

N° 187

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 4 décembre 2024

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable (1) sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, d'orientation pour la souveraineté alimentaire et agricole et le renouvellement des générations en agriculture,

Par M. Jean-Claude ANGLARS,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-François Longeot, président ; M. Philippe Tabarot, premier vice-président ; Mmes Nicole Bonnefoy, Marta de Cidrac, MM. Hervé Gillé, Rémy Pointereau, Mme Nadège Havet, M. Guillaume Chevrollier, Mme Marie-Claude Varailles, MM. Jean-Yves Roux, Cédric Chevalier, Ronan Dantec, vice-présidents ; M. Cyril Pellevat, Mme Audrey Bélim, MM. Pascal Martin, Jean-Claude Anglars, secrétaires ; Mme Jocelyne Antoine, MM. Jean Bacci, Alexandre Basquin, Jean-Pierre Corbisez, Stéphane Demilly, Gilbert-Luc Devinaz, Franck Dhersin, Alain Duffourg, Sébastien Fagnen, Jacques Fernique, Fabien Genet, Éric Gold, Daniel Gueret, Mme Christine Herzog, MM. Joshua Hochart, Olivier Jacquin, Didier Mandelli, Damien Michallet, Louis-Jean de Nicolaÿ, Saïd Omar Oili, Alexandre Ouizille, Clément Pernot, Mme Marie-Laure Phinera-Horth, M. Bernard Pillefer, Mme Kristina Pluchet, MM. Pierre Jean Rochette, Bruno Rojouan, Mme Denise Saint-Pé, M. Simon Uzenat, Mme Sylvie Valente Le Hir, MM. Paul Vidal, Michaël Weber.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (16^{ème} législ.) : 2436, 2600 et T.A. 300

Sénat : 639 (2023-2024) et 184 (2024-2025)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. NOTRE SYSTÈME AGRICOLE FACE AUX DÉFIS PROTÉIFORMES DU « MUR CLIMATIQUE » : UN PROJET DE LOI QUI NE RÉPOND QUE PARTIELLEMENT ET IMPARFAITEMENT AUX ENJEUX.....	6
A. LE CHANGEMENT CLIMATIQUE, UN DÉFI SANS PRÉCÉDENT POUR LA PÉRENNITÉ DES EXPLOITATIONS AGRICOLES	6
B. UN TEXTE DE LOI QUI AMBITIONNE DE RÉPONDRE À CES DÉFIS MAIS QUI RESTE EN-DEÇA DES AMBITIONS AFFICHÉES.....	7
II. UN PROJET DE LOI DISPARATE QUI AMÉLIORE NÉANMOINS LA COMPRÉHENSION DE CERTAINES RÈGLEMENTATIONS ET FAVORISE LA COHÉRENCE JURIDIQUE DE DISPOSITIONS AGRICOLES	9
A. UN RÉGIME JURIDIQUE APPLICABLE AUX HAIES UNIFIÉ ET PLUS LISIBLE	9
B. L'AMÉNAGEMENT DES PROCÉDURES RELATIVES À CERTAINS CONTENTIEUX ADMINISTRATIFS EN MATIÈRE AGRICOLE.....	11
C. LE DÉCOMPTE DES BÂTIMENTS AGRICOLES DU ZAN.....	12
D. DE NOUVEAUX DÉBOUCHÉS POUR VALORISER LA LAINE.....	13
E. LA POSSIBILITÉ POUR LE DÉPARTEMENT D'INTERVENIR DANS LA GESTION DU PETIT CYCLE DE L'EAU.....	14
EXAMEN DES ARTICLES	15
• TITRE IV SÉCURISER, SIMPLIFIER ET FACILITER L'EXERCICE DES ACTIVITÉS AGRICOLES	15
• <i>Article 13</i> Adaptation du régime de répression des atteintes à la conservation d'espèces animales non domestiques, d'espèces végétales non cultivées, d'habitats naturels et de sites d'intérêt géologique.....	15
• <i>Article 14</i> Simplification du régime de protection des haies.....	17
• <i>Article 15</i> Contentieux administratif de certaines décisions en matière agricole.....	20
• <i>Article additionnel après l'article 15</i> Exemption des bâtiments agricoles du décompte de l'artificialisation des sols dans le cadre de la stratégie de sobriété foncière « ZAN »	22
• <i>Article 17</i> Règles applicables au compostage de la laine et à l'aquaculture.....	24
• <i>Article 18</i> Capacité d'intervention des départements en matière de gestion de l'approvisionnement en eau destinée à la consommation humaine.....	26
TRAVAUX EN COMMISSION	27
• Désignation du rapporteur (Mardi 7 mai 2024).....	27
• Examen du rapport pour avis (Mercredi 4 décembre 2024).....	29

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	43
LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES.....	45
LA LOI EN CONSTRUCTION	47
AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE	49

L'ESSENTIEL

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a adopté, le 4 décembre 2024, le rapport pour avis de **Jean-Claude Anglars** sur le projet de loi d'orientation pour la souveraineté alimentaire et agricole et le renouvellement des générations en agriculture.

Face aux enjeux polymorphes auxquels sont soumis des agriculteurs aux premières loges du changement climatique, ce projet de loi entend définir des **orientations et mobiliser des outils pour anticiper les profonds bouleversements agricoles**, dans une logique d'adaptation et de résilience. À ce titre, les évolutions concernant la formation et l'innovation sont primordiales pour **préparer aux agricultures de demain**.

Si la commission partage naturellement l'**objectif d'une agriculture économiquement et écologiquement viable**, rémunératrice, diversifiée, durable, répartie sur l'ensemble du territoire et capable de produire une alimentation saine, sûre, nutritive et accessible à tous, conformément au principe de souveraineté alimentaire, elle souhaite toutefois mettre en garde contre la **stérilité d'une opposition entre agriculture et environnement**. Les productions agricoles sont marquées par une forte dépendance à la fertilité des sols et au fonctionnement des écosystèmes, et par conséquent à la biodiversité et au climat.

Le texte adopté par l'Assemblée nationale a permis de **combler plusieurs angles morts** du texte initial, avec notamment des orientations plus précises sur les **modèles agricoles à favoriser**, les **transitions à accompagner** ainsi que la **simplification et l'allégement de certaines procédures et réglementations inutilement complexes**.

La commission partage cet **objectif de lisibilité des normes environnementales**, qu'elle a approfondi en prévoyant notamment l'**unification du régime juridique applicable à la haie pour les gestionnaires et exploitants**, que les **bâtiments agricoles continuent à être décomptés des espaces artificialisés, y compris après 2031**, pour éviter que la stratégie « ZAN » de lutte contre l'artificialisation des sols ne soit contraire aux enjeux de souveraineté alimentaire et que la **laine puisse être valorisée comme fertilisant**, dans une logique d'économie circulaire.

La commission a ainsi **émis un avis favorable à l'adoption du projet de loi**, sous le bénéfice de l'adoption des six amendements du rapporteur pour avis.

I. NOTRE SYSTÈME AGRICOLE FACE AUX DÉFIS PROTÉIFORMES DU « MUR CLIMATIQUE » : UN PROJET DE LOI QUI NE RÉPOND QUE PARTIELLEMENT ET IMPARFAITEMENT AUX ENJEUX

A. LE CHANGEMENT CLIMATIQUE, UN DÉFI SANS PRÉCÉDENT POUR LA PÉRENNITÉ DES EXPLOITATIONS AGRICOLES

L'agriculture est l'un des secteurs d'activité les plus sensibles à l'évolution du climat et les plus dépendants du fonctionnement des écosystèmes. La nouvelle donne climatique expose directement les agriculteurs à des pressions inédites, qui mettent sous tension leurs pratiques et leurs activités : les **effets du changement climatique sur l'élevage et les récoltes sont d'ores et déjà une réalité** dans les territoires, ainsi que l'illustrent les études agronomiques portées notamment par l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE).



Source : commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

En se fondant sur un scénario de réchauffement global à + 4°C d'ici la fin du siècle, hypothèse plausible en l'état des évolutions climatiques observées et projetées, notamment par le GIEC¹, les productions agricoles et forestières seront fortement affectées en France, particulièrement après 2050, par des **impacts en cascade sur les ressources en eau, les sols et la biodiversité**.

La **sécurisation de l'accès à la ressource en eau** pourrait devenir, dans un avenir proche, un **défi majeur pour la majorité des exploitations agricoles**. On estime ainsi qu'au milieu du siècle, la variabilité saisonnière des

¹ https://report.ipcc.ch/ar6syrr/pdf/IPCC_AR6_SYR_SPM.pdf

précipitations pourrait s'accroître significativement, que l'humidité des sols baisserait et que l'évapotranspiration continuerait à s'accroître (+ 3 % en moyenne depuis 2002), réduisant le volume d'eau disponible pour les besoins des végétaux.

La rapidité des évolutions climatiques, qui se produisent à un rythme désormais perceptible à l'échelle de la vie active, plaide fortement pour une **consolidation de la souveraineté alimentaire et agricole de la France**. Comme l'indique l'exposé des motifs du projet de loi, « *ces défis imposent également un regard lucide sur la viabilité future de nos modèles agricoles et une adaptation des systèmes de production pour préserver les ressources naturelles tout en pourvoyant alimentation et biomasse pour de multiples usages* ». Ce texte envisage ainsi d'élever la protection et le développement de l'agriculture au rang d'objectif prioritaire de l'action publique.

Pour garantir la durabilité et la pérennité de notre souveraineté alimentaire, il est impératif d'accompagner les exploitants de manière à **mieux anticiper ces bouleversements climatiques** et à déterminer des voies d'adaptation pertinentes, au meilleur coût pour la collectivité. En s'appuyant sur les résultats de la recherche agronomique, en tenant compte des évolutions climatiques au plus près des territoires et en accompagnant les exploitations vers des modèles plus résilients, la commission estime possible de **concilier compétitivité agricole, préservation de l'environnement et durabilité des systèmes alimentaires**. Opposer activités agricoles et biodiversité ne peut que conduire à l'impasse.

B. UN TEXTE DE LOI QUI AMBITIONNE DE RÉPONDRE À CES DÉFIS MAIS QUI RESTE EN-DEÇA DES AMBITIONS AFFICHÉES

De par sa nature même, cette loi d'orientation affiche une **ambition programmatique** et se caractérise par une **dimension prospective** marquée, en posant des priorités et des principes fondamentaux destinés à irriguer les politiques publiques de ces prochaines années en matière agricole. L'esprit n'est pas très éloigné de la loi n° 60-808 du 5 août 1960 d'orientation agricole qui visait à « *établir la parité entre l'agriculture et les autres activités économiques* ».

La commission salue également la **volonté d'assurer le renouvellement des générations** et de faire progresser le nombre d'actifs formés, guidée par le principe élémentaire selon lequel il n'est **pas de pays sans paysan**. En outre, l'agriculture structure profondément l'économie rurale et constitue un puissant levier d'aménagement et d'équilibre des territoires.

Plusieurs innovations juridiques destinées à rehausser le caractère prééminent des activités agricoles dans l'ordre juridique interne sont également instaurées par le texte issu des travaux de l'Assemblée nationale, à l'instar de :

- l'affirmation à l'article 1^{er} selon laquelle « *la protection, la valorisation et le développement de l'agriculture et de la pêche sont d'intérêt général majeur* » et la souveraineté agricole et alimentaire de la Nation « *contribue à la défense de ses intérêts fondamentaux* » ;

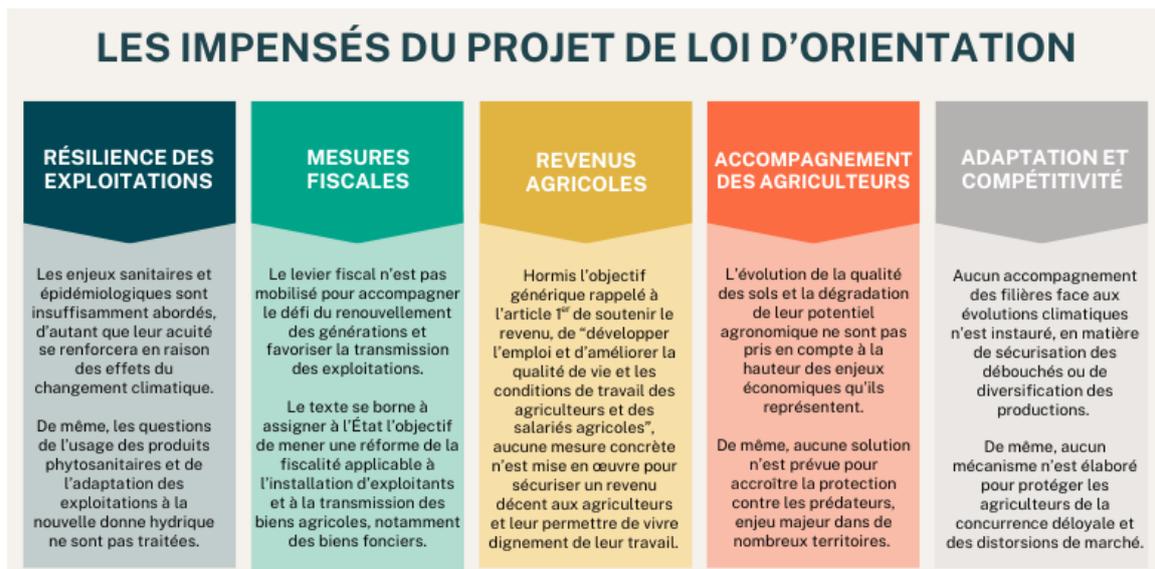
- l'élaboration d'une **programmation décennale de l'agriculture** définissant les modalités d'action des pouvoirs publics et la déclinaison de **20 priorités assignées aux politiques agricoles et alimentaires** à l'article 1^{er} du code rural ;

- la possibilité pour l'administration de **transiger en cas de délit d'atteinte à la conservation d'habitats naturels** ou d'espèces animales non domestiques (art. 13) ;

- la **présomption de bonne foi** de l'exploitant à l'occasion d'un contrôle au sein d'une exploitation agricole (art. 13 bis) ;

- la **modulation des délais et de l'office du juge administratif** saisi du contentieux de certaines décisions en matière agricole (art. 15).

Si l'article 1^{er} est devenu foisonnant à l'issue de la première lecture à l'Assemblée nationale, il **n'aborde cependant pas** – ou trop partiellement – des **enjeux essentiels qui permettraient de répondre aux nombreux défis climatiques et environnementaux**. Si ce projet de loi d'orientation est pensé comme une boîte à outils, force est de constater qu'il manque plusieurs instruments – et non des moindres – pour relever les innombrables défis économiques et sociaux du monde agricole, pas plus qu'il ne répond à l'acuité des enjeux environnementaux.



Source : commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

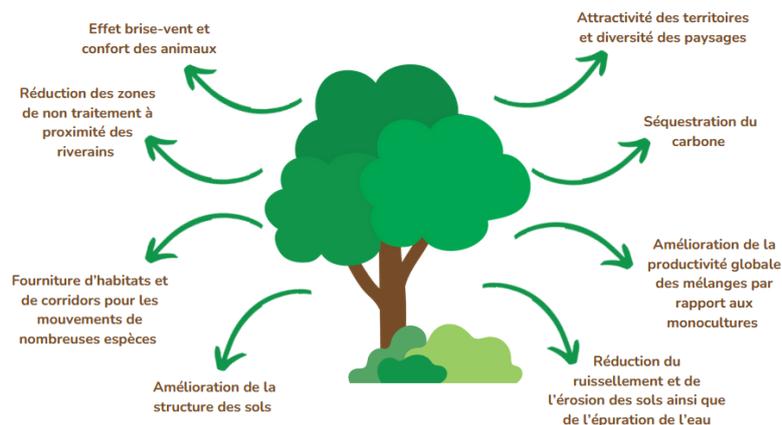
Ce projet de loi **prépare de façon peu cohérente notre système agricole aux transitions** agroécologique et climatique. Il **manque également**

d'ambition pour renforcer la durabilité des productions alimentaires, qui constitue une attente sociale de plus en plus forte et une nécessité pour respecter les trajectoires et objectifs fixés au niveau national et européen.

II. UN PROJET DE LOI DISPARATE QUI AMÉLIORE NÉANMOINS LA COMPRÉHENSION DE CERTAINES RÉGLEMENTATIONS ET FAVORISE LA COHÉRENCE JURIDIQUE DE DISPOSITIONS AGRICOLES

Ce projet de loi est porteur de plusieurs évolutions bienvenues, qui favorisent notamment la clarification des normes environnementales et améliorent la lisibilité de réglementations particulièrement complexes à apprécier, à l'instar de celles relatives à la haie.

A. UN RÉGIME JURIDIQUE APPLICABLE AUX HAIES UNIFIÉ ET PLUS LISIBLE



Source : commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Malgré les multiples services écosystémiques fournis par les haies et leurs nombreuses fonctionnalités écologiques, **70 % de ces « tours de Babel écologiques »** ont disparu depuis 1950. Selon le rapport « *La haie, levier de la planification écologique* » du CGAAER¹ publié en mars 2023, le rythme de diminution du linéaire aurait même doublé **entre 2017 et 2021** pour atteindre **23 571 km/an**, contre 10 400 km/an entre 2006 et 2014.

La réglementation encadrant la destruction des haies est foisonnante et dispersée dans plusieurs codes. La **superposition des normes** accroît la complexité et le manque de lisibilité des règles auxquelles sont soumis les

¹ Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux.

gestionnaires et les agriculteurs peut paradoxalement contrarier l'objectif partagé de **protection des haies**.

Aussi le Gouvernement a-t-il présenté en septembre 2023 un « **Pacte en faveur de la haie** » visant un **gain net du linéaire de haies de 50 000 km d'ici 2030**, avec des appels à projets et une dotation budgétaire dédiée. Une des 25 mesures consiste à **harmoniser et clarifier les législations** agricole, urbanistique et environnementale relatives à la promotion, la protection, la gestion et l'arrachage des haies, afin de gagner en lisibilité et en cohérence.

Considérant que ce chantier tardait à être mis en œuvre alors que le besoin de simplification se fait de plus en plus pressant, la commission a adopté un amendement COM-640 de réécriture de l'article 14, proposée par le rapporteur, autour de **6 axes** :

- **définir** dans la loi la « haie » par ses éléments constitutifs, en instaurant également un objectif de gestion durable pour son entretien ;

- réaliser d'ici deux ans un **inventaire départemental des protections** applicables aux haies pour une lisibilité accrue des dispositions législatives et réglementaires ;

- ouvrir un **guichet unique** au sein des services déconcentrés de l'État pour faciliter les démarches des demandeurs, centraliser les formalités préalables à la destruction d'une haie et internaliser la complexité administrative ;

- instaurer un **régime de déclaration unique préalable** en amont d'un projet de destruction de haie, à l'exception des haies implantées sur une place, autour d'un jardin et d'un bâtiment à usage industriel ou artisanal. Ce régime peut être assorti de la transmission d'éléments complémentaires, demandés par l'administration, en vue de l'obtention d'une **autorisation unique** en lieu et place des nombreux régimes actuels ;

- **préciser les modalités de compensation prévues par la loi en cas de destruction de haie** en pondérant les obligations de replantation par un **coefficient départementalisé** tenant compte de l'évolution passée du linéaire et de l'état des haies apprécié par les données de l'inventaire, pour ne pas pénaliser les territoires ayant beaucoup replanté ;

- substituer un **régime d'amendes contraventionnelles** en cas de non-respect de ces prescriptions.

La commission s'est voulue pragmatique en prévoyant **des procédures particulières dans le cas où il s'agit d'assurer la sécurité des personnes et des biens**, ainsi que l'intégrité des réseaux et des infrastructures de transport, d'exécuter une obligation légale ou réglementaire (par exemple le débroussaillage) ou en cas d'urgence.

L'**identification des haies au sein de l'inventaire, de façon pragmatique et territorialisée**, au terme d'une concertation avec les élus locaux et les acteurs agricoles, constitue une utile mesure de différenciation.

La haie est en effet bien souvent le produit de l'histoire, ce qui explique que sa perception varie d'un territoire à l'autre.

Dans cette logique d'adaptation aux réalités locales, la commission a enfin prévu que la période des interdictions de travaux sur les haies puisse être adaptée aux **spécificités climatiques et pédologiques** de chaque département : le préfet aura ainsi la charge de fixer la période de nidification des espèces à enjeux, après avis des élus locaux et des organisations agricoles, pour une **prise en compte des enjeux de biodiversité au plus près des réalités écologiques** constatées sur le terrain.

B. L'AMÉNAGEMENT DES PROCÉDURES RELATIVES À CERTAINS CONTENTIEUX ADMINISTRATIFS EN MATIÈRE AGRICOLE

L'article 15 vise à **réduire les délais d'incertitude juridique des projets d'aménagements hydrauliques** et des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) destinées à l'élevage. Au cours de son audition par le rapporteur, le délégué interministériel pour le Varenne agricole de l'eau a indiqué que le temps nécessaire pour purger les contentieux en matière d'ouvrages de stockage des eaux ne laissait bien souvent que quelques mois pour passer au stade de la réalisation.

En outre, **l'allongement des délais se traduit généralement par une augmentation des coûts** de réalisation des aménagements, susceptible de bouleverser l'équilibre financier et économique de l'opération. La volonté d'apporter une réponse dans des délais raisonnables au porteur de projet en cas de contentieux apparaît donc une mesure de bon sens, garante d'une sécurité juridique accrue.

Les aménagements mis en œuvre par cet article 15, conjointement au décret du 10 mai 2024 portant adaptation de la procédure contentieuse relative aux ouvrages hydrauliques agricoles, ont pour objectifs :

- de **faire gagner du temps sur le délai de l'appel**, en confiant au tribunal administratif de Paris la compétence pour connaître, en premier et dernier ressort, de ces contentieux ;

- de **moduler l'office du juge administratif et de faciliter les régularisations**, en limitant la portée de l'annulation qu'il prononce et en introduisant un sursis à statuer pour permettre aux parties de régulariser leur situation, tout en prévoyant que le refus du juge administratif de recourir à ces techniques procédurales devra être motivé ;

- d'**encadrer les procédures dilatoires**, en précisant qu'un référé suspension ne pourra être sollicité que jusqu'à l'expiration du délai fixé pour la cristallisation des moyens (deux mois à compter de la communication aux parties du premier mémoire en défense) et que le juge de l'urgence devra statuer dans le délai maximum d'un mois ;

- de **prévenir le risque d'autorisations qui se rapprochent de leur échéance** une fois le contentieux purgé, en suspendant la durée de validité des autorisations accordées nécessaires à la réalisation du projet.

La commission, consciente que **l'acceptabilité sociale des retenues de substitution se pose avec une acuité croissante** depuis plusieurs années et que les porteurs de projets intègrent désormais d'autres finalités pour les ouvrages hydrauliques à travers des approches multi-usages, a souhaité mettre en conformité le droit avec la réalité, en faisant entrer dans le champ des évolutions contentieuses de l'article 15 les **retenues répondant à un besoin agricole**, et non uniquement, comme initialement, les ouvrages poursuivant à titre principal une finalité agricole, plus malaisée à appréhender et sujette à interprétation (amdt COM-636).

Par ailleurs, l'article 13 introduit la possibilité, pour l'administration, **d'obliger une personne ayant porté atteinte à la conservation d'espèces sauvages et à leurs habitats à suivre un stage de sensibilisation à l'environnement**. Outre le fait qu'il ne s'agit pas d'une mesure alternative aux poursuites puisqu'elle n'éteint pas les poursuites pénales, cette obligation n'est assortie d'aucune possibilité pour la personne mise en cause de présenter des observations ou de contester cette décision administrative.

C'est pourquoi la commission, sur proposition du rapporteur pour avis (amdt COM-635), a souhaité que ce **stage ne soit rendu obligatoire qu'à la condition que l'atteinte soit à la fois grave et irréversible**, afin de ne pas ouvrir ce régime aux atteintes bénignes, qu'il veille spécifiquement à sensibiliser aux **enjeux et à l'intérêt de préserver l'environnement** et qu'un **décret encadre les modalités pratiques d'organisation de ce stage**, notamment sa durée, son coût financier ainsi que les organismes habilités à l'organiser, afin de ne pas créer de disparités territoriales.

C. LE DÉCOMPTE DES BÂTIMENTS AGRICOLES DU ZAN

Ce projet de loi poursuit l'objectif louable de **favoriser l'installation et la transmission des exploitations agricoles**, indispensable au renouvellement des générations et à la préservation d'une agriculture de type familial dans les territoires. Un des leviers de cette stratégie passe notamment par la capacité des agriculteurs à **mobiliser les besoins fonciers nécessaires** à leur installation, leur modernisation et l'adaptation au changement climatique.

Celle-ci sera néanmoins contrariée dès 2031, en raison de l'évolution des modalités de comptabilisation du rythme de l'artificialisation des sols prévue par la loi « Climat et résilience » d'août 2021. Pour la première décennie, le **calcul de la trajectoire définie par le législateur** de réduction de moitié du rythme de l'artificialisation **repose sur la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers** (ENAF), ce qui conduit *de facto* à la non-

comptabilisation des bâtiments agricoles, ces derniers étant considérés comme des ENAF.

Il est cependant prévu, à compter de 2031, de tenir compte de l'occupation et de l'usage effectif des sols, ce qui pourrait conduire à des **arbitrages défavorables à l'agriculture**. La **construction de bâtiments agricoles pourrait dès lors être empêchée pour insuffisance de l'enveloppe d'artificialisation** de la commune d'implantation, en contrariété avec l'objectif affiché par cette loi de garantir la souveraineté alimentaire de notre pays.

C'est la raison pour laquelle la commission a adopté un amendement COM-637 du rapporteur pour avis portant article additionnel après l'article 15 qui prévoit que les **constructions, ouvrages, installations et aménagements nécessaires à l'activité agricole ne soient pas considérés comme artificialisés**, y compris après 2031.

Cette évolution, inspirée par l'idée que l'agriculture est un puissant facteur d'aménagement du territoire, constitue une **souplesse nécessaire pour éviter que la stratégie « Zéro artificialisation nette » (ZAN) ne conduise à placer les élus locaux face à des dilemmes cornéliens** entre différentes priorités de l'action publique et à ne plus pouvoir piloter le développement équilibré de leur territoire.

D. DE NOUVEAUX DÉBOUCHÉS POUR VALORISER LA LAINE

La **valorisation de la laine**, sous forme d'engrais et de supports de culture, est une **démarche vertueuse à la fois sur le plan économique et environnemental** : elle permet aux éleveurs de tirer un revenu complémentaire de la vente des produits de la tonte et de créer une filière de transformation nationale de fertilisants organiques ayant démontré leur pertinence sur le plan agronomique, dans le respect du principe d'économie circulaire chère à la commission.

Les techniques de fabrication de matières fertilisantes tirées de la laine sont soumises au respect de la **règlementation sanitaire européenne relative aux sous-produits animaux (SPAN)**. Il semblerait cependant que les **États membres n'aient pas tous la même interprétation des exigences techniques et microbiologiques** définies au niveau européen concernant l'évaluation de la maîtrise des risques permise par le procédé de fabrication : certains produits autorisés à la vente en Allemagne, en Italie et en Espagne sont en effet interdits en France. L'application trop restrictive du droit européen pénalise ainsi les éleveurs nationaux.

Afin de remédier à cette divergence d'appréciation préjudiciable à la cohérence du droit, la commission a adopté un amendement COM-638 du rapporteur pour avis à l'article 17 du projet de loi, précisant que les matières fertilisantes et supports de culture issus de la transformation et de la valorisation des produits lainiers bénéficient d'une **autorisation de mise sur**

le marché dès lors que l'évaluation préalable révèle son efficacité et son absence d'effet nocif sur la santé humaine, la santé animale et sur l'environnement.

E. LA POSSIBILITÉ POUR LE DÉPARTEMENT D'INTERVENIR DANS LA GESTION DU PETIT CYCLE DE L'EAU

L'article 18 élargit les possibilités d'intervention des départements en matière de production et de transport d'eau destinée à la consommation humaine ou en vue de l'approvisionnement en eau brute et permet la création de syndicats mixtes ouverts en matière de production, de transport et de stockage d'eau potable dont pourraient être membres un ou plusieurs départements. Cette évolution ne concerne cependant pas la distribution d'eau potable, qui reste une compétence du bloc communal.

Cet article est la traduction législative de la mesure n° 35 du plan d'action pour une gestion résiliente et concertée de l'eau, aussi appelé « plan eau », présenté en mars 2023 par l'exécutif, tendant à ce que « *les conditions d'une intervention efficace des conseils départementaux en matière d'assistance technique et financière [soient] facilitées* » dès 2024.

La gestion de la production, du transport et du stockage d'eau à une échelle plus vaste que l'intercommunalité peut, dans certains territoires ruraux, favoriser la résilience, éviter les ruptures d'approvisionnement qui ont été observées lors des épisodes caniculaires de forte intensité, en apportant aux gestionnaires des services d'eau une précieuse expertise technique et un appui en ingénierie susceptible d'améliorer la qualité de service aux usagers. Il ne s'agit pas de redonner une compétence générale « eau » aux départements, mais d'asseoir le fondement juridique de leur intervention en maîtrise d'ouvrage à la demande expresse des EPCI.

En adoptant l'amendement rédactionnel COM-639 du rapporteur pour avis, la commission a souhaité clarifier le fait que c'est le département, défini de manière générique au singulier, qui peut intervenir au cas par cas dans le cadre du mandat de maîtrise d'ouvrage, et non tous les départements, puisqu'il s'agit bien d'une faculté laissée à l'initiative de l'EPCI ou du syndicat mixte compétent et en aucun cas d'une obligation.

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE IV SÉCURISER, SIMPLIFIER ET FACILITER L'EXERCICE DES ACTIVITÉS AGRICOLES

Article 13

Adaptation du régime de répression des atteintes à la conservation d'espèces animales non domestiques, d'espèces végétales non cultivées, d'habitats naturels et de sites d'intérêt géologique

Cet article vise à faire évoluer le régime de répression des atteintes à la conservation d'espèces animales non domestiques, d'espèces végétales non cultivées et d'habitats naturels en réservant la qualification de délit aux faits commis de manière intentionnelle, en excluant l'intentionnalité lorsque l'atteinte est commise dans le cadre de l'exécution d'une obligation légale ou réglementaire, en prévoyant une nouvelle mesure administrative consistant en la réalisation d'un stage de sensibilisation aux enjeux de l'environnement et en encourageant le recours à la transaction pénale.

La commission a adopté un amendement tendant à encadrer les modalités du stage de sensibilisation aux enjeux de l'environnement, notamment les critères d'habilitation des organismes, les modules de sensibilisation, la durée du stage et son coût pour les participants.

La commission propose à la commission des affaires économiques d'adopter l'article 13 ainsi modifié.

En adoptant l'amendement COM-635 du rapporteur, la commission a souhaité apporter plusieurs **évolutions rédactionnelles à l'obligation de suivre le stage de sensibilisation** créé par cet article 13 en cas d'atteinte à la conservation d'espèces et à leurs habitats naturels. Il propose notamment que ce stage ne soit rendu **obligatoire qu'à la condition que l'atteinte soit à la fois grave et irréversible**, afin de ne pas ouvrir ce régime aux atteintes bénignes.

De même, la notion de stage de sensibilisation aux enjeux de l'environnement est marquée d'une imprécision quant à ce qu'il peut recouvrir, l'environnement étant un champ particulièrement vaste et polysémique. Il est donc proposé d'en préciser la portée en indiquant que ce stage veille spécifiquement à **sensibiliser aux enjeux et à l'intérêt de préserver l'environnement**.

Enfin, plusieurs acteurs entendus par le rapporteur pour avis ont fait part de leurs inquiétudes concernant les **modalités pratiques de participation**

à ce stage, notamment sa durée, son coût financier, les organismes habilités à l'organiser, etc. C'est pourquoi cet amendement renvoie à un décret le soin d'encadrer ces modalités, pour éviter que la nature et les modalités du stage ne varient en fonction de l'organisme chargé d'assurer la sensibilisation.

La commission propose à la commission des affaires économiques d'adopter l'article 13 ainsi modifié.

Article 14

Simplification du régime de protection des haies

Cet article vise à simplifier le cadre juridique applicable à la gestion des haies en encadrant, par le moyen d'un régime de déclaration et d'autorisation, les possibilités d'arrachage et de replantation des haies.

La commission a adopté un amendement de réécriture globale de l'article afin de promouvoir un régime juridique unifié et cohérent de la haie selon deux axes, simplification et lisibilité juridique. Le nouvel article 14 résultant des travaux de la commission serait constitutif, pour les porteurs de projets, d'un véritable gain de simplification.

La commission propose à la commission des affaires économiques d'adopter l'article 14 ainsi modifié.

Les haies constituent un « **irritant** » agricole récurrent : le foisonnement normatif encadrant leur gestion est tel que de nombreux agriculteurs et gestionnaires peinent à appréhender correctement le régime juridique dont elles relèvent. Lors des auditions qu'il a conduites, le rapporteur pour avis a perçu de l'**exaspération face à cette complexité**, dont découle une forme d'insécurité juridique pour les justiciables. C'est la raison pour laquelle il a souhaité apporter une réponse concrète à la forte demande de simplification exprimée par le monde agricole.

L'article 14 issu des travaux de l'Assemblée nationale a complété le chapitre II du titre I^{er} du livre IV du code de l'environnement d'une section 4 intitulée « Protection et valorisation des haies », composée de six nouveaux articles (L. 412-21 à L. 412-26). Cependant, ces évolutions se caractérisent par une forte complexité et une unification perfectible du cadre juridique applicable aux haies. C'est la raison pour laquelle la commission a procédé à une rédaction globale de l'article 14, en adoptant l'amendement présenté par le rapporteur pour avis COM-640.

En premier lieu, il est apparu opportun de préciser ce que recouvre le terme « haie », en l'absence de définition de valeur législative et de le préciser au sein du nouvel article L. 412-21 du code de l'environnement. La commission propose une **définition analogue à celle de la PAC**, fondée sur une unité linéaire de moins de 20 mètres de large composée d'au moins deux éléments parmi trois (arbustes, arbres et autres ligneux). Grâce à ce choix définitionnel générique, la variabilité historique et géographique peut être prise en compte dans le cadre d'un inventaire départemental. En outre, l'article vise un objectif de gestion durable pour l'entretien des haies. L'article définit enfin ce qui caractérise la destruction d'une haie.

En second lieu, le nouvel article L. 412-22 introduit le **principe d'un inventaire départemental des haies, qui recense l'ensemble des protections législatives et réglementaires** dont font l'objet les haies. Cet inventaire, élaboré par le préfet de département dans le cadre d'une démarche qui associe les agriculteurs et les élus locaux, permet de tenir compte des services écosystémiques rendus par les haies, de leur intérêt écologique, des us et coutumes, de l'évolution des linéaires constatée sur le temps long et des haies qui ont bénéficié d'aides publiques pour leur plantation et leur entretien. Cet inventaire est mis gratuitement à la disposition du public sous forme cartographique, afin de faciliter sa lisibilité à l'échelle de la parcelle. L'autorité administrative s'assure de la mise à jour de cet inventaire, afin que les protections répertoriées soient actualisées et portées à la connaissance du public : une protection ne figurant pas dans l'inventaire ne saurait ainsi être opposable.

L'article 14 réécrit par la commission instaure également, à un nouvel article L. 412-23, un **guichet unique pour la simplification administrative relative aux haies** au sein des services déconcentrés de l'État, point d'entrée unique pour les gestionnaires et les porteurs de projet devant procéder à une destruction de haie, afin d'internaliser la complexité administrative et faciliter les démarches des demandeurs. Ce guichet aurait vocation à centraliser, à l'échelle du département, les demandes de destruction de haie, à informer le demandeur des législations et réglementations applicables à son projet et lui permettre de suivre l'instruction de sa demande.

L'article L. 412-24, inséré dans le code de l'environnement par l'article 14 du présent projet de loi, instaure un régime de **déclaration unique préalable** auprès du guichet unique pour toute personne projetant de détruire une haie faisant l'objet d'une protection, à l'exclusion des haies implantées sur une place, autour de bâtiments économiques, constituant l'enceinte d'un jardin ou attenant à une habitation. Cette procédure simplifiée s'applique à l'ensemble des régimes de protection existants plutôt qu'à la liste, restrictive et de ce fait nécessairement incomplète, des régimes énumérés à l'article 14 dans sa rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale.

L'administration dispose d'un délai d'un mois pour s'opposer à la destruction projetée, pendant lequel les travaux ne peuvent débiter. Au terme de ce délai, le principe selon lequel le silence vaut acceptation s'applique. L'administration indique en outre à l'auteur de la déclaration si la mise en œuvre de son projet requiert une autorisation unique en vertu du régime de protection applicable au cas d'espèce. La **responsabilité de l'application des règles serait donc désormais à la charge de l'administration et n'incomberait plus au demandeur**. Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du présent article, ainsi que les cas particuliers dans lesquels il peut être procédé à une destruction de haie pour assurer la sécurité, la sûreté ainsi que les cas d'urgence.

L'article L. 412-25, inséré par l'article 14 du projet de loi, précise que des **mesures de compensation s'appliquent dans les seuls cas où elles sont expressément prévues** par une législation ou une réglementation particulière. Celles-ci sont réalisées par **replantation d'un linéaire affecté d'un coefficient**, fixé par le préfet de département à partir des données de l'inventaire cartographié des protections applicables aux haies et en tenant compte de l'évolution passée du linéaire et de l'état des haies dans le département, afin de ne pas pénaliser les départements « vertueux » qui ont beaucoup replanté de haies. Ce même article instaure également un régime de sanction distinct selon les situations : une amende prévue pour les contraventions de 3^e classe pour les destructions de haie intervenues sans avoir obtenu l'absence d'opposition ou en cas de retrait par l'administration de cette opposition et une amende prévue pour les contraventions de 5^e classe en cas de non-obtention de l'autorisation unique ou du retrait de cette autorisation.

L'article 14 prévoit également que la **période d'interdiction de travaux sur les haies durant la nidification des espèces à enjeu est fixée dans chaque département par le préfet**, après avis des représentants agricoles et des élus locaux, afin de tenir compte des conditions climatiques et pédologiques propres à chaque département.

Il prévoit enfin que **l'inventaire départemental doit être réalisé sous un délai de deux ans** et que les dispositions prévues aux nouveaux articles L. 412-23 à L. 412-25 du code de l'environnement n'entrent en vigueur qu'une fois l'inventaire réalisé et mis à disposition du public.

La commission propose à la commission des affaires économiques d'adopter l'article 14 ainsi modifié.

Article 15

Contentieux administratif de certaines décisions en matière agricole

Cet article vise à moduler l'office du juge administratif saisi d'un contentieux relatif aux projets de retenues d'eau ou d'ICPE destinés à l'élevage, en accélérant certains délais procéduraux afin de réduire l'incertitude juridique des porteurs de projets et en assouplissant les possibilités de régularisation en cours de procédure, à travers la technique des annulations partielles et des sursis à statuer.

La commission a adopté un amendement afin que les projets de réserves de substitution répondant à une finalité agricole puissent bénéficier des évolutions contentieuses prévues par cet article.

La commission propose à la commission des affaires économiques d'adopter l'article 15 ainsi modifié.

La question de l'acceptabilité sociale des ouvrages hydrauliques et des retenues d'eau se pose avec une acuité croissante depuis plusieurs années, notamment eu égard aux contestations de construction de la réserve d'eau de Sainte-Soline, qui ont cristallisé des positions antagonistes, largement relayées par les médias.

Dans certains territoires, la **sécurisation de l'approvisionnement en eau** à des fins d'irrigation constitue en effet, tout particulièrement lors des périodes de stress hydrique intense, un **enjeu majeur pour la résilience des cultures et l'abreuvement des troupeaux**. Le stockage de l'eau au moyen des retenues n'est cependant pas la panacée ni une solution systématiquement pertinente. En l'absence d'une réflexion globale partagée avec l'ensemble des acteurs sur la gestion durable de la ressource, les retenues d'eau peuvent même générer des tensions locales, voire des phénomènes de mal-adaptation.

Les auditions du rapporteur pour avis ont mis en lumière que les porteurs de projets élargissent désormais les fonctionnalités associées aux ouvrages hydrauliques, afin de promouvoir des logiques fondées sur des approches multi-usages, de nature à favoriser l'acceptabilité sociétale de ces ouvrages. Aussi, de plus en plus souvent, les dossiers d'instruction préalables ciblent des projets permettant également la défense extérieure contre l'incendie, l'alimentation en eau potable, des pratiques de loisir, *etc.*

En adoptant l'amendement COM-636 du rapporteur, la commission a souhaité tirer les conséquences de cette évolution, en faisant entrer dans le champ de l'article 15 les **retenues répondant à un besoin agricole**, et non seulement les ouvrages poursuivant à titre principal une finalité agricole, malaisés à appréhender et source potentielle de conflictualité. Avec cette

écriture, dès lors qu'un ouvrage répond à un besoin agricole, il bénéficierait du régime contentieux aménagé prévu à l'article 15.

La commission propose à la commission des affaires économiques d'adopter l'article 15 ainsi modifié.

*Article additionnel
après l'article 15*

Exemption des bâtiments agricoles du décompte de l'artificialisation des sols dans le cadre de la stratégie de sobriété foncière « ZAN »

Cet article vise à décompter l'artificialisation induite par la construction de bâtiments agricoles des enveloppes foncières territoriales, y compris après 2031, afin de ne pas créer de concurrence malsaine entre l'agriculture et les autres usages des sols.

La commission propose à la commission des affaires économiques d'adopter l'article additionnel après l'article 15 ainsi rédigé.

Ce projet de loi d'orientation agricole poursuit l'objectif de **favoriser l'installation et la transmission des exploitations agricoles**, en vue d'assurer le renouvellement des générations face au défi démographique des décennies à venir.

Un des leviers de cette stratégie passe notamment par la **capacité des exploitants agricoles à mobiliser les besoins fonciers nécessaires** à leur installation, leur modernisation et leur adaptation au changement climatique. Or celle-ci sera contrariée à compter de 2031, en raison de l'évolution des modalités de comptabilisation du rythme de l'artificialisation des sols prévue par la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

Pour la première décennie d'application de la stratégie de lutte contre l'artificialisation des sols, entre 2021 et 2031, le calcul de la trajectoire définie par le législateur repose en effet sur la **consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF)**, ce qui permet de ne pas comptabiliser la construction de bâtiments agricoles, dans la mesure où ces derniers sont par convention considérés comme des ENAF.

Cependant, il est prévu, **à compter de 2031, de tenir compte de l'occupation et de l'usage effectif des sols**, ce qui conduira à mettre en compétition les différents types de constructions. La construction de bâtiments et installations agricoles pourrait ainsi se voir empêchée en raison de l'insuffisance de l'enveloppe d'artificialisation de la commune d'implantation, en contrariété avec l'objectif recherché par cette loi de garantir et d'assurer la souveraineté alimentaire de notre pays.

Pour prévenir cette situation pénalisante pour l'agriculture, la commission a adopté un amendement COM-637 proposé par le rapporteur afin que, par dérogation, **l'ensemble des constructions, ouvrages,**

installations ou aménagements nécessaires à l'activité agricole ne soient pas considérés comme artificialisés, y compris après 2031.

Cet amendement, déjà proposé par le rapporteur en mars 2023, avait été alors adopté par le Sénat en séance publique, mais n'avait malheureusement pas été retenu dans le texte issu des travaux de la commission mixte paritaire qui a abouti à la loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux.

La commission propose à la commission des affaires économiques d'adopter l'article additionnel après l'article 15 ainsi rédigé.

Article 17

Règles applicables au compostage de la laine et à l'aquaculture

L'article 17 prévoit que la réglementation relative aux ICPE concernant les sous-produits lainiers peut être modifiée sans que n'y fasse obstacle le principe de non-régression en matière de protection de l'environnement. Il habilite également le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour modifier, concernant l'aquaculture, les règles applicables aux ICPE et aux installations, ouvrages, travaux ou activités ayant une incidence sur l'eau et les milieux aquatiques (IOTA).

La commission a adopté un amendement afin de faciliter l'autorisation des procédés valorisant les produits lainiers sous forme d'engrais et de supports de culture.

La commission propose à la commission des affaires économiques d'adopter l'article 17 ainsi modifié.

La valorisation des produits lainiers sous forme d'engrais et de supports de culture constitue une **démarche intéressante à la fois sur le plan économique et environnemental**, en ce qu'elle permet aux éleveurs de tirer un revenu de la vente des produits de la tonte et de créer une filière de transformation nationale de fertilisants organiques ayant démontré leur pertinence sur le plan agronomique. Outre les débouchés traditionnels (isolation, matelassage, paillage agricole et habillement), la valorisation sous forme de pellets de laine constitue une **méthode de valorisation vertueuse**, qui s'inscrit dans une logique d'économie circulaire qu'il est opportun de soutenir et d'accompagner.

Même s'il est difficile d'estimer précisément le gisement de laine en France, tant en stock (quantité conservée par les exploitants dans l'attente d'un débouché commercial satisfaisant) qu'en flux (quantité de laine produite chaque année), le nombre d'ovins en France plaide à cet égard pour la pertinence d'un soutien à la création de cette filière. Le rapport intitulé *La valorisation de la laine et des peaux lainées*¹, publié en juillet dernier par le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER), fait en effet état d'un cheptel composé d'un peu plus de 7 millions de spécimens. Les auteurs de ce rapport, Jean-Pierre Orand et Françoise Lavarde, entendus par le rapporteur en audition préparatoire, ont indiqué que la quantité de laine produite chaque année dépend des races élevées, qui peut varier de 500 grammes par an pour une brebis Lacaune à plus de 4 kilogrammes pour un mouton Est Mérinos.

¹ <https://agriculture.gouv.fr/telecharger/137784>

Les techniques de fabrication de matières fertilisantes issues de produits lainiers sont soumises à la **réglementation sanitaire européenne relative aux sous-produits animaux** (SPAN) et à la réglementation nationale de supports de culture et de matière fertilisante. La réglementation SPAN, dans l'annexe IV du Règlement (UE) 142-2011, prévoit notamment qu'il est possible de recourir à la méthode M7, c'est-à-dire un procédé de fabrication dont il est démontré que les dangers que peut présenter la laine sont maîtrisés par le procédé de fabrication et que le produit transformé satisfait bien aux critères microbiologiques définis par le règlement. Il semblerait cependant que les **États membres n'ont pas tous la même interprétation des exigences techniques définies au niveau européen** : des produits commercialisés en Allemagne, en Italie et en Espagne sont ainsi interdits à la vente en France.

En adoptant l'amendement COM-638 proposé par le rapporteur, la commission souhaite **résorber cette différence d'interprétation et d'application préjudiciable à l'égalité entre les éleveurs européens**, en précisant que les matières fertilisantes et supports de culture issus de la transformation et de la valorisation des produits lainiers bénéficient d'une autorisation de mise sur le marché dès lors que l'évaluation préalable révèle son efficacité et son absence d'effet nocif sur la santé humaine, la santé animale et sur l'environnement.

Une étude à cette fin est en cours de réalisation par l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) : si elle conclut à l'innocuité de la matière et à son efficacité, cette technique pourra donc être considérée comme homologuée au regard des prescriptions européennes et bénéficier d'une autorisation de mise sur le marché par l'autorité administrative.

La commission propose à la commission des affaires économiques d'adopter l'article 17 ainsi modifié.

Article 18

Capacité d'intervention des départements en matière de gestion de l'approvisionnement en eau destinée à la consommation humaine

Cet article vise à permettre aux EPCI et syndicats mixtes de confier aux départements un mandat de maîtrise d'ouvrage en vue de la gestion de l'approvisionnement en eau destinée à la consommation humaine et à autoriser la création de syndicats mixtes ouverts incluant plusieurs départements en matière de production, de transport et de stockage d'eau potable.

La commission a adopté un amendement rédactionnel pour améliorer la clarté du dispositif prévu par cet article.

La commission propose à la commission des affaires économiques d'adopter l'article 18 ainsi modifié.

Sur proposition du rapporteur, la commission a adopté un amendement rédactionnel COM-639, pour garantir une meilleure lisibilité du droit : quand le code général des collectivités territoriales encadre l'exercice facultatif ou optionnel d'une compétence par une collectivité, c'est le singulier générique qui est utilisé plutôt que le pluriel.

La formulation « les départements peuvent », ambiguë, pourrait laisser penser qu'il est nécessaire que tous les départements s'emparent de cette possibilité pour intervenir en matière de production, de transport et de stockage d'eau, à rebours même de l'intention de cet article 18, qui est de permettre, au cas par cas et territoire par territoire, au département ayant reçu un mandat de maîtrise d'ouvrage d'agir dans les conditions prévues par cet article.

La commission propose à la commission des affaires économiques d'adopter l'article 18 ainsi modifié.

TRAVAUX EN COMMISSION

Désignation du rapporteur

(Mardi 7 mai 2024)

M. Jean-François Longeot, président. – Mes chers collègues, j'en viens désormais au second point de notre ordre du jour. Nous devons procéder à la désignation d'un rapporteur pour avis sur le projet de loi d'orientation pour la souveraineté en matière agricole et le renouvellement des générations en agriculture, qui est en cours d'examen à l'Assemblée nationale.

Maintes fois annoncé, plusieurs fois remanié, ce texte se veut une réponse aux crises que traverse notre agriculture : défi du renouvellement des générations, baisse de l'attractivité de la profession auprès des jeunes générations, concurrence internationale exacerbée, difficultés pour les agriculteurs de tirer un revenu décent de leur activité, attentes sociétales de plus en plus fortes pour produire une nourriture qui concilie qualité et durabilité, etc.

Pour tenter de répondre à ces défis multifactoriels, l'article 1^{er} du projet de loi dispose, entre autres, que « l'agriculture, la pêche et l'aquaculture sont d'intérêt général majeur en tant qu'elles garantissent la souveraineté alimentaire de la Nation ». Les articles suivants sont consacrés à des mesures en faveur de l'orientation, de la formation, de la recherche et de l'innovation, ainsi qu'à des mesures en matière d'installation des agriculteurs et de transmission des exploitations.

En outre, la forte demande de simplification qui s'est exprimée en début d'année à la suite des colères agricoles française et européenne a incité l'exécutif à modifier les contours du texte qu'il avait préparé. Il me semble à cet égard que, si nous voulons nous aussi répondre à cette préoccupation, il nous faudra agir de façon pragmatique et efficace à l'occasion de son examen ici, au Sénat, et éviter de multiplier les amendements.

Ce projet de loi tente de répondre à la demande de simplification des agriculteurs, à travers un titre IV consacré à la sécurisation, la simplification et la libération de l'exercice des activités agricoles, qui prévoit notamment la mise en cohérence du régime de protection des haies, l'encadrement des contentieux agricoles en matière d'ouvrage de stockage des eaux, la possibilité pour le département d'intervenir en matière de production et d'acheminement d'eau potable.

Nombre de ces sujets relèvent de façon univoque du champ de compétence de notre commission. L'exposé des motifs du projet de loi

corrobore d'ailleurs cette interprétation : il y est affirmé que « nos politiques publiques doivent être pensées [...] au regard de deux défis intrinsèquement liés, et qu'il nous faut absolument relever pour préserver notre souveraineté alimentaire : celui du changement climatique et de la préservation de la biodiversité, d'une part, et celui du renouvellement des générations, d'autre part ».

C'est la raison pour laquelle il m'a semblé indispensable que notre commission se saisisse pour avis de l'ensemble de ce projet de loi et apporte son expertise en complément de celle des affaires économiques.

Nous avons également demandé des délégations au fond pour l'examen de quatre articles : l'article 13 relatif au régime de répression des atteintes à la conservation d'espèces sauvages, l'article 14 sur la protection des haies, l'article 15 sur les contentieux des ouvrages de stockage d'eau et l'article 18 sur la possibilité pour le département d'assurer la maîtrise d'ouvrage en matière de production, de transport et de stockage d'eau potable. Nous dialoguons à ce sujet avec la commission des affaires économiques et je ne manquerai pas de vous tenir informés du périmètre des délégations qui pourraient nous être accordées, dès lors que le texte aura été transmis par l'Assemblée nationale.

Il n'est point trop de deux commissions pour remporter la « mère des batailles » ainsi que l'a baptisé le Président de la République, en consolidant notre souveraineté alimentaire et en réussissant les transitions agroécologique et climatique avec les agriculteurs, les collectivités et les citoyens.

Notre commission aura ainsi à cœur, en vertu de sa démarche pragmatique, réaliste et ambitieuse, de contribuer à ce nouvel édifice normatif, afin de répondre aux défis climatiques du siècle et d'aider les agriculteurs à faire face à un avenir qui n'a jamais été aussi incertain et à des changements environnementaux d'ampleur inédite.

En vue de cet examen, j'ai reçu la candidature de Jean-Claude Anglars. Je vous propose donc de le désigner en qualité de rapporteur pour avis.

La commission demande à être saisie pour avis sur le projet de loi n° 2436 (A.N., XVI^e lég.) d'orientation pour la souveraineté en matière agricole et le renouvellement des générations en agriculture, sous réserve de sa transmission, et désigne M. Jean-Claude Anglars rapporteur pour avis.

Examen du rapport pour avis
(Mercredi 4 décembre 2024)

M. Jean-François Longeot, président. – Mes chers collègues, après une séquence consacrée à l’Office français de la biodiversité, nous restons proches des enjeux dont nous venons de discuter. Notre ordre du jour se poursuit avec l’examen du projet de loi, adopté en mai dernier par l’Assemblée nationale, d’orientation pour la souveraineté alimentaire et agricole et le renouvellement des générations en agriculture.

Son examen a été percuté par la conjoncture politique : la dissolution de l’Assemblée nationale a perturbé le calendrier parlementaire et conduit à différer les travaux du Sénat en séance publique, avec des répercussions sur l’organisation du travail en commission. En revanche, conformément à notre procédure parlementaire, c’est bien le même texte que nous examinons, celui adopté par l’Assemblée nationale le 28 mai dernier : le fait que nous ayons changé de législature n’entraîne aucune conséquence procédurale, si ce n’est que le délai limite pour le dépôt des amendements de commission n’a pas été rouvert. En d’autres termes, seuls les amendements déposés en commission en juin dernier pourront être intégrés au texte de la commission. Les initiatives nouvelles pourront bien sûr être présentées au stade de la séance publique, prévue durant la seconde quinzaine de janvier prochain, après la suspension des travaux en séance publique, à condition que le Gouvernement ne soit pas renversé cet après-midi, à la suite de l’examen de la motion de censure.

L’examen au fond de ce projet de loi a été confié à la commission des affaires économiques, qui a désigné Laurent Duplomb et Franck Menonville comme rapporteurs.

En raison de l’acuité des enjeux portés par ce texte et de la convergence de plus en plus évidente entre les enjeux agricoles, climatiques et environnementaux, notre commission a jugé opportun de se saisir pour avis de ce texte attendu par le monde agricole. Les études scientifiques confirment le ressenti des acteurs : les problématiques agricoles sont de plus en plus intimement liées à celles de l’aménagement du territoire et du développement durable. À ce titre, il n’aurait d’ailleurs pas été illogique que certains articles du projet de loi nous soient délégués au fond, comme ceux sur la protection et la valorisation des haies (article 14) ou l’aménagement des procédures relatives à certains contentieux administratifs en matière agricole (article 15). À ce propos, je tiens à préciser qu’il est inexact d’affirmer que notre commission ne s’empare pas des sujets agricoles, le travail de notre collègue Jean-Claude Anglars est la preuve de cet investissement.

Je tiens d’ailleurs à le remercier d’avoir mené un grand nombre d’auditions préparatoires, dont une partie conjointement avec les rapporteurs des affaires économiques, ce dont je me félicite ! Je connais son implication pour comprendre, décortiquer et analyser les articles soumis à son examen

pour avis. Je tiens donc à saluer son sérieux, sa capacité à travailler en bonne intelligence avec la commission des affaires économiques, d'autant que ce texte suscite de vives attentes de la part des agriculteurs, qui nous font part à nouveau de leur colère et de leur détresse vis-à-vis des changements rapides qui affectent l'exercice de leur profession, qu'ils soient le fait des normes, des attentes sociales ou des évolutions climatiques. Il est de notre responsabilité de les écouter et de leur apporter des solutions, pour favoriser une agriculture durable, qui nourrisse la population et garantisse un revenu décent à ceux qui sont les artisans de notre souveraineté alimentaire.

Je vous rappelle que l'examen du rapport et l'élaboration du texte par la commission des affaires économiques sont prévus la semaine prochaine, mardi, mercredi et jeudi, pour examiner les 634 amendements déposés, à moins que le Gouvernement ne survive pas à l'examen de la motion de censure de cet après-midi. Je laisse à présent le soin à notre collègue Jean-Claude Anglars de nous présenter les principaux axes de son rapport ainsi que les amendements dont il nous proposera l'adoption.

M. Jean-Claude Anglars, rapporteur pour avis du projet de loi d'orientation pour la souveraineté alimentaire et agricole et le renouvellement des générations en agriculture. – J'ai le plaisir de vous présenter mon rapport pour avis sur le projet de loi d'orientation agricole. Le président a rappelé les raisons politiques pour lesquelles cet examen aurait dû intervenir en juin dernier : le débat a finalement lieu ce matin, avec six mois de retard. Ce changement de contexte n'est pas neutre, en raison même des sujets abordés : il n'aura échappé à personne que la colère agricole connaît un nouvel épisode. Quand on est attentif aux messages de la profession agricole et des paysans, l'exaspération face à la complexité et à la profusion des normes est constante.

À nouveau, le sort de ce texte est très incertain : il dépend de la capacité du Gouvernement à se maintenir en fonction à l'issue de l'examen de la motion de censure cet après-midi. Il serait malheureux pour nos agriculteurs qu'il connaisse le même sort qu'en juin dernier... Mais l'avenir n'est jamais écrit d'avance et je vous présenterai donc mon rapport, malgré l'incertitude planant sur le devenir de ce projet de loi.

Comme l'a indiqué le président dans son intervention liminaire, le texte a été envoyé au fond à la commission des affaires économiques. En raison des liens étroits qu'entretiennent activités agricoles et développement durable, notre commission s'est saisie pour avis de plusieurs articles, marquant ainsi son fort intérêt pour les sujets agricoles. Le champ d'examen de mon rapport s'est concentré sur l'article 13 sur les délits d'atteinte à la conservation d'habitats naturels ou d'espèces sauvages, l'article 14 visant à unifier le régime juridique applicable aux haies, l'article 15 sur le contentieux administratif de certaines décisions en matière agricole, l'article 17 sur la valorisation des produits lainiers et l'article 18 sur la possibilité de déléguer au département la maîtrise d'ouvrage en vue de la production, du transport

et du stockage de l'eau potable. La commission de la culture s'est également saisie pour avis des articles du titre II relatifs à la formation, l'orientation, la recherche et l'innovation. Il est fondamental de s'intéresser à ces sujets car je rappelle cette vérité selon laquelle il n'y a pas de pays sans paysan.

Les auditions préparatoires que j'ai menées au printemps dernier m'ont occupé pendant plus d'un mois, un délai nécessaire au regard des enjeux majeurs et variés auxquels ce texte tente de répondre : préparer l'avenir de l'agriculture, assurer le renouvellement des générations et former suffisamment d'actifs agricoles, tout en amorçant une trajectoire d'adaptation au changement climatique.

Au-delà des auditions auxquelles les rapporteurs des affaires économiques ont eu l'amabilité de m'associer - et je les en remercie - j'ai souhaité mener huit auditions complémentaires. Celles-ci m'ont permis d'entendre une vingtaine d'acteurs aussi divers que les associations représentatives des élus locaux (Association des maires ruraux de France, Association des Petites Villes de France, Intercommunalités de France et Départements de France), les agences de l'eau, l'INRAE, le CNRS, le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER), en passant par des juristes spécialisés en droit de l'environnement et les représentants des procureurs de la République, pour enrichir ma compréhension des enjeux du texte et bénéficier d'une vision la plus panoramique possible.

Outre ces auditions, ouvertes à l'ensemble des commissaires, j'ai assisté à bon nombre d'auditions conjointes avec la commission des affaires économiques, dès lors qu'elles étaient en lien avec le champ de notre saisine pour avis. Je tiens à cet égard à souligner la qualité de la coopération avec les rapporteurs Laurent Duplomb et Franck Menonville, la fluidité en matière d'échange d'informations et l'utilité de cette démarche pour faire valoir le point de vue de notre commission.

Outre le champ de la saisine rappelé précédemment, je me suis naturellement intéressé à l'article 1^{er}, qui pose les grands principes et décline les priorités de l'action publique en matière agricole pour la décennie à venir.

Il me semble à cet égard essentiel que la société, collectivement et par l'intermédiaire du législateur, puisse déterminer les grands principes de l'agriculture de demain, le soutien public dont bénéficient les exploitants face aux défis climatiques et rappeler la vocation de notre agriculture, qui consiste à produire, de manière durable, « *une alimentation suffisante, saine, sûre, diversifiée, nutritive et accessible à tous, tout au long de l'année* ». Rappeler ces priorités me semble un acte juridique fort : leur insertion à l'article 1^{er} du code rural et de la pêche maritime leur confère un caractère solennel et une effectivité certaine, d'autant que le texte élève « *la protection, la valorisation et le développement de l'agriculture et de la pêche [au rang d']intérêt général majeur* ». Sur ce point, je salue les apports de l'Assemblée nationale qui a étoffé cet

article en intégrant un certain nombre d'évidences, qu'il n'était pas superflu de rappeler, même si l'article 1^{er} peut encore être perfectionné, notamment afin d'accroître sa cohérence.

En premier lieu, les acteurs entendus ont unanimement insisté sur les défis inédits auxquels fait face l'agriculture, notamment sous l'effet du changement climatique, dont les conséquences sont déjà perceptibles sur l'élevage et les récoltes. La hausse des températures moyennes entraîne des bouleversements sans précédent quant à la disponibilité de la ressource en eau, la qualité des sols et la biodiversité. La sécurisation de l'accès à l'eau pourrait ainsi devenir un défi majeur pour la majorité des exploitations agricoles, avec des incidences notables sur les rendements et la résilience des cultures.

Face à ces enjeux de plus en plus prégnants, ce texte vise à consolider la souveraineté alimentaire et agricole de la France, en affichant une ambition programmatique et en se fondant sur une vision prospective, en posant des priorités et des principes fondamentaux destinés à irriguer les politiques agricoles de ces prochaines années. Un ensemble de mesures tendent à assurer le renouvellement des générations et à former les agriculteurs de demain, en facilitant les transmissions et en leur donnant les clefs pour comprendre les évolutions environnementales et climatiques qui se déroulent à un rythme sans précédent.

Notre modèle agricole est en effet à la croisée des chemins : il doit faire face à la déprise rurale, à la concurrence extérieure, à l'évolution des attentes et des préférences des consommateurs, ainsi qu'aux évolutions normatives en matière sanitaire et environnementale. Pour ce faire, l'État doit accompagner ces évolutions inédites, innover dans son soutien pour faciliter la vie de l'agriculteur, lui faire confiance et faire en sorte qu'il puisse se concentrer sur ce qu'il fait le mieux et qui constitue le cœur de son activité. La forte demande de simplification est une impérieuse nécessité pour ne pas désespérer des acteurs qui savent faire preuve de bon sens et qui ont déjà bien assez à faire, au champ ou à l'étable... Offrir un cadre simplifié d'action, pour libérer l'activité agricole de normes excessivement lourdes ou contradictoires, sans diminuer l'ambition environnementale : voici le mandat que le monde rural nous confie, à nous parlementaires. Ne le décevons pas.

Je rappelle que l'objectif doit, à mes yeux, consister à garantir notre souveraineté agricole et promouvoir une agriculture compétitive, propre, durable et économiquement viable, répartie sur l'ensemble du territoire, capable de produire une alimentation saine, sûre et accessible à tous, conformément au principe de souveraineté alimentaire. Je ne pense pas faire fausse route : selon le sondage Ipsos sur « *les fractures françaises* » réalisé en novembre dernier, le pouvoir d'achat et la protection de l'environnement sont les deux enjeux qui préoccupent le plus les Français à titre personnel. C'est également la conviction qui m'a animé au cours de cet examen pour avis, pour garantir un revenu décent aux agriculteurs et permettre aux Français

d'accéder à des productions agricoles, locales, respectueuses de la santé et de l'environnement.

Mon sentiment est que ce texte de loi reste en deçà des ambitions affichées. Ce texte a subi un destin législatif contrarié : il a été élaboré au terme de plusieurs mois de concertation avec les associations représentatives agricoles, les fédérations professionnelles, les associations environnementales et les élus locaux, ce qui constitue selon moi une bonne méthode. La colère agricole a cependant conduit le Gouvernement à faire évoluer son projet et les députés à ajouter de nouveaux articles : de 19 articles initialement, le texte est passé à 45 articles. Aujourd'hui, nous examinons un texte fourre-tout, aux nombreux impensés et avec des orientations brouillées à force d'empiler des dispositifs, parfois à la limite du bavardage législatif. En un mot, ce texte manque de cohérence. Il comporte également un certain nombre de lacunes.

Il manque aussi d'ambition pour renforcer la durabilité des productions alimentaires : on n'y trouve rien pour accroître la résilience des exploitations, les leviers fiscaux ne sont pas mobilisés, le revenu agricole n'est pas sécurisé autrement qu'à travers des déclarations de principe, les filières ne sont pas accompagnées face aux évolutions climatiques. Aucun mécanisme n'est élaboré pour protéger les agriculteurs de la concurrence déloyale et des défaillances de marché, je pense notamment à l'accord de libre-échange entre le Mercosur et l'Union européenne, pas plus que ne sont travaillées la protection contre les prédateurs ou la question des sols, pourtant essentiels à une production de qualité. N'attendons donc pas de ce texte qu'il résolve tous les problèmes ou qu'il fixe un cadre pérenne pour accompagner les agriculteurs face aux défis multiples qui pèsent sur leur activité : il ne pourra que décevoir ceux qui placent de trop grandes attentes dans un texte finalement plus de circonstance que d'orientation. À cela s'ajoute son devenir parlementaire plus qu'incertain, conditionné à la capacité du Gouvernement à ne pas être renversé.

Cependant, malgré ses défauts et ses insuffisances, ce texte apporte des évolutions bienvenues et nécessaires, tout en ayant le mérite de traiter des sujets qui concernent l'activité quotidienne des agriculteurs. Il pose les bonnes questions, même s'il apporte rarement les bonnes réponses. Ce travail législatif me convainc de la grande difficulté de simplifier : le chemin qui mène à des dispositifs lisibles et clairs est escarpé et tortueux. En l'état, il est cependant de notre devoir d'apporter une partie des évolutions attendues par la profession agricole et d'imaginer des dispositifs pour limiter l'insécurité juridique qui entoure certains projets agricoles : aujourd'hui, mener à son terme un projet de réserve de substitution peut prendre une dizaine d'années, en raison des procédures susceptibles d'être initiées par des requérants opposés à ces projets. Ce n'est pas raisonnable, il est dans l'intérêt de tous que ces contentieux puissent aboutir plus rapidement.

C'est la raison pour laquelle je vous propose d'émettre un avis favorable à son adoption, sous réserve des amendements que je vais vous présenter dans un instant.

M. Jean-François Longeot. – Merci Monsieur le rapporteur pour cette présentation des enjeux que soulève ce texte et des manques qui le caractérisent.

Mme Nicole Bonnefoy. – Je remercie le rapporteur pour son travail, même si nous aurions pu légitimement revendiquer des articles pour les examiner au fond, en raison de leur étroite proximité avec le champ de compétence de notre commission.

Nous attendions depuis longtemps un texte d'orientation et d'avenir pour l'agriculture au regard notamment de l'ampleur de la crise agricole que nous traversons. Mais comme le rapporteur l'a souligné, nous sommes amenés à examiner un texte qui évince des sujets cruciaux pour le monde paysan, et non pas le projet de loi ambitieux que la situation exige.

En premier lieu, la question du revenu et du prix est absente de ce texte : celui-ci n'aborde ni la question du revenu agricole ni du rééquilibrage des relations commerciales, en se contentant de renvoyer à un nouveau rapport visant à renforcer le partage de la valeur en direction des agriculteurs. Il ne contient aucune disposition relative à la construction des prix, alors qu'un prix plancher avait été annoncé en grande pompe par le Président de la République lors du dernier salon de l'agriculture.

En deuxième lieu, je remarque aussi que le projet de loi ne propose pas de mesures permettant de résoudre la problématique foncière, marquant ainsi l'abandon quasi-reconnu d'une grande loi foncière, ni de dispositions fiscales, alors que la fiscalité constitue pourtant un levier indispensable pour accompagner les transitions nécessaires. Sont aussi notables l'absence d'engagement de réforme de la PAC et d'adaptation de notre plan de stratégie nationale, stratégie qui conditionne pourtant 9,5 milliards d'euros d'aides agricoles par an.

Enfin, ce texte se caractérise également par l'absence de prise en compte de l'urgence environnementale, ce projet de loi se résumant à des déclarations incantatoires lorsqu'il s'agit de transition agroécologique. Le diagnostic modulaire créé par l'article 9 n'est pas sans rappeler celui que nous proposons dans une récente proposition de loi sur la santé des sols. Malheureusement, cet article 9 été fortement remanié au cours de son examen à l'Assemblée nationale, qui a privilégié une approche plus économique, en supprimant toute référence à la qualité et l'état des sols. Désormais, rien ne garantit que ce diagnostic puisse favoriser l'agroécologie, alors que cet objectif devrait être au cœur de nos préoccupations.

Ce texte acte par ailleurs des reculs profonds sur la biodiversité malgré l'urgence que nous connaissons aujourd'hui, comme vient de nous le rappeler le directeur de l'OFB. Nous considérons que l'article 13 envoie un

mauvais signal puisqu'il lève les sanctions réprimant les atteintes commises par négligence ou imprudence : il entérine ainsi le risque de multiplication des destructions.

Notre commission devrait prendre davantage à bras le corps la nécessaire conciliation entre la souveraineté alimentaire et la préservation de l'environnement pour façonner une agroécologie pour tous que nous appelons de nos vœux. Force est de constater que ce texte n'y participe pas. Nous remercions toutefois le rapporteur pour son travail.

M. Ronan Dantec. – Il serait intéressant de sortir de cette logique de textes conjoncturels, fortement liés au contexte politique et écrits en réponse aux différentes mobilisations sans vision d'ensemble. Pour débattre et légiférer sur la souveraineté alimentaire et l'adaptation au changement climatique – qui passent nécessairement par une agriculture protectrice de l'environnement, et notamment du grand cycle de l'eau soumis aujourd'hui à de fortes pressions en raison du réchauffement climatique – nous avons besoin d'une approche non dogmatique de l'agroécologie.

Il serait peut-être temps que notre commission se penche plus sérieusement sur l'agroécologie et ses résultats, afin de l'accompagner réellement. L'agroécologie permet de produire plus et de diminuer les impacts environnementaux : la logique économique et scientifique plaide pour un soutien plus marqué à l'agroécologie. Ce n'est ni le sens du texte ni ce que proposent les amendements du rapporteur.

Notre groupe votera donc contre l'adoption de ce texte.

Mme Marie-Claude Varailas. – Ce texte a fait l'objet d'une véritable inflation législative à l'Assemblée nationale : il est désormais malaisé d'y voir clair quant aux intentions du Gouvernement pour assurer le renouvellement des générations. En effet, aucune mesure d'envergure n'accompagne le projet de loi et aucune projection du nombre d'installations escomptées n'est avancée. À ce titre, le Conseil d'État considère que les dispositions du projet de loi sont tellement floues que la saisine du Haut Conseil des finances publiques n'est pas nécessaire : ce fait me paraît significatif.

Ce projet ne contient aucune disposition relative au revenu des agriculteurs, qu'il s'agisse de l'encadrement du foncier agricole ou de la réforme des aides à l'installation.

À l'évidence, ce texte ne s'attaque pas suffisamment au défi du renouvellement des générations, ne traite pas la question du revenu agricole, de l'accessibilité au foncier ou de la concurrence déloyale des produits importés. La notion d'intérêt général appliqué à l'agriculture pourrait paraître intéressante ; mais nous savons tous que le juge fera prévaloir les normes européennes sur le droit national. De plus, la dimension agroécologique est fortement réduite.

Je voudrais aussi attirer votre attention sur le « Bachelor agro » créé par ce texte. Ce diplôme national de premier cycle en sciences et techniques de l'agronomie de niveau Bac +3 serait délivré par des établissements d'enseignement supérieur agréés par le ministère de l'Agriculture. À l'Assemblée nationale, les débats ont pointé le risque que ce diplôme ne soit le terreau du développement de l'enseignement supérieur agricole privé.

Je partage la position de mes collègues quant à ce texte et voterai contre.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

M. Jean-François Longeot. – Monsieur le rapporteur, je vous propose de nous présenter vos amendements.

M. Jean-Claude Anglars. – Mes chers collègues, ce texte est bien éloigné des lois d'orientation agricole du 5 août 1960 et du 8 août 1962 : nous sommes parfaitement d'accord sur ce point-là et je partage beaucoup de vos constats. Il n'en reste pas moins qu'il faut traiter rapidement certains sujets, pour affirmer notre soutien aux agriculteurs et à leur avenir et notre conviction que l'on peut encore avoir des paysans sur tout notre territoire.

Il m'a paru utile de proposer six amendements afin de faire évoluer sur certains points les articles dont notre commission est saisie pour avis.

Article 13

L'article 13 instaure une obligation de suivre un stage de sensibilisation en cas d'atteinte à la conservation d'espèces et à leurs habitats naturels. Je propose que ce stage ne soit rendu obligatoire qu'à la condition que l'atteinte soit à la fois grave et irréversible, afin de ne pas ouvrir ce régime aux atteintes bénignes. De même, la notion de stage de sensibilisation aux enjeux de l'environnement est marquée d'une imprécision quant à ce qu'il peut recouvrir : je propose d'en préciser la portée en indiquant que ce stage veille spécifiquement à sensibiliser aux enjeux et à l'intérêt de préserver l'environnement. Plusieurs acteurs m'ont en outre fait part de leurs inquiétudes concernant les modalités pratiques de participation à ce stage, notamment sa durée, son coût financier ou encore les organismes habilités à l'organiser. C'est pourquoi je propose qu'un décret encadre ces modalités, pour éviter que la nature, les modules de formation ou le coût du stage ne varient en fonction de l'organisme chargé d'assurer la sensibilisation.

L'amendement COM-635 est adopté.

Article 14

M. Jean-Claude Anglars. – L'article 14 concerne les haies. Il peut paraître à première vue surprenant qu'un texte d'orientation agricole, ayant vocation à fixer le cap en matière de souveraineté alimentaire et agricole, traite des haies. Si pareil sujet mérite indéniablement l'attention du législateur, il aurait été de meilleure pratique de l'examiner dans le cadre d'un véhicule dédié plutôt qu'ici. Mais dans la mesure où nous disposons d'une opportunité

de remédier à un irritant agricole récurrent, il m'a paru préférable de nous en emparer plutôt que de rester sur la rédaction de l'Assemblée nationale, confuse et peu lisible.

C'est pourquoi je propose une rédaction globale de l'article 14, avec un régime unifié de la haie, qui repose sur une définition législative de ce qu'est une haie et un objectif de gestion durable pour l'entretien des haies, un inventaire départemental des protections relatives aux haies établi par le préfet au terme d'un dialogue territorial, qui sera mis à la disposition du public sous forme cartographique. Afin de faciliter les démarches des demandeurs, je propose la création d'un guichet unique pour la simplification administrative relative aux haies, afin d'internaliser la complexité administrative. La ministre de l'agriculture s'est récemment dite favorable à cette mesure et c'est une mesure du Pacte en faveur de la haie qui tarde à voir le jour. Je propose également un régime de déclaration unique préalable aux projets de destruction de haies faisant l'objet d'une protection ainsi qu'une autorisation unique, ayant vocation à se substituer aux nombreux régimes déclaratifs et d'autorisation actuellement en vigueur. En matière de compensation des haies détruites, je propose que les obligations de replantation soient pondérées par un coefficient fixé par le préfet, qui tient compte de l'évolution passée du linéaire et de l'état des haies dans le département.

En cas de non-respect des obligations déclaratives ou de destructions non autorisées, je propose un régime d'amende contraventionnelle plutôt qu'une peine de prison, qui est aujourd'hui susceptible d'être prononcée. Je propose enfin que la période de taille des haies peut être fixée par le préfet, afin de tenir compte des variations climatiques et pédologiques d'un département à l'autre : les oiseaux ne nidifient en effet pas au même moment dans l'Aveyron ou dans le Nord ; cela me paraît une mesure de bon sens. Enfin, les évolutions ainsi proposées entrent en vigueur une fois que l'inventaire sera réalisé et consultable par le public, au plus tard deux ans après la promulgation de la loi, afin de laisser le temps aux services concernés de procéder à la cartographie des haies.

Il m'a semblé utile que le recensement des haies soit établi après consultation des organisations professionnelles et des élus locaux, car il s'agit d'un élément ancré dans le paysage et dans l'histoire. L'objectif est d'aborder la question de manière concertée et pédagogique, pour répondre au malaise et à l'incompréhension des paysans et des propriétaires qui se voient reprocher des infractions dont ils n'avaient pas connaissance !

M. Jean-François Longeot. – Cet amendement relève du bon sens.

L'amendement COM-640 est adopté.

Article 15

M. Jean-Claude Anglars. – Je propose un amendement en apparence rédactionnel, aux implications néanmoins concrètes pour les exploitants

agricoles. Grâce à celui-ci, peuvent entrer dans le champ de la simplification du contentieux administratif en matière agricole les retenues répondant à un besoin agricole, et non seulement les ouvrages poursuivant à titre principal une finalité agricole, malaisés à appréhender.

L'amendement COM-636 est adopté.

M. Jean-Claude Anglars. – Je propose également un amendement tendant à créer un article additionnel après l'article 15 afin de prévoir que l'ensemble des constructions, ouvrages, installations ou aménagements nécessaires à l'activité agricole ne soient pas considérés comme artificialisés après 2031, comme ce serait le cas en l'application du régime prévu par la loi « Climat et résilience » d'août 2021.

À l'occasion du groupe de suivi sur le « ZAN » constitué en janvier 2024 et qui a rendu ses travaux en octobre dernier, nous avons plaidé pour que les bâtiments agricoles ne soient pas décomptés des enveloppes foncières, y compris après 2031 : cela concerne essentiellement l'élevage, pour la construction des étables, des bergeries et des chèvreries. En l'état du droit et à partir de 2031, sur chaque commune, tous les bâtiments construits seront comptabilisés comme des surfaces artificialisées. Les maires pourraient donc devoir choisir entre la construction de deux maisons ou d'un bâtiment agricole : je propose donc que nous nous saisissions de l'opportunité de l'examen de ce texte pour faire adopter cette exemption. L'ancien ministre de la transition écologique, Christophe Béchu, nous avait assuré qu'un arrêté serait pris par le Gouvernement en ce sens et qu'il serait demandé aux régions de prévoir une réserve spéciale pour les bâtiments agricoles : or de nombreuses régions n'ont pas prévu ce dispositif.

Cet amendement qui porte sur le « ZAN » vise ainsi à empêcher une mise en compétition malsaine entre différents types de constructions, notamment en zone rurale, pour assurer le respect de la trajectoire de sobriété foncière. Si rien n'est fait, avec le passage au décompte de l'artificialisation à compter de 2031, la construction de bâtiments et installations agricoles pourrait ainsi se voir empêchée en raison d'une enveloppe foncière insuffisante de la commune d'implantation, en contrariété avec l'objectif recherché par cette loi de garantir la souveraineté agricole de notre pays.

M. Ronan Dantec. – Il me semble que cet amendement n'a pas de lien avec le projet de loi que nous examinons ce matin, et qu'il serait préférable de traiter cette question dans le texte élaboré par le groupe de suivi « ZAN » sur la trajectoire de réduction de l'artificialisation des sols concertée avec les élus locaux, la proposition de loi « TRACE » déposée le 7 novembre dernier par nos collègues Guislain Cambier et Jean-Baptiste Blanc. En effet, celle-ci propose d'abandonner la notion de « sols artificialisés » au profit de celle « d'espaces naturels, agricoles et forestiers » (ENAF) : si elle est adoptée, cette question ne se posera plus. Je voterai donc contre cet amendement, en faisant remarquer que le rapporteur ne souhaite pas revenir sur les objectifs intermédiaires de réduction du rythme de l'artificialisation d'ici à 2031.

M. Jean-Claude Anglars. – J’entends votre argument mais cet amendement permettrait de nous prémunir contre le phénomène de mise en concurrence des habitations et des bâtiments agricoles, avant même l’examen de la proposition de loi « TRACE » récemment déposée. La question me paraît fondamentale et je profite de tous les véhicules législatifs pertinents pour faire aboutir cette initiative attendue par le monde rural.

L’amendement COM-637 est adopté.

Article 17

M. Jean-Claude Anglars. – Je propose un amendement afin de préciser que les matières fertilisantes et supports de culture issus de la transformation et de la valorisation des produits lainiers bénéficient d’une autorisation de mise sur le marché dès lors que l’évaluation préalable révèle son efficacité et son absence d’effet nocif sur la santé humaine, la santé animale et sur l’environnement. Les techniques de fabrication de matières fertilisantes issues de produits lainiers sont soumises à la réglementation sanitaire européenne relative aux sous-produits animaux ; cependant, l’appréciation n’est pas la même dans tous les pays de l’Union européenne et des procédés autorisés en Allemagne, en Italie ou en Espagne sont interdits en France. Cet amendement vise donc à ne pas pénaliser les producteurs français du fait d’une interprétation trop restrictive du droit européen.

L’amendement COM-638 est adopté.

Article 18

M. Jean-Claude Anglars. – Je propose un amendement rédactionnel pour clarifier la possibilité que le département intervienne en matière de maîtrise d’ouvrage pour la protection, le transport et le stockage d’eau destinée à la consommation humaine. Quand le code général des collectivités territoriales encadre l’exercice facultatif ou optionnel d’une compétence par une collectivité, c’est le singulier générique qui est utilisé plutôt que le pluriel. Il s’agit donc d’un amendement favorisant une meilleure lisibilité du droit.

L’amendement COM-639 est adopté.

M. Jean Bacci. – Avant de nous prononcer sur le rapport pour avis, j’aimerais évoquer l’article 14 *ter* portant sur l’exemption d’autorisation de défrichement. Je comprends parfaitement qu’on souhaite permettre aux jeunes agriculteurs de pouvoir défricher quelques hectares supplémentaires, mais cette disposition favorise en réalité un modèle économique qui se développe aujourd’hui dans le Var : des petits châteaux sont achetés par des fonds de pension ou des grosses fortunes qui défrichent des centaines d’hectares pour y planter des vignes. Or il est difficile d’écouler toute cette nouvelle production. Ce phénomène menace donc grandement les petits viticulteurs qui ne seront plus en capacité de stocker leur récolte avant de réussir à la commercialiser. Je souhaite qu’on procède à une réévaluation de cet article,

qui relève de la commission des affaires économiques, lorsque nous en aurons l'occasion.

M. Jean-Claude Anglars. – Cher collègue, je vous invite effectivement à porter cette question en séance publique et à sensibiliser les rapporteurs de la commission des affaires économiques.

M. Hervé Gillé. – Le sujet que Jean Bacci évoque revêt une importance particulière pour le secteur viticole et devrait être intégré dans un plan stratégique de la filière au niveau national. Ce plan est absolument essentiel, mais les acteurs peinent à adopter une approche collective et l'instabilité gouvernementale les met encore plus en difficulté.

La commission émet un avis favorable à l'adoption du projet de loi, sous réserve de l'adoption de ses amendements.

M. Jean-François Longeot. – Ces amendements seront présentés par notre rapporteur à la commission compétente pour être, le cas échéant, intégrés dans son texte. Comme c'est l'usage, je vous propose d'autoriser Jean-Claude Anglars à procéder aux ajustements qui s'avèreraient nécessaires à l'occasion de leur examen et à redéposer pour la séance publique les amendements qui ne seraient pas retenus.

Il en est ainsi décidé.

Les sorts des amendements examinés par la commission sont repris dans le tableau ci-dessous :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 13			
M. ANGLARS	COM-635	Précisions relatives aux modalités d'organisation du stage de sensibilisation à l'environnement	Adopté
Article 14			
M. ANGLARS	COM-640	Réécriture globale de l'article tendant à créer un régime juridique unifié des haies	Adopté
Article 15			
M. ANGLARS	COM-636	Intégration des retenues hydrauliques répondant à un besoin agricole dans le champ de la simplification du contentieux administratif	Adopté
Article additionnel après l'article 15			
M. ANGLARS	COM-637	Poursuite du décompte de l'artificialisation des sols induite par les bâtiments agricoles dans le cadre de la stratégie « ZAN » au-delà de 2031	Adopté

Article 17			
M. ANGLARS	COM-638	Conditions d'autorisation de mise sur le marché des matières fertilisantes issues de la valorisation des produits lainiers	Adopté
Article 18			
M. ANGLARS	COM-639	Amendement rédactionnel	Adopté

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Mercredi 22 mai 2024

- *Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement* : **MM. Thierry CAQUET**, directeur scientifique « environnement » et **Marc GAUCHÉE**, conseiller du président-directeur général pour les relations parlementaires et institutionnelles.

- *Avocat fondateur du cabinet Landot & associés* : **M. Éric LANDOT**, avocat au barreau de Paris.

- *Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire* : **M. Frédéric VEAU**, délégué interministériel en charge du suivi des conclusions du Varenne agricole de l'eau et de l'adaptation au changement climatique.

Lundi 27 mai 2024

- *Agences de l'eau* : **MM. Guillaume CHOISY**, directeur général de l'agence de l'eau Adour-Garonne, **Marc HOELTZEL**, directeur général de l'agence de l'eau Rhin-Meuse, **Martin GUTTON**, directeur général de l'agence de l'eau Loire-Bretagne, **Mme Isabelle MATYKOWSKI**, directrice générale adjointe de l'agence de l'eau Artois-Picardie et **M. Nicolas MOURLON**, directeur général de l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse.

Mardi 28 mai 2024

- *Centre national de recherche scientifique (CNRS)* : **Mme Cécile ALBERT**, chercheuse en écologie des paysages.

- *Table ronde avec des représentants des élus locaux*

. *Association des maires ruraux de France (AMRF)* : **M. Jean-François FARENC**, Président de l'association des maires ruraux de Saône-et-Loire ;

. *Association des petites villes de France (APVF)* : **MM. Pierre ASCHIERI**, maire de Mouans-Sartoux et **Gustave RICHARD**, conseiller écologie, santé, culture ;

. *Intercommunalités de France* : **M. Laurent TROGRILIC**, secrétaire national d'Intercommunalités de France, président de la communauté de communes du bassin de Pompey, **Mmes Anaëlle CONTREPOIS**, conseillère Déchets, économie circulaire, agriculture, commande publique et **Montaine BLONSARD**, responsable des relations avec le Parlement ;

. *Assemblée des départements de France (ADF)* : **M. Bruno FAURE**, Président du département du Cantal.

Mercredi 29 mai 2024

- *Conférence nationale des procureurs de la République (CNPR) :*
M. Étienne THIEFFRY, procureur de la République près le tribunal judiciaire de Dieppe.

- *Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) :* **M. Jean-Pierre ORAND**, inspecteur général, **Mme Françoise LAVARDE**, inspectrice générale, auteurs du rapport « La valorisation de la laine et des peaux lainées ».

LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

- Conseil national des barreaux

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/tableau-historique/pjl23-639.html>

**AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION DE
L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU
DÉVELOPPEMENT DURABLE**

ARTICLE 13

Amendement n° COM-635 présenté par

M. ANGLARS au nom de la commission de l'aménagement du territoire et
du développement durable

Alinéa 4

1° Remplacer le mot :

exercées

par le mot :

engagées

2° Après les mots :

d'atteinte

insérer les mots :

grave et

3° Remplacer les mots :

d'habitats

par les mots :

de leurs habitats

4° Après les mots :

enjeux de

insérer les mots :

la préservation de

5° Compléter cet alinéa par une phrase ainsi rédigée :

Un décret précise les conditions d'application du présent article, notamment les critères d'habilitation des organismes, les modules de sensibilisation, la durée du stage et le montant maximal à la charge des participants.

ARTICLE 14

Amendement n° COM-640 présenté par

M. ANGLARS au nom de la commission de l'aménagement du territoire et
du développement durable

Rédiger ainsi cet article :

I. - Le code de l'environnement est ainsi modifié :

1° Le chapitre II du titre I^{er} du livre IV est complété par une section 4
ainsi rédigée :

« *Section 4*

« *La gestion et la protection des haies*

« *Art. L. 412-21. I. - Au sens de la présente section, une haie est une
unité linéaire de végétation d'une largeur maximale de vingt mètres qui
comprend au moins deux éléments parmi les trois suivants :*

« 1° Des arbustes ;

« 2° Des arbres ;

« 3° D'autres ligneux.

« II. - La valeur des haies est reconnue pour les services
écosystémiques qu'elles rendent.

« L'entretien des haies vise l'objectif d'une gestion durable, afin de
maintenir leur multifonctionnalité agronomique, écologique et paysagère
dans l'espace et dans le temps.

« Cette gestion inclut les travaux d'entretien usuels et permet la
valorisation économique des produits de la haie. Ces travaux ne sont pas
assimilables à la destruction de haie au sens de l'article L. 412-24.

« III. - La destruction d'une haie s'entend de sa suppression
définitive, notamment par arrachage ou par coupe conduisant à sa disparition.

« *Art. L. 412-22. - I. - En s'appuyant sur les données publiques
disponibles et après avis des organisations représentatives agricoles et des
associations représentatives d'élus locaux, l'autorité administrative
compétente dans le département procède à un inventaire des protections
législatives et réglementaires applicables aux haies. Cet inventaire se décline
sous forme cartographique, selon des modalités définies par décret.*

« Dans la réalisation de cet inventaire, il est tenu compte :

« 1° Des différences de services écosystémiques rendus par les haies
en fonction de leurs caractéristiques ;

« 2° Des typologies de haies en fonction de leur intérêt écologique ;

« 3° Des us et coutumes reconnus de manière constante sur le territoire du département ;

« 4° Des évolutions constatées du linéaire des haies à partir des données publiques disponibles ;

« 5° Du bon usage des deniers publics, s'agissant des haies ayant bénéficié de financements publics pour leur plantation ou leur gestion.

« II. – L'autorité administrative compétente dans le département met gratuitement à la disposition du public l'inventaire cartographique des protections applicables aux haies sur le territoire et s'assure de son actualisation.

« Lors de la mutation d'une parcelle à usage agricole ou du changement des parties d'un bail rural, l'acquéreur ou le preneur à bail est informé de la présence de protections applicables aux haies implantées sur la ou les parcelles concernées.

« III. – Un décret en Conseil d'État fixe le degré de précision de la cartographie et les écarts d'interprétation susceptibles d'exister entre plusieurs départements limitrophes.

« Un décret, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, définit les modalités de mise à disposition du public de l'inventaire.

« *Art. L. 412-23.* – Il est instauré, dans chaque département, un guichet unique pour la simplification administrative relative aux haies au sein des services déconcentrés de l'État.

« *Art. L. 412-24.* – I. – Lorsque l'inventaire départemental mentionné à l'article L. 412-22 établit qu'une haie fait l'objet d'une protection particulière, toute personne projetant de détruire tout ou partie de cette haie soumet une déclaration unique préalable auprès du guichet unique mentionné à l'article L. 412-23. Les haies implantées sur une place ou en bordure de bâtiments à usage artisanal ou industriel, qui constituent l'enceinte d'un jardin ou d'un parc attenants à une habitation ou qui se situent à l'intérieur de cette enceinte ne sont pas soumises à ce régime.

« II. – Dans un délai d'un mois, l'autorité administrative peut s'opposer à la destruction projetée. Les travaux ne peuvent commencer avant l'expiration de ce délai. Le silence ou l'absence d'opposition au terme de ce délai valent absence d'opposition au titre des législations ou réglementations applicables au projet.

« III. – Dans le délai prévu au II, l'autorité administrative compétente dans le département indique à l'auteur de la déclaration si la mise en œuvre de son projet est subordonnée ou non à l'obtention d'une autorisation unique en vertu d'une législation ou d'une réglementation particulière.

« Le cas échéant, l'autorité administrative demande à l'auteur de la déclaration la transmission d'éléments complémentaires et l'informe du délai dans lequel sa décision est prise.

« Les règles de consultation du public applicables à l'autorisation unique se substituent aux règles de consultation prévues par les législations applicables à la haie.

« IV. – Un décret en Conseil d'État détermine les modalités et les conditions de la déclaration unique prévue au II et de l'autorisation unique prévue au III. Il détermine également les conditions dans lesquelles il peut être procédé à des destructions de haie pour assurer la sécurité des personnes et des biens, ainsi que l'intégrité des réseaux et des infrastructures de transport, pour exécuter une obligation légale ou réglementaire ou en cas d'urgence. »

« *Art. L. 412-25. – I. –* Lorsqu'une destruction de haie est subordonnée à des mesures de compensation prévues par la loi ou le règlement, ces mesures sont réalisées par replantation d'un linéaire auquel s'applique un coefficient. Ce coefficient est fixé par l'autorité administrative compétente, après avis des organisations représentatives agricoles et des associations représentatives d'élus locaux, à partir des données de l'inventaire mentionné à l'article L. 412-22, en tenant compte de l'évolution passée du linéaire et de l'état des haies dans le département.

« L'autorité administrative compétente peut prévoir que le demandeur est tenu de solliciter un conseil avant les opérations de destruction de haie.

« II. – Le fait de détruire une haie, lorsque cette destruction requiert l'absence d'opposition à la déclaration unique prévue au II de l'article L. 412-24, en l'absence d'opposition ou en violation d'une mesure de retrait de cette absence d'opposition est puni de l'amende prévue pour les contraventions de troisième classe.

« Le fait de détruire une haie, lorsque cette destruction requiert l'autorisation unique prévue au III de l'article L. 412-24, sans avoir obtenu cette autorisation unique ou en violation d'une mesure de retrait de cette autorisation unique est puni de l'amende prévue pour les contraventions de cinquième classe.

2° Le I de l'article L. 181-2 est complété par un 19° ainsi rédigé :

« 19° Absence d'opposition à la déclaration ou à l'autorisation unique de destruction de haies prévues à l'article L. 412-24 du présent code. » ;

3° Le II de l'article L. 181-3 est complété par un 14° ainsi rédigé :

« 14° Le respect des conditions de non-opposition à la déclaration unique ou de délivrance de l'autorisation unique préalables à la destruction de haies prévues à l'article L. 412-24 du présent code, lorsque l'autorisation environnementale tient lieu de cette déclaration ou de cette autorisation. » ;

4° L'article L. 411-1 est complété par un III ainsi rédigé :

« III. - Sans préjudice du I, une période d'interdiction de travaux sur les haies est fixée dans chaque département par l'autorité administrative compétente, après avis des organisations représentatives agricoles et des associations représentatives d'élus locaux, en tenant compte des périodes sensibles pour les espèces à enjeux locaux au regard des périodes de nidification ainsi que des spécificités et conditions climatiques et pédologiques du département. » ;

II. - L'inventaire départementalisé des protections applicables à la haie et sa déclinaison cartographique mentionnés à l'article L. 412-22 du code de l'environnement sont réalisés dans un délai de deux ans à compter de la promulgation de la présente loi. Les articles L. 412-23 à L. 412-25 du code de l'environnement entrent en vigueur dès lors que cet inventaire est réalisé.

ARTICLE 15

Amendement n° COM-636 présenté par

M. ANGLARS au nom de la commission de l'aménagement du territoire et
du développement durable

Alinéa 6

1° Remplacer les mots :

poursuivent à titre principal une finalité

par les mots :

répondent à un besoin

2° Remplacer le mot :

elle

par le mot :

il

3° Remplacer le mot :

culturale

par le mot :

cultural

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 15

Amendement n° COM-637 présenté par

M. ANGLARS au nom de la commission de l'aménagement du territoire et
du développement durable

Après l'article 15

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Avant le dernier alinéa de l'article L. 101-2-1 du code de l'urbanisme,
il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« c) Par dérogation au *a*, non artificialisée une surface occupée par des
constructions, ouvrages, installations ou aménagements nécessaires à
l'exploitation agricole. »

ARTICLE 17

Amendement n° COM-638 présenté par

M. ANGLARS au nom de la commission de l'aménagement du territoire et
du développement durable

Alinéa 1

Après cet alinéa, insérer un paragraphe ainsi rédigé :

.... - Les matières fertilisantes et amendements issus de la transformation de produits lainiers bénéficient d'une autorisation de mise sur le marché dès lors que leur procédé de fabrication satisfait à l'évaluation préalable prévue à l'article L. 255-7 du code rural et de la pêche maritime.

ARTICLE 18

Amendement n° COM-639 présenté par

M. ANGLARS au nom de la commission de l'aménagement du territoire et
du développement durable

Alinéa 2

Remplacer les mots :

les départements peuvent

par les mots :

le département peut