

N° 188

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 4 décembre 2024

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires économiques (1) sur la proposition de loi en  
faveur de la préservation et de la reconquête de la haie,*

Par M. Bernard BUIS,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente ; MM. Alain Chatillon, Daniel Gremillet, Mme Viviane Artigalas, MM. Franck Montaugé, Franck Menonville, Bernard Buis, Fabien Gay, Pierre Médevielle, Mme Antoinette Guhl, M. Philippe Grosvalet, vice-présidents ; MM. Laurent Duplomb, Daniel Laurent, Mme Sylviane Noël, M. Rémi Cardon, Mme Anne-Catherine Loisier, secrétaires ; Mme Martine Berthet, MM. Yves Bleunven, Michel Bonnus, Denis Bouad, Jean-Marc Boyer, Jean-Luc Brault, Frédéric Buval, Henri Cabanel, Alain Cadec, Guislain Cambier, Mme Anne Chain-Larché, MM. Patrick Chaize, Patrick Chauvet, Pierre Cuypers, Éric Dumoulin, Daniel Fargeot, Gilbert Favreau, Mmes Amel Gacquerre, Marie-Lise Housseau, Brigitte Hybert, Annick Jacquemet, Micheline Jacques, MM. Yannick Jadot, Gérard Lahellec, Vincent Louault, Mme Marianne Margaté, MM. Serge Mérillou, Jean-Jacques Michau, Sebastien Pla, Christian Redon-Sarrazay, Mme Évelyne Renaud-Garabedian, MM. Olivier Rietmann, Daniel Salmon, Lucien Stanzione, Jean-Claude Tissot.

Voir les numéros :

Sénat : 839 (2022-2023) et 189 (2024-2025)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. « FOSSILE » DE L'ÉCONOMIE RURALE LONGTEMPS DÉCONSIDÉRÉ, LA HAIE CONNAÎT UN RETOUR EN GRÂCE DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES DU FAIT DE SES EXTERNALITÉS POSITIVES.....	5
II. INCITER À LA GESTION DURABLE DES HAIES, POUR LE BÉNÉFICE DE TOUS ET, EN PREMIER LIEU, DES AGRICULTEURS .....	7
A. UN CRÉDIT D'IMPÔT POUR CHANGER DE REGARD SUR LA HAIE ET METTRE LE PIED DES AGRICULTEURS À L'ÉTRIER DE LA GESTION DURABLE.....	7
B. LES BÉNÉFICES ÉCONOMIQUES INDIRECTS LIÉS AUX HAIES ET DIRECTS LIÉS À LEUR VALORISATION SONT RÉELS .....	8
1. Une valorisation des haies en bois énergie source de revenus dans la durée.....	8
2. Des cobénéfices indirects des haies à travers un gain en résilience pour la parcelle.....	8
III. ASSEOIR LE PACTE EN FAVEUR DE LA HAIE DANS LA LOI, LE COMPLÉTER SUR CERTAINS ASPECTS, ET EN TRADUIRE DE PREMIÈRES ACTIONS .....	9
A. POURQUOI LÉGIFÉRER ? .....	9
B. COMMENT LÉGIFÉRER ? .....	10
EXAMEN DES ARTICLES .....	11
• Article 1 <sup>er</sup> Consécration d'une stratégie nationale de reconquête de la haie à horizon 2030 et 2050, d'un observatoire de la haie et d'une instance de concertation et de suivi chargés d'en assurer le suivi .....	11
• Article 2 Consécration d'un label public unique de gestion durable des haies et de distribution durable de bois issu de haies gérées durablement.....	16
• Article 3 Trajectoire d'augmentation des approvisionnements des chaufferies collectives en bois issu de haies gérées et distribuées durablement au sein de la stratégie nationale de mobilisation de la biomasse (SNMB) .....	22
• Article 4 Création d'un crédit d'impôt afin d'inciter financièrement les agriculteurs à une gestion durable des haies .....	28
• Article 5 Gage financier de la proposition de loi .....	34
EXAMEN EN COMMISSION.....	35
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT.....	49
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....	51
LA LOI EN CONSTRUCTION .....	55



## L'ESSENTIEL

Réunie le 4 décembre, la commission des affaires économiques a adopté la proposition de loi, modifiée par 17 amendements déposés à l'identique par le rapporteur Bernard Buis, et l'auteur Daniel Salmon. Ils ont convergé sur le fait que l'on ne replanterait et maintiendrait des haies qu'avec et pour l'agriculture, et non pas contre elle. C'est par des incitations, non des sanctions, que les pouvoirs publics changeront le regard sur les haies, trop souvent perçues aujourd'hui comme des charges. La commission a ainsi :

- supprimé l'article 4, qui créait un crédit d'impôt forfaitaire de 3 500 € par an et par entreprise agricole certifiée pour la gestion durable des haies, au profit d'un amendement adopté au PLF vendredi 29 novembre, prévoyant que 60 % des dépenses engagées pour la gestion durable des haies soient éligibles au crédit d'impôt, sous un plafond de 4 500 €. Cosignée par 67 sénateurs de l'ensemble des groupes du Sénat<sup>1</sup>, cette mesure donne tout son sens au reste du texte ;

- mieux articulé l'article 1<sup>er</sup>, qui date de juillet 2023, avec le « Pacte en faveur de la haie » publié en octobre 2023, afin de capitaliser sur les initiatives existantes : la stratégie pour la *gestion durable* et la reconquête de la haie ne serait plus opposable en droit mais définirait toujours des objectifs (en termes de haies gérées durablement et de matière sèche mobilisée en bois énergie), à l'ambition révisée pour plus de crédibilité ;

- fixé à l'article 2 des critères exigeants de gestion durable, le principe de leur adaptation au contexte climatique des territoires et prévu la reconnaissance, par arrêté ministériel, d'une ou plusieurs certifications satisfaisant ces principes (plutôt que de créer un label public unique ou au contraire de laisser faire le seul jeu de la concurrence), afin de concilier ambition et lisibilité de la démarche d'une part, et massification de l'autre.

### I. « FOSSILE » DE L'ÉCONOMIE RURALE LONGTEMPS DÉCONSIDÉRÉ, LA HAIE CONNAÎT UN RETOUR EN GRÂCE DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES DU FAIT DE SES EXTERNALITÉS POSITIVES

Quatre-vingts ans après avoir financé le remembrement, les pouvoirs publics financent la plantation voire l'entretien des haies par une multiplicité d'outils ne permettant pas cependant d'atteindre l'objectif de gain net de linéaire (+ 50 000 km en 2030 dans le « Pacte en faveur de la haie »), ni même de préservation du linéaire existant. Les agriculteurs doivent respecter la bonne condition agricole et environnementale 8 (maintien des éléments du paysage) pour toucher les paiements directs de la PAC, et certains peuvent prétendre, s'ils sont certifiés, au bonus haies de l'écorégime, qui passera de 7 à 20 €/ha en 2025 (soit + 20 M€).

<sup>1</sup> À l'exception de la réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe (non-inscrits).

### **Une forte dynamique territoriale des projets de replantation de haies**

Plusieurs régions ont lancé des appels à projets visant à la replantation de haies. La région Bretagne subventionne par exemple depuis 2007, à travers son dispositif Breizh bocage, des plantations à hauteur de 50 % des coûts associés.

En complément, le précédent ministre de l'agriculture avait impulsé une politique ambitieuse en faveur des haies, traduite par un Pacte en faveur de la haie (septembre 2023) de 25 actions regroupées en 6 axes (connaissance et planification, richesse écologique, valorisation économique, gestion des haies, simplification normative et gouvernance), et par une enveloppe de 110 M€/an dans le cadre de la planification écologique.

Cosignée par **56 sénateurs** des **groupes Écologiste - Solidarité et Territoires** (GEST) et Socialiste, Écologiste et Républicain (SER), la présente proposition de loi s'inscrit dans cette logique. Contenant 5 articles, son intention d'ensemble est de s'appuyer sur **une certification publique fiable** (art. 2) pour établir un **cadre incitatif à la gestion durable des haies**, d'abord en favorisant une valorisation économique du bois *via* des **cibles de hausse d'approvisionnement des chaufferies collectives en bois issu de haies gérées durablement** (art. 3) et, pour initier cette démarche vertueuse, en rémunérant les agriculteurs pour leur gestion durable des haies *via* **un crédit d'impôt** (art. 4).

Elle vise en outre à inscrire dans la loi **une « stratégie nationale de reconquête de la haie »**, avec des **objectifs chiffrés** en gain de linéaire (de 100 000 km), de haie gérée durablement à horizon 2030 (450 000 km) et de mobilisation de bois issu de haies gérées durablement (3 millions de tonnes de matière sèche à horizon 2030), ainsi qu'un Observatoire de la haie chargé du suivi de ces trajectoires.

Les haies sont replantées aujourd'hui pour des raisons écologiques et, à cet égard, sont des outils « tout en un » : effet brise-vent, régulation thermique, auxiliaires de culture, rétention d'eau, lutte contre l'érosion, abri et nichage pour toute la petite faune de nos campagnes. **Il s'agit également du moyen le plus rapide de stocker du carbone en milieu agricole.**

D'un point de vue économique, l'intervention de la puissance publique se justifie par le fait que la gestion durable des haies présente des « externalités positives » (« *le fait que l'activité de production d'un agent affecte le bien-être d'un autre sans qu'aucun des deux reçoive ou paye une compensation pour cela* », *Encyclopedia Universalis*).

## II. INCITER À LA GESTION DURABLE DES HAIES, POUR LE BÉNÉFICE DE TOUS ET, EN PREMIER LIEU, DES AGRICULTEURS

### A. UN CRÉDIT D'IMPÔT POUR CHANGER DE REGARD SUR LA HAIE ET METTRE LE PIED DES AGRICULTEURS À L'ÉTRIER DE LA GESTION DURABLE

Pour le rapporteur, l'article 4, ciblé sur les seuls agriculteurs, apparaît comme la « **carotte financière** » dont ils auraient besoin pour s'engager dans la **gestion durable**, alors que le « bâton » du droit pénal environnemental peut comporter des effets contreproductifs.

La logique incitative de cette proposition de loi est complémentaire de l'assouplissement pénal et de la simplification administrative prévus aux articles 13 et 14 du PLOA. Les rapporteurs Laurent Duplomb et Franck Menonville avaient d'ailleurs identifié que ce texte manquait d'une mesure incitative pour la gestion durable des haies, sur le modèle de ce qui existe en forêt avec le « DEFI forêt ».

**R3.** Afin d'inciter davantage d'agriculteurs à maintenir et gérer durablement leurs haies, la mission recommande d'apporter des soutiens sur le long terme par les actions suivantes :

- subventionner les plans de gestion durable des haies ;
- au vu du retour d'expérience de la campagne PAC 2023 et en cas de manque d'attractivité, faire évoluer le bonus haies pour le rendre réellement attractif ;
- étudier l'extension du crédit d'impôt « DEFI Travaux » aux haies gérées durablement dans le cadre d'un PGDH ou étudier un dispositif fiscal spécifique.

Source : CGAAER, La haie, levier de la planification écologique, 2023

Dans la mesure où la certification reste une démarche **facultative**, cela ouvrirait une possibilité supplémentaire pour les agriculteurs intéressés, sans complexifier aucunement le droit commun.

Pour autant, il est essentiel de ne pas se méprendre sur le sens de cette incitation fiscale : la haie n'est pas une charge nécessitant des subventions publiques pour exister et perdurer. L'intention du rapporteur n'est pas de « *converti[r] les derniers paysans en gardiens d'une nature transformée en paysage pour citadin* » mais de les aider à trouver un intérêt à la gestion durable des haies, ces dernières étant des actifs économiques sources de revenus dans la durée.

### **L'adoption d'un crédit d'impôt « gestion durable de la haie » dans le PLF 2025**

Dans sa rédaction initiale, l'article 4 visait à instituer un crédit d'impôt forfaitaire à hauteur de 3 500 euros par an pour toutes les entreprises agricoles ayant fait l'objet de la certification « Label Haie - Gestion » proposé par le Réseau Haies France (ex-Afac-Agroforesteries).

Dans un souci de coordination avec les travaux de la commission des finances en plein examen du budget, l'auteur et le rapporteur ont déposé au PLF un **amendement** qui reprend, de manière consolidée, le dispositif proposé. Tant le recours à des entreprises de travaux agricoles que l'acquisition de matériel et le temps consacré à l'entretien (sous forme d'indemnité) seraient éligibles au crédit d'impôt, sans préjuger de la nature de la certification. Ces modifications ne renchérissent pas le coût de la mesure, estimé à 9 M€, et conservent son caractère incitatif.

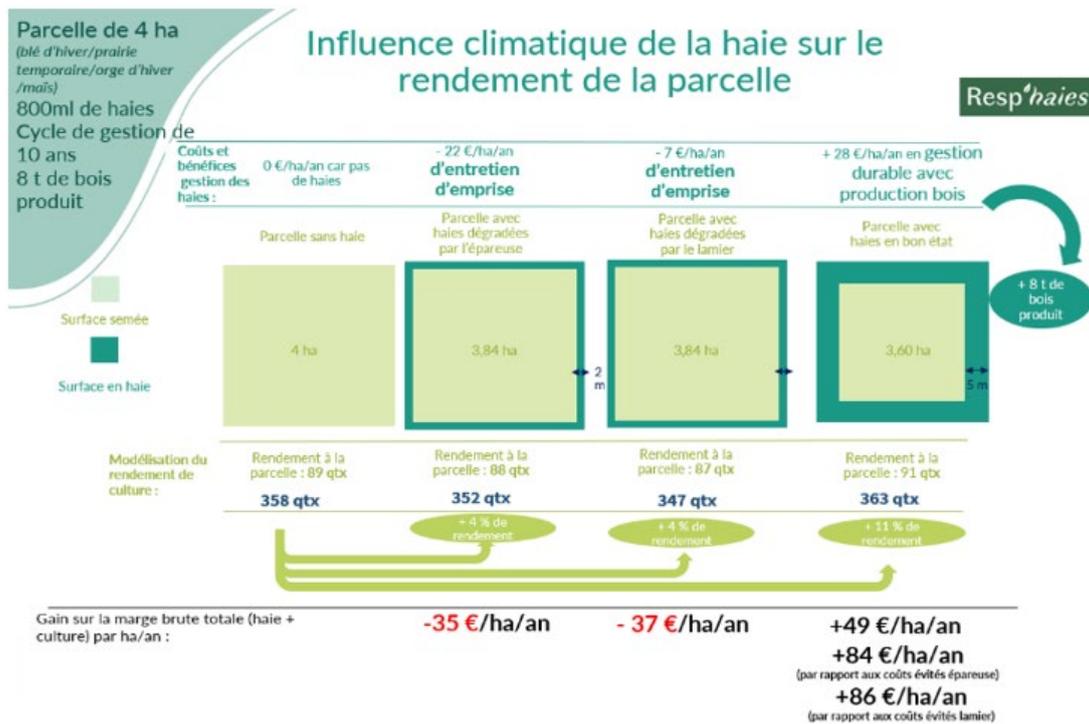
## **B. LES BÉNÉFICES ÉCONOMIQUES INDIRECTS LIÉS AUX HAIES ET DIRECTS LIÉS À LEUR VALORISATION SONT RÉELS**

### **1. Une valorisation des haies en bois énergie source de revenus dans la durée**

L'entretien des haies avec des machines lourdes (lamier, épareuse) peut les dégrader durablement et priver les gestionnaires de la valorisation de ce produit multi-usages de l'économie rurale qu'est la haie. La filière bois énergie est très demandeuse d'un approvisionnement en bois bocager certifié durable, répondant aux attentes de leurs clients, notamment les chaufferies collectives. À ce titre, elle est prête à rémunérer les gestionnaires dans le cadre de contrats pluriannuels, ce qui serait gage de résilience économique accrue et de lissage des revenus pour les agriculteurs.

### **2. Des cobénéfices indirects des haies à travers un gain en résilience pour la parcelle**

Outre leur intérêt écologique, les haies permettent un gain en résilience à l'échelle de la parcelle ou de l'exploitation (rôle microclimatique, effet brise-vent, régulation thermique, apports de matières organiques, réservoir d'auxiliaires de culture), ce qui peut se traduire par d'importants gains économiques indirects. Selon une méta-analyse portant sur le nord-ouest de l'Europe (Van Vooren et al., 2017), si, « à côté de la haie, jusqu'à une distance de deux fois la hauteur de la haie, le rendement des cultures arables a été réduit de 29 %, au-delà de cette distance, jusqu'à 20 fois la hauteur de la haie, le rendement des cultures a augmenté de 6 % ».



Source : association Réseau Haies France (ex-Afac-Agroforesteries)

### III. ASSEOIR LE PACTE EN FAVEUR DE LA HAIE DANS LA LOI, LE COMPLÉTER SUR CERTAINS ASPECTS, ET EN TRADUIRE DE PREMIÈRES ACTIONS

#### A. POURQUOI LÉGIFÉRER ?

L'exécutif a déjà agi : le **Pacte en faveur de la haie**, annoncé fin 2023, prévoyait 110 M€/an (en pratique moins de 80 M€ après gel, surgel et annulation) pour atteindre un objectif de 50 000 km de gain net de linéaire de haies. Traduisant l'action 2 de ce Pacte, **un observatoire** a été créé, afin de fiabiliser les chiffres et de permettre le suivi du Pacte, par l'élaboration d'un référentiel cartographique puis d'outils de caractérisation complexe des haies.

La réduction de 73 % des crédits alloués à la haie dès la deuxième année de ce Pacte, rappelle que les priorités changent : ancrer certaines mesures dans la loi donne la visibilité nécessaire.

La stratégie prévue par la présente proposition complète par ailleurs le Pacte sur trois aspects :

- elle fixe explicitement un objectif chiffré de haies gérées durablement, tandis que le pacte fixait un objectif purement quantitatif de gain de linéaire, sans précision sur la gestion durable ;
- elle s'inscrit à plus long terme, en fixant des objectifs à horizon 2050 ;

- elle prévoit une gouvernance renforcée pour le suivi de ce Pacte associant les deux ministères concernés et les diverses parties prenantes.

Elle traduit par ailleurs de premières actions prévues par le Pacte (consécration de l'observatoire de la haie, critères législatifs de gestion durable...).

## **B. COMMENT LÉGIFÉRER ?**

Pour capitaliser sur l'existant, le rapporteur a proposé, en lien avec l'auteur, de faire du Pacte la première déclinaison, sur six ans, de cette stratégie, par ailleurs renommée « pour la gestion durable et la reconquête de la haie » par cohérence avec sa logique économique et incitative. Sur le conseil unanime des acteurs entendus, ses objectifs sont révisés pour plus de crédibilité : 50 000 km de gain net, pour 100 000 km de haies gérées durablement en 2030 et 500 000 km en 2050 - en apportant la précision, importante, qu'il s'agit d'un gain net -, 500 000 tonnes de matière sèche valorisée en énergie d'ici 2030. Elle est rendue non contraignante car il serait contreproductif d'imposer l'atteinte d'objectifs par les à-coups de décisions de justice condamnant l'État pour inaction, le but étant bien plutôt d'impulser une dynamique qui soit collectivement choisie.

Le rapporteur a également entendu remplacer la logique de label public unique envisagée initialement, avec la consécration du « Label Haie - Gestion » et du « Label Haie - Distribution » du Réseau Haies France (Afac-Agroforesteries), par une reconnaissance, par arrêté, conjoint des ministères chargés de l'écologie et de l'agriculture, de labels publics ou privés satisfaisant les critères de gestion durable des haies énumérés dans la loi, afin d'encourager l'émergence de labels concurrents dans une logique mieux-disante.

Le rapporteur a enfin souhaité consacrer un principe d'adaptation aux spécificités territoriales du cahier des charges national de la ou des certifications reconnues, les mêmes exigences ne pouvant être attendues dans les plaines céréalières du centre de la France (où l'enjeu est d'abord la plantation) ou dans les anciens territoires de bocage (où l'enjeu est surtout la gestion). Il va de soi que ce principe d'adaptation ne saurait être le prétexte à un assouplissement voire à un contournement des exigences de gestion durable fixées dans la loi.

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup>*

**Consécration d'une stratégie nationale  
de reconquête de la haie à horizon 2030 et 2050,  
d'un observatoire de la haie et d'une instance de concertation et de suivi  
chargés d'en assurer le suivi**

Cet article vise à consacrer dans la loi une stratégie nationale de reconquête de la haie à horizon 2030 et 2050, fixant des objectifs quantitatifs en termes de gain et de haies certifiées pour leur gestion durable. Traduite par décret, cette stratégie serait d'une durée de cinq ans et ferait l'objet d'un suivi par un observatoire de la haie et une instance de concertation et de suivi. Cet article procède à la mise en cohérence des objectifs du code rural avec les objectifs de cette stratégie.

La commission a adopté neuf amendements, déposés à l'identique par le rapporteur et l'auteur de la proposition de loi, pour mieux articuler l'article 1<sup>er</sup>, qui date de juillet 2023, avec le « Pacte en faveur de la haie » publié en octobre 2023, afin de capitaliser sur les initiatives existantes : la stratégie, renommée « pour la gestion durable et la reconquête de la haie » afin de mettre l'accent sur le bon état des haies au-delà du simple maintien quantitatif d'un linéaire en kilomètres, ne serait plus opposable en droit mais définirait toujours des objectifs (en termes de haies gérées durablement et de matière sèche mobilisée en bois énergie), à l'ambition toutefois révisée pour plus de crédibilité.

**I. La situation actuelle - « Fossile » de l'économie rurale longtemps déconsidéré, la haie connaît un retour en grâce dans les politiques publiques du fait de ses externalités positives**

#### **A. Fossile de l'économie rurale un temps déconsidéré...**

Le maintien et le développement des haies n'a longtemps pas été un objectif de politiques publiques.

Le géographe Louis Poirier - qui n'est autre que le véritable nom de l'écrivain Julien Gracq - prédisait : « *Le bocage nous apparaît comme une forme autrefois rationnelle d'exploitation de la terre [...]. On peut le définir comme une forme de vie économique aujourd'hui fossile. [...] Le bocage est une forme économique qui mourra d'une transformation sociale.* »

Dans l'élan modernisateur des lois d'orientation agricoles de 1960 et 1962, la puissance publique a même encouragé, par une politique volontariste, le remembrement des terres agricoles, pour permettre, *via* une mécanisation accrue, des gains de productivité et, du même coup, une

moindre pénibilité des travaux agricoles. Cette politique s'est traduite en pratique par l'arasement de talus, l'arrachage de haies (« obstacle à l'utilisation rationnelle des sols » selon un décret de 1955) et la disparition de chemins creux, en particulier dans les régions bocagères d'élevage, où le parcellaire était particulièrement fragmenté.

Artisan de cette politique, le ministre Edgard Pisani, a regretté ses conséquences sur le paysage, tout en reconnaissant sa légitimité pour la productivité et l'amélioration des conditions de travail agricole.

Pour autant, il faut se garder d'une histoire ternaire trop schématique de la haie (idéalisée nostalgique du bocage qui traduirait l'harmonie de l'homme avec la nature, disparition des haies dans une logique productiviste après-guerre, retour en grâce récent de la haie par le biais de l'écologie), car si « *les haies ont été détruites pour des raisons économiques* » après-guerre, elles avaient été plantées pour de mêmes raisons économiques selon le sociologue Léo Magnin : il s'agissait d'une véritable « culture », à visée économique, permettant de produire des fagots pour le chauffage, de la litière et de l'aliment pour le bétail. Par ailleurs, les chiffres montrent une accélération récente de la perte de haies, passant de 10 500 km/an entre 2006 et 2014 à 23 600 km/an entre 2017 et 2021 (soit 1,5 % du linéaire par an, sur environ 1,55 million de km), à rebours de l'impression d'une amélioration récente de la situation au prisme de l'écologie.

Cela souligne que le défaut d'entretien est désormais, plus que le remembrement et l'arrachage à proprement parler, la cause d'une érosion à petit feu. Et cela confirme l'intuition de la présente proposition de loi, de la nécessité de redonner des motivations économiques plus concrètes aux agriculteurs pour la gestion durable des haies, au-delà de leur seul intérêt écologique, dont les retombées économiques, bien que réelles, sont plus diffuses.

Il n'existe pas à ce jour de données consolidées sur la ressource en biomasse énergie issue de bois bocager, et encore moins s'agissant plus précisément des haies gérées durablement. L'IGN a estimé que sur les deux tiers du linéaire de haie de la France, dans les régions les plus bocagères, les prélèvements seraient d'environ 2,3 millions de tonnes de matière sèche - en transposant ce résultat à l'ensemble de la France, le prélèvement serait, dans une hypothèse très haute, de 3,5 millions de tonnes de matière sèche (Mtms).

Le secrétariat général à la planification écologique (SGPE) prévoit un surplus de 1,6 million de tonnes de matière sèche issue de haies à horizon 2030, ce qui reviendrait à un total de plus de 5 millions de tonnes.

## **B. La haie est désormais encouragée par un grand nombre d'outils, ce qui pose des problèmes de lisibilité voire de cohérence**

Quatre-vingts ans plus tard, les pouvoirs publics financent la plantation voire l'entretien des haies, par une multiplicité d'outils ne permettant pas cependant d'atteindre les objectifs de gain net de linéaire (+ 50 000 km en 2030 dans le « Pacte en faveur de la haie »), ni même de préservation du linéaire existant. Les agriculteurs doivent respecter la deuxième bonne condition agricole et environnementale (BCAE) pour toucher les paiements directs de la politique agricole commune, et peuvent prétendre, dans le cadre de l'écorégime, à un « bonus haies », dont le montant devrait passer de 7 à 20 €/ha en 2025 (soit + 20 à 25 M€).

Il existe une forte dynamique territoriale des projets de replantation de haies. Ainsi, plusieurs régions ont lancé des appels à projets visant à la replantation de haies. La région Bretagne subventionne par exemple depuis 2007, à travers son dispositif Breizh bocage, des plantations à hauteur de 50 % des coûts associés.

En complément, le précédent ministre de l'agriculture Marc Fesneau avait impulsé une politique ambitieuse en faveur des haies, traduite par un « Pacte en faveur de la haie » (septembre 2023) de 25 actions regroupées en 6 axes (connaissance et planification, richesse écologique, valorisation économique, gestion des haies, simplification normative et gouvernance), et par une enveloppe de 110 M€/an dans le cadre de la planification écologique.

Ce Pacte, non contraignant, traduit plusieurs actions de la stratégie nationale biodiversité, et s'inscrit en cohérence avec d'autres instruments, comme la stratégie nationale pour la mobilisation de la biomasse.

## **II. Le dispositif envisagé - Une stratégie ambitieuse et juridiquement contraignante**

### **A. La consécration d'une stratégie de reconquête de la haie**

Sur le modèle d'autres stratégies (biomasse, feux de forêt, bas-carbone, biodiversité...), il est proposé de consacrer dans la loi une stratégie « pour la reconquête des haies ». En pratique, elle ne semble pas différer du « Pacte en faveur de la haie » si ce n'est qu'elle serait juridiquement opposable (terme « atteindre »).

Par souci de cohérence, il est prévu de mentionner l'articulation de cette stratégie avec le plan stratégique national relevant de la PAC et ses objectifs sont rappelés dans la partie programmatique du code rural.

La stratégie se traduirait par un décret et par un plan national d'actions, de même que le Pacte en faveur de la haie. Une instance de concertation et de suivi serait, de même mise en place, prévoyant une large association de toutes les parties prenantes.

La stratégie prévue par la présente proposition complète par ailleurs le Pacte sur trois aspects :

- 1) elle fixe explicitement un objectif chiffré de haies gérées durablement, tandis que le pacte fixait un objectif purement quantitatif de gain de linéaire, sans précision sur la gestion durable ;
- 2) elle s'inscrit à plus long terme, en fixant des objectifs à horizon 2050 ;
- 3) elle prévoit une gouvernance renforcée pour le suivi de ce Pacte associant les deux ministères concernés et les diverses parties prenantes.

Elle traduit par ailleurs, de manière incidente de premières actions prévues par ce même Pacte (consécration de l'observatoire de la haie, critères législatifs de gestion durable, logique de labellisation...).

L'observatoire de la haie n'est pas tant un organisme en tant que tel qu'un réseau entre les deux ministères compétents, l'IGN, l'OFB et l'Inrae, chargé d'élaborer un référentiel cartographique pour ensuite caractériser de façon complexe les haies et suivre leur progression. Il a d'ores et déjà été lancé dans le cadre du Pacte en faveur de la haie, une convention ayant été signée entre ces organismes.

### **B. Des objectifs très ambitieux**

L'article 2 fixe dans la loi des objectifs très ambitieux de 100 000 km de gain de linéaire de haies en 2030 (sans préciser qu'il s'agit d'un gain net), de 450 000 km sous certification de gestion durable à cette même échéance et de 1,5 million de kilomètres certifiés pour leur gestion durable en 2050. Il prévoit également le prélèvement de 3 millions de tonnes de matière sèche issue de haies gérées durablement valorisée en énergie d'ici 2030.

### **III. La position de la commission – Un effort de mise en cohérence du texte avec l'équilibre trouvé dans le « Pacte en faveur de la haie », qu'il s'agit d'appuyer et non de concurrencer**

La présente proposition de loi, et notamment son article 1<sup>er</sup>, datent de juillet 2023, quand le « Pacte en faveur de la haie » du ministère de l'agriculture et du ministère de l'écologie, a été publié en octobre 2023. Il avait au préalable fait l'objet de concertations élargies au printemps de cette même année et fixe des objectifs jusqu'à 2030.

À la demande des administrations concernées, pour capitaliser sur l'existant et ne pas tout reprendre à nouveaux frais, le rapporteur a proposé, en lien avec l'auteur, de faire du Pacte la première déclinaison, sur six ans, de cette stratégie (et non plus cinq ans), par ailleurs renommée « pour la gestion durable et la reconquête de la haie » par cohérence avec sa logique

économique et incitative. Il a également précisé son application aux territoires ultramarins, qui sont aujourd'hui, d'après le ministère de l'agriculture, dans le périmètre du Pacte, bien que ce ne soit pas explicitement précisé dans ce document.

Sur le conseil unanime des acteurs entendus, ses objectifs sont révisés pour plus de crédibilité : 50 000 km de gain net, pour 100 000 km de haies gérées durablement en 2030 et 500 000 km en 2050 - en apportant la précision, importante, qu'il s'agit d'un gain net -, 500 000 tonnes de matière sèche issue de haies gérées durablement valorisée en énergie d'ici 2030 (les prévisions étant plutôt de l'ordre de 300 000 tonnes à ce jour, compte tenu des volumes disponibles et du temps nécessaire de pousse de la haie et d'engagement des gestionnaires et distributeurs dans la certification « gestion durable des haies »).

La stratégie est enfin rendue non contraignante car il serait contreproductif d'imposer l'atteinte d'objectifs par les à-coups de décisions de justice condamnant l'État pour inaction, le but étant bien plutôt d'impulser une dynamique qui soit collectivement choisie.

**La commission a adopté l'article ainsi modifié.**

*Article 2*  
**Consécration d'un label public unique  
de gestion durable des haies et de distribution durable  
de bois issu de haies gérées durablement**

Cet article vise à consacrer dans la loi une certification publique unique de gestion durable de la haie et de distribution durable de bois issu de haies gérées durablement. En pratique, il consacrerait le label « Haie », et ses référentiels gestion et distribution, porté par l'association Réseau Haies France (ex-Afac-Agroforesteries), réputé pour le sérieux de ses exigences.

La commission a adopté cinq séries d'amendements identiques (à chaque fois déposés à l'identique par le rapporteur et par l'auteur).

Le rapporteur, en lien avec l'auteur, a proposé à la commission de maintenir à l'article 2 des critères exigeants de gestion durable dans la loi, mais de supprimer les mentions explicites du label « Haie ».

Il a préféré prévoir la reconnaissance, par arrêté ministériel, d'une ou plusieurs certifications satisfaisant ces principes. Ce choix a été retenu, plutôt que de créer un label public unique comme initialement envisagé, ou au contraire de ne pas réguler pour laisser faire le seul jeu de la concurrence, afin de concilier ambition et lisibilité de la démarche d'une part, et massification de l'autre.

Un amendement a enfin prévu le principe de leur adaptation au contexte climatique des différents territoires, dans le respect d'un cahier des charges national.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

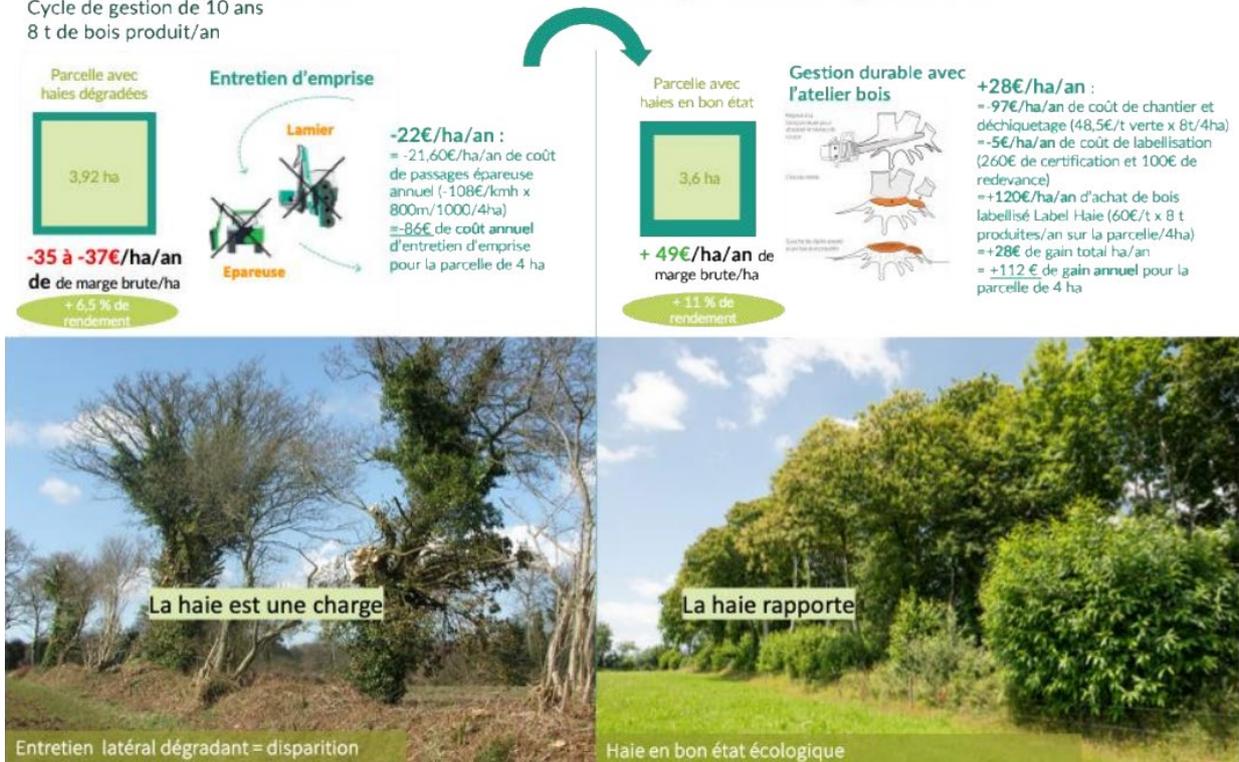
**I. La situation actuelle - Le label « Haie » porté par l'association Afac-Agroforesteries, est à ce jour la seule certification avancée en ce domaine**

L'« entretien latéral dégradant » des haies avec des machines lourdes (lamier, épareuse) peut détériorer une haie durablement, l'altérant dans ses fonctions écologiques, ce qui peut conduire à sa disparition à petit feu (cf. image ci-dessous).

Réduisant la haie à son strict minimum afin d'étendre la partie cultivée d'une parcelle à son maximum, cette pratique impose en outre de répéter l'opération chaque année, ce qui coûte du temps, de l'argent, et a pour effet de priver l'agriculture des bénéfiques écosystémiques de la haie et de « co-produits » de la haie (bois énergie pour les taillis, voire bois d'œuvre pour les arbres de haut jet) pouvant être valorisés.

SAU totale 70 ha / Parcelle de 4 ha  
(blé/culture fourragère/orge/maïs)  
800m de haies entourant la parcelle  
Cycle de gestion de 10 ans  
8 t de bois produit/an

## Un changement de modèle économique et de production possible



Source : Afac-Agroforesteries

C'est pourquoi le label « Haie » porté par l'association Afac-Agroforesteries a été créé.

Son référentiel Gestion a pour objectifs d'assurer le renouvellement de la haie et de lui donner de la largeur, ce qui se traduit par plusieurs prescriptions et itinéraires techniques particuliers. Construit dans une logique ascendante, à partir des expériences de terrain, il comprend trois niveaux de certification (1/ on sauve la haie, 2/ on gère la haie, 3/ on assure tous les services de la haie), dont même le premier niveau nécessite un contrôle par un organisme certificateur. Le troisième niveau ne peut être atteint qu'en six ans minimum, afin de laisser le temps à la haie de recouvrir ses fonctions écologiques.

Son référentiel Distribution de bois bocager s'articule en quatre exigences : être prélevée sur une haie gérée durablement, consister en un approvisionnement local, garantir une juste rémunération du producteur et permettre une traçabilité complète du bois vendu.

À ce jour, compte tenu des exigences de ce label, environ 2 000 agriculteurs seulement seraient engagés dans cette démarche. Il s'agit de la seule certification ouvrant droit au « bonus haie » de l'écorégime, dans le cadre de la PAC, et à ouvrir droit aux paiements pour services environnementaux (PSE) du ministère de la transition écologique (MTE).

Le Pacte en faveur de la haie mentionne à plusieurs reprises la notion de garanties de gestion durable comme étant un objectif, sans en dessiner cependant les modalités particulières. Cela est présenté comme un moyen de structurer des filières d'approvisionnement en bois bocager sur le temps long - la filière bois énergie ayant confirmé ce besoin, tant pour répondre aux attentes de ses clients qu'au regard des obligations qui pourraient leur échoir (bien que les directives RED II et RED III, faisant du bois de haie un déchet, ne prévoient pas à ce stade une telle obligation).

→ Une meilleure valorisation des produits et services issus de la haie facilitera leur préservation et leur développement.

- Impulsée par une croissance rapide des besoins en biomasse, cette approche patrimoniale et économique permettra de faire changer le regard des propriétaires et gestionnaires sur la valeur de leurs haies. Cette approche est indissociable du déploiement de garanties de gestion durable des haies pour éviter une dégradation future des haies, et assurer qu'elles puissent à la fois remplir leurs fonctions écologiques et un approvisionnement en quantité et en qualité sur le temps long.
- La structuration des filières de production de plants d'une part, et de collecte et d'approvisionnement des produits issus des haies d'autre part, est également déterminante.

Source : Pacte en faveur de la haie

L'action 7 du Pacte porte même explicitement sur la labellisation. Il précise que « *l'accompagnement du plus grand nombre d'acteurs à la gestion durable des haies est un des leviers clés de ce pacte* », ce qui semble renvoyer à des référentiels moins exigeants que le label « Haie ». Cependant, il demande également « *un haut niveau d'ambition écologique* ». On comprend que l'équilibre entre ambition et massification n'est pas encore clairement défini dans cette stratégie.

### **ACTION 7 // LABELS SUR LA HAIE**

Permettre des évolutions des labels existant sur la haie et encourager le développement de nouveaux labels portant sur la plantation et la gestion durables (notamment biodiversité, carbone) de manière à conférer de la souplesse et de l'adaptabilité, notamment au regard des enjeux territoriaux et régionaux, tout en garantissant un haut niveau d'ambition écologique. Leur portage garantira leur pérennité et ce haut niveau d'ambition ; notamment en intégrant des espèces adaptées aux territoires et aux enjeux du changement climatique.

La labellisation pourra permettre une bonification des aides accordées, proportionnées au niveau d'ambition écologique, pour l'implantation et la gestion durable des haies.

Source : Pacte en faveur de la haie

Il est à noter que les objectifs de « territorialisation » et de « régionalisation » figurent en bonne place dans cette stratégie.

## **II. Le dispositif envisagé - Une certification publique unique de la gestion et de la distribution durables des haies**

Le 1° de l'article 2 (alinéas 1 à 9) propose de consacrer dans la loi une certification publique unique de gestion et de distribution durables des haies, le « Label Haie - Référentiel Gestion » et le « Label Haie - Référentiel Distribution ».

*Cette certification vise à garantir « des pratiques de gestion des haies permettant leur pérennité, un niveau d'emprise au sol minimal, un maillage de haie fonctionnel, un niveau élevé de services écosystémiques rendus par chaque type de haie, au moyen d'un plan de gestion durable des haies, de pratiques de coupe et de mise en défense garantissant la reprise végétale de la haie, et d'itinéraires techniques assurant sa régénération, l'équilibre du prélèvement de biomasse, la protection de la biodiversité, et excluant les pratiques dégradantes ».* Le choix est fait ici de définir ces principes dans la loi et non par voie réglementaire.

Il est également prévu que « *le plus haut niveau [de cette certification] permet de certifier le bon état écologique de la haie, défini par des étages de végétation ou un potentiel de végétation continus, une emprise au sol de la haie, des fonctions écosystémiques permettant la régénération de la haie, une biodiversité riche, une protection du ruissellement et de l'érosion des sols, un stockage du carbone, et une production de biomasse renouvelable* ».

Le 2° (alinéas 10 à 14) prévoit d'inclure cette certification dans la liste des mentions valorisantes, sur le modèle de l'agriculture biologique ou des signes de la qualité et de l'origine.

L'exposé des motifs de la proposition de loi indique que le label serait placé sous l'autorité du ministère chargé de l'environnement.

## **III. La position de la commission - Trouver le bon équilibre entre ambition de la certification dans ses exigences environnementales et diffusion de son référentiel**

### **A. Une solution médiane pour la certification de gestion durable des haies : des principes consacrés dans la loi, plusieurs démarches pouvant coexister tant qu'elles respectent ces principes**

L'objectif recherché, en établissant dans la loi le principe d'une certification, est de donner un cadre à des mesures incitatives, notamment le crédit d'impôt prévu à l'article 4 ou le « bonus haie » de l'écorégime. Il est également envisagé de fournir un outil pour mieux valoriser le bois issu de haies gérées durablement sur le marché.

Le rapporteur a entendu maintenir le « crantage » des critères de gestion durable dans la loi afin de garantir le maintien, dans la durée, de leur ambition, ce qui serait gage de crédibilité pour le label.

Un deuxième aspect sur lequel les vues de l'auteur et du rapporteur ont rapidement convergé a été de fixer des principes de gestion durable dans la loi, et de reconnaître, par arrêté conjoint des ministres compétents - celui chargé de l'environnement et celui chargé de l'agriculture -, une ou plusieurs certifications satisfaisant ces principes.

Il existe de manière systématique, en matière de labels, une tension entre l'ambition et la lisibilité de la certification d'une part et sa massification de l'autre.

Il aurait également été possible de laisser la concurrence jouer sans régulation publique, ce qui aurait eu pour inconvénient de perdre en lisibilité voire en crédibilité, la multiplication de démarches concurrentes se focalisant sur une dimension spécifique de la haie (le carbone, la biodiversité, l'eau) et non sur ses services écosystémiques pris dans leur ensemble pouvant avoir pour effet de poser un problème d'incommensurabilité. Par ailleurs, les degrés d'exigence pourraient varier, donnant lieu à un risque de contournement.

*A contrario*, en maintenant l'article 2 dans sa rédaction initiale, il aurait été possible de faire du label « Haie » (dans son référentiel Gestion et dans son référentiel Distribution) porté par l'association Afac-Agroforesteries un label public unique, sur le modèle de l'agriculture biologique ou des différents signes de la qualité et de l'origine des produits. Cette solution aurait plutôt eu la faveur du ministère de la transition écologique et du secrétariat général à la planification écologique (SGPE). Elle suscitait toutefois les doutes de l'Ademe, en ce que le caractère très exigeant de cette certification, et son caractère encore très confidentiel (2 000 adhérents à ce stade), auraient pu freiner la « massification » de la gestion durable qui est un objectif du Pacte en faveur de la haie.

L'association Afac-Agroforesteries a confirmé d'elle-même dans sa contribution écrite que *« l'idée n'est pas d'en faire un label public, porté par un ou plusieurs ministères mais de reconnaître le cadre législativement pour le fixer comme une référence à viser, un niveau de garantie minimum à atteindre concernant :*

- *la description des critères caractérisant la gestion durable des haies permettant d'atteindre le bon état écologique ;*
- *le dispositif de certification associé permettant de le garantir sur la durée ;*
- *la description et la certification d'une distribution éthique, durable et locale de la biomasse issue des haies.*

*Pour l'Afac-Agroforesteries, association reconnue d'utilité publique, et détentrice du Label Haie, notre seule motivation et enjeu en portant ce label est d'assurer la préservation des haies en France. Notre enjeu n'est donc pas d'installer un monopole économique mais bien de faire reconnaître la bonne référence pour la gestion durable des haies. »*

Le choix a donc été fait, en l'espèce, de retenir l'option médiane, afin de laisser la possibilité à d'autres démarches d'émerger tout en garantissant un haut niveau d'exigence par une décision du ministre.

Le rapporteur a ainsi entendu remplacer la logique de label public unique envisagée initialement, avec la consécration du « Label Haie - Gestion » et du « Label Haie - Distribution » du Réseau Haies France (Afac-Agroforesteries), par une reconnaissance, par arrêté, conjoint des ministères chargés de l'écologie et de l'agriculture, de labels publics ou privés satisfaisant les critères de gestion durable des haies énumérés dans la loi, afin d'encourager l'émergence de labels concurrents dans une logique mieux-disante.

Pour autant, à ce jour, il n'y a pas de doute : seul le référentiel de l'Afac-Agroforesteries est suffisamment mature et rigoureux pour remplir les critères fixés dans la loi, et il n'est pas envisageable de reconnaître publiquement une démarche qui serait moins-disante, sauf à affaiblir l'ambition de la certification et à fragiliser la justification du crédit d'impôt prévu à l'article 4 au regard du bon usage des derniers publics.

### **B. Un principe d'adaptation aux conditions pédoclimatiques de chaque territoire**

La question de l'adaptation aux réalités de terrain de la certification a constitué l'un des points les plus complexes.

Le rapporteur a souhaité consacrer un principe d'adaptation aux spécificités territoriales du cahier des charges national de la ou des certifications reconnues, les mêmes exigences ne pouvant être attendues dans les plaines céréalières du centre de la France (où l'enjeu est d'abord la plantation) ou dans les anciens territoires de bocage (où l'enjeu est surtout la gestion), ou encore dans les haies basses en milieu méditerranéen (dont la vitesse de pousse est bien plus faible qu'au nord de la Loire). La certification devra inclure des critères adaptés aux différentes caractéristiques du sol et du climat d'une région donnée. Une actualisation en cours du label « Haie » de l'Afac-Agroforesteries, qui était né dans le Grand Ouest, vise d'ailleurs à mieux prendre en compte les spécificités des haies moins bocagères.

Il va de soi cependant que ce principe d'adaptation ne saurait être le prétexte à un assouplissement voire à un contournement des exigences de gestion durable fixées dans la loi. C'est pourquoi le rapporteur et l'auteur ont convergé sur le principe d'un cahier des charges national.

Ils entendent rappeler avec clarté que cela ne devrait pas être le prétexte à un éclatement des référentiels, entamant leur lisibilité, voire à leur assouplissement, entamant leur crédibilité. C'est un aspect auquel ils veilleront avec un soin particulier dans le suivi de l'application de la loi, si la proposition de loi devait être définitivement adoptée par les deux chambres.

**La commission a adopté l'article ainsi modifié.**

*Article 3*

**Trajectoire d'augmentation des approvisionnements  
des chaufferies collectives en bois issu de haies gérées  
et distribuées durablement au sein de la stratégie nationale  
de mobilisation de la biomasse (SNMB)**

Cet article vise à prévoir dans la loi, et au sein de la stratégie nationale de mobilisation de la biomasse (SNMB), une trajectoire de hausse de l'approvisionnement en bois issu de haies gérées et distribuées durablement pour les chaufferies collectives.

La commission a adopté deux amendements identiques visant à inscrire l'objectif d'approvisionnement en bois issu de haies gérées durablement dans les schémas régionaux biomasse, à l'article L. 222-3-1 du code de l'environnement, en complément de son inscription dans la stratégie nationale biomasse, pour mieux traduire l'intention initiale de l'auteur de la proposition de loi, d'objectifs fixés par région.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

**I. La situation actuelle - Le bois issu de haie représente une part aujourd'hui très marginale de la ressource en biomasse utilisée dans les chaufferies collectives**

**A. Historiquement source de revenus, la ressource en bois issu de haies est désormais faiblement valorisée**

Comme le rappelle l'association Afac-Agroforesteries, « en 1929, les fagots représentaient 30 % de la valeur du blé, ce qui amenait les fermiers à planter plus de haies ». La même association fait état de l'omniprésence du sujet des haies dans les baux ruraux au XIX<sup>e</sup> siècle, pouvant occuper plus de la moitié de ces derniers. Le sociologue Léo Magnin, dans sa thèse, souligne combien, dans les stratégies matrimoniales dans le monde rural, la présence de haies sur une parcelle était un critère recherché.

Si « les haies ont été détruites pour des raisons économiques », elles avaient été plantées pour de mêmes raisons économiques selon Léo Magnin.

Il s'agissait en effet d'une véritable « culture », à visée économique, permettant de produire des fagots pour le chauffage, de la litière et de l'aliment pour le bétail. La haie était par excellence le produit multi-usages de l'économie rurale.

Pourtant, les prélèvements sur des haies gérées durablement, perçues comme un patrimoine à faire fructifier, ont cédé la place à une logique de rationalisation du parcellaire, à des fins d'adaptation à la mécanisation. Dans ce contexte, les haies sont devenues des « obstacles à l'utilisation rationnelle

des sols », sans plus de considération pour le bénéfice économique qui pouvait être tiré de son exploitation.

La haie est désormais devenue marginale dans l'approvisionnement en bois énergie. Lors d'une table ronde réunissant la Fedene et Propellet, ces derniers ont indiqué que 80 % de leur approvisionnement était constitué de bois forestier, tandis que la haie représenterait plutôt 2 ou 3 %. Ces deux organismes ont toutefois précisé ne pas disposer de chiffres agrégés au niveau de la filière. Il convient de préciser que, pour des raisons techniques (taux de cendre, taux d'humidité), les haies ne représentent pas une matière première pour le granulé.

Dans le cadre de la planification écologique et du Pacte en faveur de la haie, a été ouvert un appel à projets « valorisation du bois bocager », piloté par l'Ademe et le ministère de l'agriculture, visant à mettre en place des filières de bois énergie issu de haies. Le Pacte contient par ailleurs deux actions relatives aux usages du bois et à la commande publique, partageant l'objectif de cette proposition de loi de créer un débouché économique à la haie.

---

#### **ACTION 10 // USAGES DU BOIS**

Développer l'usage des connexes de haies dans la filière bois-énergie en structurant les filières locales de collecte et d'approvisionnement, et en accompagnant, d'une part, les entreprises valorisant la ressource et, d'autre part, les acteurs de la demande.

Encourager et développer les autres usages des produits de la haie : paillage et litière mais aussi bois construction lorsque cela est possible.

---

#### **ACTION 11 // COMMANDE PUBLIQUE**

Intégrer les enjeux sur les haies, plantation et gestion, dans la commande publique (services et produits), dès que cela est pertinent, notamment en favorisant l'implantation de haies et l'approvisionnement en bois bocager labellisé.

*Source : Pacte en faveur de la haie*

### **B. La stratégie nationale de mobilisation de la biomasse fixe des objectifs non prescriptifs en termes d'approvisionnement des installations de production d'énergie**

La biomasse est définie, à l'article L. 211-2 du code de l'énergie, comme « la fraction biodégradable des produits, déchets et résidus provenant de l'agriculture, y compris les substances végétales et animales issues de la terre et de la mer, de la sylviculture et des industries connexes, ainsi que la fraction biodégradable des déchets industriels et ménagers ».

L'article 175 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte prévoit que « l'État définit et met en œuvre **une stratégie nationale de mobilisation de la biomasse** qui a notamment pour objectif de permettre l'approvisionnement des installations de production d'énergie, comme les appareils de chauffage domestique au bois, les chaufferies collectives industrielles et tertiaires et les unités de cogénération » (codifié à l'article L. 211-8 du code de l'énergie). **Les sources d'énergie ne sont pas précisées à cet article, la définition du contenu de la stratégie étant définie** par arrêté conjoint des ministres chargés de l'agriculture, de la forêt, de l'environnement, de l'énergie, de la construction et de l'industrie. La stratégie porte sur la Métropole ainsi que sur la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane, La Réunion et Mayotte.

L'article 197 de la même loi prévoit en outre que « le représentant de l'État dans la région et le président du conseil régional élaborent conjointement un **schéma régional biomasse** qui définit, en cohérence avec le plan régional de la forêt et du bois et les objectifs relatifs à l'énergie et au climat fixés par l'Union européenne, des objectifs de développement de l'énergie biomasse » (codifié à l'article L. 222-3-1 du code de l'environnement).

Il est précisé dans la loi que « ces objectifs tiennent compte de la quantité, de la nature et de l'accessibilité des ressources disponibles ainsi que du tissu économique et industriel », que « les objectifs incluent les sous-produits et déchets dans une logique d'économie circulaire » et que « le schéma veille à atteindre le bon équilibre régional et la bonne articulation des différents usages du bois afin d'optimiser l'utilisation de la ressource dans la lutte contre le changement climatique », en s'appuyant « notamment sur les travaux de l'Observatoire national des ressources en biomasse ». Les schémas régionaux biomasse définissent les objectifs opérationnels et prennent en compte les spécificités du territoire.

Le premier schéma régional biomasse devant être « établi dans les dix-huit mois suivant la promulgation » de ladite loi, la stratégie nationale a été publiée en août 2016<sup>1</sup> (arrêté conjoint et a été accompagnée par un décret n° 2016-1134 du 19 août 2016, qui détermine le contenu de la stratégie nationale de mobilisation de la biomasse et des schémas régionaux biomasse et leurs modalités d'articulation).

Pour autant, il est précisé en préambule de cette stratégie que celle-ci « **n'est pas prescriptive et n'a donc pas de portée juridique particulière** du type « compatibilité » ou « conformité » ».

---

<sup>1</sup> En ligne :

<https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/Strat%C3%A9gie%20Nationale%20de%20Mobilisation%20de%20la%20Biomasse.pdf>

## **II. Le dispositif envisagé – Un sous-objectif de la stratégie nationale de mobilisation de la biomasse (SNMB) s’agissant de l’approvisionnement en bois issu de haies gérées durablement**

L’article apporte une précision, à l’article L. 211-8 du code de l’énergie, sur la stratégie nationale de mobilisation de la biomasse (SNMB), en lui prescrivant de fixer, par région, une trajectoire de hausse d’approvisionnement en bois issu de haies gérées durablement pour les chaufferies collectives, publiques ou privées. Les chiffres de cette trajectoire ne sont cependant pas précisés, puisqu’il revient à la puissance publique d’en définir le détail, région par région, en fonction de la biomasse issue de haies existant sur le territoire.

L’article reste muet sur les schémas régionaux biomasse, qui sont pourtant l’outil juridique traduisant la SNMB en région.

De même, il ne mentionne pas d’objectif en termes de matière sèche mobilisée à l’approche de 2050, à la différence d’autres objectifs de la proposition de loi, qui sont fixés pour 2030 et 2048.

## **III. La position de la commission – Un enjeu crucial pour la diversification des approvisionnements en bois énergie dans un contexte de tension sur la biomasse disponible, et une source de revenus dans la durée pour les agriculteurs**

### **A. Une démarche saluée par tous et particulièrement par la filière bois énergie**

Dans un contexte de tensions sur les plaquettes forestières, la filière bois énergie est très demandeuse d’un approvisionnement en bois bocager certifié durable.

Cela ne relève pas tant d’obligations européennes résultant de la directive énergies renouvelables (RED II et RED III) – le bois étant finalement dans ces textes assimilé à un déchet, et non à un produit agricole ou forestier, ce qui l’exonère d’une traçabilité complète –, que de la volonté, pour cette filière, de répondre aux attentes de ses clients, et notamment des détenteurs de chaufferies collectives (collectivités territoriales en particulier).

À ce titre, la filière est prête à rémunérer les gestionnaires dans le cadre de contrats pluriannuels, ce qui serait gage de résilience économique accrue et de lissage des revenus pour les agriculteurs.

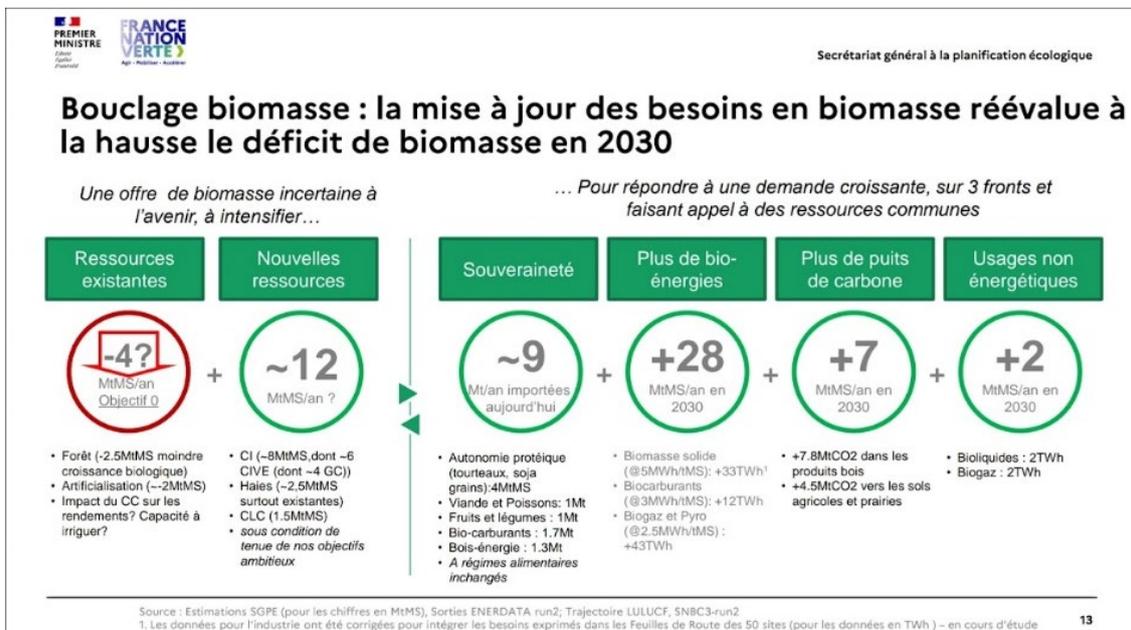
### **B. Un objectif toutefois jugé très ambitieux, que le rapporteur souhaiterait réviser pour le rendre plus crédible**

Il n’existe pas à ce jour de données consolidées sur la ressource en biomasse énergie issue de bois bocager, et encore moins s’agissant plus précisément des haies gérées durablement. L’IGN a estimé que sur les deux tiers du linéaire de haie de la France, dans les régions les plus bocagères, les

prélèvements seraient d'environ 2,3 millions de tonnes de matière sèche - en transposant ce résultat à l'ensemble de la France, le prélèvement serait, dans une hypothèse très haute, de 3,5 millions de tonnes de matière sèche (Mtms).

Le secrétariat général à la planification écologique (SGPE) prévoit un surplus de 1,6 million de tonnes de matière sèche issue de haies à horizon 2030, ce qui reviendrait à un total de plus de 5 millions de tonnes.

Dans un document paru en juillet 2024 sur le « bouclage biomasse : enjeux et orientations<sup>1</sup> », le SGPE identifiait, parmi les nouvelles ressources en biomasse à horizon 2030, **celles issues de haies autour de 2,5 millions de tonnes de matière sèche** (pour un total de 12 millions de tonnes de matière sèche/an). Ainsi, le Gouvernement mise sur **la haie pour environ un cinquième de ces nouvelles ressources**.

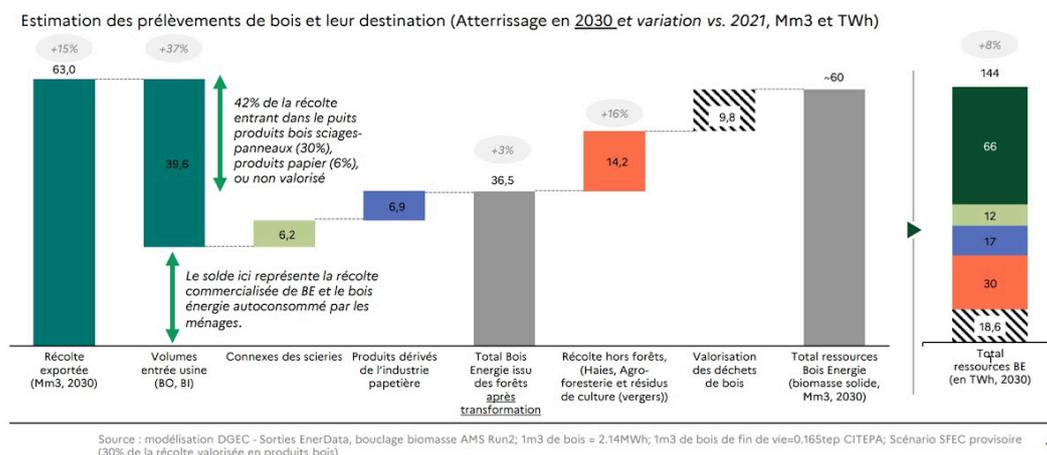


*A fortiori* dans un contexte où le rapporteur et l'auteur jugent important de s'assurer de l'exigence des labels reconnus selon les modalités définies à l'article 2, il pourrait être contreproductif de fixer des cibles trop ambitieuses, sauf à prendre le risque d'une atténuation des exigences de ce label et d'un surprélèvement.

<sup>1</sup> En ligne :

<https://www.info.gov.fr/upload/media/content/0001/11/62adc0f13c5a98c5a736dd6a4f078762810ec904.pdf>

## Biomasse solide | Les ressources disponibles peuvent s'accroître, mais dépendront à la fois du volume prélevé et transformé



La commission a adopté un amendement COM-13 de l'auteur et un amendement COM-30 du rapporteur, identiques, visant à inscrire l'objectif d'approvisionnement en bois issu de haies gérées durablement dans les schémas régionaux biomasse, à l'article L. 222-3-1 du code de l'environnement, en l'état en complément de son inscription dans la stratégie nationale biomasse, pour traduire l'intention initiale de l'auteur de la proposition de loi, d'objectifs fixés par région.

Il prévoit également l'articulation de ces schémas régionaux biomasse avec la nouvelle stratégie nationale pour la gestion durable et la reconquête de la haie, prévue à l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi.

Le rapporteur pointe toutefois le risque qu'il y aurait à définir dans la loi, ressource par ressource, les objectifs de la SNMB, et se montrera attentif aux préoccupations du gouvernement qui iraient en ce sens d'ici à la séance publique.

**La commission a adopté l'article ainsi modifié.**

#### Article 4

### Création d'un crédit d'impôt afin d'inciter financièrement les agriculteurs à une gestion durable des haies

Cet article vise à créer un crédit d'impôt forfaitaire de 3 500 € par an et par entreprise agricole certifiée pour la gestion durable des haies, afin d'inciter financièrement les agriculteurs à planter des haies, ainsi qu'à les gérer de manière durable.

Dans un souci de coordination avec les travaux de la commission des finances en plein examen du budget, le rapporteur a déposé la mesure par un amendement au projet de loi de finances. Il a été cosigné par 67 sénateurs de l'ensemble des huit groupes du Sénat, et adopté en séance publique le 29 novembre, soit quelques jours avant l'examen de la présente proposition de loi.

Cette mesure est très importante aux yeux du rapporteur Bernard Buis et de l'auteur Daniel Salmon, car c'est elle qui donne tout son sens au reste du texte.

Par deux amendements identiques COM-31 du rapporteur et COM-14 de l'auteur, et par coordination avec le projet de loi de finances, la commission a supprimé cet article.

#### I. La situation actuelle - Des aides publiques insuffisantes pour permettre une croissance nette de la plantation de haies

##### A. Des objectifs ambitieux

Si les haies présentent des bénéfices agronomiques (effet brise-vent, ombre et alimentation pour le bétail, lutte contre l'érosion des sols, etc.) et rendent des services écosystémiques importants (stockage de carbone, régulation de l'eau, préservation de la biodiversité...), leur entretien s'avère souvent difficile, coûteux et chronophage pour les exploitants agricoles.

Ainsi, selon un rapport publié par le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux en avril 2023, depuis 1950, 70 % des haies ont disparu des bocages français. Sur la seule période 2017-2021, la perte est estimée à 23 600 kilomètres par an entre la période 2017 et 2021.

Ce double constat a conduit Marc Fesneau, ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, et Sarah El Haïry, secrétaire d'État auprès du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, chargée de la biodiversité, à présenter un « Pacte en faveur de la haie ». Le pacte, décliné en 25 actions, visait tant à maintenir les haies existantes qu'à en créer de nouvelles et fixait un objectif ambitieux : une croissance nette du linéaire de haies de 50 000 kilomètres d'ici 2030. À cette fin, le

pacte avait été doté en autorisations d'engagement à hauteur de 110 millions d'euros par an la loi de finances pour 2024, pour trois ans.

### **B. Un « bonus haie » n'incitant que trop peu à l'entretien de haies**

En France, le plan stratégique national relevant de la politique agricole commune (PAC) 2023-2027 a prévu l'institution d'un « bonus haie » pour inciter les agriculteurs à planter et entretenir leurs haies. Pour obtenir cette aide, les agriculteurs doivent remplir les conditions prévues par l'article D. 614-111 du code rural et de la pêche maritime.

D'abord, l'agriculteur doit entretenir une proportion minimale de 6 % de haies sur la surface agricole utile de son exploitation, dont 6 % sur les terres arables si son exploitation en comporte.

Ensuite, les haies doivent faire l'objet d'une gestion durable, incluant des techniques de coupe garantissant la reprise végétale de la haie, des itinéraires techniques assurant sa régénération et le maintien des services écosystémiques rendus par chaque type de haie.

Un arrêté du 7 juin 2023<sup>1</sup> précise que la vérification de la satisfaction de ces exigences s'appuiera sur un cahier des charges de certification reconnu par arrêté du ministre en charge de l'agriculture. À ce jour, seul le référentiel « Label Haie - Gestion » proposé par l'Afac-Agroforesteries<sup>2</sup> a été reconnu par le ministre en charge de l'agriculture comme ouvrant droit au bénéfice du « bonus haie ».

Le montant de ce « bonus haie » est actuellement fixé à 7 euros par hectare<sup>3</sup>. Jugé trop faible, ce montant pourrait atteindre 20 euros par hectare sur l'année 2025, pour un coût supplémentaire estimé à environ 20 millions d'euros, l'arrêté revalorisant ce montant devant être publié au journal officiel en fin de campagne.

Cette revalorisation ne permet cependant pas de remédier à un écueil important qui est la lenteur des versements des aides agroenvironnementales de la PAC, qui subissent souvent des retards importants comme l'explique le sociologue Léo Magnin, chargé de recherche au CNRS<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Arrêté du 7 juin 2023 fixant les conditions d'accès au programme volontaire pour le climat, l'environnement et le bien-être animal dit « écorégime », publié au Journal officiel du 14 juin 2023.

<sup>2</sup> L'Afac-Agroforesteries sera renommée « Réseau Haies » à compter de 2025.

<sup>3</sup> Arrêté du 25 septembre 2024 fixant le montant unitaire du programme volontaire pour le climat et le bien-être animal dit « écorégime » pour la campagne 2024 publié au Journal officiel du 1<sup>er</sup> octobre 2024.

<sup>4</sup> Léo Magnin, La vie sociale des haies. Enquête sur l'écologisation des mœurs, p. 80.

### **C. Des appels à projets n'incitant que trop peu à l'entretien des haies**

Outre le « bonus haie », un certain nombre de dispositifs nationaux ou locaux viennent inciter à l'implantation et à l'entretien durable de haies par les agriculteurs.

Au niveau national, le ministère de l'agriculture a pu lancer, en juillet 2024, deux appels à projets intitulés « investissements productifs dans la filière graines et plants » et « filières de valorisation bois bocager ». Toutefois, ces dispositifs n'ont pas, par définition, vocation à bénéficier à tous les agriculteurs.

Les agriculteurs peuvent aussi bénéficier de mesures agroenvironnementale et climatiques (MAEC), qui permettent aux agriculteurs de financer certaines pratiques ambitieuses en matière environnementale. Or, selon l'Afac-Agroforesteries, l'attribution de cette aide a été concentrée sur un petit nombre de régions et les fonds alloués à ces mesures ont vite été épuisés.

Des dispositifs régionaux existent, notamment dans l'ouest de la France où se concentre l'essentiel du linéaire français (*Breizh Bocage ; Pays de la Loire Bocage...*). Toutefois, pour partie financés par des crédits dédiés au « Pacte en faveur de la haie », ces dispositifs prennent souvent la forme d'un appel à projets et sont essentiellement tournés vers la plantation, mais peu voire pas vers l'entretien des haies. Ce fonctionnement par appel à projets génère une certaine charge administrative et, en tout état de cause, ne permet pas d'accompagner un grand nombre d'agriculteurs.

Surtout, alors que le Pacte en faveur de la haie avait été doté à hauteur de 110 millions d'euros en loi de finances pour 2024, le projet de loi de finances pour 2025 réduit sa dotation à seulement 30 millions d'euros. Une telle diminution des moyens, en dépit même de la revalorisation du « bonus haie, ne permettra pas, selon l'ensemble des acteurs auditionnés, d'atteindre l'objectif d'implantation nette de 50 000 kilomètres d'ici 2030.

## **II. Le dispositif envisagé - La création d'un crédit d'impôt forfaitaire afin d'inciter financièrement tous les agriculteurs à une gestion durable des haies**

L'article 4 vise à instituer un crédit d'impôt pour toutes les entreprises agricoles ayant fait l'objet de la certification « Label Haie - Gestion » proposé par l'Afac-Agroforesteries, qui permet déjà d'ouvrir droit au bénéfice du « bonus haie ».

Pour chacune des années où l'entreprise bénéficie de ce label, elle bénéficie d'un crédit d'impôt forfaitaire de 3 500 euros. Dans le cas où le bénéficiaire est un groupement agricole d'exploitation en commun (GAEC), par transparence, le montant de 3 500 euros est multiplié par le nombre d'associés que compte le groupement, dans la limite de quatre.

Enfin, le crédit d'impôt est prévu pour une durée de quatre ans, de 2025 à 2028.

À la fin de l'année 2025, environ 2 000 agriculteurs seraient titulaires de la certification « Label Haie - Gestion ». Le coût de cette mesure est ainsi estimé à environ 7 millions d'euros.

### **III. La position de la commission - Un dispositif utile qui a été réintégré au projet de loi de finances pour 2025**

#### **A. Un article supprimé au profit d'un amendement au projet de loi de finances pour 2025**

Le rapporteur partage le constat et les vues de l'auteur sur l'insuffisance des dispositifs existants au regard des objectifs fixés par le « Pacte en faveur de la Haie ».

En particulier, il juge nécessaire une « carotte financière » au profit des agriculteurs, dès lors que la haie est souvent perçue comme une charge coûteuse et chronophage, afin de changer de regard sur la haie.

Pour autant, il est essentiel de ne pas se méprendre sur le sens de cette incitation fiscale : la haie n'est pas une charge nécessitant des subventions publiques pour exister et perdurer. L'intention du rapporteur n'est pas de « *converti[r] les derniers paysans en gardiens d'une nature transformée en paysage pour citoyen* » mais de les aider à (re)trouver un intérêt à la gestion durable des haies, ces dernières étant des actifs économiques sources de revenus dans la durée.

Le coût de la mesure paraît en outre raisonnable, compte tenu des co-bénéfices que peuvent en tirer les agriculteurs et à la diminution importante des crédits dédiés au « Pacte pour la haie ».

Toutefois, eu égard à la nature fiscale de la mesure, l'auteur et le rapporteur ont jugé préférable de déposer, avec plusieurs de leurs collègues, un amendement au projet de loi de finances pour 2025 qui reprend, de manière consolidée, le dispositif proposé.

Signe de l'intérêt qu'il présente, cet amendement proposé par l'auteur de la proposition de loi et le rapporteur a été signé par soixante-cinq de leurs collègues issus de l'ensemble des huit groupes du Sénat.

#### **B. Un amendement reprenant sous forme consolidée le projet de crédit d'impôt**

L'amendement au projet de loi de finances pour 2025 ([n° I-1764](#)) reprend, sans en changer l'esprit, le dispositif initialement proposé.

Tout d'abord, afin d'éviter une « subvention déguisée », l'amendement ne prévoit plus un crédit d'impôt forfaitaire. L'intention de l'auteur, sur le modèle du crédit d'impôt pour l'agriculture biologique ou du crédit d'impôt « haute valeur environnementale », était de permettre une répartition équitable de la dépense publique.

Il a plutôt été décidé de prévoir que seules 60 % des dépenses effectivement engagées pour la plantation, l'entretien durable de haies et l'obtention d'une certification attestant de cette gestion durable soient prises en charge par le crédit d'impôt. L'agriculteur pourra ainsi recourir à des entrepreneurs de travaux agricoles ou bien effectuer lui-même les travaux. Dans ce dernier cas, seront éligibles au crédit d'impôt les frais d'acquisition de matériel mais aussi un montant visé à indemniser le temps consacré aux travaux d'entretien, *via* l'application d'un taux horaire uniforme et la déclaration d'un volume horaire calculé à partir du linéaire de haies géré durablement.

Ces modifications ont ainsi permis de proposer le relèvement du plafond du crédit d'impôt à 4 500 euros sans faire évoluer sensiblement le coût de la mesure. Ce plafond garantit que la dépense fiscale ne soit pas trop concentrée dans quelques grandes exploitations.

De plus, la gestion durable suppose d'entretenir chaque année environ un dixième de son linéaire et l'entretien d'une haie coûtant en moyenne 4,5 euros par mètre linéaire (selon Afac-Agroforesteries), cela permettrait de couvrir la gestion durable d'environ 1 km de linéaire par exploitation et par an (pour une exploitation avec environ 10 km de linéaire).

Contrairement à ce que prévoyait la proposition initiale, le bénéfice du crédit d'impôt ne serait plus conditionné à l'obtention de la certification « Label Haie - Gestion » mais à l'obtention de « toute certification agréée par voie législative ou réglementaire ». Cette modification vise à permettre l'émergence de nouveaux référentiels, afin d'inciter un plus grand nombre d'agriculteurs à gérer durablement leurs haies. Toutefois, de nouveaux référentiels ne pourront être agréés que s'ils respectent le cahier des charges prévu par l'arrêté du 7 juin 2023.

**Le référentiel de l'Afac-Agroforesteries est le seul à remplir ce cahier des charges aujourd'hui, et probablement encore pour quelques années. Le but demeure en effet d'octroyer le crédit d'impôt aux seuls agriculteurs gérant leurs haies de manière durable, afin de garantir le bon usage des deniers publics.**

S'inscrivant en complémentarité avec le « bonus haie », ce crédit d'impôt pourra bénéficier aux entreprises auxquelles est déjà versé le « bonus haies ». Afin, toutefois, de cibler l'aide sur les plus petites exploitations pour lesquelles l'optimisation des coûts d'acquisition du matériel est plus difficile, il est précisé que les entreprises ne peuvent bénéficier du crédit d'impôt que lorsque le montant résultant de la somme du « bonus haie » et du crédit d'impôt n'excède pas 7 000 € par an. Le montant du crédit d'impôt serait alors diminué, le cas échéant, pour que le montant résultant de la somme des aides et du crédit d'impôt ne dépasse pas 7 000 €.

Il est précisé que la dépense fiscale qu'il est proposé de créer pourrait entrer dans la catégorie des aides *de minimis* agricoles (règlement

n° 1408/2013, modifié en 2019, 2022 et 2023), sous un plafond individuel de 20 000 € à respecter sur une période de trois exercices fiscaux. Le montant prévu étant de 4 500 € au maximum, il respecte le plafond individuel que le règlement permet.

Enfin, la durée du crédit d'impôt est limitée à trois ans, sur la période 2025-2027. Cette modification vise à mettre la proposition en conformité avec la règle posée en la matière par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027<sup>1</sup>, sans préjudice d'une éventuelle reconduction si le dispositif venait à donner satisfaction.

**La commission a donc supprimé l'article.**

---

<sup>1</sup> Article 7 de la loi n° 2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027.

*Article 5*  
**Gage financier de la proposition de loi**

**Cet article vise à gager les conséquences financières de l'adoption de la présente proposition de loi pour l'État par une augmentation de la fiscalité sur les produits du tabac.**

**La commission a adopté cet article dans sa rédaction initiale.**

**I. Gager les conséquences financières de la proposition de loi**

L'article 5 gage les éventuelles conséquences financières de la présente loi pour l'État par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs, prévue au chapitre IV du titre I<sup>er</sup> du livre III du code des impositions sur les biens et services.

**II. Une obligation imposée par l'article 40 de la Constitution**

Cet article permet d'assurer la recevabilité de la présente proposition de loi au regard de l'article 40 de la Constitution. Le rapporteur Bernard Buis propose donc à la commission de l'adopter sans modification.

**La commission a adopté l'article 5 sans modification.**

## EXAMEN EN COMMISSION

**Réunie le mercredi 4 décembre 2024, la commission a examiné le rapport de M. Bernard Buis sur la proposition de loi n° 839 (2022-2023) en faveur de la préservation et de la reconquête de la haie.**

**M. Bernard Buis, rapporteur.** – Pour commencer ma présentation sur cette proposition de loi, présentée par Daniel Salmon, en faveur de la préservation et de la reconquête de la haie, j’aurais pu évoquer cette photographie qui trône dans la salle de notre commission, sur laquelle la haie brille plus par son absence que par sa présence, à la différence des éoliennes qui ont poussé au milieu des champs de colza.

Je citerai plutôt le géographe Louis Poirier, lequel n’est autre que le véritable nom de l’écrivain Julien Gracq qui, dans les années 1930, prédisait : « Le bocage nous apparaît comme une forme autrefois rationnelle d’exploitation de la terre [...]. On peut le définir comme une forme de vie économique aujourd’hui fossile. [...] Le bocage est une forme économique qui mourra d’une transformation sociale. »

Les années d’après-guerre lui ont donné raison. Considérée comme un « obstacle à l’utilisation rationnelle du sol » dans un décret de 1955, la haie a fait les frais du remembrement. Le ministre Edgard Pisani a regretté les conséquences du remembrement sur le paysage, tout en reconnaissant sa légitimité pour la productivité et l’amélioration des conditions de travail agricole.

Il faut cependant se garder d’une histoire linéaire de la haie, pour au moins deux raisons : d’une part, la haie était une « culture » économique, visant à produire des fagots pour le chauffage et de la litière – loin des idéalismes nostalgiques du bocage ; d’autre part, les chiffres montrent une accélération récente de la perte de haies, passant de 10 500 kilomètres par an entre 2006 et 2014 à 23 600 kilomètres par an entre 2017 et 2021, sur environ 1,55 million de kilomètres sur pied – des chiffres qui, comme notre collègue Laurent Duplomb ne manque pas de le souligner, gagneraient à être fiabilisés par l’observatoire de la haie, un réseau entre les deux ministères compétents, l’Institut national de l’information géographique et forestière (IGN), l’Office français de la biodiversité (OFB) et l’Institut national de recherche pour l’agriculture, l’alimentation et l’environnement (Inrae), chargé d’élaborer un référentiel cartographique pour connaître et suivre la progression des haies, et qui a d’ores et déjà été lancé dans le cadre du pacte en faveur de la haie.

Les politiques publiques ont changé du tout au tout : il y a quatre-vingts ans, l’État finançait la destruction de haies ; désormais, il finance leur plantation et parfois leur entretien.

Faut-il voir là une incohérence temporelle de la puissance publique ? Je ne le crois pas : c'est un mouvement dialectique. « Les haies ont été plantées pour des raisons économiques, avant d'être détruites pour de nouvelles raisons économiques », et elles sont replantées aujourd'hui pour des raisons écologiques. De ce point de vue, les haies sont un outil « tout en un » : effet brise-vent, régulation thermique, stockage de carbone, auxiliaires de culture, rétention d'eau, lutte contre l'érosion, abri et nichage pour toute la petite faune de nos campagnes.

Mais l'intuition, que je partage et qui sous-tend la proposition de loi, c'est que la reconquête des haies aura besoin de s'appuyer sur des motivations économiques plus concrètes pour les agriculteurs, au-delà de l'évitement des coûts provoqués par la dégradation de l'environnement, lesquels restent souvent diffus.

En résumé, la proposition de loi vise à mettre en place une certification publique fiable, prévue à l'article 2, afin d'établir un cadre incitatif à la gestion durable des haies, en favorisant une valorisation économique du bois des haies par les chaufferies, à l'article 3, et en rémunérant les agriculteurs pour leur gestion durable des haies *via* un crédit d'impôt, à l'article 4. En effet, le bonus « haies », qui serait porté de 7 euros à 20 euros par hectare en 2025, est loin d'épuiser la problématique du financement de la haie.

À cela s'ajoute la consécration législative d'une stratégie de reconquête de la haie, avec des objectifs en kilomètres de haies, et un observatoire pour suivre cette progression, prévu à l'article 1<sup>er</sup>.

Pourquoi légiférer, me direz-vous ? L'exécutif a déjà agi : le pacte en faveur de la haie, annoncé fin 2023, prévoyait 110 millions d'euros par an pour atteindre un objectif de 50 000 kilomètres de gain net du linéaire de haies. Cependant, la réduction de 73 % des crédits alloués à la haie, dès la deuxième année de ce pacte, témoigne de ce que les priorités peuvent changer. Il est donc naturel d'ancrer certaines mesures dans la loi. La haie ne remplit toutes ses fonctions qu'au bout de plusieurs années et a besoin de prévisibilité.

Nous avons mené une dizaine d'auditions en une petite semaine : l'impression que j'en ai retirée est que la proposition de loi et l'ambition qu'elle traduit étaient très bien reçues par la plupart des acteurs entendus.

Des réserves ont été exprimées sur la coordination de cette proposition de loi avec d'autres textes ou logiques : le projet de loi de finances (PLF), le pacte en faveur de la haie et l'adaptation aux réalités de terrain, trois sujets autour desquels je vais structurer mon propos.

Notre premier souci a été d'articuler l'article 4 de la proposition de loi avec le PLF en cours d'examen. Dans sa rédaction initiale, cet article prévoit d'accorder un crédit d'impôt forfaitaire de 3 500 euros par an aux agriculteurs certifiés pour la gestion durable de leurs haies.

Avec Daniel Salmon, nous proposons de supprimer cet article. Nous avons déposé un amendement au PLF prévoyant que 60 % des dépenses engagées pour la gestion durable des haies soient éligibles au crédit d'impôt, avec un plafond de 4 500 euros.

Cet amendement, cosigné par soixante-cinq collègues de tous les groupes du Sénat, a été adopté vendredi, recevant un double avis de sagesse de la commission des finances et du Gouvernement. C'est une très bonne chose et un premier pas, car je suis persuadé que c'est par des incitations et non par des sanctions que les pouvoirs publics changeront le regard des agriculteurs sur les haies, souvent perçues aujourd'hui comme des charges.

L'article 4 est la carotte financière nécessaire pour s'engager dans la gestion durable, par opposition au bâton du droit pénal environnemental.

Notre collègue Laurent Duplomb, qui était le troisième cosignataire de l'amendement au projet de loi de finances, a également été intéressé par cette démarche incitative. Le projet de loi d'orientation pour la souveraineté agricole et alimentaire et le renouvellement des générations en agriculture (PLOA) se concentre sur l'arrachage des haies, négligeant le besoin d'une mesure incitative pour leur gestion durable, sur le modèle du dispositif d'encouragement fiscal à l'investissement en forêt (Defi forêt) pour les « bons élèves », recommandée par le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) en 2023. Or, au-delà de l'arrachage, l'érosion du linéaire se produit plutôt par un défaut d'entretien.

Pour autant, ne nous méprenons pas : le souhait de mettre en place un tel crédit d'impôt ne signifie pas que la haie serait une charge nécessitant des subventions.

Notre intention est non pas de « convertir les derniers paysans en gardiens d'une nature transformée en paysage pour citoyens », mais de les aider à trouver un intérêt dans la gestion durable des haies, qui sont aussi des actifs économiques, sources de revenus.

En effet, elles rendent des services écosystémiques. Au-delà de l'intérêt écologique, il s'agit aussi d'un gain en résilience à l'échelle de la parcelle se traduisant par un gain économique à l'échelle de l'exploitation. Les haies peuvent améliorer le rendement des cultures sur une surface allant jusqu'à vingt fois leur hauteur.

Elles sont aussi source de revenus grâce au bois énergie issu de haies gérées durablement, qui est en lui-même une ressource valorisable. La filière bois-énergie est de plus en plus demandeuse d'un approvisionnement durable en bois bocager, répondant aux attentes de leurs clients, notamment les chaufferies publiques.

Un deuxième point d'attention au cours de mes travaux a été l'articulation entre la proposition de loi, et en particulier son article 1<sup>er</sup>, qui a été déposée en juillet 2023, et le pacte en faveur de la haie du ministère de l'agriculture, publié en octobre 2023.

Pour capitaliser sur ce qui existe déjà, nous proposons différents amendements.

Ceux-ci visent, premièrement, à faire du pacte la première déclinaison de la stratégie en la matière, en harmonisant les temporalités pour fixer les premiers objectifs en 2030 – nul besoin de tout reprendre à nouveau. La proposition de loi va toutefois plus loin que le pacte puisqu'elle fixe des objectifs allant jusqu'à 2050, soit au terme de quatre plans d'actions.

Ils tendent, deuxièmement, à renommer la stratégie en « stratégie pour la gestion durable et la reconquête de la haie » pour insister sur le caractère dynamique et quantitatif de la gestion. Cela peut paraître symbolique, mais les symboles ont leur importance : Daniel Salmon a accepté de renommer son texte en proposition de loi « en faveur de la gestion durable et de la reconquête de la haie ». Cette formule de « gestion durable » me semblait bien, en outre, souligner l'opportunité tant économique qu'écologique que recouvrent la plantation et l'entretien des haies.

Troisièmement, les amendements visent à préciser que les objectifs fixés dans la loi demeurent bien des objectifs et, partant, ne sauraient constituer des engagements sur le fondement desquels l'État pourrait faire l'objet d'une condamnation – les termes « tendre à » sont ainsi préférés au terme « atteindre ». Le salut pour les haies viendra non pas des à-coups des décisions de justice condamnant l'État pour inaction, mais bien plutôt d'une dynamique choisie par les acteurs de terrain.

Quatrièmement, ils prévoient de réviser à la baisse, de façon substantielle, les objectifs quantitatifs fixés dans la loi en termes de linéaire de haies, de haies gérées durablement – 50 000 kilomètres nets en 2030 contre le double initialement – ou de biomasse mobilisée, afin de les rendre plus crédibles et plus en phase avec le pacte.

J'en viens au troisième, et dernier, point d'attention : l'adaptation aux réalités de terrain, notamment en ce qui concerne la certification, un des points sans aucun doute les plus discutés avec l'auteur du texte.

Nous avons rapidement convergé sur la nécessité de fixer des principes de gestion durable dans la loi et de reconnaître, par arrêté conjoint des ministres compétents, une ou plusieurs certifications satisfaisant ces principes. Il aurait également été possible de laisser la concurrence jouer sans régulation publique ou, au contraire, de faire du label Haie porté par l'association Afac-Agroforesteries un label public unique, sur le modèle de l'agriculture biologique ou des différents labels de la qualité et de l'origine des produits.

Il y a, comme souvent en matière de labels, une tension entre l'ambition et la lisibilité de la certification, d'une part, et sa massification, de l'autre. Nous avons retenu une option médiane afin de laisser la possibilité à d'autres démarches d'émerger, tout en garantissant un haut niveau d'exigence par une décision conjointe des ministres.

Actuellement, il n'y a pas de doute : seul le référentiel de l'Afac-Agroforesteries est suffisamment mature et rigoureux pour remplir les critères fixés dans la loi, et il n'est pas envisageable de reconnaître publiquement une démarche qui serait moins-disante.

Nous avons aussi acté le principe d'un cahier des charges national incluant des critères adaptés aux différentes caractéristiques du sol et du climat d'une région donnée : on ne peut évidemment attendre la même approche s'agissant de haies bocagères, de haies basses en milieu méditerranéen, ou encore de haies des grandes plaines céréalières. Pour autant, il est clair que cela ne doit pas être le prétexte à un éclatement des référentiels, voire à leur assouplissement – nous y veillerions avec un soin particulier dans le suivi de l'application de la loi, si le texte était voté.

Pour finir, à l'article 3, nous précisons que les schémas régionaux biomasse devront inclure des objectifs d'approvisionnement en bois issu de haies gérées durablement. Nous reviendrons peut-être sur cet article en séance, car le Gouvernement semble réticent à l'idée de détailler dans la loi la stratégie nationale de mobilisation de la biomasse. C'est un point important : on parle là du débouché économique de la haie.

Vous l'aurez compris, le travail a été intense et constructif avec notre collègue Daniel Salmon qui a pu participer à la plupart des auditions. Nous avons convergé sur le fait que l'on replanterait des haies avec et pour l'agriculture, et non contre elle.

Au total, nous avons donc co-déposé dix-sept amendements à l'identique avec Daniel Salmon, afin de respecter le *gentlemen's agreement* conclu en 2009 s'agissant des propositions de loi inscrites dans le cadre d'un espace réservé d'un groupe d'opposition : la commission ne peut ainsi modifier le texte au stade de son examen en commission qu'avec l'accord du groupe l'ayant inscrit à l'ordre du jour.

Mes chers collègues, j'espère que ce rapport et ce texte recueilleront l'unanimité : c'est, me semble-t-il, à notre portée !

Il ne me reste plus qu'à vous donner lecture du périmètre de l'article 45 que je vous propose de retenir. Sont susceptibles de présenter un lien, même indirect, avec le texte déposé, les dispositions relatives : à la stratégie, à la trajectoire et aux objectifs chiffrés en matière de gestion durable de la haie, ainsi qu'au suivi de cette programmation ; à la certification de la gestion et la distribution durables de la haie, à ses modalités d'agrément par l'État, de suivi et de contrôle ; à la stratégie, à la trajectoire et aux objectifs chiffrés en matière d'approvisionnements énergétiques issus de haies gérées

durablement, ainsi qu'au suivi de cette programmation ; enfin, aux mesures incitatives de nature fiscale en matière de gestion et de distribution durables de la haie.

*Il en est ainsi décidé.*

**M. Daniel Salmon, auteur de la proposition de loi.** – Je remercie le rapporteur et rappelle que, même si l'examen de cette proposition de loi – programmé le 19 décembre prochain – est compromis du fait de la perspective d'une censure du Gouvernement, cette étape de l'examen en commission enverra un signal positif aux acteurs de la filière et à l'ensemble des parties prenantes de la gestion durable de la haie.

Depuis 1950, près de 70 % du linéaire de haies ont disparu des territoires ruraux. La déprise agricole qui a été à l'œuvre a, en effet, conduit à une augmentation de la surface de la forêt française et à la disparition, en parallèle, des haies, en raison des évolutions du monde agricole : alors qu'elles bénéficiaient du statut d'infrastructures, qu'elles étaient considérées comme un patrimoine essentiel et qu'elles occupaient une place prépondérante dans les baux ruraux jusqu'aux années 1950, elles ont ensuite été vues non plus comme une source de richesses, mais comme un élément improductif et inutile.

Depuis plusieurs années pourtant, les bénéfices des haies sont peu à peu reconsidérés dans leurs dimensions agronomique, environnementale et économique : stockage de carbone, renforcement de la biodiversité et des trames vertes, contribution à l'attractivité et à l'économie des territoires par la production de biomasse – on pense d'ailleurs au bois, mais les feuilles viennent également enrichir les sols –, modification des conditions climatiques locales, allongement du cycle de l'eau – nécessaire, comme l'ont illustré les récents aléas climatiques –, limitation de l'érosion des sols, ombre et confort apportés au bétail.

Avec le lancement du pacte en faveur de la haie en début d'année, l'ensemble des acteurs – administration et agriculteurs – se sont mobilisés dans un calendrier serré, et le développement de filières de valorisation a été lancé par appel à projets afin que la haie retrouve une place économique dans les exploitations agricoles et dans les territoires.

Cette proposition de loi se veut complémentaire du pacte en faveur de la haie ; elle doit permettre de fixer un niveau suffisant d'ambition pour être à la hauteur des enjeux cités. Elle veut non pas concurrencer le pacte, mais au contraire l'appuyer sur de nombreux points. À l'heure où le Gouvernement réduit de manière draconienne le financement du pacte, elle définit un cadre incitatif et rémunérateur, utile pour les agriculteurs, en se concentrant en priorité sur le linéaire existant, qu'il convient d'entretenir dans le cadre d'une gestion durable.

Il s'agit donc de redonner à la haie une attention suffisante pour qu'elle remplisse ses fonctions, et de prévoir les moyens financiers et techniques nécessaires pour une gestion durable. Il est primordial qu'elle devienne un atelier économique à part entière des exploitations – avec les filières de l'énergie et de la litière animale notamment – et que ses services environnementaux soient reconnus. Ce cadre économique est indispensable pour ne plus mettre la préservation des haies sous perfusion d'argent public ou uniquement sous obligation réglementaire. On le voit bien, c'est par l'incitation et la rentabilité que l'on fera évoluer la vision qu'ont les agriculteurs de la haie.

Ce cadre incitatif et rémunérateur est un point essentiel de cette proposition de loi au travers du crédit d'impôt inscrit dans le PLF, aux côtés du développement de filières bois locales, vertueuses pour l'économie du territoire et adossées à l'approvisionnement des chaufferies collectives issues des haies gérées durablement.

Le rapporteur et moi-même avons déposé en commun dix-sept amendements de compromis en vue d'atteindre des objectifs quantitatifs en termes de kilomètres de haies gérées durablement à l'horizon 2030, ainsi qu'en termes de production de biomasse : nous avons tâché de retenir les chiffrages les plus probants, sur la base d'une concertation avec les différents acteurs, cette proposition de loi n'étant en aucun cas « hors sol » et s'appuyant sur les réalités de terrain. Des compromis ont également été trouvés sur les différents labels qui doivent conditionner le crédit d'impôt.

J'espère que ce travail stimulant et constructif portera ses fruits, afin d'aller vers une reconstruction de la haie, au bénéfice de nos agriculteurs et de l'environnement de notre pays.

**M. Lucien Stanzione.** – Depuis 1950, nous avons perdu 70 % de nos haies, amer constat quand on connaît la richesse et les services inestimables que ces infrastructures naturelles sont capables d'offrir : elles protègent les sols, améliorent la qualité de l'eau, renforcent la biodiversité par leurs fonctions d'habitat et de corridor, tout en jouant un rôle clé pour l'aménagement du territoire et la lutte contre le changement climatique.

Sénateur d'un département à vocation agricole, je mène un travail en faveur de l'agriculture diversifiée, de la gestion durable de l'eau et de la biodiversité, et je mesure chaque jour l'importance de la préservation et de la reconquête des haies. Cette proposition de loi est essentielle en termes d'aménagement du territoire, pour l'avenir de nos paysages et pour la préservation de la biodiversité. Elle fixe des objectifs à la fois ambitieux, réalistes et surtout indispensables : 100 000 kilomètres supplémentaires de haies d'ici à 2030, un linéaire en gestion durable d'environ 1,5 million de kilomètres en 2050. Elle repose de plus sur des mesures concrètes, dont la création d'un observatoire national, un label de la gestion durable, des incitations fiscales fortes pour les agriculteurs et l'intégration des haies dans notre stratégie nationale de biomasse.

Malheureusement, face aux renoncements du Gouvernement en matière de planification écologique qui affectent les crédits consacrés à la haie dans le PLF pour 2025, nous avons une responsabilité historique : mettre fin à la disparition massive de nos haies, dont le solde annuel reste largement négatif, et engager l'indispensable reconquête des écosystèmes.

Le temps presse, mais nous avons les moyens et la volonté politique pour agir, ce texte ayant en effet largement été cosigné par les membres de notre groupe. Je tiens à souligner la grande qualité du travail effectué par notre collègue Daniel Salmon et le rapporteur Bernard Buis. L'ensemble des sénateurs du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain votera en faveur de ce texte. Un amendement en faveur des haies sera d'ailleurs peut-être défendu par notre groupe dans le cadre du PLF pour 2025, en fonction des événements parlementaires de ce mercredi 4 décembre.

**M. Henri Cabanel.** – Je salue le travail accompli par le rapporteur et l'auteur de la proposition de loi. Nous voterons en faveur de ce texte. Au travers de cette proposition de loi, nous reconnaitrons les services rendus à la société par les haies, qu'il s'agisse du stockage du carbone ou de la rétention de l'eau. Représentant un département dans lequel la viticulture est prédominante, je souligne que les haies sont aussi essentielles pour les petites parcelles que pour les grandes étendues propres aux régions céréalières.

**M. Vincent Louault.** – Lors de mon installation, j'ai commencé par planter cinq kilomètres de haies : il y a un mois, j'ai reçu un courrier de l'un de mes propriétaires me demandant de les arracher au motif que je porterais atteinte à son bien, ce qui montre bien les contradictions qui peuvent exister.

Si j'entends les arguments qui justifient cette proposition de loi, certains aspects me semblent complexes, notamment en termes de labellisation : évitons les usines à gaz alors que nous venons de débattre d'un texte permettant d'alléger les contraintes pesant sur la profession agricole. Si 70 % des haies ont disparu depuis 1950, je tiens à souligner que le nombre d'agriculteurs a diminué dans les mêmes proportions, même si cet aspect n'a pas l'air de vous poser problème. J'ignore si les deux phénomènes sont liés...

**M. Yannick Jadot.** – Bien sûr qu'ils le sont !

**M. Vincent Louault.** – Il faut bien évidemment se préoccuper de la protection des haies, même si le chiffre de 23 000 kilomètres de haies disparaissant chaque année fait l'objet de débats. J'ai en effet un doute sur notre capacité à recenser précisément les haies, l'IGN éprouvant apparemment des difficultés dans ce domaine.

Votre initiative est louable, mais il convient d'éviter toute complexification supplémentaire.

**Mme Anne-Catherine Loisier.** – Prenons garde, en effet, à ne pas empiler un trop grand nombre de dispositifs. S’agissant du crédit d’impôt, faut-il comprendre que nous allons subventionner des agriculteurs qui arrachent des haies ?

**M. Franck Montaugé.** – Je souscris à la proposition relative à la mise en place de paiements pour services environnementaux (PSE) pour les haies au regard des services écosystémiques qu’elles rendent.

Par ailleurs, ce débat s’inscrit dans le cadre plus général de la qualité des sols, même s’il n’existe guère de consensus entre nous à ce sujet, ce que je regrette. Un texte portant sur la qualité des sols – en particulier agricoles –, récemment examiné ici, n’a hélas pas été accueilli favorablement.

**M. Bernard Buis, rapporteur.** – M. Louault peut être rassuré sur la complexité dans la mesure où le dispositif est entièrement facultatif. En revanche, l’intégration dans le dispositif est obligatoire pour bénéficier du crédit d’impôt : ce dernier n’est pas une subvention, mais il est lié aux travaux effectivement réalisés, à hauteur de 60 % du montant des dépenses.

**Mme Anne-Catherine Loisier.** – Une personne qui a précédemment arraché des haies pourrait donc en bénéficier.

**M. Bernard Buis, rapporteur.** – Une coupe peut être bénéfique pour une haie, puisqu’elle peut entraîner un recépage et la création de nouvelles haies, les variétés n’étant parfois plus adaptées aux besoins actuels.

**M. Daniel Salmon.** – Ce crédit d’impôt est orienté vers la gestion durable des haies et ne s’assimile pas à une aide à la replantation. Le coût d’entretien d’un kilomètre linéaire de haie est estimé à 450 euros par an, et pèse sur l’agriculteur. Dans la mesure où il est question d’une haie productive et d’une culture, le crédit d’impôt a vocation à valoriser cet entretien.

Par ailleurs, monsieur Louault, vous avez raison de souligner les doutes existant sur les chiffres. L’IGN travaille sur le sujet et procédera, à l’avenir, à une mise à jour des linéaires tous les trois ans, en rappelant que personne ne s’était plus occupé des haies pendant des décennies. De surcroît, la définition des haies était très floue, d’où l’intérêt de créer un observatoire dédié.

#### EXAMEN DES ARTICLES

##### *Article 1<sup>er</sup>*

*Les amendements rédactionnels identiques COM-18 et COM-1 sont adoptés.*

**M. Bernard Buis, rapporteur.** – Les amendements identiques COM-19 et COM-2 tendent à remplacer les mots « atteindre » par les mots « tendre vers », les objectifs de la stratégie devant être atteints parce qu’il y a une volonté politique et non sous la contrainte de décisions de justice.

*Les amendements identiques COM-19 et COM-2 sont adoptés.*

**M. Bernard Buis, rapporteur.** – Les amendements identiques COM-21 et COM-4 visent à préciser que la trajectoire d’augmentation du linéaire de haies sur le territoire métropolitain s’entend de façon nette, et non de façon brute. La nuance est de taille, car on aura beau replanter, si l’on ne tient pas compte des arrachages ou disparitions de haies, le linéaire n’augmentera pas.

*Les amendements identiques COM-21 et COM-4 sont adoptés.*

**M. Bernard Buis, rapporteur.** – Les amendements identiques COM-20 et COM-3 prévoient de modifier les objectifs quantitatifs fixés dans la loi et dans la stratégie à l’horizon 2030 et 2050, afin de les rendre plus crédibles, comme l’ont suggéré tous les acteurs entendus.

*Les amendements identiques COM-20 et COM-3 sont adoptés.*

**M. Bernard Buis, rapporteur.** – Les amendements identiques COM-25 et COM-8 tendent à porter la durée de la stratégie pour la gestion durable et la reconquête de la haie prévue à l’article 1<sup>er</sup> à six ans, contre cinq ans dans le texte de départ. Ce faisant, nous entendons mettre en cohérence la temporalité de cette stratégie avec celle du pacte en faveur de la haie.

*Les amendements identiques COM-25 et COM-8 sont adoptés.*

**M. Bernard Buis, rapporteur.** – Les amendements identiques COM-23 et COM-6 visent à préciser le périmètre au sein duquel l’objectif de gain net de linéaire de haies en kilomètres s’applique, en précisant que cela concerne également les territoires d’outre-mer. L’enjeu des haies y est important dans la mesure où peuvent s’y observer de fortes pluies provoquant l’érosion des sols, ce qui constitue une menace pour leur autonomie alimentaire,

*Les amendements identiques COM-23 et COM-6 sont adoptés.*

**M. Bernard Buis, rapporteur.** – Les amendements identiques COM-24 et COM-7 prévoient de renommer la stratégie « de reconquête de la haie » en « stratégie pour la gestion durable et la reconquête de la haie ».

*Les amendements identiques COM-24 et COM-7 sont adoptés.*

*Les amendements rédactionnels identiques COM-26 et COM-9 sont adoptés.*

**M. Bernard Buis, rapporteur.** – Les amendements identiques COM-22 et COM-5 visent à modifier les objectifs quantitatifs fixés dans la loi et dans la stratégie en termes de mobilisation de matière sèche issue de haies gérées durablement. Nous formulons l’hypothèse que 500 000 tonnes de matière sèche par an seraient déjà un progrès très significatif.

*Les amendements identiques COM-22 et COM-5 sont adoptés.*

*L’article 1<sup>er</sup> est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

## *Article 2*

**M. Bernard Buis, rapporteur.** – Les amendements identiques COM-28 et COM-11 visent à supprimer les diverses mentions du « label Haie » opérées directement dans la loi dans la version initiale de la proposition.

*Les amendements identiques COM-28 et COM-11 sont adoptés.*

**M. Bernard Buis, rapporteur.** – Les amendements identiques COM-33 et COM-17 tendent à clarifier les critères de gestion durable qui s'appliqueraient dans le cadre de la certification prévue au présent article.

*Les amendements identiques COM-33 et COM-17 sont adoptés.*

*Les amendements rédactionnels identiques COM-29 et COM-12 sont adoptés.*

**M. Bernard Buis, rapporteur.** – Je suis très attaché aux amendements identiques COM-34 et COM-16, qui visent à préciser que la ou les certifications qui seraient agréées pour la gestion durable des haies devront nécessairement inclure des critères et prescriptions territoriaux spécifiques.

Une évolution en cours du label Haie vise à intégrer cette exigence d'adaptation territoriale, mais il semble que des marges de progrès demeurent. Le but n'est pas de multiplier les méthodes d'une même certification, ce qui se traduirait par une perte de lisibilité pour l'ensemble des acteurs et par un risque de contournement : c'est pour cela qu'il reste un cahier des charges national, ce qui rassure notre collègue Daniel Salmon.

*Les amendements identiques COM-34 et COM-16 sont adoptés.*

**M. Bernard Buis, rapporteur.** – Les amendements identiques COM-27 et COM-10 sont parmi les plus structurants de cette proposition de loi. Ils définissent les conditions dans lesquelles les certifications publiques ou privées satisfaisant les conditions de gestion durable de la haie et de distribution durable de la haie prévues dans la loi peuvent être reconnues par la puissance publique.

Il est bon de laisser jouer un peu la concurrence, mais la concurrence et la régulation des labels doit les pousser vers une amélioration constante. Cela ne saurait en aucun cas être un prétexte à un affaiblissement des critères de gestion et de distribution durables.

*Les amendements identiques COM-27 et COM-10 sont adoptés.*

*L'article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

### *Article 3*

**M. Bernard Buis, rapporteur.** – Pour faire exception au consensus sur les autres points, je dois confesser que j’aurais préféré « écraser » la rédaction de l’article 3, car les ministères étaient un peu réticents à l’idée de détailler dans la loi cet aspect particulier de la stratégie nationale de mobilisation de la biomasse. Ce n’est le cas pour aucune autre source d’énergie, mais l’auteur de la proposition de loi tenait à cette mesure et n’a pas souhaité co-déposer un tel amendement.

En attendant d’y revenir peut-être, les amendements identiques COM-30 et COM-13 visent à inscrire l’objectif d’approvisionnement en bois issu de haies gérées durablement dans les schémas régionaux biomasse, à ce stade en complément de son inscription dans la stratégie nationale biomasse. Cela me semble mieux traduire l’intention initiale de l’auteur du texte, à savoir des objectifs fixés dans chaque région.

*Les amendements identiques COM-30 et COM-13 sont adoptés.*

*L’article 3 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

### *Article 4*

**M. Bernard Buis, rapporteur.** – Un amendement transpartisan au PLF pour 2025 a été déposé et reprend, de manière consolidée, le dispositif proposé par l’article 4, d’où ces amendements identiques de suppression COM-31 et COM-14.

*Les amendements identiques COM-31 et COM-14 sont adoptés.*

*L’article 4 est supprimé.*

### *Article 5*

*L’article 5 est adopté sans modification.*

### *Intitulé de la proposition de loi*

**M. Bernard Buis, rapporteur.** – Les amendements identiques COM-32 et COM-15 visent à changer l’intitulé de la proposition de loi par cohérence avec les modifications apportées dans le texte et dans l’intitulé de la stratégie afin d’insister, avec la notion de « gestion durable », sur les interventions actives de l’homme et sur une approche plus qualitative et moins quantitative de la haie.

*Les amendements identiques COM-32 et COM-15 sont adoptés.*

*L’intitulé de la proposition de loi est ainsi modifié.*

*La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

Les sorts de la commission sont repris dans le tableau ci-dessous :

<b>Article 1<sup>er</sup></b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. BUIS, rapporteur</b>	18	Amendement rédactionnel	<b>Adopté</b>
M. SALMON	1	Amendement rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>M. BUIS, rapporteur</b>	19	Stratégie "haies" rendue non contraignante dans ses objectifs	<b>Adopté</b>
M. SALMON	2	Stratégie "haies" rendue non contraignante dans ses objectifs	<b>Adopté</b>
<b>M. BUIS, rapporteur</b>	21	Formulation de l'objectif de gain de linéaire de haie en net et non en brut	<b>Adopté</b>
M. SALMON	4	Formulation de l'objectif de gain de linéaire de haie en net et non en brut	<b>Adopté</b>
<b>M. BUIS, rapporteur</b>	20	Révision des objectifs quantitatifs de la stratégie à la baisse pour les rendre plus crédibles et mobilisateurs	<b>Adopté</b>
M. SALMON	3	Révision des objectifs quantitatifs de la stratégie à la baisse pour les rendre plus crédibles et mobilisateurs	<b>Adopté</b>
<b>M. BUIS, rapporteur</b>	25	Modification de la durée de la stratégie et de son point de départ	<b>Adopté</b>
M. SALMON	8	Modification de la durée de la stratégie et de son point de départ	<b>Adopté</b>
<b>M. BUIS, rapporteur</b>	23	Inclusion explicite des territoires ultramarins dans la stratégie "haies"	<b>Adopté</b>
M. SALMON	6	Inclusion explicite des territoires ultramarins dans la stratégie "haies"	<b>Adopté</b>
<b>M. BUIS, rapporteur</b>	24	Modification de l'intitulé de la stratégie pour y inclure la gestion durable	<b>Adopté</b>
M. SALMON	7	Modification de l'intitulé de la stratégie pour y inclure la gestion durable	<b>Adopté</b>
<b>M. BUIS, rapporteur</b>	26	Amendement rédactionnel	<b>Adopté</b>
M. SALMON	9	Amendement rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>M. BUIS, rapporteur</b>	22	Révision à la baisse des objectifs quantitatifs de bois issu de haies gérées durablement dans l'approvisionnement en bois énergie, pour plus de crédibilité	<b>Adopté</b>
M. SALMON	5	Révision à la baisse des objectifs quantitatifs de bois issu de haies gérées durablement dans l'approvisionnement en bois énergie, pour plus de crédibilité	<b>Adopté</b>
<b>Article 2</b>			
<b>M. BUIS, rapporteur</b>	28	Suppression des mentions du "label haie" opérées directement dans la loi	<b>Adopté</b>
M. SALMON	11	Suppression des mentions du "label haie" opérées directement dans la loi	<b>Adopté</b>
<b>M. BUIS, rapporteur</b>	33	Amendement de clarification sur les critères de gestion durables des haies	<b>Adopté</b>
M. SALMON	17	Amendement de clarification sur les critères de gestion durables des haies	<b>Adopté</b>

<b>M. BUIS, rapporteur</b>	29	Rédactionnel	<b>Adopté</b>
M. SALMON	12	Rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>M. BUIS, rapporteur</b>	34	Principe d'adaptation des critères et prescriptions de gestion durable au contexte pédoclimatique dans le cahier des charges des certifications publiquement reconnues	<b>Adopté</b>
M. SALMON	16	Principe d'adaptation des critères et prescriptions de gestion durable au contexte pédoclimatique dans le cahier des charges des certifications publiquement reconnues	<b>Adopté</b>
<b>M. BUIS, rapporteur</b>	27	Reconnaissance au cas par cas par arrêté ministériel conjoint d'une ou plusieurs certifications répondant aux critères de gestion durable fixés dans la loi en lieu et place de la consécration d'une certification publique unique	<b>Adopté</b>
M. SALMON	10	Reconnaissance au cas par cas par arrêté ministériel conjoint d'une ou plusieurs certifications répondant aux critères de gestion durable fixés dans la loi en lieu et place de la consécration d'une certification publique unique	<b>Adopté</b>
<b>Article 3</b>			
<b>M. BUIS, rapporteur</b>	30	Inscription de l'objectif d'approvisionnement en bois issu de haies gérées durablement dans les schémas régionaux biomasse	<b>Adopté</b>
M. SALMON	13	Inscription de l'objectif d'approvisionnement en bois issu de haies gérées durablement dans les schémas régionaux biomasse	<b>Adopté</b>
<b>Article 4</b>			
<b>M. BUIS, rapporteur</b>	31	Suppression de l'article 4	<b>Adopté</b>
M. SALMON	14	Suppression de l'article 4	<b>Adopté</b>
<b>M. BUIS, rapporteur</b>	32	Modification de l'intitulé de la proposition de loi	<b>Adopté</b>
M. SALMON	15	Modification de l'intitulé de la proposition de loi	<b>Adopté</b>

## RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie*<sup>1</sup> ».

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « *transmis* » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie<sup>2</sup>. Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « *cavaliers* » dans le texte<sup>3</sup>. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « *cavalier* » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial<sup>4</sup>.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

En application du vademecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission des affaires économiques a arrêté, lors de sa réunion du mercredi 4 décembre 2024, le périmètre indicatif de la proposition de loi n° 839 (2022-2023) en faveur de la préservation et de la reconquête de la haie.

---

<sup>1</sup> Cf. *commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.*

<sup>2</sup> Cf. *par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.*

<sup>3</sup> *Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.*

<sup>4</sup> *Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 - Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.*

Sont susceptibles de présenter un lien, même indirect, avec le texte déposé, les dispositions relatives :

- à la stratégie, à la trajectoire et aux objectifs chiffrés en matière de gestion durable de la haie, ainsi qu'au suivi de cette programmation ;

- à la certification de la gestion et la distribution durables de la haie, à ses modalités d'agrément par l'État, de suivi et de contrôle ;

- à la stratégie, à la trajectoire et aux objectifs chiffrés en matière d'approvisionnements énergétiques issus de haies gérées durablement, ainsi qu'au suivi de cette programmation ;

- aux mesures incitatives de nature fiscale en matière de gestion et de distribution durables de la haie.

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

### Mardi 19 novembre 2024

- *Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie - Direction de la législation fiscale (DLF)* : **M. Augustin HARB**, chef du bureau Champ, taux et régimes particuliers de la fiscalité directe des entreprises (B2) à la sous-direction de la fiscalité directe des entreprises, et **Mme Émilie CARON**, rédactrice au bureau Champ, taux et régimes particuliers de la fiscalité directe des entreprises (B2) à la sous-direction de la fiscalité directe des entreprises.

### Vendredi 22 novembre 2024

- *Institut national de l'information géographique et forestière (IGN)* : **MM. Guillaume MELLIER**, directeur des programmes et de l'appui aux politiques publiques, **Mathieu DASSOT**, ingénieur d'études forestières et environnementales au sein du département d'analyse des forêts et des haies bocagères (Dafor), **Loïc COMMAGNAC**, ingénieur d'études forestières et environnementales au sein du département d'analyse des forêts et des haies bocagères (Dafor), et **Nicolas LAMBERT**, chef du service des partenariats et des relations institutionnelles.

#### - Audition conjointe

- *Fédération des services énergie environnement (Fedene)* : **Mme Lise LAMBERT**, directrice Commerce et développement de Bois énergie France chez Dalkia, **M. Dominique KIEFFER**, directeur des affaires publiques chez Dalkia, **Mme Marie DESCAT**, responsable de la commission Bioénergies et territoires, **M. Jérôme DELANNOY**, directeur Biomasse Soven (Engie), et **Mme Océane PEYLACHON**, chargée des relations avec le Parlement chez Engie ;
- *Propellet* : **M. Éric VIAL**, délégué général.

#### - Audition conjointe

- *Fédération nationale entrepreneurs des territoires (FNEDT)* : **MM. Philippe LARGEAU**, président, **Fernando DA COSTA**, trésorier général et membre du Bureau national, **Michel BAZIN**, vice-président, président de la commission Forêt, **Aldric DE SAINT-PALAIS**, chargé des services forestiers et ruraux, et **Guillaume LE GONIDEC**, chargé des travaux agricoles, environnementaux et durables ;

- *Union nationale des entreprises du paysage (Unep)* : **MM. Christophe GONTHIER**, vice-président, **Sven HOLTZINGER**, président de l'Unep Grand Est, **Quentin METTRAY**, responsable Qualité sécurité environnement (QSE), et **Julien BARITAUX**, responsable des affaires publiques.

Mardi 26 novembre 2024

- *Ministère de l'agriculture, de la souveraineté alimentaire et de la forêt (Masaf)* : **MM. Arnaud DUNAND**, sous-directeur de la performance environnementale et valorisation des territoires (SDPE), **Paul HENNART**, adjoint au sous-directeur Performance environnementale et valorisation des territoires, et **Louis DE REDON DE COLOMBIER**, conseiller Recherche, innovation, biomasse, énergie, filière forêt-bois et haie.

- *Ministère de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques (MTEECPR)* : **MM. Fabrice CYTERMANN**, sous-directeur des politiques publiques durables au Commissariat général au développement durable (CGDD) - Service de l'économie verte et solidaire, **Damien LAMOTTE**, sous-directeur de la coordination, de l'appui, de la stratégie et du pilotage (CASP) des politiques de protection et de la restauration des écosystèmes, **Mme Catherine CONIL**, cheffe du bureau de l'agriculture et de l'alimentation durables au Commissariat général au développement durable (CGDD), **MM. Corentin GOUPILLIER**, chef du bureau des affaires juridiques de l'eau et de la nature, **Mmes Aurélie VIEILLEFOSSE**, directrice adjointe du cabinet en charge de l'écologie, du climat et de la prévention des risques, **Véronique MENEZ**, conseillère Biodiversité, et **Mme Lisa BROUTTÉ**, conseillère parlementaire.

- *Réseau Haies France (ex-Association française arbres champêtres et agroforesteries (Afac-Agroforesteries))* : **Mme Catherine MORET**, secrétaire générale et responsable Stratégie et projets, et **M. Emmanuel LELIÈVRE**, administrateur, président et directeur général de la SCIC Mayenne Bois Energie.

- *Office français de la biodiversité (OFB)* : **MM. François GAUTHIER**, directeur de l'appui aux stratégies pour la biodiversité, **François OMNES**, chef du service Usages et gestion de la biodiversité, **Stéphane MARCHANDEAU**, chef du service Santé de la faune et fonctionnement des écosystèmes agricoles, et **Antoine VILLAR**, coordonnateur Agriculture et alimentation.

- Audition conjointe :

- *Agence de la transition écologique (Ademe)* : **M. Jérôme MOUSSET**, directeur Bioéconomie et énergies renouvelables ;
- *Secrétariat général à la planification écologique (SGPE)* : **M. Frédéric JOBERT**, secrétaire général adjoint à la planification écologique.



## 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/dossier-legislatif/pp122-839.html>