente mesure, en limitant l'utilisation de produits originaires de pays tiers à l'Union européenne, à l'Espace économique européen et aux régions ultrapériphériques de l'Union européenne dans les restaurants collectifs, vise à garantir une alimentation protectrice de la santé, en limitant l'usage de produits soumis à des normes sanitaires, phytosanitaires et de traçabilité moins exigeantes que celles prévues par le droit de l'Union européenne. Par ailleurs, l'AMP, qui est dépourvu d'effet direct⁵⁴, ne peut être invoqué par les particuliers devant les juridictions nationales ou européennes. Au demeurant, l'AMP ne s'applique pas aux marchés conclus en dessous des seuils fixés par la directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 février 2014, sur la passation des marchés publics, ainsi que le rappelle son dix-huitième considérant.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Il n'existe pas de données consolidées sur la part de produits importés hors UE dans les approvisionnements de la restauration collective. Des travaux en restauration collective concédée estiment à 18 % la part de produits importés hors de l'UE pour la filière des fruits et légumes, et à 0,9 % cette part pour les viandes. En estimant la part de denrées importées hors de l'UE à 10%, et en considérant le total des approvisionnements de la restauration collective à 9,5 milliards d'euros, on peut estimer qu'un ordre de grandeur de 950 millions d'euros pourrait être réorienté de la production agricole de pays tiers à la production agricole européenne.

Il conviendrait de retirer à ce montant la part de produits pour lesquels il n'existe pas d'alternative, ou pas en quantité suffisante, dans la production agricole européenne. Dans tous les cas, le bénéfice pour les filières agricoles et agro-alimentaires serait de plusieurs centaines de millions d'euros chaque année

Un surcoût, qu'il est difficile à estimer, serait à prévoir pour la restauration collective.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

La consommation alimentaire se divise en deux grandes catégories : la consommation à domicile (comprenant les achats en grande distribution) et la consommation hors domicile (elle-même divisée entre la restauration commerciale et la restauration collective). Pour 100 euros de dépenses, un consommateur dépensera en moyenne

⁵⁴ CE, 14 mai 2003, Communauté d'agglomération de Lens-Liévin, n° 251336.

48€ en grande surface de distribution et environ 9€ en restauration collective⁵⁵. L'impact économique sur les entreprises autres que celles liées à la restauration collective est donc minime.

Néanmoins, comme indiqué ci-dessus, l'impact serait positif sur les filières de productions nationales et européennes, avec un gain estimé à plusieurs centaines de millions d'euros. En effet, la restauration collective et notamment les circuits d'achats publics via des marchés publics pluriannuels permettent de stabiliser les filières de production et font office de produits d'appels auprès des convives qui ensuite achètent ces produits en grande surface de distribution.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Un surcoût, difficile à estimer, sera à prévoir pour le budget de la restauration collective de l'Etat, des établissements publics, et des établissements de santé. Les données récentes sur la consommation de tomates fraîches révèlent que 25% du volume total du secteur consommation hors foyer (restauration collective et restauration commerciale) provient d'importations hors UE (tomates achetées hors Union européenne)⁵⁶. La restauration collective compte pour 55% de ce secteur, contre 45% pour la restauration commerciale. Dans l'hypothèse d'un approvisionnement 100% européen pour l'ensemble des restaurants collectifs, et d'une répartition uniforme entre restauration collective et commerciale, cela impacterait près de 14% du volume actuel de tomates ($25\% \times 55\% = 13.75\%$). Sachant que la restauration collective de l'Etat représente 6% des repas servis en restauration collective, son besoin supplémentaire en tomates UE s'élèverait à 0.8% du volume total ($13.75\% \times 6\%$), soit environ 0.8% de tomates en plus à sourcer dans l'UE.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Comme indiqué ci-dessus, il est difficile d'évaluer les surcoûts pour les restaurants collectifs de devoir s'approvisionner davantage dans l'Union européenne. Aussi, en répercussion, il est également impossible d'évaluer si les gestionnaires vont augmenter

⁵⁵ Données INSEE et France Agrimer.

⁵⁶ Etude FranceAgrimer sur la consommation hors domicile.

ou pas leurs tarifs auprès de leurs convives ou utiliser d'autres paramètres de gestion pour compenser la hausse de leurs charges.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Les collectivités territoriales sont très souvent gestionnaires de restaurants collectifs notamment dans le secteur de l'école, des crèches, des collèges et des lycées. On estime que 40% des repas servis en restauration collective sont portés par des collectivités territoriales (sur un total d'environ 4 milliards de repas servis par an) représentant ainsi environ 1Md de repas servis sur une année. Le coût global que représentent les repas sur une année sur ce périmètre est d'environ 12 Md€. ⁵⁷ Ce coût est supporté à part plus ou moins égale entre les familles et les collectivités, à savoir 6Md€ par an pour chacun. Aujourd'hui, afin de respecter les taux fixés par la loi EGalim et offrir aux convives des repas à des tarifs appréciés des familles, les collectivités ont investi dans la formation de leurs acheteurs et utilisent les outils mis à disposition par le Conseil national de la restauration collective (CNRC) leur permettant d'optimiser au mieux leurs achats. La composition des charges d'une collectivité pour un repas servi est répartie entre les charges de personnel (à hauteur environ de 45%), le coût des denrées alimentaires (environ 35%) et les charges de fonctionnement (environ 25%) ⁵⁸. La disposition prévoyant une contrainte supplémentaire de se limiter aux produits européens pourra potentiellement générer un coût supplémentaire, sur la partie coût des denrées alimentaires uniquement, sans qu'il soit, ce stade, possible de le chiffrer. Il faut noter également des différences sur ce surcoût éventuel selon que les collectivités gèrent en direct leurs approvisionnements ou qu'elles soient en gestion concédée. Dans ce dernier cas, le surcoût pourra être (ou pas) répercuté par le prestataire auprès de la collectivité selon les relations tarifaires en cours.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

L'introduction de cette mesure nécessitera un accompagnement des acheteurs et gestionnaires de la restauration collective, pour proposer des exemples de critères d'attributions et clauses conformes au cadre prévu par la présente loi et au cadre constitutionnel et européen. Des outils devront donc être élaborés dans le cadre du Conseil national de la restauration collective (CNRC) en ce sens. Le CNRC a été mis en place au premier trimestre 2019. Il regroupe l'ensemble des acteurs concernés par l'alimentation en restauration collective. Il a pour mission d'élaborer les textes réglementaires liées aux lois, et surtout de piloter leur mise en œuvre opérationnelle

⁵⁷ [Rapport « la restauration scolaire : un enjeu majeur de politique publique » publié par le Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge, en date du 12 novembre 2024.](#)

⁵⁸ [Rapport d'information n°135 du Sénat du 20 novembre 2023.](#)

et d'accompagner les acteurs afin que les objectifs soient atteints. Aussi depuis 2019, des groupes de travail (GT) se réunissent pour co-construire des outils et apporter des informations pratiques aux gestionnaires de la restauration collective.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

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

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Sans objet.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

La promotion de la consommation de produits issus de territoires proches du territoire national permettra de limiter l'impact en termes d'émissions de gaz à effet de serre (GES), notamment par :

- la limitation de la consommation d'énergie fossile liée au transport. En effet, une [étude portée par la Commission européenne](#) démontre que le transport génère environ 20% des émissions de GES du secteur alimentaire, et recommande notamment une augmentation de la consommation de produits locaux ou européens.
- la limitation des émissions associées aux importations de pays tiers liées notamment à la production des produits dans ces pays (déforestation, engrais, etc.).

La Stratégie nationale bas-carbone (SNBC) fixe les principales orientations pour réduire l'empreinte carbone de l'alimentation dont la réduction des émissions de

transport de marchandises et la réduction de la logistique. Aussi, réduire les achats longue distance participe pleinement à ces objectifs de réduction des émissions de GES liées au transport et liées aux modes de production des denrées alimentaires hors Union européenne (par exemple on peut citer l'achat de soja brésilien qui va générer des émissions de GES importantes à la fois par son transport jusqu'en France et par son mode de production favorisant la déforestation. Tandis que le soja européen sera moins coûteux en GES du fait de sa proximité géographique et sans favoriser de déforestation).

- la réduction structurelle du gaspillage alimentaire comme le soutient le Comité de la sécurité alimentaire de la FAO ([CFS-HLPE High Level Panel of Experts on food security and nutrition](#)). Avec les filières plus courtes, plus locales et à petite échelle, les aliments durent en effet plus longtemps pour le consommateur, car il y a moins d'étapes et moins de risques de détérioration et donc de gaspillage. La taille réduite facilite le contrôle de la production des excédents et de la périssabilité des aliments⁵⁹. Certaines études⁶⁰ ont mis en évidence que les chaînes d'approvisionnement biologiques et locales réduisent les niveaux de déchets et de gaspillage dans les phases précédant la consommation finale jusqu'à les ramener à 5 %, alors que ces niveaux oscillent normalement entre 30 et 50 %. La distribution n'est pas en reste. La réfrigération en magasin est le premier poste de dépense énergétique des grandes surfaces alimentaires. Les pertes alimentaires, liées notamment aux chartes fraîcheur ou à une mauvaise gestion des stocks, représentent quant à elles entre 2 et 5 % du chiffre d'affaires des grandes surfaces⁶¹.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'adaptation au changement climatique, d'efficacité énergétique et de prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

⁵⁹ [Montagut X., Gascón J., 2014, Alimentos desperdiciados – Un análisis del derroche alimentario desde la soberanía alimentaria, Icaria, Instituto de altos estudios nacionales - Xarxa de consum solidari, Barcelona – Quito](#)

⁶⁰ [Food chain centre, 2006, Cutting costs: adding value in organics](#), Institute of grocery distribution, Watford; Galli F., Brunori G., 2013, Short Food Supply Chains as drivers of sustainable development. Evidence Document. Document developed in the framework of the FP7 project FOODLINKS (GA No.265287). Laboratorio di studi rurali Sismondi, ISBN 978-88-90896-01-9; AGRI-URBAN, 2018, AGRI-URBAN study cases, URBACT III, European Regional Development Fund, City of Baena (Córdoba), Spai

⁶¹ Données ADEME.

La réduction du gaspillage alimentaire permet de réduire la consommation d'eau induite par la production agricole.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

Au-delà de l'impact positif de la réduction du gaspillage alimentaire sur la gestion des déchets, la consommation de produits plus locaux permet également de réduire la consommation d'emballages alimentaires, en réduisant la nécessité de protéger les aliments pendant le transport, et en raccourcissant le temps entre récolte et consommation.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

La réduction du gaspillage alimentaire permet de réduire les éventuelles pollutions induites par la production agricole.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

La réduction du gaspillage alimentaire permet de réduire les éventuels impacts sur la biodiversité, induits par la production agricole.

Par ailleurs, la reterritorialisation des systèmes alimentaires, favorisée par la consommation de produits plus locaux, permet la diversification agricole des territoires, qui est un des principaux facteurs permettant d'améliorer la biodiversité et de promouvoir les services écosystémiques⁶².

4.4.7. Impacts sur les ressources

Sans objet.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

⁶² [Etude université Cornell](#) : Les décennies comptent : la diversification agricole augmente la rentabilité financière, la biodiversité et les services écosystémiques au fil du temps.

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a été obligatoirement consulté le 2 avril 2026 et a rendu un avis défavorable.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

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

5.2.2. Application dans l'espace

Ces dispositions s'appliqueront de plein droit dans les départements et régions d'outre-mer (article 73 de la Constitution), ainsi qu'à Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon et Saint-Barthélemy.

Elles ne s'appliqueront ni à Wallis-et-Futuna, ni en Nouvelle-Calédonie, ni en Polynésie française, ni dans les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF).⁶³

5.2.3. Textes d'application

La présente mesure ne requiert aucun texte d'application.

⁶³ Titre VII du livre II du code rural et de la pêche maritime.

Article 4 (I – 6°) – Simplification de la télédéclaration des achats sur la plateforme numérique « *ma cantine* », et renforcement de l'information sur l'origine des produits en restauration collective

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

La France est le premier producteur agricole européen. L'agriculture, la sylviculture, la pêche et les industries agroalimentaires emploient près de 1,4 million de personnes en France, soit 5 % de l'emploi total national⁶⁴. Toutefois la décapitalisation en élevage ne cesse de s'accroître et 2025 marque un nouveau recul de l'excédent agroalimentaire français, interrogeant directement la souveraineté alimentaire de la Nation.

L'alimentation occupe une part centrale dans la vie des Français. L'alimentation reflète nos traditions, nos goûts, nos choix et donne lieu à des moments de partage. Elle est source de plaisir gustatif et social et s'inscrit dans des habitudes alimentaires et une culture culinaire.

L'alimentation est au cœur des objectifs poursuivis en faveur de l'amélioration de la santé des Français, de la résilience des systèmes agricoles et de souveraineté alimentaire, de la baisse des émissions de gaz à effet de serre, de la préservation de la biodiversité.

Aujourd'hui, nos choix alimentaires influencent à la fois notre santé, notre environnement et notre économie. 30% des décès par maladie cardiovasculaire seraient liés à une mauvaise alimentation. Elle représente 24 % de l'empreinte carbone de notre consommation totale, et 16 % de la population française est désormais touchée par la précarité alimentaire.

[La stratégie nationale pour l'alimentation, la nutrition et le climat](#) (SNANC)⁶⁵ publiée le 11 février 2026 fixe un cap clair à horizon 2030 : permettre à tous les Français d'accéder à une alimentation plus saine, plus durable et plus locale, tout en renforçant la souveraineté agricole et alimentaire du pays.

Cette stratégie associe l'ensemble des acteurs, en Hexagone et dans les territoires ultramarins – institutions, collectivités, filières agricoles, entreprises, associations et citoyens – pour transformer durablement les systèmes alimentaires. Elle s'articule avec les autres plans nationaux liés à l'alimentation et à la nutrition. Elle repose aussi sur des

⁶⁴ <https://www.vie-publique.fr/en-bref/293229-agriculture-quelles-transmutations-depuis-50-ans>

⁶⁵ <https://agriculture.gouv.fr/SNANC-20252030>

actions destinées à renforcer la politique publique de l'alimentation en améliorant l'environnement alimentaire des Français.

Afin de répondre à ces enjeux, des leviers tels que l'éducation à l'alimentation, la lutte contre le gaspillage alimentaire, l'information du consommateur, l'achat de produits durables, de qualité et de saison, la restauration collective, les projets alimentaires territoriaux ou l'amélioration de la qualité nutritionnelle de l'offre alimentaire ont été identifiés dans la SNANC. Ces leviers nécessitent d'être renforcés et mis en œuvre dans une politique intégratrice des comportements et systèmes alimentaires veillant à promouvoir la souveraineté alimentaire de la France.

La restauration collective constitue un levier important : elle représente 2 % des dîners et 24 % des déjeuners pris par les adultes, d'après [l'enquête INCA3 \(2014-2015\)](#). Si elle ne représente pas la majorité des occasions de consommation, la restauration collective constitue un levier majeur pour la transition des systèmes alimentaires : en effet, environ 90 % des donneurs d'ordre sont publics (Etats, collectivités, établissements publics...), avec des repas subventionnés qui constituent chaque année une dépense publique de plus de 10 milliards d'euros⁶⁶, afin de permettre l'accès à des tarifs adaptés aux revenus. Par ailleurs, les convives sont « captifs » et disposent d'un choix limité de plats, ce qui favorise les choix différents, et notamment plus sains et durables. Enfin, d'après l'enquête INCA3, les trois quarts des enfants vont à la cantine scolaire au moins une fois par semaine, ce qui constitue un levier central pour ancrer des habitudes alimentaires saines et durables dès le plus jeune âge.

Face à ce constat, la [loi EGalim](#) et la [loi Climat et résilience](#) ont porté des ambitions importantes pour la restauration collective en fixant notamment des taux de produits durables et de qualité à justifier dans leurs approvisionnements, dont une partie de produits issus de l'agriculture biologique.

Ainsi, l'article L. 230-5-1 du code rural et de la pêche maritime dispose qu'au plus tard le 1^{er} janvier 2022, les repas servis dans les restaurants collectifs comprennent une part au moins égale, en valeur, à 50 % de produits durables et de qualité, les produits issus de l'agriculture biologique devant représenter une part au moins égale, en valeur, à 20 %. Cette disposition a été étendue à tous les restaurants collectifs gérés par des personnes morales de droit privé, depuis le 1^{er} janvier 2024, en vertu de la loi Climat et Résilience. Le même article L. 230-5-1 prévoit un rapport annuel au Parlement sur la mise en œuvre de ces obligations.

Le V de l'article L. 230-5-1 du code rural et de la pêche maritime prévoit que le Gouvernement transmet au Parlement, le 1^{er} janvier de chaque année, un bilan

⁶⁶ <https://www.i4ce.org/wp-content/uploads/2024/09/Les-financements-publics-du-systeme-alimentaire-francais.pdf>

statistique annuel de l'application de l'article L. 230-5-1 du code rural et de la pêche maritime.

Pour être en mesure de réaliser ce bilan, il est nécessaire que tous les gestionnaires des restaurants collectifs transmettent leurs données, comme le prévoit l'article R. 230-30-4 du code rural et de la pêche maritime. [L'arrêté du ministre chargé de l'agriculture du 14 septembre 2022](#), pris sur le fondement de cet article, précise le contenu et les modalités de transmission par les gestionnaires concernés de ces données.

La transmission des données s'effectue par leur saisie sur la plateforme numérique publique « *ma cantine* », à l'occasion de campagnes annuelles de télédéclaration. Les campagnes se déroulent en début d'année *n* et portent sur la déclaration des données d'achats ayant été réalisés sur la période du 1^{er} janvier au 31 décembre de l'année précédente (*n-1*). Conformément à [l'arrêté ministériel du 14 septembre 2022, modifié par l'arrêté du 18 mars 2024](#), la transmission des données s'effectue par leur saisie sur la plateforme publique « [ma cantine](#) », développée depuis 2021 par la Direction générale de l'alimentation (ministère chargé de l'agriculture) avec l'appui de la Direction Interministérielle du numérique. « *ma cantine* » est un outil de télédéclaration des données par les gestionnaires et un outil d'accompagnement des acteurs du secteur en mettant à disposition les ressources existantes et en proposant des outils *ad hoc*, notamment des outils de suivi des achats. Par ailleurs, la plateforme « *ma cantine* » permet d'informer les consommateurs directement, par une page « Trouver une cantine », des résultats de sa cantine et des efforts réalisés pour atteindre les obligations.

Ainsi, les personnes morales de droit public ou privé en charge de la gestion d'un peu plus des 80 000 cantines présentes en France télédeclarent chaque année les informations concernant leurs achats, soit de manière exhaustive, soit selon une saisie simplifiée.

En respectant strictement les données à inclure dans le rapport du Gouvernement au Parlement prévu à l'article L. 230-5-1, c'est-à-dire en croisant chaque label et certification par chaque catégorie alimentaire et le caractère local, circuit court et origine France, ce sont environ 100 champs de données qui doivent être remplis à partir des factures d'achats alimentaires (données d'achat pour chaque critère de qualité et durabilité et chaque famille alimentaire). Ce mode détaillé a été utilisé à hauteur de 14 % des cantines ayant télédeclaré en 2025. Tandis que, dans sa version simplifiée, utilisée à 86% en 2025 par les télédeclarants, une vingtaine de champs sont à renseigner. Au total, en 2025, plus de 33 000 restaurants collectifs ont partagé leurs données (soit 40 % du total estimé).

Ce processus est lourd et chronophage pour les gestionnaires de restauration, car il est difficilement automatisable, notamment pour les petites structures qui n'ont pas de logiciel de suivi paramétré selon la matrice de télédéclaration et interopérable avec la plateforme numérique « *ma cantine* ». En effet, les grosses structures de restauration ont, pour la majorité d'entre elles, mis en relation leur propre logiciel de gestion avec la plateforme « *ma cantine* » permettant de simplifier la saisie par leurs gestionnaires. Les logiciels de gestion ont été paramétrés de telle sorte que les champs de données soient les mêmes que ceux à renseigner dans « *ma cantine* ». Tandis que les petites structures n'ont pu adapter leur outil de gestion aux champs à renseigner sur « *ma cantine* », ce processus pouvant être coûteux. Le grand nombre d'informations à fournir contribue à cette lourdeur.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Le Conseil constitutionnel juge qu'il est loisible au législateur d'apporter à la liberté d'entreprendre, qui découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC) de 1789, des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas des atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

L'article 34 du TFUE prévoit que les restrictions quantitatives à l'importation ainsi que toutes mesures d'effet équivalent sont interdites entre les États membres.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

La loi EGalim fixe un objectif de taux en produits durables et de qualité pour l'ensemble des unités de restauration collective ainsi que la publication d'un rapport annuel au Parlement prévoyant des informations très détaillées rendant nécessaire la collecte d'informations représentatives sur tous les champs couverts par la loi.

Or, la télédéclaration détaillée telle qu'elle existe aujourd'hui est très contraignante pour les déclarants qui doivent renseigner environ 100 champs de saisie après recherches et évaluation des données d'achats.

Aussi, il est nécessaire de réduire le champ des informations couvertes par le rapport au Parlement pour permettre une télédéclaration simplifiée (tout en laissant la possibilité de continuer à télédéclarer de manière détaillée), pour inciter les déclarants à utiliser cette possibilité et augmenter le taux de télédéclaration en vue d'atteindre les objectifs fixés par la loi EGalim. Le seul moyen d'atteindre cet objectif est de simplifier le contenu du bilan devant être transmis par le Gouvernement au Parlement, en application du V de l'article L. 230-5-1 du code rural et de la pêche maritime.

Par ailleurs, dans un objectif de reconquête de la souveraineté alimentaire, le Premier ministre a annoncé, le 31 janvier 2026, vouloir que la restauration collective se fournisse exclusivement en produits agricoles et agroalimentaires venus de l'Union européenne. Aussi, il est nécessaire de légiférer pour imposer aux déclarants d'indiquer le taux de produits d'origine française et/ou en provenance d'un Etat membre de l'Union européenne.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objet de cette mesure est de réduire nettement le niveau de détail du bilan statistique transmis annuellement au Parlement, et donc du contenu de la déclaration, en ne retenant qu'une vingtaine de champs, ce qui devrait faciliter grandement la tâche pour les restaurants collectifs, tout en maintenant un suivi national global de l'atteinte des objectifs de la loi EGalim.

Il s'agit donc :

1/ D'une simplification : réduire le nombre des données devant figurer dans le bilan statistique annuel relatif à l'atteinte des objectifs de la loi EGalim quant aux taux de produits durables et de qualité dans l'approvisionnement en restauration collective pour simplifier la tâche, aujourd'hui lourde et complexe, des restaurants collectifs, notamment les plus petits ;

2/ D'une priorité sur le suivi de l'origine France : permettre, pour tous les restaurants collectifs, la déclaration de la part de produits d'origine française servis. Les restaurants collectifs servent 4Mds de repas par an, il est important d'avoir une visibilité sur leur contribution effective à la souveraineté alimentaire de la France.

3/ Du suivi des engagements du Premier Ministre sur la préférence européenne dans les restaurants collectifs : suivre spécifiquement la part des produits originaires de l'Union européenne servis.

4/ De s'assurer de disposer de ces données, en précisant que les gestionnaires de restauration collective doivent les transmettre. Cela permettra de disposer d'une image représentative de l'atteinte de ces objectifs (actuellement seuls 40 % des restaurants collectifs télédeclarent leurs achats).

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

La première option envisagée est celle du *statu quo* consistant à conserver la lourdeur administrative actuelle. Compte tenu des difficultés en termes de gestion évoquées précédemment, cette option n'a pas été retenue.

La deuxième option consistait à supprimer l'élaboration du rapport annuel au Parlement, geste de simplification pour les gestionnaires mais rendant impossible tout suivi de la politique nationale.

Enfin, la troisième option consistait à simplifier la télédéclaration en place, accompagnée de contrôles et de sanctions. Mais la contrainte d'éventuelles sanctions s'est avérée trop importante au regard des moyens disponibles au niveau des gestionnaires de restauration collective, notamment dans les plus petites structures, et la logique d'accompagnement dans le cadre de cette loi a permis d'augmenter le taux de télédéclaration de moins de 10% en 2022 à plus de 40% en 2025.

3.2. OPTION RETENUE

La voie législative a été retenue car elle répond pleinement aux besoins et contraintes d'une part des services administratifs pour permettre une télédéclaration simplifiée et, d'autre part, aux orientations politiques s'agissant de souveraineté alimentaire nationale et européenne.

Dans les champs retenus dans cet article, qui propose une simplification du rapport au Parlement, pour simplifier la télédéclaration, outre les données d'achat permettant de vérifier directement le respect des obligations prévues à l'article L. 230-5-1, il est proposé de cibler l'origine « France » des différentes catégories alimentaires servies en restauration collective. De plus, afin de disposer de chiffres permettant de suivre l'atteinte des objectifs en matière d'approvisionnements d'origine UE, conformément

aux annonces du Premier Ministre le 30 janvier 2026, sont ajoutées, les données concernant l'origine UE des produits.

L'option retenue est donc de modifier le contenu du rapport au Parlement pour le limiter aux taux de produits durables et de qualité, dont biologiques, et aux taux de produits « origine France » et « origine UE ». De même, il est précisé l'obligation de télédéclaration, pour permettre de disposer de bilan représentatif. Un arrêté du ministre chargé de l'agriculture précise les modalités et la date de transmission, par les personnes morales de droit public et de droit privé chargées de servir des repas dans des restaurants collectifs, des informations nécessaires à la réalisation de ce bilan.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Le présent article modifie l'article L. 230-5-1 du code rural et de la pêche maritime.

La présente mesure, crée une obligation nouvelle à destination des gestionnaires de restaurants collectifs en les obligeant à transmettre des informations sur la part de leurs produits d'origine française ou européenne, et pourrait ainsi être regardée comme restreignant la liberté d'entreprendre de ces opérateurs.

Toutefois, cette mesure poursuit un [objectif d'intérêt général de protection de la santé publique](#)⁶⁷ et [de l'environnement](#)⁶⁸, en favorisant une alimentation saine et durable dans les restaurants collectifs. L'atteinte à la liberté d'entreprendre des gestionnaires de restaurants collectifs est pleinement justifiée par la poursuite de ces objectifs et n'est pas disproportionnée, d'autant plus que la présente mesure simplifie les obligations qui sont aujourd'hui mises à la charge de ces opérateurs.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

La présente mesure se borne à prévoir la transmission de données relatives aux produits d'origines française et européenne par les gestionnaires de restaurants collectifs, sans obliger ces derniers à acquérir effectivement de tels produits. Dès lors,

⁶⁷ Cons. const., 25 octobre 2018, n° 2018-771 DC, cons 17.

⁶⁸ Voir, pour la reconnaissance de la valeur constitutionnelle de la protection de l'environnement : CC, n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020, *Union des industries de la protection des plantes*.

elle ne crée aucune discrimination entre produits nationaux et produits originaires d'autres Etats membres de l'Union européenne.

En outre, la mesure envisagée, qui impose la transmission d'informations à la fois concernant l'origine France et l'origine UE des produits, n'aura pas d'effet restrictif sur les échanges au sein du marché intérieur.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Les impacts macroéconomiques de cette mesure de simplification sont négligeables. Aucun enjeu de la politique économique nationale n'est ici engagé avec cette mesure.

En revanche, la télédéclaration est la première étape pour le lancement d'une démarche globale pour permettre d'atteindre les objectifs fixés par la loi EGalim et donc *in fine* permettre aux producteurs de vendre davantage de produits durables et de qualité et de participer à la souveraineté alimentaire.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Pour les éditeurs de logiciels de suivi des achats, les coûts à prendre en compte ne concernent que les éventuelles modifications de développement à effectuer pour faire un suivi des achats conforme aux informations demandées sur les produits et les familles de produits, et le temps de formation de leurs clients. Les sociétés de restauration collective, quant à elles, sont pour la plupart déjà dotées d'outils de suivi des achats et les impacts financiers sont les mêmes que pour les éditeurs de logiciels à qui certaines font d'ailleurs appel.

Notons que les logiciels proposent une offre variée de services à des coûts tout aussi différents. Certains outils sont publics et gratuits et n'induisent donc aucun coût d'acquisition pour les gestionnaires - de même pour les utilisateurs de la plateforme numérique "*ma cantine*" et de la fonction "*suivi d'achat*", libre, accessible à tous et conforme au schéma de données de la télédéclaration.

Certains logiciels proposent des offres d'abonnement de suivi de stocks entre 50 et 200 euros pour une licence mensuelle. La plupart ont quelques modifications à apporter à leurs modèles de données pour être en parfaite adéquation avec le format de la télédéclaration, mais les coûts techniques sont négligeables (entre 1 à 2 jours de travail pour un développement - 250 euros HT / jour).

Pour les producteurs et les fournisseurs (grossistes) : les impacts financiers se situent au niveau de l'information qu'ils doivent fournir sur les produits vendus et le niveau de

précision apporté sur les factures ou bons de commandes qu'ils transmettent à leurs clients (facturation papier ou dématérialisée). Il incombe souvent au gestionnaire d'effectuer la recherche fine dans le catalogue du fournisseur pour retrouver l'origine du produit commandé. Une étude sur une population non représentative d'utilisateurs de la plateforme numérique "*ma cantine*" permet d'estimer ce travail de recherche en amont de la saisie de la déclaration entre une demi-journée et une journée de travail, en fonction du nombre de repas servis par établissement. Il est estimé que l'adaptation des outils des grossistes n'induit en revanche qu'un coût négligeable et donc un gain de temps d'une demi-journée à une journée complète pour tous les acteurs de service de restauration collective.

Le coût d'investissement estimé par déclarant est ainsi compris entre 250 et 500 € HT.

Les gains sont constitués par les avantages offerts par ces entreprises à leurs clients en matière de simplification des données à fournir pour leur déclaration et les facilités d'interopérabilité avec *ma cantine*.

La déclaration des données d'achats par télédéclaration sur la plateforme numérique « *ma cantine* », requiert la création d'un compte utilisateur, la création d'un espace « établissement » pour chaque restaurant collectif (lieu de service) et la saisie du bilan (dont les données d'achat) par établissement dans la rubrique « Mon bilan annuel » (hors restaurants satellites dans le cas d'une télédéclaration à l'échelle de la cuisine centrale). Les deux premières étapes se font en ligne, en moyenne en 10 minutes⁶⁹. La saisie annuelle des données d'achat se réalise en moyenne en 20 minutes si les données requises sont disponibles sous la forme demandée. La poursuite du mode de télédéclaration simplifié implique la saisie de 10 valeurs d'achat obligatoires au maximum (10 autres seront proposées à une saisie facultative). Le temps total de saisie de ces informations dans « *ma cantine* » peut être estimé en moyenne à 30 minutes par an. Deux services d'import de bilan permettent de réduire fortement le temps de saisie, à savoir l'import massif par fichier (permettant de renseigner les bilans de plusieurs établissements en un même process) ou l'interfaçage API directement avec la plateforme « *ma cantine* » (à condition d'utiliser un logiciel de gestion de la production assistée par ordinateur – GPAO – proposant cette fonctionnalité). Le coût peut donc être estimé à 38€/an⁷⁰ et par déclarant.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

⁷⁰ Coût annuel d'un cadre d'une entreprise privée = 75€/heure : guide méthodologique pour calculer l'impact économique et financier de la norme du CGEFI en date de novembre 2019

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

L'impact sur le budget de l'Etat n'est pas quantifiable.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

La simplification induite par la présente mesure permettra la mise à disposition d'informations sur la qualité et la durabilité des produits composant les repas des établissements de restauration fréquentés par les particuliers, en particulier les enfants.

L'ajout de l'origine des achats effectués par les restaurants collectifs permet une meilleure information du consommateur. Ainsi, grâce à ces données, une fois par an, le particulier a la possibilité de connaître la part de produits alimentaires en provenance de France et de l'Union européenne servis en restauration collective.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Compte tenu de la complexité de l'organisation du secteur de la restauration collective, l'information exacte sur le nombre de cantines gérées par les collectivités territoriales n'est pas disponible. L'estimation est donc réalisée pour le secteur de la restauration scolaire, dont la compétence est assurée par le bloc communal pour le premier degré, les départements pour les collèges et les régions pour les lycées. Dans cette estimation, on ne tiendra compte que des établissements en gestion directe par les collectivités. En effet, on suppose que pour ceux en gestion concédée, l'impact des coûts financiers sont supportés par les entreprises prestataires.

En 2020, on compte 44 262 établissements publics du 1er degré. 70 % de ces établissements disposent d'une cantine (30 983), et la gestion est concédée pour 70 % d'entre elles, soit 9 295 établissements sont en gestion directe.

En 2020, on recense 8 023 établissements publics du second degré (2/3 de collèges = 5 348 et 1/3 de lycées = 2 674), 96 % de ces établissements publics disposent d'une cantine (5 134 collèges et 2 567 lycées), dont la gestion est majoritairement directe (92 % des cas) (4 723 collèges et 2 361 lycées), soit 7 084 établissements.

Au total, 16 379 établissements scolaires sont concernés par la déclaration, dont 40% dépendent de cuisines centrales. Une cuisine centrale dessert en moyenne 30 établissements (information issue des données actuellement disponibles dans « *ma cantine* »).

60% des 16 379 établissements sont des « cuisines sur place » devant réaliser une déclaration, soit 9 827.

40% des 16 379 établissements sont des « cuisines satellites » (6 552) rattachés à une cuisine centrale, ce qui représente 218 cuisines centrales (6 552/30) devant faire une déclaration en 2022.

9 827 établissements déclarent pour 1 site et 218 déclarent pour en moyenne 30 sites. Le nombre d'heures de travail, estimé plus haut, varie entre 7h/ an⁷¹ et 105h/ an⁷², soit un cout annuel⁷³ entre 239 € et 3 591€ par déclarant.

Ce coût annuel correspond à 27 champs de saisie à renseigner sur la plateforme numérique « *ma cantine* » pour un site.

La télédéclaration détaillée complète est constituée de 101 champs. Le gain en nombre de champs à ne plus renseigner avec cette simplification est donc de 74 champs, soit l'équivalent de 1h15 auquel il faut ajouter le temps de préparation à hauteur de 6h30. Le gain est donc estimé entre 265€/an⁷⁴ et 3 976 €/an⁷⁵ par déclarant.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Simplifier la télédéclaration et réduire le nombre de champs de saisie réduit le travail d'analyse des services administratifs de l'Etat en charge d'établir le rapport annuel au Parlement. Pour analyser la télédéclaration détaillée, il est comptabilisé en moyenne 70 heures⁷⁶. En revanche, en cas de télédéclaration simplifiée et les 74 champs en moins à analyser, le temps d'analyse du rapport se réduit à 35 heures, soit 1 452,50 euros⁷⁷.

Par ailleurs, ce type d'analyse plus resserrée permet une plus grande précision du suivi des taux EGalim.

⁷¹ 7h/an = temps de préparation/recherche des informations (6h30) + temps de saisie (30')

⁷² 105h/an = temps moyen pour les établissements déclarant plusieurs sites compte tenu de la mutualisation possible par déclarant = (30 sites x 7h/an)/2

⁷³ Coût annuel d'un fonctionnaire de collectivité territoriale de catégorie B = 34,20€/heure : guide méthodologique pour calculer l'impact économique et financier de la norme du CGEFI en date de novembre 2019

⁷⁴ Temps de 7h45' à un coût de 34,20€/h

⁷⁵ Temps de 7h45' à un coût de 34,20€/h pour 30 sites compte tenu de la mutualisation de la saisie par déclarant

⁷⁶ Estimation du temps d'analyse du rapport EGalim par les services de l'Etat

⁷⁷ Coût estimé sur la base du coût horaire d'un fonctionnaire de catégorie A de la fonction publique de l'Etat : guide méthodologique pour calculer l'impact économique et financier de la norme du CGEFI en date de novembre 2019

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

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

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Cette mesure permet la poursuite du déploiement de la plateforme numérique « *ma cantine* » et l'amélioration de la participation à la campagne de télédéclaration grâce à la simplification de la procédure. Cette meilleure représentativité permet un meilleur suivi et une fiabilisation de l'évaluation de l'application d'une politique prioritaire du Gouvernement, qui concerne tous les citoyens, visant à la montée en gamme en matière de durabilité et de qualité des produits composant les repas servis (le bilan annuel remis au Parlement est un document public).

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

S'agissant d'une disposition relative à la transmission d'informations sur des données et non de la création de la donnée elle-même, il n'y a pas d'impact environnemental spécifique à indiquer. Au-delà d'un outil de collecte de données pour l'administration, cette mesure vise à inciter les acteurs à réaliser un diagnostic dans leurs structures et d'enclencher une démarche globale de transition. Une fois le diagnostic réalisé, des actions de suivi des achats vont permettre de poursuivre la dynamique de transition. Le fait de simplifier la télédéclaration permet de dire que potentiellement plus d'acteurs vont initier ce diagnostic et donc plus d'acteurs à mettre en place des actions sur les approvisionnements et le suivi des achats et donc à terme, un impact sur le résultat des objectifs visés par la loi EGalim.

Cette démarche de transition s'inscrit pleinement dans les enjeux de la SNANC, notamment au travers de l'objectif 7 : « Soutenir la restauration collective dans la mise en œuvre des dispositions existantes et renforcer les engagements sur des secteurs spécifiques ».

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

La démarche de transition vers des systèmes alimentaires plus durables est un levier vers davantage de prise de conscience et d'actions sur la lutte contre le gaspillage alimentaire et sur la diversification des sources de protéines.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique, d'efficacité énergétique et de prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

L'augmentation des taux de produits durables et de qualité aura un impact sur la production agricole de denrées labellisées, et notamment issues de l'agriculture biologique. La production de produits durables et de qualité promeut l'utilisation d'infrastructures durables, la couverture des sols, et la diversification des espèces cultivées et élevées, favorisant la biodiversité et protégeant la ressource en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de transition vers l'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

L'augmentation des taux de produits durables et de qualité aura un impact sur la production agricole de denrées labellisées, et notamment issues de l'agriculture biologique. La production de produits durables et de qualité promeut l'utilisation d'infrastructures durables, la couverture des sols, et la diversification des espèces cultivées et élevées, favorisant la biodiversité et protégeant la ressource en eau.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

L'augmentation des taux de produits durables et de qualité aura un impact sur la production agricole de denrées labellisées, et notamment issues de l'agriculture

biologique. La production de produits durables et de qualité promeut l'utilisation d'infrastructures durables, la couverture des sols, et la diversification des espèces cultivées et élevées, favorisant la biodiversité et protégeant la ressource en eau.

4.4.7. Impacts sur les ressources

L'augmentation des taux de produits durables et de qualité aura un impact sur la production agricole de denrées labellisées, et notamment issues de l'agriculture biologique. La production de produits durables et de qualité promeut l'utilisation d'infrastructures durables, la couverture des sols, et la diversification des espèces cultivées et élevées, favorisant la biodiversité et protégeant la ressource en eau.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a été obligatoirement consulté le 2 avril 2026 et a rendu un avis défavorable.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Cette mesure est applicable dès le lendemain de l'entrée en vigueur de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

Ces dispositions s'appliqueront de plein droit dans les départements et régions d'outre-mer (article 73 de la Constitution), ainsi qu'à Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon et Saint-Barthélemy.

Elles ne s'appliqueront ni à Wallis-et-Futuna, ni en Nouvelle-Calédonie, ni en Polynésie française, ni dans les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF).

5.2.3. Textes d'application

Un arrêté du ministre chargé de l'agriculture précisera les modalités et la date de transmission, par les personnes morales de droit public et de droit privé chargées de

servir des repas dans des restaurants collectifs, des informations nécessaires à la réalisation du bilan statistique annuel de l'application de l'article L. 230-5-1 du code rural et de la pêche maritime.

Article 4 (II) – Rendre transparents les pourcentages d’achats de produits « durables et de qualité » dans les achats annuels de la grande distribution, des principales chaînes de restauration commerciale et des grossistes

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

L'alimentation est au cœur des objectifs poursuivis en faveur de l'amélioration de la santé des Français, de la résilience des systèmes agricoles et de souveraineté alimentaire, de la baisse des émissions de gaz à effet de serre, de la préservation de la biodiversité.

Aujourd'hui, nos choix alimentaires influencent à la fois notre santé, notre environnement et notre économie. 30% des décès par maladie cardiovasculaire seraient liés à une mauvaise alimentation. Elle représente 24 % de l'empreinte carbone de notre consommation totale, et 16 % de la population française est désormais touchée par la précarité alimentaire.

[La stratégie nationale pour l'alimentation, la nutrition et le climat \(SNANC\)](#) publiée le 11 février 2026 fixe un cap clair à horizon 2030 : permettre à tous les Français d'accéder à une alimentation plus saine, plus durable et plus locale, tout en renforçant la souveraineté agricole et alimentaire du pays. Elle fixe par ailleurs un objectif de 12% de bio dans la consommation alimentaire des français, tous circuits de distribution confondus.

La [loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018](#) pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, dite loi Egalim, et la [loi Climat et résilience](#) ont porté des ambitions importantes pour la restauration collective en fixant notamment des taux de produits durables et de qualité à atteindre dans leurs approvisionnements, dont une partie de produits issus de l'agriculture biologique. Néanmoins, ce secteur bien que stratégique, ne concerne qu'un pourcentage très faible des occasions de consommations⁷⁸.

Un des objectifs de la SNANC est d'agir sur l'ensemble des circuits de distribution, avec des leviers de politiques publiques adaptés pour promouvoir les produits durables et de qualité, notamment ceux issus de l'agriculture biologique.

⁷⁸ 15% de la population indique prendre un repas quotidiennement en restauration collective : source RAPPORT AST de l'Anses sur l'Etat des lieux des consommations alimentaires et apports nutritionnels dans la restauration hors foyer en France, à partir des données de l'étude INCA3 (2014-2015).

Il n'existe pas de données consolidées concernant la part de produits durables et de qualité, dont bio, dans les circuits de distribution hors restauration collective. L'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO) estime que les appellations d'origine protégée (AOP) représentent 2,2% de la production alimentaire commercialisée, les indications géographiques protégées (IGP) et les spécialités traditionnelles garanties (STG) 1,4%, les labels rouges 1,3% et l'agriculture biologique 4% en 2023⁷⁹. FranceAgriMer a estimé la part de produits sous signes d'identification de la qualité et de l'origine (dont bio) dans les quantités achetées par les ménages dans quelques secteurs. Cette part est estimée à 7% pour les fruits et légumes, 8% pour le lait, 10% pour le saumon frais, 10% pour le poulet découpe, 12% pour les fromages de vaches et 16% pour les œufs en 2023, en baisse par rapport à 2020⁸⁰. L'Agence Bio estime que le bio représente 6% des achats alimentaires des Français en 2024, avec une croissance de 7% par rapport à 2023 dans les magasins bio, l'artisanat et la vente directe, et un recul de 5% pour la grande distribution. L'Agence Bio estime à 1,5% la part de produits issus de l'agriculture biologique en restauration commerciale⁸¹.

L'Institut du Développement Durable et des Relations Internationales (Iddri) a publié en septembre 2023 une étude intitulée « transition vers l'alimentation durables : risques et leviers pour la grande distribution »⁸². L'étude conclut que, « qu'il s'agisse du rééquilibrage entre produits animaux et végétaux ou de la hausse des produits issus de modes de production durable, la grande distribution n'est aujourd'hui pas à la hauteur de l'ambition de transition environnementale et alimentaire de l'Europe » et que « la puissance publique est légitime pour encadrer davantage le secteur de la distribution alimentaire par des objectifs de durabilité, dans la poursuite des politiques existantes ».

Le Réseau action climat⁸³ a réalisé une évaluation de huit enseignes de supermarchés selon des indicateurs relatifs au climat et à la promotion d'une alimentation saine et durable, complétée par un panorama des bonnes pratiques des supermarchés en Europe⁸⁴. Cette étude conclut que « la comparaison avec les distributeurs ailleurs en Europe montre que les enseignes françaises sont en retard mais notre recherche met

⁷⁹ [INAO chiffres clés 2023](#).

⁸⁰ [FranceAgriMer Signes d'Identification de la Qualité et de l'Origine \(SIQO\) : tendances de consommation entre 2020 et 2023](#).

⁸¹ [l'agence Bio chiffres 2024](#).

⁸² [Iddri étude 2023 : Transition vers l'alimentation durable : risques et leviers pour la grande distribution](#).

⁸³ Réseau action climat : fédération d'associations nationales et locales ayant pour objectif de lutter contre les causes du changement climatique à toutes les échelles.

⁸⁴ Réseau action climat : [La grande distribution, alliée ou frein à une alimentation saine et durable pour toutes et tous ?](#)

aussi en exergue que le degré d'avancement des distributeurs allemands, britanniques ou néerlandais s'explique en partie par l'adoption par les pouvoirs publics de lois et de stratégies ambitieuses ». Les entretiens avec les distributeurs concluent que « les distributeurs s'accordent sur la nécessité que l'Etat définisse un cap et un cadre clair en faveur de la transition ».

A la suite de la publication de la SNANC, [la Fédération du commerce et de la distribution a publié le 17 février 2026 un communiqué](#) intitulé « SNANC : les distributeurs renforcent leurs engagements pour une alimentation saine, durable et transparente » avec des engagements des enseignes membres à notamment améliorer la qualité de l'offre alimentaire et réduire son impact environnemental.

Afin d'atteindre la cible de 12% de consommation bio en 2030 et de promouvoir les produits durables et de qualité, cette disposition vise à mobiliser les enseignes de restauration commerciale, les enseignes de grande distribution et les enseignes de commerce de gros alimentaires.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

D'une part, le législateur peut porter à la liberté d'entreprendre une atteinte proportionnée au regard de l'objectif d'intérêt général poursuivi⁸⁵. Le Conseil constitutionnel reconnaît l'existence des objectifs d'intérêt général de protection de la santé publique⁸⁶ et de l'environnement⁸⁷.

D'autre part, le Conseil constitutionnel juge que le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un comme l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la norme qui l'établit⁸⁸.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

L'article 34 du Traité de fonctionnement de l'Union européenne interdit les restrictions quantitatives à l'importation et toutes les mesures d'effet équivalent entre les États membres de l'Union européenne.

⁸⁵ [Cons. const. n° 2000-439 DC, 16 janvier 2001.](#)

⁸⁶ [Cons. const., 25 octobre 2018, n° 2018-771 DC](#), cons 17.

⁸⁷ [Cons. const. n° 2019-823 QPC, 31 janvier 2020.](#)

⁸⁸ [Cons. const. n° 87-232 DC, 7 janvier 1988.](#)

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Au Danemark, [un label public](#) (*Økologisk Spisemærke*) s'applique aux restaurants privés, cafés et traiteurs, avec trois niveaux de labellisation selon la part d'achats en bio du restaurant (entre 30 et 60% pour le bronze, 60 et 90% pour l'argent et 90 et 100% pour l'or).

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Les données permettant de suivre et piloter la part de produits durables et de qualité dans l'ensemble des circuits de distribution sont incomplètes. Par ailleurs, elles ne permettent pas de distinguer les différentes enseignes, et de fournir l'information au consommateur sur les enseignes les plus engagées dans l'offre durable et de qualité. Il en résulte une asymétrie d'information entre opérateurs, pouvoir publics et consommateurs, et il est impossible d'évaluer objectivement la contribution des différents circuits de distribution aux politiques publiques portées par la SNANC.

Le cadre européen et le cadre national sont limités à l'information du consommateur à l'échelle de chaque denrée alimentaire, et non à l'échelle des donneurs d'ordre.

Il existe une asymétrie entre le secteur de la restauration collective, qui doit à la fois suivre et rendre compte des taux de produits durables et de qualité, et atteindre des objectifs fixés par la loi, et les autres circuits de distribution qui n'ont aucune obligation fixée par la loi en ce sens.

[Le dispositif d'accords collectifs du Programme national pour l'alimentation et la nutrition](#) (PNAN), mis en œuvre entre 2021 et 2025, n'a pas eu l'impact recherché pour promouvoir la part de produits durables et de qualité pour les industries agro-alimentaires et la grande distribution. Ainsi, la mesure législative proposée est nécessaire pour atteindre les objectifs d'intérêt général poursuivis.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

A l'instar de ce qui est prévu à l'article L. 230-5-1 du code rural et de la pêche maritime pour la restauration collective et à défaut de fixer des objectifs à ces secteurs d'activités, cet article vise à imposer dans la loi la transparence des pourcentages d'achats de produits « durables et de qualité » dans les achats annuels des distributeurs, de la restauration commerciale et des grossistes. La part des produits issus de l'agriculture biologique est également ciblée de façon distincte.

Cette mise en transparence répond à 3 objectifs :

- informer le consommateur sur la part, à l'échelle de chaque lieu de vente et de chaque groupe d'entreprises, de produits durables et de qualités achetés,
- permettre de suivre dans le temps la part de produits durables et de qualité dans les circuits de distribution hors restauration collective, pour piloter la politique visant à promouvoir ces produits ;
- encourager, via la concurrence entre enseignes, ces secteurs à favoriser l'offre en produits « durables et de qualité ».

Cette mesure, prévue dans la SNANC, sera accompagnée hors cadre législatif de la co-construction avec les professionnels concernés d'une trajectoire nationale de développement d'une offre de produits « durables et de qualité », et de la définition d'actions à mener pour atteindre les objectifs définis.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Option 1 : Absence d'intervention du législateur

Cette option aurait l'avantage de ne pas imposer de charge administrative supplémentaire pour les entreprises, permettant une stabilité normative. En revanche, elle ne permettrait pas d'évaluer la part de produits durables et de qualité, dont bio, dans les différents circuits de distribution, ce qui ne permettrait pas de piloter la politique publique ciblée par la SNANC. Par ailleurs, les dispositifs volontaires testés dans les dernières années n'ont pas permis d'enclencher une dynamique en faveur des produits durables et de qualité, dont bio.

Option 2 : imposer par la loi des obligations de taux de produits durables et de qualité, à l'image de la loi EGalim en restauration collective

Cette option aurait l'avantage d'avoir un effet direct sur l'offre proposée, et donc le soutien aux débouchés des filières ciblées, avec une visibilité politique forte.

En revanche, elle interférerait directement avec les choix d'assortiments et en modifiant la stratégie commerciale des entreprises. En effet, contrairement à la restauration collective qui bénéficie de subventions publiques permettant un tarif unique selon les choix, et dans laquelle les convives sont « captifs », avec un choix limité par rapport aux produits servis, la restauration commerciale et la grande

distribution bénéficient d'un large choix pour les consommateurs, qui est orienté majoritairement par le prix, et est donc dépendant du contexte socio-économique. Il est donc plus difficile d'orienter le choix des consommateurs vers des produits durables et de qualité, potentiellement plus chers.

3.2. OPTION RETENUE

Il a semblé plus pertinent et plus efficace au regard des ambitions portées par le Gouvernement en matière de politique de l'alimentation, de légiférer pour porter au niveau législatif la seule exigence de transparence, qui ne semble pas disproportionnée, et d'accompagner cette mesure d'engagement volontaire de la part des professionnels.

Cette mesure cible ainsi les principales chaînes de grande distribution, de restauration commerciale (hors restauration collective, déjà couverte par les obligations de la loi EGalim) et des opérateurs de commerce de gros alimentaires, afin de ne pas ajouter une contrainte supplémentaire aux opérateurs représentant une part non-significative du marché. Afin de couvrir la diversité des organisations juridiques de ces acteurs, il est proposé le périmètre suivant :

- Les « grands groupes » de la restauration commerciale (dépassant 2 des 3 seuils suivants : bilan supérieur à 30 millions d'euros, montant net du chiffre d'affaires supérieur à 60 millions d'euros et effectif au cours de l'exercice de plus de 250 salariés) ;
- Les enseignes de grandes distributions de plus de 400m² (seuil repris de l'article L. 541-15-6 du code de l'environnement) appartenant à un même réseau d'enseigne, en reprenant la définition retenue par l'INSEE ;
- Les entreprises de commerce de gros alimentaire appartenant à la catégorie des entreprises de taille intermédiaire ou à celle des grandes entreprises au sens de l'article 51 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.

Par ailleurs, cette disposition prévoit la transmission, au ministre chargé de l'agriculture, de ces données d'achats par ces personnes avant une date qui sera fixée par arrêté ministériel. Néanmoins, les données devront être envoyées au plus tard le 1^{er} janvier 2030. Le même arrêté précisera les modalités et le contenu de ces données d'achat.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Le présent article crée un article L. 230-6 au sein du code rural et de la pêche maritime.

D'une part, il est loisible au législateur d'apporter à la liberté d'entreprendre des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas des atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi⁸⁹.

L'obligation prévue par la présente mesure, pour certains opérateurs, de mettre à disposition du public des informations sur la qualité des produits alimentaires, pourrait s'analyser comme une atteinte à la liberté d'entreprendre. Toutefois, une telle mesure poursuit un objectif d'intérêt général de protection de la santé publique et de l'environnement, en favorisant la promotion d'une alimentation saine et durable.

En outre, cette atteinte, compte tenu de ce qu'elle consiste uniquement en une obligation de transmission d'information, n'est pas disproportionnée, d'autant plus que le non-respect de l'obligation de transmission n'est assorti d'aucune sanction.

D'autre part, le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un comme l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la norme qui l'établit⁹⁰.

En l'espèce, la différence de traitement induite par la présente mesure, qui rend obligatoire la transmission de données uniquement pour les entreprises les plus importantes, ne semble pas contraire au principe d'égalité dans la mesure où elle n'écarte des obligations de transmission d'information que les opérateurs représentant une part non-significative du marché, qui sont placés dans une situation différente de celle des opérateurs soumis à la nouvelle obligation de transmission.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

L'article 34 du Traité de fonctionnement de l'Union européenne interdit les restrictions quantitatives à l'importation et toutes les mesures d'effet équivalent entre les États membres de l'Union européenne.

⁸⁹ [Cons. const., n° 2018-732 QPC, 21 sept 2018.](#)

⁹⁰ [Cons. const, 87-232 DC, 7 janvier 1988.](#)

La présente mesure a uniquement pour effet de créer une obligation de transparence pour les entreprises concernées sur la part de produits durables et de qualité qu'elles achètent, sans pour autant restreindre, de manière directe ou indirecte, les importations en provenance du marché intérieur.

Elle ne constitue pas une restriction quantitative car elle ne cible pas d'origine géographique de produits, ne crée pas une charge administrative disproportionnée et ne modifie pas les conditions d'accès au marché : il s'agit simplement de rendre transparente la part de produits répondant à, pour l'essentiel, des labels publics de qualité ou de durabilité qui sont définis dans le cadre législatif européen.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Dans le périmètre des définitions ci-dessus, les entreprises de restauration commerciale peuvent capter aujourd'hui plusieurs centaines de millions de convives par an. A titre d'exemple, l'enseigne de restauration rapide la plus présente en France⁹¹ reçoit près de 440 millions de clients par an. Les enseignes de grande distribution, elles, touchent un public estimé à 10 millions de personnes par jour. Enfin, le commerce de gros alimentaire est essentiellement un marché de professionnels où les clients sont des restaurateurs, des enseignes de grande distribution, etc.

Le « réservoir » de personnes cibles en capacité de suivre les orientations voulues par la politique nationale de l'alimentation est donc très important. C'est un public différent de celui de la restauration collective et qui cherche davantage à choisir ses produits alimentaires.

Ce public, selon sa situation sociale et économique, aura des besoins et des choix différents de ceux imposés en restauration collective. Aussi l'information de ce public est primordiale. Les pourcentages de produits durables et de qualité et le pourcentage de produits issus de l'agriculture biologique est une information importante pour le consommateur qui justifiera le prix de la denrée.

En termes d'impacts macroéconomiques, comme l'obligation n'est pas relative à des achats supplémentaires, mais à une obligation administrative de suivi et de rapportage avec un temps suffisant laissé dans la proposition législative, les coûts administratifs restent marginaux.

Les effets indirects de concurrence réputationnelle peuvent conduire à un ajustement progressif de l'offre. En effet, [une étude de 2023](#) basée sur 711 entreprises coréennes

⁹¹ En termes de nombre de lieux de vente/restauration sur place

sur 12 ans démontre que la transparence sur les démarches de responsabilité sociétale des entreprises (RSE) d'une entreprise est positivement associée à l'adoption précoce de démarches RSE par les entreprises concurrentes. Les résultats indiquent également que la décision d'adopter des démarches RSE d'une entreprise est accélérée par la rivalité concurrentielle, ainsi que par les pressions sociales découlant de l'isomorphisme mimétique institutionnel.

Il n'est pas possible de quantifier l'impact de cet effet concurrentiel indirect, mais il est attendu une augmentation, par les effets de concurrence entre enseignes, des taux de produits durables et de qualité dans les achats dans l'ensemble des circuits de distribution, et donc une augmentation des débouchés pour les filières agricoles, notamment nationales.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Il n'existe pas de recensement public des groupes répondant à la définition ci-dessus. Dès lors, l'évaluation du nombre d'acteurs concernés repose sur une estimation par ordre de grandeur, fondée sur la structure des secteurs considérés, les seuils juridiques applicables et l'identification qualitative des principaux acteurs économiques :

- Dans le secteur de la restauration commerciale, le nombre peut être estimé à **environ 18 groupes répondant aux trois critères de la définition du code du commerce (nombre de salariés au-delà de 250, bilan supérieur à 30M€ et chiffre d'affaires supérieur à 60M€)** au niveau national ;
- Dans le secteur du commerce de gros alimentaire, le nombre de groupes concernés peut être estimé entre 200 et 220 **entreprises**⁹² avec un chiffre d'affaires supérieur à 50M€ ;
- Dans le secteur de la grande distribution, il existe environ 360 réseaux d'enseignes réalisant 80 % du chiffre d'affaires du commerce de détail alimentaire en France métropolitaine. Les réseaux d'enseignes réalisent 97 % de l'activité des grandes surfaces alimentaires non spécialisées (hypermarchés, supermarchés et magasins multi-commerces) ; la mesure ne concerne [que les établissements de plus de 400m²](#).

Cette disposition nécessitera pour chaque enseigne de reclassifier tous les produits achetés avec les descripteurs liés aux labels éligibles au titre du I de l'article L. 230-5-1 du CRPM, de les collecter dans les données d'achats fournisseurs, de les relier aux

⁹² Ce chiffre correspond à la somme des grandes entreprises et des entreprises de taille intermédiaire dans le secteur, et constitue l'estimation la plus fiable disponible à partir des données publiques récentes.

modules logiciels existants, de former les équipes achats et comptables et de produire chaque année des rapports fiables et audités. En utilisant comme base les estimations de l'analyse d'impact de la Commission européenne pour la CSRD, qui estime le coût administratif à 287 000€ pour les plus grandes entreprises en investissements, et 320 000€ récurrents chaque année, et en considérant que cette mesure est d'un niveau de complexité bien plus limité (2 indicateurs à suivre sur 10 catégories EGalim, uniquement dans les achats, contre plus de 1 000 descripteurs, avec analyse de double matérialité pour la CSRD), donc représente sans doute moins de 10% du coût de la CSRD, on peut estimer un coût par enseigne de 29 000€ en investissements et 32 000€ annuels.

A cette dépense s'ajoute celle relative aux coûts salariaux nécessaires à une telle déclaration comprenant d'une part le temps de recueil des données, réalisation des calculs, vérification et corrections des données pour un temps estimé à 6h⁹³, et d'autre part au temps de transmission des données ainsi centralisée à l'autorité administrative estimé à 15mn⁹⁴. Le temps total est donc d'environ 6h15 par déclarant pour un coût moyen de 469 euros⁹⁵ par déclarant et par an.

La mesure prévoit une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2030 pour laisser le temps aux entreprises concernées de faire évoluer leurs systèmes d'information pour être en capacité de fournir ces données.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Sans objet.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Cette nouvelle information à disposition des particuliers sur les lieux de restauration et dans les enseignes de grande distribution permet de mieux appréhender, pour les particuliers, les enjeux de politique nationale de l'alimentation et leur permet

⁹³ Temps estimé à partir de la table de référence du guide méthodologique pour calculer l'impact économique et financier de la norme du CGEFl en date de novembre 2019.

⁹⁴ Voir guide mentionné ci-dessus.

⁹⁵ Coût estimé à partir du guide méthodologique et d'un coût moyen d'un cadre supérieur de 75€/heure.

d'accéder à ces produits alimentaires durables et de qualité en connaissance de cause. Cela réoriente les profils types d'achats de denrées alimentaires et permet de soutenir une agriculture plus durable. La mention de la part de denrées issues de l'agriculture biologique est un marqueur important pour le consommateur désireux de plus en plus de connaître les modes de production des denrées achetées.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Sans objet.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Cette déclaration de données d'achats va générer un temps d'analyse, de compilation et de traitement de la donnée par les services administratifs de l'Etat à une hauteur estimée de cinq jours de travail ouvrés par an⁹⁶ et pour un coût moyen de 1 452,50 euros⁹⁷.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

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

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Selon le baromètre des produits biologiques en France (2025), les 18-24 ans sont la tranche d'âge qui consomme le plus fréquemment de produits biologiques (36% en consomment au moins une fois par semaine, contre 27% pour les 45-54 ans), et sont une des tranches d'âge les plus attentives [au label « agriculture biologique »](#) lors de leurs achats alimentaires (61% en 2024, contre 56% pour les 45-54 ans).

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

⁹⁶ Estimation sur la base du travail d'analyse fourni pour l'élaboration du rapport EGalim au Parlement

⁹⁷ Coût estimé à partir du guide méthodologique et d'un coût moyen d'un fonctionnaire de l'Etat de catégorie A de 41,5€/heure.

Cette mesure participe à la montée en gamme en matière de durabilité et de qualité des produits composant les repas de la population dans son ensemble. Elle a des impacts sociétaux répondant aux enjeux de la stratégie nationale pour l'alimentation, nutrition et santé (SNANC) notamment ceux relatifs à la santé et visant à contrebalancer les constats réalisés au cours du 20^{ème} siècle sur une transition alimentaire avec une élévation forte de la disponibilité calorique individuelle moyenne et une diversification du régime alimentaire. Il apparaît de plus en plus nécessaire de transformer les systèmes alimentaires actuels vers plus de durabilité, en termes de consommation des ressources naturelles, d'impacts sur le climat et sur la biodiversité, ainsi que sur la santé.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

S'agissant d'une disposition relative à un reporting de données et non à une obligation d'atteindre des taux d'achats produits durables et de qualité, il est difficile d'estimer l'impact quantitatif. Pour autant, la mesure permettra d'une part à l'Etat de suivre et piloter la politique visant à promouvoir l'offre en produits durables et de qualité, dont bio, et d'autre part, via la concurrence entre enseignes, à augmenter ces taux. Cet effet n'est pas quantifiable.

Les éléments ci-dessous sont relatifs aux impacts de quelques labels et certification soutenues dans le cadre de cette mesure.

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

La SNANC et la SNBC prévoient des trajectoires d'un côté d'augmentation des produits durables et de qualité accessible au plus grand nombre et de l'autre, des objectifs de réduction d'émission de gaz à effet de serre (GES) pour l'ensemble des secteurs, ainsi que la trajectoire à suivre pour y parvenir.

Par ailleurs, cette mesure prend bien en compte les dispositions de la stratégie Ecophyto 2030 qui identifie la nécessité de s'appuyer sur une politique de l'alimentation encourageant et accompagnant la demande de produits moins consommateurs de produits phytopharmaceutiques, afin de soutenir la transition des systèmes agricoles.

L'augmentation des taux de produits durables et de qualité aura un impact sur la production agricole de denrées labellisées, et notamment issues de l'agriculture biologique. L'étude « Quantification des externalités de l'agriculture biologique »⁹⁸,

⁹⁸ <https://www.ecologie.gouv.fr/actualites/quantification-externalites-lagriculture-biologique-ab>

publiée en 2024, conclut que l'agriculture biologique contribue à la réduction des émissions de GES, principalement en lien avec les pratiques de fertilisation, ainsi que par la moindre contribution des systèmes d'élevage biologiques aux émissions induites par la transformation des terres à l'étranger (forêts en cultures) et en France (prairies permanentes vers cultures). L'étude conclut que l'agriculture biologique contribue à la réduction des émissions de gaz à effet de serre, de l'ordre de 50% par unité de surface s'agissant des productions végétales bio, et à une accumulation de carbone organique dans les sols plus importante qu'en agriculture conventionnelle (de +11% et +35% selon les études).

La certification HVE permet de limiter l'usage de fertilisants d'origine minérale responsables d'émissions de GES. Le niveau 2 de la certification environnementale, basé sur des moyens, n'assure pas de contribution à la limitation des émissions de GES.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

La certification HVE promeut l'utilisation d'infrastructures durables et la couverture des sols qui participent à la résilience des exploitations agricoles face au changement climatique.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

L'augmentation des taux de produits durables et de qualité aura un impact sur la production agricole de denrées labellisées, et notamment issues de l'agriculture biologique. L'étude « Quantification des externalités de l'agriculture biologique », publiée en 2024, conclut que l'agriculture biologique améliore le potentiel de résistance face aux sécheresses avec, en général, une plus grande disponibilité de l'eau pour les plantes, et permet de diminuer le risque d'érosion des sols.

La certification HVE comprend un item spécifique visant à une bonne gestion de l'irrigation.

Cette mesure n'a pas d'impact sur les stratégies nationales luttant pour la préservation des ressources en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

L'augmentation des taux de produits durables et de qualité aura un impact sur la production agricole de denrées labellisées, et notamment issues de l'agriculture biologique. L'étude « Quantification des externalités de l'agriculture biologique », publiée en 2024, conclut que l'agriculture biologique, grâce à la réduction très stricte des usages, participe à la préservation de l'environnement et abaisse significativement les niveaux de contamination des sols cultivés : moins de résidus de produits phytopharmaceutiques (– 30% à – 55%), et à des teneurs moindres.

La certification HVE permet de réduire l'usage de produits phytosanitaires et d'engrais minéraux azotés.

Cette mesure n'a pas d'incidence sur les stratégies nationales visant à lutter contre les pollutions de toute nature.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

L'augmentation des taux de produits durables et de qualité aura un impact sur la production agricole de denrées labellisées, et notamment issues de l'agriculture biologique. L'étude « Quantification des externalités de l'agriculture biologique », publiée en 2024, indique que l'agriculture biologique est un mode de production qui présente des impacts moindres sur la biodiversité associée des parcelles agricoles. Par rapport à une conduite AC, les effets de l'agriculture biologique sont bénéfiques à la diversité des espèces (+20%) et au nombre d'individus (+30%) présents dans les parcelles. De même, [l'étude « Impacts des modes de production labellisés sur la biodiversité » portée par INRAE et l'Ifremer](#) indique la présence de pratiques favorisant la biodiversité dans les cahiers des charges de labels éligibles à la loi EGalim (Haute valeur environnementale, Label Rouge et quelques AOP).

La certification HVE promeut l'utilisation d'infrastructures durable, la couverture des sols, et la diversification des espèces cultivées et élevées, favorisant la biodiversité.

Cette mesure n'a pas d'incidence sur les stratégies nationales visant à protéger la biodiversité comme la Stratégie nationale biodiversité (SNB).

4.4.7. Impacts sur les ressources

Comme présenté ci-dessus, l'agriculture biologique limite les intrants de synthèse.

La mention Haute Valeur Environnementale s'appuie sur des indicateurs mesurant la performance environnementale des exploitations. Elle est fondée sur quatre

thématiques : la préservation de la biodiversité (insectes, arbres, haies, bandes enherbées, fleurs ...) ; la stratégie phytosanitaire ; la gestion de la fertilisation ; la gestion de l'irrigation. L'agriculteur met en œuvre des pratiques agricoles reposant notamment sur les principes de durabilité. Il s'agit de favoriser les ressources et les mécanismes de la nature : installation et entretien d'infrastructures durables, réduction de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques, limitation des risques de fuites d'azote dans le milieu, raisonnement de l'irrigation et réduction des prélèvements, etc.

Cette mesure n'a pas d'incidence sur les stratégies nationales visant à protéger les ressources naturelles.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Le présent article ne nécessite aucune consultation obligatoire ou facultative.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

L'obligation de transmission prévue par la présente mesure a vocation à s'appliquer à compter du 1^{er} janvier 2030.

5.2.2. Application dans l'espace

Ces dispositions s'appliqueront de plein droit dans les départements et régions d'outre-mer (article 73 de la Constitution), ainsi qu'à Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon et Saint-Barthélemy.

Elles ne s'appliqueront ni à Wallis-et-Futuna, ni en Nouvelle-Calédonie, ni en Polynésie française, ni dans les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF).

5.2.3. Textes d'application

Un arrêté du ministre chargé de l'agriculture précisant les modalités, le contenu et la date de transmission des données d'achats par les personnes concernées est prévu.

TITRE III – SIMPLIFIER EN URGENCE LES NORMES AGRICOLES ET PROTEGER LE POTENTIEL PRODUCTIF

CHAPITRE I^{ER} – DEVELOPPER LE STOCKAGE DE L’EAU POUR LES AGRICULTEURS

Article 5 (I) – Allègement des obligations en matière de participation du public pour les projets d’ouvrage hydraulique

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Les projets d’ouvrages de stockage d’eau sont encadrés par [la loi sur l’eau](#). Ces derniers font l’objet de la rubrique 3.2.3.0⁹⁹ de la nomenclature des Installations, Ouvrages, Travaux et Activités ayant une incidence sur l’eau et les milieux aquatiques (Nomenclature IOTA), annexée à [l’article R214-1 du code de l’environnement](#). La mise en place de ces projets est conditionnée par la délivrance, par le préfet, d’une autorisation environnementale si le projet est d’une superficie supérieure ou égale à 3 hectares.

Les dispositions du III de l’article L. 181-10-1 du code de l’environnement prévoient que, pour toute demande d’autorisation environnementale, le commissaire enquêteur organise, dans un délai de quinze jours à compter de l’ouverture de la consultation du public, une réunion publique d’ouverture en présence du pétitionnaire. Une réunion de clôture est également organisée.

Cette réunion vise :

- À garantir la complète information du public à propos du projet faisant objet

⁹⁹ 3.2.3.0. Plans d’eau, permanents ou non :

1° Dont la superficie est supérieure ou égale à 3 ha (A) ;
2° Dont la superficie est supérieure à 0,1 ha mais inférieure à 3 ha (D).
Ne constituent pas des plans d’eau au sens de la présente rubrique les étendues d’eau réglementées au titre des rubriques 2.1.1.0., 2.1.5.0. et 3.2.5.0. de la présente nomenclature, ainsi que celles demeurant en lit mineur réglementées au titre de la rubrique 3.1.1.0.
Les modalités de vidange de ces plans d’eau sont définies dans le cadre des actes délivrés au titre de la présente rubrique.

de la demande d'autorisation ;

- La participation effective du public au processus de décision.

Dans le cas des ouvrages de stockages soumis à autorisation environnementale, les pétitionnaires sont très généralement des personnes physiques qui portent seules lors de ces réunions publiques, la charge de représenter leurs projets. *A contrario* des personnes morales, de droit public ou privé qui peuvent faire appel à un représentant, les pétitionnaires participent seul pour représenter leur projet lors de ces réunions.

Les consultations du public pour ces projets de stockages soumis à autorisation environnementale faisant l'objet de nombreuses tensions et crispations locales (débats houleux), il apparaît donc nécessaire de limiter l'exposition directe du pétitionnaire, tant lors de la phase d'ouverture que lors de la phase de clôture, pour les projets qui s'inscrivent déjà dans une démarche concertée et ont donc pu à la fois faire l'objet de larges débats locaux et semblent en cohérence avec la politique locale de gestion équilibrée de la ressource en eau.

Le projet de loi vise en l'occurrence les projets d'ouvrages de stockage d'eau et les prélèvements sur les eaux superficielles ou souterraines associés, définis de manière concertée dans le cadre d'un projet territorial pour satisfaire au volume prélevable en période de basses eaux¹⁰⁰ déterminé par le préfet coordonnateur de bassin. Ces plans d'action sont approuvés (généralement par simple courrier) par le préfet coordonnateur de bassin, dont les compétences figurent dans le [décret n°2005-636 du 30 mai 2005](#). Il y a lieu de faciliter ces projets, et pour ce faire, le remplacement de la réunion publique, qui expose le pétitionnaire, par une permanence en mairie, durant laquelle seul le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête rencontre les répondants à l'enquête qui souhaitent être entendus.

[Une mesure similaire pour les activités d'élevage est entrée en vigueur par décret du 2 février 2026](#), en application de la [loi n° 2025-794 du 11 août 2025](#) visant à lever les contraintes à l'exercice du métier d'agriculteur (loi Duplomb), cette dernière étant venue modifier l'article L.181-10-1 susmentionné.

Historiquement, l'article L.181-10-1, introduit par la loi industrie verte de 2023 (procédure de consultation dite « parallélisée » pour les projets soumis à autorisation environnementale) prévoyait une réunion d'ouverture en présence du public et une réunion de clôture, comme décrit plus haut. Le second alinéa du 1° de l'article a été modifié par la loi Duplomb pour les remplacer par une permanence en mairie – à moins que le pétitionnaire ne souhaite organiser tout de même une réunion publique.

¹⁰⁰ Période de 7 mois défini comme la période d'étiage dans les Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux.

C'est cette dérogation aux modalités de la consultation du public de l'article L.181-10-1, aujourd'hui spécifique aux élevages, qu'il est donc proposé d'élargir aux ouvrages de stockage inscrits dans un plan d'action issu d'une démarche territoriale concertée sur la répartition de la ressource en eau.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution les mêmes dispositions pour les activités d'élevage dans le cadre de l'examen de la loi visant à lever les contraintes à l'exercice du métier d'agriculteur ([Décision n° 2025-891 DC du 7 août 2025](#) – considérants 85 à 100), le présent article qui duplique le même type de dérogation pour les ouvrages de stockage d'eau ne devrait pas contrevenir aux principes constitutionnels.

Dans la mesure où elle vise uniquement à simplifier la consultation du public de projets qui sont déjà issus d'une démarche territoriale concertée sur la répartition de la ressource en eau par une simplification, la présente mesure ne devrait pas être contradictoire avec la Charte de l'Environnement, intégrée au bloc de constitutionnalité depuis la révision constitutionnelle du 1er mars 2005, et en particulier son article 7 qui dispose que « Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. ». En effet, le Conseil constitutionnel a jugé que le législateur disposait de marges de manœuvre pour fixer les modalités de la mise en œuvre de ces dispositions de la Charte (2016-595 QPC, 18 novembre 2016, paragr. 5). Le Conseil constitutionnel exige en particulier que les modalités de participation du public garantissent une appréciation complète des incidences directes et significatives des décisions en cause sur l'environnement ([2020-843 QPC, 28 mai 2020](#), paragr. 9).

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

[La convention d'Aarhus](#) prévoit à son article 6 que les Parties sont tenues de permettre au public de participer à l'élaboration de la décision administrative lorsqu'il s'agit de décider d'autoriser ou non des activités qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement. Plus précisément, « la procédure de participation du public prévoit la possibilité pour le public de soumettre par écrit ou, selon qu'il convient, lors d'une audition ou d'une enquête publique faisant intervenir l'auteur de la demande toutes observations, informations, analyses ou opinions qu'il estime pertinentes au regard de l'activité proposée » (art. 6 §7). Les droits consacrés par la Convention d'Aarhus en

matière de participation du public sont repris dans les directives 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement et 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Pour faire face aux tensions engendrées par ces réunions publiques, il est nécessaire de faire évoluer la loi et modifier les modalités de consultation du public pour réduire l'exposition des agriculteurs portant un projet d'ouvrage de stockage dans le cadre d'un Projet de Territoire pour la Gestion de l'Eau (PTGE)

De plus, la procédure d'autorisation environnementale étant prévue et encadrée par la loi, toute dérogation à cette procédure doit faire l'objet d'une modification législative. Il s'agit en l'occurrence de modifier l'article L.181-10-1 du code de l'environnement.

De plus, pour prévoir cette dérogation, il est également nécessaire de donner un statut juridique aux plans d'action issus d'une démarche territoriale concertée sur la répartition de la ressource en eau entre l'ensemble des usagers, ce qui est l'objet du 2° du II de ce même article du présent projet de loi.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif poursuivi est d'apporter des précisions sur les modalités de consultation du public pour les projets d'ouvrages de stockages réalisés dans le cadre d'un Projet de Territoire pour la Gestion de l'Eau (PTGE) en apportant :

- D'une part, une limitation de l'exposition directe des exploitants agricoles aux oppositions susceptibles de se cristalliser lors des réunions publiques
- D'autre part, de leur apporter davantage de flexibilité, au moyen d'une simplification des obligations applicables, en contrepartie de leur inscription dans une démarche territoriale concertée.

Plus largement, cette mesure permettra d'appuyer le déploiement des démarches de concertation des Projets de Territoires pour la Gestion de l'Eau (PTGE) en amont de la construction des projets d'ouvrages. Cette mesure poursuit donc l'objectif d'améliorer l'acceptabilité des projets mais également la sécurisation des ouvrages pour les exploitants.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Cette mesure a été rédigée dans le cadre du projet de loi « Urgence Agricole » annoncé par le Premier Ministre en mars 2026. La proposition d'une modification législative a été souhaitée par le Premier Ministre afin de garder en cohérence, dans un texte unique, toutes les nouvelles dispositions visant à simplifier les normes applicables au métier d'agriculteur.

Aucune autre option permettant d'atteindre les objectifs précités n'a été envisagée pour la mise en place de cette mesure.

3.2. OPTION RETENUE

Par les présentes modifications, le code de l'environnement sera amendé afin d'apporter des précisions sur les modalités de consultation du public pour les projets d'ouvrages de stockages réalisés dans le cadre d'un Projet de Territoire pour la Gestion de l'Eau (PTGE) en apportant :

- D'une part, une limitation de l'exposition directe des exploitants agricoles aux oppositions susceptibles de se cristalliser lors des réunions publiques
- D'autre part, de leur apporter davantage de flexibilité, au moyen d'une simplification des obligations applicables, en contrepartie de leur inscription dans une démarche territoriale concertée.
- Enfin, en liminaire, un statut juridique est donné aux PTGE au 2° du II de ce même article, pour permettre les deux points précédents

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre

constitutionnel

Le projet de loi introduit une dérogation pour des projets particulièrement sensibles. Cette dérogation ne fait que modifier les modalités de participation du public à l'élaboration des décisions publiques sans en limiter son exercice. Pour ce faire, l'article L. 181-10-1 du code de l'environnement est modifié.

La présente mesure ne devrait pas être contradictoire avec la Charte de l'Environnement, intégrée au bloc de constitutionnalité depuis la révision constitutionnelle du 1er mars 2005, qui consacre le principe de précaution et le droit de vivre dans un environnement respectueux des équilibres naturels, dans la mesure où elle vise uniquement à simplifier la consultation du public de projets qui sont déjà issus d'une démarche territoriale concertée sur la répartition de la ressource en eau par une simplification.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

La convention d'Aarhus n'impose pas que le pétitionnaire soit présent aux réunions publiques ou aux permanences mais fait état de la possibilité pour le public de transmettre ses observations afin que le pétitionnaire puisse y répondre.

Dans le cadre des permanences, c'est bien le commissaire enquêteur qui s'occupe de leur organisation et de transmettre les éléments au pétitionnaire. Elles doivent être prévues de façon à permettre la réception du public dans de bonnes conditions pour consulter le dossier et aussi permettre au commissaire enquêteur de recevoir individuellement toute personne qui le souhaiterait.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

L'exposition des entrepreneurs agricoles lors de ces phases de consultation du public sera allégée.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Sans objet.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Les changements de modalités dans les consultations du public pour les projets d'ouvrages de stockages impacteront peu l'implication des particuliers et des associations. En effet, la permanence du commissaire enquêteur et la commission d'enquête visent à remplacer la tenue de ces réunions publiques tout en remplissant un objectif équivalent. D'autre part, cette mesure est conscrite aux ouvrages de stockages réalisés dans le cadre d'un Projet de Territoire pour la Gestion de l'Eau (PTGE) uniquement. Aussi, les associations et parties prenantes sont déjà intégrées à cette démarche.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

L'impact anticipé sur les collectivités est très limité :

- Au lieu de mettre à disposition une salle de réunion de grande taille pendant 2 réunions ponctuelles (la réunion d'ouverture et celle de clôture, avec le public), elles seront sollicitées pour mettre à disposition un espace en mairie de taille plus restreinte mais sur une durée plus importante pour l'organisation de la permanence en mairie ;
- Les projets qu'elles auront contribué à juger pertinents dans le cadre d'un projet territorial pour satisfaire au volume prélevable en période de basses eaux déterminé par le préfet coordonnateur de bassin bénéficieront d'une procédure simplifiée (remplacement des réunions publiques par une permanence en mairie) ;
- Si certaines collectivités sont porteuses de tels projets, la procédure en sera simplifiée (remplacement des réunions publiques par une permanence en mairie).

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Cette mesure concerne une modification des modalités de consultation du public pour les projets d'ouvrages de stockages d'eau dans le cadre d'un Projet de Territoire pour la Gestion de l'Eau (PTGE). Aussi, les services administratifs mettant en œuvre cette consultation du public devront adapter leurs procédures afin de répondre à

l'article de loi modifié. Cette adaptation entraînera un travail, et donc un léger coût, supplémentaire pour les services administratifs (centrale, régional et départemental) qui devront s'organiser pour mettre en œuvre cette disposition, mais ce coût devrait être limité, et il entraînera à l'inverse des gains (eux aussi légers) par la suite (les services de l'Etat sont parfois sollicités pour assister aux réunions publiques qu'il est proposé de rendre optionnelles pour les projets visés par cet article ; l'analyse des retours de la consultation sera par ailleurs probablement plus simple).

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

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

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Sans objet.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique, d'efficacité énergétique et de prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

La mesure proposée n'implique pas d'impact direct sur la ressource en eau. Seules les modalités de la consultation du public sont modifiées. Ces modifications n'entraînent aucune réduction du niveau d'information du public, ni de leurs droits et moyens d'émettre un avis à propos des projets d'ouvrages de stockages.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

En application des dispositions du décret n° 2005-636 du 30 mai 2005 relatif à l'organisation de l'administration dans le domaine de l'eau et aux missions du préfet coordonnateur de bassin, la Mission interministérielle de l'eau (MIE) a été consultée à titre obligatoire et a rendu un avis le 24 mars 2026.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entre en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

Les dispositions prévues seront applicables sur le territoire hexagonal ainsi qu'aux collectivités d'outre-mer régies de l'article 73 de la constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et à Mayotte), régies par le principe d'identité législative, sans adaptation particulière et aux collectivités de l'article 74 dont les statuts prévoient la compétence de l'Etat en matière d'environnement (Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon).

5.2.3. Textes d'application

Un décret portant modification du [décret n°2026-45 du 2 février 2026](#) est nécessaire pour introduire à l'article R. 181-16-4 les projets à destination de l'irrigation agricole concernés par la dérogation.

Article 5 (II-III) – Faire contribuer les Organismes uniques de gestion collective (OUGC) à l’adaptation de l’agriculture au changement climatique et assurer une répartition équitable de l’eau entre les irrigants par l’OUGC, donner un statut juridique aux plans d’action issus d’une démarche territoriale concertée sur la répartition de la ressource en eau entre l’ensemble des usagers, en donnant une existence légale aux projets de territoire pour la gestion de l’eau (PTGE) permettre au préfet de se substituer à un OUGC en cas de défaillance et encadrer les autorisations de prélèvement provisoire en cas d’annulation de l’autorisation environnementale

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

L’eau est essentielle à l’agriculture. Les épisodes répétés de sécheresse, qui sont de plus en plus longs et intenses, impactent défavorablement la viabilité des exploitations et des activités des agriculteurs, avec notamment pour conséquences des variations brutales des volumes de production et une plus grande volatilité des marchés. Il s’agit d’un risque direct pour notre souveraineté alimentaire. L’épisode de sécheresse de l’année 2022 illustre ces risques : les cultures de printemps ont connu une baisse de rendement de 28,4% par rapport à 2021, celle de maïs-grain de 24,3% avec une diminution de qualité nutritionnelle des grains. Le déficit de rendement des prairies dans la majorité des régions fourragères est supérieur à 30 %, une sur cinq dépasse les 40%¹⁰¹.

Dans un contexte de changement climatique marqué notamment par l’augmentation des températures, la demande en eau pour la croissance des plantes augmente, en raison de l’augmentation de l’évapotranspiration¹⁰². L’effet du climat pourrait représenter environ 40 % de cette augmentation de la demande en eau¹⁰³. De façon concomitante, la disponibilité de la ressource en eau se réduit par le changement de régimes pluviométriques¹⁰⁴ avec des périodes plus sèches pendant les mois les plus chauds pouvant accentuer les bassins en déséquilibres quantitatifs. Or, il s’agit du

¹⁰¹ Source : [rapport CGAAER, IGGED, IGA, Retour d’expérience sur la gestion de l’eau lors de la sécheresse 2022, mars 2023](#).

¹⁰² L’évapotranspiration est le processus biophysique de transfert d’une quantité d’eau vers l’atmosphère, par l’évaporation au niveau du sol et par la transpiration des plantes.

¹⁰³ Source : [rapport France Stratégie, La demande en eau – Prospective territorialisée à l’horizon 2050, janvier 2025](#).

¹⁰⁴ Source : [résultat des travaux de recherche d’Explore2 par INRAE et OiEau, Juin 2024](#).

moment où les plantes ont le plus besoin d'eau exacerbant la nécessité d'un accès à l'eau.

Aussi, compte tenu de l'impact considérable du changement climatique sur l'agriculture et de la nécessité d'assurer la production agricole dont dépend notre alimentation, les surfaces équipées pour l'irrigation (mais qui ne sont pas nécessairement irriguées chaque année) qui couvrent actuellement 10,6 % de la surface agricole utilisée (SAU) agricole de France et le nombre d'exploitations agricoles irrigantes (i.e. qui irriguent au moins une parcelle de leur exploitation) qui représentent actuellement 20,9 % des exploitations françaises, vont augmenter, dans les secteurs où l'état quantitatif de la ressource en eau le permet. Cela implique, en corollaire, une réduction de la consommation moyenne d'eau à l'hectare irrigué donc une sobriété dite « à l'hectare ».

Dans ce cadre, le changement climatique et les situations de forte contrainte sur la ressource en eau rendent la gestion collective encore plus nécessaire. Les organismes uniques de gestion collective (OUGC), chargés de la répartition des volumes d'eau entre les agriculteurs de leur territoire à l'intérieur de l'enveloppe de volumes prélevables, doivent permettre d'y répondre. Toute personne morale capable de prendre en charge les missions définies à l'article R. 211-112 du code de l'environnement peut se porter candidate pour être désignée OUGC. Il s'agit majoritairement de chambres d'agriculture : sur les 49 OUGC recensés, 34 sont portés par ces structures 7 portés par des établissements publics, 6 par des associations syndicales de propriétaires et 2 par des collectivités départementales. Dans les zones de répartition¹⁰⁵ des eaux, l'OUGC peut être désigné d'office par le préfet¹⁰⁶.

Pour agir sur les bassins où le déficit quantitatif en eau est particulièrement lié à l'agriculture, la [loi sur l'eau et les milieux aquatiques \(LEMA\) du 30 décembre 2006](#) (article 21) a prévu un dispositif qui a pour objectif de promouvoir et de bâtir une gestion collective structurée des ressources en eau à travers « les organismes uniques de gestion collective » (OUGC). Les OUGC, codifiés à l'article L. 211-3 du code de l'environnement, sont chargés de répartir entre irrigants d'un périmètre hydrologique (bassin versant) et/ou hydrogéologique (nappe d'eau souterraine) cohérent, une ressource en eau limitée, à l'issue d'une seule et unique procédure d'autorisation. Le code de l'environnement n'impose pas de statut particulier à une personne morale pour candidater en tant qu'OUGC, ce peuvent donc être des chambres d'agriculture, des associations d'irrigants ou de propriétaires, ou encore des collectivités territoriales. Le représentant de l'Etat délivre ainsi une autorisation unique de

¹⁰⁵ Les zones de répartition des eaux (ZRE) sont définies par [l'article R. 211-71 du code de l'environnement](#), comme des « zones présentant une insuffisance, autre qu'exceptionnelle, des ressources par rapport aux besoins ».

¹⁰⁶ [Article L. 211-3 II 6° du code de l'environnement](#).

prélèvement (AUP) à des fins d'irrigation à chaque OUGC à hauteur au maximum du volume prélevable prédéterminé. Les OUGC ont ainsi pour objet de répartir entre irrigants ce volume, selon un plan de répartition arrêté par le préfet chaque année. Sur son périmètre, l'autorisation accordée à l'OUGC se substitue à toutes les autorisations de prélèvements pour l'irrigation.

Dans les zones de répartition des eaux (ZRE)¹⁰⁷, [l'article L. 211-3 du code de l'environnement](#) a explicitement prévu que l'autorité administrative puisse **imposer** la constitution d'OUGC lorsque cela est nécessaire.

Le territoire national compte actuellement 45 OUGC situés dans 4 des 7 bassins hydrographiques : le bassin Adour-Garonne ; le bassin Rhône-Méditerranée ; le bassin Loire-Bretagne et le bassin Seine-Normandie. Une part importante des OUGC se trouve dans le bassin Adour-Garonne. Dans les bassins où aucun OUGC n'est désigné, les prélèvements sont autorisés individuellement après le dépôt d'un dossier par le propriétaire ou l'exploitant.

La désignation d'un OUGC permet de centraliser les démarches pour l'activité d'irrigation en ne réalisant qu'un seul dossier d'autorisation pour l'ensemble des préleveurs. L'OUGC a pour mission de déposer cette demande d'autorisation et de produire un plan annuel de répartition des volumes d'eau entre les irrigants¹⁰⁸.

[L'article R. 214-31-2](#) (6° du I) du code de l'environnement prévoit que l'arrêté préfectoral portant autorisation unique de prélèvement : « 6° Précise les règles de répartition et d'échelonnement sur la période d'irrigation en volume ou en débit, ainsi que les règles d'ajustement des répartition notifiées aux irrigants en cours de campagne d'irrigation, dans les limites des volumes du plan de répartition annuel ; ». Cependant, cet article ne précise pas les critères minimaux à prendre en considération pour définir les règles de répartition et la définition de ces règles intervient uniquement au moment de la demande d'autorisation unique de prélèvement ou lors de son renouvellement.

En cas de défaillance d'un OUGC qui ne remplirait pas ses missions, le préfet ne dispose pas des mêmes pouvoirs selon que l'OUGC est désigné d'office ou sur candidature volontaire. Dans le premier cas, le préfet peut, après mise en demeure restée sans effet pendant un mois, faire procéder d'office, aux frais de cet organisme, à l'exécution des actes relevant des missions définies à l'article R. 211-116¹⁰⁹. En revanche, pour un OUGC désigné sur candidature volontaire, le préfet ne peut que mettre fin à la mission de l'OUGC lorsqu'il constate que celui-ci ne remplit pas sa

¹⁰⁸ [Article R. 211-112 du code de l'environnement.](#)

¹⁰⁹ [Article R. 211-116 du code de l'environnement.](#)

mission. Il doit alors rechercher un nouvel organisme capable de remplacer l'OUGC défaillant et lui délivrer une nouvelle autorisation.

Par ailleurs, il est fréquent que des autorisations uniques de prélèvement soient annulées par le juge, en raison de volumes excessifs ou de dossier de demande d'autorisation insuffisant. Dans ce cas, le juge procède à un différé d'annulation afin de laisser un an au bénéficiaire pour effectuer une nouvelle demande et ne pas interrompre la campagne en cours. Ce différé d'annulation est assorti d'une limitation des volumes **autorisés à la moyenne des volumes effectivement prélevés** les cinq ou dix dernières années¹¹⁰. En pratique le délai d'un an ne suffit pas l'OUGC pour revoir son dossier et le déposer avant l'annulation de l'AUP et les préleveurs se retrouvent en situation irrégulière.

Par ailleurs, actuellement les PTGE, plans d'action issus d'une démarche territoriale concertée sur la répartition de la ressource en eau entre l'ensemble des usagers, sont mis en place sans existence juridique. Cette démarche qui date de 2019 a permis de mettre en place 138 concertations dans les zones rencontrant des tensions sur la répartition de l'eau.

Il est donc prévu de leur donner une reconnaissance juridique au niveau de la loi afin d'accélérer les dérogations à la consultation du public prévu au I ce même article sous réserve de l'existence d'un PTGE.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Aux termes des articles 5 et 6 de la Charte de l'environnement :

« Article 5. Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de

¹¹⁰ 26. « L'annulation rétroactive de l'arrêté du 8 août 2017, qui aurait pour conséquence de remettre immédiatement en cause les conditions dans lesquelles les irrigants ont engagé la campagne culturale, porterait une atteinte manifestement excessive à l'intérêt de ces derniers. Au regard des délais nécessaires à la constitution d'une nouvelle demande d'autorisation et à l'instruction de celle-ci, il y a lieu de différer au 1er avril 2021 les effets de l'annulation de l'arrêté du 8 août 2017 en litige, la chambre d'agriculture Nouvelle-Aquitaine ne faisant état d'aucun élément susceptible de justifier un report plus important de l'annulation prononcée.

27. Eu égard aux volumes effectivement consommés par les irrigants rapportés à ceux autorisés, il y a lieu de plafonner les prélèvements jusqu'au 1er avril 2021 à hauteur de la moyenne des prélèvements annuels constatés lors des cinq campagnes antérieures sur les points de prélèvements existants ou, en l'absence d'antériorité de cinq ans, depuis la mise en service régulière du point de prélèvement concerné. Il ne résulte pas de l'instruction que la diminution des prélèvements qui en résulte serait susceptible de porter atteinte à la viabilité économique des exploitations des irrigants. » (Cour administrative d'appel de Bordeaux, 2020-05-19, n° 19BX03442). Dans le même sens, Cour administrative d'appel de Bordeaux, 2021-06-15, n° 19BX02875, avec un plafonnement sur les dix dernières années.

précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage. »

« Article 6. Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social. »

Dès lors, l'exécution d'office des actes relevant de la mission des OUGC, en particulier la réalisation de l'étude d'impact et des études nécessaires, lorsque celles-ci ne sont pas suffisamment prises en compte par l'OUGC entre dans le cadre constitutionnel afin de permettre au préfet de préserver à la fois l'environnement de prélèvements illégaux et la continuité des campagnes d'irrigation indispensable à l'activité agricole. Il en est de même de l'encadrement des volumes prélevables faisant suite à l'annulation d'une AUP par le juge.

Aux termes de l'article 34 de la Constitution : « *La loi fixe les règles concernant : /- les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ;* » et « *La loi détermine les principes fondamentaux : / - de la préservation de l'environnement ; (...)* » La disposition qui est relative à la préservation de l'environnement en matière d'eau impose des sujétions à des organismes constitués pour certains sous forme associative.

Dès lors, elle relève du domaine de la loi.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Le dispositif des OUGC et les autorisations uniques de prélèvement participent à l'atteinte des objectifs de la directive cadre sur l'eau ([directive 2000/60/CE](#)) qui vise l'atteinte du bon état des masses d'eau. Ce bon état est notamment caractérisé par un équilibre entre prélèvement et recharge des ressources en eau pour les eaux souterraines et le bon fonctionnement des écosystèmes aquatiques des eaux de surface qui nécessite un partage adéquat de la ressource en eau.

Les démarches territoriales participent de même à l'objectif de la Directive cadre sur l'eau pour permettre un retour à l'équilibre de la ressource en eau, de manière concertée, ce qui facilite son acceptation dans la durée.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Le dispositif des OUGC nécessite d'être consolidé afin de permettre sa mise en place de manière plus large et ainsi de préparer l'agriculture irriguée de demain aux défis du changement climatique.

Une mission interministérielle menée en 2020 par le Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux (CGAAER) et le Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD)¹¹¹ a dressé un bilan du dispositif des OUGC : mise en œuvre de leurs missions, difficultés rencontrées et bonnes pratiques, modalités d'accompagnement des OUGC par les agences de l'eau et les collectivités, qualité des règlements intérieurs et des plans de répartition des prélèvements d'eau. La mission a globalement conclu à la pertinence de l'OUGC pour assurer la gestion collective de l'eau sur un territoire hydrologique cohérent et à la nécessité de promouvoir le dispositif, y compris hors des ZRE, à condition d'être consolidé.

La mission a également constaté, d'une part que dans beaucoup d'OUGC, la répartition annuelle est déconnectée de besoins des cultures et, d'autre part, que la gestion des nouveaux irrigants est hétérogène entre les OUGC avec le risque réel de voir de nouveaux exploitants ou de nouvelles filières de diversification dans l'incapacité de pouvoir s'installer. La mission a ainsi tout particulièrement recommandé d'adopter formellement des règles de répartition de l'eau entre les agriculteurs irrigants, prenant en compte certains critères comme l'accueil de nouveaux irrigants et la nature des cultures pratiquées, afin de garantir une juste répartition. Des règles de répartition partagée sont de nature à prévenir le risque d'exacerbation des points de désaccords – et donc des conflits – entre préleveurs et OUGC, en particulier si l'OUGC est amené à partir des volumes plus faibles.

Les constatations de la mission confirment donc le besoin d'une vision collective partagée, tout particulièrement au regard des effets du changement climatique et de la raréfaction annoncée de la pluviométrie estivale. Les OUGC devraient ainsi pouvoir coordonner l'action des irrigants en vue d'une stratégie d'irrigation concertée sur leur territoire visant l'adaptation au changement climatique.

Le présent article tend à renforcer la mission fondamentale des OUGC qui est de répartir des volumes d'eau entre préleveurs irrigants, en leur confiant une nouvelle

¹¹¹ Source : [Rapport « Bilan du dispositif des organismes uniques de gestion collective \(OUGC\) des prélèvements d'eau pour l'irrigation »](#).

prérogative visant à élaborer et mettre en œuvre une stratégie d'irrigation permettant l'adaptation de l'agriculture du territoire au regard des défis liés au changement climatique et au renouvellement des générations, en favorisant une utilisation de l'eau efficace et partagée entre les préleveurs irrigants.

L'article permet également au préfet de prendre une autorisation provisoire afin d'encadrer les prélèvements et d'assurer la continuité de l'activité agricole en cas d'annulation par le juge d'une AUP jusqu'à la délivrance d'une nouvelle autorisation. Cette autorisation déroge temporairement au cadre légal de l'autorisation environnementale. Il est donc nécessaire de légiférer pour prévoir un encadrement minimal, en conformité avec la décision d'annulation du juge, afin de permettre un encadrement provisoire des prélèvements jusqu'à la délivrance d'une nouvelle autorisation.

Enfin, cet article introduit ensuite une base légale pour la mise en place d'un pouvoir de substitution du préfet en cas de défaillance d'un OUGC, que l'OUGC soit désigné d'office ou non. Une telle disposition est présente au niveau législatif pour ce qui concerne les OUGC désignés d'office sous la forme d'associations syndicales de propriétaires, puisqu'elle découle de l'article 43 de l'ordonnance n° 2004-632 du 1 juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires. Par parallélisme, l'article de loi présenté propose d'étendre ce dispositif à tous les OUGC quel que soit leur mode de désignation.

Concernant les démarches concertées, il est nécessaire de donner un statut juridique dans la loi à ces démarches dans le but de permettre les dérogations prévues au I de cet article.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Le présent article tend à renforcer la mission fondamentale des OUGC qui est de répartir des volumes d'eau entre préleveurs irrigants, en confiant une nouvelle prérogative visant à élaborer et mettre en œuvre une stratégie d'irrigation permettant l'adaptation de l'agriculture du territoire au changement climatique, favorisant une utilisation de l'eau efficace et partagée entre les préleveurs irrigants. Cette stratégie prévoit des règles de répartition de l'eau entre irrigants tenant compte des besoins pour les nouveaux préleveurs en cohérence avec les évolutions attendues de l'agriculture sur le territoire et le renouvellement des générations.

Cette stratégie doit permettre de mieux orienter les quotas d'eau octroyés à chaque agriculteur en fonction des besoins des cultures et des pratiques et techniques d'irrigation intégrant les meilleures techniques d'irrigation. Elle doit également permettre d'accompagner des projets durables d'exploitations agricoles et d'attribuer

des quotas aux nouveaux entrants, en particulier s'agissant de nouvelles installations agricoles au fur et à mesure du renouvellement des générations, des nouveaux irrigants et du développement de nouvelles cultures adaptées aux contraintes territoriales et répondant aux objectifs de souveraineté alimentaire. Cela permettra d'anticiper d'éventuels conflits voire des contentieux et de resserrer les liens entre irrigants et OUGC.

Ainsi, cette stratégie d'irrigation permet de rationaliser l'usage de l'eau ; de répartir équitablement la ressource entre préleveurs ; d'anticiper les conflits d'usages et de contribuer à la résilience des exploitations agricoles face au changement climatique.

Cette stratégie sera adoptée par l'OUGC après avis de l'autorité administrative et de l'ensemble des irrigants.

Cette stratégie dont les règles de répartition de l'utilisation de l'eau, devra être prise en compte dans le plan annuel de répartition qui est approuvé par le préfet.

Cet article introduit ensuite une base légale pour la mise en place d'un pouvoir de substitution du préfet en cas de défaillance d'un OUGC, que l'OUGC soit désigné d'office ou non. Cette disposition permet à la fois de simplifier et sécuriser les décisions administratives et de sécuriser l'activité de prélèvement pour les irrigants.

En effet, depuis la mise en œuvre du dispositif de gestion collective des eaux pour l'irrigation agricole, des difficultés récurrentes relatives à la délivrance des autorisations uniques de prélèvement (AUP) ont été observées. Dans certains bassins, les organismes uniques de gestion collective des eaux pour l'irrigation agricole (OUGC) ne déposent pas de dossiers complets, condition indispensable pour permettre à l'administration de délivrer des autorisations conformes à la réglementation.

Or, l'activité d'irrigation ne peut avoir lieu sans autorisation. Cette situation est à l'origine de situations de vides juridiques préjudiciables aux intérêts de la production agricole ainsi qu'à la gestion équilibrée de la ressource en eau. Elle fragilise et déstabilise le déploiement de cette politique publique et met en danger la capacité de production ou conduit à des pratiques d'irrigation et prélèvement non encadrées.

Ainsi, afin d'éviter de telles situations, juridiquement instables, il est nécessaire de doter l'Etat des leviers juridiques permettant, lorsque qu'un OUGC ne remplit pas ses missions, l'exécution d'office par le préfet des actes nécessaires à la poursuite de l'irrigation dans des conditions compatibles avec le respect des milieux, quel que soit leur mode de désignation.

L'article vise enfin à traiter les situations en cas d'annulation contentieuse d'une autorisation unique de prélèvement. En effet, tant qu'un nouveau dossier n'est pas déposé, il n'existe aucun encadrement pour les irrigants, ce qui oblige les services à trouver des solutions temporaires qui sont très fragiles juridiquement mais nécessaires

pour permettre la poursuite des activités Il est indispensable de prévoir dans ce cas un encadrement pour permettre au préfet de prendre une autorisation provisoire limitée à 2 ans.

Dès lors il est proposé un article législatif prévoyant un encadrement minimal, en conformité avec la décision d'annulation, afin de permettre un encadrement provisoire des autorisations de prélèvement.

Concernant les démarches concertées, il est également nécessaire de donner un statut juridique aux plans d'action issus d'une démarche territoriale concertée sur la répartition de la ressource en eau entre l'ensemble des usagers, afin de pouvoir prendre la dérogation prévue au I.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Pour l'autorisation provisoire permettant d'encadrer l'activité d'irrigation à la suite de l'annulation d'une AUP par le juge, il était initialement prévu d'encadrer les prélèvements dans la limite de la moyenne des prélèvements annuels effectivement réalisés sur chaque point de prélèvement sur les dix campagnes précédentes. Cette rédaction est conforme aux mesures transitoires prévues par la jurisprudence en cas de différé d'annulation.

3.2. OPTION RETENUE

Le présent article tend à renforcer la mission fondamentale des OUGC qui est de répartir des volumes d'eau entre préleveurs irrigants, en leur confiant une nouvelle prérogative visant à élaborer et mettre en œuvre une stratégie d'irrigation permettant l'adaptation de l'agriculture du territoire au regard des défis liés au changement climatique et au renouvellement des générations, en favorisant une utilisation de l'eau efficace et partagée entre les préleveurs irrigants.

Cet article introduit ensuite une base légale pour la mise en place d'un pouvoir de substitution du préfet en cas de défaillance d'un OUGC, que l'OUGC soit désigné d'office ou non. Une telle disposition est présente au niveau législatif pour ce qui concerne les OUGC désignés d'office sous la forme d'associations syndicales de propriétaires, puisqu'elle découle de l'article 43 de l'ordonnance n° 2004-632 du 1 juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires. Par parallélisme,

l'article de loi présenté propose d'étendre ce dispositif à tous les OUGC quel que soit leur mode de désignation.

Enfin, l'article permet au préfet d'autoriser la poursuite des prélèvements afin d'assurer la continuité de l'activité agricole en cas d'annulation par le juge d'une AUP jusqu'à la délivrance d'une nouvelle autorisation et dans un délai maximum de 2 ans, le cas échéant sous réserve de prescriptions.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Aux termes des articles 5 et 6 de la Charte de l'environnement :

« Article 5. Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage. »

« Article 6. Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social. »

Dès lors, l'exécution d'office des actes relevant de la mission des OUGC, en particulier la réalisation de l'étude d'impact et des études nécessaires, lorsque celles-ci ne sont pas suffisamment prises en compte par l'OUGC entre dans le cadre constitutionnel afin de permettre au préfet de préserver à la fois l'environnement de prélèvements illégaux et la continuité des campagnes d'irrigation indispensable à l'activité agricole. Il en est de même de l'encadrement des volumes prélevables faisant suite à l'annulation d'une AUP par le juge.

Les dispositions du 6° du II de l'article L. 211-3 du code de l'environnement sont modifiées.

Au sein du même code, un nouvel article L. 181-18-1 est créé.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Les mesures proposées concourent l'atteinte des objectifs de la directive 2000/60/CE dite directive cadre sur l'eau en particulier le bon état quantitatif des eaux de surfaces et le bon état écologique des eaux de surface.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Le projet concerné par le présent article concourt à la souveraineté agricole et alimentaire de la France.

Il permet notamment de définir une stratégie d'irrigation permettant l'adaptation de l'agriculture du territoire au changement climatique, favorisant une utilisation de l'eau efficace et partagée entre les préleveurs irrigants, dans un contexte de changement climatique qui va accroître les besoins des plantes (augmentation de l'évapotranspiration des plantes avec l'augmentation des températures) et concomitamment conduire à une baisse de la disponibilité de la ressource en eau au moment où les besoins sont les plus élevés pour l'agriculture. Cette démarche permet de contribuer au maintien du niveau de production agricole pour assurer la viabilité des exploitations agricoles concernées et alimenter le marché alimentaire.

Le maintien de l'agriculture sur les territoires contribue au maintien des paysages et à l'attractivité rurale, indispensable pour la résilience des territoires.

Le renforcement du partage de la ressource en eau et de sa transparence entre usagers contribuent à limiter et prévenir des conflits d'usages qui risquent de s'accroître.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sa mise en œuvre aura une incidence sur les exploitations agricoles appartenant au périmètre de l'OUGC qui seront impliquées dans sa mise en œuvre.

Cette stratégie d'irrigation vise à accompagner les exploitations agricoles à l'adaptation au changement climatique afin de réduire leur vulnérabilité et assurer la pérennité des exploitations, de la sécurité alimentaire et la résilience des territoires.

Elle permet de donner une visibilité aux exploitations agricoles, en particulier sur les trajectoires de baisse des volumes prélevables pour l'irrigation pour adapter leur stratégie d'irrigation et l'orientation de leurs exploitations.

Elle facilitera l'accès à l'eau d'irrigation pour les nouvelles exploitations agricoles et d'avoir de la visibilité sur cet accès au moment de l'élaboration de leur projet d'installation.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

L'élaboration de la stratégie pourra, le cas échéant être accompagnée financièrement par les agences de l'eau dans le cadre de leur programme d'intervention pluriannuel.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Des associations syndicales autorisées, ou des associations d'irrigants peuvent être des OUGC. La stratégie d'irrigation sera élaborée et mise en œuvre par chaque OUGC, ce qui augmentera leur charge de travail.

Les associations peuvent participer aux démarches concertées créées au II de cet article.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Des collectivités territoriales peuvent être des OUGC (seules deux le sont pour l'heure). La stratégie d'irrigation sera élaborée et mise en œuvre par chaque OUGC, ce qui augmentera leur charge de travail.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Des chambres d'agricultures peuvent être des OUGC. La stratégie d'irrigation sera élaborée et mise en œuvre par chaque OUGC, ce qui augmentera leur charge de travail.

Les services de l'Etat seront chargés de rendre un avis sur la stratégie d'irrigation dans le cadre de son processus d'élaboration.

Ces services devront également vérifier la prise en compte de cette stratégie dans le plan annuel de répartition établi chaque année par l'OUGC et approuvé par le représentant de l'État.

Ils seront chargés de réaliser, le cas échéant par l'intermédiaire d'un bureau d'étude, les actes relevant des missions d'un OUGC lorsque celui-ci est défaillant.

Ils devront enfin délivrer une autorisation provisoire encadrant l'activité de prélèvement en cas d'annulation de l'AUP par le juge.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

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

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Sans objet.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Cet article a fait l'objet d'une évaluation environnementale renforcée en application de la circulaire du 1^{er} septembre 2025 relative à l'évaluation préalable des textes normatifs et à la maîtrise du flux réglementaire.

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

Les dispositions concourent à une meilleure adaptation de l'agriculture au changement climatique.

Un impact environnemental favorable de ces nouvelles dispositions est attendu dans la mesure où elles visent à l'adaptation au changement climatique des exploitations agricoles du périmètre de l'OUGC par un partage de la ressource en eau entre préleveurs irrigants selon des règles définies tenant compte de plusieurs paramètres

et une utilisation efficace de la ressource en eau ainsi qu'une atteinte plus rapide des objectifs de bon état des masses d'eau. L'adaptation effective dépendra toutefois de la qualité d'élaboration et de mise en œuvre des stratégies d'adaptation

En ce qui concerne le II et les autorisations provisoires, la disposition vise à autoriser des prélèvements lorsque ceux-ci ont été annulés par le juge, afin d'accorder un temps de transition aux irrigants. Dans cet intervalle, des prélèvements pourront être réalisés alors qu'ils auraient été impossibles sans cette disposition. Dans l'ensemble, cela concourt donc à une augmentation des prélèvements pour l'irrigation. En 2024, 6 autorisations uniques de prélèvement étaient en contentieux, et avaient fait l'objet d'un encadrement de leurs autorisations.

4.4.3. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de transition vers l'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.4. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre la pollution.

4.4.5. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

Un impact environnemental favorable de ces nouvelles dispositions est attendu dans la mesure où elles visent par la gestion équilibrée de la ressource en eau le retour au bon état écologique des masses d'eau.

L'évolution des pratiques agricoles qu'elles pourraient générer peuvent également avoir un impact favorable sur la biodiversité terrestre notamment par le développement de haies ou l'agroforesterie, par un allongement des rotations ou encore une diversification des cultures.

4.4.6. Impacts sur les ressources

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

En application des dispositions du décret n° 2005-636 du 30 mai 2005 relatif à l'organisation de l'administration dans le domaine de l'eau et aux missions du préfet coordonnateur de bassin, la Mission interministérielle de l'eau (MIE) a rendu un avis sans observations le 24 mars 2026.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

L'ensemble des dispositions s'applique aux organismes uniques de gestion collective le lendemain de la publication au *Journal officiel* de la République française à compter de la date de la publication de la présente loi.

Les stratégies initiales prévues par les nouvelles dispositions de l'article L. 211-3-II-6° du code de l'environnement seront à élaborer par les OUGC dans un délai d'un an à compter du renouvellement de l'autorisation unique de prélèvement. Elles seront donc élaborées de manière progressive au fur et à mesure du renouvellement de ces autorisations.

5.2.2. Application dans l'espace

Les dispositions sont applicables sur le territoire hexagonal ainsi qu'aux collectivités d'outre-mer régies de l'article 73 de la constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et à Mayotte), régies par le principe d'identité législative, sans adaptation particulière et aux collectivités de l'article 74 dont les statuts prévoient la compétence de l'Etat en matière d'environnement (Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon

Les dispositions ne s'appliquent pas en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et à Wallis-et-Futuna.

5.2.3. Textes d'application

Le présent article ne requiert pas de texte d'application.

Article 6 – Mise en cohérence des règlements des Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) pour la mise en place de projets de stockage d'eau inscrits dans des projets de territoire pour la gestion de l'eau issus d'une démarche territoriale concertée sur la répartition de la ressource en eau entre l'ensemble des usagers

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Conformément à la [directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau](#), la gestion de l'eau en France est effectuée par bassin hydrographique, via les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE). Elaborés par les comités de bassin, ils constituent la feuille de route de l'ensemble des acteurs de l'eau, et déterminent, pour une durée de 6 ans, les orientations et les actions opérationnelles à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs fixés par la DCE.

La politique de l'eau peut ensuite (de manière facultative) se décliner à une échelle plus fine dans les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE). Introduit par la [loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau](#), le SAGE est l'outil de planification locale de l'eau qui, à l'échelle d'un bassin versant ou d'une nappe phréatique, décline les objectifs du SDAGE, et établit des dispositions (dans un plan d'aménagement et de gestion durable – PAGD) et des règles (dans un règlement) pour assurer une gestion équilibrée de la ressource en eau à l'échelle des sous-bassins, tout en tenant compte des spécificités locales. Ces dispositions trouvent ensuite corps dans les décisions administratives délivrées sur le territoire couvert par le SAGE, qui doivent toutes être compatibles avec les dispositions du PAGD ; le règlement quant à lui est directement opposable aux tiers.

Le SAGE est élaboré collectivement par les acteurs de l'eau du territoire regroupés au sein d'une assemblée délibérante, la commission locale de l'eau (CLE). Véritable « parlement local de l'eau », la CLE, présidée par un élu local, se compose de trois collèges : les collectivités territoriales, les usagers (agriculteurs, industriels, propriétaires fonciers, associations, ...), l'Etat et ses établissements publics. Elle coconstruit les décisions locales en matière de gestion de l'eau, garantit une représentativité des acteurs locaux et assure une mise en œuvre effective du SAGE.

En 2026, 182 SAGE sont mis en œuvre, dont 41 font l'objet d'une révision. En complément au SAGE, qui couvre toutes les thématiques de la politique de l'eau, la politique de gestion quantitative de la ressource en eau s'inscrit désormais dans le

cadre d'un plan d'action issu d'une démarche territoriale concertée sur la répartition de la ressource en eau entre l'ensemble des usagers. Il s'agit de démarches non réglementaires, qui ont été initiées pour faire face aux épisodes de sécheresse et encourager la sobriété des usages. Ils reposent sur une démarche adaptée aux besoins et contextes locaux et se traduisent par un programme d'actions engageant l'ensemble des usagers du territoire. Actuellement, 121 plans d'action issus d'une démarche territoriale concertée sur la répartition de la ressource en eau entre l'ensemble des usagers dont 71 sont mis en œuvre et 6 en révisions couvrent le territoire national.

Or, bien que le plan d'action issu d'une démarche territoriale concertée sur la répartition de la ressource en eau entre l'ensemble des usagers doive se construire en cohérence avec les orientations fondamentales et les objectifs du SDAGE, et avec les objectifs généraux et les dispositions du SAGE lorsqu'ils existent, la démarche plan d'action issu d'une démarche territoriale concertée sur la répartition de la ressource en eau entre l'ensemble des usagers peut être conduite en parallèle d'un SAGE ou postérieurement à lui. Une mise en cohérence renforcée entre plan d'action issu d'une démarche territoriale concertée sur la répartition de la ressource en eau entre l'ensemble des usagers et SAGE pourra alors être réalisée, par exemple lors de la prochaine révision du SAGE.

Cette articulation entre SAGE et plan d'action issu d'une démarche territoriale concertée sur la répartition de la ressource en eau entre l'ensemble des usagers se traduit également par la gouvernance mise en place dans le cadre d'un plan d'action issu d'une démarche territoriale concertée sur la répartition de la ressource en eau entre l'ensemble des usagers. En présence d'un SAGE, il est recommandé que ce soit la commission locale de l'eau (CLE) qui constitue le cadre du comité de pilotage du plan d'action issu d'une démarche territoriale concertée sur la répartition de la ressource en eau entre l'ensemble des usagers, tout en s'ouvrant aux parties intéressées non membres de la CLE. Cette proposition permet ainsi d'intégrer plus largement les acteurs qui, au vu des besoins et enjeux locaux, seront impliqués dans les démarches de retour à l'équilibre de la ressource en eau.

Les plans d'action issus d'une démarche territoriale concertée sur la répartition de la ressource en eau entre l'ensemble des usagers sont **mis en œuvre sur des territoires volontaires**. Ces démarches sont également le cadre de référence pour l'accès à certaines subventions des agences de l'eau, notamment si le programme d'action prévoit des actions de stockage d'eau.

Aussi, les plans d'action issus d'une démarche territoriale concertée sur la répartition de la ressource en eau entre l'ensemble des usagers sont aujourd'hui souvent initiés à la suite des études sur les volumes prélevables. Celles-ci, dans un contexte de baisse significative des volumes prélevables sur certains territoires, permettent d'apporter

des solutions concrètes aux usagers, notamment agricoles, par la mise en œuvre d'un programme d'actions ciblées. Celui-ci intègre un panel de solutions, dont certaines, au regard de certains SAGE anciens, peuvent entrer en contradiction avec leur règlement, et donc limiter le déploiement d'actions intégrées et validées dans le cadre du plan d'action issu d'une démarche territoriale concertée sur la répartition de la ressource en eau entre l'ensemble des usagers.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

La Charte de l'environnement, intégrée au bloc de constitutionnalité depuis la révision constitutionnelle du 1^{er} mars 2005, consacre le principe de précaution et le droit de vivre dans un environnement respectueux des équilibres naturels. Ce droit nouveau s'ajoute aux droits civils et politiques ainsi qu'aux droits économiques et sociaux.

Le Conseil constitutionnel considère que la protection de l'environnement et de la santé a une valeur constitutionnelle. Il veille notamment à ce que le législateur ne méconnaisse pas le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé.

La charte de l'environnement garantit que toute personne a le droit d'accéder aux informations sur l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant des conséquences sur l'environnement (art. 7).

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

[La directive cadre sur l'eau \(2000/60/CE\)](#) définit un cadre pour la gestion et la protection des eaux par grand bassin hydrographique au plan européen. Elle joue un rôle stratégique et fondateur en matière de politique de l'eau en fixant des objectifs ambitieux pour la préservation et la restauration de l'état des eaux superficielles (eaux douces et eaux côtières) et pour les eaux souterraines.

La directive cadre sur l'eau est déclinée en France par la [loi n° 2006-1772 sur l'eau et les milieux aquatiques \(LEMA\) du 30 décembre 2006](#) la loi sur l'eau et dans les grands bassins hydrographiques au travers de Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE).

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Les projets d'ouvrages de stockages inscrits dans les plans d'action issus d'une démarche territoriale concertée sur la répartition de la ressource en eau entre l'ensemble des usagers peuvent, dans certains cas, voir leur réalisation empêchée lorsque celle-ci est incompatible avec les dispositions prévues dans le règlement d'un SAGE, e. Ce peut notamment être le cas lorsque le SAGE est antérieur au plan d'action issu d'une démarche territoriale concertée sur la répartition de la ressource en eau entre l'ensemble des usagers et n'a pas été mis à jour suite à l'adoption du plan d'action issu d'une démarche territoriale concertée sur la répartition de la ressource en eau entre l'ensemble des usagers. Cela peut être dommageable à l'atteinte des objectifs des plans d'action issus d'une démarche territoriale concertée sur la répartition de la ressource en eau entre l'ensemble des usagers, qui visent à l'amélioration de la gestion de la ressource en eau. Une mise en cohérence est donc nécessaire.

Cette difficulté rencontre un écho d'autant plus fort dans le contexte de la crise agricole actuelle. A cette occasion, un travail de recensement des projets hydrauliques en cours sur le territoire métropolitain, demandé par le Premier ministre. Ce recensement a mis en évidence 35 projets d'ouvrages de stockage bloqués en instruction, dont une dizaine en difficulté en raison d'une incompatibilité avec les dispositions des SAGE. Il y a donc une attente forte de déblocage des situations liées aux règlements SAGE dans les cas où cela peut se faire dans le respect des objectifs de préservation de la ressource en eau et de respect de la démocratie locale de l'eau.

Pour répondre à cet objectif, il est nécessaire de prendre des mesures afin de préciser les modalités de mise en compatibilité des SAGE avec les des plans d'action issus d'une démarche territoriale concertée sur la répartition de la ressource en eau, lorsque le règlement local s'y oppose. Dans le cas notamment où cette mise en compatibilité n'a pas été réalisée dans un délai raisonnable, un pouvoir de dérogation aux SAGE est proposé au préfet sur autorisation du préfet coordonnateur de bassin, après avis du comité de bassin.

Passer par la loi apparaît nécessaire pour donner un statut juridique aux plans d'action issus d'une démarche territoriale concertée sur la répartition de la ressource en eau entre l'ensemble des usagers, et prévoir les modalités de mise en cohérence entre le plan d'action territorial et le SAGE, par le biais soit d'une révision du SAGE, ou à défaut d'une modalité de dérogation.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

La présente mesure vise à faciliter la réalisation des projets d'ouvrages de stockage d'eau inscrits dans des plans d'action issus d'une démarche territoriale concertée sur la répartition de la ressource en eau entre l'ensemble des usagers, désormais désignés « projets de territoires pour la gestion de l'eau », lorsque les dispositions d'un règlement de SAGE ne permettent pas sa mise en place. Il s'agit d'une mise en cohérence de deux outils de la politique de l'eau.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Instruction aux préfets : Le cadre législatif et réglementaire existant permettrait aujourd'hui d'organiser une révision des SAGE. Une procédure de révision accélérée a été en effet définie par décret en Conseil d'Etat.

Cette instruction ne répond toutefois pas à l'objectif de résultat que prévoit le projet de loi

La volonté de garantir in fine l'autorisation des projets qui s'inscrivent dans le cadre d'un projet territorial (et respectent les obligations générales et les SDAGE), si la procédure de révision ne permet pas de lever les freins pour d'autres considérations que les enjeux quantitatifs, nécessite de prévoir une modalité pour pouvoir déroger au cas par cas, de manière encadrée, au SAGE, en considération des enjeux.

Le pouvoir général de dérogation des préfets étant insuffisant pour opérer une telle dérogation, cette option a été écartée.

3.2. OPTION RETENUE

L'option retenue introduit le principe de révision du SAGE en fonction du projet de territoires pour la gestion de l'eau, mentionné au 10° du II de l'article L.211-3 du code de l'environnement, dans un délai qui sera à fixer par décret en conseil d'Etat.

Cet article introduit également, à défaut de révision du SAGE dans ce délai, la possibilité pour le préfet coordonnateur de bassin, d'autoriser le préfet compétent, après avis du comité de bassin, à déroger aux règles du schéma d'aménagement et de gestion des eaux afin de permettre la réalisation de projets d'ouvrages de stockage d'eau définis dans ce même projet territorial pour la gestion de l'eau.

Les projets de territoires pour la gestion de l'eau sont prévus au nouveau 10° du II de l'article L.211-3 du code de l'environnement. Ils visent à adapter les usages de l'eau à la disponibilité de la ressource sur un ou plusieurs de ces sous-bassins ou fractions de sous-bassins pour respecter ces volumes prélevables, au terme d'une démarche concertée.

Ces dispositions requièrent un portage législatif.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Il est inséré un article L. 212-9-1 dans la section 2 du chapitre II du titre Ier du livre II du code de l'environnement.

Cette mesure n'étant applicable qu'aux ouvrages de stockages issus des projets de territoires pour la gestion de l'eau, elle ne contrevient pas avec les dispositions du cadre constitutionnel décrit à la rubrique 1.2.

Enfin, les dispositions proposées visent à mieux articuler deux outils, les SAGE et les projets de territoires pour la gestion de l'eau, qui visent tous les deux à la préservation de l'environnement.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Cette mesure est compatible avec le droit international et européen décrit à la rubrique 1.1. En effet, comme expliqué, les SAGE, qui sont l'un des dispositifs concernés par le projet législatif, sont un des outils utilisés pour mettre en œuvre les obligations issues de la directive cadre sur l'eau. Les projets de territoires pour la gestion de l'eau y contribuent également. Leur mise en cohérence ne s'oppose donc pas à l'atteinte des objectifs de cette directive, d'autant que les dérogations aux SAGE ne pourront pas contrevénir au SDAGE.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Par cette mesure, l'État introduit des possibilités d'accélérer la mise en œuvre des projets d'ouvrages de stockage inscrits dans des projets de territoires pour la gestion de l'eau. Ainsi, les entreprises agricoles pourront voir leur projet aboutir, lorsque le blocage à la mise en place de leur projet de stockage est lié à une incompatibilité avec un règlement des SAGE avec les plans d'action susmentionnés.

Le nombre des ouvrages de stockages qui pourront être débloqués grâce à cette disposition est difficile à évaluer, il est donc difficile de chiffrer l'impact économique de cette mesure.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Sans objet.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

En règle générale, la mise en place d'une démarche territoriale concertée sur la répartition de la ressource en eau entre l'ensemble des usagers est construite sur la base d'une gouvernance similaire à celle des SAGE ; il peut même arriver que la Commission Locale de l'Eau (CLE) du SAGE soit également l'instance de pilotage de la démarche territoriale concertée de répartition de la ressource.

Dans le cas d'une gouvernance commune ou similaire entre SAGE et projets de territoires pour la gestion de l'eau, l'impact de la mise en compatibilité du SAGE sera assez réduit. Il est simplement à prévoir une charge supplémentaire pour les associations et particuliers dans l'élaboration de la révision du SAGE (participation aux réunions, échanges, relectures et validation des avancées).

Le pouvoir de dérogation impacte en revanche la gouvernance locale de l'eau sur le périmètre du SAGE concerné, là où il serait décidé de déroger aux règles qu'elle a édictées et qui résultent d'un équilibre issu de la concertation locale entre les collectivités territoriales, les usagers économiques, les associations et les services de l'État.

La réduction de la portée des règles édictées par la gouvernance locale peut conduire les acteurs à s'en désintéresser, et tout particulièrement les représentants associatifs.

Cette réduction est cependant tempérée par le fait que cette disposition ne s'appliquera qu'aux projets inscrits dans un projets de territoires pour la gestion de l'eau, à laquelle peuvent en théorie être associés les représentants associatifs.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

L'impact sur les collectivités territoriales reste modéré car circonscrit aux seules collectivités porteuses des SAGE et qui devront conduire la mise en adéquation des règlements SAGE aux projets de territoires pour la gestion de l'eau. En règle générale, la mise en place de projets de territoires pour la gestion de l'eau est construite sur la base d'une gouvernance similaire à celle des SAGE. La révision d'un règlement d'un SAGE sur la base des nouvelles modalités introduites se traduira uniquement par une augmentation de la fréquence des réunions entre les parties prenantes pour conduire cette révision.

Cependant, dans le cas où le pouvoir de dérogation de cette mesure serait utilisé, le fonctionnement de la gouvernance locale de l'eau sur le SAGE concerné sera impacté. La collectivité territoriale porteuse de SAGE est en effet en charge de conduire la concertation entre les usagers et de décider, via un vote de toutes les parties prenantes, des règles opposables sur son périmètre. Cette mesure atténue son rôle, en permettant au préfet d'y déroger. L'usage de cette disposition doit toutefois rester l'exception, la révision devant en première intention permettre de porter les adaptations nécessaires à la réalisation des projets et seulement en dernier recours laisser la latitude d'autoriser le préfet à déroger aux règles du SAGE qui empêcheraient un projet donné, en s'inscrivant alors dans le respect des règles de droit commun dans un rapport de compatibilité direct au SDAGE.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

En règle générale, la mise en place de projets de territoires pour la gestion de l'eau est construite sur la base d'une gouvernance similaire à celle des SAGE. La révision d'un règlement d'un SAGE sur la base des nouvelles modalités de révision se traduira uniquement par une augmentation de la fréquence des réunions entre les parties prenantes pour conduire cette révision.

Une charge supplémentaire pour les services administratifs est à prévoir pour toutes les DDT et DREAL et pour la direction de l'Eau et de la Biodiversité. Cette charge administrative porte sur l'intégration de cette nouvelle disposition aux procédures établies et la participation aux réunions de révision des SAGE.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

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

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Sans objet

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Cet article a fait l'objet d'une évaluation environnementale renforcée en application de la circulaire du 1^{er} septembre 2025 relative à l'évaluation préalable des textes normatifs et à la maîtrise du flux réglementaire.

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

En règle générale, la mise en place de projets de territoires pour la gestion de l'eau est construite sur la base d'une gouvernance similaire à celle des SAGE. L'impact sur le changement climatique sera donc sans effet si les études qui conduisent à valider les projets de stockage sont réalisées avec le même sérieux que celles qui président à la détermination des documents du SAGE.

Dans le cas où le SAGE irait au-delà des exigences du SDAGE sur les mesures favorables à l'adaptation au changement climatique (ex. protection des zones humides), le pouvoir de dérogation qui rétablit un lien direct au SDAGE au moment de l'instruction peut conduire à contrevenir à l'ambition du territoire en matière d'adaptation au changement climatique.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

En règle générale, la mise en place de projets de territoires pour la gestion de l'eau est construite sur la base d'une gouvernance similaire à celle des SAGE. L'impact sur la

ressource en eau sera donc sans effet si les études qui conduisent à valider les projets de stockage sont réalisées avec le même sérieux que celles qui président à la détermination des documents du SAGE.

Dans le cas où le SAGE irait au-delà des exigences du SDAGE sur les mesures favorables à la protection de la ressource en eau, le pouvoir de dérogation qui rétablit un lien direct au SDAGE au moment de l'instruction pourrait conduire à contrevenir à l'ambition du territoire en matière de protection de la ressource en eau. Deux indicateurs d'impact ont été proposés pour mesurer l'impact de cette mesure :

- Augmentation des prélèvements d'eau pour l'agriculture à l'échelle du SAGE ;
- Impact sur les restrictions des usages de l'eau à l'échelle du SAGE.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

Dans le cas où le SAGE irait au-delà des exigences du SDAGE sur les mesures favorables à la protection des milieux humides, le pouvoir de dérogation qui rétablit un lien direct au SDAGE au moment de l'instruction pourrait conduire à contrevenir à l'ambition du territoire en matière de protection de la biodiversité. Il convient là aussi de souligner que les règles de droit commun en matière de protection des espaces naturels et de ses espèces continuent de s'appliquer.

4.4.7. Impacts sur les ressources

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

En application des dispositions du décret n° 2005-636 du 30 mai 2005 relatif à l'organisation de l'administration dans le domaine de l'eau et aux missions du préfet coordonnateur de bassin, la Mission interministérielle de l'eau (MIE) a été consultée à titre obligatoire et a rendu un avis le 24 mars 2026.

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, le Conseil national d'évaluation des normes a été consulté à titre obligatoire le 2 avril 2026 et a rendu un avis défavorable.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entre en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

Les dispositions prévues seront applicables sur le territoire hexagonal ainsi qu'aux collectivités d'outre-mer régies par l'article 73 de la constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et à Mayotte), régies par le principe d'identité législative, sans adaptation particulière et aux collectivités de l'article 74 dont les statuts prévoient la compétence de l'Etat en matière d'environnement (Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon)

5.2.3. Textes d'application

Un décret d'application en Conseil d'Etat devra être pris afin de prévoir le délai de révision du SAGE pour prendre en compte les projets d'ouvrages de stockage d'eau inscrits dans des projets de territoires pour la gestion de l'eau.

Article 7 – Rappeler la nécessaire prise en compte de l'état des fonctions des zones humides dans l'application de la loi sur l'eau

1.ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

1.1.1. Cadre juridique

L'article L.211-1 du code de l'environnement vise la « gestion équilibrée et durable de la ressource en eau », avec notamment un objectif de préservation des écosystèmes aquatiques et des zones humides, exposé au 1°. Il précise pour ce faire la définition des zones humides : « on entend par zone humide les terrains, exploités ou non, habituellement inondés ou gorgés d'eau douce, salée ou saumâtre de façon permanente ou temporaire, ou dont la végétation, quand elle existe, y est dominée par des plantes hygrophiles pendant au moins une partie de l'année ».

L'article R.211-108 du même code précise les critères ainsi fixés par la loi :

« I.- Les critères à retenir pour la définition des zones humides mentionnées au 1° du I de l'article L. 211-1 sont relatifs à la morphologie des sols liée à la présence prolongée d'eau d'origine naturelle et à la présence éventuelle de plantes hygrophiles. Celles-ci sont définies à partir de listes établies par région biogéographique.

En l'absence de végétation hygrophile, la morphologie des sols suffit à définir une zone humide.

II.- La délimitation des zones humides est effectuée à l'aide des cotes de crue ou de niveau phréatique, ou des fréquences et amplitudes des marées, pertinentes au regard des critères relatifs à la morphologie des sols et à la végétation définis au I.

III.- Un arrêté des ministres chargés de l'environnement et de l'agriculture précise, en tant que de besoin, les modalités d'application du présent article et établit notamment les listes des types de sols et des plantes mentionnés au I. (...) »

Pour l'application de ces dispositions, un arrêté a été pris en 2008 pour l'Hexagone et la Corse : l'arrêté du 24 juin 2008 modifié précisant les critères de définition et de délimitation des zones humides en application des articles L. 214-7-1 et R. 211-108 du code de l'environnement, qui apporte toutes les précisions nécessaires (listes de référence sols et flore, et protocoles d'identification) permettant d'identifier les zones humides telles que définies par le code de l'environnement. Un projet d'arrêté similaire doit être pris en 2026 pour les cinq DROM.

Les zones humides sont protégées notamment par l'application de la nomenclature issue de la loi sur l'eau, et précisément sa rubrique 3.3.1.0 « Assèchement, mise en eau, imperméabilisation, remblais de zones humides ou de marais », qui prévoit une autorisation lorsque la zone asséchée ou mise en eau est supérieure ou égale à 1 ha, et une simple déclaration lorsque la zone asséchée ou mise en eau est supérieure à 0,1 ha, mais inférieure à 1 ha.

L'autorisation environnementale visée est soumise à la séquence Eviter – Réduite – Compenser (ERC) tel que prévu notamment aux articles L. 110-1, L. 163-1 à L. 163-5, et R. 181-14 et D. 181-15-2 du code de l'environnement.

Dans le cadre des orientations devant permettre d'atteindre les objectifs attendus en matière de "bon état des eaux", les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et leurs déclinaisons les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), institués par la loi sur l'eau de 1992 (articles L212-1 et s., et R212-1 et s.), comprennent de nombreuses dispositions spécifiques pour la préservation des milieux humides. Les travaux impactant ces milieux soumis à autorisation et à déclaration au titre de la nomenclature sur l'eau doivent ainsi être compatibles - ou rendus compatibles - avec les orientations des SDAGE (C. envir., art. L. 212-1, XI et R. 214-1).

Compte tenu de l'importance de leur préservation, et de l'étendue et la gravité des atteintes qui leur sont portées (cf ci-dessous 2.1), avec notamment un « cri d'alarme » du Préfet Bernard dans son [rapport de 1994](#), plusieurs Plans nationaux d'actions spécifiques se sont succédés depuis 1995 afin de freiner la tendance forte de leur disparition, et de mobiliser les acteurs et des moyens plus importants pour les préserver, voire les restaurer. Si, grâce aux nombreuses actions mises en œuvre et à une certaine prise de conscience, les dégradations se sont ralenties¹¹², la situation reste préoccupante. Les travaux se poursuivent, notamment sur la base du [4^{ème} Plan national Milieux humides](#) en cours de mise en œuvre.

1.1.2. Contexte

Les travaux cartographiques les plus récents estiment que 29,5 % du territoire hexagonal est propice à la présence de zones humides (environ 16,2 millions d'ha). On estime que 7 % ont été urbanisés et qu'environ 19,7% (3,2 millions d'ha) ont fait l'objet de drainage agricole.

Il n'existe pas d'inventaire national systématique des zones humides sur le territoire français, cependant 67 % de l'hexagone a fait l'objet d'inventaires de terrain qui sont

¹¹² Cf [résultats de l'enquête à dire d'experts](#) menée par le Ministère pour évaluer l'évolution d'environ 200 sites humides emblématiques entre 2010 et 2020, avec par exemple 41 % des sites évalués en métropole et dans les Outre-mer qui ont vu leur état se dégrader.

disponibles sur le réseau partenarial des données sur les zones humides. Les zones humides inventoriées couvrent plus de 2,2 millions d'ha (5,7 % du territoire) dont 3,8 % sont des surfaces agricoles.

Les zones humides sont des milieux de grand intérêt, ce pour quoi elles sont considérées d'intérêt général au sens de l'article L211-1-1 du code de l'environnement :

- elles stockent du carbone de façon bien supérieure aux terres labourées, a fortiori aux terres artificialisées ; à l'inverse, le retournement de prairies permanentes émet du CO₂ ;
- elles constituent des réserves d'eau en période de sécheresse ;
- leur capacité à retenir une partie des précipitations leur permet de réduire les crues sur le bassin versant à l'aval (zones de déversoir/d'expansion de crue) ;
- elles contribuent au bon maintien et même à l'amélioration de la qualité de l'eau en constituant des filtres naturels pouvant retenir de nombreux polluants par sédimentation et biodégradation ;
- leur rôle est significatif pour réduire les teneurs en azote et phosphore des eaux ;
- elles constituent de nombreux habitats pour des espèces animales et végétales ;
- elles contribuent à la régulation du climat local en apportant des îlots de fraîcheur ;
- elles peuvent être le lieu de production agricole extensive qui permet de garder les espaces ouverts en empêchant l'enfrichement puis l'emboisement (élevage notamment) ;
- elles peuvent être sources d'attractivité avec le développement d'activités de loisirs et de tourisme.

Pour assurer ces services, il est indispensable que les zones humides soient dans des conditions appropriées à leur bon fonctionnement, notamment avec une alimentation hydraulique suffisante. Malheureusement on constate aujourd'hui que ces conditions ne sont pas réunies pour une grande partie d'entre elles.

La destruction des zones humides est un phénomène et un problème mondial. Dans l'Hexagone, plus de la moitié des zones humides a disparu entre 1960 et 1990. Si le rythme de régression s'est sensiblement réduit depuis, celle-ci se poursuit cependant, rendant leur protection plus que jamais indispensable. Il faut à cet égard souligner qu'au-delà des zones humides désignées comme remarquables parce qu'abritant une biodiversité exceptionnelle, l'impératif de protection concerne toutes les zones

humides, car elles remplissent des fonctions essentielles pour le bon fonctionnement des milieux aquatiques. Les effets cumulés de la dégradation de ces milieux (par l'artificialisation des sols, l'intensification et la déprise agricole, ainsi que par la présence d'espèces exotiques) à l'échelle d'un bassin versant engendrent des conséquences graves, en particulier pour la qualité et la quantité de la ressource en eau. Pour les zones humides littorales et les mangroves, à la pression anthropique s'ajoutent les effets du changement climatique à travers l'élévation du niveau de la mer et l'intrusion d'eaux marines dans les aquifères côtiers.

Il convient de souligner que la restauration, et a fortiori la « re-crédation » de zones humides est difficile à réussir, car elle suppose de restaurer des communications et échanges avec les multiples compartiments des milieux aquatiques de surface et souterrains et ce, à l'échelle de tout un paysage.

Chaque nouvelle destruction doit ainsi être considérée comme pouvant constituer une action irréversible conduisant à une perte nette de biodiversité.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

La disposition invite à tenir compte des fonctions des zones humides dans l'application des exigences qui sont imposées dans le cadre de la mise en œuvre de projets affectant ces zones humides, de façon proportionnée.

Elle s'inscrit dans le cadre de la Charte de l'environnement qui a valeur constitutionnelle depuis qu'elle a été intégrée au « bloc de constitutionnalité » à la faveur de la révision constitutionnelle du 1er mars 2005

« Article 3. Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences.

« Article 4. Toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi. »

« Article 6. Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social. »

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Les zones humides font l'objet d'engagements de la France pour leur préservation, leur gestion durable et leur restauration au niveau international, au titre de plusieurs conventions.

La Convention de Ramsar sur les zones humides d'importance internationale du 2 février 1971 définit trois objectifs :

- l'utilisation rationnelle de l'ensemble des zones humides ;
- la mise en œuvre d'un réseau de zones humides d'importance internationale dénommés « sites Ramsar » dont le pays s'engage à conserver les caractéristiques écologiques ;
- la coopération internationale sur ces enjeux.

La Directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages met en place le réseau « Natura 2000 » comprenant des zones spéciales de conservation et des zones spéciales de protection classées au titre de la directive « Oiseaux » (directive 2009/147/CE). Elle liste les types d'habitats naturels d'intérêt communautaire dont la conservation nécessite la désignation de zones spéciales de conservation dont certains habitats humides.

La Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau fixe un objectif de bon état des eaux d'ici 2027.

Le Règlement 2024/1991 du Parlement européen et du Conseil relatif à la restauration de la nature, 24 juin 2024 prévoit notamment la restauration des tourbières drainées.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Du fait de leurs fonctionnalités écosystémiques, à savoir hydrologique, biogéochimique et biologique, il est scientifiquement avéré que les zones humides ont un rôle fondamental dans la lutte contre le changement climatique et les inondations, et sur la qualité de l'eau et de la biodiversité, dont bénéficie particulièrement l'agriculture, au même titre que la population et les territoires en général. De ce fait leur préservation contribue au droit à vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé qui figure à l'article 1^{er} de la charte de l'environnement.

Toutefois, certaines zones humides ont été très altérées par des activités ou des aménagements anthropiques, et ne sont plus en mesure, en l'état, de remplir les fonctions attendues des zones humides : il s'agit notamment des zones humides fortement drainées pour la culture intensive depuis de nombreuses années voire des décennies, ou pour installer des éléments urbains ou d'infrastructures de transport. Malgré cela, le fait d'y maintenir une activité impactante ne change en rien leur nature écosystémique : ce sont toujours des zones humides qu'il reste nécessaire de protéger à ce titre. En effet, si les fonctionnalités sont aujourd'hui très altérées du fait de l'activité humaine en cours, la zone humide pourrait de nouveau être en mesure de rendre ces services écosystémiques naturels, par retrait des drains et/ou travaux de restauration plus importants, qu'un changement de situation ou de pratiques pourraient permettre.

Néanmoins, compte tenu de leur état fortement dégradé lié à l'usage anthropique qui en est fait, et à la perte totale ou très importante des fonctions naturelles des zones humides, il est admissible que de nouveaux projets impactant ces zones humides fassent l'objet d'exigences d'analyses et de mesures compensatoires au titre de la loi sur l'eau adaptées et simplifiées.

Certains représentants de la profession agricole et des collectivités souhaitent qu'un tel assouplissement soit apporté.

D'un autre côté il est important de rappeler qu'à l'inverse, lorsque les fonctions sont préservées, les exigences doivent être également adaptées dans le sens de leur plus forte utilité car à l'heure actuelle certaines compensations sont encore trop en surfaces sans prise en compte correcte des fonctions.

Les zones humides sont définies au niveau législatif à l'article L. 211-1 du code de l'environnement. Par parallélisme des formes, les dispositions tendant à faire évoluer la protection dont elles bénéficient sont de niveau législatif. En effet, aux termes de l'article 34 de la Constitution : « *La loi fixe les règles concernant [...] de la préservation de l'environnement ; (...)*

Dès lors, le présent dispositif relève du domaine de la loi.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Pour répondre à l'attente de la profession agricole et des collectivités territoriales, cette disposition vise à proportionner les exigences auxquelles sont soumis les projets s'implantant en zone humide à l'enjeu que présente la zone humide, notamment à ses fonctions écosystémiques.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Il a été envisagé de procéder par instruction afin de rappeler le principe de proportionnalité des mesures compensatoires à la nature et aux dimensions du projet, à l'importance de ses incidences prévues sur l'environnement ou la santé humaine ainsi qu'à la sensibilité des milieux concernés (C. env., art R. 122-13).

Cette instruction devait permettre de préciser dans quelles mesures un projet impactant une zone humide peut nécessiter des exigences de compensation moindre, du fait de l'altération avérée de ses fonctionnalités, et préciser les éléments du dossier pouvant être attendus dans ce cas.

Même si une telle instruction sera pour apporter toutes les précisions nécessaires, il a été considéré qu'une mesure législative était néanmoins nécessaire et l'option d'une seule instruction a été écartée

3.2. OPTION RETENUE

L'introduction d'une disposition législative permet de sécuriser la capacité du pouvoir réglementaire à adapter l'exigence de protection relative aux zones humides en tenant compte de l'effectivité de leurs fonctions.

La disposition renforce le principe de proportionnalité, par ailleurs prévu au niveau réglementaire, en l'inscrivant dans la loi pour les projets prévus sur ces espaces.

Ces dispositions devraient être précisées une instruction. La disposition s'applique à toutes les zones humides, y compris pour mieux préserver celles dont les fonctions hydrauliques, biogéochimiques et de soutien à la biodiversité sont encore remplies, mais le traitement au cas par cas des Installations, Ouvrages, Travaux et Activités (IOTA), en tenant compte de l'état de ces fonctions, pourra justifier de ne pas prévoir de mesures compensatoires dans les situations où celles-ci auront disparu ou quasiment disparu et ne pourraient être restaurées sans remettre en cause, le cas échéant, l'usage qui en est régulièrement fait. C'est le cas par exemple :

- des zones humides très asséchées car fortement drainées, et ce depuis de nombreuses années, par un réseau mis en place à cette fin, pour un usage de culture intensive,
- des zones humides situées dans des friches d'origines industrielle, commerciale, d'habitat, ou autres espaces désaffectés dont le sol est un mélange de remblais, gravats, etc.

Comme le cadre général d'application demeure celui de la police de l'eau, il reviendra bien toujours au pétitionnaire d'apporter la preuve de l'absence de fonctionnalité de la zone concernée.

Les éléments d'appréciation doivent encore être définis en lien avec les services de l'Etat, les représentants concernés et les acteurs en charge de la préservation des zones humides.

Dans tous les cas, le projet soumis à déclaration ou autorisation ne devra pas aggraver la situation des fonctions par l'usage régulièrement autorisé ou déclaré.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Le présent article introduit un nouvel article L. 214-7-1 au sein du code de l'environnement afin de permettre l'application d'un régime adapté en termes de protection et de compensation pour les projets nouveaux affectant des zones-humides non fonctionnelles.

La disposition s'inscrit dans le cadre de la Charte de l'environnement, notamment ses articles 3 (Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences.), 4 (Toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi. ») et 6 (Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable.

Elle rappelle la nécessité de prendre en compte les fonctionnalités des zones humides, de façon proportionnée à leurs apports, dans l'élaboration des dossiers au titre de la loi sur l'eau ainsi que lors de l'instruction des demandes, dans une logique de prévention des atteintes, et, en cas d'atteinte, de compensation proportionnée, s'inscrivant dans les articles 3 et 4 cités précédemment, et répondant à l'objectif de l'article 6 de concilier la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social.

Les zones humides restent soumises à l'application de la rubrique 3.3.1.0 de la nomenclature IOTA, mais l'état des fonctions des zones humides sera mieux pris en compte dans l'exigence du contenu du dossiers et des prescriptions.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

La disposition ne soustrait pas les projets aux exigences de compensations. En les limitant à un strict principe de proportionnalité, elle n'entre pas en contradiction avec les conventions présentées *supra*.

Le dispositif n'entre pas en contradiction avec le règlement relatif à la restauration de la nature, qui fixe des objectifs de restauration des tourbières drainées à usage agricole mais non contraignants pour les agriculteurs et propriétaires privés (art. 11 paragraphe 4).

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Les entreprises porteuses de projet, bénéficiaires de la mesure, verront leurs charges allégées du fait de la réduction voire de l'absence de mesures de compensation.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Sans objet

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Les collectivités locales porteuses de projets (d'aménagement par exemple) bénéficieront de cette approche proportionnée aux enjeux.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Les services de l'Etat en charge de la police de l'eau n'ont pas de charge supplémentaire puisque la mesure ne fait que préciser l'approche de certains projets dans le cadre d'une instruction de dossier prévue dans tous les cas. Compte tenu de l'allègement du dossier qui découle de la mesure, l'instruction de ce dernier pourrait également être allégée (diminution voire absence de demande de mesures de compensation).

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

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

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Sans objet.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Cet article a fait l'objet d'une évaluation environnementale renforcée en application de la circulaire du 1^{er} septembre 2025 relative à l'évaluation préalable des textes normatifs et à la maîtrise du flux réglementaire.

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

La mesure aura un faible impact dès lors qu'il s'agit de rappeler la proportionnalité des exigences vis-à-vis de nouveaux projets IOTA par rapport à l'état des fonctions de la zone humide. Le plus souvent les possibilités de restauration des fonctions sont réduites par l'usage déjà autorisé de la zone humide.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

Faible impact dès lors qu'il s'agit de rappeler la proportionnalité des exigences vis-à-vis de nouveaux projets IOTA par rapport à l'état des fonctions. Le plus souvent les possibilités de restauration des fonctions sont réduites par l'usage déjà autorisé de la zone humide.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

Faible impact dès lors qu'il s'agit de rappeler la proportionnalité des exigences vis-à-vis de nouveaux projets IOTA par rapport à l'état des fonctions. Le plus souvent les possibilités de restauration des fonctions sont réduites par l'usage déjà autorisé de la zone humide.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Faible impact dès lors qu'il s'agit de rappeler la proportionnalité des exigences vis-à-vis de nouveaux projets IOTA par rapport à l'état des fonctions. Le plus souvent les possibilités de restauration des fonctions sont réduites par l'usage déjà autorisé de la zone humide.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

Faible impact dès lors qu'il s'agit de rappeler la proportionnalité des exigences vis-à-vis de nouveaux projets IOTA par rapport à l'état des fonctions. Le plus souvent les possibilités de restauration des fonctions sont réduites par l'usage déjà autorisé de la zone humide. Certains projets nouveaux d'aménagements agricoles dans des zones humides dont les fonctions ont disparu pourront être facilités.

4.4.7. Impacts sur les ressources

Faible impact dès lors qu'il s'agit de rappeler la proportionnalité des exigences vis-à-vis de nouveaux projets IOTA par rapport à l'état des fonctions. Le plus souvent les possibilités de restauration des fonctions sont réduites par l'usage déjà autorisé de la zone humide.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

En application des dispositions du décret n° 2005-636 du 30 mai 2005 relatif à l'organisation de l'administration dans le domaine de l'eau et aux missions du préfet coordonnateur de bassin, la Mission interministérielle de l'eau (MIE) a été consultée à titre obligatoire et a rendu un avis le 24 mars 2026.

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, le Conseil national d'évaluation des normes a été consulté à titre obligatoire le 2 avril et a rendu un avis défavorable.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entre en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

Les dispositions prévues seront applicables sur le territoire hexagonal ainsi qu'aux collectivités d'outre-mer régies par l'article 73 de la constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et à Mayotte), régies par le principe d'identité législative, sans adaptation particulière et aux collectivités de l'article 74 dont les statuts prévoient la compétence de l'Etat en matière d'environnement (Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon)

5.2.3. Textes d'application

Le présent article ne requiert aucun texte d'application.

CHAPITRE II – TRAITER PRIORITAIREMENT LES CAPTAGES LES PLUS SENSIBLES

Article 8 - Traiter prioritairement les captages les plus sensibles

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

La protection de la ressource en eau destinée à la consommation humaine représente un enjeu majeur sur les plans environnemental, sanitaire et économique (souveraineté alimentaire). Entre 1980 et 2024, 14 300 captages¹¹³ ont été fermés, la pollution de la ressource en eau représentant la première cause d'abandon (31.9% des situations, soit près de 4600 captages). Parmi les captages abandonnés en raison de la dégradation de la qualité de la ressource, 41,6 % le sont du fait de teneurs excessives en nitrates et/ou pesticides.

Dans un contexte de changement climatique, cette dégradation de la ressource réduit la quantité disponible pour l'alimentation en eau destinée à la consommation humaine. Ainsi, 50 captages ont été temporairement abandonnés pour l'approvisionnement en eau potable durant l'été 2022, en raison de trop fortes baisses de la quantité d'eau disponible ou de la concentration de la pollution engendrée. 2 000 communes se sont ainsi retrouvées en tension ou en rupture d'alimentation en eau potable.

Le dispositif actuel, issu de l'ordonnance du 22 décembre 2022 relative à l'accès et à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine, a introduit la notion de point de prélèvement sensible et les obligations afférentes. Il prévoit notamment :

- l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan de gestion de la sécurité sanitaire des eaux (PGSSE) « ressource », sur l'ensemble des points de prélèvement distribuant plus de 10m³ par jour en moyenne et approvisionnant plus de 50 personnes ;
- pour l'ensemble des points de prélèvement sensibles, la délimitation de l'aire d'alimentation¹¹⁴, l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan d'actions visant à

¹¹³ Un captage d'eau potable est un point ou un ensemble de points de prélèvement d'eau liés entre eux par une même ressource et un même maître d'ouvrage.

Un point de prélèvement matérialise un point de connexion physique, géographiquement individualisé, entre une seule ressource en eau et un ouvrage de prélèvement. Plusieurs points de prélèvement peuvent composer un ouvrage de prélèvement (= captages) et donc avoir la même aire d'alimentation de captages.

¹¹⁴ L'aire d'alimentation du captage (AAC) est définie sur des bases hydrologiques ou hydrogéologiques. Elle correspond aux surfaces sur lesquelles l'eau qui s'infiltre ou ruisselle participe à l'alimentation de la ressource en eau

contribuer au maintien ou à l'amélioration de la qualité de la part de cette ressource utilisée pour la production d'eau destinée à la consommation humaine. Un arrêté interministériel doit fixer les paramètres et seuils de qualité des eaux à partir desquels un point de prélèvement est considéré comme sensible. Pour ces points : 1/ le plan d'actions constitue le volet du plan de gestion de la sécurité sanitaire de l'eau relatif à la maîtrise des risques du captage, 2/ l'AAC se substitue au périmètre de protection éloigné.

Par ailleurs, les SDAGE listent déjà des captages « prioritaires », issus de la loi Grenelle de 2009 et de la conférence environnementale de 2014. Ces captages font l'objet d'une politique spécifique de protection du fait de leur caractère stratégique et de leur état de dégradation. Certains SDAGE définissent également une liste de points de prélèvement d'eau destinés à la consommation humaine dits « sensibles ». Ces points de prélèvement présentent des signes de pollutions diffuses et donc des risques de dépassement de normes sanitaires sur leurs eaux brutes. Les critères de définition de ces captages et points de prélèvement diffèrent d'un bassin à l'autre.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

En vertu de l'article 34 de la Constitution, le législateur est compétent pour déterminer les principes fondamentaux de la préservation de l'environnement. Par ailleurs, la protection de l'environnement est intégrée dans le bloc de constitutionnalité depuis la révision constitutionnelle du 1er mars 2005 insérant dans le droit constitutionnel français la Charte de l'environnement de 2004. La Charte de l'environnement, et en particulier ses articles 1er, 2, 3 et 6, prévoit que :

- Article 1er : Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé ;
- Article 2 : Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement ;
- Article 3 : Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences ;

dans laquelle se fait le prélèvement. Une aire d'alimentation peut être identique pour plusieurs captages et plusieurs points de prélèvement. Deux aires d'alimentation peuvent se superposer.

– Article 6 : Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social.

Les dispositions relatives à la protection de la ressource en eau destinée à la consommation humaine sont conformes au cadre constitutionnel.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Cet article s'inscrit pleinement dans le cadre de la mise en œuvre de la directive cadre sur l'eau et de la directive « eau potable » dans la mesure où il permet de préciser et clarifier le cadre d'intervention de l'Etat et des collectivités afin d'améliorer l'efficacité de la politique de protection des captages.

La directive « eau potable » introduit notamment, dans ses article 7 et 8, l'obligation d'instaurer une approche fondée sur la gestion des risques, via l'élaboration d'un plan de gestion de la sécurité sanitaire de l'eau (PGSSE) sur toute la chaîne d'approvisionnement, de la zone de captage au robinet. A travers le cadre juridique actuel et la proposition de loi, la France transcrit de manière proportionnée les exigences introduites par la directive eau potable relatives aux PGSSE dans les zones de captages.

La Directive cadre sur l'eau, prévoit via son article 7 que les États membres assurent la protection des masses d'eau utilisées pour le captage d'eau destinée à la consommation humaine, afin de prévenir la détérioration de leur qualité de manière à réduire le degré de traitement nécessaire à la production d'eau potable.

La nécessité de s'inscrire dans une démarche préventive de protection des masses d'eau et des captages est explicitement retranscrite dans les objectifs des directives Nitrates (Article 1)¹¹⁵ et Eaux souterraines (Article 1).

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

¹¹⁵ Article 1 de la Directive Nitrates : « La présente directive vise à :
Réduire la pollution des eaux provoquée ou induite par les nitrates à partir de sources agricoles,
Prévenir toute nouvelle pollution de ce type. »

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Il est crucial de disposer d'un cadre législatif clair permettant de déployer des mesures ambitieuses et efficaces pour protéger la ressource en eau.

Sur la base de ces constats, et en cohérence avec la transposition de la directive eau potable, une feuille de route interministérielle a été publiée en mars 2025. Son objectif est d'améliorer l'efficacité de la politique de protection des captages :

- en ciblant notamment les situations pour lesquelles une action systématique du préfet est attendue ;
- en accompagnant les collectivités compétentes dans l'élaboration et la mise en œuvre de plans d'actions efficaces.

Néanmoins, le dispositif actuel :

- ne mentionne pas les situations dans lesquelles le préfet doit intervenir systématiquement pour encadrer les activités et les occupations des sols ;
- ne permet pas d'arrêter les modalités de définition d'un point de prélèvement sensible. En effet, le cadre législatif ne permet pas aux ministères de préciser dans l'arrêté la méthode employée pour caractériser ou non le dépassement de seuil.

Dans ce contexte, les ministères en charge de la Transition écologique, de la Santé et de l'Agriculture portent des évolutions législatives visant à améliorer la lisibilité et l'opérationnalité de la loi et de la réglementation, en précisant notamment les situations pour lesquelles une intervention systématique du préfet est attendue. Ces situations concerneront notamment les captages les plus pollués et/ou alimentant une collectivité présentant un risque de rupture d'approvisionnement.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Cet article du projet de loi s'inscrit directement dans le cadre de la mise en œuvre de cette feuille de route captages. Il vise à améliorer la lisibilité des règles introduites dans le code de l'environnement au moment de la transposition de la directive eau potable en 2022 (ordonnance n° 2022-1611 du 22 décembre 2022) afin de renforcer leur efficacité. Il s'appuie sur les travaux conduits en interministériel et les échanges conduits, avec les parties prenantes concernées, dans le cadre du groupe national captages (GNC).

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. Options envisagées

Dans le cadre du dispositif réglementaire actuel et de la mise en œuvre de la feuille de route captages, il a été envisagé de préciser :

- les modalités de définition des points de prélèvement sensibles par arrêté,
- les modalités d'action de l'Etat dans le cadre d'un guide méthodologique diffusé par voie d'instruction aux préfets.

Néanmoins, l'article L. 211-11-1, tel qu'il est rédigé, ne confère pas aux ministères l'habilitation nécessaire pour prévoir les modalités de mise en œuvre des analyses et prélèvements permettant de caractériser un captage comme sensible, celui-ci étant circonscrit à la définition de paramètres et de seuils. Une évolution législative est donc nécessaire.

Les échanges en GNC ont toutefois mis en exergue la nécessité de cadrer juridiquement les situations pour lesquelles une action systématique du préfet est attendue, ainsi que la nature de cette action.

3.2. OPTION RETENUE

Le projet consiste à réécrire les dispositions introduites par les textes de transposition de la directive eau potable en 2022 afin d'améliorer la lisibilité et l'efficacité du dispositif. Sur la base des échanges conduits en GNC, le présent article a pour objectifs de :

- supprimer la notion de point de prélèvement sensible et élargir l'obligation de contribuer à la gestion et à la préservation de la ressource en eau prévue à l'article L. 2224-7-5 du code général des collectivités territoriales à l'ensemble des collectivités concernées par la production d'eau potable (PRPE). Cette contribution implique la délimitation de l'aire d'alimentation du captage ainsi que l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan d'actions. En fonction de la qualité de l'eau au point de prélèvement, les PRPE seront néanmoins exonérées de cette obligation, dès lors que la qualité de l'eau brute au point de prélèvement est satisfaisante, selon des modalités définies par décret. Cette exonération vise à proportionner la démarche de protection aux risques. Cette proposition légitime l'action de la collectivité dès l'entrée en vigueur de la loi, sans attendre la prise du décret ;
- introduire la notion de « points de prélèvement prioritaires » et inscrire dans le code de l'environnement l'intervention systématique du préfet sur ces points. Ces derniers sont notamment ceux pour lesquels les résultats d'analyses de la qualité de l'eau brute font apparaître, pour des paramètres déterminés par le décret prévu au dernier alinéa de l'article, des niveaux de contamination excédant les exigences de qualité appliquées aux eaux destinées à la consommation humaine fixées en application de l'article L. 1321-1 du code de

la santé publique et, le cas échéant, alimentant une collectivité présentant un risque de rupture d'approvisionnement en eau potable. Un décret précise les critères et la méthode de définition des captages prioritaires.

- procéder à des ajustements rédactionnels afin d'améliorer la cohérence entre les dispositifs relevant du code général des collectivités territoriales (CGCT), du code de la santé publique et du code de l'environnement.

Cette intervention systématique du préfet est introduite à l'article L. 211-3 du code de l'environnement et sera précisée par décret.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Cet article de loi engendre la modification de trois codes et six articles :

- articles L. 2224-7-5, L. 2224-7-6, et L. 2224-7-7 du code général des collectivités territoriales,
- articles L. 211-3 et L. 211-1-1 du code de l'environnement,
- article L. 1321-2 du code de la santé publique.

Des modifications ultérieures du code rural et de la pêche maritime pourront être envisagées afin d'adapter le dispositif défini aux articles R. 114-1 et suivants.

Cet article de loi vise à améliorer la protection de la ressource en eau destinée à la consommation humaine, il s'inscrit donc dans le cadre posé par l'article 34 de la Constitution, selon lequel le législateur est compétent pour déterminer les principes fondamentaux de la préservation de l'environnement.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Cet article s'inscrit pleinement dans le cadre de la mise en œuvre de la directive cadre sur l'eau et de la directive « eau potable » dans la mesure où il permet de préciser et clarifier le cadre d'intervention de l'Etat et des collectivités compétentes, afin d'améliorer l'efficacité de la politique de protection des captages.

La directive « eau potable » introduit notamment, dans ses articles 7 et 8, l'obligation d'instaurer une approche fondée sur la gestion des risques, via l'élaboration d'un plan

de gestion de la sécurité sanitaire de l'eau (PGSSE) sur toute la chaîne d'approvisionnement, de la zone de captage au robinet. A travers le cadre juridique actuel et le présent article proposé, la France transcrit de manière proportionnée les exigences introduites par la directive eau potable relatives aux PGSSE dans les zones de captages.

La Directive cadre sur l'eau, prévoit via son article 7 que les États membres assurent la protection des masses d'eau utilisées pour le captage d'eau destinée à la consommation humaine afin de prévenir la détérioration de leur qualité, de manière à réduire le degré de traitement nécessaire à la production d'eau potable.

La nécessité de s'inscrire dans une démarche préventive de protection des masses d'eaux et des captages est explicitement inscrite dans les objectifs des directives Nitrates (article 1)¹¹⁶ et Eaux souterraines (article 1).

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Cette disposition vise à renforcer les actions préventives en faveur de la qualité de la ressource en eau, en élargissant les obligations des PRPE en matière de gestion et de préservation de la ressource et en renforçant l'action du préfet au niveau des zones les plus vulnérables aux pollutions des aires d'alimentation de captage associés à des points de prélèvement prioritaires. Les activités économiques sur les zones les plus vulnérables seront encadrées par un programme d'actions de manière à limiter la pression sur la ressource, notamment les pressions d'origine agricole.

Ce programme d'action ne vise pas un arrêt des activités au niveau des aires d'alimentation de captage concernées. S'agissant de l'agriculture, il cherche à concilier le maintien d'une l'agriculture vertueuse, durable, et la résilience des territoires tant d'un point de vue économique qu'en matière d'alimentation et de distribution en eau de qualité. Ainsi, ce programme d'action limite, voire interdit,

¹¹⁶ Article 1 de la Directive Nitrates : « La présente directive vise à :
Réduire la pollution des eaux provoquée ou induite par les nitrates à partir de sources agricoles,
Prévenir toute nouvelle pollution de ce type. »

certaines occupations du sol et utilisations d'intrants, à l'origine des pollutions du point de prélèvement, sur les zones les plus vulnérables aux pollutions.

Bien que très dépendante du programme d'actions arrêté au niveau de chaque point de prélèvement, la mise en œuvre de cette politique de protection des captages entraînera de facto les évolutions nécessaires dans les pratiques et systèmes culturels, ce qui ne sera pas sans conséquences sur les exploitations agricoles et leur modèle économique, avec, dans un certain nombre de cas, la nécessité d'un accompagnement des exploitations ou des filières.

Une réduction de la fertilisation et de l'utilisation de produits pharmaceutiques peut induire des possibles baisses de rendements, des investissements dans du matériel adapté ainsi qu'une charge plus importante de travail liée par exemple au désherbage mécanique. En parallèle, les changements de pratiques ainsi requis portent sur les transitions d'un système de grandes cultures ou cultures industrielles vers des cultures à bas niveau d'impact ou d'intrants (BNI), ou prairies permanentes, soit des cultures supposées à moins grande valeur ajoutée ou aux débouchés moindres. Ces changements doivent être accompagnés pour assurer la viabilité économique des exploitations et des filières, ce qui est une condition sine qua non de réussite. D'autres mesures sont possibles en utilisant des outils existants sur le foncier agricole (échanges de parcelles, contrôle des structures, SAFER, etc.).

La surface concernée par ces impacts dépendra du décret en Conseil d'Etat qui déterminera les conditions dans lesquelles seront définis les points de prélèvement prioritaires. La SAU qui sera impactée par ces restrictions a été estimée par les administrations sous un seuil de 3 à 4% de la SAU de France métropolitaine, soit environ 1,1 Mha.

Les estimations réalisées en décembre 2025 de la répartition de l'assolement au niveau des aires d'alimentation de captages pressenties comme prioritaires¹¹⁷ indiquent une prédominance des grandes cultures (57%), complétées en proportion inférieure par des prairies permanentes et temporaires (27%) ainsi que des cultures industrielles (6%) (ces dernières représentent néanmoins 40,7% des cultures industrielles à l'échelle nationale).

Des dispositifs d'accompagnement financier et technique existent pour compenser ces manques à gagner. Ces dispositifs s'adressent également aux activités non agricoles. Ils permettent notamment d'accompagner des industriels, collectivités ou autres dans l'adaptation de leur occupation du sol et pratiques en matière de rejet, gestion des eaux usées, etc.

¹¹⁷ Travaux du SSP sur la base des données du SDES (chronique 2019-2023), décembre 2025

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Le présent article permet de concentrer l'action de l'Etat sur un nombre réduit de points de prélèvement et territoires. L'accompagnement financier et techniques des collectivités et activités (agricoles, industrielles, ...) reste un préalable à la bonne mise en œuvre de cette politique publique. L'élargissement de l'obligation de contribuer à la gestion et à la préservation de la ressource en eau, prévue à l'article L. 2224-7-5 du code général des collectivités territoriales, à l'ensemble des collectivités concernées par la production d'eau potable (PRPE) implique pour l'Etat de prendre en considération les charges qui en résultent pour les collectivités nouvellement concernées. Les impacts sont présentés au point 4.2.6 ci-dessous. Le principe d'une compensation financière est inscrit au point IV du projet d'article. Les modalités de prise en charge seront débattues lors de la prochaine loi de finances.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Les présentes dispositions visent à améliorer l'efficacité de la politique de protection des captages, et donc la préservation et la reconquête de la qualité des eaux brutes. Cet article de loi contribue donc à améliorer la qualité de l'eau brute et des écosystèmes et donc la qualité de vie des particuliers.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Le cadre juridique actuel impose aux PRPE concernées par un point de prélèvement sensible de contribuer de manière obligatoire à la préservation de la ressource. Cette contribution passe par :

- la délimitation des aires d'alimentation des points de prélèvement concernés,
- l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan d'actions visant à contribuer au maintien ou à l'amélioration de la qualité de la part de cette ressource utilisée pour la production d'eau destinée à la consommation humaine.

Les modifications législatives introduites étendent la contribution obligatoire à la gestion et préservation de la ressource en eau à toutes les PRPE concernées par un point de prélèvement d'eau potable et qui sont soumises à l'obligation de réalisation d'un plan de gestion de la sécurité sanitaire des eaux (PGSSE). Toutefois, et en

complément des exceptions prévues pour la réalisation des PGSSE, la disposition législative prévoit que les collectivités soient exonérées de cette contribution, dès lors que la qualité de l'eau brute au point de prélèvement est satisfaisante. Les modalités d'exonération seront précisées par décret, et reposeront sur des critères de qualité de l'eau brute. Le décret fixera ainsi la méthode, les paramètres, seuils à partir desquels la qualité de l'eau brute au point de prélèvement permettra une exonération. Selon les estimations des services de l'Etat, discutées en groupe national captages (GNC), pour 85% des points de prélèvement, les PRPE devraient ainsi être exonérées, et n'auront donc aucune charge financière supplémentaire.

Pour les 15% (environ 4700) de points de prélèvement non exonérés, le coût de la délimitation de l'aire d'alimentation du captage et de ses zones les plus vulnérables à la pollution est estimé entre 80 et 100 000 €¹¹⁸. Au demeurant, 1550 aires d'alimentation de points de prélèvement ont déjà été délimitées.

La délimitation prévue par l'article, au sein des aires d'alimentation, des zones les plus vulnérables aux pollutions, fait déjà partie de la méthodologie utilisée (étude de vulnérabilité) pour la délimitation des AAC. Leur définition permet notamment de cibler la mise en œuvre de mesures fortes. Ce volet de l'étude est également inclus dans les subventions accordées par les agences de l'eau, ou dans le cadre de la stratégie Ecophyto. Ce point n'engendre donc pas de coût supplémentaire pour les collectivités.

L'élaboration et la mise en œuvre d'un plan d'action nécessitent, condition impérative de réussite, l'animation de la démarche de protection : concertation avec les acteurs, accompagnement des projets des acteurs pour la réalisation des actions prévues au plan d'action, suivi de la démarche globale et évaluation. Le coût de l'animation est estimé en moyenne, par captage, à 60 000 euros par an. Il faut cependant noter que les points de prélèvement non exonérés correspondent de fait aux points de prélèvement sensibles de la législation actuelle (estimés par les services à 4700), lesquels donnaient déjà lieu à l'obligation de délimiter l'AAC et de définir et mettre en œuvre un plan d'actions. Dès lors, les nouvelles dispositions n'entraîneront aucune charge supplémentaire par rapport à l'existant pour les PRPE concernées.

A contrario, la mise en œuvre de traitements de l'eau, alternative ou conséquence de l'absence de protection de la ressource, est à court, moyens et long termes plus onéreuse que le déploiement et la mise en œuvre de démarches préventives. Plusieurs études conduites ces dernières années démontrent que le coût du préventif est

¹¹⁸ Pour un captage comprenant plusieurs points de prélèvement, une seule étude est généralement nécessaire.

toujours inférieur à celui du curatif. Ce dernier peut représenter entre 5 et 10 fois le coût du préventif¹¹⁹.

Le présent article impose également aux préfets d'encadrer par un programme d'actions les usages au sein des zones les plus vulnérables des AAC. Ce point vise à renforcer l'action de l'Etat sur les points de prélèvement d'eau potable les plus pollués et vulnérables. Cet ajout vise ainsi à améliorer le soutien aux collectivités pour la mise en œuvre des démarches de protection de la ressource.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Le présent article systématise l'intervention réglementaire du préfet au sein des zones les plus vulnérables des aires d'alimentation des captages prioritaires.

Les modalités de définition des points de prélèvement prioritaires seront précisées par décret. A ce stade, sur la base de la proposition élaborée par les ministères, et sans préempter les discussions qui seront conduites lors de l'élaboration du décret en question, le nombre de points de prélèvement prioritaires est estimé à 2 400, soit environ 1 800 territoires.

Le présent article prévoit la prise systématique d'arrêtés préfectoraux sur les territoires concernés par un point de prélèvement prioritaires et implique donc un engagement supplémentaire des services déconcentrés, en particulier des directions départementales des territoires.

Aujourd'hui 1 100 captages, équivalent à 1700 points de prélèvement, font l'objet d'un suivi par les services de l'Etat au titre de la protection des captages prioritaires listés par les SDAGE. Ce suivi n'impliquait pas jusqu'à présent la prise systématique d'arrêtés de délimitation ou de programmes d'actions. Actuellement, environ 200 programmes d'actions font l'objet d'un arrêté préfectoral.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

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

¹¹⁹ Rapport des inspections générales, IGAS, IGEDD, CGAAER, juin 2024, « Prévenir et maîtriser les risques liés à la présence de pesticides et de leurs métabolites dans l'eau destinée à la consommation humaine ».

Sans objet

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Les présentes modifications visent à améliorer l'efficacité de la politique de protection des captages, et donc la préservation et la reconquête de la qualité des eaux brutes. Entre 10 et 17 millions d'habitants seraient ainsi alimentés en eau potable par un captage d'eau potable prioritaires bénéficiant d'une démarche de protection impliquant la collectivité et le préfet. La préservation de la ressource en eau garantit la capacité collective à produire de l'eau potable à des coûts maîtrisés.

La distribution d'eau non conforme présente un risque pour la santé humaine. Il y a donc un enjeu à mieux préserver la qualité de la ressource en eau.

En effet, l'ANSES conclut à l'existence d'une **association positive entre le risque de cancer colorectal et l'exposition aux nitrites et/ou aux nitrates**, qu'ils soient ingérés par la consommation de viande transformée, ou **via la consommation d'eau de boisson**. Le risque augmente avec l'exposition. Dans le cas général, l'eau de boisson représente 20 à 25% de l'exposition des consommateurs aux nitrates¹²⁰. Dans le cas d'une alimentation en eau potable par une UDI (unité de distribution d'eau potable) non conforme sur le paramètre nitrates, cette proportion atteint 46%¹²¹. Les populations consommant de l'eau non conforme sont donc globalement **plus exposées aux nitrates et présentent un risque plus élevé de cancer**.

L'OMS a par ailleurs établi comme valeur indicative **une concentration en nitrates de 50 mg/L maximum dans l'eau de boisson pour s'assurer de l'absence d'effets néfastes sur la santé**¹²² (méthémoglobinémie et effets sur la thyroïde, notamment pour les populations à risques : nourrissons et femmes enceintes).

De plus, l'expertise collective de l'Inserm confirme la présomption forte d'un lien entre l'exposition aux pesticides et six pathologies : lymphomes non hodgkiniens (LNH),

¹²⁰ Avis révisé et Rapport de l'Anses relatif aux risques associés à la consommation de nitrites et de nitrates – Juillet 2022.

¹²¹ Avis de l'Anses relatif à l'étude de l'exposition aux nitrates par les eaux destinées à la consommation humaine (EDCH) des réseaux de distribution dans le cadre de la mise en demeure de la Commission européenne au regard de dépassements chroniques de la limite de qualité du paramètre « nitrates » dans les EDCH en France – Juillet 2022.

¹²² WHO/FWC/WSH/16.52, 2016, Nitrate and Nitrite in Drinking-water, Background document for development of WHO Guidelines for Drinking-water Quality

myélome multiple, cancer de la prostate, maladie de Parkinson, troubles cognitifs, bronchopneumopathie chronique obstructive et bronchite chronique.

En ce qui concerne plus spécifiquement les herbicides, l'expertise conclut à une présomption forte d'un lien entre exposition aux herbicides et la maladie de Parkinson. De plus, les triazines, le 2,4D et le glyphosate sont impliqués dans les excès de risque de LNH. Les phénoxyherbicides (dont le 2,4D) sont à l'origine d'une présomption d'un lien entre exposition aux pesticides et les sarcomes des tissus mous et des viscères.

Ainsi, dans un contexte d'adaptation au changement climatique, de dégradation de la qualité des eaux des captages et de préservation de la souveraineté alimentaire, la mise en œuvre de démarches préventives dans les AAC est nécessaire pour éviter de devoir mettre en place des traitements coûteux en investissements (matériaux - dépendance de la France en charbon actif) et en fonctionnement (énergie, ...), voire pour éviter des ruptures d'approvisionnement.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Cet article a fait l'objet d'une évaluation environnementale renforcée en application de la circulaire du 1^{er} septembre 2025 relative à l'évaluation préalable des textes normatifs et à la maîtrise du flux réglementaire.

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

Les modifications législatives introduites par cet article contribuent à l'adaptation au changement climatique des territoires en :

- systématisant l'action réglementaire du préfet sur certains territoires dits prioritaires, définis sur la base de critères relatifs à la qualité et à la quantité de l'eau. Ces critères sont notamment définis de manière à prévoir une action sur des territoires identifiés comme particulièrement vulnérables aux effets du changement climatique (risque de rupture d'approvisionnement, ressource stratégique ou surcroît de niveau de pollution engendrée) ;
- clarifiant le cadre d'action de la collectivité sur les points de prélèvement ;
- plus généralement, en améliorant l'efficacité de la politique de protection des

captages, et donc œuvrant pour diminuer les traitements de l'eau souvent énergivores.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

En introduisant la notion de captages prioritaires, sur la base de critères relatifs à la qualité et quantité de l'eau, les modifications législatives introduites par les présentes dispositions visent à améliorer l'efficacité de la politique de protection des captages, et donc la préservation et la reconquête de la qualité des eaux brutes au regard des enjeux d'adaptation au changement climatique. La préservation de la ressource en eau garantit la capacité collective à produire de l'eau potable à des coûts maîtrisés.

Dans un contexte d'adaptation au changement climatique, de dégradation de la qualité des eaux des captages et de préservation de la souveraineté alimentaire, la mise en œuvre de démarches préventives dans les AAC est nécessaire pour éviter de devoir mettre en place des traitements coûteux en investissements (matériaux - dépendance de la France en charbon actif) et en fonctionnement (énergie, ...), voire pour éviter des ruptures d'approvisionnement.

De manière plus générale, la politique de protection des captages contribue à la préservation de l'état chimique des masses d'eau, et concourt ainsi à l'atteinte des objectifs de la directive-cadre sur l'eau, de la directive Nitrates et de la directive eau souterraine.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Les présentes dispositions visent à améliorer l'efficacité de la politique de protection des captages, et donc la préservation et la reconquête de la qualité des eaux brutes au regard des enjeux d'adaptation au changement climatique. La préservation de la ressource en eau garantit la capacité collective à produire de l'eau potable à des coûts maîtrisés.

L'objectif de cet article de loi est, notamment, de clarifier la contribution des PRPE à la protection des ressources utilisées pour la production d'eau potable. Pour les points de prélèvement non exonérés, des plans d'actions de protection de la ressource devront être élaborés. Ils comporteront des mesures visant à gérer et prévenir le

risque de pollution (réduction des usages de produits sources de pollution, adaptation des pratiques agricoles...).

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

L'encadrement des usages agricoles de façon à favoriser des pratiques compatibles avec la protection de la qualité de la ressource en eau devrait se traduire également par des effets positifs sur la biodiversité (en particulier la réduction d'usage de fertilisants et de produits phytopharmaceutiques, qui ont également des effets négatifs sur la biodiversité).

4.4.7. Impacts sur les ressources

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion des ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a été consulté à titre obligatoire, en application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, et a rendu un avis défavorable le 2 avril 2026.

Le Comité national de l'eau a été consulté à titre facultatif.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entre en vigueur au lendemain de la publication de la loi au Journal officiel de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

Le présent article sera applicable sur l'ensemble du territoire métropolitain ainsi qu'aux collectivités de l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte) régies par le principe d'identité législative et à

celles de l'article 74 où l'Etat est compétent en matière d'environnement (Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon).

Il n'y a pas lieu de prévoir de dispositions expresses pour l'application dans les autres collectivités.

5.2.3. Textes d'application

L'article de loi nécessite la prise de trois textes d'applications :

- un décret simple précisant la méthode et les critères permettant d'appliquer l'exonération prévu au L2224-7-5 du CGCT,
- un décret simple fixant le délai dans lequel la transmission de la proposition de délimitation de l'AAC au préfet intervient ;
- un décret en Conseil d'Etat fixant les conditions dans lesquelles l'autorité administrative encadre par un programme d'actions, dans les zones les plus vulnérables des aires d'alimentation des captages associées à des points de prélèvement prioritaires, les installations, travaux, activités, dépôts, ouvrages, aménagements ou occupations du sol de nature à nuire directement ou indirectement à la qualité des eaux ainsi que les conditions dans lesquelles sont définis les points de prélèvement considérés comme prioritaires.

CHAPITRE III – PRESERVER LES TERRES AGRICOLES

Article 9 – Mise en œuvre d'un dispositif visant à rendre la compensation collective agricole contraignante

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

La mise en place des compensations écologiques, forestières et agricoles s'est faite, historiquement, au fur et à mesure de la prise de conscience de l'importance de préserver ou reconstituer les espaces naturels, agricoles et forestiers. Même si elles sont indépendantes, certains objectifs poursuivis sont similaires :

Un objectif environnemental de reconstitution des milieux et fonctionnalités écologiques susceptibles d'être détruits par les projets d'aménagement ou d'infrastructure ;

Un objectif économique de maintien d'un potentiel de production agricole ou sylvicole compromis par ces mêmes projets.

Plus particulièrement, la compensation collective agricole vise à compenser les effets négatifs de la consommation de terres pour les acteurs de l'économie agricole d'un territoire donné. Elle s'inscrit dans la démarche « éviter, réduire, compenser », dans laquelle la compensation n'intervient que si aucune autre solution que la consommation de terres n'est envisageable.

Elle a été mise en place par [l'article 28](#) de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, dans sa version issue d'un amendement n° 786, porté au Sénat en première lecture. Cet amendement visait à intégrer dans les objectifs de la politique d'aménagement rural la compensation agricole, en réaction à l'existence d'un dispositif de compensation écologique. En parallèle, la loi d'avenir créait également un dispositif de compensation forestière.

La compensation collective agricole a été ainsi introduite à [l'article L. 112-1-3](#) du code rural et de la pêche maritime (CRPM) qui prévoit l'obligation de produire une étude préalable pour le maître d'ouvrage d'un projet de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements susceptible d'avoir des conséquences négatives importantes sur l'économie agricole. Cette étude comporte notamment les mesures envisagées par le maître d'ouvrage pour éviter et réduire les effets négatifs notables du projet ainsi que,

le cas échéant, des mesures de compensation collective visant à consolider l'économie agricole du territoire¹²³.

Les articles [D. 112-1-18 et suivants](#) du code rural et de la pêche maritime pris pour son application précisent la nature des projets devant faire l'objet d'une étude préalable, le contenu de cette étude et la procédure d'examen par le préfet de département.

Les projets concernés par ce dispositif répondent aux conditions cumulatives suivantes :

- ils sont soumis à étude d'impact environnementale systématique, en application de l'article art R. 122-2 du code de l'environnement,
- leur emprise est, ou a été affectée, à une activité agricole dans les cinq ou trois années (selon les zones de localisation du projet) précédant la date de dépôt du dossier de demande d'autorisation,
- la surface prélevée de manière définitive est supérieure ou égale à un seuil fixé par département ou, à défaut, à cinq hectares.

Si ces conditions sont réunies, l'étude préalable agricole est adressée par le maître d'ouvrage au préfet qui la transmet à la Commission Départementale de Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers (CDPENAF). Celle-ci émet un avis motivé sur l'existence d'effets négatifs notables du projet sur l'économie agricole, sur la nécessité de mesures de compensation collective et sur la pertinence et la proportionnalité des mesures proposées par le maître d'ouvrage.

Le préfet notifie ensuite au maître d'ouvrage son avis motivé sur l'étude préalable agricole ainsi que, le cas échéant, à l'autorité décisionnaire du projet. Cet avis ne lie pas l'autorité décisionnaire du projet.

Les maîtres d'ouvrage peuvent réaliser eux-mêmes les mesures de compensation collective agricole ou consigner les montants de la compensation collective agricole auprès de la caisse des dépôts et consignations. En effet, tout maître d'ouvrage, ou son représentant, peut consigner tout ou une partie des sommes destinées au financement desdites mesures de compensation à la caisse des dépôts et consignation. La consignation est réalisée sur le fondement d'un arrêté du préfet et de tout document de nature à justifier les droits et l'identité du demandeur.

En 2024, 397 études préalables agricoles pour des projets couvrant en moyenne près de 16 hectares ont été examinées par les CDPENAF. Les projets examinés sont principalement des parcs éoliens ou solaires (87%) et des zones d'activités,

¹²³ L'évitement et la réduction des incidences sur les différents milieux doivent être respectées dès la conception des projets, cependant trois dispositifs distincts de compensation ont été mis en place : écologique, forestière et collective agricole.

commerciales, artisanales ou industrielles (6%). Les autres projets concernés sont des habitations, des infrastructures routières, ferroviaires ou portuaires, des bâtiments publics et quelques carrières.

Les deux tiers des avis des CDPENAF et des préfets, sur les études préalables agricoles sont favorables.

Depuis le 14 octobre 2021¹²⁴, les maîtres d'ouvrage, dont les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements ont conduit à des mesures de compensation collective agricole, ont la possibilité, comme alternative à la compensation de terrain, de financer ces mesures en recourant au dispositif de consignation géré par la caisse des dépôts et consignations. Les sommes consignées sont destinées au financement de mesures visant la réalisation de projets agricoles collectifs, donc au service des filières agricoles locales.

Fin 2025, le montant total consigné auprès de la caisse des dépôts et consignations s'élève à plus de 22 millions d'euros depuis la mise en place de ce dispositif. Le montant consigné en 2025 s'élève à plus de 6,5 millions d'euros.

En moyenne depuis la mise en pratique de la consignation, le montant consigné auprès de la caisse des dépôts et consignation est de 5,5 millions d'euros par année. Les deux tiers des montants issus de la compensation collective agricole font l'objet d'une consignation, le tiers restant est mis en œuvre directement par le maître d'ouvrage.

Le montant estimatif annuel de la compensation collective agricole (sommes consignées ou non) est donc de 8,3 millions d'euros, soit un montant moyen de 20 000 euros par projet.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

La mesure a pour objet de créer un régime de sanctions administratives et d'astreintes pour défaut de réalisation d'une étude préalable agricole et pour défaut de mise en œuvre des mesures de compensation collective agricole. Ce dispositif de compensation s'applique uniquement après avoir essayé d'éviter et réduire les effets des projets de constructions ou aménagements sur les terres agricoles.

➤ Proportionnalité des sanctions

¹²⁴ [Décret n° 2021-1348 du 14 octobre 2021](#) relatif à la consignation des fonds destinés au financement des mesures de compensation prévues à l'article L. 112-1-3 du code rural et de la pêche maritime

Il résulte de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 comme des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République qu'une sanction ne peut être infligée qu'à la condition que soient respectés le principe de légalité des délits et des peines¹²⁵, le principe de nécessité et de proportionnalité des sanctions¹²⁶, le principe de non-rétroactivité des lois répressives plus sévères¹²⁷ ainsi que le principe des droits de la défense¹²⁸.

Concernant la proportionnalité des sanctions et le principe d'individualisation des peines qui découle de l'article 8 de la Déclaration de 1789, cela implique que la sanction soit prononcée, en tenant compte « des circonstances propres à chaque espèce » et avec la possibilité dans la loi d'une gradation des pénalités permettant de conclure au respect du principe d'individualisation des peines ([Conseil constitutionnel, n° 2010-103 QPC du 17 mars 2011, cons.6](#)).

Les exigences de cet article concernent non seulement les peines prononcées par les juridictions répressives mais aussi toute sanction ayant le caractère d'une punition même si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité de nature non judiciaire. Appliquée en dehors du droit pénal, l'exigence d'une définition des infractions se trouve satisfaite en matière administrative par la référence aux obligations auxquelles le titulaire d'une autorisation administrative est soumis en vertu des lois et règlements ([Conseil constitutionnel, n° 87-237 DC, 30 décembre 1987, cons. 14 à 16](#)).

Le Conseil constitutionnel a ainsi admis que « si aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle ne fait obstacle à ce qu'une autorité administrative, agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique, puisse exercer un pouvoir de sanction », ce n'est qu'à la condition, « d'une part, que la sanction susceptible d'être infligée (soit) exclusive de toute privation de liberté et, d'autre part, que l'exercice du pouvoir de sanction (soit) assorti par la loi de mesures destinées à sauvegarder les droits et libertés constitutionnellement garantis » ([Conseil Constitutionnel, n° 89-260 DC du 28 juillet 1989, paragr. 6](#)).

Et il a par exemple estimé que l'amende administrative d'un montant de maximum de 15 000 euros prononcée à l'encontre d'un exploitant qui ne s'est pas conformé à une mise en demeure de satisfaire aux prescriptions applicables aux installations classées pour la protection de l'environnement ne méconnaissait pas les principes de nécessité et de proportionnalité des peines ([Conseil constitutionnel, n° 2021-953 QPC du 3 décembre 2021, paragr. 7 à 11](#)).

¹²⁵ CC, n°2013-332 QPC du 12 juillet 2013 et CC, no 2014-385 QPC du 28 mars 2014.

¹²⁶ CC, n° 2023-858 DC du 14 décembre 2023.

¹²⁷ CC, n° 2013-327 QPC du 21 juin 2013.

¹²⁸ CC, n° 97-389 DC du 22 avril 1997.

En revanche, les astreintes ont seulement pour finalité de contraindre la personne qui s'y refuse à exécuter les obligations auxquelles la loi la soumet. Elles ne sauraient donc être regardées comme des peines ou des sanctions au sens de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 ([Conseil constitutionnel, n° 2003-467 DC, 13 mars 2003, cons. 3 et 5](#)).

Enfin, dans la décision Fédération de l'hospitalisation privée (Conseil d'Etat, Section, 18 juillet 2008, n° 300304, Rec.), le Conseil d'Etat précise que « lorsque la définition des obligations auxquelles est soumis l'exercice d'une activité relève du législateur en application de [l'article 34](#) de la Constitution, il n'appartient qu'à la loi de fixer, le cas échéant, le régime des sanctions administratives dont la méconnaissance de ces obligations peut être assortie et, en particulier, de déterminer tant les sanctions encourues que les éléments constitutifs des infractions que ces sanctions ont pour objet de réprimer ».

➤ La protection des terres agricoles

Le dispositif de compensation collective agricole s'inscrit dans le cadre de la [Charte de l'environnement](#) qui dispose dans son article 5 que « Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage. »

La séquence Eviter-réduire-compenser s'applique dans le cadre du dispositif de compensation collective agricole même s'il ne s'agit pas d'une obligation issue d'une norme européenne.

➤ La liberté d'entreprendre

L'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen pose le principe de la liberté d'entreprendre. Ce principe a été confirmé comme étant « non seulement la liberté d'accéder à une profession ou à une activité économique mais également la liberté dans l'exercice de cette profession ou de cette activité » ([Conseil constitutionnel n° 2012-285 QPC du 30 novembre 2012](#), cons. n° 7). Il est toutefois possible d'apporter à la liberté d'entreprendre des « limitations exigées par l'intérêt général à la condition que celles-ci n'aient pas pour conséquence d'en dénaturer la portée », ([Conseil constitutionnel, n° 89-254 DC du 4 juillet 1989, cons.5.](#))

Par exemple, le Conseil constitutionnel a déjà estimé qu'en confiant au ministre chargé de l'économie et au ministère public un pouvoir d'agir pour faire cesser des pratiques restrictives de concurrence, notamment en prononçant une amende civile contre l'auteur desdites pratique, le législateur « a opéré une conciliation entre le principe de la liberté d'entreprendre et l'intérêt général tiré de la nécessité de maintenir un équilibre dans les relations commerciales » ([Conseil constitutionnel, n° 2011-126 QPC, 13 mai 2011, cons. 4 et 5](#)).

En l'espèce, les sanctions financières ou les astreintes ne suppriment pas la liberté d'entreprendre. Les maîtres d'ouvrage dans le cadre de la compensation collective agricole restent libres de leur choix d'entreprendre, mais doivent respecter le dispositif de compensation collective agricole, qui poursuit l'objectif de protection, de valorisation et de développement de l'agriculture, qualifié d'intérêt général majeur par [l'article L. 1 A du CRPM](#).

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Aucune directive européenne n'impose la compensation collective agricole. Celle-ci s'inscrit toutefois dans le cadre juridique européen plus large relatif à la séquence Éviter-Réduire-Compenser (ERC). La [directive 2011/92/UE](#)¹²⁹ conditionne l'autorisation d'une liste de projets publics ou privés ayant une influence physique sur l'environnement à une évaluation environnementale.

Cette évaluation doit comprendre notamment « la description des mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser les effets négatifs importants du projet sur l'environnement ».

L'un des critères de soumission au dispositif de compensation collective agricole est l'obligation de réaliser ou non une étude d'impact de façon systématique dans les conditions prévues à [l'article R. 122-2 du code de l'environnement](#) pour les projets de travaux, ouvrages ou aménagements publics et privés.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

¹²⁹ Directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

La compensation collective agricole souffre de l'absence d'un cadre juridique contraignant garantissant qu'elle soit systématiquement mise en œuvre.

A titre d'exemple en Île-de-France, les montants de la compensation collective agricole n'ont pas été versés pour près de la moitié des projets. Les délais de versement de la compensation collective agricole peuvent être très longs et nécessitent un suivi strict.

La possibilité de prononcer des astreintes devrait accélérer le versement des sommes concernées, ainsi que la réalisation des études préalables agricoles quand le maître d'ouvrage refuse de la faire.

Il est nécessaire de confier au préfet la capacité, d'une part, d'obliger le maître d'ouvrage à réaliser l'étude préalable agricole lorsqu'il y est tenu et, d'autre part, de le contraindre à financer les mesures de compensation collective agricole lorsqu'il ne les met pas en œuvre.

Une disposition législative est donc nécessaire pour créer un système d'astreintes et de sanctions financières afin de rendre ce dispositif plus efficient, comme cela existe déjà pour la compensation écologique prévue aux articles L. 163-1 à L. 163-5 du code de l'environnement et pour la compensation forestière prévue aux articles L. 341-6 et suivants du code forestier.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Le dispositif de compensation collective agricole présente un régime juridique incomplet et peu efficient. À ce jour, le droit en vigueur ne prévoit aucune mesure contraignante.

Les objectifs poursuivis sont donc :

- La réalisation systématique des études préalables agricoles,
- le financement systématique des mesures de compensation agricole, si le besoin de compensation est avéré ;
- le renforcement de l'économie agricole locale en compensant le potentiel de production perdu et en finançant des projets collectifs agricoles, notamment par le biais de la consignation des fonds auprès de la caisse des dépôts et consignations ;

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Il a été envisagé de retenir un montant d'amende administrative calculée par rapport au montant des projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements.

Toutefois, cette option n'est pas pertinente dans la mesure où le projet peut avoir un montant très élevé et n'avoir qu'un impact mineur sur l'économie agricole du territoire. Il peut par exemple être implanté partiellement sur des terres agricoles et non en totalité.

Il a été également envisagé de retenir un montant d'amende administrative calculée par rapport au montant de la compensation collective agricole.

Toutefois, cette option n'est pas applicable dans la mesure où l'amende administrative peut être prononcée en sus des astreintes, c'est-à-dire qu'elle peut être prononcée alors même que l'étude préalable agricole ne serait pas réalisée. Or c'est l'étude préalable agricole qui détermine le montant de la compensation collective agricole.

3.2. OPTION RETENUE

L'option retenue prévoit la possibilité pour l'autorité administrative compétence de prononcer une astreinte, une amende administrative et une obligation de consigner les sommes perçues, en l'absence de réalisation d'une étude préalable agricole ou lorsque les mesures compensatoires envisagées sont insuffisantes.

Elle s'inspire des mesures contraignantes applicables aux mesures de compensation écologique.

L'article [L. 163-4 du code de l'environnement](#) renvoie à l'article [L.171-8](#) du même code, lorsqu'une personne soumise à une obligation de mettre en œuvre des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité n'y a pas satisfait dans les conditions qui lui ont été imposées.

L'article [L. 341-10 du code forestier](#) renvoie également à l'article L. 171-8 du code de l'environnement lorsqu'un propriétaire n'a pas exécuté les mesures de compensation des atteintes causées par un défrichement.

a) Les astreintes :

En cas de manquement à l'obligation de réalisation de l'étude préalable, l'autorité administrative met le maître d'ouvrage en demeure d'y satisfaire, sous astreinte

journalière au plus égale à 1 500 €. Il peut également faire procéder d'office à la réalisation de l'étude préalable agricole aux frais du maître d'ouvrage.

En cas de manquement à l'obligation de mettre en œuvre les mesures de compensation collective, le préfet met le maître d'ouvrage en demeure d'y satisfaire, sous astreinte journalière au plus égale à 1 500 €.

b) Les amendes administratives :

L'autorité administrative compétente peut également ordonner le paiement d'une amende administrative en plus des astreintes, au plus égale à 30 000 €, qui devra être proportionnée à la gravité des manquements constatés. Elle ne pourra être prononcée au-delà d'un délai de trois ans à compter de la constatation des manquements.

c) La consignation :

Les montants de la compensation collective fixés dans l'étude préalable agricole peuvent faire l'objet d'une consignation, auprès de la caisse des dépôts et consignations. Un décret simple précisera les conditions dans lesquelles les sommes consignées seront insaisissables et pourront être utilisées dans le cadre d'une procédure collective.

Il est également prévu que le montant de la compensation collective agricole bénéficie d'un privilège de même rang que celui de [l'article 1920 du code général des impôts](#), c'est-à-dire qu'elle est prioritaire pour être remboursée, au même niveau que les dettes fiscales.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Le texte prévoit de modifier [l'article L. 112-1-3 du code rural et de la pêche maritime](#) relatif à la compensation collective agricole en créant un dispositif d'astreintes et de sanctions administratives visant à contraindre le porteur de projet à exécuter les obligations auxquelles la loi le soumet.

Le législateur en application de [l'article 34 de la Constitution](#), est habilité à fixer le régime des sanctions administratives en déterminant tant les sanctions encourues et les éléments constitutifs des infractions.

Eu égard aux montants maximums proposés pour le montant des astreintes et de l’amende administrative, et en comparaison avec les sanctions administratives encourues au titre de la compensation aux atteintes à la biodiversité en application de [l’article L. 171-8 du code de l’environnement](#), les sanctions proposées ne présentent pas une disproportion manifeste dans leur sévérité par rapport au manquement réprimé. L’exigence de proportionnalité s’imposera en outre à l’autorité compétente qui infligera lesdites sanctions.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Sans objet.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

La disposition a pour objectif de rendre systématique l’application de la compensation collective agricole, dont l’objectif est de compenser les atteintes économiques (chiffrées dans les études préalables agricoles) d’un projet sur l’ensemble des filières agricoles.

Aucune méthode obligatoire pour élaborer les études préalables agricoles n’est normalisée. Cependant des constantes dans les méthodes de calcul apparaissent dans les différentes études préalables agricoles comme la prise en compte de la valeur économique de la production agricole primaire, et la valeur économique amont et aval du territoire concerné : selon les méthodes, cette valeur est calculée à partir de références disponibles ou estimées sur la base d’un rapport connu entre la valeur des produits agricoles bruts et la valeur des produits transformés.

Un meilleur ciblage des compensations par l’étude préalable ainsi qu’une meilleure efficacité dans le paiement des compensations, permettra de réduire la déprise agricole liée aux projets consommant des terres agricoles. Les montants de la compensation collective agricole calculés dans les études préalables agricoles sont ensuite investis dans des projets agricoles collectifs. Ce dispositif peut ainsi favoriser l’installation ou le développement d’entreprises locales, en réinvestissant les fonds dans des projets qui dynamisent l’économie agricole du territoire. Cela peut inclure la modernisation d’infrastructures, le soutien à l’emploi local ou la diversification des activités agricoles.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

a) Impact économique sur les maîtres d'ouvrages

Il y a chaque année 360 études préalables agricoles soumises à avis de la CDPENAF. Si l'on retient un taux vraisemblable de 10 % de non réalisation, cela signifie que 40 projets seraient concernés annuellement.

Le montant des astreintes est au plus égale à 1 500 euros par jour de retard, au-delà de l'expiration du délai de mise en demeure de l'autorité administrative. Si l'on estime que l'étude préalable agricole est fournie avec 15 jours de retard en moyenne, alors le montant total annuel de l'astreinte est de 900 000 euros (soit 22,5 k€ par maître d'ouvrage).

En cas de non mise en œuvre des mesures contenues dans l'étude préalable agricole (ou bien de non consignation de la somme), le montant des astreintes monte également jusqu'à 1 500 euros par jour de retard. Si l'on considère, par ailleurs et de manière crédible, que 10 % des porteurs de projets sont dans ce cas, alors le montant total annuel de cette astreinte est également de 900 000 euros (soit 22,5 k€ par maître d'ouvrage).

Enfin, l'autorité administrative compétente peut ordonner en *sus* de ces astreintes, le paiement d'une amende d'un maximum de 30 000 euros. Si l'on estime que cette disposition est appliquée dans 1 % des projets pour un montant moyen de 20 000 €, alors le montant total pourra s'élever à 80 000 euros.

Au final, cette mesure peut générer, en moyenne, 45 000 euros pour environ 40 entreprises annuellement, et 65 000 euros pour 4 d'entre elles.

Ce montant aura probablement tendance à diminuer, une fois le système de sanctions mis en place, en raison de son effet dissuasif.

Cet effet dissuasif devrait conduire à une diminution rapide du nombre de sanctions prononcées, estimée à 50 % l'année en deuxième année et à 90% en troisième année, soit respectivement 900 000€ et 180 000€.

b) Sur les filières agricoles

La réduction des surfaces agricoles, due à des projets de construction ou d'aménagement, entraîne une baisse de la production agricole locale. Cela affecte directement les entreprises qui dépendent directement ou indirectement de la production de matières premières locales. Les entreprises en amont (fournisseurs d'intrants, matériel et véhicules agricoles...) et en aval (stockage, transformation, conditionnement, distribution) peuvent être fragilisées par la réduction des surfaces agricoles et corrélativement des volumes de production agricole, surtout si plusieurs

projets s'accumulent sur un même territoire. Certaines entreprises peuvent même disparaître si les impacts ne sont pas suffisamment compensés.

La mise en œuvre d'astreintes et les sanctions visent à renforcer ce dispositif en contraignant les porteurs de projet à réaliser des études préalables agricoles et des mesures de compensation collective agricole. L'objectif est donc d'arriver à une compensation effective, soit en termes de terrains soit en termes financiers, des effets des constructions et aménagements sur des terres agricoles.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

La mise en œuvre d'astreintes et de sanctions n'a pour but que de renforcer une obligation existante de compensation. Elle est sans effet sur les professions réglementées.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

La mise en œuvre du régime des sanctions pécuniaires et des astreintes constitue une recette abondant le budget de l'Etat.

Le montant annuel des astreintes serait de 1 800 000 €, auxquels s'ajoutent 80 000 euros d'amende administratives, soit un prévisionnel annuel de 1 880 000 euros. L'effet dissuasif devrait conduire à une diminution rapide du nombre de sanctions prononcées, estimée à 50 % la deuxième année et à 90% la troisième (voir supra).

Par ailleurs, la caisse des dépôts et consignations est également impactée, dans la mesure où elle est susceptible de gérer un nombre croissant de consignations et déconsignations. Elle verse en outre des intérêts sur les sommes consignées, selon des règles précises fixées par arrêté ministériel¹³⁰. Les intérêts versés proviennent des ressources propres de l'établissement, issues notamment de la gestion des fonds consignés et de ses activités d'investissement.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Si les maîtres d'ouvrage sont des particuliers, ils pourront être soumis à astreintes et à amendes administratives soit 1500€ par jours de retard en cas d'astreintes et 30 000€ supplémentaires en cas d'amende administrative.

¹³⁰ L'arrêté du 28 juin 2021 fixant le taux et les modalités de calcul de rémunération des sommes consignées à la Caisse des dépôts et consignations fixe le taux d'intérêt à 0,30 %

La mesure relative à la séniorisation des créances aura un impact sur le classement des créanciers car elle dégradera, toutes choses égales par ailleurs, la situation des créanciers des rangs qui lui seront inférieurs.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Les collectivités territoriales en tant que maîtres d'ouvrages sont susceptibles d'être concernées par la disposition proposée en cas de non réalisation de l'étude préalable agricole ou d'absence de mise en œuvre des mesures de compensation collective agricole.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Les services centraux des ministères chargés de l'agriculture et chargé de l'économie et des finances seront impliqués dans le suivi du dispositif, ainsi que les DDT(M) et DRAAF.

La charge supplémentaire liée à la préparation des astreintes et des sanctions est marginale au regard de l'analyse déjà effectuée actuellement de l'étude préalable agricole préparatoire à la rédaction de l'avis motivé du préfet. En aval, la charge liée au suivi des astreintes et des sanctions ne devrait être que provisoire, le temps que la dissuasion s'opère, et sera neutralisée par l'allègement de la charge occasionnée par les relances successives faites par les DDT(M) pour rappeler aux porteurs de projet leurs obligations.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

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

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

L'application renforcée du dispositif de compensation collective agricole favorise une soumission exhaustive des projets importants à l'exigence de réalisation d'une étude agricole préalable dont le contenu et les conclusions sont de nature à favoriser l'acceptabilité des mesures par le tissu économique local.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

De manière générale, les investissements réalisés dans le cadre de la compensation collective agricole pourront éventuellement avoir un impact ponctuel sur l'environnement, au sens où les terrains agricoles ne pourront plus être utilisés aussi aisément pour compenser l'artificialisation (emploi de terrains agricoles pour compenser l'impact sur la biodiversité), mais dans une mesure moindre par rapport à ceux qui relèvent des régimes d'autorisation au titre du code de l'environnement.

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'adaptation au changement climatique, à l'efficacité énergétique et à la prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion de la ressource en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

De manière générale, les investissements réalisés dans le cadre de la compensation collective agricole pourront avoir un impact ponctuel sur l'environnement dans la mesure où la disposition proposée vise à garantir que la compensation collective agricole produise pleinement ses effets pour soit éviter et réduire les impacts sur le foncier agricole, soit compenser ceux-ci par des mesures compensatoires finançant des projets collectifs agricoles visant à consolider l'économie agricole, qui pourraient avoir, eux un impact sur l'environnement (s'il s'agit d'une construction par exemple).

A l'inverse, l'effet dissuasif des sanctions pourra avoir un impact sur la consommation des surfaces agricoles, en incitant les aménageurs à privilégier les mesures d'évitement et de réduction plutôt que des mesures de compensation collective agricole, et privilégier des projets plus sobres pour les ressources naturelles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

Les mesures de compensation collective agricole contribuent à favoriser l'installation ou le développement d'entreprises locales, en réinvestissant les fonds perçus de la compensation collective agricole dans des projets qui contribuent à maintenir ou à renforcer l'économie agricole du territoire, à développer les secteurs amont et aval de l'économie agricole.

Ayant été rappelé qu'en 2024, près de 400 études préalables agricoles avaient été analysées pour une surface moyenne de 16 hectares (soit un total de 7 200 hectares, à comparer au 23 700 hectares de consommation moyenne annuelle d'espaces naturels, agricoles et forestiers entre 2011 et 2021), on peut s'attendre à deux mouvements inverses : d'une part une augmentation des études préalables agricoles et d'autre part une réduction de la taille des projets en raison des exigences de la compensation collective agricole.

L'augmentation du nombre d'études préalables agricole n'aura aucun effet sur l'artificialisation, mais permettra de mieux suivre celle-ci. A l'inverse, l'effet dissuasif lié aux sanctions aura un impact favorable sur la préservation des terres agricoles, en incitant à éviter et réduire la consommation de terres agricoles. En conséquence, s'il impliquait une baisse de 5 % de la taille des projets, alors cela se traduirait par une réduction de 140 hectares par an, soit 0,6 % de la consommation totale annuelle d'espaces naturels, agricoles et forestiers.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, le Conseil national d'évaluation des normes a été consulté à titre obligatoire le 2 avril 2026 et a rendu un avis défavorable.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article s'appliquera dès le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française. Les dispositions du II de l'article L. 112-1-3 du code rural et de la pêche maritime, telles qu'elles résultent du présent article, s'appliquent aux manquements constatés à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi.

5.2.2. Application dans l'espace

La présente disposition est applicable sur l'ensemble du territoire hexagonal.

S'agissant de l'application outre-mer, la disposition est applicable de plein droit aux départements et régions d'outre-mer (article 73 de la Constitution) ainsi que Saint Martin et Saint-Pierre et Miquelon.

Elle s'applique à Saint-Barthélemy sans adaptation particulière.

Elle ne s'applique pas à Wallis-et-Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie, qui relèvent du principe de spécialité législative.

5.2.3. Textes d'application

Le présent article ne requiert aucun texte d'application. En revanche, un décret simple pris en application de la disposition législative proposée devra fixer les conditions dans lesquelles les sommes consignées sont insaisissables, au sens de l'article L. 112-2 du code des procédures civiles d'exécution, par dérogation aux articles 2284 et 2285 du code civil, ainsi que les conditions de leur utilisation en cas d'ouverture d'une procédure collective.

Article 10 – Prise en compte renforcée de l’agriculture et des terres agricoles dans la conception et la mise en œuvre de la compensation des atteintes à la biodiversité

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Conformément à la loi « biodiversité » du 8 août 2016 ([art. L. 110-1 II du Code de l'environnement](#)), la connaissance, la protection, la mise en valeur, la gestion, la restauration de la biodiversité, la préservation de sa capacité à évoluer et la sauvegarde des services qu'elle fournit, sont d'intérêt général. Les réglementations et politiques publiques qui s'y attachent doivent notamment répondre au principe d'action préventive et de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, en utilisant les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable. Ce principe implique « d'éviter les atteintes à la biodiversité et aux services qu'elle fournit ; à défaut, d'en réduire la portée ; enfin, de compenser les atteintes qui n'ont pu être évitées ni réduites, en tenant compte des espèces, des habitats naturels et des fonctions écologiques affectées ». Ce principe « doit viser un objectif d'absence de perte nette de biodiversité, voire tendre vers un gain de biodiversité » (art. L. 110-1-II 2° du Code de l'environnement). Ces objectifs sont mis en œuvre par la séquence « éviter, réduire, compenser » (ERC).

Toute personne soumise à une obligation de mettre en œuvre des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité y satisfait soit directement, soit en confiant, par contrat, la réalisation de ces mesures à un opérateur de compensation, soit en acquérant des unités de compensation, de restauration ou de renaturation dans le cadre d'un site naturel de compensation, de restauration et de renaturation ([article D.163-1 du code de l'environnement](#)).

Dans tous les cas, le maître d'ouvrage reste seul responsable à l'égard de l'autorité administrative qui a prescrit ces mesures de compensation.

Lorsque la compensation porte sur un projet, un plan ou un programme soumis à [évaluation environnementale](#), la nature des compensations proposées par le maître d'ouvrage est précisée dans l'étude d'impact présentée par le demandeur avec sa demande d'autorisation.

Le tableau ci-dessous synthétise les différentes autorisations nécessaires, et les autorités qui les instruisent et les délivrent.

L'articulation administrative s'appuie sur des acteurs multiples et notamment sur les services départementaux dont le rôle est central.

SERVICE INSTRUCTEUR	AUTORITÉ DÉCISIONNAIRE	TYPE D'AUTORISATIONS CONCERNÉES
DDT(M)	Préfet de département	Loi sur l'eau, AFAF, demande de défrichement
DREAL ou DD(CS)PP pour les ICPE élevage	Préfet de région ou de département	Dérogation à la protection stricte des espèces (selon les espèces), ICPE
Direction de l'eau et de la biodiversité	Ministère en charge de l'environnement	Dérogation à la protection stricte des espèces (selon les espèces)

Source : Lignes directrices nationales sur la séquence ERC et compenser les impacts sur les milieux naturels
– MEDDE octobre 2013

Les mesures de compensation doivent être conçues de manière à produire des effets présentant un caractère pérenne et sont mises en œuvre en priorité sur le site endommagé ou à proximité fonctionnelle de celui-ci. Elles doivent être pertinentes et suffisantes pour garantir une équivalence écologique et l'objectif de perte nette. Elles doivent se traduire par un objectif de résultat. La pérennité de ces mesures est obtenue soit par l'acquisition foncière accompagnée de mesures de gestion écologique soit par la contractualisation de longue durée avec les gestionnaires des surfaces concernées.

La [loi n° 2021-1104 du 22 août 2021](#) portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets a modifié [l'article L. 163-1 du code de l'environnement](#) pour prévoir que les mesures de compensation sont mises en œuvre en priorité sur les zones préférentielles pour la renaturation (ZPR) prévues par les schémas de cohérence territoriale (SCoT) et les plans locaux d'urbanisme (PLU) ou les plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi).

La compensation écologique doit être mise en œuvre en proximité fonctionnelle des projets de construction d'ouvrages. Ces projets sont généralement implantés dans des zones proches des agglomérations, lesquelles sont souvent des zones agricoles fertiles. A l'emprise des projets de construction d'ouvrage s'ajoute donc la nécessité de mettre en œuvre des mesures de compensation écologique qui peuvent mobiliser à leur tour des terres qui sont souvent à vocation ou à usage agricoles.

En ce sens, ces mesures sont vécues par la profession agricole comme une « double peine », en sus de la perte de terres agricoles due au projet d'aménagement qui génère la compensation écologique.

La concentration sur un même territoire de besoin en foncier agricole, d'une part, pour l'emprise du projet, et d'autre part, pour la mise en œuvre des mesures de compensation écologique, pourrait se traduire par une inflation du prix des terres, ce qui fragiliserait les possibilités d'installation et de développement des exploitations agricoles. Or l'acquisition de foncier agricole fait déjà l'objet d'une pression

significative. A titre d'exemple, on recense, en moyenne, 2,5 candidatures pour chaque terrain à vocation agricole rétrocédé par les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural. Dans ce contexte très particulier, l'acquisition de terrains à vocation ou usage agricole dans une optique de restauration écologique est d'autant plus mal vécue par la profession agricole, et notamment les personnes souhaitant s'installer en agriculture.

Selon la base de [données GéoMCE](#) du Commissariat général au développement durable et l'analyse du Muséum national d'histoire naturelle, il y avait en 2024 en France 2 840 sites de compensation couvrant une surface totale de 10 357 hectares.

Le comité national des usagers de la séquence ERC, instance de travail multi-acteurs installée en 2024, s'est emparé du sujet de la compensation écologique sur les surfaces agricoles. Son groupe de travail « Agriculture », co-piloté par le ministère de la Transition écologique, par le biais du commissariat général au développement durable (CGDD), avec le ministère chargé de l'agriculture, travaille à identifier les outils pour rendre la compensation écologique compatible avec le maintien des activités agricoles.

Le groupe élabore des livrables concrets, notamment un référencement des mesures favorables à la biodiversité applicables sur des exploitations, des fiches sur les outils contractuels de maîtrise foncière, et travaille sur des modalités d'association de la profession agricole le plus en amont possible des projets.

Les solutions résident essentiellement dans l'anticipation des projets de construction d'ouvrages et de leur compensation :

- identifier les zones sans enjeux réels, pour y concentrer des aménagements réduits à leur maximum, quitte à ce qu'il se fasse dans un territoire différent ;
- construire des projets agricoles compatibles avec une dimension économique et les attentes environnementales en échange de rémunération contractualisée.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

La mesure a pour objet de limiter les atteintes aux activités économiques des filières agricoles existantes en obligeant à la réalisation des mesures de compensation écologique en priorité sur des espaces non-productifs ou sur des espaces à faible productivité et en mettant en œuvre ces mesures dans un périmètre élargi lorsqu'elles portent sur des terres agricoles.

La protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains, constitue un objectif de valeur constitutionnelle ([Conseil constitutionnel, n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020, cons. 4](#))

Le premier alinéa du Préambule de la Constitution du 4 octobre 1958 fait référence aux droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement de 2004. L'article 1^{er} de cette charte précise que « *chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé.* »

[La Charte de l'environnement](#) dispose dans son article 5 que : « *Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage.* »

Le principe de précaution impose le devoir d'évaluer les risques, même incertains, et d'adopter des mesures préventives, provisoires et proportionnées aux risques.

[L'article 6 de la Charte de l'environnement](#) dispose également que « *les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social* ».

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

La notion de compensation écologique a été introduite en droit européen par la [directive 85/337/CEE du 27 juin 1985](#) dite EIE (Évaluation des Incidences sur l'Environnement), abrogée et remplacée par la directive 2011/92/UE. Cette directive conditionne pour la première fois l'autorisation d'une liste de projets publics ou privés ayant une influence physique sur l'environnement à une évaluation environnementale.

Cette évaluation doit comprendre notamment « la description des mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser les effets négatifs importants du projet sur l'environnement ».

[La directive 92/43/CEE du 21 mai 1992](#) (dite « directive habitats ») précise la notion de compensation dans le cadre de l'étude d'évaluation des incidences au titre de Natura 2000. Des mesures compensatoires doivent être mises en œuvre lorsqu'il existe des « effets notables dommageables », c'est-à-dire des incidences non réductibles sur l'état de conservation des habitats et des espèces d'un site Natura 2000.

Dans son [document d'orientation](#) sur la protection stricte des espèces animales d'intérêt communautaire du 12 octobre 2021, la Commission européenne souligne

(p. 73) que les mesures compensatoires doivent poursuivre l'objectif général consistant à atteindre un état de conservation favorable des espèces concernées.

Concernant la directive 2009/147/CE dite « oiseaux », son article 4 prévoit que les États membres doivent désigner comme zones de protection spéciale les territoires les plus appropriés à la conservation des oiseaux mentionnés à l'annexe I de la directive (§1). Ils doivent en outre attacher une importance particulière à la protection des zones humides (§2) et assurer la protection des zones de protection spéciale sont prévues au même article (§4).

L'objectif de l'application de la séquence ERC est d'atteindre l'absence de perte nette de biodiversité, afin que les impacts du projet concerné ne remettent pas en cause l'état de conservation d'une espèce, d'un habitat ou d'une fonction écologique. Il s'agit d'un objectif de résultats et chaque Etat membre reste souverain quant aux moyens à mettre en œuvre.

En France, la compensation écologique repose le plus souvent sur la mise en œuvre de mesures compensatoires sur mesure, adaptées aux impacts résiduels de chaque projet. La pertinence et l'efficacité scientifique des mesures proposées sont vérifiées par l'administration dans le cadre des différentes procédures d'autorisation applicables.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Une étude de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) évoque la législation en Allemagne, où la loi Fédérale de Conservation de la Nature (1976 - *Eingriffsregelung*) pose le cadre de l'évaluation environnementale dans laquelle est intégrée la démarche de non-perte nette de biodiversité. Elle permet aujourd'hui la mise en œuvre de la compensation selon trois modalités : la compensation au cas par cas, la compensation mutualisée et la mise en œuvre via un fonds de compensation.

La compensation au cas par cas est mise en œuvre directement par le porteur de projet qui s'appuie généralement sur des agents spécialisés.

La compensation mutualisée est mise en œuvre très en amont de tout projet d'aménagement par un opérateur autre que le porteur de projet.

Le fonds de compensation regroupe des sommes collectées au titre de la compensation et provenant de différents porteurs de projet. Les trois modalités peuvent être combinées pour un même impact.

Les règlements d'atténuation d'impact posent le cadre et les principes de compensation. Leur application est contrôlée par les agences publiques de conservation de la nature. En revanche, la définition des mesures compensatoires

appartient aux États fédérés qui peuvent élaborer leur propre réglementation concernant les conditions d'application.

Pour favoriser l'implication des agriculteurs dans la compensation écologique, la loi allemande sur la protection de la nature prévoit une clause selon laquelle la compensation écologique ne doit pas se faire au détriment des enjeux agricoles, et en particulier des terres productives (*Bundesnaturschutzgesetz*, art. 15, al. 3). Les acteurs du Bade-Wurtemberg ont ainsi travaillé à la définition de « mesures de compensation intégrées à la production » qui permettent aux agriculteurs de valoriser écologiquement leur foncier tout en garantissant le maintien de sa vocation de production.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

La [loi n°2025-268 du 24 mars 2025](#) d'orientation pour la souveraineté agricole et le renouvellement des générations en agriculture rappelle, dans son article premier, que « *La protection, la valorisation et le développement de l'agriculture et de la pêche sont d'intérêt général majeur (...)* ».

Les projets d'aménagement et de construction font disparaître environ 20 000 hectares par an d'espaces naturels, agricoles et forestiers. L'objectif de préservation de la capacité de production des terres agricoles, en tant qu'il garantit la souveraineté alimentaire de la France, exige de légiférer pour éviter, dans la mesure du possible, de recourir aux terres agricoles, et en particulier aux terres les plus productives, pour la mise en œuvre des mesures de compensation environnementale.

En effet, permettre que les mesures de compensation écologique ciblent prioritairement des terrains incultes ou présentant un faible potentiel agronomique et qu'elles puissent, dans le respect du principe d'équivalence écologique, être mises en œuvre dans un périmètre géographique plus large, a plusieurs intérêts :

- La préservation du potentiel économique des exploitations agricoles ;
- Le renforcement des fonctions écologiques des terrains incultes ou à faible potentiel agronomique sans modifier profondément l'organisation des exploitations agricoles ;
- L'acceptabilité améliorée des mesures de compensation écologique par les acteurs du monde agricole.

Les mesures compensatoires doivent donc éviter de remettre en cause la vocation productive des sols ou d'entrer en concurrence avec l'activité agricole.

L'ajout des deux paragraphes au L. 161-3 du code de l'environnement constitue ainsi une solution équilibrée pour permettre de concilier objectifs de biodiversité et maintien de l'activité agricole.

En application de l'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958, il appartient au législateur de déterminer les principes fondamentaux de la préservation de l'environnement, et notamment des conditions de la prévention des atteintes susceptibles d'être portées à l'environnement ou, à défaut, de la limitation de leurs conséquences ([CE, 24 juillet 2009, Comité de recherche et d'information indépendantes sur le génie génétique, n° 305314, au Recueil](#)).

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Il s'agit de limiter l'impact négatif de la mise en œuvre des mesures de compensation écologique sur les activités agricoles, en privilégiant des terrains incultes ou à faible potentiel agronomique, lorsque les mesures de compensation écologique concernent des surfaces agricoles ou forestières.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Il a été envisagé d'écarter purement et simplement les terres agricoles afin que les compensations des atteintes à la biodiversité s'opèrent systématiquement sur des terrains non productifs. Une telle solution aurait pu conduire à empêcher l'autorisation de nombreux projets en rendant irréalisables les mesures compensatoires.

3.2. OPTION RETENUE

L'option retenue a pour effet de participer à la préservation des terres agricoles en créant une priorisation des mesures mises en œuvre au titre d'une compensation écologique, sur les terrains incultes ou à faible potentiel agronomique et la possibilité de mettre en œuvre ces mesures dans un périmètre géographique plus large.

La compensation des atteintes à la biodiversité s'inscrit dans le cadre de la séquence « éviter, réduire, compenser ». Ce mécanisme s'impose à l'ensemble des maîtres

d'ouvrage, publics ou privés, dans le cadre des procédures administratives d'autorisation et ce pour tout projet, plan ou programme susceptible d'affecter significativement les milieux naturels. À ce titre, les porteurs de projet sont tenus, sous le contrôle de l'autorité administrative compétente, de concevoir et de mettre en œuvre des mesures d'évitement et de réduction des impacts environnementaux, proportionnées et adaptées aux enjeux écologiques identifiés. À défaut de suppression ou d'atténuation suffisante desdits impacts, une obligation de compensation écologique s'impose, visant à rétablir une équivalence fonctionnelle entre les pertes résiduelles et les gains écologiques générés.

La compensation doit, par principe, être mise en œuvre en proximité fonctionnelle avec le projet, afin de garantir la cohérence écologique du dispositif. Or, il est constaté que les emprises des projets d'aménagement affectent fréquemment des terres agricoles, tandis que les mesures compensatoires se déploient elles-mêmes, dans une large mesure, sur ce même type de terres, générant une sorte de « double peine » pour les agriculteurs du territoire. L'article intègre donc deux principes directeurs : d'une part, l'élargissement, dans le respect du principe d'équivalence écologique, du périmètre géographique de recherche des sites de compensation, si les mesures de compensation écologique n'ont pas d'autre possibilité que d'être mises en œuvre sur des terres à vocation ou usage agricole et d'autre part la priorisation des mesures de compensation sur des terrains incultes (friches, ...) d'abord, sur des terres à faible potentiel agronomique.

Le potentiel agronomique des espaces agricoles pourra s'apprécier en tenant compte d'une pluralité de critères (type de cultures ou couverts sur les espaces concernées, comparaison avec des données relatives à l'état initial de la production agricole primaire telles que les rendements moyens par culture, la production brute standard par exemple, existence d'un signe d'identification de la qualité et de l'origine (SIQO), déclaration d'une parcelle au titre des aides de la politique agricole commune (PAC).

L'élargissement du périmètre géographique doit permettre la mise en œuvre de mesures de compensation sur des secteurs plus éloignés du site impacté, pour autant que la pertinence écologique du site ne soit pas compromise.

Les mesures de compensation devront *a minima* se situer dans la même région biogéographique au sens de la directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992 ou dans la même aire de répartition, sur la même voie de migration ou dans la même aire d'hivernage.

Ainsi, la distance pour les mesures compensatoires ne constitue pas nécessairement un obstacle, pour autant que l'état de conservation des espèces soit assuré.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

La disposition proposée prévoit de faire évoluer la rédaction de l'article L. 163-1 du code de l'environnement.

La compensation écologique s'inscrit dans le principe de précaution mentionné dans la charte de l'environnement, qui impose le devoir d'évaluer les risques, même incertains, et d'adopter des mesures préventives, provisoires et proportionnées aux risques.

[L'article 6 de la Charte de l'environnement](#) dispose également que « *les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social* ».

La mesure proposée s'inscrit dans le cadre de l'article 6 susvisé, en articulant les mesures de compensation écologique et le développement économique de l'agriculture. Elle répond à l'impératif de souveraineté alimentaire de la France dans un contexte où les surfaces agricoles diminuent en valeur absolue (voir supra) et en valeur relative (la surface agricole utile (SAU) disponible par Français est ainsi passée de 8 100 m² en 1950 à 4 100 m² en 2023).

Par ailleurs, les mesures de compensation écologique constituent des mesures ultimes, et ne se conçoivent qu'après avoir étudié et proposé des mesures d'évitement et de réduction. Ces mesures constituent un « dernier recours » et ne sont utilisées que lorsque les autres mesures de protection sont épuisées et qu'il a été décidé d'envisager malgré tout, la réalisation du projet. La non réalisation du projet reste également une solution.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

La notion de « mesures compensatoires » ne fait pas l'objet d'une définition explicite au niveau européen, ni au niveau de la [directive 92/43/CEE dite « Habitats »](#) ni au niveau de la [directive 2009/147/CE dite « Oiseaux »](#). Ces directives n'imposent pas explicitement une obligation de proximité géographique dans la mise en œuvre des mesures de compensation.

De plus, les mesures de compensation écologique ne se conçoivent qu'après application des mesures d'évitement et de réduction. Elles ne sont pas obligatoires dans la mesure où demeure la possibilité de ne pas réaliser le projet concerné.

Dans ce contexte, donner des orientations sur la réalisation des mesures compensatoires sur les espaces agricoles ne remet pas en cause les dispositions des directives « Oiseaux » et « Habitats », d'autant plus que les mesures compensatoires peuvent être réalisées sur d'autres espaces que les espaces agricoles.

Le fait de cibler les mesures compensatoires sur des espaces agricoles spécifiques (espaces non ou peu productifs) ou sur un « périmètre géographique plus large » ne remet pas en cause le principe même des mesures compensatoires écologique.

La disposition proposée n'est donc pas en contradiction avec les textes européens car elle ne remet pas en cause l'obligation de résultat en matière d'atteintes de gains de biodiversité équivalents aux pertes occasionnées par les projets.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Il est attendu de cette mesure qu'elle participe à la limitation de l'inflation des prix du foncier sur les terres agricoles productives en proximité des zones urbaines et des projets d'aménagement, alors que ces terrains sont déjà soumis à une forte pression foncière.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Les maitres d'ouvrage des projets sont susceptibles de rencontrer davantage de difficultés dans la recherche de foncier disponible pour trouver les terrains adéquats pour la compensation écologique. La disposition proposée peut conduire à allonger les délais de conception des projets, surenchérir les coûts d'ingénierie et celui des ouvrages ou aménagements projetés, et ce d'autant que le foncier à prioriser sera plus restreint donc possiblement plus cher.

La profession agricole pourra, elle, bénéficier d'une pression foncière moindre sur les terrains agricoles à proximité des projets, et donc voir cette activité agricole de proximité pérennisée.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Aucun impact n'a été identifié.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

La proposition est susceptible de complexifier l'instruction des projets dans l'évaluation de la pertinence et l'efficacité des mesures de compensation pour apprécier la priorisation sur des terrains agricole peu ou pas productifs, et pourrait nécessiter des moyens humains supplémentaires. Des référentiels locaux devront être développés pour permettre l'appréciation de la productivité des terrains agricoles.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Les associations de protection de l'environnement sont susceptibles d'être plus fortement mobilisées pour la recherche de foncier susceptible d'accueillir des mesures de compensation écologique, et pour la gestion de ces sites.

Les associations de protection de l'environnement (telles que les conservatoires des espaces naturels notamment) sont fréquemment mobilisées pour accompagner les maîtres d'ouvrages dans l'identification de sites écologiques pertinents et dans la conception des cahiers des charges de ces derniers dont en outre, ils assurent parfois la gestion. La priorisation proposée devrait vraisemblablement conduire à les mobiliser plus fortement pour la recherche de foncier non productif, notamment de parcelles naturelles assurant une équivalence et une additionalité écologiques.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Lorsqu'elles sont maître d'ouvrage des projets, les collectivités territoriales pourraient éprouver davantage de difficultés dans la recherche de foncier pour la mise en œuvre des mesures de compensation environnementale qui conditionnent l'autorisation de certains projets à leur échelle.

A l'inverse, les collectivités territoriales bénéficieront, à l'échelle de leur territoire, des impacts positifs de ces dispositions sur le foncier agricole productif, ce qui pourrait favoriser l'établissement de projets alimentaires territoriaux.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

La proposition est susceptible de complexifier l'instruction des projets dans l'évaluation de la pertinence et l'efficacité des mesures de compensation environnementale pour apprécier la priorisation sur des terrains agricole peu ou pas productifs, et pourrait nécessiter des moyens humains supplémentaires au sein des services déconcentrés de l'Etat (DREAL, DDT(M)). Des référentiels locaux devront être développés pour permettre l'appréciation de la productivité des terrains agricoles.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

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

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Ces dispositions pourraient permettre de limiter les conflits d'usage et d'affectation des terrains dans les zones périurbaines, et de limiter les tensions sociales entre les parties prenantes.

Toutefois, elles sont aussi susceptibles d'augmenter les conflits relatifs aux territoires qui accueilleront les projets de construction d'ouvrages et à ceux qui accueilleront les mesures de compensation environnementale.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Cet article a fait l'objet d'une évaluation environnementale renforcée en application de la circulaire du 1^{er} septembre 2025 relative à l'évaluation préalable des textes normatifs et à la maîtrise du flux réglementaire.

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'adaptation au changement climatique, d'efficacité énergétique et de prévention des risques naturels

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

Aucun impact n'a été identifié dans la mesure où l'objet de la séquence ERC reste l'atteinte d'une absence de perte nette de biodiversité à la condition que l'évitement des terres agricoles ne remette pas en cause les critères de la compensation dont le respect de la proximité fonctionnelle.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

Le présent article ne nuit pas aux politiques environnementales en matière d'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Le présent article ne nuit pas aux politiques environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

La disposition proposée vise à éviter de mobiliser des terres agricoles productives pour le choix des sites de compensation écologique.

L'obligation de résultat assignée à la séquence ERC conduit à limiter les impacts sur la biodiversité et à les compenser de manière pertinente et suffisante pour permettre le rétablissement de la qualité environnementale du milieu naturel impacté.

Les projets d'aménagement et de construction consomment environ 20 000 hectares par an sur les espaces naturels, agricoles et forestiers.

Selon la base de [données GéoMCE](#) du Commissariat général au développement durable précitée, il y avait en 2024 en France 2 840 sites de compensation couvrant une surface totale de 10 357 hectares.

Ces 10 357 hectares de sites de compensation se composent majoritairement de milieux semi-naturels comme des prairies valorisées par l'agriculture et ponctuellement réalisées sur des terres agricoles arables.

Le contexte économique agricole et le niveau de contraintes de gestion attendues exacerbent les tensions avec les exploitants agricoles qui subissent non seulement les emprises des projets d'aménagement mais doivent faire face à la concurrence supplémentaire du foncier pour les mesures compensatoires. En effet, les surfaces

productives agricoles sont souvent convoitées car présentent un gain écologique souvent plus marqué que les espaces naturels et semi-naturels.

La disposition proposée vise à éviter de mobiliser des terres agricoles productives pour le choix des sites de compensation écologique et à obliger à rechercher des terrains peu ou pas exploités dont certains présenteraient un bon niveau de service écosystémique et seraient donc susceptibles de répondre à l'exigence d'une réelle additionalité écologique.

Dans les cas, même avec les aménagements apportés par cet article, l'obligation de résultat assignée à la séquence ERC demeure applicable. Elle conforte l'exigence de limiter les impacts des projets sur la biodiversité et à les compenser de manière pertinente et suffisante pour permettre le rétablissement de la qualité environnementale du milieu naturel impacté dans le respect du principe de proximité fonctionnelle. Celui-ci n'interdit donc pas que dans certaines situations, le site compensatoire puisse être envisagé à distance du site endommagé si celui-ci est pertinent écologiquement. En ce sens, la disposition proposée renforce la nécessité pour l'aménageur de rechercher en priorité des mesures d'évitement des atteintes à la biodiversité et, dans ce contexte, de rechercher la mise en œuvre de mesures de compensation strictement nécessaires qui elles-mêmes doivent éviter les terres agricoles les plus productives afin de maintenir la souveraineté alimentaire du territoire concerné.

4.4.7 Impacts sur les ressources

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion des ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, le Conseil national d'évaluation des normes a été consulté à titre obligatoire le 2 avril 2026 et a rendu un avis défavorable.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entrera en vigueur au lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

La présente disposition est applicable sur l'ensemble du territoire hexagonal.

S'agissant de l'application outre-mer, la disposition est applicable de plein droit dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et à Mayotte) sans adaptation particulière.

Elle s'applique également à Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon dès lors qu'elle n'entre pas dans les matières relevant de la compétence de ces collectivités au regard, respectivement, des articles LO 6314-3 et LO 6414-1 du code général des collectivités territoriales

En revanche, elle ne s'applique pas à Saint-Barthélemy en application de l'article LO 6214-3 du code général des collectivités territoriales qui prévoit la compétence de cette collectivité en matière d'environnement.

Elle ne s'applique pas à Wallis-et-Futuna, en Polynésie française, aux terres australes et antarctiques françaises et en Nouvelle-Calédonie, qui relèvent du principe de spécialité législative.

5.2.3. Textes d'application

Il n'est pas prévu de textes réglementaires d'application. Toutefois, les lignes directrices et doctrines diffusées par l'administration devront être mises à jour.

Article 11 – Créer un espace de transition végétalisé entre les espaces agricoles et les espaces urbanisés au sein de la zone urbaine ou à urbaniser, à la charge de l'aménageur

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Les terres agricoles, et notamment les parcelles viticoles, subissent une pression foncière croissante, principalement induite par les dynamiques d'urbanisation. Or, les zones de non-traitement entraînent également une réduction des surfaces agricoles utiles, à la charge exclusive des agriculteurs et sans contrepartie économique.

L'extension des zones urbanisées en particulier dédiées à l'habitat, exacerbe les tensions entre les activités agricoles et les riverains des zones résidentielles voisines. Ces conflits d'usage, de plus en plus récurrents, trouvent notamment leur origine dans une forme d'incompréhension des pratiques agricoles : les riverains, souvent peu au fait des contraintes techniques et organisationnelles du secteur agricole, ont tendance à réagir à la présence des engins ou d'interventions sur les parcelles, sans toujours distinguer les opérations en cours (épandage, traitements, récolte, etc.).

Les zones de non-traitement constituent une première réponse.

En effet, [l'arrêté du 4 mai 2017](#) relatif à la mise sur le marché et à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques et de leurs adjuvants visés à l'article [L. 253-1 du code rural et de la pêche maritime](#) prévoit, **en l'absence de distances prévues par les autorisations de mise sur le marché (AMM), des distances de sécurité** (c'est à dire un intervalle sur lequel l'utilisation du produit visé est interdite) **à proximité des riverains, des lieux fréquentés par les personnes vulnérables** (lieux mentionnés à l'article L. 253-7-1) **et les lieux accueillant des travailleurs présents de façon régulière**, qui sont adaptées au danger du produit utilisé :

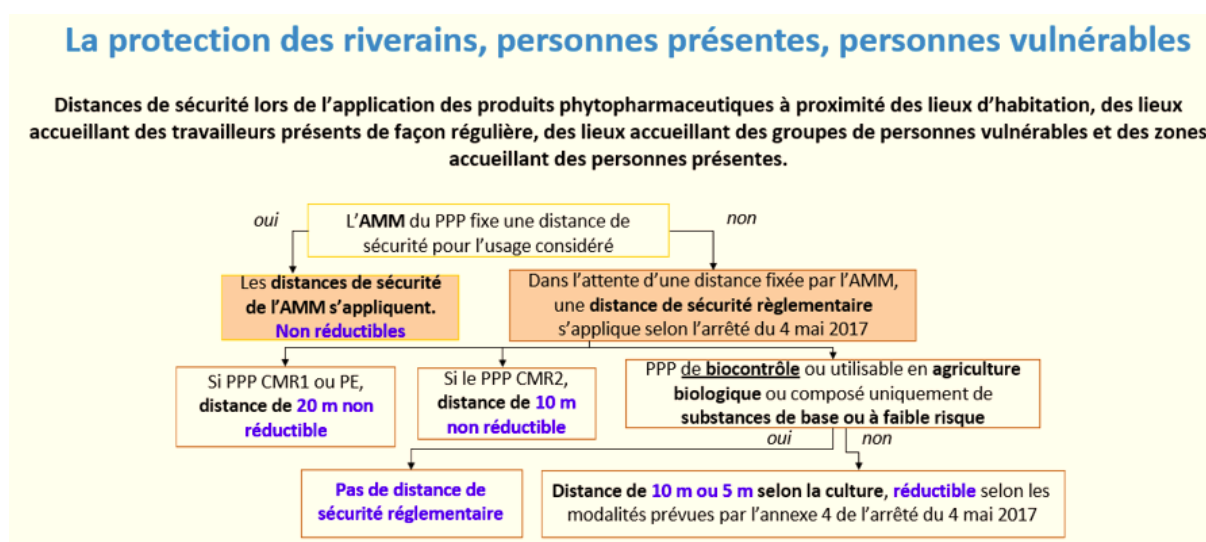
- Pour les produits les plus dangereux dont les CMR1 (cancérogènes, mutagènes et reprotoxiques de catégorie 1) et contenant des perturbateurs endocriniens : distance de 20 mètres incompressible ;
- Pour les usages de produits CMR2 : distance de 10 mètres incompressible ;
- Pour les autres produits : 10 mètres pour les cultures hautes (vigne, vergers, houblon) et 5 mètres les pour cultures basses.

A proximité des riverains et des travailleurs, certaines de ces distances peuvent être adaptées dans des conditions précisées par l'arrêté (selon le niveau de réduction de la

dérive de pulvérisation permis par le matériel utilisé) et lorsqu'une charte d'engagement départementale a été formalisée.

Les dispositions de l'arrêté du 4 mai 2017 s'appliquent uniquement lors de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques ne disposant pas de distance de sécurité dans l'autorisation de mise sur le marché en vigueur.

Depuis 2019, l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) examine les demandes d'autorisation de mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques en prenant en compte les risques pour les résidents et les personnes présentes au regard de l'évaluation effectuée via un modèle spécifique élaboré au niveau européen. Ainsi, au fur et à mesure des renouvellements d'autorisations de mise sur le marché par l'Anses, des mesures de protection des riverains et des personnes présentes sont intégrées dans les décisions (distance de sécurité minimale de trois mètres et maximale de dix mètres) et vont remplacer les dispositions de l'arrêté du 4 mai 2017.



Le respect de la protection des riverains et des personnes fait l'objet d'un point d'attention lors des contrôles réalisés auprès des utilisateurs de produits phytopharmaceutiques dans le cadre des contrôles officiels (règlement (UE) n°2017/625). Selon la gravité de la situation en cas de non-respect des conditions d'utilisation d'un produit, des suites administratives (avertissement avec rappel à la réglementation) ou judiciaires peuvent être décidées par le corps d'inspection, ainsi qu'un constat d'anomalie pouvant amener à des pénalités et une réfaction des aides versées au titre de la Politique Agricole Commune (PAC) pour les exploitants qui en sont bénéficiaires (1% de réfaction au premier constat et 3% de réfaction au second constat sur 3 ans).

Cependant, même si les zones de non-traitement constituent bien une première réponse, elles ne suffisent pas à apaiser ces tensions, car elles ne résolvent pas le problème de fond lié à la cohabitation entre espaces productifs et espaces habités.

Dans ce contexte, il apparaît essentiel de protéger les agriculteurs, en reconnaissant une forme d'antériorité de leur activité afin que l'implantation de nouvelles zones d'habitation en périphérie des terres cultivables ne puisse pas se faire au détriment des exploitations existantes, dont la pérennité et la viabilité économique dépendent de pratiques parfois peu compatibles avec les attentes résidentielles (bruit, odeurs, circulation de machines, etc.).

Ainsi, la création d'un espace de transition végétalisé entre les espaces agricoles et les espaces urbanisés au sein de la zone urbaine ou à urbaniser, à la charge de l'aménageur poursuit le double objectif d'alléger la charge pesant sur les agriculteurs, tout en maintenant l'objectif de protection des riverains contre les risques liés aux traitements phytosanitaires et de prévenir les conflits de voisinage liés à l'arrivée de nouveaux habitants.

La création de ces espaces de transition végétalisé se traduira par l'obligation de prévoir dans les [orientations d'aménagement et de programmation \(OAP\) des plans locaux d'urbanisme \(PLU\)](#), les conditions dans lesquelles tout projet de constructions et d'aménagement intègre une zone de transition végétalisée qui doit se situer (sauf exception validée après avis conforme de la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers - CDPENAF) en dehors des terrains agricoles.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

La mesure poursuit notamment un objectif de protection des riverains contre les risques liés aux traitements phytosanitaires et de prévention des conflits de voisinage liés à l'arrivée de nouveaux habitants. Elle vise à la création d'une zone de transition végétalisée qui doit se situer (sauf exception validée après avis conforme de la CDPENAF) en dehors des terrains agricoles, en restreignant l'usage de cette zone.

➤ Concernant la protection de la santé.

L'alinéa 11 du [Préambule de la Constitution de 1946](#) prévoit que "[La Nation] garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. »

Sa valeur constitutionnelle a été affirmée par le Conseil constitutionnel dans sa [décision du 22 juillet 1980, n° 80-117 DC](#).

Ce principe a étendu plus largement. Ainsi, [l'article L. 1110-1 du code de la santé publique](#) prévoit dans son article premier que *"le droit fondamental à la protection de la santé doit être mis en œuvre par tous moyens disponibles au bénéfice de toute personne"*.

➤ Concernant la protection de l'environnement.

Le premier alinéa du Préambule de la Constitution du 4 octobre 1958 fait référence aux droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement de 2004. L'article 1^{er} de cette charte précise que *« chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé. »*

S'il est ainsi loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions, il ne saurait priver de garanties légales le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé consacré par l'article 1er de la Charte de l'environnement. Les limitations portées par le législateur à l'exercice de ce droit ne sauraient être que liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi ([Conseil constitutionnel 10 décembre 2020, n° 2020-809 DC](#)).

La Charte de l'environnement protège également, dans son article 5, le principe de précaution : *« Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage. »*

Là aussi, le Conseil constitutionnel a précisé sa valeur constitutionnelle dans une [décision du 19 juin 2008, n° 2008-564 DC](#).

➤ Concernant la restriction du droit de propriété.

La protection matérielle du droit de propriété se fonde sur les articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. La protection de la propriété privée est différenciée selon que l'atteinte en cause constitue une privation du droit de propriété ou une limitation des conditions de son exercice, ce qui peut être le cas en l'espèce en interdisant l'utilisation des pesticides dans les zones de transition végétalisées. En l'absence de privation du droit de propriété, le Conseil examine principalement si l'atteinte portée aux conditions d'exercice du droit de propriété est proportionnée aux buts d'intérêt général poursuivis. À cette occasion, le Conseil

constitutionnel peut être conduit à constater que les atteintes au droit de propriété en dénaturent le sens et la portée à raison de leur gravité ([Conseil constitutionnel, n° 2000-436 DC, 7 décembre 2000, cons. 18](#)).

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Le droit à la protection de la santé est garanti par différents textes, notamment :

- La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne qui dispose dans son article 35 Protection de la santé que « toute personne a le droit d'accéder à la prévention en matière de santé et de bénéficier de soins médicaux dans les conditions établies par les législations et pratiques nationales. Un niveau élevé de protection de la santé humaine est assuré dans la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques et actions de l'Union. »
- Le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qui dispose également dans son article 6 que « L'Union dispose d'une compétence pour mener des actions pour appuyer, coordonner ou compléter l'action des États membres. Les domaines de ces actions sont, dans leur finalité européenne : la protection et l'amélioration de la santé humaine (...) »

Plus particulièrement concernant l'utilisation des pesticides, les dispositions du code rural et de la pêche maritime ont été prises pour la transposition de l'article 12 de la [directive européenne 2009/128/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009](#) instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable (dite directive « SUD » pour « *Sustainable Use of pesticides Directive* »). Il prévoit qu'il appartient à l'autorité administrative compétente de prendre toute mesure d'interdiction, de restriction ou de prescription particulière, s'agissant de la mise sur le marché, de la délivrance, de l'utilisation et de la détention de produits phytopharmaceutiques qui s'avère nécessaire à la protection de la santé publique et de l'environnement.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Aucune comparaison internationale connue se rapportant spécifiquement à la création d'espaces de transition végétalisés entre les espaces agricoles et les espaces urbanisés ou se rapportant à la protection des riverains.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

L'article 83 de la loi du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous (dite EGALIM) a créé le III de l'article [L. 253-3 du code rural et de la pêche maritime](#), en ce qui concerne des dispositions relatives à la protection des riverains situés à proximité d'une zone traitée. Elle subordonne, à compter du 1^{er} janvier 2020, l'utilisation de produits phytopharmaceutiques (sauf produits de biocontrôle ou composés uniquement de substances de base ou à faible risque) à la mise en œuvre par l'utilisateur de mesures de protection des **habitants** qui tiennent compte du matériel et des techniques d'application, et qui sont adaptées au contexte. Ces mesures sont formalisées dans une **charte d'engagements départementale**, après concertation avec les riverains ou leurs représentants.

Le [décret n° 2019-1500 du 27 décembre 2019](#) a fixé les modalités d'élaboration, de concertation et de validation ainsi que le contenu des chartes d'engagement des utilisateurs formalisant les mesures de protection auxquelles l'utilisation des produits phytopharmaceutiques à proximité des zones d'habitation est subordonnée.

L'arrêté du 4 mai 2017 cité ci-dessus relatif à la mise sur le marché et à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques et de leurs adjuvants mentionnés à [l'article L. 253-1 du code rural et de la pêche maritime](#) a été modifié par la suite à plusieurs reprises, afin de répondre aux différentes injonctions du Conseil d'Etat et de compléter les mesures de protection des riverains et travailleurs, exercice qui a été finalisé en 2023.

La [loi n°2021-1104 du 22 août 2021](#) portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets avait déjà, ajouté une disposition à l'article [L. 151-7 du code de l'urbanisme](#) pour que les conditions dans lesquelles les projets de construction et d'aménagement situés en limite d'un espace agricole intègrent un espace de transition végétalisé entre les espaces agricoles et espaces urbanisés puissent être prévues dans les orientations d'aménagement et de programmation. La localisation préférentielle de cet espace de transition pouvait également y être précisée. Cette disposition est néanmoins facultative.

Une disposition législative est donc nécessaire pour rendre obligatoire le fait que les orientations d'aménagement et de programmation des plans locaux d'urbanisme définissent systématiquement les conditions dans lesquelles de tels projets intègrent ces espaces de transition, afin que les agriculteurs puissent continuer à exploiter leurs terres de manière productive et durable.

Elle précise également que la mise en place des espaces de transition végétalisés entre les espaces agricoles et les espaces urbanisés sont situés en dehors des zones dévolues à l'agriculture, afin de ne pas faire subir aux agriculteurs une pression foncière

croissante qui entraîne une réduction des surfaces agricoles. En rendant obligatoire le principe même de ces zones de transition dans les orientations d'aménagement et de programmation et en les déportant sur des zones non dévolues à l'agriculture, le dispositif jusqu'ici facultatif prévu par la loi [n°2021-1104 du 22 août 2021](#) trouvera à s'appliquer de manière plus systématique.

Cette disposition a été adoptée par l'Assemblée nationale et le Sénat lors de l'examen de la loi d'orientation agricole en 2025, avant d'être censurée pour « cavalier législatif » par le Conseil constitutionnel.

Pour autant, le législateur est bien compétent au regard de l'article 34 de la Constitution, qui dispose que : « *La loi détermine les principes fondamentaux : (...) – de la préservation de l'environnement* ».

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Ces espaces de transition végétalisés visent ainsi à :

- Prévenir les conflits d'usage en établissant des zones tampons, permettant ainsi de réduire les nuisances et les conflits entre les activités agricoles et les zones urbanisées.
- Protéger les surfaces agricoles dans un contexte où la surface agricole utile (SAU) diminue sensiblement. Les zones de transition contribueront à maintenir l'intégrité des exploitations agricoles et à soutenir leur viabilité économique.
- Améliorer la qualité environnementale en créant des espaces de transition, favorisant également la biodiversité, la qualité des sols et des eaux, et la résilience des paysages ruraux face aux changements climatiques.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Aucune option alternative n'a été envisagée pour atteindre les objectifs poursuivis.

3.2. OPTION RETENUE

La proposition retenue vise à instaurer des orientations d'aménagement et de programmation (OAP), prévues dans les plans locaux d'urbanisme (PLU), qui doivent définir, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables,

les conditions dans lesquelles les projets de construction et d'aménagement situés en limite d'un espace agricole intègrent un espace de transition végétalisé entre les espaces agricoles et les espaces urbanisés au sein de la zone urbaine ou à urbaniser.

Si, en raison de la topographie du terrain notamment ou pour des raisons liées au projet d'aménagement, cette OAP ne peut être mise en œuvre, il serait possible de permettre l'implantation de cette zone de transition en partie sur les zones dévolues à l'agriculture après avis conforme favorable de la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF), dont le délai de consultation sera fixé par voie réglementaire.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

La disposition proposée crée l'article L. 151-6-3 du code de l'urbanisme. Les objectifs tels que poursuivis, visant la protection des populations et de l'environnement, répondent aux exigences constitutionnelles.

En effet, la disposition se borne à mettre à la charge des aménageurs la création des espaces de transition végétalisé entre les espaces agricoles et les espaces urbanisés.

Elle ne remet pas en cause l'encadrement existant des usages des produits phytopharmaceutiques à proximité des bâtiments habités et des parties non bâties à usage d'agrément contiguës à ces bâtiments.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

L'article 12 de la directive européenne évoquée *supra* dispose que : « Les États membres, tenant dûment compte des impératifs d'hygiène, de santé publique et de respect de la biodiversité ou des résultats des évaluations des risques appropriées, veillent à ce que l'utilisation de pesticides soit restreinte ou interdite dans certaines zones spécifiques (...) ».

La mesure proposée s'inscrit pleinement dans la transposition de cette disposition et ne méconnaît donc pas le droit européen. Elle vise à la fois à conserver la protection des riverains contre les risques liés aux traitements phytosanitaires, sans faire peser de contraintes excessives sur l'activité agricole voisine.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Selon la fédération nationale des SAFER, le marché de l'urbanisation, à savoir des ventes de terrain à vocation agricole destinés à la construction, a représenté, en 2024, 10 400 hectares pour 13 300 ventes, représentant 2 390 M€. Dit autrement, une vente représente en moyenne 0,8 hectares et a rapporté 180 000 euros.

Le prix moyen du terrain rendu constructible se montait à 230 k€ à l'hectare, à comparer au prix de 6 400 €/hectare d'un terrain agricole nu.

Théoriquement, la disposition va se traduire par une hausse des achats de foncier par les aménageurs qui, si l'on estime que celui-ci doit acquérir une bande de terrain représentant 5 % d'un terrain moyen de 0.8 hectares, représenterait 120 M€ annuels supplémentaires, si l'on considère que cette bande serait vendue au prix moyen du terrain constructible.

Ce terrain acquis, cependant, n'aura que l'usage de servir de « zone tampon », et sera donc acheté avec une décote par rapport au terrain constructible proprement dit : si la décote est de 80 %, alors le coût pour les aménageurs serait de 24 M€ par an.

La mesure peut donc se traduire par une hausse globale du prix du foncier.

En sens inverse, cette bande réduira les conflits d'usage qui ont un coût (temps passé, procédures contentieuses) et surtout, elle limitera les contraintes de production pour les exploitants. En effet, à défaut de ce type de mesure, ce sont les exploitants agricoles qui portent la contrainte de mettre en place une zone de non traitement avec un impact économique du fait des moindres rendements sur ces zones, voire de l'impossibilité d'y conduire une production agricole (en cas de mise en place d'une bande enherbée par exemple).

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Les aménageurs devront prendre cette nouvelle disposition en compte dans la préparation de leur projet.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

La mesure peut avoir un impact favorable sur l'activité des géomètres en vue d'opérer des divisions parcellaires supplémentaires, car la délimitation de zone de transition

peut conduire à restructurer le parcellaire, notamment afin de séparer matériellement ladite zone de la parcelle à aménager.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Aucun impact n'a été identifié.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Les collectivités territoriales devront d'une part, intégrer cette obligation nouvelle dans leur plan local d'urbanisme et en évaluer la faisabilité technique, et d'autre part, apprécier son respect lors de la délivrance des autorisations d'urbanisme.

Avec le renchérissement du foncier estimé supra à environ 24 M€ annuels, le montant des droits de mutation à titre onéreux (5.8 %, au profit du département et marginalement des communes) augmentera, et constituerait une rentrée supplémentaire, sous ces hypothèses, de 1,2 M€ annuels.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Les services de l'État compétents devront s'assurer du respect de cette disposition dans les plans locaux d'urbanisme communaux ou intercommunaux. En outre, ils devront veiller à ce que la CDPENAF soit bien saisie sur les dérogations, ce qui représente une nouvelle mission, qui conduirait à une charge supplémentaire pour les membres qui la composent (services de l'Etat, collectivités territoriales, professionnels agricoles, représentants des propriétaires ou d'associations...).

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

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

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Les particuliers en tant que pétitionnaires de nouveaux projets de constructions soumises à l'obligation de délimitation de zone de transition sont concernés par cette disposition. La mesure pourrait renchérir le coût d'acquisition du foncier destiné à la construction par la baisse de densité qu'elle induit. Les particuliers acheteurs des biens pourraient ainsi voir le prix d'achat rehaussé, potentiellement d'environ 1 % (24 M€ sur les 2,390 Md€ évoqués précédemment).

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'adaptation au changement climatique, à l'efficacité énergétique et à la prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion de la ressource en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

La réglementation sanitaire est inchangée dans la mesure où la zone tampon reste exigible sur des terrains agricoles ou riverains des parcelles exploitées.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

La vocation productive des terrains agricoles reste préservée. La zone tampon est de nature à favoriser la préservation de la biodiversité.

4.4.7. Impacts sur les ressources

Cette disposition pourrait avoir un impact sur l'affectation des sols lorsque des projets d'aménagement seront projetés. La mise en œuvre systématique de cette obligation de zone de transition végétalisée pourrait avoir pour conséquence une réduction de la surface nécessaire au projet de construction proprement dit, et donc impliquer un gain dans la sobriété foncière, ce qui conduirait à une réduction de l'artificialisation des sols par rapport au projet initial. A l'inverse, dans les zones où la pression immobilière est plus forte, cette disposition pourrait se traduire par une réduction de la surface affectée à une production agricole.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a été consulté à titre obligatoire, en application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, et a rendu un avis défavorable le 2 avril 2026.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entre en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

Le présent article s'appliquera à compter de l'entrée en vigueur du décret d'application précisant les modalités d'application des nouvelles dispositions de l'article L. 151-6-3 du code de l'urbanisme.

5.2.2. Application dans l'espace

La présente disposition est applicable sur l'ensemble du territoire hexagonal. Aucune disposition spécifique ne s'applique à l'outre-mer.

Ainsi, la disposition est applicable de plein droit aux départements et régions d'outre-mer de l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte).

En revanche, elle ne s'applique pas à Saint-Barthélemy, à Saint Martin et à Saint-Pierre et Miquelon, toutes compétentes en matière d'urbanisme au regard des articles [LO 6214-3](#), [LO 6314-3](#) et [LO 6414-1](#) du code général des collectivités territoriales.

Les conditions des autorisations de mise sur le marché ou à défaut les conditions d'utilisation précisées par l'arrêté du 4 mai 2017 s'appliquent sur l'ensemble du territoire, Aucune disposition spécifique ne concerne l'utilisation des produits phytopharmaceutiques.

5.2.3. Textes d'application

Le présent article ne requiert aucun texte d'application.

Article 12 – Amélioration de la capacité à agir des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer) en cas de démembrement de propriété

1.ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Créées en 1960, les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) sont régies par les dispositions du titre IV du livre I^{er} du code rural et de la pêche maritime (CRPM). Relevant des articles [L. 141-1 à L. 143-16](#) du CRPM, placées sous la double tutelle des ministères respectivement chargés de l'agriculture et des finances, les SAFER sont des sociétés anonymes malgré leur absence de but lucratif mentionné à l'article [L. 141-7](#) du CRPM. Elles ont pour missions d'œuvrer à la protection des espaces agricoles, naturels et forestiers en favorisant l'installation, le maintien et la consolidation des exploitations, de concourir à la diversité des paysages, de contribuer au développement durable des territoires ruraux et d'assurer la transparence du marché foncier rural. Elles doivent être agréées par les ministres chargés de l'agriculture et de l'économie.

Les SAFER empruntent aux sociétés anonymes, telles que régies par les articles [L. 225-1 et suivants](#) du Code de commerce, leurs organes classiques (assemblée générale des actionnaires, conseil d'administration, président, directeur général) et, dans la mesure où il n'y est pas dérogé, leur régime juridique.

Présentes à l'échelle régionale sur l'ensemble du territoire hexagonal, la Corse, La Guadeloupe, la Martinique, la Guyane et la Réunion, les SAFER ont pour objet principal l'installation des exploitations agricoles et la maîtrise du marché foncier rural. Progressivement, elles ont vu leurs missions étendues à la préservation de l'environnement. Elles disposent de prérogatives de puissance publique et peuvent notamment exercer un droit de préemption sur les aliénations de biens agricoles qui sont portées à leur connaissance.

Le démembrement du droit de propriété est régi par les dispositions du [livre II](#) du code civil. L'acte juridique consiste à diviser la pleine propriété d'un bien en deux droits distincts : l'usufruit et la nue-propriété.

- Usufruit (usus et fructus), article [578 à 624](#) du code civil : droit d'utiliser le bien et d'en percevoir les fruits (loyers, revenus, etc.).
- Nue-propriété (abusus) : droit de disposer du bien (le vendre, le donner, le transformer) sans pouvoir en jouir.

Les deux droits sont indépendants mais ne peuvent être exercés séparément : ni l'usufruitier, ni le nu-propiétaire ne peuvent céder la pleine propriété du bien sans l'accord de l'autre. L'accord des deux parties est donc obligatoire pour toute cession de la pleine propriété.

L'usufruit est nécessairement temporaire et le démembrement prend fin au plus tard au décès de l'usufruitier. À ce moment, la nue-propriété passe en pleine propriété au nu-propiétaire, qui devient l'unique détenteur du bien sans droits de succession à payer. Si le nu-propiétaire décède, la nue-propriété est transmise aux héritiers et entre dans la succession. Jusqu'en 2014, le droit de préemption des SAFER ne pouvait s'exercer que sur la vente en pleine propriété et non sur la cession de droits démembrements. Le droit de préemption de la SAFER pouvait alors être contourné en vendant d'abord la nue-propriété puis l'usufruit.

Le législateur a alors souhaité assurer le maintien du pouvoir d'intervention des SAFER face à des montages juridiques organisant la dissociation du foncier de l'exploitation agricole.

Ainsi la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt a, via le 5° de son [article 29](#), étendu le champ d'application du droit de préemption aux droits démembrements de la propriété : usufruit ou nue-propriété¹³¹.

Aux termes de ce dispositif, aujourd'hui codifié au septième alinéa de l'article [L. 143-1 du CRPM](#) : « Les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural peuvent exercer leur droit de préemption en cas d'aliénation à titre onéreux de l'usufruit ou de la nue-propriété des biens mentionnés au présent article. Elles ne peuvent préempter la nue-propriété de ces biens que dans les cas où elles en détiennent l'usufruit ou sont en mesure de l'acquérir concomitamment, ou lorsque la durée de l'usufruit restant à courir ne dépasse pas deux ans ».

Il en résulte que le droit de préemption s'applique aux ventes d'usufruit ou de nue-propriété dans les cas limitatifs suivants :

- Préemption de la nue-propriété si la SAFER en détient déjà l'usufruit, ou bien si elle peut l'acquérir simultanément ;
- Préemption de la nue-propriété si l'usufruit restant à courir ne dépasse pas deux

¹³¹ Dans l'état du droit antérieur à la réforme, le droit de préemption des Safer ne peut s'appliquer à de telles aliénations. Lors des travaux parlementaires, MM. Didier Guillaume et Philippe Leroy, rapporteurs au Sénat, avaient fait valoir que, pour « contourner » l'action des SAFER, des propriétaires cédaient par deux actes différents l'usufruit de leurs biens et la nue-propriété. Les députés avaient donc souhaité permettre aux SAFER d'utiliser leur droit de préemption sur l'usufruit ou sur la nue-propriété afin de neutraliser ces stratégies de contournement.

ans.

- Toute vente d'usufruit, autre que les exceptions générales précisées ci-dessous.

En effet, en vertu de l'article [L. 143-4](#) du CRPM, les ventes intrafamiliales (3°) d'usufruit ou de nue-propriété ne sont pas préemptables, de même que les ventes permettant à l'acquéreur de réunir l'usufruit et la nue-propriété (8°).

Ces exclusions ont pour effet d'interdire la préemption sur des cessions de droits démembrés intrafamiliales, en particulier à la suite d'un démembrement résultant de la loi successorale. Ainsi, ce droit de préemption n'entrave pas la réalisation d'opérations de gestion patrimoniale dans le cadre familial.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Le régime juridique actuel relatif à l'intervention des SAFER repose sur un équilibre entre atteintes au droit de propriété et liberté contractuelle.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel distingue la privation du droit de propriété, au sens de [l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789](#), et l'atteinte aux conditions d'exercice de ce droit, qui s'apprécie au regard de la protection reconnue par son article 2. Dans le premier cas, la privation ne peut intervenir que « lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité ». Dans le second cas, le Conseil examine principalement si l'atteinte portée aux conditions d'exercice du droit de propriété est proportionnée aux buts d'intérêt général poursuivis. À cette occasion, le Conseil constitutionnel peut être conduit à constater que les atteintes au droit de propriété en dénaturent le sens et la portée à raison de leur gravité ([Conseil constitutionnel, n° 2000-436 DC, 7 décembre 2000, cons. 18](#)).

De la même manière, le Conseil constitutionnel protège le principe de liberté contractuelle, qui découle de l'article 4 de la Déclaration de 1789 précitée ([Conseil constitutionnel, n° \(2000-437 DC, 19 décembre 2000, cons. 37\)](#)). Mais le législateur peut y apporter des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi ([Conseil constitutionnel, n° 2012-242 QPC, 14 mai 2012, cons. 6](#)).

Dans sa [décision n° 2014-701 DC du 9 octobre 2014](#)¹³², le Conseil constitutionnel a validé le délai de deux ans de la durée de l'usufruit restant à courir en relevant que : « les dispositions contestées encadrent précisément les conditions d'exercice du droit

¹³² CC, n° 2014-701 DC du 9 octobre 2014, LAAF, pt 24.

de préemption sur la nue-propriété d'un bien en fixant des conditions qui sont en adéquation avec l'objectif poursuivi ».

En l'espèce, la disposition proposée dans le cadre du présent projet de loi vise à augmenter la possibilité de préemption des SAFER en cas d'usufruit restant à courir non plus de deux ans comme actuellement, mais de cinq ans.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

[L'article 16 de la charte de droits fondamentaux de l'Union européenne](#) consacre la liberté d'entreprise.

[L'article 17 de la même charte](#) protège le droit de toute personne de jouir de la propriété des biens acquis légalement, tout en précisant que leur usage peut être réglementé par mesure nécessaire à l'intérêt général.

Mais ces droits peuvent être conciliés avec la poursuite d'un objectif d'intérêt général.

L'arrêt [Nold, 4/73, 14 mai 1974](#) précise que « *si une protection est assurée au droit de propriété par l'ordre constitutionnel de tous les États membres et si des garanties similaires sont accordées au libre exercice du commerce, du travail et d'autres activités professionnelles, les droits ainsi garantis, loin d'apparaître comme des prérogatives absolues, doivent être considérés en vue de la fonction sociale des biens et activités protégés* » et qu'en conséquence « *il apparaît de même légitime de réserver à l'égard de ces droits l'application de certaines limites justifiées par les objectifs d'intérêt général poursuivis par la Communauté, dès lors qu'il n'est pas porté atteinte à la substance de ces droits* ».

De la même manière, [l'Arrêt Espagne et Finlande c. Parlement et Conseil, C-184/02 et C-223/02, 9 septembre 2004](#), précise que si la liberté d'entreprise fait partie des principes généraux du droit communautaire, elle n'est pas une prérogative absolue, et que des restrictions peuvent lui être apportées si elles répondent à un motif d'intérêt général et qu'elles ne constituent pas une intervention « démesurée et intolérable qui porterait atteinte à la substance même » de cette liberté.

[L'article 1^{er} du premier protocole additionnel de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales](#) protège également le droit de propriété. Mais il précise que les États peuvent « *mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général* ».

La Cour européenne des droits de l'Homme indique à cet égard, dans son [arrêt Béláné Nagy c. Hongrie, 13 décembre 2016](#), qu'une ingérence de la puissance publique dans la jouissance du droit au respect des biens ne peut se justifier que si elle sert un intérêt

public (ou général) légitime. Et elle considère que, grâce à une connaissance directe de leur société et de ses besoins, les autorités nationales se trouvent en principe mieux placées que le juge international pour déterminer ce qui est d'« utilité publique ». Dans le mécanisme de protection créé par la Convention, il leur appartient par conséquent de se prononcer les premières sur l'existence d'un problème d'intérêt général justifiant des mesures portant atteinte au droit au respect des biens.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Selon [l'article 34 de la Constitution](#), la loi fixe les règles concernant les garanties fondamentales de l'exercice des libertés publiques, ainsi que les principes fondamentaux du régime de la propriété et des droits réels.

En valeur, le marché des biens démembrés se montait, selon la FNSafer, à 177 millions d'euros pour un total de 1400 ventes représentant 9 160 hectares, soit en moyenne une vente portant sur 6,5 hectares (pouvant contenir du bâti) de 125 k€. Si les ventes en viager en représentent la majorité (1 230 ventes portant sur 7 300 hectares soit environ 80%), les ventes de nue-propriété avec réserve temporaire d'usufruit ont triplé en 5 ans, atteignant 170 ventes représentant 1 900 hectares en 2025.

Les réserves d'usufruit sont de courte durée : 1 % des opérations ont une réserve d'usufruit inférieure à 2 ans, 45 % ont une réserve d'usufruit inférieure comprise entre 2 et 4 ans, et seuls 18 % ont une réserve d'usufruit supérieure à dix ans.

De plus, les SAFER estiment que ces cessions sont la plupart du temps difficilement contestables devant le juge judiciaire sous l'angle de la fraude notamment car elles manquent délibérément parfois de transparence en particulier sur le terme fixé de l'usufruit temporaire et/ou sur la ventilation de la valeur de chacun des droits démembrés. En effet, les déclarations d'intentions d'aliéner transmises aux Safer ne contiennent parfois pas toutes les informations nécessaires.

Le V de [l'article 20 de la loi n° 2025-268 du 24 mars 2025](#) d'orientation pour la souveraineté alimentaire et le renouvellement des générations en agriculture prévoit à cet égard que : « *Afin de garantir le renouvellement des générations d'exploitants agricoles et de pérenniser le modèle d'exploitation familiale, l'Etat se donne comme*

objectif d'assurer, en vue de son application dès 2025, la transparence des cessions d'usufruit ou de nue-propiété. Il veille notamment à ce que les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural soient informées de la durée et du sort de l'usufruit, notamment de sa destination et de son mode d'exploitation, des pouvoirs des titulaires des droits, de l'intérêt ou de la réalité économique de l'opération ainsi que de la méthode de valorisation retenue et de la ventilation du prix ou de la valeur effectuée pour chacun des droits démembrés. L'Etat veille également à ce que les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural puissent demander au tribunal judiciaire d'annuler une cession de droits démembrés si elles estiment, au vu notamment du montage juridique, de la valeur des droits et de la réalité économique de l'opération, que cette cession aurait dû leur être notifiée en tant que cession en pleine propriété ».

Si ces ventes en démembrement de propriété peuvent paraître d'un volume modeste (3 %) en comparaison des ventes de biens fonciers en pleine propriété, il n'en reste pas moins que la demande de foncier agricole est importante, comme en témoigne le fait que les SAFER reçoivent annuellement plus de 2,5 candidatures de reprise pour chaque terrain qu'elle entend rétrocéder, d'où l'importance de renforcer le droit de préemption des SAFER.

Dans ce contexte, il est nécessaire de légiférer pour allonger le délai en-deçà duquel la SAFER peut intervenir en cas de vente de nue-propiété, dans l'optique soit de permettre à la SAFER d'acquérir l'usufruit, soit d'inciter le cédant à vendre le bien en pleine propriété, et permettre ainsi à la SAFER d'étudier l'opportunité d'intervenir en préemption pleine.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

La mesure vise à augmenter la capacité d'intervention des SAFER sur le marché des droits fonciers démembrés en augmentant leur capacité de préemption des ventes de nue-propiété avec réserve d'usufruit par le fait de passer de deux à cinq le nombre d'années d'usufruit restant à couvrir en deçà de laquelle la SAFER est autorisée à intervenir. Sachant que toute préemption des SAFER doit être motivée et recevoir l'avis favorable des commissaires de gouvernement agriculture et finances, que la SAFER a une obligation de rétrocéder ces biens par le biais d'un appel à candidature dont le choix final est également soumis à l'accord des commissaires de gouvernement, cette disposition permettra de renforcer l'action des SAFER et la transparence des ventes des biens fonciers ruraux.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Pour que la SAFER puisse préempter la nue-propiété, il a été envisagé de rétablir la possibilité de rétrocession à l'usufruitier sous cinq ans au maximum. Cette option a cependant été écartée, car déjà censurée par le Conseil constitutionnel en 2014.

3.2. OPTION RETENUE

Le constat est établi que le marché des cessions en démembrement de propriété a doublé depuis 2016, que les cessions portant sur la seule nue-propiété (avec réserve d'usufruit) ont progressé plus fortement (triplement des ventes), que ces cessions convenues très majoritairement avec un usufruit temporaire de plus de deux ans (mais de moins de dix ans) ne permettent pas aux SAFER d'exercer leur droit de préemption et qu'elles sont, pour certaines d'entre elles, difficilement contestables devant le juge judiciaire sous l'angle de la fraude notamment.

Certaines opérations paraissent ainsi entièrement dépourvues d'intérêt économique, surtout lorsque la réserve d'usufruit est fixée à une durée assez courte et que le montage juridique consiste, de la part de l'usufruitier d'un bien agricole, à consentir au profit du cessionnaire de la nue-propiété un bail (dans ce cas, l'intérêt à démembrer apparaît encore plus incertain, sauf pour le cessionnaire de la nue-propiété). Ce type d'opérations apparaît sans véritable justification juridique ou économique. Il est donc nécessaire de renforcer la capacité d'intervention des SAFER sur ce marché afin, précisément, de lutter contre les tentatives de ventes de biens fonciers ruraux qui chercheraient à ne pas être soumises à la possibilité pour la SAFER d'exercer son droit de préemption.

Ces tentatives peuvent résulter de plusieurs souhaits : volonté de vendre à l'acquéreur identifié (que ce soit dans un but agricole ou pas) ou volonté de vendre au prix souhaité, et ne pas s'exposer au droit de préemption pour révision de prix dont les SAFER disposent en vertu de l'article [L. 143-8](#) du CRPM.

L'option retenue vise à renforcer le droit, pour la SAFER, de préempter la nue-propiété, en allongeant le délai restant à courir pour l'usufruit de deux ans à cinq ans. Cette option est partie du constat que de nombreux démembrements visant à contourner le droit de préemption de la SAFER comportent fréquemment une durée d'usufruit, lorsque celui-ci est temporaire, comprise entre 3 et 7 ans. La disposition vise donc à apporter une solution à cette problématique, tout en restant dans les limites de la proportionnalité exigée par le respect du droit de propriété.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

La disposition envisagée vise à porter la durée de l'usufruit restant à courir de deux ans à cinq ans en modifiant l'article L. 143-1 du code rural et de la pêche maritime. Il s'agit donc d'un renforcement, limité, de la législation actuelle.

Le Conseil constitutionnel a déjà jugé qu'en autorisant les SAFER à exercer leur droit de préemption sur l'usufruit des biens immobiliers agricoles, les dispositions de [l'article L. 143-4 du CRPM](#) ont pour objet de permettre que l'accomplissement, par ces sociétés, de leurs missions d'intérêt général ne puisse être tenu en échec du seul fait que la propriété de ces biens est démembrée. Il a considéré que compte tenu de cet objet, et eu égard aux garanties qui entourent la mise en œuvre du droit de préemption et, en particulier, les exclusions légales, l'instauration d'un droit de préemption à l'occasion d'une cession du seul usufruit ne porte pas aux conditions d'exercice du droit de propriété une atteinte disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi ([décision n° 2014-701 DC du 9 oct. 2014, considérant 23](#)).

Il a également estimé que la préemption de la nue-propriété, lorsque la durée de l'usufruit restant à courir ne dépasse pas deux ans, encadre précisément les conditions d'exercice de ce droit de préemption en fixant des conditions qui sont en adéquation avec l'objectif poursuivi ([décision n° 2014-701 DC du 9 oct. 2014, considérant 24](#)).

Le passage d'une durée de l'usufruit restant à courir de deux à cinq ans reste, compte tenu des évolutions du marché des cessions en démembrement de propriété, en adéquation avec l'objectif poursuivi et ne porte aucune atteinte disproportionnée au droit de propriété.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Compte tenu de la nécessaire conciliation de la liberté d'entreprise et du droit de propriété avec la poursuite d'objectifs d'intérêt général, l'option retenue ne méconnaît pas le droit international et européen en vigueur.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Cette disposition aurait pour conséquence de freiner le marché de la vente de biens à vocation agricole en démembrement de propriété, marché estimé en 2025 à 178 M€.

Si l'on considère que les ventes avec réserve temporaire d'usufruit représentent 15 % de ce marché, soit environ 25 M€, et que les ventes avec réserve d'usufruit inférieure à 5 ans en représentent la moitié, cela signifie que seraient soumis à cette disposition un marché d'environ 12,5 M€.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Les entreprises agricoles ou acquéreuses de biens en démembrement de propriété auront plus de difficultés à opérer ainsi. Néanmoins, à l'inverse, le renforcement du pouvoir d'action des SAFER permettra à ces dernières d'avoir une action plus importante pour remplir ses missions, au premier rang desquelles figure l'installation de nouveaux agriculteurs. En 2025, près de 120 ventes avaient une réserve d'usufruit comprise entre 2 et 7 ans. L'augmentation de la charge de travail générée est donc négligeable au regard des 320 000 ventes en pleine propriété dont les SAFER sont informées annuellement.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Sans objet.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

La SAFER pourra, le cas échéant, préempter la nue-propriété d'un bien qui aurait dû être aliéné au profit d'un particulier, lorsque la durée de l'usufruit restant à courir ne dépassera pas deux ans.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Conformément aux dispositions des articles 1028 à 1028 *ter* du code général des impôts, les opérations des SAFER ne font l'objet d'aucune perception par le Trésor, des droits perçus au profit très majoritairement des départements, et marginalement des communes.

Les ventes en démembrement de propriété sont, elles, soumises à l'imposition au titre des droits de mutation à titre onéreux prévus au code général des impôts. Si l'on retient un taux d'impôt de 5,8 % des ventes, les ventes en démembrement de

propriété ont représenté en 2025 une recette d'environ 10 millions d'euros pour les finances des collectivités publiques. Si l'on considère que la disposition implique une baisse des ventes avec réserves d'usufruit inférieure à 5 ans, alors cela signifie que la SAFER pourrait s'opposer à 7% des ventes, soit 700 k€ de manque à gagner pour les collectivités locales.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Sans objet.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

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

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Cette mesure renforcerait la capacité des SAFER d'intervenir pour favoriser l'installation en agriculture. Elle est donc en ce sens favorable à toutes celles et ceux qui souhaitent devenir agriculteurs, et notamment les plus jeunes générations en premier lieu.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'adaptation au changement climatique, à l'efficacité énergétique et à la prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

Le renforcement de la capacité d'intervention des SAFER est à même de renforcer leurs missions, et donc de contribuer à la protection des ressources naturelles, dont la ressource en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

La disposition vise à donner aux SAFER un moyen additionnel d'agir sur les démembrements de propriété. Par leur intervention, elles permettent de rétrocéder le bien à une personne intéressée par le bien qui aura été averti par les mesures légales de publicité que l'action de la SAFER, et dont le choix devra correspondre aux objectifs de la SAFER et validé par les commissaires de gouvernement. De ce fait, l'intégration de ces biens dans le processus général de la SAFER renforce l'assurance que ces biens ruraux et agricoles verront leur destination protégée et respectée dans le temps. De ce point de vue, les rétrocessions des SAFER sont systématiquement accompagnées par un cahier des charges dont le non-respect par le candidat choisi peut emporter résolution de la vente.

4.4.7. Impacts sur les ressources

La disposition permet de limiter l'artificialisation illégale des terres agricoles (pour les cas où le démembrement de propriété est utilisé afin de construire illégalement un

bien immeuble), conduisant ainsi à limiter le risque de constructions illégales en zones agricoles.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, le Conseil national d'évaluation des normes a été consulté à titre obligatoire le 2 avril 2026 et a rendu un avis défavorable.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entre en vigueur au lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la république française. Il a vocation à s'appliquer uniquement aux projets de baux en phase de conclusion après l'entrée en vigueur de la loi et n'aura aucun effet rétroactif.

5.2.2. Application dans l'espace

En pratique, la mesure ne sera mise en œuvre que sur le territoire national couvert par le rayon d'action des SAFER : France métropolitaine y compris la Corse, Guadeloupe, Martinique, Guyane, Réunion, Mayotte par compétence « SAFER » conférée à l'établissement public de reconstruction et de développement mahorais (EPRDM).

La disposition est applicable de plein droit aux départements et régions d'outre-mer (article 73 de la Constitution).

Elle est également applicable de plein droit à Saint-Barthélemy, Saint Martin et Saint-Pierre et Miquelon dès lors qu'elle n'entre pas dans les matières relevant de la compétence de ces collectivités au regard, respectivement, des articles LO 6214-3, LO 6314-3 et LO 6414-1 du code général des collectivités territoriales.

Elle ne s'applique pas à Wallis-et-Futuna, ni Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie, qui relèvent du principe de spécialité législative.

5.2.3. Textes d'application

Les textes d'application sont d'ores et déjà opérationnels, s'agissant des articles [R. 143-1 à R. 143-19 du CRPM](#). Aussi le présent article ne requiert aucun texte d'application.

Article 13 – Amélioration de la capacité à agir des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) en cas de passation de baux emphytéotiques

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Régies par les articles [L. 141-1 à L. 143-16](#) du CRPM, et placées sous la double tutelle des ministères respectivement chargés de l'agriculture et des finances, les SAFER sont des sociétés anonymes malgré leur absence de but lucratif mentionné à l'article [L. 141-7 du CRPM](#). Elles ont pour missions d'œuvrer à la protection des espaces agricoles, naturels et forestiers en favorisant l'installation, le maintien et la consolidation des exploitations, de concourir à la diversité des paysages, de contribuer au développement durable des territoires ruraux et d'assurer la transparence du marché foncier rural. Elles doivent être agréées par les ministres chargés de l'agriculture et de l'économie.

Les SAFER empruntent aux sociétés anonymes, telles que régies par les articles [L. 225-1 et suivants du code de commerce](#), leurs organes classiques (assemblée générale des actionnaires, conseil d'administration, président, directeur général) et, dans la mesure où il n'y est pas dérogé, leur régime juridique.

Les SAFER disposent déjà d'un droit de préemption sur les ventes de biens à usage agricole ou à vocation agricole. Ce droit est régi aux articles [L. 143-1](#) et suivants du CRPM. En particulier, son exercice ne peut avoir pour objet qu'une liste limitative énoncée à l'article [L. 143-2](#), qui concerne l'installation, la réinstallation, le maintien ou la consolidation des agriculteurs la préservation de l'équilibre des exploitations lorsque celles-ci sont menacées par des travaux publics ou par des cessions séparées de bâtiments, la sauvegarde de leur caractère familial mais également la préservation des terres agricoles et la lutte contre la spéculation foncière.

En particulier, l'article [L. 143-10](#) confère aux SAFER un droit de préemption en révision de prix, lorsqu'elle estime que le prix de vente est exagéré. Ce droit de préemption permet à la SAFER, en accord avec les commissaires de gouvernement, et en particulier celui nommé par le Ministère des finances qui peut s'appuyer sur les travaux des pôles d'évaluation domaniaux présents dans les services déconcentrés, de proposer au vendeur un nouveau prix. Ce dernier peut soit accepter l'offre de la SAFER, soit demander au tribunal judiciaire de se prononcer sur l'offre de la SAFER, soit retirer son bien de la vente. En 2024, les SAFER ont réalisé 3240 préemptions, dont 1 650 en révision de prix, avec retrait de la vente plus des trois quarts des cas.

Présentes à l'échelle régionale sur l'ensemble du territoire hexagonal, la Corse, La Guadeloupe, la Martinique, la Guyane et la Réunion, les SAFER ont notamment pour mission d'œuvrer à la protection des espaces agricoles, naturels et forestiers. Pour ce faire, elles disposent notamment d'un droit de préemption des ventes de biens fonciers, ou de la totalité des parts de sociétés détenant du foncier agricole. Elles ne peuvent intervenir que sur les ventes, et non (de leur propre initiative) sur les contrats de mise à disposition entre propriétaire et un locataire.

Défini aux articles [L. 451-1 à L. 451-13](#) du CRPM, le bail emphytéotique (ou emphytéose) est un contrat de location immobilière conclu pour une longue durée, entre 18 à 99 ans, qui ne se prolonge pas par tacite reconduction et confère au preneur (l'emphytéote) un droit réel cessible en contrepartie d'une redevance (généralement faible). Il ne peut être consenti que par celui qui dispose du droit d'aliéner. Le preneur peut être contractuellement tenu de procéder à des améliorations ou des constructions sur le bien loué, mais sans pouvoir prétendre à des indemnités en fin de bail. Bien que le bail soit consenti sur des biens à usage ou vocation agricole, il échappe aux dispositions relatives au statut du fermage, d'ordre public, contenues aux articles [L. 411-1 et suivants du CRPM](#). Pour autant, son contentieux se traite devant le tribunal paritaire des baux ruraux. En outre, il s'agit d'un bail échappant totalement au droit de préemption¹³³ de la SAFER.

Selon une analyse de la Fédération nationale des (FNSAFER) réalisée en 2025, les baux emphytéotiques contractés par des personnes privées sur des biens agricoles représentent 51 000 hectares, soit 0,2 % de la surface agricole utile du pays. Surtout présents dans les territoires d'Outre-mer, de Corse et du Sud Pays, ces baux emphytéotiques sont contractés, selon la même étude à 19 % par des personnes physiques et à 81 % par des personnes morales, répartis de la façon suivante :

- à 30 % par des développeurs d'énergie renouvelables (en particulier les développeurs de projets de panneaux photovoltaïques, qui ont besoin d'avoir la maîtrise d'une grande surface de foncier),
- à 32 % par des sociétés agricoles : le plus souvent pour des cultures pérennes : arbres fruitiers, viticulture,
- à 38 % d'autres personnes physiques ou morales (particuliers avec ou sans activité agricole, sociétés civiles immobilières, ...).

¹³³ Lorsqu'elle reçoit une notification d'un projet de vente d'un bien à usage ou vocation agricole, la SAFER peut exercer son droit de préemption, c'est-à-dire demander à ce que la vente se réalise à son profit et non à celui de l'acquéreur initialement pressenti. Cette préemption peut éventuellement s'exercer par la SAFER à ses propres conditions de prix, notamment si le prix de vente initial est de nature spéculative. L'exercice par la SAFER de cette prérogative exorbitante de droit commun est particulièrement encadré et effectué sous le contrôle commun des commissaires du Gouvernement agriculture et finances.

En termes de flux, la FNSAFER estime que 6 200 hectares (5 700 parcelles) ont fait l'objet d'un nouveau bail emphytéotique en 2024, dont 1 000 hectares (représentant plus d'un millier de parcelles) pour des enjeux autres qu'agricoles ou de développement des énergies renouvelables : ce sont ces surfaces agricoles qui sont suspectées par les SAFER de faire potentiellement l'objet d'un détournement d'usage.

En faisant l'objet d'un bail emphytéotique, la terre à vocation agricole ne peut être préemptée par la SAFER, qui n'en a actuellement pas le droit.

Un schéma « classique » de contournement du droit de préemption d'une SAFER par un bail emphytéotique est détaillé ci-dessous :

- La SAFER reçoit une déclaration d'intention d'aliéner par le notaire instrumentaire de la vente ;
- La SAFER signifie, le cas échéant avec l'accord exprès des commissaires du Gouvernement, son intention de préempter à ses propres conditions de prix, (s'agissant par exemple d'une parcelle agricole de faible taille et proposée à un prix à l'hectare extrêmement élevé¹³⁴, laissant craindre l'installation d'un habitat mobile puis éventuellement en dur par la suite) ;
- Le notaire signifie à la SAFER le retrait de la vente pour éviter la vente au prix inférieur au condition de marché (pour des parcelles non-agricoles) ;
- Le vendeur passe alors un bail emphytéotique avec l'acquéreur pressenti initialement, le cas échéant avec un premier loyer approchant le prix de vente convenu initialement (aux conditions de marché pour des parcelles non-agricoles), puis des loyers proches de zéro ensuite ;
- A la fin du bail, lorsque la terre devient propriété du locataire, comme il ne s'agit pas d'une vente mais bien d'une clause du bail, la SAFER n'a pas la possibilité d'agir.

Il s'agit donc en pratique d'une vente déguisée en baux.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Le régime juridique actuel relatif à l'intervention des SAFER repose sur un équilibre fragile et étroitement contrôlé par le Conseil Constitutionnel, qui veille à ce que les atteintes au droit de propriété et à la liberté contractuelle ne soient pas disproportionnées par rapport à l'objectif poursuivi par la politique publique.

¹³⁴ En 2024 le prix du terrain agricole nu était de 6 400 € par hectare, à comparer aux 195 000 € pour un lot moyen de 5 200 m².

La jurisprudence du Conseil constitutionnel distingue la privation du droit de propriété, au sens de l'article 17 de la Déclaration de 1789, et l'atteinte aux conditions d'exercice de ce droit, qui s'apprécie au regard de la protection reconnue par son article 22. Dans le premier cas, la privation ne peut intervenir que « lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité ». Dans le second cas, le Conseil examine principalement si l'atteinte portée aux conditions d'exercice du droit de propriété est proportionnée aux buts d'intérêt général poursuivis. À cette occasion, le Conseil constitutionnel peut être conduit à constater que les atteintes au droit de propriété en dénaturent le sens et la portée à raison de leur gravité ([Conseil constitutionnel, n° 2000-436 DC, 7 décembre 2000, cons. 18](#)).

De la même manière, le Conseil constitutionnel protège le principe de liberté contractuelle, qui découle de l'article 4 de la Déclaration de 1789 ([Conseil constitutionnel, n° 2000-437 DC, 19 décembre 2000, cons. 37](#)). Mais le législateur peut y apporter des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi ([Conseil constitutionnel, n° 2012-242 QPC, 14 mai 2012, cons. 6](#)).

En l'espèce, la disposition proposée dans le cadre du présent projet de loi vise à l'information des SAFER pour l'intention de passation des baux très spécifiques que sont les baux emphytéotiques, comme en matière d'intention d'aliéner, ces baux octroyant des droits réels aux preneurs.

L'intervention de la SAFER en opposition éventuelle à la passation des baux serait effectuée sous le contrôle préalable des commissaires du Gouvernement lesquels disposeraient d'un droit de veto sur l'action de la SAFER.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Les questions de propriété sont de la compétence pleine et entière des Etats membres de l'Union Européenne.

Dans le cadre de la législation actuelle, aucune obligation de publicité ou de mise en concurrence préalable ne s'applique à la passation des baux emphytéotiques sur les biens privés. Le projet visant une obligation d'information de la SAFER par le notaire instrumentaire, la protection des données des parties s'appliquera à la SAFER comme en matière de notification obligatoire des projets d'aliénation.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LÉGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

En application de [l'article 34](#) de la Constitution, la loi détermine les principes fondamentaux du droit de propriété et des droits réels.

L'article [L. 1 A du CRPM](#), dans sa version issue de la loi n° 2025-268 du 24 mars 2025 d'orientation pour la souveraineté agricole et le renouvellement des générations en agriculture, dispose que « *La protection, la valorisation et le développement de l'agriculture et de la pêche sont d'intérêt général majeur* ».

En l'état actuel, les SAFER n'ont pas le droit d'intervenir sur les baux emphytéotiques.

Les SAFER estiment à environ 1 000 hectares la surface de terrain agricole où un bail emphytéotique a été conclu en 2024 au profit de personnes morales autres que des sociétés de développement d'énergie renouvelable ou des sociétés à objet agricole auxquels s'ajouteraient environ 150 hectares où le bail est conclu au profit d'une personne physique qui n'est pas agriculteur.

A titre de comparaison, 19 260 hectares de espaces naturels, agricoles ou forestiers ont été consommés en 2024 selon le [portail](#) de l'artificialisation des sols.

Or, la consommation illégale de terres agricoles pour de l'artificialisation s'effectue en priorité sur des petites parcelles de bord d'agglomération, représentant ainsi un phénomène de « mitage » des surfaces à vocation agricole.

Une fois la terre artificialisée par une construction ou une desserte, il est très difficile de lui rendre une vocation agricole : il est donc nécessaire de prévenir ces détournements d'usage, en complément de la nécessaire action de police de l'urbanisme exercée *a posteriori* par les collectivités locales, lorsque l'existence d'une construction illégale est constatée.

La souveraineté alimentaire de la France, qui passe par la préservation de la capacité de production des terres agricoles, exige que le législateur dote les SAFER des outils de gestion et de protection du foncier agricole les plus efficaces possibles, dans un cadre législatif et réglementaire solide et constitutionnellement proportionné.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

La mesure vise à lutter contre les détournements illégaux de l'usage des terres agricoles par le biais de la passation de baux emphytéotiques, dont certains participent à la spéculation foncière et, *in fine*, à l'installation d'habitations au détriment de la surface agricole utile, en instaurant au profit des SAFER une capacité de contrôle puis d'opposition à la conclusion de ces baux.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Il a été envisagé d'établir dans un premier temps la possibilité pour les SAFER de préempter directement les baux emphytéotiques. S'agissant d'un bail, même s'il est atypique, et non d'une aliénation, cette option a été écartée.

En cas d'intention de construction illégale au regard du droit des sols, c'est à la collectivité d'intervenir en police de l'urbanisme lorsque le délit est constaté.

De manière complémentaire, une action en amont par le biais de l'exercice de la SAFER de son droit d'opposition à un bail emphytéotique préalable à la construction peut permettre de maintenir la vocation agricole du terrain, avant que celui-ci ne fasse l'objet du détournement d'usage.

3.2. OPTION RETENUE

L'option retenue vise à établir le droit, pour les SAFER, de s'opposer à la passation de certains baux emphytéotiques, sous le contrôle des commissaires du Gouvernement, lorsque les caractéristiques de ces baux (premier loyer, situation des terres notamment en périphérie des centres urbains, ...) ne laissent aucun doute sur la volonté spéculative, la volonté de contournement de leur droit de préemption, voire la volonté d'artificialisation des terres agricoles.

Il est donc proposé de prévoir dans un premier temps, d'obliger les parties, avant de conclure un bail emphytéotique portant sur des biens immobiliers à usage agricole ou de terrains nus à vocation agricole, tels que mentionnés à l'article L. 143-1 du CRPM à en faire la déclaration préalable à la SAFER.

En pratique, le notaire instrumentaire, au moins deux mois avant la conclusion du bail, serait chargé de déclarer à la SAFER compétente, les noms, professions et adresses du propriétaire et de l'emphytéote, la désignation cadastrale des biens loués et leur classement dans un document d'urbanisme ainsi que le montant du loyer. Cette obligation déclarative adopterait le même régime que celui existant, défini par

l'article [L. 141-1-1](#) du CRPM, concernant les déclarations d'intention d'aliéner adressées par les notaires.

A défaut d'être ainsi déclaré, le bail serait réputé nul et non avenue.

La SAFER pourrait, avec les mêmes objectifs que ceux exposés aux 1°, 2°, 5°, 8° et 9° de l'article [L. 143-2 du CRPM](#), s'opposer à la conclusion du bail emphytéotique.

Quatre exceptions sont envisagées :

- le bail emphytéotique est conclu entre parents et alliés jusqu'au quatrième degré inclus ;
- l'un des cocontractants est une personne morale de droit public, une personne privée chargée d'une mission de service public, ou une fondation reconnue d'utilité publique dont l'objet est d'acquérir du foncier agricole ;
- l'emprise des biens concernés fait l'objet d'un projet de mise en place d'installations agrivoltaïques au sens de l'article L. 314-36 du code de l'énergie, d'un projet d'intérêt général au sens de l'article L. 102-1 du code de l'urbanisme, de la création d'un site naturel de compensation, de restauration et de renaturation ou de la réalisation d'une mesure de compensation des atteintes à la biodiversité au sens des articles L. 163-1-A et L. 163-1 du code de l'environnement;
- les biens concernés sont situés dans un périmètre ou un périmètre provisoire de zone d'aménagement différé au sens des articles L. 212-1 et L. 212-2-1 du code de l'urbanisme, ou dans un emplacement réservé au sens de l'article L. 151-41 du même code.

Dans le cas où la SAFER fait valoir son droit d'opposition à la conclusion de ce bail, le vendeur a plusieurs possibilités :

- Soit modifier les termes du bail emphytéotique qu'il entend consentir. En particulier, il peut modifier à la baisse le montant du bail.
- Soit renoncer à son intention de contracter un bail emphytéotique et conserver le bien. S'agissant d'un terrain à vocation agricole, il peut soit l'utiliser pour son usage privé, soit le mettre à disposition -par exemple sous la forme d'un bail rural- d'un exploitant agricole.
- Soit le vendre. Dans ce cas, la déclaration d'intention d'aliéner sera transmise à la SAFER qui l'analysera et pourra, le cas échéant, décider de faire usage de son droit de préemption (après accord express des commissaires de gouvernement).

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Le présent article crée un nouvel article L. 451-1-1 au sein du CRPM afin de prévoir un devoir d'information de la SAFER préalablement à la conclusion du bail emphytéotique.

S'agissant d'une intervention possible en opposition à la passation d'un bail, la disposition intéresse à la fois le droit de propriété, la liberté contractuelle et la liberté d'entreprendre. Pour autant, le droit d'opposition de la SAFER, tel que défini, n'est pas absolu mais proportionné. En effet, il est susceptible de s'appliquer sur une faible proportion de l'ensemble des baux emphytéotiques contractualisés annuellement si l'on compare les 1 000 hectares annuels ciblés à la surface totale de biens agricoles ayant fait l'objet d'un bail emphytéotique, qui est de 6 200 hectares, comme il a été évoqué supra. En outre, il est soumis à l'avis préalable des commissaires du Gouvernement.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Sans objet.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Selon les chiffres-clés de la FNSAFER, les terrains constructibles de moins de 1 hectare, achetés par des particuliers ont représenté, en 2024, 1 090 hectares, pour un montant de 413 millions d'euros, soit un montant moyen à l'hectare de 413 000 euros.

Dans la mesure où la FNSAFER estime par ailleurs que les baux emphytéotiques suspects représentent une surface similaire, on peut estimer que la mesure limitera ces baux emphytéotiques qui représentent un montant similaire, soit 413 millions d'euros.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

L'impact sur les entreprises est limité, l'opposition à la passation d'un bail emphytéotique ne se formalisant que dans le contexte très précis rappelé ci-dessus. La plupart de ces baux, justifiés par des considérations économiques et/ou agronomiques, pourront être passés sans intervention particulière de la SAFER. Il s'agit par ailleurs avec cette disposition de limiter les contournements du dispositif de droit de préemption des SAFER. Les quelques centaines de baux emphytéotiques en projet chaque année devraient s'ajouter aux quelques 320 000 déclarations d'intention d'aliéner reçues et traitées chaque année par les SAFER et ne devraient pas constituer une surcharge particulière pour ces sociétés.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

L'obligation d'information faite aux notaires, au moins deux mois avant la passation de tout bail emphytéotique, va générer un surcroît de travail dans les offices notariaux. Il est à noter que de tels baux sont, par ailleurs, d'ores et déjà soumis à l'obligation de publicité foncière après signature, en application des a) et b) de l'article 28 du décret n°55-22 du 4 janvier 1955 portant réforme de la publicité foncière. L'obligation de notification nouvelle projetée, comme pour les SAFER, ne constituera qu'une part marginale des obligations de notifications de déclarations d'intention d'aliéner auxquelles sont déjà soumis les notaires.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Sans objet.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

La SAFER pourra, le cas échéant, s'opposer à la conclusion d'un bail emphytéotique au profit d'un particulier ou d'une association.

Comme il a été rappelé supra, le particulier vendeur auquel la SAFER refuse la contractualisation d'un bail emphytéotique a plusieurs possibilités d'user de son bien (modification des termes du bail emphytéotique, vente, conservation pour un usage propre ou mise à disposition autre, notamment par le biais d'un bail rural).

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Il résulte du I de l'article [L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales \(CGCT\)](#) que doivent être regardées comme des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics, devant être obligatoirement soumises

au Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), soit les normes qui les concernent spécifiquement ou principalement, soit les normes qui affectent de façon significative leurs compétences, leur organisation, leur fonctionnement ou leurs finances ([CE, 26 octobre 2018, Association Regards Citoyens, n° 403916, aux Tables](#)).

Si la mesure a un impact favorable pour les collectivités territoriales car elle permet de prévenir les constructions illégales au regard des règles d'urbanisme (en effet, de tels baux conduisent parfois l'emphytéote à se comporter en propriétaire et à installer dans un premier temps une construction mobile, puis progressivement à l'équiper « en dur ») ainsi que sur les recettes des collectivités locales, si des ventes de terrains sont effectivement réalisées, en lieu et place de la conclusion de baux emphytéotiques, s'acquittant ainsi de droit de mutation (DMTO), elle n'affecte pas de façon significative leurs compétences, leur organisation, leur fonctionnement ou leurs finances.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Sans objet.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

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

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Cette mesure vise à empêcher l'artificialisation des terres agricoles par des activités humaines, en premier lieu le logement (par exemple dans des mobil-homes). L'impact est donc défavorable aux personnes cherchant à acquérir, certes dans l'illégalité au regard des règles d'urbanisme, des terrains à vocation agricole pour y construire des logements.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'adaptation au changement climatique, à l'efficacité énergétique et à la prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

La lutte pour la préservation des sols agricoles contre l'artificialisation contribue à maintenir les fonctions écosystémiques de ces sols, et donc notamment leur capacité d'absorption et de rétention des eaux de pluie.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

La disposition vise à donner aux SAFER un moyen additionnel d'agir sur le risque de diminution de la surface agricole utile par détournement de l'usage agricole des terres, mitage de l'habitat ou encore d'artificialisation des sols, son impact est donc favorable à cet égard.

4.4.7. Impacts sur les ressources

La disposition permet de limiter l'artificialisation illégale des terres agricoles, conduisant ainsi à limiter le risque de constructions illégales en zones agricoles.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, le Conseil national d'évaluation des normes a été consulté à titre obligatoire le 2 avril 2026 et a rendu un avis défavorable.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entre en vigueur au lendemain de la publication de la loi au Journal officiel de la république française. Il a vocation à s'appliquer uniquement aux projets de baux en phase de conclusion après l'entrée en vigueur de la loi et n'aura aucun effet rétroactif.

La disposition est d'application directe, renvoyant à des mesures existantes dans la partie législative comme réglementaire du code rural et de la pêche maritime.

5.2.2. Application dans l'espace

La disposition est applicable de plein droit aux départements et régions d'outre-mer de Martinique, Guadeloupe, Guyane et de la Réunion.

Elle est également applicable de plein droit à Saint-Barthélemy, Saint Martin et Saint-Pierre et Miquelon dès lors qu'elle n'entre pas dans les matières relevant de la compétence de ces collectivités au regard, respectivement, des articles [LO 6214-3](#), [LO 6314-3](#) et [LO 6414-1](#) du CGCT.

Elle ne s'applique pas à Wallis-et-Futuna, ni en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie, qui relèvent du principe de spécialité législative.

Dans les faits, la mesure ne sera mise en œuvre que sur le territoire national couvert par l'intervention des SAFER c'est-à-dire en France métropolitaine y compris en Corse, en Guadeloupe, en Martinique, en Guyane et à la Réunion.

5.2.3. Textes d'application

Les textes d'application sont d'ores et déjà opérationnels du fait du renvoi de la disposition nouvelle à celles de l'article [L. 141-1-1](#) du CRPM, dont l'application relève des articles [R. 141-2-1 à D. 141-2-5](#) du même code.

CHAPITRE IV – SIMPLIFIER LES PROCEDURES POUR LES ELEVEURS ET DEFENDRE LEURS TROUPEAUX CONTRE LA PREDATION

Article 14 – Traduction du changement de statut du loup

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Le loup (*Canis lupus*) avait disparu du territoire français au XX^{ème} siècle. Il a fait son retour au début des années 1990, naturellement, à travers les Alpes depuis l'Italie. Sa population a beaucoup augmenté depuis une trentaine d'années et est aujourd'hui estimée, par l'Office français de la biodiversité (OFB), à plus d'un millier d'individus. Le dernier exercice de modélisation démographique estimait la population de loup en France entre 989 et 1 187 individus à l'issue de l'hiver 2024-2025, soit un effectif moyen estimé à 1 082 loups. Cette estimation, bien que légèrement supérieure à celle de 2024 (1 013 loups), confirme la tendance à la stabilisation des effectifs constatée ces dernières années.

Longtemps cantonné dans les Alpes, son aire de présence est également de plus en plus étendue. D'après les dernières actualisations, en 2024, la présence régulière du loup est attestée sur 59 800km² tandis qu'une présence temporaire est confirmée sur 68 800km². L'évolution de l'aire de présence indique une stabilisation de la présence régulière de l'espèce notamment dans les départements où le loup est historiquement installé (régions Provence-Alpes-Côte d'Azur et Auvergne Rhône-Alpes). On note également une augmentation de l'aire de présence occasionnelle sur les territoires de zone d'expansion de l'espèce¹³⁵. Ces résultats illustrent une expansion géographique de la population se traduisant par une augmentation des mouvements de dispersion.

Jusqu'en 2024, les seules meutes connues en dehors des massifs alpins, provençaux et jurassiens étaient situées en Occitanie (Mont Lozère et Aigoual). Néanmoins, au printemps 2025, plusieurs cas de reproduction ont été détectés hors des régions historiques. En région Grand-Est, une reproduction est détectée pour la première fois dans le département de la Haute-Marne (52). En Nouvelle-Aquitaine, sur le Plateau de

¹³⁵ Entendre ici les zones nouvellement colonisées par le loup, à la différence des zones « historiques » de présence de l'espèce que sont les départements alpins (04, 05, 06, 26, 38, 73, 74, 83).

Millevaches, une reproduction est confirmée début août 2025. En Auvergne Rhône Alpes, fin août 2025, une reproduction est confirmée dans le département du Cantal. En Occitanie, une reproduction dans une nouvelle zone a été détectée en Margeride en Lozère. Bien que les taux de survie des jeunes animaux soient faibles (de l'ordre de 50%), et que l'isolement de la plupart des nouveaux couples reproducteurs leur confère une certaine précarité, ces nouvelles reproductions en front de colonisation pourraient avoir un impact sur la dynamique d'expansion spatiale de l'espèce.

Depuis le retour du grand canidé dans les années 1990, l'ensemble des individus était reconnu comme issu de lignées génétiques de la population italo-alpine. Depuis 2017, des loups appartenant à une autre lignée génétique (germano-polonaise) sont également identifiés sur le territoire français.

Ces éléments attestent d'une amélioration de l'état de conservation de la population lupine en France. Ce phénomène se retrouve également dans d'autres pays européens. C'est dans ce contexte que son statut de protection a été abaissé tant en droit international (Convention de Berne) qu'en droit européen (Directive Habitats) (voir 1.3 Cadre conventionnel).

Le retour de ce grand prédateur sur le territoire français n'est pas sans conséquence : l'espèce contribue au bon fonctionnement des écosystèmes et à la fourniture de plusieurs services écosystémiques, parfois insuffisamment pris en compte dans le débat public¹³⁶. En tant que grand prédateur, le loup exerce un rôle de régulation des populations d'ongulés sauvages, participant ainsi à l'équilibre des écosystèmes forestiers et montagnards. Cette régulation peut également contribuer, indirectement, à limiter certains coûts liés aux dégâts de grand gibier supportés par les acteurs cynégétiques. Le loup exerce par ailleurs un rôle sanitaire au sein des populations animales, en ciblant préférentiellement des individus affaiblis, blessés ou malades, ce qui peut contribuer à limiter la diffusion de certaines maladies¹³⁷. À cet égard, les grands prédateurs peuvent participer à la régulation d'animaux potentiellement porteurs d'agents pathogènes, dans un contexte où certaines épizooties, telles que la peste porcine africaine, représentent un enjeu sanitaire important pour les élevages et les filières agricoles. Enfin, par les effets trophiques qu'il

¹³⁶ Pour un premier aperçu des services écosystémiques rendus par cette espèce voir notamment le rapport IGEDD n° 015723-01 « Champ détaillé et modalités de réalisation », Préparation d'un état de l'art des connaissances sur les services écosystémiques du loup et de l'ours et les aménités du pastoralisme (Mai 2025).

¹³⁷ Szewczyk M., Lepek K., Nowak S., et al. 2021. Evaluation of the presence of ASFV in wolf feces collected from areas in Poland with ASFV persistence. *Viruses* 13(10): 2062 ; Tanner, Eleanor & White, A. & Acevedo, Pelayo & Balseiro, Ana & Marcos, J. & Gortázar, Christian. (2019). Wolves contribute to disease control in a multi-host system. *Scientific Reports*. 9. 7940. 10.1038/s41598-019-44148-9 ; Payne A, Chappa S, Hars J, Dufour B, Gilot-Fromont E. Wildlife visits to farm facilities assessed by camera traps in a bovine tuberculosis-infected area in France. *European Journal of Wildlife Research*. 2015;62(1):33-42. 10.1007/s10344-015-0970-0.

induit sur les populations de proies et leurs comportements, le loup peut contribuer à des dynamiques écologiques favorables à la diversité biologique, notamment en influençant la pression de broutement exercée sur la végétation et en participant au maintien d'écosystèmes plus diversifiés et fonctionnels

Néanmoins, prédateur, l'animal a également un impact sur les activités d'élevage. De 2010 à 2017, avec l'accroissement rapide de la population de loups, les attaques indemnisées au titre de la prédation lupine ont fortement augmenté passant d'environ 1 000 attaques à plus de 3 500 attaques. Depuis 2017 et jusqu'à 2025, chaque année, on dénombre entre 3 500 et 4 000 attaques. Ces attaques causent autour de 12 000 victimes animales par an depuis 2017. Néanmoins, si en 2017 la population de loups estimée était d'environ 357 pour 11 050 victimes (soit un ratio de 31 victimes/loup), cette population était portée à 1082 en 2025 pour environ 12 800 victimes (soit un ratio d'environ 12 victimes/loup), signe que le déploiement des mesures de protection a permis de contenir le nombre de victimes malgré l'accroissement de la population lupine. Si les chiffres nationaux montrent une tendance stable avec une légère augmentation des dommages, cela cache des réalités différentes.

D'une part, on constate une stabilisation voire une baisse des constats et du nombre de victimes dans les zones historiques. Si la présence des loups est forte dans ces zones, l'évolution de la prédation s'explique, d'une part, par une adaptation des modes de conduites des éleveurs ovins et caprins de l'arc alpin. En effet, la diminution de la prédation s'explique par le déploiement massif des mesures de protection encouragées et financées par l'Etat (recours aux chiens de protection des troupeaux, renforcement de la présence humaine pour effectuer du gardiennage, parage nocturne des animaux...). L'Etat incite fortement à la protection des troupeaux au travers de son dispositif d'aide à la protection des troupeaux contre la prédation et les budgets consacrés à cette mesure sont en hausse constante et pour atteindre un budget d'aide publique de 42,6M€ en 2025 (comprenant en partie également des éléments de protection contre la prédation ursine).

Cette baisse de la prédation s'explique aussi par des modifications profondes et impactantes des pratiques comme l'abandon de certaines zones et pratiques de pâturage, hivernales surtout, compensé soit par la mise en bâtiment des animaux concernés, soit par leur mise en pension en dehors des départements de siège d'exploitation dans des zones moins sujettes à la prédation lupine. L'évolution de ces pratiques va dans certains cas jusqu'à l'arrêt de la production d'agneaux élevés à l'herbe (tardons) remplacé par un engraissement des animaux en bergerie.

De plus, dans les territoires historiques, on constate une forte diminution du nombre de victimes en comparaison du nombre d'attaques qui diminue de manière moins forte. Autrement dit, les attaques font moins de victimes. Si les causes de ces chiffres n'ont pas fait l'objet d'études scientifiques les expliquant, des hypothèses ont été

formulées¹³⁸. Le loup étant un animal qui s'adapte, il est probable que le déploiement massif des moyens de protection et leur efficacité, notamment la nuit lorsque les animaux sont parqués, ait entraîné une modification du comportement du prédateur. Dans certains territoires, alors que les attaques étaient principalement nocturnes et faisaient beaucoup de victimes du fait du regroupement des animaux jusque dans les années 2010, elles ont maintenant plutôt lieu de jour et font moins de victimes.

D'autre part, l'arrivée de loup dans des territoires non-historiques évoqués ci-dessus (Grand Est, Nouvelle Aquitaine...) entraîne des difficultés majeures lorsque les éleveurs ne sont pas ou peu préparés. Dans ces zones, se posent des problématiques de conduite d'élevage et de protection qui diffèrent du modèle alpin.

Le triptyque de protection a été construit pour des systèmes pastoraux mais doit être adapté sur les nouveaux territoires où la conduite des troupeaux ne repose pas sur le gardiennage en parcours et estives ou alpages mais sur du pâturage parqué sur du parcellaire contraint et morcelé. Dans les nouveaux territoires, du fait de la présence du loup, un risque de remise en cause des pratiques d'élevage actuel existe.

Face à ces difficultés, le tir léthal a été autorisé à titre dérogatoire¹³⁹, à la condition que des mesures de protection aient été préalablement mises en œuvre et que l'élevage soit exposé à un risque de dommages important. En cela, le tir de défense a toujours été appréhendé comme une solution de dernier recours, afin de ne pas laisser les éleveurs sans solution. Par ailleurs, le prélèvement de loups ne constitue pas l'unique réponse face à la prédation dans la mesure où les études¹⁴⁰ montrent un retour (voire dans certains cas une amplification) des dommages à court ou moyen terme après le prélèvement d'un individu. En effet, au-delà de la déstructuration sociale des meutes provoquée par les tirs qui peut conduire les individus survivants du groupe à multiplier les attaques, on observe souvent le remplacement des individus prélevés par des loups dispersant venus de territoires voisins.

Pour ces raisons, les conditions de la coexistence resteront en priorité la mise en œuvre de mesures de protection, et l'Etat poursuivra son aide financière importante pour leur mise en œuvre.

L'ensemble de la politique publique concernant le loup s'inscrit dans un cadre structuré et pluriannuel. Elle est notamment encadrée par le Plan national d'actions

¹³⁸ [Étude territoriale de la prédation sur le foyer des Préalpes de Gourdon dans les Alpes-Maritimes, mars 2025.](#)

¹³⁹ Dérogation à l'interdiction de destruction des espèces protégées, conformément aux articles [L. 411-1 et suivants](#) du code de l'environnement.

¹⁴⁰ Grente, Oksana. *Understanding the depredation process in grey wolf (Canis lupus) and its interactions with lethal measures : focus on the French Alpine Arc*. Montpellier : 2021. Université de Montpellier : thèse de doctorat, Ecologie et biodiversité, sous la direction de Gimenez, Olivier Chamailé-Jammes, Simon.

sur le loup et les activités d'élevage 2024-2029, qui constitue à la fois la matrice stratégique et la feuille de route opérationnelle de l'action de l'État pour les cinq années à venir. Son but est de diminuer les prédatons tout en assurant un état de conservation favorable de l'espèce lupine, dans un souci de coexistence. Le nouveau plan s'articule autour de quatre axes : mieux compter, mieux gérer, mieux protéger et mieux accompagner :

Dans ce cadre, l'État mobilise des moyens financiers significatifs afin d'accompagner les éleveurs confrontés à la prédation. Ainsi, près de 4,6 millions d'euros ont été versés en 2024 au titre de l'indemnisation des dommages imputables au loup. Par ailleurs, l'effort public porte également sur la prévention des attaques, au travers la participation au financement de dispositifs de protection des troupeaux (gardiennage renforcé, chiens de protection, clôtures, etc.) : près de 40 millions d'euros d'aides publiques ont été accordés en 2024 à ce titre. Ces instruments témoignent de l'importance des moyens déjà engagés par les pouvoirs publics pour organiser la coexistence entre la présence de l'espèce et la pérennité des activités pastorales.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Le cadre constitutionnel applicable est principalement déterminé par les exigences issues de la Charte de l'environnement de 2004, à laquelle le Préambule de la Constitution du 4 octobre 1958 confère valeur constitutionnelle¹⁴¹. En consacrant le droit de chacun à vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé (article 1^{er}) et le devoir de participer à la préservation et à l'amélioration de l'environnement (article 2), la Charte érige la protection de la biodiversité au rang d'exigence constitutionnelle¹⁴².

Les principes de prévention¹⁴³ et de précaution¹⁴⁴, respectivement posés aux articles 3 et 5, imposent au législateur d'anticiper et d'encadrer les atteintes susceptibles de

¹⁴¹ Cons. const., déc. n° 2008-564 DC du 19 juin 2008, *Loi relative aux organismes génétiquement modifiés*

¹⁴² Cons. const., déc. n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020, paragr. 12.

¹⁴³ Cons. const., décision n° 2011-116 QPC du 8 avril 2011, pt 6 "il incombe au législateur et, dans le cadre défini par la loi, aux autorités administratives de déterminer, dans le respect des principes ainsi énoncés, les modalités de la mise en œuvre de ces dispositions".

¹⁴⁴ Ce principe est invocable *a priori* (Cons. const., déc. n° 2008-564 DC du 19 juin 2008, *Loi relative aux organismes génétiquement modifiés* point 18 « il incombe au Conseil constitutionnel, saisi en application de l'article 61 de la Constitution, de s'assurer que le législateur n'a pas méconnu le principe de précaution et a pris des mesures propres à garantir son respect par les autres autorités publique ») mais tend également à l'être *a posteriori* bien que le Conseil constitutionnel n'ait pas été aussi explicite (Cons. Const. décision n° 2018-768 QPC du 21 mars 2019, selon les Pez-Lavergne sous CE 3 octobre 2024 n°494941 QPC conclusions sous « Cela suffit, à nos yeux, pour considérer que l'article 5 de la Charte institue un tel droit ou une telle liberté, de sorte que sa méconnaissance peut, en elle-même, être invoquée à l'appui d'une QPC »).

porter des dommages graves ou irréversibles aux équilibres écologiques, y compris en situation d'incertitude scientifique. Enfin, l'article 6 requiert que les politiques publiques concilient protection de l'environnement, développement économique et progrès social dans une perspective de développement durable.

Il résulte de la jurisprudence du Conseil constitutionnel que ces exigences s'imposent pleinement au législateur, auquel il appartient d'assurer une conciliation équilibrée entre l'objectif de préservation des espèces sauvages – au nombre desquelles figure le loup, en tant qu'élément de la biodiversité et des écosystèmes – et les autres objectifs d'intérêt général susceptibles d'être affectés par son régime juridique¹⁴⁵, tels que la sauvegarde des activités pastorales et d'élevage ou la protection des personnes et des biens.

Par ailleurs, aux termes de l'article 88-1 de la Constitution : « *La République participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne, constituées d'Etats qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont instituées, d'exercer en commun certaines de leurs compétences* ». Le Conseil constitutionnel déduit de cette disposition que : « la transposition en droit interne d'une directive communautaire résulte d'une exigence constitutionnelle » (voir notamment la [décision n° 2004-496 DC du 10 juin 2004](#), « Loi pour la confiance dans l'économie numérique »). Il en va de même pour une loi ayant pour objet d'adapter le droit interne à un règlement de l'Union européenne (voir par exemple la [décision n° 2018-765 DC du 12 juin 2018](#), « Loi relative à la protection des données personnelles », considérant 3).

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Parmi les conventions internationales desquelles la France est Partie, celle de Berne relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe prévoit également un régime de protection du loup. On y distingue :

- **Un régime de protection stricte** (annexes I pour la flore et II pour la faune) similaire à celui de l'annexe IV de la directive « habitats »
- **Un régime de protection simple** (annexe III) similaire à celui de l'annexe V de la directive « habitats ».

¹⁴⁵ Décision n° 2005-516 DC du 7 juillet 2005 mais pas invocable en QPC Cons. const., déc. n° 2012-283 QPC du 23 novembre 2012 point 22

La proposition de déclassement du loup, de l'annexe II à l'annexe III, a été votée par le Conseil de l'Union européenne le 26 septembre 2024, puis à la Convention de Berne le 7 décembre 2024.

Au niveau communautaire, la directive « habitats » (directive 92/43) prévoit :

- **Un régime de protection stricte** (articles 12 et 13 et annexe IV) ;
- **Un régime de prélèvement de spécimens de certaines espèces compatible avec le maintien de ces espèces dans un état de conservation favorable** (article 14 et annexe V). Ces espèces sont très majoritairement des espèces chassables, pêchables et objet de cueillette (pas de dérogation pour y porter atteinte) ;
- Un principe d'interdiction des méthodes non sélectives pour la capture et la mise à mort des espèces de l'annexe V (article 15 et annexe VI).

Le 8 mai 2025, le Parlement européen a voté pour déclasser l'espèce de la Directive « Habitats, faune, flore » (passage de l'annexe IV à l'annexe V). Le Conseil de l'Union Européenne a voté dans la même version cette directive lors de sa réunion le 5 juin.

La directive (UE) 2025/1237 du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2025 modifiant la directive 92/43/CEE du Conseil en ce qui concerne le statut de protection du loup (*Canis lupus*) a été publiée au Journal officiel de l'Union Européenne le 24 juin 2025.

Les États membres peuvent mettre en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour s'y conformer au plus tard le 15 janvier 2027. Par ailleurs, la Cour de Justice de l'Union Européenne est à l'origine d'un certain nombre de jurisprudences¹⁴⁶ précisant notamment les conditions de dérogation à l'interdiction de destruction des espèces protégées au titre de la Directive Habitats Faune Flore de 1992 ainsi que la notion de bon état de conservation du loup au sens de cette même directive.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

A l'échelle européenne, la traduction du reclassement du loup en droit national suit différentes trajectoires : En **Allemagne**, les espèces animales non domestiques relèvent soit du droit de l'environnement (espèces « particulièrement protégées » qui regroupent les espèces de l'annexe IV de la Directive Habitats, Faune, Flore de 1992), soit du droit de la chasse pour les espèces animales de l'annexe V de la directive « habitats ». Concernant l'abaissement du statut de protection du loup, le choix a été

¹⁴⁶ Voir notamment les affaires C-674/17 *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, C-601/22 *WWF Österreich E.A.* et C-629/23 *MTU Eesti Suurkiskjad*.

fait d'inclure le loup dans la loi fédérale sur la chasse pour les populations de loups dont l'état de conservation est évalué comme favorable. En parallèle, dans les zones où les populations ne sont pas dans un état de conservation favorable, l'Allemagne maintient un système de dérogation pour les espèces protégées.

En **Italie**, la réglementation a intégré le déclassement du loup de « strictement protégé » à « protégé », dans un décret du 6 novembre 2025. En droit italien, le loup demeure classé comme espèce protégée au titre de la loi du 11 février 1992 sur la protection de la faune et la chasse et ne peut donc pas être chassé. Cette modification pourrait simplement faciliter le recours à la procédure de dérogation pour destruction d'un spécimen, selon les mêmes conditions (attaques répétées malgré les mesures de protection, absence d'alternatives, etc.). L'institut technique ISPRA (équivalent OFB) a fixé un pourcentage maximum de la population pouvant être prélevé, entre 3 et 5 %, en se basant sur la population estimée en 2021. Ainsi, un maximum de 100 à 160 loups pourrait être détruit annuellement, avec une estimation par région basée sur la répartition de la population.

La **Finlande** autorise la chasse de conservation de loup depuis 1^{er} janvier 2026 (loi n° 1292/2025). La Finlande a modifié¹⁴⁷ la loi sur la chasse en décembre 2025 mettant fin à la protection stricte de loup. Le décret 2025/167 du ministère de l'agriculture¹⁴⁸ détaille les modalités de la chasse de conservation du loup. Il permet la chasse sur la base de quotas régionaux. Le décret définit les zones où la chasse est autorisée ainsi que les quotas spécifiques à chaque région. La chasse ne nécessite pas de permis de chasse séparé ou dérogatoire dans les zones où la chasse pendant la saison de chasse est autorisée. Le loup est protégé du 11 février au 30 novembre. La chasse par quota est possible du 1^{er} décembre au 10 février. Pour la période du 1^{er} janvier au 10 février 2026, le ministère de l'agriculture a fixé un quota de 100 loups qui peuvent être abattus en dehors des zones d'élevage de rennes. 81 loups ont été abattus lors de la première chasse au quota de loup (1^{er} janvier - 10 février 2026) contre seulement 2 licences de chasses dérogatoires autorisées en 2023.

En **Autriche**, la législation nationale, qui place la gestion du loup sous la responsabilité des Länder, ne sera pas modifiée. Certains Länder ont déjà intégré le loup dans leur législation régionale sur la chasse. Dans tous les cas, chaque autorité régionale a pour obligation de vérifier que chaque prélèvement ne met pas à nouveau en danger la population ; elle autorise les prélèvements en conséquence.

En **Suède**, l'Etat prépare actuellement une révision de sa législation sur la chasse. La révision de la législation sur la chasse suédoise devrait intégrer des modifications afin

de s'adapter à la révision de la directive européenne. En particulier, il est proposé de simplifier les conditions d'obtention des licences de chasse en réduisant les critères d'éligibilité. Toutefois, la chasse sous licence et la chasse protectrice étant déjà autorisées en Suède, cette transposition ne devrait que très peu impacter la législation actuelle.

En **Estonie** ou en **Espagne** où le loup relevait déjà de l'annexe V de la Directive Habitats, il relève des espèces chassables.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

La modification du statut de protection du loup dans le droit européen (directive Habitats) a entraîné une difficulté pour classer l'espèce dans les catégories existantes du droit français. Pour cette espèce qui, notamment du fait de sa protection stricte depuis plusieurs décennies, ne fait pas l'objet d'une exploitation, un classement du loup en droit de la chasse n'a pas constitué une option souhaitable pour le Gouvernement, en accord avec les parties prenantes, organisations non gouvernementales et organisations professionnelles agricoles. Toutefois, suite à cette modification de la législation européenne, il a été décidé de faire évoluer le statut de cette espèce pour en faciliter le prélèvement à la seule fin de la défense des troupeaux contre la prédation (arrêté du 23 février 2026 définissant le statut de protection du loup (*Canis lupus*) et fixant les conditions et limites de sa destruction¹⁴⁹).

Ainsi, au 1^{er} avril 2026 (date d'entrée en vigueur de l'arrêté du 23 février 2026), le loup sera retiré de l'arrêté du 23 avril 2007 fixant la liste des mammifères terrestres protégés pour relever d'un arrêté *ad hoc* toujours adossé à l'article L. 411-1 du code de l'environnement (espèces protégées). Ce statut du loup en tant qu'espèce protégée répond à des règles de gestion particulièrement permissives qui dénotent du cadre habituellement protecteur réservé à ces espèces : en effet, pour le loup, les possibilités de destruction et de perturbation sont rendues possibles sans dérogations, et parfois sur simple déclaration, dans des situations de défense des troupeaux et de recherche scientifique. Eu égard à ces règles spécifiques, il apparaît juridiquement plus robuste

¹⁴⁹ Parmi les évolutions notables de ce nouveau cadre de gestion : (i) le rehaussement du plafond de tir, passant de 19% à 21%, avec la possibilité d'un rehaussement de +2% ; (ii) le passage de l'autorisation à la déclaration de tir pour les troupeaux ovins et caprins situés en cercle 0, 1 ou 2 ; (iii) la possibilité de tir sans mesures de protection ou de dommages préalables pour ces troupeaux ; (iv) les troupeaux non-protégés pourront désormais bénéficier, à certaines conditions et sous réserve de dommages exceptionnels, de l'intervention des lieutenants de l'ovierie et des agents de l'OFB ainsi que de tirs de prélèvement.

que le statut du loup relève de dispositions spécifiques au L. 411-1, à la mesure du cadre de gestion applicable à cette espèce dont l'impact sur les activités d'élevage est particulièrement important.

Il apparaît également nécessaire de légiférer dans la mesure où le IV de l'article 47 de la loi n° 2025-268 du 24 mars 2025 d'orientation pour la souveraineté alimentaire et le renouvellement des générations en agriculture prévoit que les tirs de défense pour les troupeaux de bovins et d'équins soient soumis à autorisation et obligatoirement subordonnés à la mise en œuvre de mesures de réduction de la vulnérabilité. Afin de permettre des tirs de défense sur déclaration pour tous les troupeaux (bovins, équins, ovins et caprins) une suppression de cette disposition est nécessaire.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Les objectifs poursuivis sont les suivants :

- Sécuriser juridiquement le cadre réglementaire applicable au loup dans le respect du cadre conventionnel (directive « Habitats ») pour permettre une meilleure défense des troupeaux face à la prédation
- Permettre aux troupeaux bovins et équins de pouvoir réaliser des tirs de défense sur simple déclaration, comme pour les troupeaux ovins et caprins..

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Afin de traduire l'abaissement de protection du loup dans la directive « Habitats », plusieurs options ont été envisagées : le maintien du loup en espèce protégée (cadre actuel avec l'arrêté du 23 février 2026) ; le classement du loup en espèce chassable ; la création d'un statut *ad hoc* non-codifié dans la loi. Si les deux dernières options peuvent être juridiquement viables, des limites subsistent, incitant à envisager l'option du maintien du loup au L. 411-1 avec l'ajout de dispositions spécifiques à cette espèce pour permettre le déploiement d'un statut et d'un régime de gestion sur mesure, tel que souhaité pour le loup.

3.2. OPTION RETENUE

L'option retenue consiste ajouter un I. *bis* spécifique au loup à l'article L. 411-1 du code de l'environnement permettant l'édiction d'un régime de gestion *ad hoc*, en application des modalités permises pour les espèces de l'annexe V de la directive « Habitats. ». Le présent article fonde les ministres chargés de la protection de la nature et de l'agriculture à définir par arrêté conjoint le cadre de gestion applicable au loup.

Ces mesures de gestion, définies sur le fondement de données scientifiques régulièrement actualisées¹⁵⁰, s'assurent de respecter un état de conservation favorable, et leurs incidences sont appréciées par principe au niveau national. En effet, le comportement biologique du loup, repris dans les études scientifiques¹⁵¹, repose notamment sur une forte mobilité et le besoin de vastes espaces. Pour cette espèce dont le domaine vital varie de 100km² à plusieurs milliers de km², il importe ainsi de regarder l'impact de ces mesures en proportion, c'est-à-dire à l'échelle du territoire national. Toutefois, il peut être tenu compte de la population au niveau local s'il est démontré que les mesures de gestion ont, dans les circonstances particulières, une incidence sur l'état de conservation de l'espèce.

Le état favorable de conservation se caractérise par un faisceau d'indices au nombre desquels figurent la dynamique de la population de l'espèce¹⁵², son aire de répartition naturelle de l'espèce¹⁵³, son habitat¹⁵⁴, et la « fonction écologique » remplie par l'espèce¹⁵⁵. En cela, le suivi assuré par l'OFB (estimation de la population et carte de présence) permet de mesurer l'évolution de ces paramètres et d'ajuster en conséquence les mesures de gestion.

¹⁵⁰ L'Office français de la biodiversité assure un suivi spatial et numérique de la population lupine. Pour cela, des milliers d'indices génétiques (poils, fèces, salive, urine, etc.) sont collectés chaque hiver par les agents de l'office et les membres bénévoles du réseau Loup-Lynx, puis font l'objet d'analyses génétiques permettant d'individualiser les animaux constitutifs de la population. A partir du taux de recapture moyen, il est possible de déterminer la proportion d'individus qui « échappent » annuellement à la recapture génétique. Ce sont ces éléments qui permettent de produire statistiquement un effectif de loup. Les modélisations mathématiques sont confiées au CNRS. C'est ainsi qu'une estimation de la population nationale est communiquée en fin de chaque année. En zone d'expansion de l'espèce, où les loups viennent de coloniser le milieu, l'OFB assure un suivi plus individualisé (décompte des meutes, etc.). Sur cette base, et à l'appui des connaissances sur les zones de présence historique de l'espèce, la surface de présence (occasionnelle ou régulière) de l'espèce est régulièrement actualisée sur le site loup-France géré par l'OFB : <https://www.loupfrance.fr/suivi-du-loup/situation-du-loup-en-france/>.

¹⁵¹ European Commission: Directorate-General for Environment and N2K Group EEIG, The situation of the wolf (*canis lupus*) in the European union – An in-depth analysis, Publications Office of the European Union, 2023, <https://data.europa.eu/doi/10.2779/187513>.

¹⁵² L'espèce continue et est susceptible de continuer à long terme à constituer un élément viable des habitats naturels auxquels elle appartient.

¹⁵³ Celle-ci ne diminue pas ni ne risque de diminuer dans un avenir prévisible.

¹⁵⁴ Celui-ci est suffisamment étendu pour que ses populations se maintiennent à long terme.

¹⁵⁵ Voir à ce propos l'arrêt de la Cour de justice de l'Union Européenne (C-629/23 MTU Eesti Suurkiskjad).

Le reste des modalités prévues pour les espèces relevant de l'article L. 411-1 du code de l'Environnement et notamment les sanctions prévues à l'article L. 415-3¹⁵⁶ du code de l'Environnement continueront de s'appliquer.

Le III du présent article procède également à une modification de l'article L. 427-6 du code de l'environnement en cohérence avec l'introduction du I. *bis* à l'article L. 411-1 précédemment mentionnée. En effet, l'article L. 427-6 relatif au cadre d'intervention des lieutenants de louveterie est modifié pour maintenir la possibilité d'intervention de ces agents assermentés en défense des troupeaux face à la prédation du loup.

Enfin, le IV du présent article vise à supprimer le IV de l'article 47 de la loi n°2025-268 qui oblige à instaurer un système d'autorisation préalable aux tirs de défense, subordonné à la mise en œuvre de mesures de réduction de la vulnérabilité des troupeaux concernés. Cette suppression vise à ouvrir la possibilité de tirs sur déclaration pour tous les troupeaux. Seule la disposition consacrant l'absence de moyens de prévention efficaces disponibles pour la défense des troupeaux bovins et équins est reprise dans le corps du I. *bis* du L. 411-1 afin de consolider les mesures de gestion en lien avec la défense de ces troupeaux.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Le présent article s'inscrit dans le cadre constitutionnel dans la mesure où il procède à une évolution du régime juridique applicable au loup en fondant législativement un dispositif spécifique de gestion pour cette espèce, tout en maintenant l'objectif de préservation de la biodiversité et des équilibres écologiques. L'article prévoit ainsi des conditions et des modalités d'intervention encadrées par la loi, destinées à garantir que les mesures susceptibles d'affecter les populations de loups demeurent proportionnées et compatibles avec leur conservation à long terme. Dans le même temps, il vise à assurer une meilleure conciliation entre la protection de l'environnement et d'autres objectifs d'intérêt général, notamment la pérennité des activités pastorales et la protection des élevages. L'équilibre retenu par le dispositif proposé apparaît ainsi de nature à satisfaire aux exigences résultant de la Charte de

¹⁵⁶ Le quantum de la peine est fixé à 150 000€ d'amende et 3 ans d'emprisonnement.

l'environnement, en assurant une conciliation entre les différents intérêts constitutionnellement protégés.

Le projet de loi est également conforme aux exigences résultant de l'article 88-1 de la Constitution, aux termes duquel la République participe à l'Union européenne dans les conditions prévues par les traités qui l'instituent. Il résulte de la jurisprudence du Conseil constitutionnel que cette disposition implique, pour le législateur, une exigence constitutionnelle de transposition ou d'adaptation du droit interne aux évolutions du droit de l'Union européenne. En l'espèce, les modifications apportées ont pour objet de tirer les conséquences en droit interne de l'évolution du cadre juridique européen relatif à la protection et à la gestion du loup. Le dispositif proposé assure ainsi la mise en cohérence du droit national avec ce cadre, dans le respect des exigences constitutionnelles issues de l'article 88-1 de la Constitution.

Au niveau de la loi, l'ajout de dispositions spécifiques à une espèce, au sein de l'article L. 411-1 du code de l'Environnement, constituera une particularité nouvelle du droit positif, sans comparaison. Si la spécificité de la situation du loup (espèce simplement protégée au niveau supranational ayant de lourdes incidences sur les activités d'élevage) limite le risque de reproduction, il ne peut être garanti que d'autres espèces ne bénéficient, à l'avenir, de dispositions spécifiques comparables.

Le gouvernement écarte toutefois cette éventualité et rappelle que le présent article ne présente pas de vocation générale. Les écritures proposées s'inscrivent strictement dans une logique de traduction de l'évolution du droit communautaire concernant cette espèce. Les autres espèces classées à l'annexe V, comme le loup, sont déjà traitées avec des outils existants (protégées, chassables ou cueillables) qui ne conviennent pas à la situation du loup. En effet, la situation particulière de cette espèce sur le territoire national, caractérisée à la fois par son statut de grand prédateur, par la dynamique récente et rapide de reconstitution de ses populations et par l'intensité des interactions qu'elle entretient avec certaines activités humaines, en particulier le pastoralisme extensif dans les zones de montagne et d'élevage, justifie la création d'un cadre de gestion *ad hoc*, qui ne trouve de comparaison avec aucune autre espèce.

Ces caractéristiques, qui se traduisent par des enjeux spécifiques en matière de prévention des prédateurs et de coexistence avec les activités d'élevage, distinguent la situation du loup de celle de la plupart des autres espèces protégées. Dans ces conditions, le dispositif proposé répond à une configuration écologique, économique et territoriale singulière et ne saurait être regardé comme établissant un précédent ayant vocation à être transposé à d'autres espèces. En sus de la modification de l'article L. 411-1, le présent article modifie également les articles L. 411-2 et L. 427-6. Il est également prévu d'abroger l'article 47 de la loi n°2025-268 d'orientation agricole afin que les modalités de défense des troupeaux de bovins et d'équins, face au loup,

soient régies par arrêté comme celles relatives aux troupeaux d'ovins et de caprins, et non pas par la loi.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

L'évolution du statut et du cadre de gestion applicables au loup se fait en cohérence et dans l'amplitude permise par le reclassement de cette espèce au sein de la Convention de Berne (passage de l'annexe II à l'annexe III), et de la directive Habitats Faune Flore de 1992 (passage de l'annexe IV à l'annexe V).

En effet, avant l'abaissement du statut de protection, la possibilité de destructions légales de loups relevait de l'article 16 de ce texte qui prévoit des dérogations sous trois conditions. La première condition consistait à ce que la dérogation ne nuise pas à un état de conservation favorable de l'espèce (dérogation ne nuise pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle). La deuxième condition tenait à l'utilisation de la dérogation pour la prévention des dommages à l'élevage (« pour prévenir des dommages importants notamment aux cultures, à l'élevage, aux forêts, aux pêcheries, aux eaux et à d'autres formes de propriété »). Enfin, la troisième condition consistait à n'accorder cette dérogation qu'en cas d'absence de solution alternative (« À condition qu'il n'existe pas une autre solution satisfaisante ») ce qui se traduisait dans le cas d'espèce par une nécessité de protection des troupeaux préalables à l'autorisation de tirs.

Le changement d'annexe du loup permet l'application d'un cadre assoupli puisque les obligations en matière de gestion de l'espèce relèvent dorénavant de l'article 14 de cette directive. Cela permettra au gouvernement dans le cas du loup d'appliquer un mode de gestion de l'espèce sans appliquer les trois critères décrits ci-avant tant que le prélèvement de l'espèce est compatible avec son maintien dans un état de conservation favorable.

En outre, la prise en compte de l'état de la population lupine au niveau local s'il est démontré que les mesures de gestion ont, dans les circonstances particulières, une incidence sur l'état de conservation de l'espèce ; ainsi que le fondement du cadre de gestion sur des données scientifiques régulièrement actualisées, répondent aux exigences posées par les récentes jurisprudences européennes¹⁵⁷ tenant à l'appréciation d'un état de conservation favorable – notamment dans le cas de destructions dérogatoires.

¹⁵⁷ Voir notamment les affaires C-674/17 Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, C-601/22 WWF Österreich E.A. et C-629/23 MTU Eesti Suurkiskjad.

Les éléments introduits par le présent article s'inscrivent donc dans ce contexte et dans le respect de ce texte.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

A terme, l'harmonisation des règles entre l'ensemble des troupeaux dispensera les éleveurs bovins et équins :

- De l'obligation de réduction systématique de la vulnérabilité de leur troupeau pour bénéficier d'un tir de défense ;
- Du recours systématique à une autorisation pour bénéficier d'un tir de défense.

Ainsi, les éleveurs de troupeaux de bovins et d'équins pourront bénéficier des mêmes moyens de défense de leur troupeau face à la prédation dans un cadre applicable similaire.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Sans objet.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Sans objet.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Il conviendra de préciser aux services déconcentrés le cadre d'application différencié entre les espèces relevant du I de l'article L. 411-1 et le loup relevant du (futur) I. *bis* de ce même article. De même, il sera précisé que le cadre applicable à la défense des troupeaux bovins et équins évoluera afin de rejoindre le cadre actuellement utilisé pour la défense des troupeaux ovins et caprins.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

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

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Sans objet.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Cet article a fait l'objet d'une évaluation environnementale renforcée en application de la circulaire du 1^{er} septembre 2025 relative à l'évaluation préalable des textes normatifs et à la maîtrise du flux réglementaire.

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

Le présent article n'a pas d'impact sur les stratégies environnementales en matière de changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'adaptation au changement climatique, à l'efficacité énergétique et à la prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

Le présent article n'a pas d'impact sur les stratégies environnementales en matière de gestion de la ressource en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

Le présent article n'a pas d'impact sur les stratégies environnementales en matière de transition vers l'économie circulaire, de gestion des déchets ou de prévention contre les risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Le présent article n'a pas d'impact sur les stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

Le présent article vise des impacts positifs sur la biodiversité puisqu'il vise à la fois le maintien dans un état de conservation favorable de la population de loup et sa coexistence avec les activités pastorales qui jouent un rôle essentiel dans l'entretien et le maintien de milieux naturels remarquables.

Il renforce la robustesse juridique des mesures de gestion déjà mises en œuvre actuellement – à l'exception des règles applicables à la défense des troupeaux bovins et équins. En effet, aujourd'hui, la possibilité de destruction létale des loups existe déjà. Par ailleurs, les modalités d'encadrement prévues pour la gestion de l'espèce ont pour objectif son maintien dans un état de conservation favorable.

Par ailleurs, le présent article prévoit de cadrer l'échelle de l'évaluation de l'incidence des mesures de gestion sur l'état de conservation du loup. Ainsi, il importe de regarder l'impact de ces mesures au regard de son comportement et l'échelle nationale apparaît la plus adéquate. Toutefois, il peut être tenu compte de la population au niveau local s'il est démontré que les mesures de gestion ont, dans les circonstances particulières, une incidence sur l'état de conservation de l'espèce. Dès lors que l'espèce s'adapte à de nombreux habitats, les impacts à ce sujet restent limités.

Concernant l'impact sur la préservation des espaces agricoles, l'article du projet de loi a pour objectif de trouver l'équilibre entre la protection du loup et le maintien du pastoralisme et de l'élevage extensif de plein air. En effet, en sécurisant le recours aux tirs de défense pour tous les éleveurs (ovins, caprins, bovins, équins), cela permet de préserver l'activité d'élevage extensif. En l'absence d'indemnisations et de solutions de défense pour les éleveurs, les pratiques d'élevage pourraient être modifiées progressivement dans les années à venir avec l'implantation du loup dans une large partie du territoire. Cela pourrait se traduire par une déprise de l'élevage et l'abandon de terres agricoles. En effet, aux difficultés socio-économiques auxquelles font déjà face les éleveurs, le phénomène de prédation du loup ajoute un risque supplémentaire sur la baisse de l'activité d'élevage extensif qui pourrait se traduire, dans des proportions différentes selon les territoires et l'implantation du loup, par un recul des prairies permanentes, un embroussaillage et/ou un enrichissement de certaines parcelles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

Le présent article n'a pas d'impact sur les stratégies environnementales en matière de gestion des ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Aucune consultation obligatoire n'était requise et aucune consultation facultative n'a été menée.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entre en vigueur le lendemain de la publication de la loi au Journal officiel de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

Les dispositions introduites par cet article trouvent à s'appliquer sur l'ensemble de la France hexagonale. Le loup n'étant pas présent dans les DROM-COM et en Corse, des modalités d'application pour ces territoires ne sont pas prévues.

5.2.3. Textes d'application

Le présent article requiert un arrêté modifiant l'arrêté interministériel du 23 février 2026 définissant le statut de protection du loup (*Canis lupus*) et fixant les conditions et limites de sa destruction afin de prendre en compte l'harmonisation des règles applicables aux différents troupeaux (bovins, équins, ovins, caprins).

CHAPITRE V – REFORMER LE SYSTEME SANITAIRE FRANÇAIS A L'HEURE DU CHANGEMENT CLIMATIQUE

Article 15 – Habilitation à légiférer pour réformer le système sanitaire français à l'heure du changement climatique

1.ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Le risque de maladies animales infectieuses est en constante progression : maladies nouvelles, augmentation de l'occurrence et de la gravité des situations sanitaires, interactions avec la faune sauvage, variabilité des agents pathogènes, etc.

La tendance est en effet à la globalisation des émergences sous forme de pandémies ou de panzooties, consécutivement à l'augmentation de la fréquence des transports de personnes comme ceux d'animaux domestiques ou sauvages, au dérèglement climatique qui modifie les zones à risque de maladies vectorielles, à la fragmentation des habitats naturels qui favorise la diffusion de pathogènes auparavant circonscrits et à l'évolution des pratiques d'élevage.

Pour la France, en matière de maladies animales, cela se traduit par l'apparition de maladies nouvelles ou auparavant exotiques (fièvre catarrhale ovine – FCO, en 2000, maladie hémorragique et épizootique – MHE – en 2023, Dermatose nodulaire bovine – DNC, l'été dernier), l'augmentation significative de la fréquence des foyers de certaines maladies (fièvre West-Nile depuis 2000) ou encore la menace renforcée de maladies exotiques majeures (peste porcine africaine – PPA – en Belgique, Allemagne et Italie, clavelée en Espagne, Europe de l'Est, etc.).

Une autre évolution se manifeste par le changement des formes épidémiologiques des maladies comme la tuberculose bovine, pour laquelle on reconnaît aujourd'hui que le comportement de la faune sauvage joue un rôle important. Il en est de même pour l'influenza aviaire hautement pathogène (IAHP) pour laquelle la faune sauvage, ainsi que la forte variabilité du virus, compliquent la prévention et la lutte dans les élevages et augmentent progressivement le risque de franchissement de la barrière d'espèce avec la contamination régulière de mammifères sauvages et domestiques.

Ce contexte questionne l'adaptation aux évolutions actuelles de notre modèle de prévention et de lutte sanitaire, ainsi que de son financement, en place depuis les années 60, et qui a démontré son efficacité sur plusieurs maladies majeures du bétail

(éradication de la fièvre aphteuse et de la brucellose bovine notamment). Les mesures de prévention et de lutte étaient auparavant fondées sur l'application de mesures de masse et uniformes telles que des vaccinations (généralisée par exemple pour la fièvre aphteuse puis interdite), des stratégies d'éradication avec abattage total, etc. On constate que la multiplication des dangers sanitaires rend l'application et l'acceptabilité de ces mesures plus difficiles, comme l'a montré le manque d'adhésion à la vaccination de masse contre la FCO, ou la remise en question de l'abattage total en cas de répétition des infections tuberculeuses en élevage bovin, ou dans le cas récent de la DNC. Parallèlement, la biosécurité en élevage, mesure de prévention sous la responsabilité des détenteurs des animaux, est de plus en plus mise en avant pour tenter de limiter la multiplication des événements sanitaires et leur évolution vers des crises majeures.

Cette situation a une influence directe sur le coût du sanitaire avec l'apparition de nouvelles charges pour les élevages, la sollicitation croissante de l'État pour pallier les conséquences des émergences et la fragilisation du modèle économique de certains acteurs en élevage.

C'est pourquoi face aux enjeux croissants auxquels la profession agricole doit faire face, qu'ils soient climatiques, sanitaires ou sociétaux, **il est apparu nécessaire de conduire une réflexion de fond sur le système sanitaire animal français, notamment en matière de gouvernance des politiques sanitaires, de financement et de partage des responsabilités entre Etat et acteurs professionnels**, tout particulièrement en ce qui concerne les filières animales.

Pour répondre à ces enjeux, la ministre chargée de l'Agriculture a souhaité confier au Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux (CGAAER) en juin 2023, une mission¹⁵⁸ de conseil sur la rénovation du financement du sanitaire dans le domaine animal.

Pour rappel, en matière de santé animale, le système sanitaire français repose sur un ancrage territorial solide associant vétérinaires, éleveurs, laboratoires, services de l'État et réseaux d'épidémiologie surveillance.

Ainsi, les vétérinaires, les éleveurs et les laboratoires d'analyse forment avec l'État, les quatre piliers du système sanitaire français, dont les objectifs sont la détection

¹⁵⁸ Pour plus de détails, consulter le rapport du CGAAER n°23073 relatif à la rénovation du financement du sanitaire dans le domaine animal : <https://agriculture.gouv.fr/renovation-du-financement-du-sanitaire-dans-le-domaine-animal>.

précoce des maladies animales et une réaction rapide et efficace en cas de détection pour éviter leur diffusion.

Ce système sanitaire français est à ce jour fondé sur le modèle des états généraux du sanitaire conduits il y a une quinzaine d'années, complété de différents dispositifs visant à l'améliorer.

Ainsi, en matière de gouvernance, les ordonnances [2011-862](#) du 22 juillet 2011 et [2015-1242](#) du 7 octobre 2015, prises à la suite de ces états généraux du sanitaire réunis en 2010, ont défini **l'organisation de la gouvernance sanitaire** avec notamment des Comités nationaux et régionaux d'orientation de la politique sanitaire animale et végétale (CNOPSAV et CROPSAV), assimilés à des « parlements du sanitaire » qui sont consultés sur les orientations et les évolutions réglementaires, ainsi que des délégations de contrôles officiels et autres activités officielles aux organismes à vocation sanitaire (OVS) et aux organisations vétérinaires à vocation technique (OVVT).

De même, ce système sanitaire français s'inscrit dans le cadre réglementaire européen régi par le [règlement \(UE\) 2016/429](#) du 9 mars 2016 relatif aux maladies animales transmissibles et modifiant et abrogeant certains actes dans le domaine de la santé animale dit « Loi de santé animale » (LSA).

A la suite de la mission CGAAER dont le rapport a été rendu en août 2024, la ministre chargée de l'agriculture a décidé de lancer les assises du sanitaire animal pour conduire une réflexion de fond sur le système sanitaire¹⁵⁹ français en matière de gouvernance, de financement, de stratégie et de partage de responsabilité entre l'État et les filières.

Lancées en janvier 2025, les Assises du sanitaire animal ont l'objectif de définir, à travers différents groupes de travail, l'organisation sanitaire de demain, adaptée aux nouveaux risques exposant les élevages, dans un contexte de changement climatique et d'intensification des échanges mondiaux.

Des travaux ont ainsi été menés durant tout le premier semestre 2025, dans une démarche co-constructive, autour de 7 axes majeurs que sont la gouvernance, le financement, la prévention, la lutte, la surveillance, l'anticipation et la souveraineté dans les filières animales.

Ce projet d'habilitation à légiférer par ordonnance permet de traduire de façon concrète, mais sans préempter la fin des discussions des Assises qui doit intervenir

¹⁵⁹ Voir Rapport de mission d'expertise du CGAAER n°24110 : Assises du sanitaire animal : diagnostic sur l'organisation du système sanitaire français : <https://agriculture.gouv.fr/assises-du-sanitaire-animal-diagnostic-sur-lorganisation-du-systeme-sanitaire-francais>.

d'ici le mois de juillet 2026, les conclusions des travaux engagés en matière de financement des mesures de surveillance, de prévention et de lutte contre les dangers sanitaires, en prévoyant un délai de douze mois pour prendre les dispositions législatives nécessaires.

➤ Financement

Dans le cadre des réflexions menées autour de ces travaux, la mise en œuvre des actions de prévention visant à protéger les cheptels est notamment apparue essentielle, en particulier, pour éviter, maîtriser ou amoindrir l'impact des maladies réglementées en santé animale (mesures de biosécurité face à l'introduction d'agents pathogènes, campagnes de vaccination préventive...). Plus largement, il importe ainsi de définir les principes de financement des mesures de surveillance, de prévention et de lutte contre les dangers sanitaires, et de fixer une répartition et une clarification des rôles respectifs et des responsabilités entre l'Etat et les autres personnes intervenant dans la mise en œuvre de ces mesures, pour ces différents aspects de la politique sanitaire.

Le financement du système sanitaire français repose essentiellement sur l'Etat, les professionnels ou les deux, selon le type de mesures (surveillance, prévention ou lutte), ainsi que le type de dangers sanitaires (maladies animales de catégorie A, B, C D, E ...). D'autres personnes, comme les collectivités locales, ou le FMSE (fonds national agricole de mutualisation du risque sanitaire et environnemental) qui intervient avec le soutien de l'État (à hauteur de 65%), ou, dans certains cas, des organisations professionnelles ou interprofessionnelles, participent au financement de certaines actions sanitaires (indemnisation des pertes économiques des agriculteurs pour le FMSE, soutien aux investissements pour certains conseils régionaux).

S'agissant des mesures de prévention, plusieurs schémas de financement sont possibles, et il revient aux professionnels, dans le cadre des Assises du sanitaire animal, d'identifier un schéma qui fasse consensus pour chacune des filières afin de renforcer leurs actions dans ce domaine. La mobilisation des interprofessions, qui disposent de moyens d'action en la matière, doit notamment être envisagée, tout comme la participation des non professionnels (par exemple pour permettre la mutualisation des coûts des mesures liées à la santé des végétaux qui peut concerner également de nombreux propriétaires particuliers).

Dans un contexte d'environnement épidémiologique incertain, la maîtrise des risques sanitaires et économiques pour les exploitations repose sur une adaptation des stratégies techniques et financières de l'ensemble des acteurs. Cet enjeu d'adaptation constante au changement passe entre autres par des évolutions organisationnelles, y compris de l'État et ses services, fondées sur la responsabilisation, la concertation de

l'ensemble des acteurs du sanitaire et la négociation, ainsi que par la formalisation d'un cadre de référence pour les différents schémas de financement.

➤ Traçabilité

Conformément à [l'article 109 du règlement \(UE\) 2016/429](#) relatif à la santé animale, dit « LSA », les États membres doivent établir et tenir à jour une base de données informatique enregistrant les données de traçabilité de certains animaux.

En effet, l'identification individuelle des bovins, des établissements où ils sont détenus, ou de leurs mouvements permettent de faciliter la prévention et la lutte contre les maladies, et assurer l'interopérabilité avec les systèmes européens de notification et de contrôle. Chaque Etat Membre s'organise librement pour répondre à cette obligation.

Le cadre juridique actuel concernant l'obligation et le régime de traçabilité animale et les données nécessaires permettant d'assurer la traçabilité est présenté dans la partie 1.3.

Conformément à l'article 40 de la loi [n° 2024-364](#) du 22 avril 2024 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière d'économie, de finances, de transition écologique, de droit pénal, de droit social et en matière agricole, les chambres d'agriculture se sont vu confier, à compter du 1^{er} janvier 2026, des missions relatives à la traçabilité animale jusqu'alors exercées par les établissements de l'élevage (EDE), agréés par le ministère chargé de l'agriculture et placés sous sa tutelle.

En matière de systèmes d'information, la traçabilité animale est historiquement gérée dans des bases de données de traçabilité, au sein des anciens établissements de l'élevage (4 souches logiciel existent correspondant à 26 bases informatiques), que les chambres d'agriculture ont alors repris. Ces systèmes, vieillissants mais toujours fonctionnels, permettent l'enregistrement des opérateurs et la transmission des informations à la base nationale d'identification du ministère (BDNI).

La multiplicité de ces bases d'enregistrement induit une charge supplémentaire en matière de gouvernance, un risque accru en matière de sécurité des systèmes d'information et implique une absence d'harmonisation nationale pour la réalisation d'une même obligation déclarative et pour la gestion des mêmes missions.

Par ailleurs, trois systèmes ont été délégués conformément à l'article [L. 212-2](#) du code rural et de la pêche maritime (CRPM) et transmettent les données recueillies à la BDNI : le système gérant les déclarations de mouvement des ovins et caprins ; le système gérant la traçabilité des suidés ; et le système gérant les déclarations des abattoirs de bovins.

Ainsi, les opérateurs sont accompagnés pour réaliser leurs différentes obligations déclaratives, les opérateurs sont accompagnés :

- en premier lieu, par les chambres d'agriculture (enregistrement de leurs établissements, traçabilité des ruminants sur toute la chaîne de production) ;
- en second lieu, celui exercé, sur leur périmètre, par les personnes délégataires agréées par le ministère pour la collecte et le traitement de données.

La BDNI, créée au début des années 2000, constitue encore aujourd'hui, pour les ruminants, le référentiel des opérateurs et de leurs établissements. Elle fournit également à l'agence de services et de paiement (ASP) les données nécessaires au paiement des aides de la politique agricole commune (PAC).

Connaissant depuis une dizaine d'années des épisodes de rupture réguliers, fragilisant ainsi l'exercice des missions de la DGAL et le versement des aides PAC, et ne pouvant plus évoluer afin de supporter les nouveaux besoins de l'administration, le décommissionnement de la BDNI et son remplacement sont devenus indispensables.

Le ministère a donc lancé, en 2019, un projet de refonte du système d'information de la traçabilité animale, dénommé Système d'information national d'enregistrement des mouvements des animaux (SINEMA).

La refonte de ce système d'information vise également à renforcer la fiabilité, la sécurisation et la qualité des données stratégiques pour les filières et pour l'action de l'État, ainsi qu'à assurer une meilleure maîtrise du système de traçabilité par le ministère. Les développements informatiques ont débuté et une première mise en production est prévue en 2027, avec un décommissionnement complet de la BDNI en 2028.

Dans le cadre de ce projet, le ministère chargé de l'agriculture finance la construction par Chambres d'Agriculture de France (CDAF), tête du réseau des chambres d'agriculture, d'une base nationale des opérateurs (BNO), constituée d'un système de télédéclaration et dédiée à l'enregistrement des opérateurs détenant des animaux autres que les carnivores domestiques ou équidés et de leurs établissements.

Dans le cadre de discussions avec les filières, le ministère étudie actuellement la possibilité de **créer un portail unique** pour réaliser l'ensemble des démarches réglementaires en matière de traçabilité animale, notamment pour l'enregistrement des données de mouvement des animaux en filière bovine.

Cette voie d'entrée unique pour les opérateurs permettra d'assurer un fonctionnement harmonisé de la collecte des informations de traçabilité animale et d'en maîtriser au mieux la qualité.

Les informations de traçabilité animale, croisées avec des informations complémentaires collectées au titre de l'article L. 212-8-1 du code rural et de la pêche maritime, pourraient permettre d'améliorer le suivi technique des troupeaux et d'offrir des services d'intérêt économique aux professionnels (performance des élevages, compétitivité, recherche, etc.). Cette collecte de données, en un portail unique, pourrait également permettre ainsi une amélioration de la qualité des données de traçabilité animale.

Pour le recueil de ces informations complémentaires utiles à la profession, via le portail unique, la collecte sera assurée par la même voie et dans des conditions respectant la réglementation en matière de traitement de données.

➤ Piégeurs

L'article [L. 223-4](#) du code rural et de la pêche maritime prévoit que, concernant les animaux d'élevage, les éleveurs sont tenus de réaliser ou de faire réaliser les mesures de prévention (mesures de biosécurité, doubles clôtures, sas d'entrée / sortie dans les bâtiments..., vaccination, etc.), de surveillance (dépistage obligatoire par prélèvements sanguins, d'organes ou écouvillons par exemple) et de lutte obligatoires concernant les maladies animales réglementées susceptibles de contaminer leurs animaux. Les maladies animales réglementées sont définies par les articles [L. 201-1](#) et [L. 221-1](#) du CRPM, faisant notamment référence au règlement (UE) 2016/429 du 9 mars 2016 relatif aux maladies animales transmissibles et modifiant et abrogeant certains actes dans le domaine de la santé animale. Ces maladies réglementées sont listées dans le [règlement d'exécution \(UE\) 2018/1882](#) du 3 décembre 2018 sur l'application de certaines dispositions en matière de prévention et de lutte contre les maladies à des catégories de maladies répertoriées et établissant une liste des espèces et des groupes d'espèces qui présentent un risque considérable du point de vue de la propagation de ces maladies répertoriée, ainsi que dans [l'arrêté du 3 mai 2022](#) listant les maladies animales réglementées d'intérêt national en application de l'article L. 221-1 du code rural et de la pêche maritime.

Ainsi, par exemple, l'influenza aviaire hautement pathogène, la dermatose nodulaire contagieuse ou la tuberculose bovine sont des maladies animales réglementées.

Par ailleurs, l'article L. 223-4 du code rural et de la pêche maritime prévoit que, concernant les animaux de la faune sauvage ou les espèces de gibier dont la chasse est autorisée, les personnes qui exercent le droit de chasse ou de pêche ou qui en organisent l'exercice et les personnes titulaires du droit de chasser, sont tenues de réaliser ou de faire réaliser les mesures destinées à la prévention, la surveillance et la lutte obligatoires concernant les maladies animales réglementées.

La surveillance de la présence de certaines maladies animales réglementées, en particulier la tuberculose bovine, nécessite de capturer des animaux sauvages pour ensuite procéder à la prise d'échantillons, parfois à la suite d'autopsie, aux fins d'analyses.

Lorsque la présence de la maladie dans la faune sauvage est mise en évidence, il est nécessaire ensuite de mettre en place des mesures de lutte vis à vis des populations infectées pour éviter la propagation de la maladie et la constitution de réservoirs susceptibles de jouer un rôle dans la contamination d'animaux d'élevage.

Pour ces deux activités (surveillance et lutte), l'autorité administrative doit pouvoir faire appel à des piégeurs formés et agréés conformément à l'article [R. 427-16 du code de l'environnement](#), afin de mener des actions de longue durée sur certains secteurs délimités. Les ressources en personnes formées au sein de l'Office Français de la Biodiversité, des services vétérinaires départementaux (au sein des DD(ETS)PP) ou des lieutenants de louveterie sont insuffisantes pour mener à bien ces actions de surveillance, de lutte et de prévention.

Ainsi, dans le cadre de la lutte contre la tuberculose bovine, les préfets font appel aux piégeurs agréés, mais leur statut n'est pas reconnu spécifiquement au titre de la santé animale (ou du code rural et de la pêche maritime). De plus, leur rémunération n'est pas encadrée, au niveau national, pour le domaine « santé animale ». Par ailleurs, nombre de ces piégeurs refusent de piéger par crainte d'être mis en difficulté si dans le cadre de leur activité, ils étaient amenés à piéger des animaux domestiques ou à blesser des personnes.

Il est donc nécessaire de leur donner un statut juridique sécurisé et attractif encadrant cette action sanitaire afin de s'assurer de la mobilisation des piégeurs et du renouvellement de leurs effectifs.

Leurs missions sont en effet essentielles, par exemple dans le cadre de la surveillance et de la lutte contre la tuberculose bovine, le piégeage des blaireaux doit être effectué dans les départements niveaux de surveillance de niveaux 2 et 3 Sylvatub¹⁶⁰ :

- Dans les zones de prospection, à des fins de surveillance (autour de foyers bovins), afin d'effectuer des autopsies et analyses pour savoir si l'infection circule chez les blaireaux ;
- Dans les zones infectées (lorsque l'on sait que la faune sauvage est infectée) pour réduire les densités de blaireaux.

¹⁶⁰ <https://www.plateforme-esa.fr/fr/actualisation-des-niveaux-de-surveillance-sylvatub-2025>

[L'arrêté du 29 janvier 2007](#) fixe les dispositions relatives au piégeage des animaux classés nuisibles en application de l'article L. 427-8 du code de l'environnement (aujourd'hui appelées ESOD pour Espèces Susceptibles d'Occasionner des Dégâts).

Ainsi, les piégeurs formés et agréés conformément à l'article R. 427-16 du code de l'environnement ont un cadre d'intervention défini par le code de l'environnement, pour les chasses particulières et la lutte contre les animaux susceptibles d'occasionner des dégâts. Mais aucun cadre d'intervention n'est prévu pour le domaine sanitaire de la surveillance et lutte contre les maladies animales réglementées.

C'est pourquoi il est nécessaire de donner à ces piégeurs agréés un statut juridique encadrant leur action dans le domaine sanitaire.

➤ Vétérinaires

En 2010, les Etats Généraux du Sanitaire ont permis de définir les grands axes de la rénovation du système sanitaire face aux nouvelles menaces liées à l'intensification des échanges et ont abouti à la loi n° [2010-874](#) de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 27 juillet 2010. En application de cette loi, l'ordonnance n° 2011-863 du 22 juillet 2011 relative à la modernisation des missions des vétérinaires titulaires d'un mandat sanitaire a clarifié les rôles, missions et responsabilités du vétérinaire qui exerce des missions réglementées, le vétérinaire « sanitaire » ou « mandaté », selon les missions.

Ainsi, les articles [L. 203-1 à L. 203-11](#) du code rural et de la pêche maritime définissent le périmètre d'intervention de ces vétérinaires.

Le « **vétérinaire sanitaire** » est titulaire d'une habilitation délivrée par l'autorité administrative et désigné par certaines catégories de détenteurs d'animaux pour pouvoir exécuter sur leurs animaux des interventions sanitaires rendues obligatoires en application du code rural et de la pêche maritime, ou en application du droit de l'Union européenne. L'État n'est pas responsable des dommages causés ou subis par le vétérinaire sanitaire. Le « **vétérinaire mandaté** » réalise des missions de police sanitaire, de contrôle officiel ou de certification pour le compte et au nom de l'Etat. Dans ce cas, l'État est responsable des dommages causés ou subis par le vétérinaire mandaté, sauf en cas de faute personnelle.

Un « vétérinaire sanitaire » peut être également « vétérinaire mandaté » lorsque des mesures de polices sanitaires s'appliquent à un élevage, le vétérinaire sanitaire étant alors mandaté pour réaliser ces mesures.

Les conditions d'octroi de l'habilitation, d'exercice des missions qui y sont liées, ainsi que les responsabilités et obligations incombant au vétérinaire permettant son maintien sont fixées par décret en conseil d'Etat. Ainsi, le [décret n° 2012-843](#) du 30

juin 2012 relatif à la modernisation des missions des vétérinaires titulaires d'un mandat sanitaire a notamment défini les modalités de délivrance de l'habilitation du vétérinaire sanitaire, de l'exercice de ses missions, et de suspension et retrait de l'habilitation (articles R. 203-3 à R. 203-16 du CRPM).

Plus de 92 % des vétérinaires libéraux exerçant en France sont détenteurs d'une habilitation sanitaire (19 213 vétérinaires habilités en 2024¹⁶¹ pour 20 844 vétérinaires en exercice en 2023¹⁶²).

Les nouveaux enjeux auxquels les professions agricoles et vétérinaire doivent faire face sont nombreux, qu'ils soient climatiques, sanitaires ou sociétaux. La réorganisation des modes d'exercice des vétérinaires et le déclin de l'activité vétérinaire rurale, l'effet du changement climatique et de la mondialisation des échanges entraînant l'émergence de nouvelles maladies ou réémergence d'anciennes maladies, la pression sociétale sur le bien-être animal et l'acceptabilité des mesures de lutte, en sont les plus saillants.

Quinze ans après les États Généraux du Sanitaire, il apparaît donc nécessaire d'adapter ou préciser le champ et les conditions d'exercice des missions des vétérinaires sanitaires et mandatés afin de renforcer la résilience de notre système sanitaire et conforter leur rôle de sentinelle pour la détection précoce des maladies et de leurs missions centrales pour une réaction rapide et efficace dans la gestion des crises sanitaires.

➤ Médicaments vétérinaires

A la suite de l'entrée en application de trois règlements européens concernant l'usage des médicaments vétérinaires dits « Paquet médicaments vétérinaires », il est nécessaire de continuer à apporter au cadre législatif français les adaptations rendues nécessaires par l'entrée en vigueur de ces textes, lesquels sont :

- [Le règlement \(UE\) 2019/4](#) du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 concernant la fabrication, la mise sur le marché et l'utilisation d'aliments médicamenteux pour animaux, modifiant le règlement (CE) n° 183/2005 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 90/167/CEE du Conseil ainsi que des actes délégués et d'exécution qu'il prévoit ;
- [Le règlement \(UE\) 2019/5](#) du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre

¹⁶¹ Liste des vétérinaires avec habilitation sanitaire limitée à plusieurs départements disponible sur le site du MAASA : <https://agriculture.gouv.fr/tous-les-etablissements-agrees-certifies-autorises-ou-enregistres-par-la-dgal>

¹⁶² Donnée issue de l'atlas démographique vétérinaire 2024 publié par l'Ordre des vétérinaires : <https://www.veterinaire.fr/>

2018 modifiant le règlement (CE) n° 726/2004 établissant des procédures communautaires pour l'autorisation et la surveillance en ce qui concerne les médicaments à usage humain et à usage vétérinaire, et instituant une Agence européenne des médicaments, le règlement (CE) n° 1901/2006 relatif aux médicaments à usage pédiatrique et la directive 2001/83/CE instituant un code communautaire relatif aux médicaments à usage humain ainsi que des actes délégués et d'exécution qu'il prévoit ;

- Le [règlement \(UE\) 2019/6](#) du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relatif aux médicaments vétérinaires et abrogeant la directive 2001/82/CE ainsi que des actes délégués et d'exécution qu'il prévoit.

Une première adaptation du droit national au « paquet médicaments vétérinaires » a été réalisée par l'ordonnance [n° 2022-414](#) du 23 mars 2022 portant adaptation des dispositions du code de la santé publique et du code rural et de la pêche maritime au droit de l'Union européenne dans le domaine des médicaments vétérinaires et des aliments médicamenteux. Cette ordonnance a permis de tirer les conséquences de l'abrogation de la directive 2001/82/CE et de l'entrée en application des règlements (UE) 2019/4, 2019/5 et 2019/6, notamment en matière de définitions, de compétences des autorités administratives et de régime juridique des aliments médicamenteux.

Plus particulièrement, il s'agissait alors d'adapter certaines définitions et renvois juridiques du code de la santé publique afin de les mettre en cohérence avec les notions introduites par le règlement (UE) 2019/6, de préciser les compétences des autorités administratives compétentes, notamment de l'Agence nationale du médicament vétérinaire au sein de l'ANSES, pour l'instruction des autorisations, la pharmacovigilance et les activités de contrôle et de réviser le cadre juridique applicable aux aliments médicamenteux, afin de tenir compte du règlement (UE) 2019/4, relatif à leur fabrication, leur mise sur le marché et leur utilisation, qui a redéfini le régime juridique des aliments médicamenteux, en les rattachant au cadre juridique applicable aux aliments pour animaux.

Toutefois, cette adaptation initiale ne couvre pas l'ensemble des ajustements rendus nécessaires par l'application complète et progressive des règlements européens, ni par l'adoption ultérieure de leurs actes délégués et d'exécution.

Ainsi, la mise en œuvre de l'ordonnance n° 2022-414 du 23 mars 2022 et l'analyse de la cohérence d'ensemble du cadre juridique applicable ont mis en évidence la nécessité de procéder à des ajustements complémentaires du droit national.

Les ajustements envisagés ne modifient pas l'équilibre général du droit du médicament vétérinaire. Ils visent principalement à sécuriser la base légale de certaines dispositions, à garantir l'effectivité des contrôles et à simplifier les

procédures administratives, tout en assurant une application complète et cohérente du règlement (UE) 2019/6.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

L'article 38 de la Constitution prévoit que : « Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi. Les ordonnances sont prises en Conseil des Ministres après avis du Conseil d'Etat. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation. Elles ne peuvent être ratifiées que de manière expresse. A l'expiration du délai mentionné au premier alinéa du présent article, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif ».

Il ressort de ces dispositions que le Gouvernement, à son initiative, peut être autorisé par le Parlement à prendre par ordonnance des mesures qui sont en principe du domaine de la loi.

Une disposition d'habilitation ne peut résulter que d'un projet de loi ou d'un amendement déposé par le Gouvernement¹⁶³.

L'article 38 de la Constitution n'exclut de la délégation que les domaines que la Constitution réserve aux lois organiques, aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale¹⁶⁴. Toutes les autres matières que l'article 34 de la Constitution place dans le domaine de la loi peuvent faire l'objet d'une habilitation à légiférer par ordonnance¹⁶⁵, quelle que soit leur importance et quelle que soit l'éminence des principes en cause.

La loi d'habilitation ne saurait avoir pour effet de dispenser le Gouvernement, dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés en application de l'article 38 de la Constitution, de respecter les règles et principes de valeur constitutionnelle, ainsi que les normes internationales et européennes applicables¹⁶⁶.

En outre, aux termes de l'article 88-1 de la Constitution : « *La République participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne, constituées d'Etats qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont instituées, d'exercer en commun certaines de*

¹⁶³ Cons. cons., 20 janvier 2005, n° 2004-510 DC.

¹⁶⁴ Cons. cons., 16 décembre 1999, n°99-421 DC, cons. 15.

¹⁶⁵ Cons. cons., 16 décembre 1999, précitée, cons. 8.

¹⁶⁶ Cons. cons., 26 juin 2003, n°2003-473 DC, cons. 10.

leurs compétences ». Le Conseil constitutionnel déduit de cette disposition que : « la transposition en droit interne d'une directive communautaire résulte d'une exigence constitutionnelle » (voir notamment la [décision n° 2004-496 DC du 10 juin 2004](#), « Loi pour la confiance dans l'économie numérique »). Il en va de même pour une loi ayant pour objet d'adapter le droit interne à un règlement de l'Union européenne¹⁶⁷.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

➤ Financement

Compte tenu de la multiplicité des menaces sanitaires, il ressort des premiers travaux menés dans le cadre des Assises **le besoin d'une mutualisation du financement des mesures sanitaires**, au regard de leurs coûts croissants, afin de limiter *in fine* les pertes économiques et soutenir la résilience des exploitations.

Concernant les outils de la réglementation européenne permettant de mettre en œuvre une mutualisation de moyens, il convient de distinguer :

- Les lignes directrices européennes concernant les aides d'État dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales ([2022/C 485/01](#)) qui définissent un « fonds de mutualisation » comme un « *système reconnu par un État membre conformément à son droit national et permettant aux agriculteurs affiliés, aux exploitants de forêts et aux gestionnaires de forêts de s'assurer et de percevoir des indemnités en cas de pertes économiques* ». Les États membres peuvent verser des contributions financières à des fonds de mutualisation « reconnus » dans ce cadre. Un régime d'aide nationale¹⁶⁸ construit sur la base de l'aide aux contributions financières à des fonds de mutualisation prévue par les lignes directrices a été notifiée à la Commission européenne. En France, il s'agit d'un agrément prévu par les articles R. 361-50 et suivants du CRPM en application de l'article L. 361-3 du même code relatif à l'intervention du Fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA) visant à indemniser les agriculteurs pour des dommages causés par notamment par des maladies animales ou des organismes nuisibles pour les végétaux (point 417 des lignes directrices précitées).
- Les articles 157 et 164, notamment le m) du 4, du règlement (UE) n° [1308/2013](#) du parlement européen et du conseil du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles (dit « OCM »)

¹⁶⁷ V. par ex. Cons. cons., 12 juin 2018, n° 2018-765 DC, cons. 3.

¹⁶⁸ Aide d'État SA.107590 (2023/N) relative à l'aide aux contributions financières à des fonds de mutualisation modifiée par les régimes SA.118416 (2025/N) et SA.120939 (2025/N).

prévoient, que des interprofessions reconnues par un État membre peuvent mettre en place, à leur initiative, des fonds de mutualisation en tant qu'outil notamment pour financer des actions de prévention à partir de cotisations obligatoires. Ce cadre est souple et la décision relève de la gouvernance de ces interprofessions.

Ainsi, les « fonds de mutualisation » des organisations interprofessionnelles prévus par le règlement OCM sont distincts des fonds de mutualisation « agréés » au sens de l'article L. 361-3 du CRPM.

Actuellement, seul le Fonds national agricole de mutualisation du risque sanitaire et environnemental (FMSE), qui n'est pas un fonds de mutualisation porté par une organisation interprofessionnelle, détient ce type d'agrément¹⁶⁹.

Il n'est pas possible que des « fonds de mutualisation » d'organisations interprofessionnelles bénéficient d'une contribution publique du FNGRA, car ils ne peuvent pas bénéficier d'un agrément au sens de l'article L. 361-3 du CRPM.

En effet, les "fonds de mutualisation" qui pourraient être portés par des organisations interprofessionnelles ne remplissent pas les conditions pour obtenir un agrément au sens de l'article L. 361-3 du CRPM (conditions prévues aux articles R. 361-50 à R. 361-59 du même code) car :

- Les fonds de mutualisation « agréés » au sens de l'article L. 361-3 du CRPM sont compétents uniquement pour les activités agricoles au sens de la PAC, or les interprofessions incluent des opérateurs des secteurs d'activités concernant la transformation et/ou de la distribution des produits alimentaires, et non pas uniquement des opérateurs du secteur agricole.
- L'article R. 361-55 du CRPM impose des règles de fonctionnement, notamment la présence d'une section commune et de sections spécialisées, ce qui n'est pas le cas des organisations interprofessionnelles.
- Les fonds de mutualisation « agréés » au sens de l'article L. 361-3 du CRPM sont des dispositifs qui visent à mutualiser les risques entre filières, à l'inverse des organisations interprofessionnelles.
- C'est pourquoi il n'est pas possible d'agréer des fonds de mutualisation "mono-filière" et, par conséquent, il n'est pas prévu de pouvoir financer par des fonds publics les fonds de mutualisation non agréés.

Par ailleurs, le FMSE, seul fonds de mutualisation agréé, vise à indemniser les agriculteurs pour des dommages causés par des maladies animales ou des organismes

¹⁶⁹ <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000051330893>

nuisibles pour les végétaux réglementés, et n'est pas en capacité juridiquement, au regard des règles européennes et nationales, d'intervenir dans le domaine de la prévention ni pour des maladies non réglementées. Ce cadre d'intervention est défini par l'article L. 361-3 du CRPM ainsi que par les dispositions européennes (lignes directrices agricoles et régime d'aide d'État). Enfin, il faut noter que les détenteurs non professionnels d'animaux, (ou de végétaux), ne sont pas couverts par ce type de fonds de mutualisation "agrées" qui sont réservés aux acteurs professionnels.

Le recours aux dispositifs assurantiels n'est pas adapté pour les éleveurs, les entreprises d'assurance n'étant pas capables d'évaluer le risque à couvrir à l'émergence de la crise. Par ailleurs, dans le domaine sanitaire, les assureurs peuvent être confrontés à des risques d'aléa moral (concernant l'application des mesures de prévention et de lutte) ou de sélection adverse qui portent préjudice à leur intervention. Les sources de financements privés identifiées reposent donc sur des dispositifs de mutualisation professionnels (interprofessions, fonds de mutualisation, etc...).

➤ Traçabilité

Le cadre juridique actuel concernant l'obligation et le régime de traçabilité animale et les données nécessaires permettant d'assurer la traçabilité est présenté ci-dessous.

Le règlement 2016/429 dit « Loi de santé animale » (LSA) vise à prévenir et à lutter contre les maladies animales pouvant être transmises à d'autres animaux ou aux êtres humains. Pour cela, il est prévu des dispositions relatives à l'enregistrement des opérateurs, de leurs établissements, à l'identification et au suivi des animaux détenus.

- Concernant l'enregistrement des opérateurs détenant des animaux et de leurs établissements :

Les articles 84 à 92 et 172 à 175 du règlement 2016/429 détaillent les obligations d'enregistrement qui s'imposent aux opérateurs détenant des animaux. Les articles 3, 18 à 21 du règlement 2019/2035 et l'article 20 du règlement 2020/691 viennent ajouter des informations à enregistrer.

Les articles 93, 101, 173 et 185 du règlement 2016/429 précisent que l'autorité compétente enregistre dans un registre les opérateurs, établissements et transporteurs d'animaux terrestres et de leurs produits, ainsi que les opérateurs, établissements et groupes d'établissements aquacoles.

En droit français, pour les opérateurs détenant des animaux autres que les équidés et les carnivores domestiques, l'article L.513-1 du Code rural et de la pêche maritime (CRPM) précise que Chambre d'agriculture France (CDAF), tête du réseau des

chambres d'agriculture, assure « la collecte et le traitement des données relatives aux opérateurs et à leurs établissements qui sont notamment requises [par la LSA] ».

L'article L. 212-3 du CRPM dispose ensuite que les chambres d'agriculture « contribuent à la collecte des données relatives aux opérateurs [...] collectées et centralisées par [CDAF] dans des conditions définies par décret ». CDAF « structure, coordonne et pilote » cette mission des chambres au titre de l'article L. 513-1 précité.

Pour les opérateurs détenant des équidés, leur enregistrement a été confié par l'article L. 212-9 du CRPM à l'Institut Français du Cheval et de l'Équitation sur une base informatique dénommée SIRE.

Par ailleurs, l'article L. 212-2 du CRPM précise que l'enregistrement des opérateurs détenant des carnivores domestiques peut être confié à une personne agréée par le ministère chargé de l'agriculture après appel à candidature. Cette mission est aujourd'hui assurée par Ingenium Animalis sur la base de données dénommée I-CAD.

Enfin, les informations déclarées par les opérateurs et enregistrées par les établissements et personnes précités sont précisées par arrêté du ministre chargé de l'agriculture.

- Concernant l'enregistrement de l'identification et des mouvements des ruminants et porcins :

L'article 108 de la LSA impose aux Etats membres la mise en place d'un système d'identification et d'enregistrement des animaux terrestres qui comporte des dispositifs matériels d'identification des animaux, des documents d'identification et de circulation, des registres et des bases de données.

L'article 109 de ce même règlement précise que les Etats membres doivent détenir et mettre à jour une base de données informatique pour les espèces bovines, ovines, caprines, les porcins et les équidés.

Ces exigences sont complétées par le règlement délégué (UE) 2019/2035 de la Commission du 28 juin 2019 complétant le règlement (UE) 2016/429 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les règles relatives aux établissements détenant des animaux terrestres et aux couvoirs ainsi qu'à la traçabilité de certains animaux terrestres détenus et des œufs à couver qui précise les règles concernant les informations contenues dans la base de données informatiques des bovins (article 42), ovins et caprins (article 49), porcins (article 56), équidés (article 64).

Ce règlement précise également les règles relatives à l'échange de données électroniques entre les bases de données informatiques des Etats membres concernant les bovins (article 43).

Le chapitre 2 du règlement d'exécution (UE) 2021/520 relatif à la traçabilité de certains animaux terrestres détenus précise quant à lui les modalités de fonctionnement pratique et technique des bases de données informatiques, en particulier en ce qui concerne les délais de transmission des informations pour l'enregistrement des animaux détenus.

En droit français, l'article L.212-8-1 du CRPM précise que « les chambres d'agriculture contribuent à la collecte et au traitement des données relatives à l'identification et à la traçabilité des animaux des espèces bovines, ovines et caprines ainsi qu'à la délivrance et à la gestion des matériels et procédés d'identification et des documents d'identification des animaux de ces espèces ». CDAF « structure, coordonne et pilote » cette mission des chambres au titre de l'article L.513-1 précité.

Par ailleurs, l'article L.212-2 du CRPM précise que la collecte et le traitement des données relatives à l'identification des animaux, le nom et l'adresse de leurs propriétaires ou détenteurs successifs et la mention de l'exécution des obligations administratives auxquelles ces derniers sont astreints peuvent être réalisés par l'Etat ou confiés à des personnes agréées après appel à candidature par le ministère chargé de l'agriculture.

➤ Piégeurs

Le statut « indemne de maladie » au regard d'une maladie animale réglementée au niveau européen est octroyé par la Commission européenne, en application de l'article 36 du Règlement (UE) 2016/429 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 relatif aux maladies animales transmissibles et modifiant et abrogeant certains actes dans le domaine de la santé animale.

Concernant plus particulièrement la tuberculose bovine, le critère retenu par la réglementation européenne pour qu'un Etat membre obtienne le statut « indemne de maladie » est une incidence de moins de 0,1 % au cours des trois dernières années, couplée à une surveillance annuelle conduite dans les élevages et dans la faune sauvage.

A cet effet, le maintien du statut « indemne d'infection » de la France passe par une surveillance annuelle fondée sur une analyse de risques. Celle-ci doit prendre en compte les systèmes de production en élevage, mais également les facteurs de risques liés à la propagation de l'infection par d'autres animaux que les bovins détenus, ce qui nécessite de connaître la situation sanitaire des maladies réglementées dans la faune sauvage afin, dans l'hypothèse où ces maladies sont présentes, de lutter contre celles-ci.

Ainsi, les piégeurs agréés conformément à l'article R. 427-16 du code de l'environnement, jouent un rôle important dans la surveillance de la tuberculose bovine notamment chez les blaireaux, qui sont, avec les sangliers et les cervidés les espèces de la faune sauvage susceptibles d'être infectées et de contaminer à leur tour des élevages bovins.

➤ Vétérinaires

L'encadrement des missions réalisées par les vétérinaires libéraux habilités en tant que vétérinaires sanitaires ou mandatés traduit un partenariat public/privé unique en Europe et mis en place en France depuis plus de 70 ans.

Ce cadre national, permet d'intégrer et de répondre au cadre de l'Union qui repose principalement sur les règlements européens suivants :

- Règlement (UE) 2016/429 du Parlement et du Conseil du 9 mars 2016 relatif aux maladies animales transmissibles et modifiant et abrogeant certains actes dans le domaine de la santé animale,
- [Règlement \(UE\) 2017/625](#) du Parlement et européen et du Conseil du 15 mars 2017 concernant les contrôles officiels sur les autres activités officielles servant à assurer le respect de la législation alimentaire et de la législation relative aux aliments pour animaux ainsi que des règles relatives à la santé et au bien-être des animaux, à la santé des végétaux et aux produits phytopharmaceutiques, complétés par leurs actes délégués et d'exécution,
- Les règlements formant le « paquet hygiène » et les règles relatives à la certification aux mouvements et aux exports d'animaux vivants, de leurs produits ou de leurs sous-produits.

Ces réglementations octroient aux vétérinaires l'exclusivité de la réalisation d'un certain nombre de missions et contrôles officiels dans le cadre de la prévention, de la surveillance et de la lutte en santé animale et en santé publique (prévention et lutte contre les zoonoses), mais aussi dans le cadre du bien-être animal, du contrôle de la chaîne alimentaire et de la certification sanitaire au commerce des animaux, de leurs produits et de leurs sous-produits animaux.

➤ Médicaments vétérinaires

Le cadre conventionnel applicable repose principalement sur les règlements (UE) 2019/4, 2019/5 et 2019/6, complétés par leurs actes délégués et d'exécution. L'ordonnance n° 2022-414 du 23 mars 2022 constitue une première étape d'adaptation du droit interne à ce cadre européen. Néanmoins, le caractère évolutif du droit de l'Union, conjugué à la technicité des règles applicables aux médicaments

vétérinaires, rend nécessaire une poursuite de l'adaptation législative afin de garantir une conformité complète, cohérente et durable du droit national.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

➤ Piégeurs

La Grande Bretagne et l'Irlande ont, depuis de nombreuses années, encadré le piégeage, notamment de blaireaux, dans la surveillance et la lutte contre la tuberculose bovine.

En Irlande, le gouvernement encadre et programme les activités de piégeages. Les piégeurs sont recrutés au travers d'appels d'offres. Les piégeurs recrutés sont formés puis supervisés par les agents de l'Etat dans leur activité. Leur rémunération est prise en charge par l'Etat.

➤ Vétérinaires

Les règlements (UE) 2016/429 et 2017/625, les règlements formant le paquet hygiène et les règles relatives à la certification aux mouvements et aux exports d'animaux vivants, de leurs produits ou de leurs sous-produits sont directement applicables dans l'ensemble des États membres. À l'instar de la France, les États membres ont procédé à des adaptations de leur droit national afin d'assurer la mise en œuvre effective de ces règlements, notamment en ce qui concerne l'organisation des autorités compétentes, les modalités de contrôle, les règles de prescription et de délivrance, ainsi que les dispositifs de sanctions applicables en cas de non-respect des exigences européennes.

L'organisation choisie par la France présente la particularité d'obéir à une logique de partenariat entre les secteurs public et privé, qui la distingue d'autres modèles retenus par les États membres. Dans le modèle suédois par exemple, il existe une séparation entre les missions de soins, chirurgie et prescriptions médicales à destination des animaux domestiques et les missions de contrôle et de surveillance. Ces dernières sont en effet exclusivement réalisées par des vétérinaires fonctionnaires de l'État qui ne prodiguent pas de soins aux animaux domestiques. Ainsi, seul 1 % des vétérinaires exerçant en France travaillent dans le secteur public contre 24 % pour la Suède, 16 % pour l'Allemagne ou encore 39 % pour l'Irlande¹⁷⁰.

¹⁷⁰ Survey of the veterinary profession in Europe, 2018, Federation of veterinarians of Europe.

➤ Médicaments vétérinaires

Les règlements (UE) 2019/4, 2019/5 et 2019/6 relatifs aux médicaments vétérinaires et aux aliments médicamenteux sont directement applicables dans l'ensemble des États membres depuis le 28 janvier 2022. À l'instar de la France, les États membres ont procédé à des adaptations de leur droit national afin d'assurer la mise en œuvre effective de ces règlements, notamment en ce qui concerne l'organisation des autorités compétentes, les modalités de contrôle, les règles de prescription et de délivrance, ainsi que les dispositifs de sanctions applicables en cas de non-respect des exigences européennes.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

➤ Financement

Le système sanitaire actuel est fondé sur le modèle issu des états généraux du sanitaire conduits voici une quinzaine d'années. Au vu de l'évolution de la situation sanitaire de la Ferme France et de l'émergence de nouvelles menaces sanitaires en santé animale, les Assises du sanitaire animal visent à améliorer le système sanitaire en place en matière de gouvernance, de financement, de stratégie et de partage des responsabilités entre l'État et les filières.

A ce jour, les mesures sanitaires en santé animale répondent à trois objectifs :

- **La prévention** qui vise à protéger les cheptels face à l'introduction d'agents pathogènes (biosécurité, campagnes de vaccination préventives comme la dernière campagne de vaccination contre l'IAHP, visite sanitaire ...) ;
- **La surveillance** qui permet d'avoir une bonne connaissance de la situation sanitaire sur le territoire français par divers moyens : campagnes de dépistage programmé, surveillance des événements en élevage, collecte et traitement des données (plateforme d'épidémiosurveillance) ;
- **La lutte** qui vise à financer les mesures de gestion appliquées dans les élevages pour éradiquer les agents pathogènes présents (dépeuplement des cheptels, nettoyage et désinfection des bâtiments, campagnes de vaccination déployées dans le cadre de mesures de gestion visant l'éradication ...) et à indemniser les animaux abattus sur ordre de l'administration. Pour les crises d'une certaine intensité, les mesures de lutte sanitaires peuvent être accompagnées par une indemnisation des pertes économiques.

Les dernières crises sanitaires (FCO, IAHP, DNC, etc) ont mis en évidence les limites du système actuel, par un défaut d'anticipation et de visibilité sur l'intervention des différents acteurs.

Dans ce contexte les Assises ont pour finalité de ré-interroger notre modèle sanitaire et les responsabilités des différents acteurs en matière de prévention, de surveillance et de lutte, y compris en matière de financement.

Les différents leviers identifiés et qui seront discutés lors des Assises du Sanitaire n'emportent pas la même nécessité de légiférer :

- Concernant les financements interprofessionnels, via des accords interprofessionnels portant sur le financement de mesures de prévention dans les élevages : les organisations interprofessionnelles peuvent décider d'affecter directement leurs ressources (contributions générales ou contributions spécifiques) pour financer des mesures de prévention, et le cas échéant, dans le cadre de fonds de mutualisation créés et gérés par les interprofessions. Les contributions aux interprofessions sont volontaires ou rendues obligatoires par extension d'un accord interprofessionnel (par la prise d'un arrêté ministériel en France). Les articles L. 632-1 à 12 du CRPM décrivent ces organisations interprofessionnelles agricoles. **La mise en œuvre de cette option ne nécessite aucune disposition législative supplémentaire.**
- Concernant une intervention en matière de prévention via des fonds de mutualisation agréés, notamment via le financement des programmes sanitaires d'intérêt collectif¹⁷¹ (PSIC) sans contribution publique : l'élargissement de l'intervention du FMSE, seul fonds de mutualisation agréé dans le cadre de l'article L. 361-3¹⁷² du CRPM, **pourrait nécessiter d'introduire un article législatif, qui prévoirait la possibilité pour un fonds de mutualisation agréé d'intervenir sur un autre périmètre** (celui de la prévention) que celui de son agrément **et cela sans intervention financière de l'État.**
- Concernant la création d'un ou plusieurs fonds de mutualisation ad -hoc dont l'activité serait centrée sur la prise en charge des actions de prévention, surveillance ou lutte : ces fonds pourraient également être ouverts aux acteurs

¹⁷¹ Prévus par l'article L.201-10 du CRPM.

¹⁷² Qui rend possible une contribution du Fonds national de gestion des risques en agriculture pour le financement de l'indemnisation des pertes économiques liées à l'apparition d'un foyer de maladie animale ou végétale ou d'un incident environnemental par des fonds de mutualisation agréés par l'autorité administrative.

non professionnels et aux collectivités locales, par exemple pour permettre la mutualisation des coûts des mesures liées à la lutte en santé des végétaux qui peut concerner de nombreux propriétaires particuliers, pour lesquels ces coûts sont très onéreux. Une mesure législative est indispensable pour permettre la mise en place de tels dispositifs.

➤ Traçabilité

Les bases d'une harmonisation de l'exercice des missions des chambres d'agriculture en matière de traçabilité animale ont été posées par la reconnaissance du rôle de pilote à Chambres d'Agriculture de France (CDAF), tête de réseau des chambres d'agriculture, sur les missions des chambres d'agriculture. CDAF s'est également vu reconnaître par l'article 53 de la loi n° [2025-268 du 24 mars 2025](#) d'orientation pour la souveraineté alimentaire et le renouvellement des générations en agriculture, le pouvoir d'adopter des normes d'intervention pour les établissements du réseau et de s'assurer du respect de ces normes.

En revanche, le projet de portail unique en cours de réflexion pourrait impliquer des évolutions législatives, notamment pour permettre d'y agréger des données complémentaires pour les filières professionnelles et de préciser les nouvelles finalités de traitement de ces données. Les travaux du programme SINEMA sont relancés depuis la fin de l'année 2025 et il est prévu qu'ils aboutissent en partie en 2028. Ce calendrier risque de ne pas être respecté en cas d'absence de base juridique pour intégrer ce portail unique au projet SINEMA. C'est pour cela qu'il est nécessaire de légiférer sur le sujet.

➤ Piégeurs

Le rôle des piégeurs agréés d'animaux de la faune sauvage dans le cadre de leurs missions, est identifié comme essentiel à la mise en œuvre de mesures de prévention, surveillance ou lutte concernant certaines maladies animales réglementées, notamment la tuberculose bovine. Or, à ce jour, le rôle des piégeurs n'est pas encadré spécifiquement pour le domaine de l'intervention sanitaire animale, ces derniers ne disposant pas de statut juridique propre.

C'est pourquoi il est nécessaire de légiférer pour acter la reconnaissance et l'encadrement des missions des piégeurs dans le domaine sanitaire, sécuriser et harmoniser les modalités d'intervention et rémunération des piégeurs. L'enjeu est de s'assurer pour l'avenir de la poursuite de ces missions d'intérêt général indispensables à la surveillance et la lutte contre certaines maladies animales réglementées.

➤ Vétérinaires

Depuis l'ordonnance n° 2011-863, de profondes évolutions de l'organisation de la profession vétérinaires mais aussi sociétales, climatiques et sanitaires ont eu lieu. Les dispositions actuelles s'avèrent parfois inadaptées ou insuffisantes face aux enjeux et aux réalités et contraintes de terrain. Afin de renforcer la résilience du dispositif sanitaire et de renforcer la place centrale que tiennent les vétérinaires habilités, notamment en termes de veille et de surveillance des maladies animales et zoonotiques sur le territoire il est nécessaire d'ajuster le cadre de l'habilitation sanitaire et de l'intervention des vétérinaires habilités, sanitaires et mandatés.

Dans le cadre de la feuille de route portant sur la lutte contre la désertification vétérinaire et des travaux des Assises du sanitaire, un chantier est ouvert sur la revue des missions et de la rémunération des vétérinaires habilités et mandatés. La volonté est de renforcer le rôle des vétérinaires sanitaires comme sentinelles des risques sanitaires, dans les lieux de détention des animaux et plus largement auprès des animaux. Des modifications des articles L. 203-1 à L. 203-11 du CRPM pourront être nécessaires pour atteindre cette cible, notamment la modification du I. de l'article L. 203-8, en élargissant les mandatements possibles des vétérinaires.

Ce chantier comprend également une réflexion sur la rémunération des missions exercées par ces vétérinaires, en tant que vétérinaires habilités, sanitaires ou mandatés, incluant le cas échéant une participation des propriétaires et détenteurs d'animaux et autres acteurs. Il est dénommé chantier « *Vétérinaire sanitaire de demain* ».

Enfin, il s'agit de revoir les conditions d'habilitation des vétérinaires sanitaires, notamment dans l'objectif de pouvoir retirer l'habilitation aux vétérinaires mandatés sur des missions de police sanitaire dans certains cas particuliers.

➤ Médicaments vétérinaires

Si l'ordonnance n° 2022-414 du 23 mars 2022 a permis une première mise en conformité du droit national, l'expérience de mise en œuvre du nouveau cadre européen met en évidence la persistance de difficultés juridiques et opérationnelles pour les acteurs concernés.

Les adaptations envisagées portent sur plusieurs dispositions de nature législative du code de la santé publique relatives au régime applicable aux médicaments vétérinaires, notamment en matière de sanctions administratives et pénales, de pouvoirs de contrôle des autorités compétentes et de procédures applicables aux opérateurs.

Ces dispositions ont été partiellement adaptées par l'ordonnance n° 2022-414 du 23 mars 2022 afin d'assurer la mise en œuvre du règlement (UE) 2019/6 relatif aux médicaments vétérinaires. Toutefois, l'analyse de la cohérence d'ensemble du dispositif et l'expérience acquise depuis son entrée en application ont mis en évidence la nécessité de procéder à des ajustements complémentaires afin d'assurer la pleine effectivité du cadre européen applicable.

Les adaptations envisagées visent notamment à compléter le dispositif de sanctions applicable au non-respect de certaines obligations prévues par le règlement (UE) 2019/6, à corriger certaines lacunes ou incohérences identifiées dans les dispositions législatives issues de l'ordonnance du 23 mars 2022 et à préciser les pouvoirs de contrôle des autorités compétentes.

Une nouvelle intervention de niveau législatif est donc nécessaire afin de compléter, sécuriser et consolider l'adaptation du code de la santé publique et du code rural et de la pêche maritime au droit de l'Union européenne.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

➤ Financement

Compte tenu de la multiplicité des menaces sanitaires, il ressort des premiers travaux menés dans le cadre des Assises **le besoin d'une mutualisation du financement des mesures sanitaires**, au regard de leurs couts croissants, afin de limiter *in fine* les pertes économiques et soutenir la résilience des exploitations.

Les **contrats sanitaires de filière**, qui seront sur cette base élaborés par les professionnels, traduiront de façon concrète les mesures à renforcer en matière de surveillance et de prévention, pour une meilleure anticipation des menaces sanitaires, en mettant en place notamment des programmes sanitaires d'intérêt collectif¹⁷³ (PSIC).

Il est attendu une plus grande responsabilité des éleveurs en matière de **prévention** (déploiement de mesures de biosécurité, vaccination préventive avant les épizooties), afin d'éviter ou limiter l'impact des crises sanitaires, et que l'Etat puisse renforcer les actions de **surveillance** permettant une détection plus précoce des foyers, notamment en créant la mission de vétérinaire sentinelle.

En ce qui concerne la **lutte**, elle continuera de relever de la puissance publique pour les maladies animales zoonotiques pouvant avoir des conséquences graves en matière de santé publique (ex : tuberculose, rage, IAHP...) ou pour des maladies animales à fort

¹⁷³ Prévus par l'article L.201-10 du Code rural et de la pêche maritime (CRPM).

impact sur les cheptels (ex : peste porcine africaine, fièvre aphteuse, dermatose nodulaire contagieuse...). Pour les autres maladies, l'État pourra accompagner les professionnels dans leurs programmes de lutte, notamment via la mise en place d'une banque d'antigènes et de vaccins. Le recours aux programmes du fonds national agricole de mutualisation du risque sanitaire et environnemental (FMSE), à gouvernance professionnelle doit rester effectif pour la lutte.

En matière de financement des mesures sanitaires, une mutualisation professionnelle (entre agriculteurs) ou interprofessionnelle (associant les différents maillons d'une filière, de la production agricole, de la transformation et de la commercialisation y compris de la distribution) est envisageable et devra être discutée dans le cadre des Assises, pour aboutir à un consensus.

Au regard des travaux conduits dans le cadre des Assises de la santé animale qui doivent s'achever à l'été, l'objectif de cette mesure est, d'une part, de répartir plus clairement les responsabilités entre l'Etat et les acteurs privés et, d'autre part, de s'assurer de disposer de toutes les modalités de financement des mesures de surveillance, de prévention et de lutte contre les maladies animales réglementées réalisées par l'Etat et les personnes autres intervenant dans la mise en œuvre de ces mesures, afin de préciser notamment les modalités selon lesquelles les organisations professionnelles ou interprofessionnelles ainsi que les détenteurs de végétaux ou d'animaux non professionnels peuvent mutualiser leurs contributions afin de prévenir, contrôler et gérer les risques sanitaires.

➤ Traçabilité

Les outils permettant la collecte des données de traçabilité animale sont aujourd'hui multiples et vieillissants, ce qui implique une charge supplémentaire en matière de gouvernance des systèmes d'information, un risque accru en matière de sécurité des systèmes d'information et une absence d'harmonisation nationale pour la réalisation d'une même obligation déclarative (voir *supra*). Ainsi, des réflexions sont actuellement menées, en concertation avec les organisations professionnelles agricoles, afin de définir le schéma cible qui s'inscrira dans le cadre du programme de refonte du système national dit « SINEMA » et de définir le rôle et les responsabilités de chacun, Etat et partenaires. L'objectif de cette révision est de renforcer l'efficacité, la fiabilité et la sécurisation du système de collecte de données de traçabilité animale (voir *supra*).

L'objectif recherché par la présente habilitation à légiférer par ordonnance est de permettre l'avènement d'une plateforme unique de collecte de données sur laquelle un opérateur pourra effectuer l'ensemble de ses démarches administratives, et harmoniser sur l'ensemble du territoire national l'accompagnement réalisé par les

établissements et personnes agréées en charge de la collecte des données concernées. De plus, il est envisagé de permettre le recueil d'informations complémentaires non exigées réglementairement, dans le respect des règles liées à la protection des données, afin de les croiser avec les données réglementaires permettant ainsi d'améliorer le suivi technique des élevages et de prévoir de potentielles nouvelles finalités de traitement utiles à la profession.

➤ Piégeurs

L'objectif de cette mesure est de définir le statut juridique applicable aux piégeurs intervenant dans le cadre de la mise en œuvre de mesures de prévention, surveillance et lutte contre les maladies animales réglementées.

➤ Vétérinaires

L'objectif de cette mesure est d'adapter le cadre juridique de l'habilitation sanitaire et du mandatement des vétérinaires afin de permettre au dispositif sanitaire français d'être pleinement efficace et réactif pour répondre aux enjeux sanitaires actuels et à venir.

➤ Médicaments vétérinaires

L'objectif de cette mesure est de compléter et consolider l'adaptation du droit national opérée par l'ordonnance n° 2022-414 du 23 mars 2022, notamment afin d'assurer une mise en cohérence complète du code de la santé publique et du code rural et de la pêche maritime avec les règlements européens relatifs aux médicaments vétérinaires et aux aliments médicamenteux, de sécuriser juridiquement les pratiques professionnelles des vétérinaires et des opérateurs économiques et de renforcer l'effectivité des dispositifs de contrôle et de sanction.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

L'habilitation à légiférer par ordonnance est nécessaire pour permettre la reprise des travaux des Assises du sanitaire animal et conduire les concertations avec l'ensemble des parties prenantes.

A ce stade, l'état d'avancement de ces travaux ne permet pas de définir de manière suffisamment précise et stabilisée le contenu des dispositions qui en résulteront.

En conséquence, l'habilitation constitue l'option adaptée, dès lors que les finalités poursuivies sont clairement précisées.

Aucune autre option n'a été envisagée.

3.2. OPTION RETENUE

➤ Financement

Il s'agira de compléter les dispositions du CRPM afin de préciser les modalités du financement des mesures de prévention, surveillance ou lutte en matière de stratégie sanitaire entre l'Etat, les organisations professionnelles et interprofessionnelles et les autres personnes impliquées, pour faire face aux dangers zoonosés, phytosanitaires et relatifs à la sécurité sanitaire des aliments.

➤ Traçabilité

Il est envisagé de modifier les dispositions législatives relatives à la traçabilité animale afin d'élargir les catégories de données collectées et les finalités de traitement possibles.

➤ Piégeurs

L'option retenue est de modifier l'article L. 223-4 du code rural et de la pêche maritime en y ajoutant la possibilité de participation des piégeurs agréés au titre de l'article R. 427-16 du code de l'environnement, dans l'exécution de certaines mesures de surveillance et de lutte contre les maladies animales réglementées définies par l'autorité administrative.

➤ Vétérinaires

Le dispositif retenu consiste à habilitier le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi pour actualiser et préciser le cadre juridique applicable aux vétérinaires habilités, sanitaires et mandatés (articles L. 203-1 à L. 203-11 du CRPM) et mettre en œuvre le chantier « *Vétérinaire sanitaire de demain* ». Les adaptations porteront principalement sur la clarification des missions, des responsabilités et des prérogatives des vétérinaires sanitaires et mandatés, leur rémunération ainsi que sur l'optimisation de leur articulation avec les autres acteurs du dispositif sanitaire.

Les modalités précises de mise en œuvre seront déterminées à l'issue des consultations en cours, notamment des réflexions issues des Assises du sanitaire animal.

➤ Médicaments vétérinaires

L'option retenue consiste à habiliter le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures législatives nécessaires pour compléter l'adaptation du droit national, dans la continuité de l'ordonnance n° 2022-414 du 23 mars 2022. Cette approche garantit une cohérence globale du dispositif, permet d'intégrer les évolutions récentes du droit de l'Union et offre la souplesse nécessaire à l'ajustement de dispositions techniques complexes.

Plus précisément, les modifications envisagées visent essentiellement à sécuriser juridiquement et à rendre pleinement opérationnel le cadre national applicable au médicament vétérinaire, dans le contexte de l'entrée en vigueur du règlement (UE) 2019/6 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relatif aux médicaments vétérinaires et abrogeant la directive 2001/82/CE ainsi que des actes délégués et d'exécution qu'il prévoit.

Ces modifications ont pour objectifs de sécuriser juridiquement l'encadrement de la vente en ligne de médicaments vétérinaires, renforcer l'effectivité des contrôles et des sanctions en matière de fabrication et distribution de médicaments vétérinaires, poursuivre l'adaptation du droit national à certaines spécificités du règlement (UE) 2019/6, notamment dans le cas des médicaments destinés aux nouveaux animaux de compagnie. Par ailleurs, il s'agira d'améliorer la gestion des disponibilités des médicaments vétérinaires afin de mieux maîtriser les stratégies sanitaires, et enfin simplifier certaines procédures administratives.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

➤ Financement

L'analyse détaillée des conséquences attendues de la mesure sera précisée dans la fiche d'impact exposant les dispositions de l'ordonnance prise sur le fondement de la présente habilitation.

➤ Traçabilité

L'analyse détaillée des conséquences attendues de la mesure sera précisée dans la fiche d'impact exposant les dispositions de l'ordonnance prise sur le fondement de la présente habilitation.

Néanmoins, l'impact suivant peut d'ores et déjà être anticipé : pour les parties prenantes, le choix de la construction d'un portail unique partagé impliquera de définir précisément sa gouvernance ainsi que les modalités de répartition des coûts entre les parties prenantes.

➤ Piégeurs

L'analyse détaillée des conséquences attendues de la mesure sera précisée dans la fiche d'impact exposant les dispositions de l'ordonnance prise sur le fondement de la présente habilitation.

Néanmoins, les impacts suivants peuvent d'ores et déjà être anticipés :

- Impact pour les éleveurs : l'introduction d'un cadre législatif inscrit dans le code rural et de la pêche maritime pour l'intervention des piégeurs dans le cadre de mesures sanitaires, en particulier dans le cadre de la lutte contre la tuberculose bovine, doit permettre d'améliorer l'efficacité du dispositif de surveillance, de prévention et de lutte contre la tuberculose bovine dans la faune sauvage, en augmentant le nombre de piégeurs agréés¹⁷⁴.
- Impact financier : l'objectif de cette mesure est également d'harmoniser la rémunération des piégeurs par l'Etat, cette rémunération et ses modalités de calculs étant actuellement très hétérogènes entre les départements. Par exemple, selon une enquête réalisée auprès des Directions départementales en charge de la Protection des populations (DD(ETS)PP) fin 2025, le montant de la rémunération varie de 16 € à 90 € par blaireau piégé. Le montant moyen de cette rémunération sur l'ensemble des départements n'a pas encore été calculée.

➤ Vétérinaires

L'analyse détaillée des conséquences attendues de la mesure sera précisée dans la fiche d'impact exposant les dispositions de l'ordonnance prise sur le fondement de la présente habilitation.

Néanmoins, les impacts suivants peuvent d'ores et déjà être anticipés :

- Impact pour les éleveurs : renforcement de la sécurité sanitaire des troupeaux à l'échelle individuelle et collective par un dispositif mieux adapté aux enjeux

¹⁷⁴ Les piégeurs sont agréés par le préfet de département et sont généralement organisés en associations départementales, et au niveau national représentés par l'union nationale des associations des piégeurs agréés de France (UNAPAF). Actuellement, 18 200 piégeurs sont adhérents à l'UNAPAF.

et contraintes actuelles.

- Impact pour l'Etat : renforcement des capacités d'application des règlements européens, amélioration de l'efficacité de l'action publique, balance financière entre les nouveaux coûts liés à l'adaptation du système et la réduction des coûts liés à la gestion des crises sanitaires.
- Impact sur la profession vétérinaire : renforcement des missions des vétérinaires habilités, sanitaires et mandatés, avec un renforcement possible des obligations et responsabilités liées à cet exercice, adaptation du cadre d'activité aux réalités contemporaines de la profession, contribuant à son attractivité.

➤ Médicaments vétérinaires

L'analyse précise des conséquences attendues de la mesure sera précisée dans la fiche d'impact exposant les dispositions de l'ordonnance prise sur le fondement de la présente habilitation.

Néanmoins, les impacts suivants peuvent d'ores et déjà être anticipés :

- Pour les éleveurs : clarification et stabilisation du cadre juridique applicable, sans modification des pratiques autorisées issues du droit de l'Union.
- Pour la profession vétérinaire : sécurisation des obligations professionnelles dans la continuité des adaptations déjà engagées en 2022.
- Pour les autorités publiques : amélioration de la lisibilité et de l'effectivité des contrôles, sans création de nouvelles missions substantielles.
- Concernant la sécurité sanitaire : renforcement du cadre de prévention des risques sanitaires et de lutte contre l'antibiorésistance.

5. JUSTIFICATION DU DELAI D'HABILITATION

Concernant l'habilitation donné au Gouvernement de prendre par ordonnance les mesures prévues au présent article, un délai d'habilitation de 12 mois est nécessaire compte tenu de la reprise à partir de mars 2026 des travaux de concertation menés avec les acteurs professionnels dans le cadre des Assises du sanitaire animal.

Un projet de loi de ratification devra être déposé devant le Parlement dans un délai de 3 mois à compter de la publication de chaque ordonnance.

CHAPITRE VI – RAPPROCHER L’ACTION PUBLIQUE DES ENTREPRISES

Article 16 – Utilisation du registre national des entreprises à des fins de communication administrative

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

La création du Registre national des entreprises (RNE), issue de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (dite loi PACTE), a marqué une avancée significative dans la simplification des démarches administratives pour les entreprises en France. Ce registre unique, placé sous la responsabilité de l’Institut national de la propriété industrielle (INPI), a permis de fusionner les anciens registres – registre du commerce et des sociétés (RCS), répertoire des métiers (RM) et registre des actifs agricoles (RAA) – en une seule base de données centralisée. Il recense ainsi l’ensemble des entreprises exerçant sur le territoire national une activité commerciale, artisanale, agricole ou indépendante.

En outre, la création du RNE procède d’une finalité initiale clairement identifiée par le législateur, à savoir la simplification des démarches des entreprises, la réduction des coûts et délais administratifs et l’amélioration de l’accès aux informations relatives à la vie des entreprises. L’utilisation du registre à des fins de communication administrative constituerait ainsi une utilisation ultérieure des données au sens de l’article 6, paragraphe 4, du Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016, relatif à la protection des personnes physiques à l’égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (RGPD), impliquant une appréciation spécifique de compatibilité avec les finalités initiales du traitement.

Le fondement juridique du RNE repose principalement sur les articles L. 123-52 et suivants du code de commerce, qui en définissent les principes généraux. Cependant, ces dispositions ne précisent pas explicitement les finalités pour lesquelles les données contenues dans le registre peuvent être utilisées. L’article R. 123-318 du même code énumère les autorités administratives habilitées à accéder à l’intégralité des informations du RNE, parmi lesquelles figurent notamment les services centraux et déconcentrés du ministère de l’Agriculture et de l’Alimentation, ainsi que l’Agence de services et de paiement. Toutefois, cet accès est strictement limité à l’exercice de

leurs missions spécifiques, sans qu'il soit clairement établi que la communication d'informations administratives aux entreprises puisse être considérée comme relevant de ces missions.

Cette absence de cadre légal clair a été soulignée par la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) dans son avis n° 2022-013 du 10 février 2022. La CNIL y rappelle que l'accès aux données du RNE ne doit être accordé que dans le cadre de missions précises et que les données accessibles ne peuvent être utilisées qu'aux seules fins d'identification et de contact des responsables des entreprises. Elle insiste également sur le respect du principe de minimisation des données, conformément au RGPD.

Le RNE est placé sous la responsabilité de l'INPI, qui est un établissement public administratif (EPA) placé sous la tutelle du ministre chargé de la propriété industrielle (direction générale des entreprises). L'INPI doit être regardé comme responsable du traitement au sens de l'article 4 du RGPD. Dans l'hypothèse où une autorité administrative définirait la finalité et les modalités d'une campagne de communication administrative adressée via le RNE, cette autorité pourrait être qualifiée de co-responsable du traitement, au sens de l'article 26 du RGPD.

Cette qualification justifie un encadrement législatif précis de la finalité poursuivie et des catégories d'acteurs habilités, afin d'éviter toute incertitude juridique sur la répartition des responsabilités.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Le droit au respect de la vie privée, garanti par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et reconnu par le Conseil constitutionnel comme un principe à valeur constitutionnelle, s'applique également aux personnes morales, y compris les entreprises. Toute utilisation des données du RNE doit donc être proportionnée et strictement encadrée, afin de ne pas porter une atteinte disproportionnée à ce droit. Le Conseil d'État a d'ailleurs reconnu que les personnes morales peuvent se prévaloir du droit au respect de la vie privée, notamment en ce qui concerne la protection des données les concernant ([CE, 7 octobre 2022, n° 443826](#)). L'utilisation des données du RNE, qui peuvent inclure des données à caractère personnel relatives aux dirigeants ou représentants légaux, constitue dès lors une ingérence dans ce droit qui doit être nécessaire, adaptée et proportionnée à l'objectif d'intérêt général poursuivi.

Cependant, l'utilisation des données du RNE à des fins de communication administrative ne serait en l'espèce effectuée que pour un motif d'intérêt général, à savoir, notamment, en matière d'agriculture, la protection de la santé publique.

En outre, elle serait proportionnée en ce que seul le teneur du registre pourrait faire usage de ces données et que celles-ci ne seraient pas transmises entre administrations.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Les exigences du RGPD sont applicables depuis le 25 mai 2018. Plusieurs principes clés doivent ainsi être pris en compte :

- Base légale : le traitement des données à caractère personnel doit reposer sur une base légale claire. En l'espèce, la mission d'intérêt public, prévue à l'article 6, paragraphe 1, point e) du RGPD, pourrait constituer cette base, à condition que la finalité du traitement soit définie par la loi.
- Finalité : l'utilisation des données du RNE pour des communications administratives doit être clairement définie et ne pas excéder les finalités initiales de collecte des données. Dès lors que la communication administrative constitue une finalité distincte de celle ayant présidé à la collecte initiale des données du RNE, la compatibilité de cette utilisation ultérieure devra être appréciée au regard des critères fixés par l'article 6, paragraphe 4, du RGPD, notamment le lien entre les finalités, la nature des données traitées, les attentes raisonnables des entreprises et l'existence de garanties appropriées.
- Minimisation des données : seules les données strictement nécessaires à la réalisation de la finalité poursuivie (par exemple, les coordonnées des entreprises) doivent être utilisées. Conformément au principe de minimisation et au besoin d'en connaître rappelé par la CNIL, il apparaît juridiquement préférable que les administrations ne procèdent pas elles-mêmes à des traitements massifs des données du RNE. Le recours à l'INPI comme opérateur unique des communications permet de limiter la circulation des données et de réduire les risques d'atteinte à la protection des données personnelles.
- Droits des personnes concernées : les entreprises doivent être informées de cette utilisation et disposer d'un droit d'opposition, conformément aux articles 13 et 21 du RGPD.

Un risque majeur identifié concerne le détournement des données à des fins non administratives, telles que la communication politique ou commerciale. Pour y remédier, il est essentiel que la mesure soit encadrée par des garanties strictes, tant dans la loi que dans le décret d'application.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

L'examen du droit comparé met en évidence que plusieurs États membres de l'Union européenne ont progressivement intégré les registres d'entreprises dans les systèmes d'information administratifs, en leur conférant une fonction de source de référence pour l'identification et les relations entre l'administration et les entreprises, dans un cadre strictement encadré par la loi et conforme aux exigences du droit de la protection des données.

En Espagne, le registre des entreprises est principalement constitué par le *Registro Mercantil*, régi par le *Código de Comercio* ainsi que par le *Reglamento del Registro Mercantil* approuvé par le *Real Decreto* 1784/1996 du 19 juillet 1996. Ce registre constitue une infrastructure juridique centrale pour l'identification des sociétés et la publicité légale des informations les concernant. Dans le cadre de la digitalisation du droit des sociétés, le législateur espagnol a renforcé les procédures électroniques applicables aux registres, notamment par la *Ley* 11/2023 du 8 mai 2023. Cette évolution a conduit à un développement significatif des échanges électroniques entre les registres, les entreprises et les autorités publiques, incluant des mécanismes de notifications et de communications dématérialisées dans un environnement juridiquement sécurisé. Si le *Registro Mercantil* n'a pas pour finalité principale l'envoi de communications administratives générales, son intégration dans un écosystème numérique permettant des échanges électroniques formalisés avec les entreprises illustre la possibilité d'un usage administratif élargi des registres d'entreprises, sous réserve d'une base légale explicite et d'une définition précise des finalités du traitement.

Aux Pays-Bas, le registre du commerce (*Handelsregister*) est tenu par la Kamer van Koophandel (KVK) en application du *Handelsregisterwet* 2007. Ce registre est qualifié de « registre de base », c'est-à-dire une base de données authentique dont l'utilisation est obligatoire pour les autorités administratives dans l'exercice de leurs missions. Les administrations publiques néerlandaises doivent, sauf exceptions prévues par la loi, se fonder sur les données issues du *Business Register* pour l'identification des entreprises et la conduite de leurs procédures administratives. Cette architecture juridique traduit une intégration structurelle du registre d'entreprises dans les processus administratifs, permettant de centraliser l'information relative aux entreprises et de limiter la multiplication des traitements de données parallèles au sein des différentes administrations. Le cadre juridique néerlandais encadre strictement l'accès et l'usage des données du registre, notamment au regard des exigences du droit de l'UE, et prévoit des mécanismes spécifiques destinés à restreindre certains usages des données, en particulier à des fins non administratives, afin de prévenir les risques de détournement de finalité.

Ces deux expériences étrangères présentent un point commun tenant à l'encadrement législatif explicite des usages administratifs des registres d'entreprises

et à leur insertion dans un cadre numérique sécurisé, conforme aux principes de minimisation des données, de limitation des finalités et de sécurité des traitements. Elles montrent également que l'utilisation d'un registre national d'entreprises comme infrastructure d'appui aux relations entre l'administration et les entreprises ne se traduit pas, en pratique, par une libre circulation des données entre administrations, mais repose au contraire sur une centralisation des traitements et sur l'intervention d'un opérateur identifié, ce qui contribue à réduire les risques juridiques au regard du droit à la protection des données personnelles.

Dans ces systèmes, l'extension des usages administratifs des registres est systématiquement assortie de garanties normatives précises, tenant notamment à la détermination des autorités habilitées, à la définition des finalités poursuivies et à l'encadrement des modalités d'accès et d'utilisation des données, afin d'assurer la compatibilité des traitements avec les exigences du RGPD, en particulier s'agissant des traitements ultérieurs poursuivant une finalité distincte de celle ayant présidé à la collecte initiale des données.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Les crises sanitaires, économiques et environnementales récentes ont révélé les limites du cadre juridique actuel en matière de communication entre les administrations et les entreprises. En particulier, lors de la crise sanitaire liée à la Covid-19, les administrations ont mobilisé des canaux multiples et hétérogènes pour informer les entreprises des dispositifs d'aide, des mesures sanitaires ou des obligations réglementaires. Ces communications ont reposé sur des bases de données sectorielles (fiscales, sociales ou agricoles), sur des relais institutionnels ou sur des dispositifs d'information générale accessibles en ligne. Cette pluralité de canaux a permis une diffusion large de l'information, mais elle a également révélé plusieurs limites : absence de canal universel couvrant l'ensemble des entreprises, hétérogénéité des bases juridiques des traitements, difficultés de ciblage rapide de certaines catégories d'entreprises et risques de non-réception effective des messages. Ces éléments plaident en faveur de la mise en place d'un dispositif centralisé, juridiquement sécurisé et fondé sur une base de données unique, permettant à l'administration de communiquer de manière proportionnée et encadrée avec les entreprises immatriculées.

Bien que le code des relations entre le public et l'administration (CRPA) prévoie déjà des mécanismes d'échange d'informations entre administrations (articles L. 114-8 et L. 100-3), ces dispositions ne couvrent pas spécifiquement les communications

administratives directes via le RNE. Elles se limitent principalement à l'échange d'informations nécessaires pour informer les personnes de leurs droits ou obligations, ou pour leur attribuer des prestations ou avantages. Or, les besoins identifiés dépassent ce cadre, notamment en ce qui concerne la diffusion d'informations générales relatives aux droits et obligations applicables aux entreprises ou, en situation d'urgence, pour assurer la gestion ou la prévention d'une crise, qui ne relèvent pas directement de l'attribution de prestations.

Le projet de loi Simplification de la vie économique, actuellement en cours d'examen, prévoit d'élargir les possibilités d'échange d'informations entre administrations à travers un article 3 *quater* qui prévoit de modifier l'article L. 114-8 du code des relations entre le public et l'administration :

« II. – Les administrations peuvent échanger entre elles les informations ou les données strictement nécessaires pour :

« 1° Informer les personnes des formalités administratives, des droits et des obligations susceptibles de leur être applicables ;

« 2° Le cas échéant, attribuer aux personnes lesdits droits ;

« 3° Prendre à l'égard des personnes des mesures visant à préserver leur sécurité ou, s'agissant des personnes morales, la pérennité de leur activité. »

Cependant, même si cette réforme était adoptée, elle ne couvrirait pas spécifiquement les communications administratives directes par le truchement de l'INPI, qui présentent l'avantage de minimiser la transmission de données entre administrations et de centraliser la gestion des envois.

En l'état du droit, il existe une incertitude juridique substantielle quant à la possibilité pour les administrations d'utiliser les données du RNE pour adresser des communications administratives générales, celles-ci ne pouvant être aisément rattachées à l'exercice de leurs missions au sens de l'article R. 123-318 du code de commerce, tel qu'interprété de manière restrictive par la CNIL dans son avis n° 2022-013 du 10 février 2022.

Ainsi, la création d'une base légale spécifique dans le code de commerce apparaît nécessaire pour clarifier le cadre juridique, sécuriser les pratiques administratives et garantir une réactivité optimale en cas de crise.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

La mesure proposée poursuit plusieurs objectifs principaux :

- Simplifier la communication administrative : offrir un canal unique, sécurisé et

efficace pour informer les entreprises des mesures les concernant, notamment s'agissant de dispositions d'urgence ;

- Renforcer la réactivité des pouvoirs publics : permettre une diffusion rapide et ciblée d'informations en cas de crise, sans dépendre de canaux indirects ou de relais institutionnels ;
- Garantir la conformité au RGPD : encadrer strictement l'utilisation des données du RNE pour éviter tout détournement et respecter les droits des entreprises ;
- Éviter les doublons et les incohérences : compléter les dispositifs existants, tels que ceux prévus par le CRPA, sans créer de chevauchement ou de confusion.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Plusieurs options ont été examinées pour répondre aux enjeux identifiés.

La première option, qui aurait consisté à s'appuyer exclusivement sur les dispositifs existants du CRPA, a été jugée insuffisante. En effet, d'une part, ces dispositifs ne permettent pas de couvrir l'ensemble des besoins, en particulier les communications administratives ne relevant pas directement de l'attribution de prestations ou d'avantages. De plus, ils impliquent des échanges de données entre administrations, ce qui peut complexifier la gestion et augmenter les risques liés à la protection des données. D'autre part, la possibilité de s'appuyer exclusivement sur les relais institutionnels et professionnels ne garantit ni l'exhaustivité ni la rapidité de diffusion de l'information, en particulier en situation de crise sanitaire ou économique nécessitant une communication immédiate et ciblée.

Une deuxième option aurait consisté à créer un téléservice autonome de diffusion d'informations administratives, reposant sur une inscription volontaire des entreprises. Cette solution présenterait l'avantage d'un consentement explicite des destinataires, mais impliquerait des coûts de développement importants, une fragmentation des canaux d'information et un risque d'exclusion des entreprises non inscrites, notamment dans les secteurs agricoles les plus vulnérables.

Une troisième option aurait consisté à autoriser les administrations à extraire directement les coordonnées des entreprises à partir du RNE pour réaliser leurs propres campagnes de communication. Cette option a été écartée en raison des risques accrus en matière de protection des données personnelles, liés à la multiplication des traitements et à la circulation massive de données entre

administrations, en contradiction avec les principes de minimisation et de limitation des accès rappelés par la CNIL.

Une quatrième option aurait consisté à subordonner l'envoi de communications administratives à un mécanisme d'adhésion volontaire (*opt-in*) des entreprises lors de leur immatriculation au RNE. Bien que favorable du point de vue de la protection des données, cette solution réduirait significativement la portée opérationnelle du dispositif et compromettrait l'objectif d'information rapide et exhaustive en situation de crise, qui vise à toucher même les entreprises les plus éloignées des sources de communication institutionnelle habituelles.

La dernière option, retenue, consiste à créer une base légale spécifique dans le code de commerce, autorisant l'INPI, à la demande d'une autorité administrative, à utiliser les données du RNE pour adresser directement des communications de nature administrative aux entreprises. Cette solution présente l'avantage de centraliser la gestion des communications via un acteur unique (l'INPI), de réduire les délais de traitement, de minimiser les transferts de données et de s'inscrire dans le cadre existant du RNE, sans nécessiter la création d'une nouvelle infrastructure.

3.2. OPTION RETENUE

Le dispositif retenu repose sur l'insertion d'un nouvel article dans le code de commerce, ainsi libellé : « À la fin de la sous-section 3 de la section 5 du chapitre III du titre II du livre Ier du code de commerce, il est ajouté un article L. 123-53-1 ainsi rédigé : « Art. L. 123-53-1. – *Un décret en Conseil d'Etat pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés précise les conditions dans lesquelles une autorité administrative peut demander au teneur du Registre national des entreprises de communiquer à tout ou partie des entreprises immatriculées à ce registre des informations de nature administrative relatives aux droits et obligations qui leur sont applicables ou à des mesures prises pour assurer la prévention ou la gestion d'une crise.* »

Justification du choix :

- Pertinence : la mesure répond à un besoin opérationnel clairement identifié, notamment en situation de crise ;
- Efficience : elle utilise une infrastructure existante (le RNE), permettant d'atteindre la très grande majorité des entreprises concernés et centralise la gestion des communications, limitant ainsi les risques liés à la protection des données ;
- Conformité : le dispositif est conçu pour respecter les exigences constitutionnelles et celles du RGPD, en encadrant strictement les conditions

d'utilisation des données.

Modalités d'application : Le décret en Conseil d'État pris après avis de la CNIL prévu par la loi viendra préciser :

- Les autorités administratives habilitées à formuler une demande de communication ; il pourrait s'agir, notamment, des autorités visées au 1° et 2° de l'article R. 123-318 du code de commerce.
- Les types de données utilisées dans le RNE (par exemple, limitation aux données de contact uniquement) ;
- Les garanties RGPD, notamment le droit d'opposition des entreprises et les modalités d'information préalable ;
- Les missions de l'INPI en complétant l'article R. 411-1 du code de la propriété intellectuelle, afin de l'autoriser à assurer les moyens opérationnels d'une communication administrative aux entreprises à la demande d'une autre administration, dans le respect des dispositions du RGPD.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

La mesure proposée clarifie le cadre juridique applicable à l'utilisation des données du RNE à des fins de communication administrative en ajoutant un nouvel article L. 123-53-1 au sein du code du commerce, qui précise la nature des informations de nature administrative pouvant être communiquées. Elle s'inscrit dans le respect des principes constitutionnels et des exigences du RGPD, à condition que les conditions de proportionnalité et de minimisation des données soient strictement respectées.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Sur le plan du droit européen, la mesure est compatible avec le RGPD, dès lors que la finalité du traitement est définie par la loi et que les garanties nécessaires sont mises en place par décret en Conseil d'Etat pris après avis de la CNIL (information des entreprises, droit d'opposition, limitation des données utilisées). Elle ne crée pas de conflit avec les dispositifs existants du CRPA, mais les complète en offrant une solution spécifique pour les communications administratives directes.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Pour les entreprises, la mesure se traduira par une réduction des coûts liés à la recherche d'informations administratives, grâce à une diffusion centralisée et ciblée. Elle permettra également une meilleure réactivité en cas de crise, ce qui peut contribuer à limiter les pertes économiques et les comportements individuels dommageables ou aggravant la situation de crise.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Pour l'État et les administrations, la mesure n'engendrera pas de coûts supplémentaires significatifs, dans la mesure où elle s'appuie sur une infrastructure existante (le RNE) et ne nécessite pas la création de nouveaux outils. Les coûts éventuels, liés à l'adaptation des processus internes de l'INPI ou à la formation des agents, seront marginaux au regard des bénéfices attendus.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

La mesure n'a pas d'impact direct sur les collectivités territoriales, sauf si celles-ci sont expressément habilitées, par décret, à formuler des demandes de communication administrative. Dans ce cas, elles devront veiller à respecter les mêmes garanties que les autres autorités administratives.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Pour l'INPI, la mise en œuvre de la mesure nécessitera une adaptation des processus internes pour gérer les demandes de communication administrative. Cela pourra impliquer la création de procédures spécifiques, ainsi que la formation des agents chargés de traiter ces demandes.

En revanche, la mise en œuvre technique de cette mesure ne présente pas de complexité particulière pour l'INPI dans la mesure où il s'agit d'effectuer un « mailing ». En revanche, un travail de ciblage des entreprises concernées devra être réalisé par l'INPI lors des campagnes de communications administratives avec l'appui de l'administration demanderesse.

Pour les autres administrations, la mesure simplifiera les modalités de communication avec les entreprises, en évitant les circuits indirects et en réduisant les risques d'erreur ou de retard.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

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

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Elle contribuera ainsi à réduire les inégalités d'accès à l'information et à permettre aux entreprises de se saisir des dispositifs d'accompagnement mis à leur disposition par les pouvoirs publics.

Par ailleurs, le dispositif ne génère pas d'impact différencié selon le genre ou d'autres critères discriminants, dans la mesure où il s'applique uniformément à toutes les entreprises immatriculées. Toutefois, un ciblage des entreprises, en fonction de la communication administrative à réaliser, sera possible en se basant sur les codes NAF contenus dans le RNE. Le code NAF (Nomenclature d'Activités Française) est un code attribué par l'INSEE pour identifier l'activité principale d'une entreprise. Les entreprises ayant une activité de nature agricole pourront ainsi être ciblées en cas

d'une épidémie telle que la dermatose nodulaire. Ce ciblage impliquera un accompagnement de l'INPI par l'autorité administrative en demande.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

La présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

En cas d'évènement ayant des impacts climatiques ou environnementaux importants (inondation, feu de forêt, etc. l'amélioration des capacités de réponses de l'Etat pour informer les entreprises des comportements à adopter, permettra de réduire l'impact de ces évènements).

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

La présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion de la ressource en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

La présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

La présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

La présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

La dématérialisation des communications administratives, permise par cette mesure, contribuera à réduire l'usage de papier et à optimiser les ressources, en ligne avec les objectifs de développement durable.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

En application de l'article 8 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) doit être consultée sur tout projet de texte déterminant, dans certaines de ses caractéristiques essentielles, les conditions de création ou de mise en œuvre d'un traitement de données à caractère personnel.

Toutefois, un avis d'Assemblée générale du Conseil d'Etat n° 409736 du 25 septembre 2025 (point 6) précise que, lorsqu'un projet de texte, définissant les conditions de mise en œuvre d'une politique publique, participe à la définition de la mise en œuvre d'un traitement dont l'existence est induite par ce texte, sans en déterminer les conditions de création ou de mise en œuvre, la consultation préalable de la CNIL n'est pas une condition de sa régularité.

Il en va ainsi lorsqu'un projet de loi, bien que définissant certaines caractéristiques essentielles d'un traitement ou de ses conditions de création ou de mise en œuvre, renvoie à un décret le soin de définir complètement les conditions de sa création ou de sa mise en œuvre, ou encore lorsqu'un texte contient certains éléments d'un tel traitement, mais sans que les éléments qu'il détermine permettent à la CNIL de disposer des informations suffisantes pour apprécier la conformité au RGPD du traitement dans sa globalité.

En l'espèce, la disposition législative prévoyant expressément qu'un décret en Conseil d'Etat pris après avis de la CNIL précise les conditions dans lesquelles il pourra ainsi être fait usage du RNE par les autorités administratives, la saisine de la CNIL ne paraît pas requise. Cette saisine devra être effectuée avant l'adoption du décret en Conseil d'Etat pris pour son application, ainsi que le prévoit la loi.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

La mesure entrera en vigueur six mois après la publication de la loi, afin de permettre l'adoption du décret d'application et l'adaptation des services concernés.

5.2.2. Application dans l'espace

En ce qui concerne les collectivités d'outre-mer régies par l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte), le régime législatif et réglementaire étant celui de « l'identité législative », les lois et règlements y sont applicables de plein droit. L'article 16 de la présente loi y sera donc applicable, sans qu'il soit besoin de prévoir d'adaptation de ce dispositif.

En ce qui concerne les collectivités régies par l'article 74 de la Constitution, pour Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, et les Terres australes et antarctiques françaises, le régime législatif et réglementaire étant celui de « l'identité législative », les lois et règlements y sont applicables de plein droit et l'article 16 de la présente loi y sera applicable, sans qu'il soit besoin de prévoir d'adaptation de ce dispositif.

En ce qui concerne la Polynésie française, les îles Wallis et Futuna et la Nouvelle-Calédonie, le régime législatif et réglementaire est celui de « la spécialité législative », si bien que les lois et règlements n'y sont applicables que sur mention expresse du texte en cause ou s'ils y ont été rendus applicables par un texte spécial.

Or le présent article de loi ne peut être rendu applicable en Nouvelle-Calédonie, ni en Polynésie française car le droit commercial relève de compétence de ces collectivités.

Concernant Wallis-et-Futuna, l'Etat dispose d'une compétence de principe en droit commercial (cf. articles 4 et 7 de la loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 conférant aux îles Wallis et Futuna le statut de territoire d'outre-mer et lecture « a contrario » des dispositions du décret n° 57-811 du 22 juillet 1957 relatif aux attributions de l'assemblée territoriale, du conseil territorial et de l'administrateur supérieur des îles Wallis et Futuna).

Cependant, les dispositions législatives relatives à la tenue du Registre national des entreprises (art. L. 123-50 à L. 123-53 du code de commerce) n'y ayant pas été étendues, il convient de ne pas étendre les dispositions de l'article L. 123-53-1 du code de commerce nouvellement créé.

5.2.3. Textes d'application

Le décret en Conseil d'État précisera :

- La liste des autorités administratives habilitées à formuler une demande de communication ;

- Les modalités de transmission des demandes à l'INPI ;
- Les garanties au regard RGPD, notamment les modalités d'information des entreprises et l'exercice de leur droit d'opposition ;
- Les missions réglementaires de l'INPI.

Une campagne d'information sera menée auprès des entreprises pour les informer de cette nouvelle possibilité et de leurs droits, en particulier du droit d'opposition à la réception de communications administratives.

CHAPITRE VII – REpondre aux specificites de l'activite d'élevage d'animaux

Article 17 - Police environnementale des élevages

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

La stratégie européenne intitulée « Pacte vert pour l'Europe » vise à garantir, d'ici à 2050, une économie propre, circulaire, et neutre pour le climat. À ce titre, la directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution), dite directive « IED », a fait l'objet d'une évaluation en 2019 qui a mis en exergue cinq axes d'amélioration :

1. l'efficacité en matière de réduction des émissions polluantes, de participation et d'information du public et de protection de la biodiversité ;
2. le soutien du déploiement rapide des technologies innovantes ;
3. l'efficacité dans l'utilisation des ressources, l'économie circulaire et le recours à des alternatives de produits chimiques plus sûrs ;
4. la cohérence dans la stratégie de réduction des gaz à effet de serre ;
5. la réglementation de certains secteurs agro-industriels.

En conséquence, une proposition de révision de la directive « IED » a été présentée par la Commission européenne en 2022. Cette directive est en effet un pilier de la législation environnementale de l'Union européenne. Elle encadre les émissions polluantes issues des installations industrielles et agricoles à fort impact environnemental. Après deux ans d'examen par le Conseil et le Parlement européen, un compromis a été obtenu pour une profonde refonte de cette directive, se traduisant par l'adoption le 24 avril 2024 de la directive 2024/1785 du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution) et la directive 1999/31/CE du Conseil concernant la mise en décharge des déchets, dite directive « IED 2 ».

Cette refonte vise à renforcer la prévention et la réduction des pollutions industrielles, à améliorer la transparence et à intégrer davantage les objectifs de durabilité. Elle

s'inscrit dans une logique d'exigence accrue en matière de protection de l'environnement, tout en cherchant à favoriser l'innovation et la compétitivité durable de l'industrie européenne. Elle reflète une volonté d'équilibrer impératifs économiques, environnementaux et sociaux, en impliquant l'ensemble des acteurs de la société. Enfin, elle favorise un meilleur accès aux informations environnementales et une meilleure participation du public à l'élaboration des décisions qui portent des enjeux environnementaux.

En France, sont notamment concernées par la directive IED les activités énergétiques, les activités de production et de transformation de la matière (acier, verre, ciment, chimie, etc.) et les activités de gestion des déchets. Concernant les installations agricoles entrant dans le cadre de la directive 2010/75/UE, il s'agit des activités d'élevages porcins et de volailles.

Pour les activités d'élevages, cette refonte de la directive « IED » élargit son champ d'application (à partir de 350 unités de cheptel (UGB) pour les porcs, 300 UGB pour les poules pondeuses, 280 UGB pour les volailles de chair, et 380 UGB pour les exploitations mixtes (porcs et volailles)) par une modification de son annexe I bis et s'étend ainsi à de nouvelles installations d'élevages.

En 2025, le nombre d'élevages soumis à la directive est de 2 930. La répartition géographique (par région) des élevages en 2025 soumis à la directive IED est présentée dans le tableau ci-après. D'après les données du recensement général agricole de 2024, le nombre d'élevages¹⁷⁵ qui seront concernés par la directive révisée est estimé entre 4 000 et 4 500.

Régions	Effectif des élevages soumis à IED en 2025	Proportion parmi la totalité des élevages soumis à IED en France en 2025 (%)
Auvergne Rhône Alpes	134	4,57%
Bourgogne Franche Comte	62	2,12%
Bretagne	1425	48,63%
Centre Val de Loire	108	3,69%

¹⁷⁵ Dont environ 1 800 élevages porcins et 2 400 élevages de volailles et 100 élevages mixtes.

Corse	0	-
Grand Est	124	4,23%
Guadeloupe	2	0,07%
Guyane	0	-
Hauts-de-France	160	5,46%
Martinique	2	0,07%
Normandie	122	4,16%
Nouvelle-Aquitaine	201	6,86%
Occitanie	41	1,40%
Pays-de-la-Loire	539	18,40%
Provence-Alpes- Côte d'Azur	4	0,14%
Réunion	6	0,20%
Total	2 930	100%

En contrepartie, cette refonte a tenu compte des spécificités inhérentes aux élevages en permettant d'ouvrir à ces activités la possibilité de procédures plus légères, tout en conservant un niveau de protection de l'environnement élevé, par le respect de règles techniques générales définies au niveau européen. Ces installations font ainsi l'objet de dispositions spéciales au chapitre VI bis de la directive. A ce titre, outre une procédure d'autorisation déjà prévue par la directive non révisée, la directive renforcée introduit spécialement pour les activités agricoles une nouvelle procédure appelée « procédure d'enregistrement » (qui diffère de la procédure d'enregistrement prévue en France pour les installations relevant du régime des installations classées pour la protection de l'environnement - ICPE).

Le principal levier de cette directive est de définir et de mettre à jour, pour chaque activité concernée, les meilleurs techniques disponibles (MTD) pour la protection de l'environnement. Ces MTD, spécifiques à chaque activité, décrivent les modes d'exploitation, tant sur les matériels utilisés que les processus de fabrication développés, les plus efficaces et avancés pour limiter les émissions de polluants et les

impacts sur l'environnement. Elles constituent ainsi la base des valeurs limites d'émission applicables, c'est-à-dire, les quantités de polluants rejetés dans l'environnement qu'un établissement ne doit pas dépasser. Pour les activités d'élevage, les MTD sont inscrites dans un document de référence dénommé « Règles d'exploitation ».

Outre les aspects techniques, la directive révisée introduit des obligations renforcées en matière de transparence : les citoyens auront ainsi un meilleur accès aux informations environnementales des installations industrielles, par le biais notamment d'un portail européen unique qui rassemblera les informations relatives aux émissions, aux autorisations et aux contrôles. L'objectif est de renforcer le rôle des parties prenantes et de favoriser la participation du public pour les décisions qui ont un effet sur l'environnement. La refonte renforce enfin les sanctions en cas de non-respect des dispositions, afin qu'elles soient davantage effectives, proportionnées et dissuasives.

Les dispositions de la directive doivent être transposées au plus tard le 1^{er} juillet 2026.

Le cadre actuel de la police environnementale encadrant l'activité des éleveurs est inscrit dans le code de l'environnement :

- à son titre Ier du livre V pour les installations classées pour la protection de l'environnement - ICPE (dont les dispositions générales, le contrôle et le contentieux) ;
- à la section 8 du chapitre V du titre Ier du livre V pour ce qui est la transposition de la directive IED ;
- au chapitre IV du titre Ier du livre V en ce qui concerne les procédures administratives ;
- au titre VII du livre Ier en ce qui concerne les contrôles administratif et pénal.

Ces dispositions s'appliquent tant aux activités industrielles qu'aux activités agricoles. Cela s'articule avec les dispositions relatives à l'eau, à l'urbanisme, à l'information et à la participation du public.

Pour répondre aux spécificités de l'activité d'élevage d'animaux, les récentes dispositions législatives et réglementaires ont toutefois introduit des dispositions particulières pour les éleveurs, en matière de procédures administratives, de contentieux et de sanctions.

- La loi n° 2025-268 du 24 mars 2025 d'orientation pour la souveraineté alimentaire et le renouvellement des générations en agriculture (OSARGA) a par exemple prévu, à son article 32, une dérogation aux règles de droit commun concernant les poursuites administratives ou pénales en cas de dépassement du seuil du régime de la déclaration ou de l'enregistrement de plus de 15 %.

L'article L. 171-7-3 du code de l'environnement, introduit par cet article 32, prévoit ainsi qu'en cas de mise en place, de participation à la mise en place ou d'exploitation d'une installation d'élevage sans la déclaration ICPE ou sans l'enregistrement ICPE, lorsque l'installation relève de l'un ou l'autre de ces régimes de déclaration ou d'enregistrement à la suite d'une modification de sa consistance et fonctionnait légalement jusqu'alors, selon le cas, sans déclaration ou au bénéfice seulement de celle-ci, et à la condition que, selon le cas, l'installation ne dépasse pas le seuil d'application du régime de la déclaration ou de l'enregistrement de plus de 15 %, l'amende dont l'autorité administrative compétente peut ordonner le paiement ne peut excéder 450 € (contre 45 000 € en principe). Dans les mêmes cas, le fonctionnement sans déclaration ou enregistrement ne sont pas pénalement punissables et ne peuvent pas faire l'objet d'une sanction pénale (L. 173-1).

- Plus récemment, l'article 3 de la loi n° 2025-794 du 11 août 2025 visant à lever les contraintes à l'exercice du métier d'agriculteur a modifié les dispositions de l'article L. 181-10-1 du code de l'environnement, relatives à l'organisation de la consultation du public pour les demandes d'autorisation environnementale concernant les élevages bovins, porcins et avicoles. Pour ces installations, lors de la phase d'examen et de consultation, la réunion publique d'ouverture ou de clôture est remplacée par une permanence organisée par le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête. Le pétitionnaire peut néanmoins demander au commissaire enquêteur ou à la commission d'enquête le maintien de l'organisation d'une réunion publique d'ouverture ou de clôture.
- Enfin, la loi n° 2025-268 du 24 mars 2025 d'orientation pour la souveraineté alimentaire et le renouvellement des générations en agriculture (OSARGA), dans ses articles 47 et 48, et la loi n° 2025-794 du 11 août 2025, dans son article 3, ont renforcé le caractère spécifique de la nomenclature ICPE applicable aux élevages (piscicultures, bovins, porcins, avicoles ...) en introduisant pour des rubriques de la nomenclature ICPE spécifiques aux élevages des exceptions au principe de non-régression défini au 9° du II de l'article L. 110-1 du code de l'environnement. Ces exceptions ont conduit notamment à revoir à la hausse les seuils déclenchant l'obligation d'enregistrement des élevages bovins, les soumettant néanmoins au régime de la déclaration, une centaine d'élevage sont ainsi potentiellement concernés.

Cette tendance actuelle, consistant à adapter le cadre général ICPE aux spécificités des élevages, aurait pu être prolongée pour transposer la directive IED révisée. Le Gouvernement estime toutefois que cette logique se traduirait par une complexité accrue, à rebours de l'objectif de simplification du cadre juridique applicable au secteur agricole, dont les exploitations sont exposées à une concurrence élevée au

sein de l'Union européenne et à l'international. Dans ce contexte, le Gouvernement considère plus pertinent de définir un nouveau cadre juridique global propre aux élevages, cohérent avec le droit français et communautaire.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Le présent article porte de manière élargie des objectifs en matière de préservation de l'environnement et de transposition de directives communautaires en droit interne.

Dans l'article préambule de la Constitution, le peuple français proclame son attachement aux droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement de 2004. Par ailleurs, la Constitution prévoit, à son article 34, que la loi détermine les principes fondamentaux de la préservation de l'environnement.

La Charte de l'environnement est rattachée au bloc de constitutionnalité par les décisions nos 2008-564 DC du 19 juin 2008 et 2014-394 QPC du 7 mai 2014. La Charte porte notamment des droits et devoirs en matière de politiques publiques qui concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social, et en matière d'accès par les citoyens aux informations relative à l'environnement.

L'article 38 de la Constitution prévoit que « le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi ».

Aux termes de l'article 88-1 de la Constitution : « La République participe à l'Union européenne constituée d'Etats qui ont choisi librement d'exercer en commun certaines de leurs compétences ». Le Conseil constitutionnel déduit de cette disposition que : « la transposition en droit interne d'une directive communautaire résulte d'une exigence constitutionnelle » (voir notamment la décision n° 2004-496 DC du 10 juin 2004, « Loi pour la confiance dans l'économie numérique »).

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

L'Union européenne et la France sont signataires de la Convention internationale d'Aarhus dont l'objet est : « [...] de contribuer à protéger le droit de chacun, dans les générations présentes et futures, de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être, chaque Partie garantit les droits d'accès à l'information sur l'environnement, de participation du public au processus décisionnel et d'accès à la justice en matière d'Environnement [...] ».

La refonte de la police environnementale s'inscrit dans ce cadre puisqu'elle poursuit et décline au titre de la directive IED révisée les objectifs de cette Convention.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

La refonte de la police environnementale des élevages induit de définir un nouveau cadre juridique global et cohérent avec le droit français et communautaire, tant sur le plan législatif que réglementaire. La refonte envisagée appelle une loi d'habilitation nécessaire pour autoriser le Gouvernement à prendre par ordonnance des mesures qui relèvent du domaine de la loi, au titre du code de l'environnement et pour mener à bien la transposition de la directive IED révisée.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif est de transposer les dispositions de la directive IED révisée en ce qui concerne les activités d'élevage et de définir en cohérence un nouveau cadre juridique pour répondre aux spécificités de l'activité d'élevage d'animaux.

Le Gouvernement a veillé à ce que les dispositions proposées répondent strictement aux exigences issues du droit européen, sans « sur-transposition » ou « sous-transposition ».

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Une option possible consisterait à procéder à des adaptations marginales du cadre législatif existant pour la transposition des dispositions de la directive 2010/75/UE s'appliquant aux activités agricoles.

Cette option conduirait à prolonger la tendance récemment poursuivie par le législateur de répondre aux spécificités de l'activité d'élevage en mettant en œuvre

des dispositions particulières au cœur du cadre législatif général encadrant les activités industrielles (ICPE) (cf. 1.1).

Transposer la directive révisée, qui élargit le nombre d'exploitations agricoles et qui introduit une nouvelle procédure administrative permettant d'exploiter les élevages d'animaux, au sein du régime ICPE actuel ne peut que se traduire par une complexité accrue, à rebours de l'objectif de simplification du cadre juridique applicable au secteur agricole.

3.2. OPTION RETENUE

La voie d'une demande d'habilitation à légiférer par ordonnance a été privilégiée.

L'habilitation doit permettre la définition de mesures procédant à l'encadrement des élevages, en prenant en compte les intérêts mentionnés aux articles L. 511-1 et L. 211-1 du code de l'environnement.

Le périmètre de la présente habilitation est précis et s'articule autour de plusieurs axes.

Ce choix est justifié par la nécessité :

- de construire un cadre global des procédures encadrant l'exploitation des élevages d'animaux proportionnées aux enjeux environnementaux (par la définition d'un classement des activités en différents régimes, en fonction des dangers et inconvénients présentés par ces activités), des modalités d'exercice de la police administrative et judiciaire de ces installations ainsi que les sanctions applicables, et du règlement des contentieux ;
- d'articuler ce cadre avec les directives qui peuvent s'appliquer à certaines installations d'élevages :
- directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement : cette directive prévoit notamment que les États membres déterminent les autorités environnementales chargées d'émettre un avis sur les projets soumis à évaluation environnementale et les autorités en charge de l'examen au cas par cas. Elle prévoit également que les États membres déterminent les modalités de consultation du public et d'information du public pour les projets soumis à évaluation environnementale ;
- directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution) ;

- directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau) ;
- d'articuler ce cadre avec le droit français, notamment le code de l'urbanisme ou les installations d'accès à l'eau liées à l'activité d'élevage.

La démarche, assez complexe de par la diversité des dispositions législatives et réglementaires engagées, appelle une habilitation à légiférer par ordonnance pour présenter aux acteurs économiques et fédérations agricoles un cadre juridique global et cohérent, dans une démarche de simplification administrative largement attendue.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

Le présent article porte des dispositions habilitant le Gouvernement à prendre des ordonnances sur le fondement de l'article 38 de la Constitution.

Conformément à la décision du Conseil constitutionnel n° 2009-579 DC du 9 avril 2009, la présente étude d'impact ne présentera pas l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales et sur l'emploi public, ainsi que les textes d'application nécessaires.

L'analyse précisant les conséquences attendues de la mesure sera effectuée dans la fiche d'impact exposant les dispositions de l'ordonnance prise sur le fondement de la présente habilitation. Le dispositif se traduira par une simplification des démarches pour les agriculteurs, via l'édification d'un régime dédié répondant strictement aux exigences issues du droit européen, sans « sur-transposition » ou « sous-transposition ».

5. JUSTIFICATION DU DELAI D'HABILITATION

Concernant l'habilitation donné au Gouvernement de prendre par ordonnance les mesures prévues au présent article, un délai d'habilitation de douze mois est nécessaire compte tenu de la technicité des dispositions susceptibles d'être prises et des indispensables échanges préalables avec les acteurs du secteur agricole. Il existe, par ailleurs, une intention politique de prendre au plus vite l'ordonnance et ses décrets d'application

Un projet de loi de ratification devra être déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.

CHAPITRE VIII- MIEUX PROTEGER LES EXPLOITATIONS AGRICOLES CONTRE LES DELITS

Article 18 - Aggraver la peine prévue pour le vol lorsqu'il est commis dans un lieu dans lequel est exercée une activité agricole ou dans lequel sont entreposés des biens affectés à cette activité

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

1.1.1. Etat du droit positif

Le vol est défini par le code pénal comme « la soustraction frauduleuse de la chose d'autrui ». Les circonstances personnelles ou réelles à l'occasion desquelles cette infraction est commise entraînent selon les cas l'aggravation des peines encourues ou le changement de nature de l'infraction, de délit à crime. On parle alors de vol aggravé par opposition au vol simple.

a) Définition du vol

Le fondement légal de l'infraction de vol est l'article 311-1 du code pénal, qui reprend, dans des termes volontairement généraux, l'ancienne définition de l'article 379 du code napoléonien en posant que « le vol est la soustraction frauduleuse de la chose d'autrui ». Le législateur a seulement complété ce dispositif par l'article 311-2, qui assimile à un vol « la soustraction frauduleuse d'énergie au préjudice d'autrui », mettant un terme aux débats anciens sur le vol d'électricité et, désormais, de toute énergie appropriable.

L'infraction, à l'instar de la plupart des délits, suppose la réunion de deux éléments constitutifs, un élément matériel, la soustraction, et un élément moral, l'intention frauduleuse. Les autres données (chose mobilière et matérielle appartenant à autrui) ne sont que des conditions préalables du délit. Le vol simple, ainsi entendu, se distingue des vols aggravés, qui ne modifient pas cette structure élémentaire mais ajoutent des causes légales d'aggravation – personnelles (qualité de l'agent ou de la victime, minorité d'un coauteur...), réelles (lieu, moyens, nature du bien, lien avec le terrorisme) – emportant un relèvement des peines ou un changement de nature (délit/crime).

Le Code napoléonien de 1810 avait institué une série de vols ruraux spéciaux, qui traduisaient les préoccupations agraires de l'époque. Parmi les vols spéciaux délictuels figuraient notamment le vol dans les champs de chevaux, voitures, bestiaux, instruments agricoles ou récoltes (anciens articles 388 et 389). À côté de ces délits, existaient également des vols spéciaux contraventionnels tels que le maraudage (cueillette ou consommation sur place des fruits d'autrui), le glanage, le râtelage, le grappillage ou encore la cueillette de raisins oubliés dans la vigne (anciens articles R. 26, 9° à 10°).

La loi n° 81-82 du 2 février 1981 a supprimé les vols spéciaux délictuels, ne laissant subsister que les vols spéciaux contraventionnels. Le Code pénal de 1994 a parachevé ce mouvement : sa partie réglementaire ne contient plus aucun vol contraventionnel, si bien que la catégorie des vols spéciaux ruraux a définitivement disparu, ces comportements relevant désormais, selon les circonstances, du vol simple de l'article 311-3.

b) Les éléments constitutifs et la qualification du vol

➤ Conditions préalables

Les conditions préalables tiennent, d'une part, au caractère mobilier et matériel de la chose, d'autre part, à son appartenance à autrui. Traditionnellement, seuls les biens meubles sont susceptibles de vol, la propriété immobilière étant réputée suffisamment protégée par le droit civil. Sont néanmoins susceptibles de vol les immeubles par destination et les éléments détachés de l'immeuble (tuiles, pierres, matériaux...) dès lors qu'ils deviennent mobiliers, ainsi que les titres de propriété immobilière, meubles par nature.

L'exigence de matérialité a été construite à partir de l'idée de soustraction, classiquement conçue comme une appréhension d'une chose tangible, ce qui excluait, de manière traditionnelle, le travail, les services ou des informations purement incorporelles. Toutefois, la jurisprudence a progressivement desserré cette exigence.

La chose doit appartenir à autrui, ce qui suppose une appropriation possible et effective, excluant les *res nullius* et *res derelictae*, ainsi que, en principe, les atteintes à la personne humaine ou à certaines *res communis*.

➤ Éléments constitutifs

La soustraction matérielle en tant qu'élément matériel constitutif de l'infraction de vol a été définie en jurisprudence comme le fait de « prendre, enlever, ravir une chose à l'insu ou contre le gré du propriétaire ». Elle suppose un déplacement de la chose opéré par l'agent.

La jurisprudence a toutefois également admise la soustraction juridique de la chose qui repose sur la distinction entre la remise de la simple détention (corpus) et la remise de la possession (animus domini). En s'arrogeant la possession alors qu'il n'a reçu que la détention, l'agent usurpe frauduleusement la possession et devient voleur. Entrent notamment dans cette catégorie : le vol dans les magasins en libre-service, le vol par reproduction de documents ou le vol d'usage.

L'intention frauduleuse, élément moral de l'infraction, suppose une volonté d'appropriation (dol spécial) et la conscience chez l'auteur de la propriété d'autrui et d'agir à l'insu et contre le gré du propriétaire (dol général). L'intention frauduleuse doit être concomitante à la soustraction, le vol étant une infraction instantanée.

c) Régime général de poursuite et concours d'infractions

➤ Régime de poursuite

Le vol obéit au droit commun de la tentative, de la complicité, de la prescription et de la compétence, sans mécanisme de plainte préalable obligatoire.

En application de l'article 40-1 du Code de procédure pénale, le procureur de la République bénéficie donc du principe d'opportunité des poursuites en la matière et peut mettre en mouvement l'action publique indépendamment de toute plainte de la victime. Il peut ainsi décider d'un classement sans suite si les circonstances particulières le justifient, mettre en œuvre une alternative aux poursuites (rappel à la loi, médiation pénale, composition pénale pour

En cas de mise en œuvre des poursuites les vols des articles 311-3 et 311-4 (vol simple et vols aggravés à 5 ans) peuvent faire l'objet de poursuites simplifiées sous la forme d'une ordonnance pénale (art. 495 CPP). La CRPC (Comparution sur Reconnaissance Préalable de Culpabilité) est applicable à tous les délits de vol depuis la loi du 13 décembre 2011.

La loi du 24 janvier 2022 a en outre permis le recours à l'amende forfaitaire pour le vol simple (art. 311-3) portant sur une chose d'une valeur inférieure à 300 euros lorsque cette chose a été restituée ou la victime indemnisée au moment de la constatation.

➤ Prescription de l'action publique

Depuis la loi n° 2017-242 du 27 février 2017 portant réforme de la prescription en matière pénale, le vol délictuel se prescrit dans un délai de 6 ans (art. 8 CPP) et le vol criminel dans un délai de 20 ans (art. 9 CPP) à compter du jour où la soustraction frauduleuse a été commise, le vol étant un délit instantané.

La prescription n'est pas retardée au jour de la découverte (à la différence de l'abus de confiance).

➤ Qualification et conflits de qualifications

Des conflits de qualifications peuvent surgir entre le vol et d'autres infractions voisines d'atteintes aux biens :

- Vol / escroquerie : la remise provoquée par des manœuvres frauduleuses constitutives de l'escroquerie exclut en principe le vol, dont la soustraction est opérée sans remise volontaire.
- Vol / abus de confiance : depuis le nouveau Code pénal, l'extension du champ de l'abus de confiance (suppression de la liste limitative des contrats) a conduit à un transfert partiel de qualification depuis les soustractions juridiques après remise vers l'abus de confiance.
- Vol / destruction : l'intention de l'agent détermine la qualification : s'il entend s'approprier la chose, c'est le vol ; s'il entend seulement porter atteinte à son intégrité physique, ce sont les destructions/dégradations.

En matière de concours réel d'infractions, le vol peut se cumuler avec la destruction/dégradation (article 311-4, 8° du code pénal). Le vol et le recel sont toutefois incompatibles à l'encontre du seul auteur principal du vol au regard du principe non bis in idem, mais compatibles pour le complice.

d) Peines encourues

➤ Pour le vol simple

Pour les personnes physiques

Le vol simple est puni à titre principal de 3 ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende. Ces peines sont assorties d'un éventail de peines complémentaires classiques prévues à l'article 311-14 du code pénal (interdictions professionnelles, confiscations...).

Outre ces peines complémentaires il existe également des peines accessoires qui entraînent de plein droit, en cas de condamnation pour vol, des incapacités prévues par des textes extérieurs au Code pénal (interdiction de diriger un établissement de crédit pendant 10 ans en cas de condamnation à une peine d'emprisonnement ferme ou d'au moins 6 mois avec sursis selon l'article L. 500-1 du code des marchés financiers ; interdiction d'exploiter un débit de boissons en condamnation pour vol à une peine

d'au moins 1 mois d'emprisonnement selon l'article L. 3336-2 du code de la santé publique).

Le quantum de la peine encourue est aggravé en cas de récidive, conformément aux règles générales de l'article 132-8 du code pénal.

Pour les personnes morales

Les personnes morales sont pénalement responsables du vol commis pour leur compte par leurs organes ou représentants (article 121-2 du code pénal). Elles encourent à ce titre les peines prévues à l'article 311-16 du code pénal qui dispose, par renvoi à l'article 131-38 code pénal, que le montant de l'amende est quintuplé par rapport aux personnes physiques, ce qui a pour effet de fixer le montant maximal de l'amende encourue à 225 000 euros pour un vol simple.

L'article 311-16 du code pénal prévoit en outre une interdiction, pendant 5 ans maximum, d'exercer l'activité dans l'exercice de laquelle l'infraction a été commise ainsi que la confiscation de la chose ayant servi à commettre l'infraction.

Un cumul de poursuites est possible contre la personne morale et ses représentants personnes physiques.

➤ Pour le vol aggravé

Définition des circonstances aggravantes applicables au vol

Le code pénal distingue les circonstances aggravantes de nature personnelle et de nature réelle.

Les circonstances aggravantes de nature personnelle (qualité de l'agent, qualité de la victime) sont attachées à la personne de l'auteur et ne s'étendent pas en principe au complice, sauf si celui-ci les connaissait.

Les circonstances aggravantes de nature réelle (lieu, moyens, nature du bien) sont incorporées dans le mode de réalisation de l'infraction et s'étendent à tous les coauteurs et complices.

La proposition de création d'une circonstance aggravante portée par l'article 18, en ce qu'elle aggrave les peines encourues lorsque le vol a été commis au sein d'une exploitation agricole, se rattache donc à cette deuxième catégorie de circonstances aggravantes de nature réelle.

i. Circonstances aggravantes de nature personnelle

- Qualité de l'agent (article 311-4, 2° du code pénal) : le vol est aggravé quand il

est commis par un dépositaire de l'autorité publique ou une personne chargée d'une mission de service public, dans l'exercice ou à l'occasion de ses fonctions. Cette circonstance, fondée sur le devoir particulier de probité, est de nature personnelle et ne s'étend pas au complice.

- Minorité du coauteur ou complice (article 311-4-1 du code pénal) : le vol commis par un majeur avec l'aide d'un ou plusieurs mineurs est aggravé. La peine maximale d'emprisonnement encourue est portée à 7 ans, et à 10 ans si le mineur a moins de 13 ans.
- Vulnérabilité de la victime (article 311-5, 2° du code pénal) : la particulière vulnérabilité de la victime (âge, maladie, infirmité, déficience physique ou psychique, état de grossesse) doit être apparente ou connue de l'auteur et avoir facilité le vol. Cette circonstance peut être traitée comme réelle dès lors qu'elle s'incorpore au mode de réalisation.
- Mobile discriminatoire (articles 132-76 et 132-77 du code pénal) : depuis la généralisation des circonstances aggravantes de racisme et d'homophobie, tout crime ou délit précédé, accompagné ou suivi d'actes ou propos à caractère discriminatoire encourt une aggravation automatique. Cette circonstance, devenue générale, est applicable à tous les vols.

ii. Circonstances aggravantes de nature réelle

- Réunion (article 311-4, 1° du code pénal) : la circonstance aggravante est constituée dès lors que le vol est commis par au moins deux personnes en qualité d'auteur ou de complice, sans qu'elles constituent une bande organisée.
- Lieu :
 - o Transport collectif (article 311-4, 7° du code pénal) ;
 - o Local d'habitation ou entrepôt (article 311-4, 6°) avec second palier d'aggravation en cas de pénétration par ruse, effraction ou escalade (article 311-5, 3° du code pénal) ;
 - o Etablissements d'enseignement et leurs abords (article 311-4, 11° du code pénal).

Sous l'empire de l'ancien Code pénal, l'article 390 assimilait expressément au local d'habitation ses dépendances immédiates, dès lors qu'elles étaient comprises dans la même enceinte. Un vol commis dans un garage ou dans une remise constituant une annexe de la maison principale pouvait ainsi, par ce seul fait, recevoir la qualification de vol aggravé. La loi n° 81-82 du 2 février 1981 a mis fin à cette assimilation, que le

Code pénal actuel ne reprend pas davantage. Il en résulte que le vol commis dans ces annexes, dès lors qu'elles ne sont pas affectées à l'habitation, est désormais un vol simple à moins que ces annexes ne fassent physiquement partie intégrante du bâtiment d'habitation, comme un garage communiquant directement avec la maison.

La notion de « lieu utilisé ou destiné à l'entrepôt de fonds, valeurs, marchandises ou matériels » est d'origine jurisprudentielle avant d'être consacrée en 1981 par le législateur pour restreindre l'interprétation extensive de la notion de maison habitée par la chambre criminelle de la Cour de cassation¹⁷⁶. Cette catégorie autonome, expressément distincte du local d'habitation, vise les lieux à destination exclusivement professionnelle ou commerciale.

Le Code pénal actuel désigne ces lieux comme « utilisés ou destinés à l'entrepôt de fonds, valeurs, marchandises, biens ». La notion recouvre aussi bien les lieux qui, par nature, servent à entreposer des biens, tels que les banques, musées, entrepôts proprement dits, que les lieux d'entrepôt par destination¹⁷⁷.

Une pièce attenante à un bureau dans laquelle sont stockées des fournitures entre ainsi dans le champ de la qualification aggravante. En revanche, et contrairement à la solution qui prévalait sous l'empire de l'ancien code qui visait les lieux où est « conservé » du matériel, un bureau de travail ordinaire dans lequel se trouve du matériel informatique ne saurait aujourd'hui être regardé comme un lieu d'entrepôt au sens des articles 311-4, 6° et 311-5 du Code pénal : un tel espace n'étant pas, en lui-même, utilisé en entrepôt. Le lieu d'entrepôt peut être une construction, mais aussi un terrain non construit.

- Moyens :

- Usage de la fausse qualité de dépositaire de l'autorité publique (art. 311-4, 3°) ;
- Destructures, dégradations, détériorations précédant, accompagnant ou suivant le vol (article 311-4, 8°) — cette circonstance permet notamment d'appréhender les vols de véhicules après bris de vitre ;
- Violences (article 311-4, 4° et 311-5 et 311-6 pour les vols délictuels ; article 311-7 à 311-10 pour les vols criminels). Les violences peuvent être physiques ou morales (tout acte de nature à impressionner la victime et

¹⁷⁶ Étaient ainsi qualifiés de maison habitée : les bureaux d'une banque (Crim., 9 oct. 1974), le bureau d'une gare de tramway (Crim., 30 mars 1901), un bureau de poste (Crim., 13 mars 1952), un commissariat de police (Crim., 2 août 1929), une usine ou un atelier où les employés se réunissent quotidiennement (Crim., 25 nov. 1953), un magasin où un commerçant séjourne pour les besoins de son exploitation (Crim., 18 nov. 1975), voire même une église (Crim., 23 août 1821)

¹⁷⁷ La loi vise en effet les lieux « utilisés » à des fins d'entrepôt.

à lui causer un choc émotif) ;

- Dissimulation de visage (article 311-4, 10°) ;
- Usage ou port d'arme (article 311-8. Circonstance criminelle).

- Nature du bien :

- Biens culturels classés ou inscrits (article 311-4-2. Les peines d'amende mentionnées peuvent être élevées jusqu'à la moitié de la valeur du bien volé) ;
- Matériel de premier secours (article 311-4, 5°) ;
- Animaux destinés au commerce illégal (article 311-4, 12°).

Le vol commis intentionnellement en relation avec une entreprise terroriste constitue une circonstance aggravante spécifique applicable aux vols délictuels et criminels.

Peines encourues pour les vols aggravés

i. Vols aggravés délictuels — Personnes physiques

Les peines maximales encourues sont portées à 5 ans d'emprisonnement et 75 000 € d'amende lorsque le vol est assorti d'une des onze circonstances aggravantes de l'article 311-4 (ex. réunion, qualité de l'agent, transport collectif, local d'habitation sans pénétration frauduleuse, fausse qualité, violences sans ITT, destructions, dissimulation de visage, etc.).

Elles sont portées à 7 ans d'emprisonnement et 100 000 € d'amende lorsque le vol est assorti de deux circonstances de l'article 311-4.

Le vol assorti de trois circonstances aggravantes de ce même article a pour effet de porter les peines encourues à 10 ans d'emprisonnement et 150 000 € d'amende. Il en va de même en cas de cumul de deux circonstances de l'article 311-5 (violences, vulnérabilité de la victime et infraction commise au sein d'un local d'habitation ou lieu destiné à l'entrepôt de fonds, valeurs, marchandises et matériels).

ii. Vols aggravés criminels — Personnes physiques

Les peines maximales encourues sont portées à 15 ans de réclusion criminelle lorsque le vol est précédé, accompagné ou suivi de violences ayant entraîné une mutilation ou une infirmité permanente (article 311-7 du code pénal.), ou lorsqu'il est commis en bande organisée, sans usage d'arme ni commission de violences (article 311-9, al. 1er du code pénal).

Elles sont portées à 20 ans de réclusion criminelle lorsque le vol est commis soit avec usage ou menace d'une arme, soit par une personne porteuse d'une arme soumise à autorisation ou dont le port est prohibé (article. 311-8 du code pénal) soit en bande organisée précédée, accompagnée ou suivie de violences, quelle qu'en soit la gravité (article 311-9, al. 2 du code pénal).

Le vol en bande organisée commis avec usage ou menace d'une arme, ou par une personne porteuse d'une arme soumise à autorisation ou dont le port est prohibé, a pour effet de porter les peines encourues à 30 ans de réclusion criminelle (art. 311-9, al. 3 C. pén.).

Enfin, la réclusion criminelle à perpétuité est encourue lorsque le vol est précédé, accompagné ou suivi soit de violences ayant entraîné la mort, soit d'actes de torture ou de barbarie (art. 311-10 C. pén.).

Dans tous ces cas, la peine de réclusion criminelle est assortie d'une amende de 150 000 €. La période de sûreté prévue aux deux premiers alinéas de l'article 132-23 du Code pénal est applicable à l'ensemble des vols aggravés criminels.

iii. Vols aggravés — Personnes morales

Les personnes morales déclarées pénalement responsables d'un vol aggravé, qu'il soit délictuel ou criminel, encouruent des peines de même nature que celles applicables aux personnes physiques, à l'exception que le taux maximum de l'amende est systématiquement porté au quintuple de celui prévu pour ces dernières, en application de l'article 131-38 du Code pénal.

Ainsi, l'amende maximale est fixée à 375 000 € pour les vols aggravés punis de 5 ans d'emprisonnement, à 500 000 € pour ceux punis de 7 ans, et à 750 000 € pour les vols aggravés délictuels punis de 10 ans d'emprisonnement ainsi que pour l'ensemble des vols aggravés criminels.

Régime spécifique propre au vol commis en bande organisée

La bande organisée, définie à l'article 132-71 du Code pénal comme tout groupement formé ou toute entente établie en vue de la préparation (caractérisée par un ou plusieurs faits matériels) d'une ou plusieurs infractions, se distingue de la simple réunion par la préméditation et l'organisation structurée.

Le vol en bande organisée relève du régime procédural spécifique de la criminalité organisée (article 706-73, 7° du code de procédure pénale), permettant notamment des gardes à vue prolongées, la surveillance, l'infiltration et des techniques d'enquête spéciales.

1.1.2. Contexte de création de la circonstance aggravante

Le présent article s'inscrit dans un contexte de fortes tensions économiques et sécuritaires pesant sur le secteur agricole, marqué notamment par la multiplication des atteintes aux biens affectés à l'exploitation (vols de matériels, de carburant, d'animaux, de récoltes etc.). Ces infractions, souvent commises dans des zones rurales isolées, caractérisées par une moindre présence humaine et des contraintes spécifiques en matière de sécurisation des sites, peuvent avoir des conséquences particulièrement lourdes pour les exploitants. Elles sont en effet susceptibles d'entraîner des perturbations immédiates de l'activité, d'occasionner des pertes financières significatives et de fragiliser la pérennité même des exploitations, dans un contexte déjà marqué par des marges économiques réduites et une forte dépendance aux aléas climatiques et aux fluctuations des marchés.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

La création d'une circonstance aggravante applicable au délit de vol lorsqu'il est commis dans un lieu dans lequel est exercée une activité agricole ou dans lequel sont entreposés des biens affectés à cette activité doit être appréciée au regard des exigences constitutionnelles.

En premier lieu, l'article 8 de la Déclaration de 1789 consacre le **principe de nécessité de la peine**.

De cet article découle le **principe de proportionnalité des peines**, qui vise à assurer un équilibre entre les faits commis et la sanction prononcée. Il peut être rappelé que le Conseil constitutionnel, en matière de peine, limite son contrôle à l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue. En effet, l'article 61 de la Constitution ne confère pas au Conseil constitutionnel un pouvoir général et d'appréciation identique à celui du Parlement. Le Conseil constitutionnel estime « *qu'il ne lui appartient pas de substituer sa propre appréciation à celle du législateur en ce qui concerne la nécessité des peines attachées aux infractions définies par celui-ci* » (décisions [n° 86-215 DC](#) du 3 septembre 1986, [n° 87-237 DC](#) du 30 décembre 1987, [n°80-127 DC](#) du 20 janvier 1981).

A cet égard, les atteintes commises au sein des exploitations agricoles peuvent compromettre directement la continuité de l'activité économique et porter une atteinte significative aux intérêts patrimoniaux des exploitations, dans un contexte de vulnérabilité structurelle du secteur. L'instauration d'une circonstance aggravante apparaît ainsi en adéquation avec l'objectif poursuivi de prévention et de dissuasion des infractions.

En deuxième lieu, de l'article 8 de la Déclaration de 1789 découle également le **principe de légalité des délits et des peines** qui implique que le législateur définisse les infractions et les circonstances aggravantes en des termes suffisamment clairs et précis (décision [n° 98-399 DC](#) du 5 mai 1998). Le Conseil constitutionnel demande ainsi à la loi de déterminer, elle-même, les caractéristiques essentielles du comportement fautif de nature à engager la responsabilité pénale des intéressés (décision [n° 2000-433 DC](#) du 27 juillet 2000).

En troisième lieu, le **principe d'égalité devant la loi**, posé par l'article 6 de la Déclaration de 1789, exige que toutes les personnes placées dans des situations identiques soient soumises aux mêmes lois, aient les mêmes droits, soient traitées de la même façon. Toutefois le Conseil constitutionnel admet des modulations lorsque celles-ci reposent sur des critères objectifs et rationnels au regard de l'objectif recherché par le législateur et que cet objectif n'est lui-même ni contraire à la Constitution, ni entaché d'une erreur manifeste d'appréciation.

En dernier lieu, la réforme participe de l'**objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public**, en renforçant la protection pénale d'un secteur économique essentiel et en contribuant à prévenir des atteintes susceptibles d'alimenter un sentiment d'insécurité dans les territoires ruraux.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

La création d'une circonstance aggravante applicable au délit de vol lorsqu'il est commis dans un lieu dans lequel est exercée une activité agricole ou dans lequel sont entreposés des biens affectés à cette activité doit être appréciée au regard des exigences résultant de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

En premier lieu, l'article 7 de la Convention consacre le **principe de légalité des délits et des peines**, impliquant que la loi pénale soit accessible et prévisible dans ses effets. En l'espèce, le renvoi opéré à la définition de l'activité agricole prévue par le code rural et de la pêche maritime, ainsi que la référence à des lieux matériellement identifiables dans lesquels sont entreposés des biens affectés à cette activité, apparaissent de nature à assurer une détermination suffisamment précise du champ d'application de la circonstance aggravante.

En deuxième lieu, la réforme doit être conciliée avec les exigences résultant de l'article 1^{er} du Protocole additionnel n°1 relatif à la protection du **droit au respect des biens**. En renforçant la répression des atteintes patrimoniales susceptibles d'affecter directement les outils de production des exploitations agricoles, la mesure poursuit un objectif légitime de protection des droits patrimoniaux des exploitants et de prévention des infractions.

Enfin, l'aggravation de la peine encourue relève de la **marge d'appréciation reconnue aux États** dans la détermination de leur politique pénale. Sous réserve du respect du principe de proportionnalité, apprécié notamment au regard de la gravité des faits réprimés et de l'échelle des peines existantes, la création d'une telle circonstance aggravante apparaît compatible avec les exigences conventionnelles.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Plusieurs États européens ont été confrontés à une augmentation des atteintes aux biens commises au préjudice des exploitations agricoles et ont adapté, à des degrés divers, leur réponse pénale ou opérationnelle.

Au **Royaume-Uni**, la problématique du *rural crime* a conduit au développement de stratégies spécifiques de lutte contre les vols de matériels agricoles et d'animaux d'élevage, associant renforcement des moyens d'enquête, coopération avec les organisations professionnelles et prise en compte de la gravité économique de ces infractions dans la politique de poursuite et de sanction.

En **Espagne**, certaines réformes ont visé à mieux réprimer les atteintes commises dans les exploitations agricoles, notamment à travers des incriminations spécifiques relatives aux vols de produits agricoles ou d'équipements, afin de tenir compte de la vulnérabilité particulière des exploitations situées en zones rurales isolées.

Plus largement, ces évolutions traduisent une **tendance européenne à adapter les outils de la politique pénale aux spécificités des atteintes commises en milieu rural**, caractérisées par l'isolement des sites, la valeur élevée des biens concernés et l'impact immédiat que leur disparition peut avoir sur la continuité de l'activité. Dans ce contexte, l'introduction en droit français d'une circonstance aggravante spécifique apparaît cohérente avec les réponses apportées par plusieurs États confrontés à des phénomènes comparables.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

2.1.1. Éléments statistiques

Les atteintes aux biens commises au préjudice des exploitations agricoles peuvent d'ores et déjà être poursuivies sur le fondement des dispositions générales relatives au vol prévues aux articles 311-1 et suivants du code pénal. De même, les peines prévues en répression de tels faits peuvent déjà être plus importantes en application des

circonstances aggravantes existantes, notamment lorsque les faits sont commis en réunion, avec effraction, de nuit ou dans un lieu destiné à l'entrepôt de fonds, valeurs ou marchandises.

Toutefois, ces qualifications ne permettent pas toujours de prendre pleinement en compte la spécificité des atteintes commises dans le cadre d'une activité agricole, caractérisées par la nature particulière des biens visés — souvent constitutifs d'outils de production indispensables — et par les conséquences économiques immédiates que leur soustraction peut entraîner pour l'exploitant.

En outre, les exploitations agricoles présentent fréquemment des contraintes structurelles en matière de sécurisation des sites, liées notamment à leur isolement géographique, à l'étendue des surfaces concernées ou encore à la dispersion des équipements. Ces éléments sont susceptibles d'accroître l'exposition de ces activités à certaines formes de délinquance d'appropriation, sans que cette situation particulière ne soit actuellement appréhendée de manière spécifique par l'échelle des peines applicable au délit de vol.

L'arsenal répressif actuellement en vigueur n'a pas permis de saisir la spécificité des atteintes aux biens au sein des exploitations agricoles ni d'enrayer le phénomène délinquant.

Les atteintes aux biens en milieu agricole ne constituent en effet pas un phénomène marginal ou conjoncturel. Selon le bilan annuel 2025 du Service central de renseignement criminel de la Gendarmerie nationale (SCRCGN), 15 104 faits d'atteintes aux biens en milieu agricole ont été enregistrés sur le seul territoire hexagonal et ultramarin au cours de l'année 2025, contre 15 060 en 2024. Sur la période 2017-2025, le volume annuel de faits constatés n'est jamais descendu en dessous de 13 000, attestant d'une pression criminelle continue et structurellement élevée sur le secteur.

Cette stabilité à haut niveau doit être lue de surcroît à l'aune de la baisse du nombre d'exploitations agricoles : le recensement agricole de 2020 dénombre 389 467 exploitations agricoles en métropole, soit une contraction de 20 % par rapport au recensement de 2010 (489 977 exploitations). Autrement dit, le nombre de victimes potentielles diminue, tandis que le volume de faits constatés se maintient. Le ratio d'atteintes aux biens pour 1 000 exploitations agricoles, établi en moyenne à 41 faits constatés, traduit donc une exposition individuelle croissante de chaque exploitant au risque de délinquance.

Rapporté à la répartition territoriale, ce phénomène est loin d'être homogène : le quart Nord-Est de l'Hexagone subit une pression nettement plus marquée, et douze départements enregistrent plus de 250 faits constatés (contre 158 en moyenne par département), parmi lesquels la Marne (365 faits), la Gironde (332 faits), la Charente-

Maritime (309 faits), l'Aube (304 faits) et la Loire-Atlantique (301 faits). Ces chiffres, rapportés à des territoires où l'activité agricole est économiquement structurante, illustrent l'ampleur concrète du préjudice subi.

2.1.2. Nature des biens visés

La justification d'un dispositif législatif propre au monde agricole repose d'abord sur la nature irremplaçable et fonctionnellement critique des biens visés. Les objets les plus dérobés appartiennent à la sphère automobile au sens large, véhicules agricoles, carburant et GPS d'autoguidage, qui représentent à eux seuls 40 % des objets volés¹⁷⁸. Or ces biens ne sont pas de simples outils de confort ou de productivité ordinaire : ils conditionnent directement la capacité de l'exploitant à travailler ses terres dans les délais imposés par les cycles biologiques agricoles.

En 2025, 537 procédures ont été ouvertes pour des vols de GPS agricoles, portant sur 1 047 appareils dérobés, pour un préjudice moyen par procédure estimé à 25 000 euros. Sur la période 2022-2025, plus de 3 898 appareils ont été soustraits pour 2 100 procédures enregistrées. La valeur unitaire d'un système d'autoguidage neuf varie entre 5 000 euros et plusieurs dizaines de milliers d'euros. À cela s'ajoute le coût de remise en état des engins endommagés lors du démontage, réalisé souvent par effraction dans les cabines de tracteurs ou de moissonneuses-batteuses.

La singularité de ce préjudice tient ainsi au fait que l'immobilisation d'un engin agricole durant une période critique semailles, moissons, vendanges peut compromettre l'intégralité d'une récolte annuelle. Il ne s'agit pas d'un préjudice différé ou partiellement absorbable : une exploitation qui ne peut moissonner dans la fenêtre météorologique disponible subit une perte définitive, non récupérable sur l'exercice suivant. Aucun autre secteur économique ne présente ce type de vulnérabilité temporelle aussi contrainte et irréversible.

2.1.3. Structuration des réseaux délictuels et internationalisation des atteintes aux biens en milieu agricole

Les caractéristiques criminologiques des auteurs d'infractions témoignent en outre d'une organisation des atteintes aux biens agricoles en réseaux internationaux. Dans le contentieux spécifique des vols de GPS agricoles, 63 % des mis en cause sont de nationalité étrangère : lituanienne (25 %), moldave (19 %), roumaine (13 %) et polonaise (6 %). Ces équipes opèrent selon des modes opératoires rodés, ciblage préalable des exploitations dépourvues de vidéoprotection, déplacements itinérants entre plusieurs

¹⁷⁸ Note de renseignement criminel du ministère de l'intérieur 18/02/2026, « Les atteintes au monde agricole, Bilan annuel 2025 »

régions ou plusieurs pays, stockage intermédiaire dans des entrepôts loués, filières d'écoulement vers l'Europe de l'Est voire les États-Unis.

Les affaires récemment résolues confirment cette structuration et l'ampleur des préjudices associés aux activités de ces groupes criminels : la section de recherche de Bordeaux a ainsi démantelé en 2025 un groupe criminel organisé international (GCOI) roumain impliqué dans une trentaine de vols commis en France, en Allemagne et en Espagne depuis 2017, pour un préjudice global estimé à 800 000 euros ; deux ressortissants moldaves interpellés par la SR de Reims se sont vu imputer 40 vols d'antennes GPS, 30 consoles et 20 volants, pour un préjudice de 580 000 euros, et ont été condamnés à trente mois de prison ferme ; un chef de GCOI interpellé le 21 mars 2025 détenait à son domicile 13 antennes GPS et 15 écrans.

Face à de telles organisations criminelles transnationales, la capacité de protection individuelle d'un exploitant agricole, isolé, souvent seul sur son exploitation, travaillant de nuit lors des périodes de récolte, est structurellement insuffisante et la spécificité de ces infraction insuffisamment prise en compte dans le dispositif actuel.

2.1.4. Un enjeu de souveraineté alimentaire qui transcende l'intérêt particulier des exploitants

Au préjudice individuel subi par les victimes des faits de vol s'additionne également l'atteinte à la souveraineté alimentaire qui résulte de la désorganisation, induite par les faits criminels, des exploitations agricoles.

Par ailleurs, outre les vols de matériel électronique, les vols de cultures, qui représentent 11 % des objets dérobés, portent sur des volumes parfois considérables : 100 tonnes de betterave, 5 tonnes de colza, 3 tonnes de noix, 2 tonnes de blé pour les seuls exemples documentés dans les comptes-rendus de police judiciaire de 2025.

Au-delà de leur dimension pénale, ces faits affectent directement les capacités de production et d'approvisionnement des filières agro-alimentaires. Dans un contexte où, selon les données de l'INSEE de janvier 2026, l'indice des prix alimentaires affiche une hausse cumulée de +22,3 % depuis janvier 2021, toute atteinte à l'appareil productif agricole se répercute mécaniquement sur la disponibilité et le coût des denrées pour l'ensemble de la population.

Par ailleurs, le secteur agricole est confronté à un défi démographique majeur alors que la moitié des exploitants agricoles est susceptible de faire valoir ses droits à retraite entre 2019 et 2029. La délinquance subie par les exploitations en mutation ou en phase de transmission représente une menace supplémentaire sur la viabilité économique des reprises et sur l'attractivité de la profession.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

La création d'une circonstance aggravante applicable au délit de vol lorsqu'il est commis dans un lieu dans lequel est exercée une activité agricole ou dans lequel sont entreposés des biens affectés à cette activité vise, en premier lieu, à **renforcer la protection pénale des exploitations agricoles**, en permettant de mieux tenir compte de la gravité particulière des atteintes susceptibles d'affecter directement les outils de production.

La mesure poursuit également un **objectif de renforcement de l'effet dissuasif de la sanction pénale**, en marquant la réprobation sociale attachée à des faits pouvant compromettre la continuité de l'activité économique des exploitants et fragiliser l'équilibre financier des exploitations.

Elle tend, en outre, à **mieux individualiser la réponse pénale**, en prenant en considération les spécificités des atteintes commises dans le cadre d'une activité agricole, caractérisées notamment par l'importance fonctionnelle des biens concernés et par les contraintes particulières de sécurisation des sites en milieu rural.

Enfin, la réforme participe d'un objectif plus large de **sécurisation des territoires ruraux et de soutien au maintien d'un tissu agricole actif** sur l'ensemble du territoire, en contribuant à prévenir des comportements délictueux susceptibles d'alimenter un sentiment d'insécurité chez les acteurs du monde agricole et de porter atteinte aux conditions d'exercice de leur activité.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Il avait initialement été pensé de retenir la circonstance aggravante suivante : « 13° Lorsqu'il porte sur un matériel propre à l'activité agricole et affecté à une exploitation agricole ou lorsqu'il est commis dans un lieu utilisé ou destiné à une activité agricole. »

La question se posait quant à la définition d'un lieu utilisé ou destiné à une activité agricole. Par exemple, peut-on considérer qu'une friche ou qu'un terrain classé agricole mais qui ne présente aucune différence avec un terrain privé entre dans cette définition ? S'il est évident que nul n'est censé ignorer la loi, il est cependant compliqué d'imposer à tout à chacun une connaissance précise du cadastre.

L'usage des mots « destiné à » apparaissait ainsi très imprécis en ce qu'il pouvait viser un bâtiment en construction, un terrain acquis en vue d'une future exploitation ou encore un hangar vide en attente d'activité. Son application apparaissait trop large et source d'insécurité juridique.

Cette option n'a donc pas été retenue.

3.2. OPTION RETENUE

Il a finalement été décidé de retenir la circonstance aggravante suivante : « 13° Lorsqu'il est commis dans un lieu dans lequel est exercée une activité agricole au sens de l'article L. 311-1 du code rural et de la pêche maritime ou dans lequel sont entreposés des biens affectés à cette activité. »

Ce choix vise en premier lieu à garantir la sécurité juridique du dispositif, en s'appuyant sur une notion déjà définie par le législateur. Un tel renvoi permet ainsi de circonscrire de manière objective et prévisible le champ d'application de la circonstance aggravante, en visant l'ensemble des activités correspondant à la maîtrise et à l'exploitation d'un cycle biologique de caractère végétal ou animal ainsi que les activités qui en constituent le prolongement. Il contribue, de ce fait, à assurer le respect des exigences constitutionnelles et conventionnelles tenant à la clarté et à l'intelligibilité de la norme pénale.

Par ailleurs, le recours à une définition existante favorise la cohérence de l'ordonnement juridique, en évitant la multiplication de notions spécifiques propres au droit pénal susceptibles de diverger de celles retenues dans les autres branches du droit. Il permet également de sécuriser l'application pratique du dispositif par les services d'enquête et les juridictions, en limitant les risques d'interprétation divergente quant au périmètre des activités concernées.

Enfin, ce choix contribue à assurer une portée suffisamment large à la circonstance aggravante, en incluant non seulement les exploitations agricoles stricto sensu mais également les activités qui en constituent le prolongement ou qui ont pour support l'exploitation, conformément à la définition retenue par le code rural.

L'appréciation du caractère agricole de l'objet volé ou du lieu de commission par l'auteur de l'infraction relèvera, au cas par cas, du parquet au stade des poursuites et des juges au stade de la condamnation.

Le présent article vise ainsi à **renforcer la réponse pénale apportée aux atteintes aux biens commises dans le secteur agricole**, en aggravant la peine applicable au délit de vol lorsqu'il est commis dans un lieu où est exercée une activité agricole ou dans lequel sont entreposés des biens affectés à cette activité. Cette évolution s'inscrit dans une logique de **meilleure prise en compte de la vulnérabilité spécifique des exploitations agricoles**, dont les outils de production présentent un caractère indispensable et souvent difficilement remplaçable à court terme. Elle s'inscrit également dans une logique de **renforcement de l'effet dissuasif de la sanction pénale**, en marquant la

gravité particulière des atteintes susceptibles de compromettre la continuité de l'activité agricole.

Plus largement, cette mesure participe à **sécuriser les conditions d'exercice des exploitants** et **répondre au sentiment d'insécurité** exprimé par les acteurs du monde rural. Elle s'inscrit dans la continuité des évolutions législatives récentes tendant à individualiser davantage la répression des atteintes aux biens en fonction du contexte dans lequel elles sont commises et de leurs conséquences économiques et sociales à l'instar des vol commis dans un établissement de santé ou portant sur du matériel médical (article 311-4 5° du code pénal) ou pour ceux commis dans des établissements d'enseignement ou d'éducation (article 311-4 11°).

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Le présent article conduit à compléter la liste des circonstances aggravantes applicables au délit de vol prévue par l'article 311-4 du code pénal, sans modifier la définition de l'infraction ni la structure générale de l'échelle des peines applicable aux atteintes aux biens.

Il s'inscrit dans la logique d'individualisation de la répression pénale en fonction du contexte de commission des faits, déjà retenue par le législateur pour d'autres hypothèses tenant notamment aux modalités de commission de l'infraction ou à la nature des lieux concernés.

En l'espèce, en aggravant la répression du vol lorsqu'il est commis dans un lieu affecté à l'exercice d'une activité agricole ou à l'entrepôt de biens nécessaires à celle-ci, le présent article entend tenir compte des spécificités propres aux exploitations agricoles, tenant notamment à l'importance des biens concernés pour la continuité de l'activité et aux contraintes particulières de sécurisation de ces sites. La différence de traitement apparaît dès lors en lien avec l'objectif poursuivi de renforcement de la protection pénale de ces activités et ne méconnaît pas le principe d'égalité devant la loi.

Le recours à un renvoi à la définition de l'activité agricole prévue à l'article L.311-1 du code rural et de la pêche maritime contribue à assurer l'intelligibilité et la sécurité juridique du dispositif.

Ce renvoi permet de circonscrire de manière objective le champ d'application de la circonstance aggravante. De même, la référence aux lieux dans lesquels sont

entreposés des biens affectés à cette activité vise des situations matériellement identifiables de nature à garantir la prévisibilité de la norme pénale.

La mesure ne soulève ainsi pas de difficulté constitutionnelle particulière au regard des principes applicables en matière pénale, notamment ceux tenant à la légalité et à la proportionnalité des peines ainsi qu'au principe d'égalité devant la loi.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Le présent article relève de la détermination de la politique pénale nationale et ne s'inscrit pas dans un domaine faisant l'objet d'une harmonisation complète par le droit de l'Union européenne.

Il n'affecte ni les règles relatives à la coopération judiciaire en matière pénale ni les instruments internationaux applicables en matière de lutte contre la délinquance patrimoniale.

Sous réserve du respect des exigences générales tenant à la prévisibilité de la norme pénale et à la proportionnalité de la répression, aucune difficulté particulière d'articulation avec les engagements internationaux et européens de la France n'est identifiée.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Le présent article, qui consiste à aggraver la peine applicable au délit de vol dans certains lieux affectés à une activité agricole, n'est pas de nature à produire d'impact macro-économique direct identifiable. Il pourrait toutefois contribuer, de manière indirecte et non quantifiable, à la sécurisation des conditions d'exercice des exploitations agricoles et, ce faisant, participer au maintien de l'activité économique dans certains territoires ruraux.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Le présent article est susceptible d'avoir un effet indirect favorable pour les exploitations agricoles, en renforçant la protection pénale des biens nécessaires à l'activité productive et en améliorant la prise en compte des conséquences économiques des infractions commises à leur encontre. En revanche, il n'impose aucune obligation nouvelle aux entreprises et n'entraîne pas de modification des conditions d'exercice de leur activité.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Le présent article ne comporte aucun impact spécifique identifiable sur les professions réglementées, dès lors qu'il se limite à adapter l'échelle des peines applicable à une infraction pénale.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Le présent article n'est pas de nature à entraîner de coût budgétaire direct significatif. Il pourrait conduire, de manière marginale, à une évolution du nombre de procédures pénales engagées ou du quantum des peines prononcées, sans que cet effet puisse être regardé comme de nature à modifier de façon substantielle la charge globale pesant sur les juridictions, les services d'enquête ou l'administration pénitentiaire.

Il n'emporte par ailleurs aucune incidence identifiable sur les dépenses ou les recettes de la sécurité sociale.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Le présent article ne crée aucune obligation nouvelle pour les particuliers ou les associations. Il pourrait néanmoins contribuer, de manière indirecte, à renforcer le sentiment de sécurité dans les territoires ruraux et à améliorer la protection des intérêts patrimoniaux des exploitants agricoles.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Le présent article n'est pas de nature à produire d'impact financier ou administratif direct sur les collectivités territoriales, dès lors qu'il relève de la définition de la politique pénale de l'État et n'emporte ni transfert de compétence ni création de charge nouvelle.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Le présent article est susceptible d'entraîner un impact limité sur l'activité des services judiciaires et des services d'enquête, lié à la qualification aggravée de certains faits de vol. Cet impact devrait toutefois demeurer marginal au regard du volume global des procédures traitées, la réforme ne modifiant ni la structure des incriminations existantes ni les modalités d'engagement des poursuites.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Le présent article n'emporte pas d'impact direct spécifique sur les personnes en situation de handicap.

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

Le présent article présente un caractère neutre au regard de l'égalité entre les femmes et les hommes dès lors qu'il vise à adapter l'échelle des peines applicable à une infraction pénale en fonction du lieu de commission des faits ou de l'objet dérobé, sans introduire de distinction fondée sur le sexe des auteurs ou des victimes.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Le présent article n'est pas de nature à produire d'impact spécifique sur la situation des jeunes, qu'il s'agisse de leur accès à l'emploi, la formation ou aux dispositifs de soutien publics. Il est susceptible de s'appliquer à tout auteur de faits de vol remplissant les conditions prévues par la loi, dans le respect des règles propres à la justice pénale des mineurs, sans modifier l'économie générale de ces dernières.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Le présent article contribue, indirectement, à renforcer le sentiment de sécurité dans les territoires ruraux, en améliorant la prise en compte pénale des atteintes commises au préjudice des exploitations agricoles.

Il est également susceptible de participer à la protection des intérêts patrimoniaux des exploitants et, plus largement, à la sécurisation des conditions d'exercice d'une activité économique essentielle à la vie des territoires.

En dehors de ces effets indirects, le présent article n'emporte pas d'impact social identifiable pour les particuliers.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

Le présent article n'emporte pas d'impact direct identifiable sur les émissions de gaz à effet de serre ni sur les trajectoires de lui contre le changement climatique. Il modifie les conditions de répression d'un comportement délictueux sans affecter directement les modes de production, de consommation ou d'aménagement du territoire.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

Le présent article n'est pas de nature à produire d'effet direct sur les politiques d'adaptation au changement climatique, sur les performances énergétiques des exploitations ou sur les dispositifs de prévention des risques naturels. Il pourrait, de manière indirecte et non quantifiable, contribuer à la sécurisation des conditions d'exercice des exploitations agricoles, lesquelles sont elles-mêmes confrontées aux effets du changement climatique, sans que cet impact puisse être regardé comme significatif au regard des objectifs poursuivis en matière environnementale.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

Le présent article ne nuit pas aux stratégies en matière de gestion de la ressource en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

Le présent article ne modifie pas les conditions de production, de traitement ou de valorisation des déchets et n'emporte pas d'impact spécifique sur les politiques de transition vers une économie circulaire. Il n'a pas davantage d'effet direct sur la prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Le présent article ne comporte aucun effet direct sur la prévention ou la réduction des différentes formes de pollution dès lors qu'il se limite à adapter l'échelle des peines applicable à une infraction pénale.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

Le présent article ne modifie pas les règles relatives à la protection des espaces naturels ou agricoles ni celles applicables à la préservation de la biodiversité. Il pourrait toutefois contribuer, de manière indirecte et non quantifiable, au maintien d'activités agricoles sur certains territoires, susceptible de participer à la structuration et à l'entretien des espaces ruraux, sans que cet effet puisse être regardé comme ayant un impact environnemental significatif.

4.4.7. Impacts sur les ressources

Le présent article n'est pas de nature à entraîner d'effet direct sur la consommation ou la gestion des ressources naturelles.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Aucune consultation obligatoire n'est requise et aucune consultation facultative n'a été menée.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Les présentes dispositions entrent en vigueur au lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

Le présent article, qui a pour objet d'aggraver la peine encourue pour le délit de vol lorsqu'il est commis dans un lieu dans lequel est exercée une activité agricole ou dans lequel sont entreposés des biens affectés à cette activité, constitue une loi pénale de fond plus sévère. Dès lors, et conformément au principe de non-rétroactivité de la loi pénale plus sévère, cette circonstance aggravante ne sera applicable qu'aux faits commis postérieurement à son entrée en vigueur et ne s'appliquera pas aux faits commis antérieurement, y compris lorsque ceux-ci n'ont pas encore donné lieu à une décision définitive.

5.2.2. Application dans l'espace

En premier lieu, le présent article s'applique en France hexagonale et dans les collectivités ultramarines régies par le principe d'identité législative (collectivités de l'article 73 de la Constitution ainsi que les trois collectivités d'outre-mer de l'Atlantique que sont Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon). Il s'applique également dans les Terres australes et antarctiques française (TAAF) en application du 5° de l'article 1-1 de la loi n° 55-1052 du 6 août 1955 portant statut des Terres australes et antarctiques françaises et de l'île de La Passion-Clipperton qui prévoit que les textes de droit pénal y sont applicables de plein droit.

En second lieu, les textes de droit pénal sont applicables uniquement sur mention expresse en Polynésie française (2° de l'article 14 de la loi n° 2004-192 organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française) et en Nouvelle-

Calédonie (5° du II de l'article 21 la loi n° 99-209 organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie). Il en va de même pour Wallis-et-Futuna dans la mesure où ni loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 conférant aux îles Wallis et Futuna le statut de territoire d'outre-mer, ni le décret n°57-811 du 22 juillet 1957 relatif aux attributions de l'assemblée territoriale, du conseil territorial et de l'administrateur supérieur des îles Wallis-et-Futuna – qui forment ensemble le statut de la collectivité ayant valeur organique en vertu de l'article 74 de la Constitution - n'attribuent de compétence à la collectivité en matière pénale.

Le présent article est rendu applicable en Polynésie française, à Wallis-et-Futuna et en Nouvelle Calédonie par une mise à jour du « compteur Lifou » figurant à l'article 711-1 du code pénal.

5.2.3. Textes d'application

Le présent article est d'application directe et ne nécessite, pour son entrée en vigueur et sa mise en œuvre, l'édiction d'aucune mesure réglementaire d'application dès lors qu'il modifie uniquement les dispositions du code pénal relatives à la répression d'une infraction.

Sa mise en œuvre relèvera des juridictions pénales et des services d'enquête dans les conditions de droit commun.

Le cas échéant, des instructions de politique pénale pourront être diffusées afin d'accompagner l'appropriation du dispositif par les parquets et d'assurer une application homogène sur l'ensemble du territoire.

TITRE IV - RENFORCER LA PLACE DES AGRICULTEURS DANS LA CHAÎNE ECONOMIQUE POUR RENFORCER LEUR REVENU

Article 19 – Renforcer les mesures de protection du revenu des agriculteurs

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

➤ Cadre mis en place par les lois EGAlim

Issue des États généraux de l'alimentation (EGA) de 2017, la [loi n° 2018-938](#) du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous (dite « EGAlim ») a constitué une avancée importante pour une meilleure répartition de la valeur le long de la chaîne agro-alimentaire. Elle a notamment permis, en inscrivant dans les pratiques de nouveaux modes de négociation, en imposant la construction du prix à partir du coût des matières premières agricoles et en encadrant précisément les modalités et le contenu des contrats écrits, de changer l'état d'esprit des relations commerciales dans la chaîne alimentaire.

La [loi n° 2021-1357](#) du 18 octobre 2021 visant à protéger la rémunération des agriculteurs (dite « EGAlim 2 ») a renforcé le dispositif de construction du prix des produits alimentaires « en marche avant », c'est-à-dire à partir des coûts de production des agriculteurs. L'objectif poursuivi est que ces coûts soient répercutés tout au long de la chaîne agro-alimentaire, de l'amont agricole à l'aval, c'est-à-dire de la production des produits agricoles jusqu'à la transformation et la commercialisation de ces produits. Pour cela, la loi intervient principalement selon deux volets, un volet « amont », qui concerne les relations contractuelles entre les agriculteurs et les premiers acheteurs de produits agricoles, et un volet « aval », qui concerne les relations contractuelles entre les transformateurs de produits agricoles et les distributeurs, notamment la grande distribution.

A l'amont agricole, l'article [L. 631-24](#) du code rural et de la pêche maritime (CRPM) rend obligatoire, depuis le 1^{er} janvier 2023, la conclusion d'un **contrat écrit pour la vente d'un produit agricole**, entre un premier acheteur (industriels de la transformation agro-alimentaire, négociants, metteur en marché, grossistes ou parfois distributeurs) et un producteur. La conclusion de ce contrat écrit doit être précédée

soit d'une proposition de contrat par un producteur, soit d'une proposition d'accord-cadre par une organisation de producteurs (OP) ou une association d'organisations de producteurs (AOP), lorsque le producteur a donné mandat, à une OP reconnue dont il est membre ou à une association d'organisations de producteurs AOP reconnue à laquelle appartient l'organisation de producteurs dont il est membre, pour négocier la commercialisation de ses produits sans qu'il y ait transfert de leur propriété. Cette proposition de contrat ou d'accord-cadre écrit constitue le socle unique de la négociation.

La proposition de contrat ou d'accord-cadre écrit comporte *a minima* les sept clauses suivantes relatives :

- Les prix ou les critères et modalités de détermination du prix, parmi lesquels la pondération des indicateurs de coûts de production, de marché, et de quantité/qualité ;
- La quantité totale, à l'origine et à la qualité des produits concernés qui peuvent ou doivent être livrés ;
- Les modalités de collecte ou de livraison des produits ;
- Les modalités relatives aux procédures et délais de paiement ;
- La durée du contrat ou de l'accord-cadre, qui ne peut être inférieure à trois ans ;
- Les règles applicables en cas de force majeure ;
- Le délai de préavis et à l'indemnité éventuellement applicables dans les différents cas de résiliation du contrat.

Par ailleurs, afin de mieux prendre en compte les évolutions liées aux coûts de production et à l'évolution du marché, la [loi EGAlim 2](#) a créé un mécanisme de révision automatique du prix lorsque le prix est fixe dans le contrat. Lorsque les modalités de détermination du prix des contrats sont conclus selon une formule de prix, cette clause doit obligatoirement contenir certaines catégories d'indicateurs (coûts de production, marché, et quantité/qualité¹⁷⁹). Dans cette perspective, les organisations interprofessionnelles¹⁸⁰ doivent élaborer et publier des indicateurs qui servent

¹⁷⁹ Conformément au 15^e alinéa du III de [l'article L.631-24](#), les modalités de détermination du prix prennent obligatoirement en compte un ou plusieurs **indicateurs relatifs aux coûts pertinents de production** en agriculture et à l'évolution de ces coûts, un ou plusieurs **indicateurs relatifs aux prix des produits agricoles et alimentaires constatés sur le ou les marchés** sur lesquels opère l'acheteur et à l'évolution de ces prix ainsi qu'un ou plusieurs **indicateurs relatifs aux quantités, à la composition, à la qualité, à l'origine et à la traçabilité** des produits ou au respect d'un cahier des charges.

¹⁸⁰ Dans le secteur agroalimentaire, les organisations interprofessionnelles, constituées conformément aux articles [L632-1](#) du CRPM et [158 du règlement OCM](#) (n°1308/2013), regroupent différents maillons d'une

d'indicateurs de référence. Toutefois, les parties demeurent libres de définir la formule de révision du prix et les indicateurs utilisés.

➤ *Evaluation du cadre EGAlim depuis la crise agricole de 2024*

A la suite de la crise agricole du début de l'année 2024, le 22 février 2024, une mission a été confiée par le Premier ministre aux députés Anne-Laure Babault (MoDem) et Alexis Izard (Renaissance) concernant le cadre des relations commerciales. Cette mission avait pour objectif de proposer des pistes d'évolution du cadre juridique applicable aux relations et aux négociations commerciales afin, d'une part, d'améliorer la répartition de la valeur dans la filière agroalimentaire et, d'autre part, de simplifier les règles qui les régissent¹⁸¹. Par ailleurs, dans le cadre des missions de suivi parlementaire de la loi [loi EGAlim 2](#), tant les sénateurs Gremillet et Loisier¹⁸², que les députés Dive, Hignet, Huwart et Ramos¹⁸³, ont publié des rapports préconisant plusieurs recommandations, respectivement en novembre 2024 et en février 2025.

Les dispositions relatives aux relations commerciales proposées par le présent article s'inscrivent dans la ligne de ces travaux et ont pour objectif de répondre aux difficultés constatées par ces différents rapports dans la mise en œuvre effective de la contractualisation à l'amont prévue par la loi EGAlim 2.

➤ *Les organisations de producteurs (OP)*

L'un des principaux rôles des organisations de producteurs (OP) et associations d'organisations de producteurs (AOP)¹⁸⁴ est de permettre à des producteurs de se regrouper afin de mutualiser leurs moyens pour rééquilibrer les relations commerciales qu'ils entretiennent avec les acteurs économiques de l'aval de leur filière. En effet, la chaîne agroalimentaire présente un profil en « entonnoir », avec un grand nombre d'agriculteurs, un plus petit nombre d'acheteurs, et un faible nombre de distributeurs :

filière avec la volonté de s'organiser autour d'un produit ou d'un groupe de produits, de s'impliquer dans les problèmes de la filière à tous les stades de la production, de la transformation, de la commercialisation (voire de la distribution) par la définition et la mise en commun d'actions d'intérêt collectif.

¹⁸¹ [Rapport « Perspectives d'évolution du cadre juridique applicable aux négociations et aux relations commerciales dans la filière agroalimentaire » remis le 10 octobre 2024.](#)

¹⁸² [Rapport d'information au nom de la commission des affaires économiques sur le suivi des lois Egalim du 20 novembre 2024.](#)

¹⁸³ [Rapport d'information déposé par la commission des affaires économiques sur l'évaluation de la loi n° 2021-1357 du 18 octobre 2021 visant à protéger la rémunération des agriculteurs du 25 février 2025.](#)

¹⁸⁴ Une AOP, composée à minima par deux OP, peut exercer toutes les activités ou fonctions des OP. La différence entre ces deux structures est que les AOP mutualisent à un niveau supérieur les activités des OP (par exemple : concentration de l'offre). Les OP sont définies à l'[article 152 du R\(UE\) n°1308/2013](#) et les AOP à l'[article 156](#) du même règlement.

- Le secteur de la production agricole en France est fortement atomisé. En 2023 en effet, la France hexagonale compte environ 349 600 exploitations agricoles¹⁸⁵, soit environ 140 000 de moins qu'en 2010. Dans le même temps, la taille des exploitations continue d'augmenter. Le nombre d'élevages se réduit plus fortement que celui des exploitations à dominante végétale. La valeur de la production agricole en 2023, hors subventions, est alors estimée à 95,5 milliards d'euros.
- Le secteur des industries agroalimentaires (IAA) connaît, lui, une concentration relative. En 2023, 22 917 industries agroalimentaires sont dénombrées en France. Ce secteur industriel génère 246,3 milliards d'euros de chiffre d'affaires et 47,3 milliards d'euros de valeur ajoutée¹⁸⁶. Au sein de l'Union européenne, l'agroalimentaire français est le deuxième après l'Allemagne en termes de chiffre d'affaires.
- La distribution alimentaire, à l'inverse, est caractérisée par une forte concentration.

En 2025, les parts de marché des principaux acteurs de la distribution à dominante alimentaire sont les suivantes¹⁸⁷ :

	Part de marché (PDM)
Leclerc	24,3%
Carrefour	21,6%
Mousquetaires	17,5%
Coopérative U	12,7%
Auchan	8,7%
Lidl	8 %
Casino	3%
Aldi	2,8%
Autres enseignes	1,4%

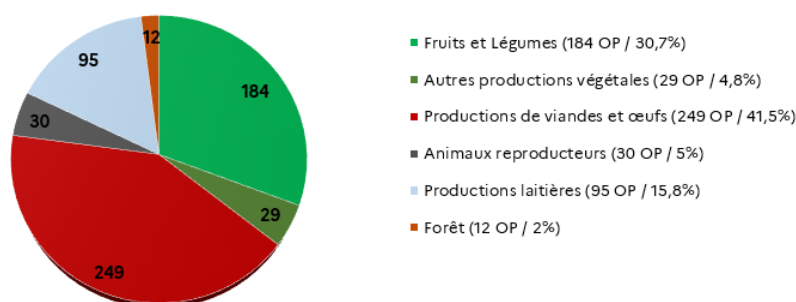
La structuration de la production sous forme d'OP ou AOP : une concentration de l'offre pour tenter de rééquilibrer le rapport de force.

¹⁸⁵ Source : [Agreste Graph'agri 2025](#)

¹⁸⁶ [Chiffres et indicateurs clés, Panorama des industries agroalimentaires, Edition 2026, Ministère en charge de l'agriculture.](#)

¹⁸⁷ Part de marchés des enseignes. Source : <https://www.lineaires.com/la-distribution/parts-de-marche-un-bilan-2025-positif-pour-le-trio-carrefour-intermarche-et-u>

Au sein de ce paysage, au 1^{er} janvier 2026, tous secteurs confondus, 599 OP et 36 AOP sont reconnues par le ministère en charge de l'agriculture. La répartition des OP et AOP par secteur est la suivante :



Organisations de producteurs par filières (en nombre et en % du total)

Source : ministère de l'agriculture

Dans le contexte d'atomisation des exploitations agricoles face à une concentration des acheteurs, les OP doivent permettre une meilleure structuration de l'offre agricole afin d'en assurer la compétitivité par le renforcement de leur pouvoir économique et de négociation des producteurs vis-à-vis de l'aval. Elles doivent respecter un cadre précis, garantissant leur caractère démocratique et la maîtrise par les agriculteurs des décisions prises par l'organisation¹⁸⁸. Peuvent également être créées des associations d'OP (AOP), à l'initiative des OP qui y adhèrent volontairement. Celles-ci peuvent exercer toute activité d'une OP et apparaissent également comme un instrument de rééquilibrage des relations commerciales entre l'aval et l'amont des filières.

Le régime des OP et AOP dans le secteur agricole relève du cadre européen ([Règlement \(UE\) n° 1308/2013 établissant l'Organisation Commune des Marchés \(OCM\)](#)) fixant les objectifs, activités et missions générales des OP et AOP. Elles relèvent d'un secteur précis qui concerne un ensemble de produits reconnus comme produits agricoles par l'OCM ([R\(UE\) n°1308/2013 - annexe I](#)).

En France, le droit national décline ce cadre européen via le code rural et de la pêche maritime (CRPM) (articles [L.551-1 et suivants](#), [D.551-1 et suivants](#)) en fixant notamment les conditions de reconnaissance en fonction des filières. Pour obtenir une reconnaissance en tant qu'OP ou AOP par le Ministère en charge de l'agriculture, une

¹⁸⁸ L'[article 153 § 2.c du R\(UE\) n°1308/2013](#) prévoit ainsi que les statuts prévoient obligatoirement « les règles permettant aux producteurs membres d'une organisation de contrôler, de façon démocratique, leur organisation et les décisions prises par cette dernière, ainsi que ses comptes et budgets ».

Par ailleurs, la [partie réglementaire du chapitre 1^{er} du titre V du livre V du CRPM](#) précise pour plusieurs secteurs qu'un membre d'une OP ne peut pas détenir la majorité des droits de votes dans les instances de gouvernance de l'association et que les membres producteurs doivent détenir une large majorité de ces droits de vote et, le cas échéant, des parts sociales de la structure.

organisation (association, coopérative...) doit justifier d'une activité économique suffisante ainsi que des moyens humains et techniques adaptés pour démontrer sa capacité à mener les missions qu'elle doit réaliser. Elle doit également avoir une taille suffisante pour avoir un réel effet structurant pour la filière.

Concrètement, les membres des OP sont tenus de livrer à l'organisation à laquelle ils adhèrent tout ou partie de leur production. Il convient alors de distinguer :

- les OP avec transfert de propriété de la marchandise entre les membres et l'organisation (85 % de ces OP sont des coopératives) ;
- les OP sans transfert de propriété qui réalisent la commercialisation via un mandat de commercialisation ou qui mettent en relation producteurs et acheteurs au sein de commissions de mise en marché (sans en assurer la vente).

Les OP, avec transfert de propriété ou disposant d'un mandat, peuvent ainsi développer une contractualisation avec les industries de l'aval afin de sécuriser leurs débouchés et les conditions de vente de leur production et donner plus de visibilité aux producteurs adhérents. Sur ce point, il convient de rappeler que l'[article 152 du règlement n° 1308/2013](#) habilite les OP (et leurs associations), par dérogation aux règles du droit de la concurrence relatives à l'interdiction des ententes ([article 101 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne](#)) et sous certaines conditions (notamment de seuils en volume – voir section 5 du règlement), à négocier collectivement des contrats de livraison au nom et pour le compte de leurs membres.

Néanmoins, le pouvoir de négociation des OP et AOP reste fragile, y compris dans la filière laitière.

Un des piliers des lois EGAlim¹⁸⁹ réside dans le fait que la contractualisation écrite à l'amont repose principalement sur des AOP et des OP plutôt que sur des producteurs à titre individuel. Ces organisations doivent donc jouer tout leur rôle dans la négociation et dans la contractualisation.

Toutefois, des tentatives de contournement de ces structures mises en œuvre par certains acheteurs sont apparues ces dernières années. En particulier, ces acheteurs peuvent être tentés d'inciter les producteurs à quitter leur OP – ou certaines OP à quitter leur AOP – pour conclure un contrat directement avec eux, notamment lorsque la négociation avec l'OP ou l'AOP est difficile.

¹⁸⁹ [Loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, dite « EGAlim 1 »](#)
[Loi n° 2021-1357 du 18 octobre 2021 visant à protéger la rémunération des agriculteurs, dite « EGAlim 2 »](#)

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

- Concernant la durée minimale de négociation et les dispositions relatives aux indicateurs de référence :

En premier lieu, il est loisible au législateur d'apporter à la liberté contractuelle des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas des atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi (Cons. const. 13 juin 2013, *Loi relative à la sécurisation de l'emploi*, [n° 2013-672 DC](#)).

Poursuivent notamment un objectif d'intérêt général les mesures ayant pour objet l'atténuation du déséquilibre entre les acteurs du secteur agroalimentaire et de la distribution (Cons. const, 25 octobre 2018, [n° 2018 – 771 DC](#), point 8 *sur la loi EGAlim 1*) et entre les partenaires commerciaux (Cons. const, 30 novembre 2018, [n° 2018-749 QPC](#), point 11).

A cet égard, le Conseil constitutionnel a notamment jugé, à propos des dispositions du code de commerce imposant à l'ensemble des contrats conclus entre un exploitant de commerce de détail et un réseau de distribution commerciale de prévoir une échéance commune, que la poursuite de l'objectif d'intérêt général consistant à « *assurer un meilleur équilibre de la relation contractuelle entre l'exploitant d'un commerce de détail et le réseau de distribution auquel il est affilié* » pouvait justifier une atteinte à la liberté contractuelle des parties (Cons. const., 5 août 2015, *Loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques*, [n° 2015-715 DC](#)).

En deuxième lieu, le Conseil constitutionnel a admis « qu'aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle ne fait obstacle à ce qu'une autorité administrative, agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique, puisse exercer un pouvoir de sanction », ce n'est qu'à la condition, « d'une part, que la sanction susceptible d'être infligée (soit) exclusive de toute privation de liberté et, d'autre part, que l'exercice du pouvoir de sanction (soit) assorti par la loi de mesures destinées à sauvegarder les droits et libertés constitutionnellement garantis » (Cons. const., [n° 89-260 DC](#) du 28 juillet 1989, paragr. 6).

- Concernant la sanction de certaines pratiques dans le cadre des négociations commerciales :

L'article [L. 631-25](#) du CRPM énumère les faits passibles d'une amende administrative, dont le montant ne peut être supérieur à 2 % du chiffre d'affaires hors taxes du dernier exercice clos ou, dans le cas des OP ou AOP mandatés pour négocier la commercialisation des produits sans transfert de propriété, à 2 % du chiffre d'affaires agrégé de l'ensemble des producteurs.

L'article 4 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789 (DDHC) dispose que « La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui ; ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la loi. ». La liberté contractuelle découle de cet article¹⁹⁰. Il est loisible au législateur d'apporter à la liberté contractuelle des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas des atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi¹⁹¹. A cet égard, le Conseil constitutionnel a notamment jugé à propos des dispositions du code de commerce imposant à l'ensemble des contrats conclus entre un exploitant de commerce de détail et un réseau de distribution commerciale de prévoir une échéance commune, que la poursuite de l'objectif d'intérêt général consistant à « assurer un meilleur équilibre de la relation contractuelle entre l'exploitant d'un commerce de détail et le réseau de distribution auquel il est affilié » pouvait justifier une atteinte à la liberté contractuelle des parties¹⁹². Il a également jugé, à propos de dispositions du même code interdisant aux producteurs, aux commerçants et aux personnes immatriculées au répertoire des métiers de soumettre ou de tenter de soumettre un partenaire commercial à des obligations créant un déséquilibre significatif dans les droits et obligations des parties, que le législateur avait opéré « une conciliation entre, d'une part, la liberté d'entreprendre et la liberté contractuelle et, d'autre part, l'intérêt général tiré de la nécessité de maintenir un équilibre dans les relations commerciales » et n'avait, dès lors, pas porté une atteinte disproportionnée à ces libertés¹⁹³.

Aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle ne fait obstacle à ce qu'une autorité administrative, agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique, puisse exercer un pouvoir de sanction, dès lors, d'une part, que la sanction susceptible d'être infligée est exclusive de toute privation de liberté et, d'autre part, que l'exercice de ce pouvoir de sanction est assorti par la loi de mesures destinées à assurer les droits et libertés constitutionnellement garantis.

En particulier doivent être respectés les principes de la nécessité et de la légalité des peines, ainsi que les droits de la défense, principes applicables à toute sanction ayant le caractère d'une punition, même si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité de nature non juridictionnelle¹⁹⁴. Le principe de légalité des délits et des

¹⁹⁰ [Cons. const., 19 décembre 2000, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, n°2000-437 DC.](#)

¹⁹¹ [Cons. const. 13 juin 2013, Loi relative à la sécurisation de l'emploi, no 2013-672 DC.](#)

¹⁹² [Cons. const., 5 août 2015, Loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, n° 2015-715 DC.](#)

¹⁹³ [Cons. const., 30 novembre 2018, Société Interdis et autres, n° 2018-749 QPC.](#)

¹⁹⁴ [CE, 15 juin 2011, Association justice pour toutes les familles, n° 347581, mentionné aux tables.](#)

peines¹⁹⁵, qui découle de l'article 8 de la DDHC s'applique aux sanctions administratives au même titre qu'aux sanctions pénales et implique que les éléments constitutifs des infractions soient définis de façon précise et complète¹⁹⁶.

Le Conseil constitutionnel juge néanmoins qu'en dehors du droit pénal, l'exigence d'une définition des infractions sanctionnées se trouve satisfaite, en matière administrative, dès lors que les textes applicables font référence aux obligations auxquelles les intéressés sont soumis en raison de l'activité qu'ils exercent, de la profession à laquelle ils appartiennent, de l'institution dont ils relèvent ou de la qualité qu'ils revêtent¹⁹⁷.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Le cadre juridique européen en matière de contractualisation agricole repose principalement sur le [règlement \(UE\) n°1308/2013](#) portant organisation commune des marchés ("règlement OCM"). Ses articles [148](#) et [168](#) autorisent les États membres à rendre obligatoire la conclusion de contrats écrits entre producteurs et premiers acheteurs, respectivement dans le secteur du lait (article 148) et dans l'ensemble des autres secteurs agricoles (article 168). Ces contrats doivent être établis avant la livraison et comporter les clauses minimales relatives à la quantité, à la durée, au prix ou à ses modalités de détermination, ainsi qu'aux conditions de collecte ou de livraison.

En droit interne, l'article [L. 631-24](#) du CRPM reprend, dans ses dispositions relatives au contenu du contrat, les clauses prévues par le règlement OCM en y ajoutant une clause de préavis et une clause de révision automatique des prix, destinées à mieux protéger les producteurs contre les fluctuations du marché.

A la suite de la feuille de route pour renforcer la position des agriculteurs dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire proposée en mars 2024¹⁹⁸ en réponse aux manifestations agricoles qui se sont déroulées dans de nombreux États membres, la Commission européenne a proposé le 10 décembre 2024 des modifications du cadre juridique établi par le règlement OCM. L'objectif principal est d'imposer la contractualisation écrite dans tous les États membres. A date, le règlement OCM issu

¹⁹⁵ [Cons. const., 22 janvier 1999, Traité portant statut de la Cour pénale internationale, n° 98-408 DC.](#)

¹⁹⁶ [CE, 9 octobre 1996, Société Prigest, n° 170363, mentionné aux tables.](#)

¹⁹⁷ [Cons. const., 21 septembre 2012, Société Egilia, n° 2012-273 QPC.](#)

¹⁹⁸ [COM/2024/577 final - Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les règlements \(UE\) n° 1308/2013, \(UE\) 2021/2115 et \(UE\) 2021/2116 en ce qui concerne le renforcement de la position des agriculteurs dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire.](#)

des trilogues¹⁹⁹ tend à rapprocher le cadre européen des mécanismes français. En effet, la version consensuelle en cours prévoit l'introduction d'une clause de révision des prix, mais aussi la possibilité pour les interprofessions de demander des dérogations à l'obligation de contractualisation écrite, une flexibilité qui répond aux critiques sur l'adaptation du dispositif aux spécificités des filières.

Le cadre européen vise à renforcer la position des producteurs, à sécuriser leurs relations commerciales et à améliorer la transparence de la chaîne d'approvisionnement.

Les lois françaises EGalim²⁰⁰ s'inscrivent directement dans ce cadre.

Le 6 de l'[article 168](#) du règlement OCM, précise que « *Tous les éléments des contrats de livraison des produits agricoles conclus par des producteurs, des collecteurs, des transformateurs ou des distributeurs, y compris les éléments visés au paragraphe 4, point c), sont librement négociés entre les parties* ».

Le i) du c) du 4 précise que les États membres peuvent établir des indicateurs de prix conformément à des critères objectifs fondés sur des études relatives à la production et à la chaîne d'approvisionnement alimentaire et que les parties aux contrats sont libres de se référer à ces indicateurs ou à tout autre indicateur qu'elles jugent pertinent.

➤ Concernant la sanction du contournement des OP et AOP

La réglementation européenne encadre de manière stricte les cas où les membres d'une organisation de producteurs peuvent échanger directement avec des acheteurs. Le paragraphe 2bis de l'[article 153 du règlement n°1308/2013](#) (OCM) prévoit en effet que « *Les statuts d'une organisation de producteurs peuvent prévoir la possibilité que les membres producteurs soient en contact direct avec les acheteurs, pour autant que ce contact direct ne nuise pas à la fonction de concentration de l'offre et de mise sur le marché des produits exercée par l'organisation de producteurs. La concentration de l'offre est réputée avoir été assurée si les éléments essentiels des ventes, tels que le prix, la qualité et le volume, sont négociés et déterminés par l'organisation de producteurs* ».

Un contact direct entre un producteur, membre d'une OP, et un acheteur peuvent avoir lieu mais la négociation des éléments déterminants de la vente tels que le prix, le volume et la qualité reste dans tous les cas des prérogatives de l'OP. Par ailleurs, ce

¹⁹⁹ Un trilogue est une réunion informelle entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission. Le trilogue a pour but de dégager un accord (sur un ensemble d'amendements ou sur la formulation de la législation) acceptable à la fois pour le Conseil et pour le Parlement.

²⁰⁰ [Loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, dite « EGalim 1 »](#)
[Loi n° 2021-1357 du 18 octobre 2021 visant à protéger la rémunération des agriculteurs, dite « EGalim 2 »](#)

contact ne peut se faire sans l'autorisation explicite de l'OP (inscription de cette possibilité dans les statuts de l'OP).

Dans sa proposition de réforme ciblée du règlement OCM²⁰¹ de décembre 2024, la Commission introduit une modification de ce paragraphe 2bis en renforçant le fait que les prérogatives de l'OP ne soient pas atteintes ou diminuées en la matière. Le considérant (13) de la proposition de modification de l'OCM éclaire en ce sens les objectifs de cette révision : « Afin d'éviter que les acheteurs n'affaiblissent la position de négociation des organisations de producteurs, il convient de mettre en place des garanties appropriées pour les contacts entre acheteurs et membres de ces organisations de producteurs. Si les acheteurs peuvent contacter les membres des organisations de producteurs, ces contacts ne devraient pas porter atteinte aux objectifs des organisations de producteurs, ni à la concentration de l'offre et à la mise sur le marché des produits. »

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

À titre de comparaison, l'Espagne a adopté une approche différente pour encadrer les relations commerciales agricoles, combinant simplification réglementaire et renforcement des moyens de contrôle. Dans un rapport de juillet 2024²⁰², le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) montre que, dans sa "*Ley de la cadena alimentaria*", l'Espagne a choisi en 2021 de réduire au strict minimum le volet législatif, tout en instaurant une interdiction d'acheter des produits agricoles aux exploitants agricoles en-dessous de leurs coûts de production afin de protéger leurs revenus.

Ce cadre s'articule également autour d'un code des bonnes pratiques commerciales, auquel les entreprises adhèrent sur une base volontaire (mais avec une adhésion rendue publique), un observatoire de la chaîne alimentaire piloté par le ministère espagnol de l'Agriculture pour suivre les prix et les aspects législatifs, et enfin une Agence de l'Information et du Contrôle Alimentaire (AICA), dotée de pouvoirs étendus (contrôle, réception des plaintes, sanctions) et chargée de gérer un registre national où tous les contrats agroalimentaires doivent être versés depuis juin 2023 afin de faciliter les contrôles.

²⁰¹ [COM/2024/577 final - Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les règlements \(UE\) n° 1308/2013, \(UE\) 2021/2115 et \(UE\) 2021/2116 en ce qui concerne le renforcement de la position des agriculteurs dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire.](#)

²⁰² Rapport CGAAER « Que retenir d'une analyse dans quelques pays européens (Allemagne, Belgique, Pays-Bas et Espagne) du rapport de force entre fournisseurs et distributeurs à dominante alimentaire d'un point de vue économique ? » du 12 juillet 2024.

Il peut être souligné que le code de bonnes pratiques espagnol recommande notamment que les contrats annuels soient signés dans un délai maximal de trois mois à partir du début des négociations.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Le cadre juridique introduit par la loi EGalim 2, conçu pour renforcer la transparence et l'équité dans les relations commerciales entre producteurs et transformateurs, se voulait particulièrement ambitieux. Pourtant, son application se heurte à des obstacles structurels qui en limitent l'efficacité. Plusieurs facteurs expliquent ce décalage entre les intentions du législateur et les résultats observés.

- Nécessité de garantir la prise en compte des coûts de productions agricoles, établis selon une méthodologie partagée au sein des organisations interprofessionnelles

Il a notamment été constaté que les acheteurs prenaient insuffisamment en compte les indicateurs de coût de production proposés par les producteurs agricoles, voire en discutaient la pertinence²⁰³.

Par ailleurs, les formules de prix *in fine* proposées par l'acheteur durant la négociation peuvent apparaître opaques pour les producteurs ou les OP²⁰⁴, par exemple dans la filière laitière.

Ces constats ont notamment été établis par les préfets à la suite des réunions qu'ils ont organisées avec les filières agricoles fin février 2024, ainsi que par la mission des députés Anne-Laure Babault et Alexis Izard, qui ont fait apparaître le souhait, partagé

²⁰³ Voir notamment les constats faits par la Cour des Comptes lors de son audit flash sur "Le contrôle de la contractualisation dans le cadre des lois EGalim" de février 2024 : « La prise en compte effective de l'évolution des coûts de production est très variable d'un contrat à l'autre. Ainsi, certains contrats ne comportent aucun indicateur, particulièrement dans la filière de bovins viande. [...] L'examen des contrats en bovins lait reflète des disparités importantes dans la prise en compte des coûts de production et la manière dont ils intègrent l'inflation. » page 34

²⁰⁴ Voir notamment les constats faits par la Cour des Comptes lors de son audit précité : « Les formules de prix n'apparaissent jamais exprimées sous forme d'une équation au sein de laquelle il serait possible d'ajuster des variables. Elles prennent la forme de paragraphes de clauses, rendant leur usage plus délicat. » page 36.

Voir également en ce sens la production [Economie & Prospective de la Chambre d'agriculture Pays de la Loire de septembre 2024](#), qui partagent les constats notamment que « en lait de vache, certaines OP ont encore du mal à faire accepter aux laiteries les indicateurs de production définis par le CNIEL. » et que « il existe de réelles divergences d'interprétation par les acteurs, notamment sur la formule de prix, les indicateurs relatifs aux coûts de production pertinents en agriculture, etc. ».

par l'ensemble des organisations professionnelles agricoles, de renforcer le rôle des indicateurs interprofessionnels et en particulier des indicateurs de coûts, lesquels devraient comprendre une appréhension globale des postes de dépenses et prendre en compte une rémunération des éleveurs à un meilleur niveau qu'aujourd'hui.

Dans certains secteurs, tel que le secteur viticole, ce constat d'une mauvaise prise en compte des coûts de production est notamment nourri par le manque d'indicateurs interprofessionnels, parfois lié à l'impossibilité pour ces structures de se mettre d'accord sur une méthode d'élaboration d'indicateurs ou des écarts trop importants entre les bassins de production qui rendent peu pertinent la création d'un indicateur national. En effet, le rôle des interprofessions, pourtant central dans la mise en œuvre des lois EGalim, reste insuffisamment mobilisé. Ces structures, dont l'objectif est de faciliter la contractualisation et de produire des indicateurs de référence pour éclairer les négociations, peinent à s'imposer comme des acteurs clés du processus. Leur implication inégale selon les secteurs limite la capacité du dispositif à générer des données fiables, essentielles pour assurer une contractualisation équilibrée. Sans une production robuste d'indicateurs, les producteurs et les transformateurs manquent de repères objectifs pour négocier, ce qui peut perpétuer des déséquilibres de pouvoir dans la chaîne de valeur.

Ainsi, afin d'inciter les interprofessions à publier des indicateurs et les acheteurs à les prendre en compte sans remettre en cause leur pertinence, il est nécessaire d'inscrire dans l'article [L. 631-24](#) du CRPM que les indicateurs de coûts de production retenus dans les contrats doivent être par défaut ceux établis par les interprofessions. Pour ne pas entraver la liberté contractuelle, il est proposé une logique dite « *d'appliquer ou expliquer* » : les parties peuvent choisir un autre indicateur mais cela doit être justifié.

Cette disposition, en ce qu'elle encadre les négociations contractuelles entre les producteurs et de leurs acheteurs, a trait aux principes fondamentaux des obligations civiles et commerciales et relève à ce titre de la compétence du législateur en application de l'article 34 de la Constitution.

Enfin, certains renvois aux dispositions relatives aux indicateurs prévus par l'article L. 631-24 n'ont pas été corrigés lors de l'entrée en vigueur de la loi EGalim 2. C'est le cas du I de l'article [L. 443-4](#) du code de commerce qui renvoie aux « *indicateurs énumérés au neuvième alinéa du III de l'article L. 631-24* » alors que ces indicateurs sont désormais définis au quinzième alinéa, ainsi que de l'article [L. 521-3-2](#) du CRPM qui renvoie « *indicateurs mentionnés à l'avant-dernier alinéa du III de l'article L. 631-24* ». Ces dispositions nécessitent donc d'être corrigées.

➤ Nécessité de limiter la durée maximale des négociations contractuelles

Il n'existe actuellement aucun encadrement de la durée de négociation à compter de l'envoi, par le producteur, une OP ou une AOP, d'une proposition de contrat ou d'accord-cadre. Cette absence de délai contraste avec le dispositif applicable à l'aval des filières, qui prévoit un encadrement des négociations commerciales. En effet, le livre IV du code de commerce prévoit des règles spécifiques pour les contrats conclus entre fournisseurs (industriels) et acheteurs (distributeurs) portant sur des produits alimentaires ou destinés à l'alimentation des animaux de compagnie. Il prévoit notamment l'obligation de conclure ces contrats avant le 1er mars de l'année en cours et l'obligation, pour le fournisseur, de transmettre ses conditions générales de vente au plus tard trois mois avant cette échéance²⁰⁵.

L'absence d'encadrement de la durée des négociations en amont de la chaîne de valeur, entre les producteurs et leurs acheteurs, fait peser un risque important sur le fonctionnement des relations contractuelles.

En effet, dans certaines filières, en particulier la filière laitière, les discussions peuvent s'étendre sur plusieurs mois, voire plus d'une année, plaçant le producteur ou son OP dans une situation de grande vulnérabilité.

Aucune disposition n'impose aujourd'hui aux parties de conclure un contrat ou un accord-cadre dans un délai déterminé, ce qui permet à l'acheteur de prolonger indéfiniment la négociation sans engagement ferme. Cet allongement excessif des discussions constitue un facteur de déséquilibre structurel au détriment de l'exploitant, aux OP ou AOP.

Il est nécessaire de légiférer afin sécuriser le cadre des négociations et garantir aux producteurs une meilleure visibilité économique, en leur permettant de disposer plus rapidement de contrats formalisés assurant la stabilité de leur revenu. Cette disposition permet également d'accélérer la négociation entre producteur et transformateur. Par ailleurs, cette disposition permettra également d'impliquer davantage les interprofessions dans la formalisation du contrat, en leur confiant la possibilité d'adapter dans une certaine mesure la durée maximale des négociations établies par le législateur.

Cette disposition, en ce qu'elle encadre les négociations contractuelles entre les producteurs et de leurs acheteurs, a trait aux principes fondamentaux des obligations civiles et commerciales et relève à ce titre de la compétence du législateur en application de l'article 34 de la Constitution.

²⁰⁵ Article L. 443-8 du code de commerce.

➤ La tentative de contournement des OP ou AOP par les acheteurs

L'un des principaux rôles des OP et AOP est de permettre à des producteurs de se regrouper dans l'objectif de mutualiser leurs moyens afin de rééquilibrer les relations commerciales qu'ils entretiennent avec les acteurs économiques de l'aval de leur filière. Face à ce renforcement de l'amont, certains industriels essaient d'empêcher cette structuration et ainsi d'affaiblir le rééquilibrage souhaité des relations commerciales. Deux exemples de contentieux récents permettent d'illustrer ces pratiques de certains acheteurs.

Le premier exemple de contentieux a opposé une AOP à un acheteur industriel suite à la décision du collecteur de lait de dénoncer en mars 2022 l'accord-cadre. Ce contentieux a mis en lumière un schéma de contournement d'une AOP par un acheteur. A la suite de négociations non concluantes portant sur l'avenant au contrat-cadre initial, le litige a porté sur la différence entre le prix de base producteur issu de la formule fixée dans le contrat cadre liant l'AOP à l'industriel et le prix effectivement payé par ce dernier au producteur.

Dans le cadre de ce contentieux, par jugement rendu en première instance par le tribunal judiciaire de Coutances en 2022²⁰⁶, l'AOP avait obtenu la condamnation de son acheteur à verser 26 millions d'€ au titre de la différence entre le prix de base producteur issu de la formule de prix établie au contrat en 2018 et le prix unilatéralement fixé et payé par ledit acheteur en 2020.

Toutefois, par arrêt en date de 2023, la cour d'appel de Caen²⁰⁷ a infirmé ce jugement, actant de la rupture des relations commerciales entre les parties.

Le comité de règlement des différends commerciaux agricoles (CRDCA) a également été saisi, rendant une décision exécutoire pour prolonger, de manière transitoire, les contrats-cadre afin que les collectes de lait ne s'interrompent pas à la date du terme des contrats. Enfin, en date du 18 février 2026, la Cour de cassation a rejeté le pourvoi formulé par l'AOP, mettant un terme à l'instance.

Dans le même temps, des OP adhérentes de l'AOP ont progressivement démissionné de l'association du fait du contentieux avec l'acheteur. Il ne reste ainsi, à date, plus que deux OP membres de l'AOP.

Dans la continuité de son contentieux commercial avec l'AOP, la société a également demandé au Conseil d'État d'annuler la décision implicite par laquelle le Premier ministre a refusé d'abroger le premier alinéa du paragraphe 1 de l'article [D.551-34](#) du CRPM prévoyant que « la durée minimale d'adhésion des membres producteurs de

²⁰⁶ [Tribunal Judiciaire de Coutances, 30 août 2022, n° 21/01372](#)

²⁰⁷ Cour d'appel de Caen : RG n°23/02031

l'organisation de producteurs ou de l'association d'organisations de producteurs est de cinq ans renouvelables ».

Le Conseil d'État a fait droit aux conclusions de l'acheteur le [24 juin 2025 \(décision n° 494853\)](#). Il a ainsi jugé que le pouvoir réglementaire n'était pas compétent pour imposer aux membres d'une OP ou d'une AOP reconnues dans le secteur du lait et des produits laitiers des règles, d'une part, relevant des garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice de la liberté d'association, laquelle figure au nombre des libertés publiques visées à l'[article 34 de la Constitution](#), et d'autre part, dérogeant aux dispositions de l'[article 4 de la loi du 1er juillet 1901](#) relative au contrat d'association.

L'absence de sanction spécifique contre le contournement des OP/AOP présente un risque sur le long terme pour la structuration des filières. En effet, la stratégie de certains industriels de remettre en cause le rôle des OP/AOP dès qu'une négociation se tend fragilise l'incitation pour les agriculteurs à se regrouper. Cette dynamique est en contradiction avec la stratégie de montée en puissance du pouvoir de marché des agriculteurs, soutenue par le Gouvernement. Les rapports d'évaluation récents²⁰⁸ soulignent que la contractualisation ne progresse pas suffisamment et que les OP peinent à s'imposer. Légiférer est donc nécessaire pour protéger l'investissement collectif des producteurs.

Il est nécessaire de recourir à la loi dès lors qu'il appartient au législateur, conformément à [l'article 34 de la Constitution](#), d'établir l'interdiction de tels comportement et leur régime de sanction.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Les objectifs poursuivis par le I du présent article s'articulent autour de trois axes fondamentaux :

1. Rééquilibrer structurellement le rapport de force en responsabilisant le premier acheteur, tout en garantissant un calendrier de négociation efficace et opérationnel ;
2. Sécuriser économiquement la production agricole en garantissant que la formation du prix repose sur des indicateurs interprofessionnels de coûts de

²⁰⁸ [Rapport des députés Anne-Laure BABAUT et Alexis IZARD « Perspectives d'évolution du cadre juridique applicable aux négociations et aux relations commerciales dans la filière agroalimentaire » remis le 10 octobre 2024.](#)
[Rapport d'information déposé par la commission des affaires économiques de l'Assemblée Nationale sur l'évaluation de la loi n° 2021-1357 du 18 octobre 2021 visant à protéger la rémunération des agriculteurs du 25 février 2025.](#)

production ;

3. Confirmer la responsabilisation donnée par le cadre EGAlim aux interprofessions, en les incitant à élaborer les indicateurs interprofessionnels et en leur donnant la possibilité d'adapter la durée maximale des négociations.

Le II du présent article vise à :

1. **Protéger l'intégrité du mandat de négociation** en garantissant à l'OP ou l'AOP une visibilité sur ses volumes et le maintien dans le temps d'une taille critique pour la négociation, ainsi qu'en affirmant que tant qu'un producteur est membre d'une OP (ou une OP membre d'une AOP), l'acheteur ne peut négocier qu'avec la structure mandatée.
2. **Dissuader les pratiques de déstabilisation** en sanctionnant les tentatives d'incitation à la démission ou de négociation parallèle.
3. **Responsabiliser l'ensemble des acteurs** : en effet, cette disposition vise tant l'acheteur que le producteur ou l'OP qui violerait son mandat de négociation.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

- Concernant la nécessité de garantir la prise en compte des coûts de productions agricoles, établis selon une méthodologie partagée au sein des organisations interprofessionnelles
- **Option 1 : Statu quo (droit constant).** Le maintien du droit actuel n'a pas été considéré comme une option satisfaisante car seule une intervention du législateur permettrait de remobiliser efficacement les organisations interprofessionnelles dans leur rôle de production des indicateurs de coûts de productions et d'améliorer leur prise en compte dans les contrats.
- **Option 2 : logique dite « d'appliquer ou expliquer » les indicateurs interprofessionnels de coûts de production dans les contrats (retenue).** Cette option incitera les organisations interprofessionnelles à élaborer des indicateurs de référence relatifs aux coûts de production. Par ailleurs, cette option présente l'avantage de ne pas imposer *stricto sensu* leur utilisation dans les contrats ou accord-cadre, mais de simplement créer une obligation formelle d'explication par les parties lorsque ces indicateurs ne sont pas utilisés. Cette option permet de respecter la liberté de négociation des clauses du contrat prévue par [l'article 168 du règlement OCM](#) et de porter une atteinte minimale

à la liberté contractuelle.

➤ Concernant la nécessité de limiter la durée maximale des négociations contractuelles

- **Option 1 : Calendrier de négociation avec une date butoir, inspiré du cadre mis en place pour les contrats à l'aval²⁰⁹.** Cette option convient particulièrement pour l'aval mais semble moins adaptée pour l'amont où les contrats sont pluriannuels et les cycles de productions ne s'alignent pas sur les mêmes échéances. Il est donc apparu essentiel de préserver une plus grande souplesse pour les contrats amont régis par l'article L.631-24.
- **Option 2 : encadrement de la durée des négociations (retenue).** Cette option prévoit une durée maximale de négociation plus longue qu'à l'aval. La procédure s'articule avec une période initiale de 4 à 6 mois (en cas d'accord interprofessionnel) pour aboutir à un accord, qui aboutit en cas d'absence d'accord à une saisine obligatoire du MRCA qui dispose d'un mois, renouvelable une fois, pour appuyer les parties. Cette durée de négociation peut ainsi de facto durer jusqu'à 6 ou 8 mois à compter de la date de réception de la proposition de contrat par l'acheteur, période normalement suffisamment longue pour permettre aux parties d'aboutir de manière convenable à la conclusion d'un contrat conforme à l'article L.631-24 du CRPM.

➤ Concernant la sanction du contournement des OP et AOP

- **Option 1 : Pas d'intervention du législateur.** Le maintien du droit actuel exposerait les filières à un risque de déstructuration accrue, comme observé dans le dossier précité. La jurisprudence actuelle (arrêt de la Cour d'appel de Caen le 5 décembre 2023 susvisé) ne permet pas de prévenir le délitement des AOP en cas de conflit commercial. En effet, cette jurisprudence envoie à ce stade un signal désincitatif à la négociation et à l'instauration d'un réel rapport de force, en donnant l'impression aux AOP qu'elles ont davantage intérêt à accepter les demandes abusives de leur acheteur plutôt que de risquer un conflit juridique avec ce dernier pouvant amener au délitement de leur structure.
- **Option 2 : Interdiction absolue de tout contact direct.** Cette option risquerait d'être contraire au règlement OCM qui encadre sans interdire les contacts

²⁰⁹ L'article [L.443-8 du code de commerce](#) impose une période de négociation allant le plus souvent du 1^{er} décembre au 1^{er} mars : le fournisseur doit envoyer ses conditions générales de vente au plus tard trois mois avant le 1^{er} mars, date maximale à laquelle la signature de la convention entre le fournisseur et le distributeur doit intervenir.

directs entre les exploitants membres d'une OP et leur acheteur. Elle pourrait également rigidifier excessivement les relations techniques ou logistiques qui nécessitent un lien direct.

- **Option 3 : Sanction ciblée du contournement (Retenue).** Cette option consiste à définir précisément l'infraction de contournement (négociation sur les éléments essentiels du contrat tels que le prix, incitation à la rupture du mandat) pour la sanctionner administrativement, sans interdire les contacts opérationnels légitimes.

3.2. OPTION RETENUE

➤ Concernant les indicateurs

Le 2° du A du II du présent article vise à préciser que les interprofessions doivent élaborer des indicateurs de référence relatifs aux coûts de production qui doivent être utilisés par les parties dans les contrats ou accords-cadres. Dans une logique dite « d'appliquer ou expliquer », s'ils choisissent un autre indicateur, cela doit être justifié. Une clarification du cadre législatif est également visée par cette disposition. Au lieu de s'appuyer sur la promulgation de la [loi EGAlim 2](#) pour imposer un délai de quatre mois aux interprofessions, il est proposé de lier ce délai à la publication de la loi ou à la reconnaissance de l'organisation interprofessionnelle si celle-ci est reconnue postérieurement à la publication de la loi : l'interprofession devra alors publier ses indicateurs de référence dans les quatre mois suivant sa reconnaissance.

Par ailleurs, les I et II. C visent à mettre à jour les renvois aux indicateurs de référence du L. 631-24 présents dans les articles [L. 521-3-2](#) du CRPM et [L. 443-4](#) du code de commerce.

➤ Concernant la durée minimale de négociation

Le 1° du A du II du présent article vise à prévoir une durée maximale de quatre mois pour conclure un contrat. En effet, il est nécessaire d'encadrer la durée de négociation entre le producteur et le premier acheteur pour conclure un contrat à compter du point de départ de la négociation entre le producteur agricole et le premier acheteur, c'est-à-dire la date de réception de la proposition de contrat par l'acheteur.

Il vise également à permettre aux organisations interprofessionnelles d'adapter cette durée à chaque filière. Pour cela, les interprofessions peuvent augmenter la durée maximale de négociation, dans la limite de six mois, afin d'adapter les durées aux spécificités de chaque filière.

De plus, il vise à prévoir une saisine obligatoire du médiateur des relations commerciales (MRCA) en cas d'absence de conclusion du contrat ou d'accord cadre dans les délais impartis afin de permettre d'aboutir à une conclusion du contrat et si les parties maintiennent leur volonté de nouer et de poursuivre leur relation commerciale à l'issue de ces délais. En cas d'échec de la médiation, elles devront saisir le comité de règlement des différends commerciaux agricoles (CRDCA) et disposeront de 4 mois après la décision du CRDCA pour conclure le contrat si elles maintiennent cette volonté. Ainsi, ce mécanisme introduit une modalité spécifique de saisine du MRCA et du CRDCA, sans remplacer les modalités de saisines existantes prévues aux articles L.631-27 et L.631-28.

Enfin, le B du II du présent article crée une sanction au 8° de l'article [L. 631-25](#) du CRPM si les parties décident de poursuivre la négociation ou la renégociation d'un contrat ou d'un accord-cadre au-delà du délai de 4 mois sans avoir saisi le médiateur des relations commerciales agricoles ni, le cas échéant, le comité de règlement des différends commerciaux agricoles, ou au-delà du délai 4 mois à l'issue de la décision du CRDCA.

➤ Concernant la sanction du contournement des OP et AOP

Le B du II du présent article modifie l'article [L.631-25](#) du CRPM pour ajouter après le 6^{ème} alinéa une liste limitative de huit pratiques interdites qualifiant pour chacune d'elle le contournement des OP ou AOP. Ces huit pratiques seraient donc désormais passibles de l'amende administrative prévue par cet article [L.631-25](#). Ces huit pratiques illicites sont les suivantes :

- Le fait pour un acheteur, en toute connaissance de cause, d'engager une négociation commerciale avec un producteur ayant donné mandat exclusif à une OP, ou avec une OP ayant donné mandat à une AOP ;
- Le fait pour un acheteur, en toute connaissance de cause, de négocier ou de conclure un accord-cadre avec une OP qui a donné mandat à une AOP pour négocier la commercialisation de sa production ;
- Le fait, pour un acheteur, de refuser de négocier de bonne foi avec une organisation de producteurs ou une association d'organisations de producteurs
- Le fait d'inciter un producteur à résilier son adhésion à son OP ;
- Le fait d'inciter une OP à résilier son adhésion à son AOP ;
- Le fait, pour un producteur ayant donné un mandat de négociation à une OP de négocier directement avec un acheteur un contrat de vente en violation des termes de ce mandat.

- Le fait, pour une OP ayant donné un mandat de négociation à une AOP de négocier directement avec un acheteur un contrat de vente en violation des termes de ce mandat.
- Le fait, pour un acheteur, un producteur ou une organisation de producteurs, de mettre en œuvre toute autre pratique tendant à contourner cette organisation de producteurs ou association d'organisations de producteurs, selon le cas.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

➤ Concernant les indicateurs et la durée minimale de négociation

D'une part, les dispositions relatives aux indicateurs de production, dès lors qu'elles n'imposent pas de recourir aux indicateurs de référence établis par les organisations interprofessionnelles mais uniquement de justifier, le cas échéant, les raisons pour lesquelles elles choisissent de ne pas recourir à ces indicateurs, ne porte pas en tant que telles d'atteinte à la liberté contractuelle des parties.

En tout état de cause, une telle atteinte serait justifiée par la poursuite de l'objectif d'intérêt général visant à assurer un meilleur équilibre des relations commerciales entre producteurs de produits agricoles et industriels, et proportionnée à cet objectif, compte tenu notamment de ce que les parties restent libres de se référer aux indicateurs de leur choix.

D'autre part, si les dispositions instituant une durée maximale de négociation restreignent la liberté des parties dans la négociation de leur contrat et portent ainsi atteinte à leur liberté contractuelle, cette atteinte est justifiée par le même objectif d'intérêt général visant à assurer un meilleur équilibre des relations commerciales, dans la mesure où ces dispositions visent à mettre fin aux pratiques dilatoires consistant pour un acheteur à retarder les négociations afin d'obtenir la signature d'un contrat qui lui serait plus favorable, au détriment des intérêts du producteur.

En outre, cette atteinte est proportionnée à l'objectif poursuivi, compte tenu notamment de la durée de quatre mois retenue, qui est une durée raisonnable pour négocier les contrats en cause dans des conditions satisfaisantes, de la possibilité

d'étendre cette durée par accord interprofessionnel étendu, sans qu'elle ne puisse excéder six mois.

Enfin, ces dispositions ne pourraient avoir pour effet de forcer les parties à conclure un contrat ou un accord cadre, dès lors que les saisines obligatoires du médiateur et du CRDCA ne sont prévues que dans les cas où les parties maintiennent leur volonté de nouer ou de poursuivre leur relation commerciale, et ces dernières restant par ailleurs libre de conclure un contrat à l'issue de la décision du CRDCA.

Compte tenu de ce qui précède, les présentes mesures ne sont pas contraires à la liberté contractuelle.

➤ Concernant la sanction du contournement des OP et AOP

La mesure modifie l'article [L.631-25](#) du CRPM pour ajouter après le 6^{ème} alinéa une liste limitative de huit pratiques interdites qualifiant pour chacune d'elle le contournement des OP ou AOP. Ces huit pratiques seraient donc désormais passibles de l'amende administrative prévue par cet article [L.631-25](#). Ces huit pratiques illicites sont les suivantes :

- Le fait pour un acheteur, en toute connaissance de cause, d'engager une négociation commerciale avec un producteur ayant donné mandat exclusif à une OP, ou avec une OP ayant donné mandat à une AOP ;
- Le fait pour un acheteur, en toute connaissance de cause, de négocier ou de conclure un accord-cadre avec une OP qui a donné mandat à une AOP pour négocier la commercialisation de sa production ;
- Le fait, pour un acheteur, de refuser de négocier de bonne foi avec une organisation de producteurs ou une association d'organisations de producteurs
- Le fait d'inciter un producteur à résilier son adhésion à son OP ;
- Le fait d'inciter une OP à résilier son adhésion à son AOP ;
- Le fait, pour un producteur ayant donné un mandat de négociation à une OP de négocier directement avec un acheteur un contrat de vente en violation des termes de ce mandat.
- Le fait, pour une OP ayant donné un mandat de négociation à une AOP de négocier directement avec un acheteur un contrat de vente en violation des termes de ce mandat.
- Le fait, pour un acheteur, un producteur ou une organisation de producteurs, de mettre en œuvre toute autre pratique tendant à contourner, selon le cas cette organisation de producteurs ou association d'organisations de

producteurs.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

➤ Concernant les indicateurs et la durée minimale de négociation

Si le règlement OCM permet aux États membres de définir des indicateurs de référence ou de prévoir la possibilité pour des organisations interprofessionnelles d'établir de tels indicateurs, les parties au contrat restent libres de ne pas s'y référer. En l'espèce, la présente mesure n'a pas pour effet d'imposer aux parties de faire référence, dans les contrats ou accords-cadres conclus en application de l'[article L. 631-24 du CRPM](#), aux indicateurs établis par les organisations interprofessionnelles ou, à défaut, par les instituts techniques agricoles en application du quinzième alinéa du III du même article, mais les oblige, lorsqu'elles ont recours à d'autres indicateurs, à expliquer les raisons de ce choix dans le contrat ou l'accord-cadre. Dans cette optique, cette mesure n'est pas contraire à l'[article 168](#) du règlement OCM, qui pose le principe de la libre négociation des éléments du contrat.

En outre, les dispositions du règlement OCM ne font pas obstacle à ce que les États membres encadrent la durée des négociations portant sur les contrats de vente de produits agricoles ou prévoient la saisine obligatoire d'un médiateur en cas d'échec des négociations, la possibilité d'instaurer un dispositif de médiation étant d'ailleurs prévue au 3 de l'[article 168](#) du règlement OCM.

➤ Concernant la sanction du contournement des OP et AOP

La présente mesure est conforme aux objectifs poursuivis par le règlement OCM.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

➤ Concernant les indicateurs et la durée minimale de négociation

En consolidant la « marche en avant » du prix via les indicateurs interprofessionnels de coûts de production et en garantissant le respect de ces coûts, ces mesures

devraient permettre de limiter dans une certaine mesure la volatilité des revenus agricoles.

L'utilisation des indicateurs interprofessionnels permettra de lever certaines tensions dans les négociations commerciales, y compris aval, puisque la négociation sur la pertinence des indicateurs aura déjà eu lieu entre les collèges des interprofessions où chacun des maillons (producteur, transformateur et distributeur) est représenté.

Par ailleurs, la fin des négociations à durée indéterminée neutralisera la capacité des acheteurs à utiliser le temps comme levier de pression dans la négociation. En encadrant les délais de négociation ce dispositif incitera également les acteurs à adopter une approche plus structurée et collaborative.

Ces mesures devraient ainsi renforcer l'utilité et le caractère sécurisant de la contractualisation, en particulier dans des filières comme la filière bovine, où les exploitants restent encore trop exposés à la volatilité des prix.

➤ Concernant la sanction du contournement des OP et AOP

Pour les producteurs : En sécurisant les OP, la mesure favorise la concentration de l'offre face à la concentration de la demande. La mesure renforce leur sécurité juridique et économique. Elle les protège contre les pressions individuelles et garantit que la négociation collective, généralement plus favorable, pourra aboutir, ce qui contribuera aussi à l'amélioration du revenu des agriculteurs, sans qu'il soit possible de prédire précisément ces effets. Par ailleurs, les producteurs sont souvent peu aguerris en techniques de négociation. Le fait de mandater cette activité à une OP, plus compétente en la matière, ne pourra qu'être bénéfique à ces producteurs.

Pour les entreprises aval (acheteurs) : La mesure restreint leur liberté d'approvisionnement. Si cela peut rigidifier certaines négociations à court terme, cela leur offre également sur le long terme une garantie de sécurisation et de massification des volumes. Elle présente également l'avantage pour les acheteurs d'avoir un interlocuteur unique lors des négociations et lors des échanges d'informations faisant suite à ces négociations.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'État, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Sans objet.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Les organisations interprofessionnelles pourront solliciter des demandes d'aménagement de la durée des négociations amont auprès de l'administration par le biais d'accords interprofessionnels étendus.

Ces nouvelles mesures devraient ainsi réaffirmer le rôle essentiel des organisations interprofessionnelles dans la dynamique de contractualisation, dans la continuité de la logique introduite dès la [loi EGAlim 1](#).

Jusqu'à présent, le rôle de ces organisations dans la production d'indicateurs de référence ou dans l'accompagnement à la rédaction des contrats restait souvent secondaire. Désormais, elles seront directement incitées par des représentants de l'amont et de la transformation, qui attendront de leurs instances représentatives qu'elles fournissent des indicateurs fiables pour nourrir les clauses relatives au prix.

Les interprofessions, en répondant à ces attentes, gagneront en expertise et en légitimité sur les problématiques rencontrées dans le cadre de la formalisation de la relation contractuelle.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Sans objet

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Il incombera à la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) de vérifier que les indicateurs interprofessionnels sont utilisés dans les contrats. A défaut, les services devront vérifier l'existence d'une justification.

Enfin, ces mêmes services devront également vérifier que la durée de la négociation a été respectée.

Par ailleurs, le nombre de dossiers traités par le MRCA, puis par le CRDCA, pourrait également augmenter. Néanmoins, à l'instar du cadre existant pour les négociations aval avec un calendrier de négociation annuelle encadré, il peut être envisagé que la mesure soit suffisamment incitative pour que l'ensemble des négociations se déroulent dans le respect du calendrier posé par cette disposition.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

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

Sans objet.

4.4. IMPACTS SUR LA JEUNESSE

Sans objet.

4.4.1. Autres impacts sur la société et les particuliers

Sans objet.

4.5. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.5.1. Impacts sur le changement climatique

Le présent article ne nuit pas aux objectifs de stratégies environnementales en matière de changement climatique.

4.5.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

Le présent article ne nuit pas aux objectifs de stratégies environnementales en matière d'adaptation au changement climatique, d'efficacité énergétique et de prévention des risques naturels.

4.5.3. Impacts sur la ressource en eau

Le présent article ne nuit pas aux objectifs de stratégies environnementales en matière de gestion de la ressource en eau.

4.5.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

Le présent article ne nuit pas aux objectifs de stratégies environnementales en matière de transition vers l'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.5.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Le présent article ne nuit pas aux objectifs de stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.5.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

Le présent article ne nuit pas aux objectifs de stratégies environnementales en matière de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.5.7. Impacts sur les ressources

Le présent article ne nuit pas aux objectifs de stratégies environnementales en matière de gestion des ressources.

5. CONSULTATIONS MENEES ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Aucune consultation obligatoire et facultative n'a été identifiée.

Le 7 de l'[article 168](#) du règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif à l'organisation commune des marchés, dit règlement OCM, prévoit que : « *Les États membres informent la Commission de la manière dont ils appliquent toute mesure introduite au titre du présent article.* ». En l'espèce, les dispositions de l'article [L. 631-24](#) du CRPM qui seraient modifiées par le présent article, mettent en œuvre la possibilité offerte par l'[article 168](#) du règlement OCM de prévoir que la conclusion de contrats écrits pour toute livraison de produits agricoles par un producteur à un transformateur ou à un distributeur doit faire l'objet d'un contrat écrit entre les parties. Dès lors, la Commission européenne devra être informée des modifications de l'article [L. 631-24](#) du CRPM.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Les nouvelles règles prévues par le présent article entreront en vigueur au lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel de la République française*. Néanmoins, il

est prévu deux dispositions transitoires pour préciser leur applicabilité aux contrats en cours ou aux négociations en cours. Il est ainsi prévu que les nouvelles dispositions introduites à l'article L. 631-24 s'appliquent aux négociations en cours, étant précisé que le délai de 4 mois durant lequel les négociations devront désormais être menées : I, débutera à la date d'entrée en vigueur de la loi. Par ailleurs, pour les contrats en cours lors de leur entrée en vigueur, il est prévu que ces derniers devront être mis en conformité lors de leur prochain renouvellement.

5.2.2. Application dans l'espace

Conformément au titre IX du livre VI du CRPM, ces dispositions s'appliqueront de plein droit dans les départements et régions d'outre-mer de l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte), ainsi qu'à Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon et Saint-Barthélemy.

Les dispositions du présent article ne sont pas applicables à Wallis-et-Futuna, ni en Nouvelle-Calédonie, ni en Polynésie française, ni dans les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF).

5.2.3. Textes d'application

Le présent article ne requiert pas de texte d'application.

Article 20 – Protéger le rôle des organisations de producteurs dans le cadre des négociations commerciales

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

L'un des principaux rôles des organisations de producteurs (OP) et associations d'organisations de producteurs (AOP)²¹⁰ est de permettre à des producteurs de se regrouper afin de mutualiser leurs moyens afin de rééquilibrer les relations commerciales qu'ils entretiennent avec les acteurs économiques de l'aval de leur filière. En effet, la chaîne agroalimentaire présente un profil en « entonnoir », avec un grand nombre d'agriculteurs, un plus petit nombre d'acheteurs, et un faible nombre de distributeurs :

- Le secteur de la production agricole en France est fortement atomisé. En 2023 en effet, la France hexagonale compte environ 349 600 exploitations agricoles²¹¹, soit environ 140 000 de moins qu'en 2010. Dans le même temps, la taille des exploitations continue d'augmenter. Le nombre d'élevages se réduit plus fortement que celui des exploitations à dominante végétale. La valeur de la production agricole en 2023, hors subventions, est alors estimée à 95,5 milliards d'euros.
- Le secteur des industries agroalimentaires (IAA) connaît, lui, une concentration relative. En 2023, 22 917 industries agroalimentaires sont dénombrées en France. Ce secteur industriel génère 246,3 milliards d'euros de chiffre d'affaires et 47,3 milliards d'euros de valeur ajoutée²¹². Au sein de l'Union européenne, l'agroalimentaire français est le deuxième après l'Allemagne en termes de chiffre d'affaires.
- La distribution alimentaire, à l'inverse, est caractérisée par une forte concentration.

²¹⁰ Une AOP, composée à minima par deux OP, peut exercer toutes les activités ou fonctions des OP. La différence entre ces deux structures est que les AOP mutualisent à un niveau supérieur les activités des OP (par exemple : concentration de l'offre). Les OP sont définies à l'[article 152 du R\(UE\) n°1308/2013](#) et les AOP à l'[article 156](#) du même règlement.

²¹¹ Source : Agreste Graph'agri 2025

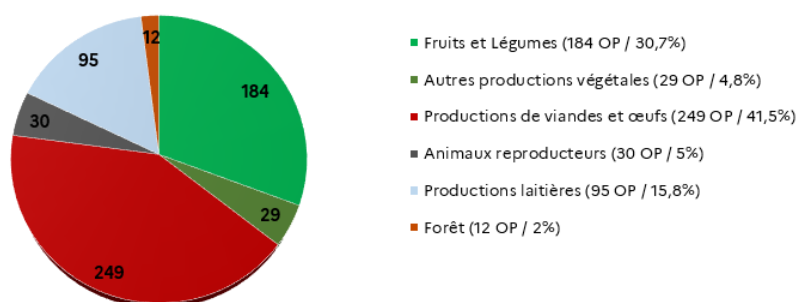
²¹² *Chiffres et indicateurs clés, Panorama des industries agroalimentaires*, Edition 2026, Ministère en charge de l'agriculture.

En 2025, les parts de marché des principaux acteurs de la distribution à dominante alimentaire sont les suivantes²¹³ :

	Part de marché (PDM)
Leclerc	24,3%
Carrefour	21,6%
Mousquetaires	17,5%
Coopérative U	12,7%
Auchan	8,7%
Lidl	8 %
Casino	3%
Aldi	2,8%
Autres enseignes	1,4%

La structuration de la production sous forme d'OP ou AOP : une concentration de l'offre pour tenter de rééquilibrer le rapport de force.

Au sein de ce paysage, au 1^{er} janvier 2026, tous secteurs confondus, 599 OP et 36 AOP sont reconnues par le ministère en charge de l'agriculture. La répartition des OP et AOP par secteur est la suivante :



Organisations de producteurs par filières (en nombre et en % du total)

Source : ministère de l'agriculture

Dans le contexte d'atomisation des exploitations agricoles face à une concentration des acheteurs, les OP doivent permettre une meilleure structuration de l'offre agricole afin d'en assurer la compétitivité par le renforcement de leur pouvoir économique et de négociation des producteurs vis-à-vis de l'aval. Elles doivent respecter un cadre précis, garantissant leur caractère démocratique et la maîtrise par les agriculteurs des décisions prises par l'organisation²¹⁴. Peuvent également être créées des associations

²¹³ [Part de marchés des enseignes.](#)

²¹⁴ L'article 153 § 2.c du R(UE) n°1308/2013 prévoit ainsi que les statuts prévoient obligatoirement « les règles permettant aux producteurs membres d'une organisation de contrôler, de façon démocratique, leur organisation et les décisions prises par cette dernière, ainsi que ses comptes et budgets ». Par ailleurs,

d'OP (AOP), à l'initiative des OP qui y adhèrent volontairement. Celles-ci peuvent exercer toute activité d'une OP et apparaissent également comme un instrument de rééquilibrage des relations commerciales entre l'aval et l'amont des filières.

Le régime des OP et AOP dans le secteur agricole relève du cadre européen (Règlement (UE) n° 1308/2013 établissant l'Organisation Commune des Marchés (OCM)) fixant les objectifs, activités et missions générales des OP et AOP. Elles relèvent d'un secteur précis qui concerne un ensemble de produits reconnus comme produits agricoles par l'OCM ([R\(UE\) n°1308/2013 - annexe I](#)).

En France, le droit national décline ce cadre européen via le code rural et de la pêche maritime (CRPM) (articles [L.551-1 et suivants](#), [D.551-1 et suivants](#)) en fixant notamment les conditions de reconnaissance en fonction des filières. Pour obtenir une reconnaissance en tant qu'OP ou AOP par le Ministère en charge de l'agriculture, une organisation (association, coopérative...) doit justifier d'une activité économique suffisante ainsi que des moyens humains et techniques adaptés pour démontrer sa capacité à mener les missions qu'elle doit réaliser. Elle doit également avoir une taille suffisante pour avoir un réel effet structurant pour la filière.

Concrètement, les membres des OP sont tenus de livrer à l'organisation à laquelle ils adhèrent tout ou partie de leur production. Il convient alors de distinguer :

- les OP avec transfert de propriété de la marchandise entre les membres et l'organisation (85 % de ces OP sont des coopératives) ;
- les OP sans transfert de propriété qui réalisent la commercialisation via un mandat de commercialisation ou qui mettent en relation producteurs et acheteurs au sein de commissions de mise en marché (sans en assurer la vente).

Les OP, avec transfert de propriété ou disposant d'un mandat, peuvent ainsi développer une contractualisation avec les industries de l'aval afin de sécuriser leurs débouchés et les conditions de vente de leur production et donner plus de visibilité aux producteurs adhérents. Sur ce point, il convient de rappeler que l'[article 152 du règlement n° 1308/2013](#) habilite les OP (et leurs associations), par dérogation aux règles du droit de la concurrence relatives à l'interdiction des ententes ([article 101 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne](#)) et sous certaines conditions (notamment de seuils en volume – voir section 5 du règlement), à négocier collectivement des contrats de livraison au nom et pour le compte de leurs membres.

la [partie réglementaire du chapitre 1^{er} du titre V du livre V du CRPM](#) précise pour plusieurs secteurs qu'un membre d'une OP ne peut pas détenir la majorité des droits de votes dans les instances de gouvernance de l'association et que les membres producteurs doivent détenir une large majorité de ces droits de vote et, le cas échéant, des parts sociales de la structure.

Néanmoins, le pouvoir de négociation des OP et AOP reste fragile, y compris dans la filière laitière.

Un des piliers des lois EGAlim²¹⁵ réside dans le fait que la contractualisation écrite à l'amont repose principalement sur des AOP et des OP plutôt que sur des producteurs à titre individuel. Ces organisations doivent donc jouer tout leur rôle dans la négociation et dans la contractualisation.

Toutefois, des tentatives de contournement de ces structures mises en œuvre par certains acheteurs sont apparues ces dernières années. En particulier, ces acheteurs peuvent être tentés d'inciter les producteurs à quitter leur OP – ou certaines OP à quitter leur AOP – pour conclure un contrat directement avec eux, notamment lorsque la négociation avec l'OP ou l'AOP est difficile.

Plus spécifiquement, le secteur laitier incarne l'un des exemples les plus frappants des déséquilibres structurels observés dans le schéma général de la chaîne de valeur décrit précédemment.

En 2020, en France, 50 000 exploitations ayant au moins 10 vaches laitières élèvent un total de 3,5 millions de vaches²¹⁶. La France est alors le deuxième producteur européen de lait de vache derrière l'Allemagne et le sixième producteur mondial. Plus généralement, en 2022, la production française s'élève à :

- près de 23,4 milliards de litres de lait de vache ;
- 524 millions de litres de lait de chèvre ;
- 296 millions de litres de lait de brebis²¹⁷ .

Près de 98% de la collecte de lait de vache est transformée en France. Les principaux débouchés des produits laitiers transformés en France sont la vente de produits aux ménages, les exportations (valorisant chacune près de 40 % du lait produit), puis les industries agroalimentaires et la restauration hors domicile.

Au sein de cette chaîne de valeur, l'aval est constitué schématiquement par :

- des groupes laitiers privés (Lactalis, Danone, Savencia, Bel, Sill, Saint-Denis-de-l'Hôtel) ou coopératifs (Sodiaal, Agrial/Eurial, Laïta, Isigny Sainte Mère, Ermitage, Maîtres Laitiers du Cotentin, Ingrédia). Certains groupes sont des

²¹⁵ [Loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, dite « EGAlim 1 »](#) et [Loi n° 2021-1357 du 18 octobre 2021 visant à protéger la rémunération des agriculteurs, dite « EGAlim 2 »](#)

²¹⁶ Agreste, les Dossiers n°4, Novembre 2023 : <https://agreste.agriculture.gouv.fr/agreste-web/disaron/Dos2304/detail/>

²¹⁷ Agreste Graph'agri 2022, Données 2022 et 2023 : <https://agriculture.gouv.fr/infographie-production-et-consommation-de-lait-et-produits-laitiers>

multinationales avec une forte implantation internationale (dans le top 25 mondial) ;

- une multitude d'entreprises laitières de taille et de position de marché différentes. En effet, à titre d'illustration, il peut s'agir de petites coopératives fromagères (par exemple, les fruitières).

Les dix principaux groupes laitiers assurent 80 % de la collecte et de la transformation, dont 50 % pour les trois premiers collecteurs²¹⁸.

Au sein de ce paysage, au 1er janvier 2026, 96 OP et 5 AOP sont reconnues par le Ministère en charge de l'agriculture pour le secteur « lait et produits laitiers ». Il s'agit principalement d'OP ou AOP sans transfert de propriété, c'est-à-dire, comme vu précédemment, ne procédant pas directement à la commercialisation de la production de ses membres, mais agissant en tant que mandataire pour la négociation de contrats-types de la production de ses adhérents avec un ou plusieurs acheteurs conformément aux termes de [l'article 149 du R\(UE\) n°1308/2013](#).

Au sein du CRPM, les articles [D.551-31 à D.551-40](#) sont les dispositions applicables à l'ensemble des OP et AOP dans le secteur du lait et des produits laitiers.

Le secteur du lait et des produits laitiers regroupe les catégories de produits suivantes :

- lait de brebis ;
- lait de brebis issu de l'agriculture biologique ;
- lait de chèvre ;
- lait de chèvre issu de l'agriculture biologique ;
- lait de vache ;
- lait de vache pour la fabrication d'un produit sous un signe de l'origine et de la qualité (SIQO) ;
- produits laitiers (fromages, crème, beurre, yaourts...).

Il est à noter qu'il n'existe, à ce jour, aucune OP ou AOP reconnue pour la catégorie des produits laitiers.

La réglementation européenne prévoit l'obligation pour les OP que leurs statuts comportent des dispositions imposant à leurs membres une période minimale d'adhésion qui ne peut être inférieure à un an (paragraphe 2.e de [l'article 153 du règlement n°1308/2013](#) (OCM)). Cette obligation permet notamment à l'OP d'offrir des

²¹⁸ Ministère en charge de l'agriculture, *Panorama des industries agroalimentaires 2024* : <https://agriculture.gouv.fr/le-panorama-des-industries-agroalimentaires>

garanties quant à l'exécution correcte de ses activités d'un point de vue de la durée (paragraphe 1.c de l'[article 154 de l'OCM](#)). Toutefois, cette obligation n'est pas applicable au secteur du lait et des produits laitiers conformément au paragraphe 3 de l'article 153 de l'OCM.

Pour pallier cette absence d'obligation au niveau européen sur la durée d'adhésion des membres pour les OP et AOP laitières, les autorités françaises ont introduit une exigence similaire dans la réglementation nationale. Ainsi, le paragraphe 2 de l'article [D.551-32](#) du CRPM prévoit que « *[/]es statuts d'une organisation de producteurs (...) comportent (...) les règles relatives à l'admission de nouveaux membres et notamment, la période minimale d'adhésion qui ne peut être inférieure à un an* ».

Par ailleurs, pour les OP et AOP qui exercent notamment une mission de négociation des contrats concernant l'offre de lait cru au nom de ses membres, les autorités françaises avaient décidé en 2018²¹⁹ de renforcer l'obligation visée ci-dessus en prévoyant que « la durée minimale d'adhésion des membres producteurs de l'organisation de producteurs ou de l'association d'organisations de producteurs est de cinq ans renouvelables » (premier alinéa du paragraphe I de l'article [D.551-34](#) du CRPM). En effet, la durée minimale d'adhésion a été fixée à cinq ans du fait que le contrat-cadre négocié au nom des producteurs avec le transformateur dure cinq ans (article [R.631-10](#) du CRPM). Cette disposition avait pour objet d'offrir une stabilité et des garanties suffisantes quant à la réalisation correcte de l'action des OP et AOP pour la négociation de ces contrats au nom des producteurs.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Les OP ou AOP peuvent être constituées sous la forme de sociétés ou d'associations loi 1901. Ces dernières représentent la principale forme juridique des OP et AOP laitières en France.

L'[article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958](#) dispose que la loi fixe les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques.

Au nombre de ces libertés publiques figure la liberté d'association, et au nombre des garanties fondamentales accordées par la loi aux citoyens pour l'exercice de cette liberté d'association figure l'[article 4 de la loi du 1er juillet 1901](#) selon lequel : « Tout membre d'une association peut s'en retirer en tout temps, après paiement des cotisations échues et de l'année courante, nonobstant toute clause contraire ».

²¹⁹ [Décret n° 2018-313 du 27 avril 2018 relatif aux organisations de producteurs, aux associations d'organisations de producteurs et aux groupements de producteurs](#)

Par ailleurs, l'[article 34 de la Constitution](#) prévoit également que la loi détermine les principes fondamentaux « du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales ». Relèvent à ce titre du domaine de la loi les règles de constitution des sociétés ainsi que les liens établis entre les parties par le contrat de société²²⁰.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Le droit existant s'inscrit également dans le cadre du règlement OCM.

En présence d'un règlement portant organisation commune des marchés dans un secteur déterminé, les Etats membres doivent s'abstenir de toute mesure unilatérale qui relève de la compétence de l'Union. Ce n'est que dans l'hypothèse où ce règlement ne serait pas exhaustif ou réserverait expressément aux Etats membres la faculté d'intervenir dans le secteur, que ces derniers seraient compétents pour adopter des mesures dans les domaines non régis par le règlement ou qui leur seraient réservés. Même dans cette hypothèse, les Etats membres doivent s'abstenir d'adopter, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un organisme habilité à cet effet, toute mesure unilatérale qui serait de nature soit à déroger ou à porter atteinte à ce règlement, soit à faire obstacle au bon fonctionnement de l'organisation commune de marchés que celui-ci a instituée²²¹.

Il résulte des dispositions combinées de l'[article 161](#), paragraphe 1, sous c), et de l'[article 156](#), paragraphe 2, du règlement (UE) n° 1308/ 2013 du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles (OCM) qui prévoient que, pour être reconnue comme OP ou AOP dans le secteur du lait et des produits laitiers, une entité doit offrir « des garanties suffisantes quant à la réalisation correcte de son action (...) du point de vue de la durée » peuvent être interprétées comme laissant aux Etats membres une marge d'appréciation permettant d'instituer une période minimale d'adhésion aux OP et AOP du secteur laitier.

Par ailleurs, il convient de noter que la mesure s'inscrit dans le cadre des discussions en cours sur la proposition de la Commission européenne du 10 décembre 2024 de modifier le cadre juridique actuel établi par le règlement (UE) n°1308/2013 portant organisation commune des marchés (OCM). Les autorités françaises ont ainsi soutenu un amendement²²² porté dans le cadre des travaux du Parlement européen relatif à la modification de l'[article 153 de l'OCM](#). Cet amendement vise à supprimer le paragraphe 3 de l'article 153 de l'OCM afin de rendre applicable notamment le

²²⁰ Cons. Const., décision n° 65-35 L du 2 juillet 1965, Nature juridique des articles 1er, 2, 3, 4 et 5 de l'ordonnance n° 59-247 du 4 février 1959 relative au marché financier – Réglementaire, point 2.

²²¹ CE, 28 octobre 2009, Société coopérative agricole L'Armorique Maraîchère, n° 306708, au Recueil.

²²² Voir amendement 70 sur le [rapport A10-0161/2025 du 3 octobre 2025](#).

paragraphe 2 e) du même article 153 au secteur du lait et des produits laitiers et ainsi de rendre obligatoire, pour les OP de ce secteur, l'inscription dans leurs statuts d'une période minimale d'adhésion des membres qui ne peut être inférieure à un an.

Enfin, selon la Cour de justice : « ainsi qu'il ressort du considérant 128 dudit règlement, ce dernier poursuit l'objectif d'assurer un développement viable de la production et de garantir ainsi des conditions de vie équitables aux producteurs laitiers, en conformité avec les objectifs de la politique agricole commune, tels que fixés à l'article 39, paragraphe 1, TFUE. Or, interpréter l'article 148 du règlement no 1308/2013 comme interdisant aux États membres d'adopter toute mesure visant à lutter contre les pratiques déloyales dans le secteur du lait et des produits laitiers irait à l'encontre de cet objectif, comme de celui consistant à assurer le maintien d'une concurrence effective sur les marchés des produits agricoles, qui fait également partie des objectifs de la politique agricole commune (voir, en ce sens, arrêt du 19 septembre 2013, Panellinos Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou, C-373/11, EU:C:2013:567, point 37). »²²³

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

L'un des principaux rôles des OP et AOP est de permettre à des producteurs de se regrouper dans l'objectif de mutualiser leurs moyens afin de rééquilibrer les relations commerciales qu'ils entretiennent avec les acteurs économiques de l'aval de leur filière. Face à ce renforcement de l'amont, certains industriels essaient d'empêcher cette structuration et ainsi d'affaiblir le rééquilibrage souhaité des relations commerciales. Deux exemples de contentieux récents permettent d'illustrer ces pratiques de certains acheteurs.

Le premier exemple de contentieux a opposé une AOP à un acheteur industriel suite à la décision du collecteur de lait de dénoncer en mars 2022 l'accord-cadre. Ce contentieux a mis en lumière un schéma de contournement d'une AOP par un acheteur. A la suite de négociations non concluantes portant sur l'avenant au contrat-

²²³ [CJUE, 13 novembre 2019](#), Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė, [Affaire C-2/18](#).

cadre initial, le litige a porté sur la différence entre le prix de base producteur issu de la formule fixée dans le contrat cadre liant l'AOP à l'industriel et le prix effectivement payé par ce dernier au producteur.

Dans le cadre de ce contentieux, par jugement rendu en première instance par le tribunal judiciaire de Coutances en 2022²²⁴, l'AOP avait obtenu la condamnation de son acheteur à verser 26 millions d'€ au titre de la différence entre le prix de base producteur issu de la formule de prix établie au contrat en 2018 et le prix unilatéralement fixé et payé par ledit acheteur en 2020.

Toutefois, par arrêt en date de 2023, la cour d'appel de Caen²²⁵ a infirmé ce jugement, actant de la rupture des relations commerciales entre les parties.

Le comité de règlement des différends commerciaux agricoles (CRDCA) a également été saisi, rendant une décision exécutoire pour prolonger, de manière transitoire, les contrats-cadre afin que les collectes de lait ne s'interrompent pas à la date du terme des contrats. Enfin, en date du 18 février 2026, la Cour de cassation a rejeté le pourvoi formulé par l'AOP, mettant un terme à l'instance.

Dans le même temps, des OP adhérentes de l'AOP ont progressivement démissionné de l'association du fait du contentieux avec l'acheteur. Il ne reste ainsi, à date, plus que deux OP membres de l'AOP.

Dans la continuité de son contentieux commercial avec l'AOP, la société a également demandé au Conseil d'État d'annuler la décision implicite par laquelle le Premier ministre a refusé d'abroger le premier alinéa du paragraphe 1 de l'article [D.551-34](#) du CRPM prévoyant que « la durée minimale d'adhésion des membres producteurs de l'organisation de producteurs ou de l'association d'organisations de producteurs est de cinq ans renouvelables ».

Le Conseil d'État a fait droit aux conclusions de l'acheteur le [24 juin 2025 \(décision n° 494853\)](#). Il a ainsi jugé que le pouvoir réglementaire n'était pas compétent pour imposer aux membres d'une OP ou d'une AOP reconnues dans le secteur du lait et des produits laitiers des règles, d'une part, relevant des garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice de la liberté d'association, laquelle figure au nombre des libertés publiques visées à l'[article 34 de la Constitution](#), et d'autre part, dérogeant aux dispositions de l'[article 4 de la loi du 1er juillet 1901](#) relative au contrat d'association.

Dans ce contexte, ayant fortement déstabilisé juridiquement et commercialement les OP, et particulièrement les AOP laitières, il apparaît nécessaire de légiférer sur les deux points suivants :

²²⁴ Tribunal Judiciaire de Coutances, 30 août 2022, n° 21/01372

²²⁵ Cour d'appel de Caen : RG n°23/02031

- Il est important que cette obligation continue d'exister car cette durée est liée à la durée des contrats négociés avec le ou les acheteurs. Sinon, le risque est important de voir diminuer le pouvoir de négociation des OP et ainsi la protection des intérêts notamment financiers des producteurs.
- Il est nécessaire de recourir à la loi dès lors qu'il appartient au législateur, comme l'a rappelé le Conseil d'Etat dans sa décision du 24 juin 2025 précitée, d'établir une telle obligation pour les membres d'associations.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif poursuivi est de protéger l'intégrité du mandat de négociation en garantissant à l'OP ou l'AOP une visibilité sur ses volumes et le maintien dans le temps d'une taille critique pour la négociation, ainsi qu'en affirmant que tant qu'un producteur est membre d'une OP (ou une OP membre d'une AOP), l'acheteur ne peut négocier qu'avec la structure mandatée.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Deux options ont été envisagées compte-tenu du fait que le dispositif des OP et AOP est réglementé à la fois au niveau européen et au niveau national :

- **Option 1** : Profiter de la proposition de la Commission européenne du 10 décembre 2024 de modifier le cadre juridique actuel établi par le règlement (UE) n°1308/2013 portant organisation commune des marchés (OCM).

L'objectif serait d'obtenir l'ajout d'un amendement supprimant le paragraphe 3 de l'[article 153 de l'OCM](#) afin de rendre applicable notamment le paragraphe 2 e) du même article 153 au secteur du lait et des produits laitiers et ainsi de rendre obligatoire, pour les OP de ce secteur, l'inscription dans leurs statuts une période minimale d'adhésion des membres qui ne peut être inférieure à un an.

- **Option 2** : Rétablir au niveau législatif l'obligation qui figure dans la partie réglementaire du CRPM d'une période minimale d'adhésion de cinq ans pour les producteurs adhérents d'une OP et pour les OP adhérentes d'une AOP dans le secteur laitier. Cette différence de traitement se justifie par la différence de situation intrinsèque du secteur du lait qui se caractérise par un cycle de production quotidien nécessitant une contractualisation pluriannuelle

davantage protectrice pour les exploitants.

3.2. OPTION RETENUE

Dans le cadre des discussions en cours sur la modification de l'OCM, les autorités françaises ont soutenu un amendement²²⁶ porté dans le cadre des travaux du Parlement européen relatif à la modification de l'[article 153 de l'OCM](#) visée ci-dessus dans l'option 1. La prise en compte de cet amendement dans le texte définitif apparaît comme acquise à l'issue des trilogues. Les OP du secteur du lait devront donc inscrire obligatoirement dans leurs statuts une période minimale d'adhésion de leurs membres qui ne pourra être inférieure à un an.

Cette modification de l'OCM est une première étape importante mais pas suffisante car elle ne permet pas de répondre totalement aux attentes des professionnels de la filière laitière. Il est en effet primordial que la durée d'adhésion des membres d'une OP du secteur du lait soit d'au moins cinq ans car cette durée est liée à la durée des contrats négociés avec le ou les acheteurs.

C'est pourquoi, la seconde option a été également retenue. La mesure conduit ainsi à insérer après l'article [L.551-3](#) un article comportant deux alinéas visant à :

- Instaurer une durée minimale d'adhésion des membres d'une OP ou AOP de cinq ans renouvelables ;
- Exclure de cette mesure, les OP ou AOP reconnues pour la catégorie des produits laitiers et des OP ou AOP qui n'exercent pas notamment des activités de négociations collectives ;
- Est toutefois réservée la possibilité, pour un membre, de démissionner d'une OP ou d'une AOP en cas de manquement grave de celle-ci dans l'exercice de ses missions, une telle adhésion ne se justifiant alors plus.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

²²⁶ Voir amendement 70 sur le [rapport A10-0161/2025 du 3 octobre 2025](#).

Il conviendra de procéder à l'abrogation de l'article [D.551-34](#) du CRPM.

Au regard du principe d'égalité, les dispositions projetées ont pour objet d'assurer la mise en œuvre de l'[article 161](#), paragraphe 1, point c) du règlement (UE) n° 1308/2013 portant organisation commune des marchés (OCM), lequel exige des OP et des AOP qu'elles offrent des garanties suffisantes quant à la réalisation correcte de leur action notamment du point de vue de la durée. Celle-ci a été fixée à cinq ans du fait que le contrat-cadre négocié au nom des producteurs avec le transformateur dure cinq ans (article [R.631-10](#) du CRPM), pour assurer aux OP laitières une visibilité à long terme sur les volumes de lait dont elles assurent la commercialisation et ainsi mener leurs négociations commerciales dans un contexte favorable.

Concernant le principe de liberté d'association, les dispositions en cause ont pour seul objet d'empêcher le retrait de membres d'OP et d'AOP qui peuvent être constitués sous la forme d'associations pendant un délai de cinq ans. Toutefois, comme explicité au sein du 1.2. sur le cadre constitutionnel, la disposition apparaît adaptée au but poursuivi dès lors qu'elle permet effectivement de maintenir la stabilité du marché du lait. La disposition en cause a pour objet de stabiliser le marché du lait en maintenant pour une durée de cinq ans les membres des OP et AOP, durée équivalente à celle des contrats qu'elles négocient au nom des producteurs. La mesure, bien que contraignante, ne semble pas hors de proportion avec l'objectif qu'elle poursuit.

S'agissant du principe de liberté contractuelle, les dispositions en causes ont pour objet de stabiliser le marché du lait en maintenant pour une durée de cinq ans les membres des OP et AOP, durée équivalente à celle des contrats qu'elles négocient au nom des producteurs. La mesure n'apparaît donc pas disproportionnée avec l'objectif qu'elle poursuit.

Ainsi, les potentielles atteintes à ces libertés sont justifiées par la nécessité de répondre à l'objectif d'intérêt général lié à l'impératif d'ordre public de rééquilibrage des relations entre producteurs et acheteurs et de stabilisation du marché du lait²²⁷.

En outre, la possibilité, pour un membre, de démissionner d'une OP ou d'une AOP en cas de manquement grave de celle-ci dans l'exercice de ses missions, est de nature à justifier de la proportionnalité des atteintes potentielles à ces libertés.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Les dispositions présentées s'articulent avec les dispositions combinées de l'[article 161](#), paragraphe 1, sous c), et de l'[article 156](#), paragraphe 2, du règlement (UE) n° 1308/2013 du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits

²²⁷ CE, 26 septembre 2012, n° 347062, aux Tables.

agricoles (OCM) qui prévoient que, pour être reconnue comme OP ou AOP dans le secteur du lait et des produits laitiers, une entité doit offrir « des garanties suffisantes quant à la réalisation correcte de son action (...) du point de vue de la durée »

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet..

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Les membres producteurs des OP et les OP membres d'une AOP dans le secteur du lait devront respecter une durée minimale d'adhésion de cinq ans. Si une telle période d'engagement peut apparaître longue pour ces entreprises, dans les faits, et tel qu'indiqué supra, elle correspond également à la durée du contrat dont elles bénéficieront avec leur laiterie. Par ailleurs, compte tenu de la structuration territoriale du marché laitier, marqué dans certaines régions par un nombre limité de laiteries dans une même zone de chalandise, il est fréquent qu'une exploitation laitière ne dispose pas de solutions alternatives de livraisons de son lait, limitant de facto sa capacité à changer régulièrement de débouchés commerciaux pour sa production.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Sans objet.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Les associations loi 1901 membres d'une AOP dans le secteur du lait devront respecter une durée minimale d'adhésion de cinq ans. Toutefois, dans les faits, les statuts des OP sont déjà conformes compte tenu de l'article [D.551-34](#) du CRPM qui était applicable lors de la reconnaissance initiale de ces OP jusqu'en juin 2025.

Par ailleurs, les deux OP qui ont été reconnues par le Ministère chargé de l'agriculture depuis l'arrêt du Conseil d'Etat du 24/06/2025 avaient pris la décision d'inscrire dans

leurs statuts lors de leur constitution l'obligation d'une durée minimale d'adhésion de cinq ans.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Sans objet.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

L'application de cette mesure devra être vérifiée lors de l'instruction des dossiers de reconnaissance en tant qu'OP et AOP et du suivi du respect des critères de reconnaissance tout au long de l'activité des organisations. Dans les faits, jusqu'à la décision du Conseil d'Etat, l'administration vérifiait déjà si la clause sur la durée minimale d'adhésion était bien dans les statuts.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

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

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Sans objet.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique, d'efficacité énergétique et de prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de ressources en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies de préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

4.4.7. Impacts sur les ressources

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Aucune consultation obligatoire n'est requise et aucune consultation facultative n'a été conduite.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Les nouvelles règles prévues par le présent article entreront en vigueur au lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

Toutefois, la durée minimale d'adhésion de cinq ans aux membres d'une OP ou d'une AOP dans le secteur du lait ne s'applique pas immédiatement aux adhésions en cours mais doit laisser aux adhérents le temps nécessaire pour quitter, s'ils le souhaitent, l'OP ou l'AOP avant qu'elle ne s'applique. Il est ainsi précisé que les nouvelles dispositions sont applicables aux adhésions dont la demande a été présentée après l'entrée en vigueur de la présente loi et, au 1^{er} janvier 2027, aux autres adhésions, après information préalable des membres au plus tard le 1^{er} décembre 2026.

5.2.2. Application dans l'espace

Conformément au titre VII du livre V du CRPM, ces dispositions s'appliqueront de plein droit dans les départements et régions d'outre-mer de l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte).

Elles sont également applicables de plein droit à Saint-Barthélemy, Saint Martin et Saint-Pierre et Miquelon dès lors qu'elles n'entrent pas dans les matières relevant de la compétence de ces collectivités au regard, respectivement, des articles LO 6214-3, LO 6314-3 et LO 6414-1 du code général des collectivités territoriales.

Elles ne sont pas applicables à Wallis-et-Futuna, ni en Nouvelle-Calédonie, ni en Polynésie française, ni dans les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF).

5.2.3. Textes d'application

Le présent article ne requiert pas de texte d'application.

Article 21 – Etendre à d’autres filières que la filière bovine le principe du « tunnel de prix »

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Issue des États généraux de l’alimentation (EGA) de 2017, la [loi n° 2018-938](#) du 30 octobre 2018 pour l’équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous (dite « EGAlim ») a constitué une avancée importante pour une meilleure répartition de la valeur le long de la chaîne agro-alimentaire. Elle a notamment permis de changer l’état d’esprit des relations existantes le long de la chaîne alimentaire. Elle a notamment impulsé une dynamique collective inédite et d’inscrire dans les pratiques de nouveaux modes de négociation en inversant la construction du prix et en encadrant précisément les modalités et le contenu de la contractualisation écrite.

La [loi n° 2021-1357](#) du 18 octobre 2021 visant à protéger la rémunération des agriculteurs (dite « EGAlim 2 ») est venue renforcer le dispositif de construction du prix des produits alimentaires « en marche avant », c’est-à-dire à partir des coûts de production des agriculteurs. Ces coûts doivent être répercutés tout au long de la chaîne agro-alimentaire, de l’amont, agricole, à l’aval, de la production jusqu’à la transformation et la commercialisation de ces produits. Pour cela, la loi intervient principalement selon deux volets, un volet « amont » et un volet « aval ».

A l’amont agricole, l’article [L. 631-24](#) du code rural et de la pêche maritime (CRPM) rend obligatoire, depuis le 1^{er} janvier 2023, la conclusion d’un **contrat écrit pour la vente d’un produit agricole**, entre un acheteur (industriels de la transformation agro-alimentaire, négociants, metteur en marché, grossistes ou parfois distributeurs) et un producteur. La conclusion de ce contrat écrit doit être précédée soit d’une proposition de contrat par un producteur, soit d’une proposition d’accord-cadre par une organisation de producteurs (OP) ou une association d’organisations de producteurs (AOP), lorsque le producteur a donné mandat, à une OP reconnue dont il est membre ou à une association d’organisations de producteurs AOP reconnue à laquelle appartient l’organisation de producteurs dont il est membre, pour négocier la commercialisation de ses produits sans qu’il y ait transfert de leur propriété. Cette proposition de contrat ou d’accord-cadre écrit constitue le socle unique de la négociation.

La proposition de contrat ou d’accord-cadre écrit comporte a minima les sept clauses suivantes relatives :

- Les prix ou les critères et modalités de détermination du prix, parmi lesquels la pondération des indicateurs de coûts de production, de marché, et de quantité/qualité ;
- La quantité totale, à l'origine et à la qualité des produits concernés qui peuvent ou doivent être livrés ;
- Les modalités de collecte ou de livraison des produits ;
- Les modalités relatives aux procédures et délais de paiement ;
- La durée du contrat ou de l'accord-cadre, qui ne peut être inférieure à trois ans ;
- Les règles applicables en cas de force majeure ;
- Le délai de préavis et à l'indemnité éventuellement applicables dans les différents cas de résiliation du contrat.

Par ailleurs, afin de mieux prendre en compte les évolutions liées aux coûts de production et à l'évolution du marché, la loi EGalim 2 a créé un **mécanisme de révision automatique du prix** lorsque le prix est fixe dans le contrat. Cette clause s'appuie sur les catégories d'indicateurs dont l'usage est également obligatoire pour les modalités de détermination du prix des contrats conclus selon une formule de prix (coûts de production, marché, et quantité/qualité²²⁸). Dans cette perspective, les organisations interprofessionnelles doivent élaborer et publier des indicateurs qui servent d'indicateurs de référence. Toutefois, les parties demeurent libres de définir la formule de révision du prix et les indicateurs utilisés.

Enfin, l'article 2 de la loi EGalim 2 prévoit un dispositif expérimental dit de "**tunnel de prix**". Il dispose que les parties à un contrat de vente de produits agricoles peuvent convenir d'une clause qui comprend des bornes maximales et minimales de prix pour une quantité donnée, bornes de prix qui peuvent être fixes ou déterminées selon des critères et des modalités qui peuvent varier. L'objectif de ce tunnel de prix est de limiter les effets liés à la potentielle volatilité des indicateurs utilisés pour la construction du prix ou sa révision automatique, en garantissant un prix plancher protecteur pour le producteur tout en offrant un prix plafond sécurisant pour l'acheteur. Cet article prévoit qu'un décret peut définir, pour un ou plusieurs produits agricoles, les conditions d'une expérimentation de l'utilisation obligatoire de cette

²²⁸ Conformément au 15^e alinéa du III de [l'article L.631-24](#), les modalités de détermination du prix prennent obligatoirement en compte un ou plusieurs **indicateurs relatifs aux coûts pertinents de production** en agriculture et à l'évolution de ces coûts, un ou plusieurs **indicateurs relatifs aux prix des produits agricoles et alimentaires constatés sur le ou les marchés** sur lesquels opère l'acheteur et à l'évolution de ces prix ainsi qu'un ou plusieurs **indicateurs relatifs aux quantités, à la composition, à la qualité, à l'origine et à la traçabilité** des produits ou au respect d'un cahier des charges.

clause. Le [décret n°2021-1415](#) du 29 octobre 2021 a permis de fixer les conditions d'une telle expérimentation, uniquement pour la filière bovine.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Il est loisible au législateur d'apporter à la **liberté contractuelle** des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas des atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi (Cons. const. 13 juin 2013, *Loi relative à la sécurisation de l'emploi*, no 2013-672 DC).

Poursuivent notamment un objectif d'intérêt général les mesures ayant pour objet l'atténuation du déséquilibre entre les acteurs du secteur agroalimentaire et de la distribution (Cons. const, 25 octobre 2018, n° 2018 – 771 DC, point 8 *sur la loi EGalim 1*) et entre les partenaires commerciaux (Cons. const, 30 novembre 2018, n° 2018-749 QPC, point 11).

A cet égard, le Conseil constitutionnel a notamment jugé, à propos des dispositions du code de commerce imposant à l'ensemble des contrats conclus entre un exploitant de commerce de détail et un réseau de distribution commerciale de prévoir une échéance commune, que la poursuite de l'objectif d'intérêt général consistant à « *assurer un meilleur équilibre de la relation contractuelle entre l'exploitant d'un commerce de détail et le réseau de distribution auquel il est affilié* » pouvait justifier une atteinte à la liberté contractuelle des parties (Cons. const., 5 août 2015, *Loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques*, n° 2015-715 DC).

En outre, le Conseil constitutionnel a admis « *qu'aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle ne fait obstacle à ce qu'une autorité administrative, agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique, puisse exercer un pouvoir de sanction* », ce n'est qu'à la condition, « *d'une part, que la sanction susceptible d'être infligée (soit) exclusive de toute privation de liberté et, d'autre part, que l'exercice du pouvoir de sanction (soit) assorti par la loi de mesures destinées à sauvegarder les droits et libertés constitutionnellement garantis* » (CC, n° 89-260 DC du 28 juillet 1989, paragr. 6).

L'article 37-1 de la Constitution dispose que : « *La loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental.* »

Si, sur le fondement de l'article 37-1 de la Constitution, le Parlement peut autoriser, dans la perspective de leur éventuelle généralisation, des expérimentations dérogeant, pour un objet et une durée limités, au principe d'égalité devant la loi, il doit en définir de façon suffisamment précise l'objet et les conditions et ne pas

méconnaître les autres exigences de valeur constitutionnelle (CC, n° 2004-503 DC du 12 août 2004, paragr. 9).

La loi ou le règlement qui décide du principe de l'expérimentation doit expressément en prévoir la durée. Par suite, lorsque le législateur décide une expérimentation, il ne peut déléguer au pouvoir réglementaire le soin d'en fixer le terme (CC, no 2009-584 DC du 16 juillet 2009, paragr. 39).

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Le cadre juridique européen en matière de contractualisation agricole repose principalement sur le [règlement \(UE\) n°1308/2013](#) portant organisation commune des marchés ("règlement OCM"). Ses articles [148](#) et [168](#) autorisent les États membres à rendre obligatoire la conclusion de contrats écrits entre producteurs et premiers acheteurs, respectivement dans le secteur du lait (article 148) et dans l'ensemble des autres secteurs agricoles (article 168). Ces contrats doivent être établis avant la livraison et comporter les clauses minimales relatives à la quantité, à la durée, au prix ou à ses modalités de détermination, ainsi qu'aux conditions de collecte ou de livraison.

Le 6 de l'article 168 du règlement OCM, précise que « *Tous les éléments des contrats de livraison des produits agricoles conclus par des producteurs, des collecteurs, des transformateurs ou des distributeurs, y compris les éléments visés au paragraphe 4, point c), sont librement négociés entre les parties* ».

Le i) du c) du 4 précise que les États membres peuvent établir des indicateurs de prix conformément à des critères objectifs fondés sur des études relatives à la production et à la chaîne d'approvisionnement alimentaire et que les parties aux contrats sont libres de se référer à ces indicateurs ou à tout autre indicateur qu'elles jugent pertinent.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Le cadre juridique introduit par EGAlim 2, conçu pour renforcer la transparence et l'équité dans les relations commerciales entre producteurs et transformateurs, se voulait particulièrement ambitieux. Pourtant, son application se heurte à des obstacles structurels qui en limitent l'efficacité. Plusieurs facteurs expliquent ce décalage entre les intentions et les résultats observés.

Certaines filières, telles que la filière laitière et la filière viticole, ont marqué leur intérêt pour appliquer dans leurs contrats des clauses de « tunnel de prix », telles qu'expérimentées dans le cadre de l'[article 2 de loi EGAlim 2](#). Cependant, le dispositif mis en place par la loi EGAlim 2 ne permet plus, opérationnellement, d'intégrer de nouveaux produits dans son champ d'application. La loi Egalim 2 se contente de fixer la durée de l'expérimentation et renvoie à un décret les conditions de cette expérimentation pour les filières qui en feraient la demande ; l'expérimentation lancée sur cette base s'arrête au 31 décembre 2026. Or, cette limitation pose une difficulté pratique : si d'autres filières veulent rejoindre le dispositif, leur intégration ne peut se faire que pour la durée restante, sans possibilité de bénéficier de la totalité du cadre temporel initialement prévu. Il est donc nécessaire de légiférer, pour permettre le prolongement de cette expérimentation et permettre ainsi à d'autres filières de bénéficier du dispositif dans le cadre du [décret n°2021-1415](#) du 29 octobre 2021.

D'autre part, un texte est nécessaire pour rendre ce dispositif plus attractif en priorisant le recours aux indicateurs interprofessionnels de coûts de production pour établir un plancher de référence dans la construction du prix.

Enfin, l'article 2 de la loi EGAlim 2 ne mentionne pas les accords-cadres. Or, cette disposition devrait aussi s'appliquer aux accords-cadres que les OP ou AOP négocient avec les acheteurs étant donné qu'ils sont ensuite déclinés dans les contrats individuels qui doivent contenir la clause de tunnel de prix.

Cette disposition, en ce qu'elle encadre les négociations contractuelles entre les producteurs et de leurs acheteurs, a trait aux principes fondamentaux des obligations civiles et commerciales et relève à ce titre de la compétence du législateur en application de l'article 34 de la Constitution.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Les objectifs poursuivis par le présent article s'articulent autour de deux axes fondamentaux :

4. Sécuriser économiquement la production agricole en garantissant que la formation du prix repose sur des indicateurs interprofessionnels de coûts de production, y compris à titre expérimental dans le cadre d'un tunnel de prix

applicable pour toute la durée du contrat ;

5. Confirmer la responsabilisation donnée par le cadre EGAlim aux interprofessions, en les incitant à élaborer les indicateurs interprofessionnels et en leur donnant la possibilité d'adapter la durée maximale des négociations.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

- **Option 1 : Statu quo (droit constant).** Le maintien du droit actuel n'a pas été considéré comme permettant la réalisation de nouvelles expérimentations dans d'autres secteurs que le secteur bovin. En effet, si, sur le fondement de l'article 37-1 de la Constitution, le Parlement peut autoriser, dans la perspective de leur éventuelle généralisation, des expérimentations dérogeant, pour un objet et une durée limités, au principe d'égalité devant la loi, il doit en définir de façon suffisamment précise l'objet et les conditions et ne pas méconnaître les autres exigences de valeur constitutionnelle (Cons. const. n° 2004-503 DC du 12 août 2004 §9). Ainsi, la loi qui décide du principe de l'expérimentation doit expressément en prévoir la durée et, lorsque le législateur décide une expérimentation, il ne peut déléguer au pouvoir réglementaire le soin d'en fixer le terme (Cons. const., n° 2009-584 DC du 16 juillet 2009, §39). Il résulte de ce qui précède que l'[article 2 de la loi Egalim 2](#) a uniquement renvoyé au pouvoir réglementaire le soin de fixer par décret le point de départ d'une expérimentation unique, d'une durée de cinq ans. Cet article ne permet donc pas au pouvoir réglementaire, sans limite de temps, de prévoir plusieurs expérimentations successives dont la durée serait, pour chacune d'entre elles, de cinq ans. Par conséquent, une disposition législative est apparue nécessaire pour prévoir une nouvelle expérimentation d'un modèle obligatoire de la clause de "tunnel de prix" prévue au I de l'article 2 de la loi Egalim 2.
- **Option 2 :** Créer un nouveau cadre d'expérimentation qui s'appuie sur celle préexistante à l'article 2 de la loi EGAlim 2 (retenue). Dès lors que l'expérimentation prévue par l'article 2 doit arriver à son terme, il a été choisi de prévoir un nouveau cadre expérimental dans un article du présent projet de loi, sans modifier *in extenso* cet article. En cohérence avec ce qui est prévu au I de l'article 19, ce nouveau cadre expérimental est également l'occasion d'inciter les organisations interprofessionnelles à élaborer des indicateurs de référence relatifs aux coûts de production, sans imposer *stricto sensu* leur

utilisation dans les clauses de tunnel de prix conformément à la liberté de négociation des clauses du contrat prévue par [l'article 168 du règlement OCM](#).

3.2. OPTION RETENUE

L'article 21 vise à permettre la mise en œuvre de nouvelles expérimentations sur le tunnel de prix, y compris plusieurs simultanément, au sein de différentes filières, sur demande des organisations interprofessionnelles. De plus, l'article 21 ajoute la mention des accords-cadres qui était manquante dans la précédente rédaction du texte. Il vise également à permettre à l'expérimentation en cours sur la filière bovine d'être prolongée, en précisant que la période de cinq ans peut être renouvelée, et, par conséquent, à d'autre filières de pouvoir faire la demande d'inclusion dans cette expérimentation. Par ailleurs, il vise à prévoir que la borne minimale ne devrait pas être inférieure à l'indicateur de référence relatif aux coûts de production élaboré par les organisations interprofessionnelles, sauf si les parties décident de choisir un autre indicateur en explicitant dans le contrat les raisons de ce choix.

Les nouvelles expérimentations prises en application de cet article devront être justifiées par la nécessité d'assurer la viabilité économique de la production et des conditions de vie équitables pour les producteurs, en ligne avec les objectifs du règlement OCM concernant l'encadrement des relations contractuelles, tels que précisés par la Cour de Justice de l'Union Européenne ([arrêt du 13 novembre 2019, affaire C-2/18](#)).

Cette disposition prévoit également une amende administrative pour un producteur, une organisation de producteurs, une association d'organisations de producteurs ou un acheteur de produits agricoles, en cas d'absence de cette clause dans un contrat écrit ou un accord-cadre dont l'utilisation a été rendue obligatoire par décret. Pour cela, il est nécessaire d'habiliter les agents du ministre de l'économie à rechercher et à constater les manquements aux dispositions du présent article. Enfin, il vise à préciser les dispositions relatives à la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement : le rapport ne doit intervenir qu'à la fin de la ou des expérimentations prises en application de cet article.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Le I de l'article 2 de la loi n° 2021-1357 du 18 octobre 2021 visant à protéger la rémunération des agriculteurs est modifiée afin de prolonger l'expérimentation existante dans la filière bovine et de l'élargir à d'autres filières.

Les dispositions envisagées portent une atteinte mesurée à la liberté contractuelle.

Si elles tendent à privilégier l'utilisation des indicateurs interprofessionnels de coûts de production dans la formalisation du prix, elles permettent aux parties de ne pas s'y référer en justifiant ce choix dans le contrat.

Dans ce contexte, les atteintes ainsi identifiées apparaissent justifiées par l'objectif d'intérêt général tendant à assurer un meilleur équilibre des relations commerciales entre producteurs agricoles et industriels et ne semblent pas disproportionnées par rapport à l'objectif poursuivi. Ces mesures peuvent donc être regardées comme n'étant pas contraires à la liberté contractuelle.

La présente mesure prévoit une nouvelle expérimentation de l'utilisation obligatoire, dans certaines filières, d'un modèle de rédaction de la clause dite de "tunnel de prix" définie au I de l'article 2 de la loi Egalim 2 du 18 octobre 2021. Elle précise que cette expérimentation vise à évaluer les effets de l'utilisation d'une telle clause sur l'évolution du prix de vente des produits concernés et sur la concurrence. Conformément à la jurisprudence constitutionnelle, elle fixe le terme de cette expérimentation au 1er janvier 2037, tout en permettant au pouvoir réglementaire de faire débiter l'expérimentation à des dates différentes pour les différentes filières concernées, afin de s'adapter au mieux à leurs spécificités.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Il résulte des dispositions présentées au paragraphe 1.3 que, si le règlement OCM permet aux États membres de définir des indicateurs de référence ou de prévoir la possibilité pour des organisations interprofessionnelles d'établir de tels indicateurs, les parties au contrat restent libres de ne pas s'y référer. En l'espèce, cette mesure doit être regardée comme ayant pour effet, lorsque les parties décident de fixer des bornes minimales et maximales entre lesquelles le prix est fixé et la clause de révision du prix, de leur imposer de justifier le choix d'une borne minimale ne reposant pas sur les indicateurs de référence établis par les organisations interprofessionnelles ou, à défaut, par les instituts techniques agricoles, en application du quinzième alinéa du III de l'article L. 631-24 du CRPM, et non de leur imposer le recours à ces indicateurs. Dans cette optique, cette mesure peut être regardée comme compatible avec le règlement OCM. La justification de ces nouvelles expérimentations au regard de " *la nécessité d'assurer un développement viable de la production et de garantir ainsi des conditions de vie équitables aux producteurs* " permettra de garantir leur conformité avec les

exigences posées la CJUE concernant la capacité des Etats-membres d'encadrer le processus de libre négociation des prix.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

En consolidant la « marche en avant » du prix via les indicateurs interprofessionnels de coûts de production et en garantissant le respect de ces coûts, ces mesures devraient permettre de limiter dans une certaine mesure la volatilité des revenus agricoles. En particulier, pour les filières qui demanderont à bénéficier des clauses de tunnel de prix, la sécurisation des prix obtenus pour la vente de leur production garantira aux exploitants une meilleure visibilité financière, également cruciale pour la réalisation sereine d'investissements.

L'utilisation des indicateurs interprofessionnels permettra de lever certaines tensions dans les négociations commerciales, y compris aval, puisque la négociation sur la pertinence des indicateurs aura déjà eu lieu entre les collèges des interprofessions où chacun des maillons (producteur, transformateur et distributeur) est représenté.

Ces mesures devraient ainsi renforcer l'utilité et le caractère sécurisant de la contractualisation, en particulier dans des filières comme la filière bovine, où les exploitants restent encore trop exposés à la volatilité des prix.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet

4.2.4. Impacts sur le budget de l'État, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Sans objet

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Les organisations interprofessionnelles pourront être consultées concernant l'utilisation obligatoire d'un modèle de clause de tunnel de prix pour un ou plusieurs produits agricoles afin de le préciser par voie réglementaire. Enfin, ces organisations

vont être incitées par leurs membres à produire les indicateurs de référence afin de pouvoir les inclure dans les contrats ou accords-cadres ou les aider à rédiger la clause du tunnel de prix.

Ces nouvelles mesures devraient ainsi réaffirmer le rôle essentiel des organisations interprofessionnelles dans la dynamique de contractualisation, dans la continuité de la logique introduite dès la loi EGAlim 1.

Jusqu'à présent, leur rôle dans la production d'indicateurs de référence ou dans l'accompagnement à la rédaction des contrats restait souvent secondaire. Désormais, la pression viendra directement des représentants de l'amont et de la transformation, qui attendront de leurs instances représentatives qu'elles fournissent des indicateurs fiables pour nourrir les clauses relatives au prix.

Les interprofessions, en répondant à ces attentes, gagneront en expertise et en légitimité sur les problématiques rencontrées dans le cadre de la formalisation de la relation contractuelle.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Sans objet

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Si un tunnel de prix est obligatoire par décret dans certaines filières, les services de contrôle de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, dans le cadre de leur programmation annuelle de contrôle, devront vérifier la présence de cette clause dans les contrats. Il sera également nécessaire de vérifier que ce sont les indicateurs interprofessionnels qui sont utilisés dans les contrats. A défaut, les services devront vérifier qu'une justification est présente.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet

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

Sans objet

4.4. IMPACTS SUR LA JEUNESSE

Sans objet

4.4.1. Autres impacts sur la société et les particuliers

Sans objet

4.5. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.5.1. Impacts sur le changement climatique

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre le changement climatique.

4.5.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'adaptation au changement climatique, d'efficacité énergétique et de prévention des risques technologiques.

4.5.3. Impacts sur la ressource en eau

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion de la ressource en eau.

4.5.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de transition vers l'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.5.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Le présent article ne nuit pas aux objectifs de stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.5.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

Le présent article ne nuit pas aux objectifs de stratégies environnementales en matière de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.5.7. Impacts sur les ressources

Le présent article ne nuit pas aux objectifs de stratégies environnementales en matière de gestion des ressources.

5. 5. CONSULTATIONS MENEES ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Aucune consultation obligatoire ou facultative n'a été identifiée.

Le 7 de l'article 168 du règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif à l'organisation commune des marchés, dit règlement OCM, prévoit que : « *Les États membres informent la Commission de la manière dont ils appliquent toute mesure introduite au titre du présent article.* ». En l'espèce, les dispositions de l'article L. 631-24 du CRPM qui seraient modifiées par le présent article, mettent en œuvre la possibilité offerte par l'article 168 du règlement OCM de prévoir que la conclusion de contrats écrits pour toute livraison de produits agricoles par un producteur à un transformateur ou à un distributeur doit faire l'objet d'un contrat écrit entre les parties. Dès lors, la Commission européenne devra être informée des modifications de l'article L. 631-24 du CRPM.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entre en vigueur le lendemain de la publication de la loi au Journal officiel de la République française.

Il n'est pas prévu de mesures transitoires pour la disposition relative au tunnel de prix, dès lors que la disposition ne prévoit pas en tant que telle l'obligation d'introduire une telle clause, mais renvoie à cette fin au pouvoir réglementaire, qui devra quant à lui prévoir ses modalités d'application dans le temps.

Il convient de préciser que l'expérimentation en cours dans le secteur bovin prendra fin le 31 décembre 2026 suivant les modalités prévues à l'article 2 de la loi EGAlim 2 dans sa version antérieure au présent projet de loi. Par conséquent, les contrats

souscrits dans le respect de cette expérimentation ne devront pas être mis en conformité avec les dispositions prévues par l'article 21. Ils ne devront ainsi pas obligatoirement d'utiliser l'indicateur de référence coût de production comme borne minimale du tunnel de prix ou justifier de son non-recours le cas échéant.

5.2.2. Application dans l'espace

Ces dispositions s'appliqueront de plein droit dans les départements et régions d'outre-mer de l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte), ainsi qu'à Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon et Saint-Barthélemy.

Les dispositions du présent article ne sont pas applicables à Wallis-et-Futuna, ni en Nouvelle-Calédonie, ni en Polynésie française, ni dans les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF).

5.2.3. Textes d'application

Les conditions d'une expérimentation de l'utilisation obligatoire d'un modèle de rédaction de la clause de tunnel de prix pour un ou plusieurs produits agricoles sont précisées par voie réglementaire, après consultation des organisations interprofessionnelles compétentes.

Article 22– Revalorisation des parts sociales d'épargne des associés coopérateurs

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

- Le modèle coopératif agricole est solide mais a besoin d'investir pour faire face aux enjeux de souveraineté alimentaire, de transition environnementale et d'adaptation aux marchés

Détenues par des agriculteurs qui s'associent pour mettre en commun leurs moyens de production, de transformation et de commercialisation, les coopératives agricoles concentrent plus d'un quart du chiffre d'affaires (125 milliards d'euros) du secteur agroalimentaire²²⁹. Les coopératives agricoles ne se limitent pas à la transformation et à la commercialisation : elles accompagnent l'ensemble de la chaîne de valeur agricole, de la production jusqu'au marché²³⁰. Il existe six types de statuts de coopératives :

- les coopératives de collecte-vente : les adhérents signent un engagement d'apport, total ou partiel, de leur production à la coopérative ;
- les coopératives d'exploitation en commun ;
- les coopératives à sections, divisées en zones géographiques ;
- les coopératives céréalières ;
- les coopératives d'approvisionnement, qui fournissent des produits phytosanitaires, des aliments pour animaux, etc. ;
- les coopératives de services: mise à disposition de matériel, transport, insemination animale.

En raison de leur modèle économique spécifique, combinant services aux agriculteurs et activités commerciales, les coopératives affichent structurellement une rentabilité faible. Elles sont historiquement considérées comme la prolongation des exploitations agricoles et leur activité n'a pas pour objectif la recherche d'un profit maximal. En effet, en fin de campagne annuelle, l'assemblée générale des

²²⁹ Ce chiffre comprend les activités de transformation agro-alimentaire (hors artisanat commercial) et le commerce de gros alimentaire

²³⁰ cf. chiffres Agreste – étude Primeur n°7 décembre 2025

coopérateurs vote une répartition du résultat selon deux objectifs, proposés par le conseil d'administration :

- la rétribution des agriculteurs coopérateurs pour la fourniture de leur production agricole (sous la forme de complément de prix, de ristourne ou de rémunération du capital social).
- la mise en réserve d'une partie de ce résultat pour conforter les fonds propres de la coopérative.

Ces décisions d'affectation du résultat recherchent un équilibre constant entre la valorisation du travail des associés et la pérennité de la société via les réserves.

Les fonds propres des coopératives sont constitués de ces réserves, mais également des parts sociales des associés. Leur remboursement est encadré et les statuts peuvent prévoir une durée minimale de détention, assurant ainsi la stabilité de ce capital.

La capacité des coopératives à réaliser des investissements (par exemple, le remplacement d'une arracheuse de pommes de terre ou d'un semoir à maïs), nécessaires à l'adaptation de leur outil de production dans un contexte de transition notamment environnementale, est limitée. En effet, les coopératives ne peuvent pas ouvrir librement leur capital à des tiers avec la même souplesse que les sociétés commerciales. Il en résulte une relative difficulté à constituer des fonds propres et, par conséquent, la nécessité de s'endetter pour financer les investissements. Or, les fonds propres représentent la capacité d'une société à absorber les pertes. S'ils ne sont pas suffisamment élevés, le risque de défaut de remboursement est élevé. Les banques sont donc plus réticentes à prêter des sommes importantes à des sociétés ne disposant que d'un faible capital, d'autant plus que les coopératives agricoles peuvent être perçues comme particulièrement exposées aux risques du fait de leur dépendance aux aléas climatiques. A ce titre, les banques examinent le ratio dette financière / fonds propres (dit ratio d'endettement) des sociétés souhaitant souscrire un emprunt. Un ratio trop élevé sera considéré comme risqué. Or, en 2023, le ratio d'endettement des coopératives agricoles atteignait 61 %, contre 37 % pour les entreprises « non coopératives »²³¹.

Cette difficulté à investir a été mise en avant par les parlementaires ayant travaillé sur le rapport d'information sur le secteur coopératif agricole remis à l'Assemblée nationale en février 2022²³², lesquels ont souligné le besoin crucial de renforcer les

²³¹ (cf. chiffres Agreste – étude Primeur décembre 2025)

²³² Rapport d'information par la commission des affaires économiques sur le secteur coopératif dans le domaine agricole du 16 février 2022

fonds propres des coopératives agricoles afin de soutenir leur adaptation aux enjeux de souveraineté alimentaire et de transition écologique.

➤ Les parts sociales d'épargne, un levier de développement des fonds propres

Comme indiqué à [l'article R. 523-1 du code rural et de la pêche maritime](#) (CRPM), le capital social des coopératives agricoles est constitué par :

- des parts sociales détenues par les associés-coopérateurs dans le cadre de leur engagement d'activité, dites parts sociales d'activité (PSA) ;
- des parts sociales détenues par les associés non coopérateurs (PSANC), lorsque les statuts autorisent leur admission ;
- des parts sociales à avantages particuliers (PSAP), émises par les sociétés qui ont levé l'option statutaire correspondante, qui sont destinées à la fois aux associés coopérateurs et aux associés non coopérateurs,²³³ ;
- des parts sociales d'épargne (PSE), attribuées exclusivement aux associés coopérateurs, proportionnellement à leur activité avec la coopérative ou l'union.

Ces deux dernières catégories de parts sociales ont été introduites par la [loi n°2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole](#). Contrairement à une souscription classique, l'attribution de PSE découle d'une décision collective d'affectation du résultat, prise en assemblée générale ordinaire. Une fraction des excédents, après affectations obligatoires (réserves obligatoires, intérêts aux parts, etc.), peut ainsi être transformée en capital social sous forme de parts sociales d'épargne.

Un des leviers mis en avant par les représentants du secteur pour accroître les fonds propres de ces structures serait ainsi de renforcer l'attractivité de ces PSE détenues par les associés-coopérateurs et d'assouplir les modalités d'affectation des résultats vers celles-ci.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

²³³ Les PSAP sont des options statutaires que les coopératives peuvent lever ou non. Elles ne peuvent être souscrites que par les associés (qu'ils soient coopérateurs ou non). Les avantages particuliers qu'elles peuvent conférer doivent être prévus dans les statuts : service prioritaire de l'intérêt aux parts sociales, et/ou rémunéré à un taux plus intéressant, ou encore remboursement anticipé des PSAP sur demande de l'associé.

Conformément à [l'article 34 de la Constitution](#), il revient au législateur de déterminer « *les principes fondamentaux [...] des obligations civiles et commerciales* », et par voie de conséquence d'établir les règles de constitution des sociétés, les liens établis entre les parties par le contrat de société, ainsi que les rapports susceptibles d'être noués par les sociétés avec les tiers ([Décision n° 65-35 L du 2 juillet 1965](#)).

Il est loisible au législateur d'apporter à la liberté d'entreprendre, qui découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi ([Décision n° 2010-55 QPC, 18 octobre 2010](#)).

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Le droit des coopératives agricoles ne fait pas l'objet de règlements ou directives européennes.

La Cour de justice de l'Union européenne a consacré la liberté d'exercer une activité économique ou commerciale (voir les arrêts du 14 mai 1974, aff. 4/73, Nold, rec. 1974, p. 491, point 14 ; et du 27 septembre 1979, aff. 230/78, SpA Eridania et autres, rec. 1979, p. 2749, points 20 et 31) et la liberté contractuelle (voir les arrêts Sukkerfabriken Nykoebing, aff. 151/78, rec. 1979, p. 1, point 19 ; 5 octobre 1999, Espagne c. Commission, C-240/97, rec. 1999, p. I-6571, point 99 des motifs). En outre, aux termes de l'article 16 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : « *La liberté d'entreprise est reconnue conformément au droit de l'Union et aux législations et pratiques nationales.* ».

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Les règles concernant le statut des coopératives agricoles et plus particulièrement leur capital social et l'affectation de leur résultat sont définies par la [loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération](#) ainsi que par le [titre II du livre V du CRPM](#).

Ainsi, l'article R.523-1 décline la composition du capital social des coopératives agricoles en parts sociales d'activité détenues par les associés coopérateurs (PSA), en parts sociales détenues par les associés non coopérateurs (PSANC), en parts sociales d'épargne (PSE) détenues par les associés coopérateurs et enfin en parts à avantages particuliers (PAP) détenues par les associés.

Chacune de ces catégories ayant des modalités de constitution et de rémunération différentes, il est nécessaire d'éviter tout risque de confusion entre elles. C'est pourquoi la mesure proposée comporte deux précisions rédactionnelles (référence aux **PSA** à [l'article L.522-4](#) et aux **PSE** à [l'article L.524-2-1](#) en lieu et place de la simple référence aux « parts sociales ») et l'ajout de la définition des PSA à [l'article L.521-3](#).

L'article L.524-2-1 du CRPM vient pour sa part fixer l'ordre successif d'affectation de résultat que doit proposer le conseil d'administration lors de l'assemblée générale ordinaire chargée de statuer sur les comptes de l'exercice. Vient en premier lieu la rémunération des PSAP, puis l'intérêt servi aux parts sociales (PSA et PSE), la distribution des dividendes, la répartition des ristournes entre les associés coopérateurs puis seulement la répartition de ristournes sous forme d'attribution de parts sociales entre les associés coopérateurs et enfin la constitution de provisions et la dotation de réserves facultatives.

En cas de résultat positif de la coopérative, l'assemblée générale peut ainsi décider de transformer le versement des ristournes en une attribution de parts sociales dites d'épargne (PSE). Il s'agit donc d'une rémunération complémentaire réservée aux associés coopérateurs qui permet de renforcer les fonds propres de la structure – en permettant aux coopérateurs de réinvestir les profits distribués dans le capital de la coopérative.

Le fait d'utiliser une partie du résultat de la coopérative pour rémunérer des PSE permet à la fois aux associés de se constituer une épargne différée, qu'ils pourront retirer s'ils décident de quitter la structure, tout en renforçant les fonds propres de la coopérative. Cette décision d'affectation permet de concilier ces deux intérêts, à la différence d'une décision visant à verser directement des résultats en réserve, celles-ci étant inaccessibles aux associés coopérateurs.

La rémunération des intérêts liés à ces parts est cependant encadrée par un certain nombre de règles.

Les coopératives ne peuvent décider d'augmenter les intérêts versés aux parts sociales – PSA comme PSE – au-delà d'un plafond fixé par l'article 14 de la loi n°47-1775 susmentionnée, soit le taux moyen de rendement des obligations des sociétés privées (TMO), augmenté de deux points.

Aujourd'hui, il existe deux exceptions prévoyant un plafond correspondant à un taux égal au TMO augmenté de quatre points. Elles concernent :

- la rémunération des PSAP (article 11 de la loi n°47-1775 et article L.523-5-1 du CRPM) ;
- la rémunération des PSANC (article L.522-4 du CRPM).

De la même manière, la mesure proposée visant à valoriser la rémunération des PSE pour conforter les fonds propres des coopératives afin qu'elles puissent renforcer leur capacité d'investissement, nécessite une disposition législative modifiant le CRPM. Cette dernière permettra d'augmenter la rémunération des PSE afin de la rendre supérieure à celle des PSA, à l'instar de ce qui existe pour les PSAP et les PSANC.

Par ailleurs, afin d'accroître l'attractivité de ce dispositif et de faciliter la transformation des ristournes en PSE, il est également proposé de supprimer la référence au seuil de « 10% des excédents annuels disponibles à l'issue des distributions précédentes » figurant au point e) de l'article L. 524-2-1 du CRPM. Cette contrainte complexifie inutilement l'émission de parts sociales, puisque si l'assemblée générale d'une coopérative souhaite mettre en place une distribution des ristournes sous forme d'attribution de parts sociales, elle ne peut le faire si la somme en question représente moins de 10 % des excédents annuels disponibles après affectation du résultat sur les précédents postes prioritaires (cf. article L.524-2-1 du CRPM), ce qui peut décourager l'assemblée à réaliser cette action. Il apparaît donc nécessaire de supprimer ce seuil afin de permettre une distribution libre des ristournes sous forme d'attribution de parts sociales, quel que soit le pourcentage d'excédent annuel disponible qu'elle représente.

Cette mesure, nécessitant ici encore une modification législative, apporte à la fois une simplification et un levier d'attractivité renforcé pour le dynamisme du secteur coopératif agricole.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Cette mesure vise à renforcer les fonds propres des coopératives agricoles pour assurer leur bonne capacité d'investissement et leur adaptation aux enjeux de demain. En pratique, cela revient à :

1. **Mieux rémunérer le capital investi dans les coopératives par les associés coopérateurs**, par une hausse des intérêts servis aux parts sociales d'épargne, afin de rendre plus attractif le fait de détenir des parts de coopératives.
2. **Simplifier la possibilité de distribuer des ristournes sous forme d'attribution de parts sociales d'épargne**, pour favoriser l'augmentation des fonds propres des

coopératives.

3. **Clarifier les articles du CRPM concernant la définition et l'identification des différentes parts sociales** des coopératives agricoles.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Les conséquences financières subies par les exploitations du fait du changement climatique (destruction des récoltes, pertes de rendement) et la nécessité d'économiser l'énergie du fait de la hausse des coûts notamment du gazole non routier (GNR) exigent qu'elles adaptent leurs pratiques et renouvellent leurs équipements. Ainsi, des travaux d'isolation des bâtiments dont les coopératives sont propriétaires permettront d'éviter une déperdition de chaleur et représentera une économie non négligeable pour les exploitations qui verront, à moyen terme, leur compétitivité renforcée à l'issue de cet investissement.

Or, une coopérative, si elle parvient à être compétitive, compte tenu de son ancrage dans les territoires, contribuera de fait à la souveraineté alimentaire.

Pour réaliser ces investissements, les coopératives peuvent mobiliser leurs fonds propres d'une part, et d'autre part réaliser des emprunts auprès des acteurs bancaires. Or, comme indiqué précédemment, ces prêts seront accordés avec d'autant plus de facilité si la structure peut démontrer sa solidité financière.

Augmenter la rémunération des PSE donne l'occasion à ces structures de conforter l'épargne des associés coopérateurs, tout en majorant le capital de la société, ce qui lui permet soit de réaliser directement un investissement, soit de prétendre à un emprunt bancaire.

La mesure proposée a donc été identifiée comme un levier permettant de servir l'objectif d'appui à la compétitivité des coopératives agricoles tout en leur laissant une pleine autonomie de décision et d'action (via leurs statuts et le vote de la répartition du résultat en assemblée générale).

Une autre option, complémentaire, a été mise en avant par le rapport précité de la mission parlementaire sur les coopératives agricoles rendu le 16 février 2022 sous la présidence de Stéphane Travert et Fabien Di Filippo : le recours à des financements extérieurs (titres participatifs) éligibles à une garantie d'État et à des exonérations d'impôts. Cette option, qui pourrait être plus attractive pour les coopératives que la revalorisation des PSE, s'avère plus difficilement conciliable avec les contraintes

budgétaires actuelles de l'Etat et nécessiterait par ailleurs d'être adoptée dans le cadre d'une loi de finances.

3.2. OPTION RETENUE

L'article 14 de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération prévoit que la rémunération des intérêts liés aux parts sociales des associés coopérateurs est limitée à un taux au plus égal à la moyenne, sur les trois dernières années civiles, du taux moyen de rendement des obligations des sociétés privées (TMO), majorée de deux points.

i) Pour ce qui concerne les parts sociales d'épargne (PSE) prévues à l'article L. 523-4-1 du CRPM, il est proposé de majorer ce plafond de deux points supplémentaires, à l'instar de ce qui est prévu pour les parts sociales à avantages particuliers (PSAP) et les parts sociales des associés non coopérateurs (PSANC). Celles-ci bénéficient déjà d'un « déplafonnement » de rémunération, prévus respectivement aux articles L. 523-5-1 et L. 522-4 du CRPM, à savoir le plafond « normal » (moyenne du taux moyen de rendement des obligations des trois dernières années + 2 points) augmenté de deux points.

C'est donc dans cette catégorie de parts sociales, bénéficiant d'une rémunération maximale, que seraient ajoutées les PSE. Cela permettrait :

- aux agriculteurs de se constituer une épargne plus importante dans la coopérative.
- aux coopératives de conforter leurs fonds propres.

ii) Il est également proposé de supprimer la limitation constituée par le fait que toute décision de répartition des ristournes sous forme d'attributions de parts sociales entre les associés coopérateurs ne peut se faire que si cette répartition concerne au moins 10% des excédents annuels disponibles après affectation du résultat sur les précédents postes prioritaires (cf. point 2.1).

iii) Enfin, il est prévu de compléter deux articles du code dans lesquels il est question de parts sociales et d'introduire dans un troisième article la définition des parts sociales d'activité. Chacune des catégories de parts sociales ayant des modalités de constitution et de rémunération différentes, il est nécessaire d'éviter tout risque de confusion entre elles à la lecture de la réglementation. Ce besoin se trouve renforcé avec la mesure législative proposée dans la mesure où la rémunération des intérêts des parts sociales d'épargne deviendrait supérieure à celle des parts sociales d'activité. Il apparaît ainsi nécessaire d'une part de préciser à quel type de part sociale font référence respectivement les articles L.522-4 (PSA) et L524-2-1 (PSE) et, d'autre

part, de définir ce que sont les parts sociales d'activité, dont la souscription est obligatoire et inhérente au modèle coopératif. Ces précisions assurent ainsi la clarté et l'intelligibilité de la mesure proposée. Cela permettra par ailleurs d'éviter toute difficulté postérieure en cas de modification des statuts types des sociétés coopératives faisant référence à ces différentes notions.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Le présent article modifie les articles L. 521-3, L. 522-4, L. 523-4-1 et L. 524-2-1 du code rural et de la pêche maritime.

Comme le permet le cadre constitutionnel, cette mesure vient compléter l'ordre normatif interne relatif aux règles applicables aux coopératives agricoles.

Le législateur a la possibilité d'encadrer par des textes législatifs la liberté d'entreprendre, et par là d'apporter des aménagements mesurés au droit coopératif allant dans le sens du développement et de l'attractivité du modèle.

Ce modèle coopératif est régi par la loi du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération, laquelle prévoit dans son article 2 que « *les coopératives sont régies par la présente loi sous réserve des lois particulières à chaque catégorie d'entre elles.* ». Ainsi, le code rural et de la pêche maritime apporte un certain nombre de dispositions complémentaires à cette loi. Il peut être noté que la mesure proposée avait déjà été votée par le législateur par le passé, mais avait été censurée à deux reprises par le Conseil Constitutionnel en tant que cavalier législatif. Ainsi, cette mesure avait été introduite dans l'article 198 du projet de loi de finances pour 2024, et avait été écartée comme cavalier législatif lors de son examen par le Conseil Constitutionnel (Décision n° 2023-862 DC du 28 décembre 2023). Plus récemment, le Gouvernement avait également tenté d'introduire cette disposition à l'article 30 de la loi d'orientation pour la souveraineté alimentaire et le renouvellement des générations en agriculture, mais cette disposition avait été censurée par le Conseil Constitutionnel (Décision n° 2025-876 DC du 20 mars 2025) car ne présentant pas de lien avec les objectifs initiaux du projet de loi.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Cette mesure est sans effet sur le droit européen qui ne prévoit pas de réglementation ayant trait au droit coopératif.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

L'objectif poursuivi à terme par cette mesure est de renforcer les fonds propres des coopératives agricoles pour leur permettre d'investir davantage et de gagner en compétitivité. En effet, d'après les récentes analyses réalisées sur le secteur coopératif agricole, la compétitivité de ce secteur est affaiblie depuis plusieurs années par différentes crises de production et la concurrence internationale exacerbée²³⁴. Ces études démontrent un besoin de renforcement durable des fonds propres des coopératives afin de développer des projets rentables de développement ou de modernisation de leurs équipements. A terme il en résultera une résilience plus forte aux crises et une meilleure solidité financière.

L'impact réel de la mesure dépendra des résultats effectifs de chaque coopérative agricole et des choix faits en assemblée générale sur la répartition de ces résultats.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Les entreprises concernées sont les coopératives agricoles et unions de coopératives agricoles. Celles-ci sont au nombre de 1 749 en 2024²³⁵. En fonction de leur taille et de leur secteur d'activité, leur chiffre d'affaires est variable. Les secteurs viticoles et laitiers concentrent le nombre le plus important de sociétés coopératives (respectivement 457 pour la filière viticole et 219 pour la filière laitière). Cependant, la part la plus importante du chiffre d'affaires revient aux coopératives d'approvisionnement en céréales (38 millions d'euros), suivi par les coopératives polyvalentes (26 millions d'euros).

L'augmentation de la rémunération des parts sociales d'épargne détenues par les associés coopérateurs devrait permettre de renforcer leur attractivité. Il est attendu un taux plus important de souscription de ces parts sociales au sein des coopératives. Cela représente pour ces sociétés coopératives un outil de renforcement de leur capital permettant potentiellement d'accroître leur capacité d'investissement et leur

²³⁴ Cf Observatoire économique et financier du Haut conseil à la coopération agricole – édition 2025 (données 2024)

²³⁵ Cf ce même observatoire économique et financier

recours à l'emprunt. *In fine*, une meilleure solidité financière et une compétitivité renforcée peut être espérée.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Sans objet.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Cette mesure vise à mieux rémunérer les parts sociales d'épargne que les associés coopérateurs peuvent souscrire au sein de leur coopérative agricole. Au moment du retrait de ces parts sociales par leur propriétaire, celle-ci lui procureront un capital.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Sans objet.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Sans objet.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

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

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Sans objet.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

De façon indirecte, cette nouvelle mesure destinée à renforcer les fonds propres des sociétés coopératives peut favoriser le financement de projets visant à moderniser les infrastructures pour les adapter au changement climatique (achat de matériel moins consommateur d'énergie). *In fine* cela pourrait aboutir au développement de pratiques plus respectueuses de l'environnement.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

Comme indiqué dans le précédent paragraphe, à terme, si la hausse de la valorisation des PSE génère un renforcement des fonds propres des coopératives, les encourageant ainsi à investir, cela pourrait notamment favoriser des travaux de rénovation énergétique ou l'acquisition de matériels d'agroéquipement contribuant à la transition écologique.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

Comme indiqué dans les précédents paragraphes, les investissements potentiellement encouragés par cette mesure pourront être destinés à des projets visant à économiser l'eau (développement de système d'irrigation optimisant cette ressource)

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

Comme indiqué dans les précédents paragraphes, les investissements potentiellement encouragés par cette mesure pourront être destinés à des projets visant à une meilleure gestion des déchets (achat d'un méthaniseur)

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Comme indiqué dans les précédents paragraphes, les investissements potentiellement encouragés par cette mesure pourront être destinés à des projets visant à réduire la pollution agricole (achat de matériel concourant à la réduction de l'utilisation de produits phytosanitaires).

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

La présent article ne nuit pas aux stratégies en matière de préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

La présent article ne nuit pas aux stratégies en matière de préservation des ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Le présent article ne nécessite aucune consultation obligatoire.

En revanche, certaines consultatives facultatives ont été envisagées :

- **Consultation du Haut Conseil de la coopération agricole (HCCA)** : le Comité Directeur du HCCA sera informé lors de sa prochaine réunion le 28 avril 2026. Il peut être souligné que la Coopération Agricole (LCA) sollicite depuis plusieurs années cette modification législative et a déjà fait part de sa position notamment auprès du HCCA, instance au sein de laquelle elle est représentée.
- **Consultation du Conseil Supérieur de la Coopération (CSC)** : l'article 5-1 de la loi de 1947 prévoit que « *Le Conseil supérieur de la coopération peut être saisi pour avis, par le ministre chargé du secteur coopératif, de tout projet de texte législatif ou réglementaire relatif au fonctionnement des coopératives ou de leurs unions et fédérations, ainsi que de tout projet de règlement ou de directive communautaire ayant le même objet avant son examen par le Conseil de l'Union européenne.* ». Un point d'information pourrait être réalisé lors d'une prochaine réunion du bureau du CSC ou d'une session plénière du Conseil.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Les nouvelles règles prévues par le présent article entreront en vigueur au lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

Ces dispositions s'appliqueront de plein droit dans les départements et régions d'outre-mer (article 73 de la Constitution), ainsi qu'à Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon et Saint-Barthélemy.

Elles ne s'appliqueront ni à Wallis-et-Futuna, ni en Nouvelle-Calédonie, ni en Polynésie française, ni dans les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF).²³⁶

5.2.3. Textes d'application

Les coopératives agricoles pourront, si elles le jugent nécessaire, prévoir des conditions d'affectation du résultat sous forme d'attribution de PSE dans leurs statuts.

²³⁶ Articles L. 571-1 à L. 575-1 du code rural et de la pêche maritime.

TITRE V – LUTTER CONTRE LES RECOURS ABUSIFS

Article 23 – Demande reconventionnelle de dommages et intérêts en cas de recours abusif

1.ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

La demande reconventionnelle de dommages et intérêts pour recours abusif existe en droit civil sur le fondement des [articles 64 du code de procédure civil](#) (possibilité de former des conclusions reconventionnelles) et de [l'article 1240 du code civil](#) (obligation de réparation des faits fautifs).

En droit administratif, le développement de ces demandes est récent.

En droit de l'urbanisme, la **demande reconventionnelle de dommages et intérêts pour recours abusif** permet par exemple au bénéficiaire d'un permis (de construire, de démolir ou d'aménager) qui fait l'objet d'un recours de demander au juge administratif saisi de ce recours de condamner le requérant à lui allouer des dommages et intérêts, à deux conditions :

- Le recours formé contre le permis est mis en œuvre dans des conditions qui traduisent un comportement abusif de la part du requérant ;
- Ce comportement abusif cause un préjudice au bénéficiaire de l'acte.

Cette procédure a été introduite à [l'article L. 600-7 du code de l'urbanisme](#) par [l'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme](#), modifié par la [loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique](#), en vue de prévenir les contestations abusives. A titre d'exemple, le juge administratif a condamné l'auteur d'un recours contre un permis de construire au motif qu'il visait uniquement à faire obstacle au projet, causant au titulaire du permis un préjudice moral lié au retard du chantier évalué à 2 000 euros²³⁷.

Ce dispositif a également été introduit à [l'article L. 181-17 du code de l'environnement](#), sur le même modèle, pour les **recours formés à l'encontre des autorisations**

²³⁷ Tribunal administratif de Montreuil, 14 novembre 2024, n° 2304169.

environnementales, par amendements à la [loi n°2023-973 du lundi 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte](#). Ce dispositif doit permettre de prévenir le ralentissement ou l'empêchement de projets bénéfiques pour les territoires des recours traduisant un comportement abusif de la part du requérant. La durée des contentieux est en effet un critère déterminant pour les choix de pays d'implantation de projets d'industrie verte et rend nécessaire l'adoption de mesures permettant de rendre plus prévisible l'évolution des contentieux et d'en réduire partiellement la durée.

La demande reconventionnelle en dommages et intérêts formée par le défendeur est à distinguer de l'amende pour recours abusif, prévue par [l'article R. 741-12 du code de justice administrative](#), relevant des pouvoirs propres du juge administratif et dont le montant est limité à 10 000 euros.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Le droit à un recours juridictionnel effectif est fondé sur l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Dans sa note du 16 octobre 2025 relative à la simplification des régimes contentieux applicables à certaines décisions en matière environnementale, validée en Assemblée générale, le Conseil d'Etat a rappelé que *« l'exercice abusif du droit au recours, au-delà des difficultés qu'il crée pour les juridictions, est susceptible d'occasionner des préjudices plus ou moins importants pour les porteurs de projet, notamment pour ceux qui subiraient les actions répétées d'un requérant qui entend utiliser le prétoire comme moyen d'entrave à un projet qu'il combat. (...) Le Conseil d'Etat estime qu'il serait possible de reproduire le dispositif [en matière de permis de construire] pour les projets qualifiés de stratégiques, lesquels sont susceptibles de soulever les mêmes problèmes que les projets d'urbanisme visés par ces dispositions. Il appartiendra au pétitionnaire de démontrer le préjudice subi, puis au juge d'apprécier la réalité et la consistance de celui-ci, ainsi naturellement que le caractère réellement abusif du recours. »*

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Le droit à un procès équitable est consacré par l'article 6-1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Ce droit s'applique aux litiges relatifs aux droits et obligations de caractère civil reconnus par la législation nationale, que la cour européenne définit de façon extensive.

S'agissant des dispositions instituant une amende pour sanctionner les auteurs de requêtes abusives, le Conseil d'Etat a jugé qu'elles ne restreignent pas le droit reconnu

à toute personne de soumettre sa cause à une juridiction, ne méconnaissant donc pas les dispositions de l'article 6-1²³⁸. La cour européenne des droits de l'homme a jugé que « l'article 6 n'interdit pas aux Etats contractants d'édicter les réglementations régissant l'accès des justiciables à une juridiction, pourvu que ces réglementations aient pour but d'assurer une bonne administration de la justice ; tel est sans nul doute l'objet des réglementations relatives à la saisine d'une juridiction de recours et, notamment, celles dont le but est de se prémunir contre des plaideurs téméraires »²³⁹, rappelant que les amendes pour procédure abusive ne sont pas par principe incompatibles avec l'article 6-1 de la Convention.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Un recours peut être exercé dans des conditions qui traduisent un comportement abusif et causer des préjudices au bénéficiaire de l'acte, en particulier contribuer à freiner la réalisation de certains projets.

Si la voie des conclusions reconventionnelles en dommages et intérêts pour procédure abusive est ouverte en plein contentieux²⁴⁰, elle ne l'est pas pour le contentieux de l'excès de pouvoir²⁴¹, hormis pour l'exception introduite par l'article L. 600-7 du code de l'urbanisme en matière de contentieux contre les permis de construire, de démolir ou d'aménager²⁴².

L'amende pour recours abusif, dont le montant ne peut excéder 10 000 euros, ne répond pas à la même logique. Il s'agit d'un pouvoir propre du juge, que celui-ci met en œuvre en dehors de toutes conclusions des parties. Lorsqu'elle est prononcée,

²³⁸ CE 5 juillet 1986, Casanovas, n° 50095, aux Tables.

²³⁹ CEDH 6 décembre 2005, Maillard c/ France, n° 35009/12.

²⁴⁰ CE, Assemblée, 10 juin 1994, n° 141633, Commune de Cabourg, au Recueil ; CE, Section, 6 juin 2008, n° 283141, Conseil départemental de l'ordre des chirurgiens-dentistes, au Recueil ; CE, 22 février 2012, n° 333713, Mme Saint-Sever, au Recueil

²⁴¹ CE, 24 novembre 1967, Noble, n° 66271, au Recueil

²⁴² Le recours de plein contentieux se distingue du recours en excès de pouvoir, également appelé recours en annulation, en ce que le juge administratif dispose non seulement du pouvoir d'annuler la décision administrative qui lui est déférée, mais également de celui de la modifier ou la réformer ou encore du pouvoir de prononcer une condamnation pécuniaire.

l'amende n'est pas reversée aux parties dans la mesure où sa visée n'est pas la réparation d'un dommage mais de sanctionner un recours abusif.

Le bénéficiaire de l'acte attaqué peut en théorie se tourner vers le juge judiciaire pour obtenir la condamnation du requérant pour recours abusif mais cette voie n'a pas prouvé son efficacité, en particulier parce qu'elle implique pour le bénéficiaire de l'acte d'engager une nouvelle procédure contentieuse devant un juge différent, ce qui peut être dissuasif et le conduire à abandonner son projet.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Le dispositif envisagé vise un effet dissuasif sur les requérants tentés d'utiliser le recours contentieux comme manœuvre dilatoire contre certains projets mais permettra aussi de réparer le préjudice causé au bénéficiaire de l'acte par un tel comportement.

Le champ d'application de la mesure proposée recouperait les actes de l'autorité administrative qui conditionnent, même pour partie, la construction, la réalisation, la mise en service, l'exploitation, la modification ou l'extension de projets intervenant en matière d'énergies décarbonées, d'infrastructures de transport, d'agriculture, d'industrie, d'urbanisme et d'aménagement, dont le contentieux est régi par des dispositions spéciales en fonction de seuils et critères définis par décret en Conseil d'Etat.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Le dispositif proposé suit la recommandation du Conseil d'Etat dans sa note du 16 octobre 2025 relative à la simplification des régimes contentieux applicables à certaines décisions en matière environnementale (voir ci-dessus). Compte tenu du développement des recours contre certains projets intervenant en matière d'énergies décarbonées, d'infrastructures de transport, d'agriculture, d'industrie, d'urbanisme et d'aménagement, alors même qu'un certain nombre de ceux-ci doivent être accélérés pour permettre d'atteindre des objectifs d'intérêt général avérés, et des préjudices pouvant résulter du caractère abusif de certains de ces recours, le constat d'une lacune dans le droit existant a été fait.

Afin de limiter toutefois l'atteinte portée au droit au recours, il n'a pas été proposé une disposition générale couvrant tout le champ du contentieux de l'excès de pouvoir, pour lequel une telle disposition n'apparaît pas nécessaire.

3.2. OPTION RETENUE

L'objectif poursuivi est de permettre au bénéficiaire d'un acte de l'autorité administrative qui conditionne, même pour partie, la construction, la réalisation, la mise en service, l'exploitation, la modification ou l'extension de projets intervenant en matière d'énergies décarbonées, d'infrastructures de transport, d'agriculture, d'industrie, d'urbanisme et d'aménagement et régi par des dispositions spéciales en fonction de seuils et critères définis par décret en Conseil d'Etat de demander au juge administratif saisi du recours de condamner l'auteur de ce recours à lui allouer des dommages et intérêts :

- lorsque le requérant exerce son recours dans des conditions qui traduisent un comportement abusif ;
- lorsque la nature abusive du recours cause un préjudice au bénéficiaire de l'acte.

Les conditions et délais du recours sont définis par décret en Conseil d'Etat.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Le présent article crée l'article L. 77-16-1 du code de justice administrative, au sein d'un nouveau chapitre XVI sur le contentieux de certains projets en matière environnementale.

Le dispositif n'est pas de nature à créer un impact sur le droit au recours effectif dans la mesure où, d'une part, il ne prive aucunement du droit de former un recours juridictionnel et, d'autre part, cette disposition vise à prévenir l'utilisation abusive du droit au recours, par le prononcé par le juge administratif d'une condamnation en lien avec les préjudices subis du fait de cette utilisation abusive.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Le dispositif n'est pas de nature à créer un impact sur le droit au recours effectif dans la mesure où, d'une part, il ne prive aucunement du droit de former un recours juridictionnel et, d'autre part, cette disposition vise à prévenir l'utilisation abusive du

droit au recours, par le prononcé par le juge administratif d'une condamnation en lien avec les préjudices subis du fait de cette utilisation abusive.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Le dispositif a un effet dissuasif qui permettra de limiter les recours exercés de façon abusive dans lesquels les porteurs des projets bénéficiaires des actes pourraient être impliqués. Il leur permettra aussi d'obtenir réparation lorsque le recours leur aura causé un préjudice.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Sans objet.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Le présent article aura un impact sur les requérants, particuliers ou associations, dans la mesure où la demande reconventionnelle en dommages et intérêts est susceptible d'être dirigée contre eux.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Sans objet.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Ainsi que le relève le Conseil d'Etat dans sa note du 16 octobre 2025, l'exercice abusif du droit au recours crée des difficultés pour les juridictions.

La disposition prévue aura donc un effet positif sur la diminution des recours abusifs grâce à son effet dissuasif. En cas de demande reconventionnelle indemnitaire, l'augmentation de la charge pour les juridictions sera limitée dans la mesure où le juge pourra statuer sur l'ensemble des demandes dans la même instance.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

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

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

La présente disposition s'inscrit dans le cadre d'une responsabilisation des différents acteurs et la lutte contre l'abus dans l'utilisation de procédures juridictionnelles.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de stratégie de lutte contre le changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion de la ressource en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion des ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, consulté le 1^{er} avril 2026 a rendu un avis défavorable. Cette consultation est obligatoire sur le fondement de l'article L. 232-3 du code de justice administrative.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

La disposition prévue entrera en vigueur le lendemain de la promulgation de la présente loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

Le présent article est applicable sur le territoire hexagonal ainsi que dans les collectivités régies par l'article 73 de la constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et à Mayotte), ainsi qu'à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, collectivités régies par l'article 74 de la Constitution, qui relèvent du principe d'identité législative, sans adaptation particulière.

Ces dispositions sont également applicables de plein droit en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie, en application, respectivement, du 6° de l'article 7 de la loi organique n°2004-192 du 27 février 2004 et du 6° de l'article 6-2 de la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999, ainsi qu'à Wallis-et-Futuna, s'agissant d'une matière entrant dans le champ des « lois de souveraineté ».

5.2.3. Textes d'application

Un décret en Conseil d'Etat définit les seuils et critères en fonction des projets dont le contentieux est régi par des dispositions spéciales, et qui peuvent donc bénéficier de ce dispositif.