



**HAL**  
open science

# Loi d'orientation pour la souveraineté agricole : presque rien sur presque tout

Benoît Grimonprez

## ► To cite this version:

Benoît Grimonprez. Loi d'orientation pour la souveraineté agricole : presque rien sur presque tout. La semaine juridique. Notariale et immobilière, 2025, n° 17, 1079. <hal-05164793>

**HAL Id: hal-05164793**

**<https://hal.science/hal-05164793v1>**

Submitted on 16 Jul 2025

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

## **Loi d'orientation pour la souveraineté agricole : presque rien sur presque tout<sup>1</sup>**

Benoît Grimonprez  
Professeur à l'Université de Poitiers

*Après une gestation anormalement longue, la loi d'orientation pour la souveraineté alimentaire et agricole est née le 24 mars 2025. Ce texte emblématique a été fortement marqué par les manifestations agricoles de l'année 2024. Son esprit ne traduit cependant qu'une partie des revendications, celles ayant trait aux normes et à la question écologique. Sur le plan socio-économique en revanche, la loi nouvelle dessine à gros traits des mesures, pour les unes futures, pour les autres relativement dérisoires.*

**1. – Texte et contexte.** Rarement un texte aura fait autant parler les sphères médiatique et juridique. A l'origine portée par le ministre de l'Agriculture Fesneau, cette loi se voulait le bras juridiquement articulé d'un Pacte d'orientation agricole à l'accent plus programmatique. Déjà à l'époque en 2024, le pouvoir politique ne savait où aller avec ce véhicule législatif faiblement motorisé. Ce dernier tomba littéralement en panne avec la dissolution. Un nouveau gouvernement, avec madame Genevard à l'agriculture, repris la loi en l'état futur d'achèvement pour lui faire faire le reste du parcours parlementaire. Les débats, en particulier au Sénat, amendèrent le texte pour lui donner une ferveur productiviste et patriotique en écho à un certain populisme agraire. Pour la première fois peut-être de l'histoire politique récente, ce ne sont pas une, mais deux lois agricoles qui devraient sortir du ventre des institutions : celle de l'exécutif – i. e. la loi d'orientation officielle - et celle proposée par le sénateur Duplomb visant à « lever les entraves à l'exercice du métier d'agriculteur ». L'une est, comme qui dirait, la sœur jumelle de l'autre.

**2. –** A propos de la loi n° 2025-268 du 24 mars 2025 dite « d'orientation pour la souveraineté alimentaire et agricole et le renouvellement des générations en agriculture » (LOSAA), mon analyse sera inévitablement sévère. C'est d'abord un texte à l'esprit mal tourné qui cherche, par des slogans législatifs, à singer les slogans syndicaux (1). Au point que le législateur tombe dans les affres d'un dogmatisme, en l'occurrence anti-écologique, aussi méprisable que les oukases souvent adressées au monde agricole. Sur le fond ensuite, la LOSAA est d'un niveau de pauvreté juridique rarement atteint (2). Depuis la cinglante censure du Conseil Constitutionnel<sup>2</sup>, on y trouve peu de principes effectifs, peu de matière neuve. Pris de paresse intellectuelle, ou très mal conseillé, le législateur, au mieux, recycle des mesures usagées, au pire multiplie les dérogations hasardeuses.

### **I. - Une loi à l'esprit mal tourné**

**3. – Troubles obsessionnels compulsifs.** Au travers des articles L. 1 A et L. 1 du Code rural, la loi trahit les deux grandes – et seules – préoccupations de ses auteurs : libérer l'agriculture

---

<sup>1</sup> En hommage à Jean d'Ormesson, *Presque rien sur presque tout*, Gallimard, 1996.

<sup>2</sup> Décision n° 2025-876 DC, 20 mars 2025.

française du soi-disant joug écologique (A), et éviter coûte que coûte la création de nouvelles normes (B).

### A. Militantisme anti-écologique

**4. – Orientation textuelle.** La LOSAA est avant tout un texte idéologique, trouvant place dans une période politique chaotique (manifestations agricoles, élections aux chambres d'agriculture, valse gouvernementale). Son objectif, parfaitement assumé, est de restaurer une forme de primauté de la production agricole sur l'impératif de protection de l'environnement. L'exposé des motifs est simpliste : les règles environnementales, à force de prendre de l'ampleur, empêcheraient de produire librement. Dit comme cela, c'est la vérité : l'interdiction de certains produits dangereux, l'instauration de zones destinées à préserver la biodiversité ou la qualité de l'eau, ou encore de procédures pour exploiter certaines ressources (aquatiques, boisées) affectent potentiellement les rendements des exploitations. Elles posent des limites à l'intensification continue des pratiques agricoles. Dès lors que ces règles ne sont pas universelles mais européennes voire nationales, elles érodent la compétitivité des producteurs français sur le marché international. Ceci étant, il faut aller plus loin. Pour voir que la France n'est pas globalement plus exigeante au plan écologique que ses voisins européens. Pour voir que sur le terrain, les contraintes environnementales sont très relatives, car diversement appliquées et rarement contrôlées. D'autres facteurs pèsent plus sûrement sur l'économie agricole française, comme la fiscalité, le coût du travail, la concentration de la distribution, la régulation des investissements et des agrandissements...

**5. – L'agriculture sur un piédestal.** L'esprit de revanche agricole sur l'écologie émane de plusieurs pétitions de principe, surnageant dans la litanie d'objectifs vagues déferlant en tête du Code rural. Il y a les déclarations d'abord qui martèlent la vocation essentiellement productive du secteur, transfigurée par le concept fourre-tout de souveraineté alimentaire. Au nom d'icelui, la politique a pour priorités d'assurer : la pérennité et l'attractivité de l'agriculture ; la sécurité alimentaire et sanitaire de la Nation ; un haut niveau de compétitivité de l'agriculture. Dans un élan révisionniste, le législateur a même gommé, dans les programmes d'enseignement agricole, toutes les références à l'agroécologie (art. 11). Mot interdit ! Sauf qu'en réécrivant l'histoire, il a omis de biffer l'essentiel, à savoir que « les politiques publiques visent à promouvoir et à pérenniser les systèmes de production agroécologiques » et que « l'État encourage le recours par les agriculteurs à des pratiques et à des systèmes de cultures innovants dans une démarche agroécologique » (C. rur., art. L. 1, II).

**6. – Très voire trop discutée,** on trouve aussi l'assertion selon laquelle la protection et le développement de l'agriculture sont d'intérêt général majeur (C. rur., art. L. 1 A). Aux dires des promoteurs de l'idée, le sens est de mettre sur le même plan la production agricole et la préservation de l'environnement, voire de permettre à la première d'échapper à la seconde. Même orientation licencieuse lorsque la loi promeut « un haut niveau de protection des cultures, (...) en s'abstenant d'interdire les usages de produits phytopharmaceutiques autorisés par l'Union européenne » (C. rur., art. L. 1). On notera ici la confusion opérée par le législateur entre les substances chimiques approuvées au plan européen et les produits qui sont eux homologués au niveau étatique, signe de la méconnaissance des règles qui régissent la mise sur le marché des pesticides<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Sur ce point, voir l'exemplaire travail accompli par I. Bouchema, *Construire le droit de la transition agro-écologique : le cas des pesticides de synthèse*, Thèse Poitiers, 2024.

**7. – Écologie moins punitive.** Enfin le militantisme anti-écologique irrigue le titre consacré à « sécuriser, simplifier, faciliter l'exercice des activités agricoles ». Une ellipse pour entreprendre de minimiser les sanctions des atteintes à l'environnement. En l'espèce, la mesure phare consiste à punir d'une simple peine d'amende administrative d'un montant maximum de 450 euros la personne physique qui s'est non-intentionnellement rendue coupable de la destruction d'espèces animales ou végétales protégées (C. env., art. L. 171-7-2). Vertement critiquée par le courant écologiste, cette disposition n'a pas la portée qu'on lui prête ; parce qu'elle ne concerne que les personnes physiques, là où les exploitants de nos jours sont très largement des personnes morales ; et parce qu'elle ne s'applique pas en cas de négligence grave, laquelle peut facilement être démontrée pour des faits destructeurs impardonnables. Autre exemple éloquent à l'article 45 de la loi qui dispose que le principe de non-régression environnementale (C. env., art. L. 110-1) ne s'oppose pas, en ce qui concerne les retenues collinaires, à la modification de la nomenclature IOTA. Ce qui souligne, au passage, le peu d'effectivité de ce principe à valeur simplement législative.

**8. –** Au bilan, seule la stratégie en faveur de la reconquête de la haie et de sa gestion durable semble trancher avec le relent productiviste de la loi. Toutefois, comme nous le verrons, ce nouveau cadre manque lui aussi d'ambition protectrice du patrimoine rural. La peur des normes !

## **B. Phobie normative**

**9. – Légiférer sans normer.** L'inconsistance de la LOSAA s'explique par une obsession presque malade : surtout ne pas créer la moindre norme pouvant s'ajouter au fatras existant. Le message du ras-le-bol normatif fabriqué lors des manifestations agricoles de 2024 trouve là un écho politique. Mais simplifier le cadre juridique, dégraisser le mammoth administratif, tout en relevant les défis de l'agriculture, sont des tâches complexes et lourdes qui demandent un peu de sérieux et beaucoup de travail légistique. Le parlement, faute de volonté et de compétence, n'en a pas été capable. D'où une paralysie complète de l'action publique réduite à des formules incantatoires sonnantes comme des aveux d'impuissance. Ainsi la majeure partie des articles de la LOSAA correspondent, soit à des dispositions purement déclaratives, soit à l'énoncé d'objectifs programmatiques.

**10. – Intérêt général mineur.** Tout le titre 1<sup>er</sup> pompeusement intitulé « reconquérir la souveraineté alimentaire de la France pour la défense de ses intérêts fondamentaux » est un ramassis de principes dénués de valeur juridique. Je prendrai l'affirmation, sus-évoquée, voulue comme prophétique : « la protection, la valorisation et le développement de l'agriculture et de la pêche sont d'intérêt général majeur en tant qu'ils garantissent la souveraineté alimentaire de la Nation » (C. rur. art. L. 1. A). La version originale du texte prétendait que l'agriculture elle-même devait être érigée au rang d'intérêt général majeur, ce qui aurait pu lui permettre de bénéficier de certaines dérogations aux règles environnementales (ex. destructions d'espèces protégées). On était alors dans le dur. Mais sentant le côté sulfureux de la proposition, la Commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale a décidé de modifier la rédaction du texte. [L'amendement \(CE625\) adopté](#) est motivé ainsi : « Cet amendement vise à affiner la rédaction initiale en précisant que ce n'est pas l'agriculture qui est d'intérêt général majeur mais la protection, la valorisation et le déploiement de l'agriculture qui sont reconnus d'intérêt général majeur et qui concourent à répondre aux enjeux de souveraineté alimentaire ». On ne peut pas être plus clair : contrairement à ce que répètent des médias approximatifs et moutonniers, ce n'est plus l'agriculture qui est réputée d'intérêt général majeur, mais les mesures en faveur de sa

valorisation et son développement. Le changement de formule est lourd de sens (à quoi bon sinon cette réécriture ?). En mettant désormais l'accent sur les politiques agricoles, le législateur lénifie sa disposition au point de retomber dans la banalité. Car personne n'a jamais douté que l'action publique en matière agricole est prise dans l'intérêt général<sup>4</sup>. Tout le droit de la régulation foncière rurale en atteste, qui irrite jusqu'à l'exaspération le courant libéral. N'est-il pas aberrant d'ailleurs que ce même courant, au nom de la liberté d'entreprendre, récupère, pour la travestir, la notion d'intérêt général pour mieux la combattre ?

Toute l'énigme réside aujourd'hui dans l'ajout du qualificatif « majeur » : majeur par rapport à quoi ? aux lois environnementales ? aux lois du marché (liberté contractuelle, droit de propriété, droit de la concurrence) ? A l'évidence, poussé par certains, l'intérêt général majeur n'est autre que la supériorité des intérêts privés à l'intérêt général ! Renversement de toutes les valeurs.

Le fait est qu'en utilisant l'expression d'« intérêt général majeur » (IGM), le législateur agricole a pêché par gourmandise. La notion d'IGM est en effet connue en droit pour faire sauter des verrous environnementaux (Dir. 2000/60/CE, 23 oct. 2000, art. 4. 7). C'est justement la raison pour laquelle le Conseil Constitutionnel a décidé, en l'occurrence, d'en neutraliser la portée normative. Selon les sages de la rue de Montpensier, les dispositions du nouvel article L. 1. A. du Code rural, « qui ont un caractère programmatique, se bornent à fixer comme objectif à l'action de l'État de protéger, valoriser et développer l'agriculture et la pêche, eu égard à leur importance pour la souveraineté alimentaire de la Nation »<sup>5</sup>. Dit autrement, ces perspectives n'engagent que l'État, et encore. Surtout, parce que ces dispositions sont dépourvues d'effets substantiels, elles sont jugées comme ne portant pas atteinte à la Charte de l'environnement ! Interprétée *a contrario*, la sentence signifie que serait certainement inconstitutionnelle la loi qui qualifierait, par principe, l'agriculture d'intérêt général majeur en raison des conséquences que cette notion implique.

Ce fiasco législatif assez prévisible aurait pu être évité, tout simplement en enlevant du texte le terme « majeur » (qui fleure trop l'anti-écologisme primaire). Il suffisait de faire de l'agriculture une activité d'intérêt général, pas plus, au même titre que la chasse par exemple (C. env., art. L. 420-1). Cette solution aurait été beaucoup plus pertinente, moins connotée idéologiquement, et davantage opérationnelle<sup>6</sup>, dans la mesure où la hiérarchie des normes (Constitution) n'imposait plus de vider le texte de sa substance normative.

**11. – Droit déclamatoire.** Même soupe législative avec la définition de la souveraineté alimentaire (maintien des capacités à produire et des capacités à exporter : C. rur., art. L. 1 A) si large qu'elle la prive de toute fonction opérationnelle. Et ce ne sont pas des « conférences de la souveraineté alimentaire » organisées sous l'égide de FranceAgriMer qui vont modifier l'ordonnancement juridique (C. rur., art. L. 611-1-1). Toutes les autres assertions de l'article L. 1 sont insignifiantes, énumérant, pour la politique agricole, des priorités (souvent

---

<sup>4</sup> CE, 28 juill. 2017, n° 408631.

<sup>5</sup> Décision n° 2025-876 DC, 20 mars 2025.

<sup>6</sup> On pourrait imaginer que les politiques agricoles, au nom de l'intérêt général, supplantent plus facilement le respect du droit de propriété et de la liberté contractuelle comme c'est le cas avec le droit de préemption de la SAFER. A ce titre, la préservation des terres agricoles pourrait justifier une nouvelle extension de cette prérogative d'ordre public. Par exemple, lorsque des biens préemptables et non-préemptables sont aliénés en même temps, la loi pourrait imposer une notification séparée de la vente à la SAFER afin que celle-ci puisse n'acquiescer que la fraction agricole (v. Proposition de loi visant à lutter contre la disparition des terres agricoles et à renforcer la régulation des prix du foncier agricole, 21 janv. 2025). Pourtant et étrangement, les ardents défenseurs de l'agriculture sont peu enclins à faire prévaloir ici l'intérêt général sur les intérêts particuliers.

contradictoires) nullement obligatoires<sup>7</sup>. Et le Conseil Constitutionnel de faire le ménage en rappelant que la loi ne pouvait pas, sans porter atteinte au principe de séparation des pouvoirs, brider la compétence réglementaire du gouvernement. D'où la censure du principe de non-régression de la souveraineté alimentaire qui voulait que « la protection du potentiel agricole de la Nation ne peut faire l'objet que d'une amélioration constante », mais également du principe interdisant au pouvoir réglementaire de prendre des dispositions allant au-delà des exigences européennes<sup>8</sup>. Encore un camouflet !

**12. – Programme des réjouissances agricoles.** La LOSAA, sur bien des aspects, est un tissu d'objectifs programmatiques : en matière d'orientation, de formation, de recherche et d'innovation (art. 7 et 8) ; en matière d'installation des agriculteurs et de transmission des exploitations (art. 20 à 22). On y lit, sur à peu près tous les sujets assaillant l'agriculture, que « l'État se donne pour objectif ». Ces orientations, en réalité, ne sont pas nouvelles et figurent pour la plupart déjà dans les textes. Même le fameux « diagnostic modulaire », présenté comme une pépite du projet de loi, prend finalement la forme d'un objectif à atteindre en 2026 en coordination avec les régions (art. 22). Au demeurant, il ne s'agira plus que d'un outil d'information tous azimuts (sur les débouchés, la viabilité économique, l'organisation du travail, la résilience...) pour accompagner les exploitations agricoles, notamment dans leur phase de transmission. Il ne sera réalisé qu'à la demande des agriculteurs, sans jamais pouvoir leur être imposé. L'instrument n'aura, autrement dit, pas de dimension normative ; du coup, l'inscrire dans la loi était parfaitement inutile.

**13. -** D'autres objectifs, en particulier sur la fiscalité ou la régulation du marché foncier, renvoient, quant à eux, à d'improbables textes futurs qui sont entièrement à imaginer (art. 20). Pourquoi faire le jour même ce qu'on peut remettre à plus tard ? J'ai ma petite idée : chaque mesure, par essence, est de nature à créer une norme, donc à soulever la critique. Mieux vaut alors s'en abstenir. C'est pourquoi aux actes, le législateur a préféré la parole. Chez moi à la campagne, on raille : « grand diseux, petit faiseux ».

---

<sup>7</sup> Le Conseil d'État vient d'ailleurs de juger que les objectifs de croissance de l'agriculture biologique énoncés dans les textes, notamment l'article L. 1 du Code rural, sont dépourvus de caractère contraignant et n'entraînent aucune obligation pour le pouvoir réglementaire (CE, 17 avr. 2025, n° 482402, assoc. La Maison de la Bio : Lebon T.).

<sup>8</sup> Décision n° 2025-876 DC, 20 mars 2025.

## II. - Une loi pauvre en droit

**14. – Naufrage juridique.** Passé par l'examen de sa constitutionnalité, le texte a perdu près d'un tiers de son volume<sup>9</sup>. Ne subsistent guère, après cette importante avarie, que quelques dispositions opérationnelles assez périphériques ou souvent anecdotiques. D'un intérêt juridique limité, j'éluiderai tout ce qui concerne : la formation des agriculteurs ; la création d'un volontariat agricole ; l'intervention des départements en matière de gestion de l'approvisionnement en eau ; la sécurisation du cadre applicable aux chiens de protection de troupeaux, aux sous-produits lainiers ou aux installations aquacoles ; la dématérialisation des documents d'accompagnement des bovins ; l'adaptation des règles sur la représentativité des organisations professionnelles d'employeurs ; l'accélération des procédures contentieuses portant sur les projets de retenues d'eau et d'installations d'élevage. Je focaliserai l'analyse sur les mesures ayant trait à l'économie agricole (A) ; et celles qui impactent la matière environnementale à travers les haies (B).

### A. Mesures à caractère économique

**15. – Changement de façade : France services agriculture.** L'un des prétendus apports de la loi est d'instituer, dans chaque département, un réseau baptisé France services agriculture, constitué du point d'accueil départemental unique pour la transmission des exploitations et l'installation des agriculteurs, des structures de conseil agréées et des établissements de formation professionnelle (C. rur., art. L. 330-4, I). L'objet du réseau est de proposer un service d'accueil et d'orientation aux personnes souhaitant ou s'engager dans une activité agricole ou transmettre leur outil de travail. Réforme de pure façade puisque ces missions étaient déjà assurées par les mêmes acteurs, sous l'égide du réseau des chambres d'agriculture avec leurs « points accueil installation-transmission ». Derrière cette réorganisation purement formelle et publicitaire – qui aura un coût certain -, on ne voit pas bien la plus-value.

**16. - Des structures de conseil désormais agréées.** La seule véritable nouveauté est que les personnes reçues par le point d'accueil sont nécessairement dirigées vers l'une des structures de conseil et d'accompagnement agréées par l'État (C. rur., art. L. 330-6 et L. 330-7). La loi avertit que le bénéfice de certaines aides pourrait être à l'avenir subordonné à l'existence d'un tel suivi.

**17. - Certains se sont émus de cette tutelle administrative qui permettrait d'évincer les structures alternatives accompagnant des projets d'agriculture paysanne (CIVAM, Terre de liens, FNAB, Inter-AFOCG...).** Le risque existe, mais devrait être rapidement conjuré par l'agrément d'acteurs d'horizons différents qui ont fait leurs preuves sur les territoires et qui correspondent à la demande de pluralité des nouveaux installés. Une fois ces structures officiellement adoubees, le point d'accueil doit obligatoirement les présenter aux candidats de façon exhaustive et surtout neutre (C. rur., art. L. 330-6, al. 2). Quoi qu'on en pense, la loi accroît la réglementation et le contrôle de l'activité de conseil, signe qu'elle n'est pas capable de rompre avec la bureaucratie qu'elle vitupère.

**18. – Un droit à l'essai non-transformé.** Toujours en matière d'installation, la loi instaure un droit général à l'essai qui avait été testé depuis quelques années pour les GAEC. Selon le nouvel article L. 330-9 du Code rural, toute personne physique peut désormais effectuer un essai d'association qui s'entend d'une période d'un an, renouvelable une fois, au cours de

---

<sup>9</sup> Décision n° 2025-876 DC, 20 mars 2025. Outre les dispositions déjà citées, ont été annulés comme « cavaliers législatifs » les articles 6, 30, 33, 39, 40, 41, 42, 43, 46 et 56 de la loi.

laquelle elle expérimente son projet d'exploitation en commun dans une société agricole ou avec d'autres exploitants. La loi dispose que « la personne à l'essai est liée à la société ou aux exploitants par un contrat de travail, un contrat d'apprentissage, un contrat de stage ou, lorsqu'elle a la qualité de chef d'exploitation, par un contrat d'entraide ». Étrange cette qualification d'entraide dès lors qu'il n'existe pas, en l'occurrence, d'échange de services réciproques (C. rur., art. L. 325-1) ! Est-elle une figure imposée aux chefs d'exploitation à l'essai ?

**19.** - Et la loi de poursuivre qu'indépendamment de la nature du contrat, l'essai doit être formalisé dans une convention écrite conclue à titre gratuit<sup>10</sup>, sur la base d'un modèle établi par arrêté ministériel. Cette convention type, d'une durée d'un an renouvelable une fois, encadre les conditions de l'essai. Vu qu'est exclu tout contrat de société, la convention ne permet ni la détention de parts sociales, ni la participation aux bénéfices et ni la contribution aux pertes. A dire vrai, la seule originalité de la relation est que, nonobstant le contrat choisi, la convention peut être résiliée à tout moment et sans indemnité par l'une ou l'autre des parties. L'essai, et cela découle de sa forme, n'est pas qualifié d'installation, ce qui le dispense par exemple des règles sur le contrôle des structures.

**20.** – Ce nouveau régime est décevant. Des règles d'exception aurait eu un sens s'il s'était agi d'une véritable entrée, comme associé à l'essai, dans la société. Mais pour des contrats de travail, d'apprentissage, ou d'entraide – couramment pratiqués -, le droit à l'essai n'offre pas d'intérêt pour le futur collaborateur. Il n'est qu'une « période d'essai » à rallonge, comme en droit du travail, qui va même précariser la situation de l'apprenti exploitant. A moins que les entreprises agricoles n'imposent cyniquement la nouvelle formule, celle-ci devrait être boudée par les candidats à l'association que les schémas classiques couvriront mieux.

**21.** – **L'ouverture des sociétés agricoles sur la fenêtre commerciale.** Une mesure entreprend de sécuriser les projets de diversification portés par des structures agricoles. Les juristes savent – du moins je l'espère – que les sociétés à objet civil ne pouvaient en principe se livrer à des activités de nature commerciale. La sanction restait toutefois largement hypothétique : contestation par les autres associés de la décision excédant l'objet social ; reconnaissance d'une société créée de fait commerciale en marge de la société agricole. En pratique, le droit fiscal semait aussi la zizanie en acceptant, dans certaines limites, de rapatrier des revenus commerciaux (BIC) au sein des bénéfices agricoles (CGI, art. 75).

**22.** - Pour faciliter la vie des sociétés agricoles (et de leurs conseillers !), la LOSAA déclare désormais que certains groupements peuvent, sans perdre leur caractère civil, compléter leurs activités agricoles par des activités accessoires de nature commerciale ayant un lien avec l'activité agricole (C. rur., art. L. 320-1). Les sociétés visées sont : les groupements fonciers agricoles (GFA), les groupements fonciers ruraux (GFR), les groupements agricoles d'exploitation en commun (GAEC), l'exploitation agricole à responsabilité limitée (EARL), mais aussi les autres sociétés civiles d'exploitations agricoles (SCEA) (chapitre VII du titre II du livre III). Le caractère accessoire des recettes est établi par des plafonds : un maximum de 20 000 euros et de 40 % des revenus annuels issus de l'activité agricole. Pour les GAEC, le plafond de 20 000 euros est multiplié par le nombre d'associés.

**23.** - La première remarque est que le droit rural opte pour des plafonds propres, bien plus bas que ceux du Code général des impôts (recettes accessoires inférieures à 100 000 euros et à 50 % des recettes agricoles sur les trois années civiles précédentes (CGI, art. 75)). De quoi

---

<sup>10</sup> Pourquoi un caractère gratuit en présence de contrats (de travail, de stage...) à titre onéreux ?

déboussoler les opérateurs sur le terrain ! Deuxième observation : la loi exige, en sus, que les revenus accessoires aient un lien avec l'activité agricole<sup>11</sup>. Mais de quel lien parle-t-on ? Économique ? Physique ? Des prestations de travaux agricoles chez autrui sont-elles éligibles ? Même question pour la simple présence sur la ferme d'une activité commerciale sans rapport avec la production. Enfin, la question se pose de savoir si cette disposition générale déroge aux règles spéciales qui gouvernent les GAEC ? On peut le supposer dès lors que la règle de transparence qui caractérise ces sociétés est appliquée pour le calcul des plafonds des recettes accessoires<sup>12</sup> ! *And last but not least*, l'immunité légale ne pourra être totale que si la société a préalablement élargi son objet social à l'univers commercial. Comme quoi une mesure de simplification peut déboucher sur un certain casse-tête juridique.

## **B. Mesures à caractère environnemental**

**24. - Protection et gestion des haies.** La partie la plus charnue de la LOSAA concerne les règles dédiées aux haies champêtres. Deux ambitions animaient le législateur : la simplification des procédures applicables aux travaux et l'élaboration d'une stratégie nationale pour la gestion durable et la reconquête de la haie.

**25. - Une tentative ratée de simplification.** Sur le volet administratif, la loi a voulu instaurer « un régime unique » pour sortir de la jungle réglementaire étouffant la haie. Les textes nouveaux, peu intelligibles et d'une complexité inouïe, échouent dans cette démarche.

**26. –** Commençons par la définition même de la haie. L'article L. 412-21 du Code de l'environnement reprend à son compte la conception de la Politique Agricole Commune (PAC), à savoir : une unité linéaire de végétation autre que des cultures, d'une largeur maximale de vingt mètres, comprenant au moins deux éléments parmi les arbustes, arbres et autres ligneux (ronces, genêts, ajoncs...). La définition ne vaut toutefois qu'à défaut de disposition spéciale (un PLU par ex. qui classerait un linéaire en haie). Dérogent aussi au régime général des haies les alignements d'arbres (C. env., art. L. 350- 3), les haies des jardins ou parcs attenants à une habitation, et les linéaires bordant un chemin rural, lesquels restent soumis à leurs propres lois<sup>13</sup>.

**27. -** S'agissant des formalités encadrant les interventions sur les haies, les règles étaient autrefois « relativement » simples. Soit la haie n'était pas spécialement protégée, et son ou ses propriétaires pouvaient librement la tailler ou la supprimer. Soit la haie était grevée d'une servitude administrative (espace boisé classé, site protégé, aire de captage, arrêté de préservation de biotope...), et il fallait alors procéder à une déclaration ou obtenir une autorisation du préfet, en fonction de l'intensité de la protection et de la nature des travaux. Pratiquement, il suffisait d'interroger la direction départementale des territoires (DDT) sur la marche à suivre.

**28. – Un régime de la destruction arborée.** Avec la LOSAA de 2025, les procédures obéissent à une autre logique, plus déconcertante. Désormais, tout projet de destruction de

---

<sup>11</sup> Le législateur semble ici amalgamer les activités commerciales accessoires et les activités agricoles par rattachement ayant pour support l'exploitation (C. rur., art. L. 311-1).

<sup>12</sup> Par analogie, l'article 88 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 disposant que toute société civile agricole peut exploiter une installation solaire fixée ou intégrée aux bâtiments a été appliqué aux GAEC.

<sup>13</sup> Ces objets sont pourtant saisis par les multiples dispositions environnementales qui leur seront toujours applicables.

haie, même non-protégée par un texte spécial, nécessite une formalité déclarative auprès de la préfecture (C. env., art. L. 412-22). L'administration, en fonction du statut réglementaire de la haie, peut s'y opposer dans un délai de 4 mois, ou solliciter du pétitionnaire qu'il formule une demande d'autorisation de détruire ! La déclaration initiale vaut alors demande d'autorisation. De surcroît, la destruction de la haie entraîne une mesure compensatoire de replantation d'un linéaire en principe au moins égal à celui disparu (C. env., art. L. 412-25)<sup>14</sup>. Cette famille de dispositions, déjà nombreuse, en enfantera d'autres par voie de décret pris en Conseil d'État. Si je résume, désormais toute haie est, sauf exception, grevée d'une servitude administrative limitant la liberté de détruire, avec obligation positive de reconstitution le cas échéant.

**29.** - Mais qu'est-ce que détruire ? Enlever quelques ligneux, ouvrir un passage, couper à blanc, ou réduire à peau de chagrin l'épaisseur de la haie, sont-ils des actes de destruction ? Jusqu'à preuve du contraire, la destruction s'entend comme la suppression définitive du linéaire (arrachage) ; ce qui est cohérent avec l'obligation de replanter. C'est dire que les autres types d'interventions, de loin les plus courantes, n'en relèvent pas. Selon le nouveau régime, un arrêté préfectoral précisera la « liste des pratiques locales usuelles présumées répondre, de manière constante sur le territoire du département, à la notion de travaux d'entretien usuels de la haie » (C. env., art. L. 412-27, 3<sup>o</sup>)<sup>15</sup>. Mais ce qu'oublie de dire la loi est que, selon le classement administratif de la haie, ces interventions bénignes seront ou libres, ou soumises à déclaration, ou à autorisation. Au final, il est regrettable de se retrouver avec, d'un côté, un régime « harmonisé » de la destruction des haies et, de l'autre, un régime « éclaté » de leur gestion. La véritable simplification administrative eût consisté à soumettre à une procédure unique centralisée l'ensemble des opérations pratiquées sur les haies<sup>16</sup>.

**30.** – **Cartographie promise des haies.** Une note positive est que la loi instaure une cartographie juridique des haies protégées. J'avais plaidé pour cet inventaire<sup>17</sup>, qui me semble un outil précieux pour une meilleure appropriation par les acteurs de la gestion de ce patrimoine. Selon le nouvel article L. 412-28 du Code de l'environnement, l'autorité administrative dans le département met à la disposition du public, en ligne, une cartographie régulièrement tenue à jour des protections législatives ou réglementaires applicables aux haies, à une échelle géographique fine. Ce document, purement informatif, doit être élaboré dans le délai de deux ans à compter de la promulgation de la loi. L'intelligibilité du droit environnemental et son accessibilité devraient en sortir renforcées.

**31.** – **Insoutenable légèreté des sanctions.** L'effectivité de la protection des haies pourrait en revanche pâtir d'un régime de sanction en apparence laxiste. Détruire une haie au mépris de la formalité déclarative fait encourir une amende correspondant à une contravention de la 2<sup>ème</sup> classe (soit 150 euros maximum), quand passer outre l'autorisation nécessaire est puni de l'amende relative aux contraventions de quatrième classe (soit 750 euros maximum) (C. env., art. L. 412-22 et L. 412-23). Sommes dérisoires pour des acteurs qui ont tout à gagner économiquement à supprimer un obstacle à leur liberté d'exploiter ! C'est alors logiquement que devrait s'appliquer la règle que toute destruction (même illicite) de haie donne lieu à des

---

<sup>14</sup> Toutefois, sera prévu dans chaque département un « coefficient de compensation » qui « tient compte, notamment, de la densité de haie dans le département, de la dynamique historique de destruction ou de progression du linéaire de haie et de la valeur écologique des haies détruites » (C. env. art. L. 412-27).

<sup>15</sup> Les travaux non-usuels seront-ils *ipso facto* qualifiés d'actes de destruction ?

<sup>16</sup> B. Grimonprez, « Pourquoi tant de haies ? Art et essai de simplification normative », Agridroit 15 juill. 2024, Quinzomadaire n° 14/2024.

<sup>17</sup> « Pourquoi tant de haies ? Art et essai de simplification normative », art. préc.

mesures de compensation (C. env., art. L. 412-25), en tant ici que réparation en nature du préjudice infligé.

**32. – Nième stratégie nationale.** Enfin la LOSAA ajoute au dispositif une « stratégie nationale pour la gestion durable et la reconquête de la haie ». Sur le papier, l'intention du législateur est étonnamment agroécologique : promouvoir la préservation, la gestion durable et l'implantation des haies dans le but de stocker du carbone, de préserver les abris des auxiliaires de cultures, de lutter contre l'érosion des sols et d'améliorer la qualité et l'infiltration de l'eau dans le sol. L'objectif affiché est de « tendre, à compter du 1er janvier 2030, par rapport au 1er janvier 2024, à une augmentation nette du linéaire de haies de 50 000 kilomètres, à un linéaire de haies en gestion durable de 100 000 kilomètres et, à compter du 1er janvier 2048, à un linéaire de haies de 500 000 kilomètres, géré durablement » (C. rur., art. L. 1, II). Comment ? C'est à un prochain plan national d'actions de le déterminer. Cette feuille de route devra chiffrer les plantations et reconstitutions nécessaires de haies, mais aussi prévoir les mesures permettant d'atteindre certaines quantités de matière sèche par an issues de haies gérées durablement. Elle s'appuiera aussi sur un observatoire de la haie chargé de collecter des données quantitatives et qualitatives pour suivre et évaluer les politiques publiques déployées sur le territoire national (C. rur., art. L. 126-6, III).

**33. -** Les stratégies et plans du genre sont connus ; ils sont devenus l'un des modes d'actions privilégiés de la politique environnementale<sup>18</sup>. Les moins naïfs diront qu'ils sont une habile manœuvre permettant de faire semblant d'agir. Le droit n'étant pas ou que peu convié, l'efficacité de la méthode dépendra des moyens financiers que le gouvernement décide de déployer. Après la phobie normative, la procrastination est l'autre maladie politique du siècle !

**34. – Certification des haies gérées durablement.** La gestion durable des haies monte tout de même en gamme juridique. Ce mode n'est pas la norme, mais l'exception, couverte depuis plusieurs années par le Label Haies, outil officiel de certification des bonnes pratiques de gestion des haies<sup>19</sup>. Le dispositif est désormais consacré dans la loi et reconnu par arrêté interministériel pour une durée renouvelable de six ans (C. rur., art. L. 611-9). Cette certification prend la forme d'un cahier des charges qui garantit des pratiques de gestion des haies permettant leur pérennité, un niveau d'emprise au sol minimal, un niveau élevé de services écosystémiques rendus, des itinéraires techniques assurant sa régénération, l'équilibre du prélèvement de biomasse et la protection de la biodiversité et excluant les pratiques dégradantes. Pour favoriser l'émergence d'une nouvelle filière, les distributeurs de bois peuvent également se faire certifier comme commercialisant de la biomasse issue de haies gérées durablement. Ces mesures, pour être intéressantes, n'ont là encore rien d'innovant.

**35. – Conclusion sans appel.** La LOSAA, on s'en étonne presque, est seulement une loi d'orientation ou de programmation qui étale des couches de priorités et d'objectifs, propose un cadre général d'action. Pas plus ! On a eu tort d'y voir un texte vecteur de mesures faites pour panser les blessures de l'agriculture française. Admettons. Mais le problème n'est-il pas que la voie qu'indique le législateur en matière de politiques agricoles est sans issue ? Elle se résume en effet à une posture défensive, réactive, contre un arsenal normatif environnemental

---

<sup>18</sup> Sur cette méthode législative, v. notre analyse : « Pétrole contre nourriture » : décryptage à chaud de la loi « Climat », Agridroit Quinzomadaire, 5 sept. 2021 : <https://hal.science/hal-03338576v2/document>

<sup>19</sup> Il ouvre le droit au « bonus haie », paiement additionnel accordé au titre de la PAC, pour les cultivateurs qui détiennent au moins 6 % de haies sur leur SAU gérées durablement.

empêchant de produire. En dehors de cette opposition stérile, la trajectoire esquissée, sur tous les défis agricoles fondamentaux, est passéiste, floue, et peu imaginative.

### **L'essentiel**

Très attendue par le monde agricole à la suite des mouvements sociaux de l'année 2024, la loi d'orientation pour la souveraineté agricole déçoit par son contenu. C'est un texte, mal écrit, qui se perd en principes grandiloquents mais juridiquement nuls. Le Conseil constitutionnel l'a en outre amputé d'une bonne partie de ses articles. Au-delà d'une tonalité très hostile aux normes environnementales, la loi n'entreprend aucune réforme d'ampleur, se contentant de quelques mesures accessoires présentées, fallacieusement, comme de simplification.

**Mots clés : Loi d'orientation agricole – Souveraineté alimentaire – Renouvellement des générations d'agriculteurs – Installation – haies.**