

...le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture

DANS LE DOMAINE AGRICOLE, DEUX ARTICLES UTILES, MAIS À CONTRETEMPS

Mardi 6 décembre 2022, la commission des affaires économiques a examiné les articles 30 et 31 du projet de loi n° 140 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture, délégués par la commission des affaires sociales, sur le fondement de la compétence de la commission en matière agricole et vétérinaire :

- **s'agissant de l'article 30**, qui clarifie notamment le cadre juridique des aides à l'installation des jeunes agriculteurs, la commission se réjouit que la possibilité de régionalisation de ces aides, gage de flexibilité et d'adaptation au terrain, soit réaffirmée. Elle propose néanmoins un amendement prévoyant un **bilan annuel des régions, consolidé par l'État, de la politique d'installation (COM-27)**, pour assurer la lisibilité des aides pour les agriculteurs, une saine concurrence entre régions et un suivi national de cette politique de première importance pour l'agriculture française.

Elle propose en outre de maintenir une **condition minimale de formation** pour prétendre aux aides à l'installation (**COM-26**), précisant qu'elle doit être **préalable à l'installation**, afin d'éviter des installations précipitées, sans bagage technique, qui, n'étant de ce fait pas viables, risquent d'être contre-productives pour le maintien de la population active agricole.

- **concernant l'article 31**, qui prévoit la ratification de huit ordonnances ayant pour objet principal l'adaptation technique du code rural et de la pêche maritime à divers règlements européens, d'application directe, **le rapporteur déplore leur inscription excessivement tardive à l'ordre du jour** et, de ce fait, **leur caractère disparate, nuisant à la clarté et à la sincérité du débat parlementaire**. Sur le fond, il reconnaît toutefois que la France, à l'initiative de nombre des dispositions européennes justifiant ces ordonnances, bénéficie de plusieurs d'entre elles.

Sur le rapport de M. Laurent Duplomb (Haute-Loire – LR), moyennant ces observations sur l'article 31 et 4 amendements à l'article 30, la commission a proposé à la commission des affaires sociales d'adopter ces deux articles.



Agriculteurs actifs à l'âge de la retraite en 2030



Montant moyen de la dotation jeunes agriculteurs (DJA)



Articles du code rural modifiés par ces ordonnances



depuis la publication des ordonnances

1. L'ARTICLE 30 : EN MATIÈRE D'INSTALLATION DES JEUNES AGRICULTEURS, NE PAS CONFONDRE VITESSE ET PRÉCIPITATION

Dans le cadre de la nouvelle programmation (2023-2027) de la PAC, l'instruction et le paiement des **mesures « non surfaciques »** (forêt, investissements, installation, LEADER...) du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), sont transférés aux régions.

Ainsi, **les régions qui le demandent peuvent être reconnues comme « autorité de gestion régionale¹ »**. Selon le ministère de l'Agriculture et Régions de France, toutes les régions devraient en faire la demande d'ici au 28 janvier 2023².

Or, l'article L. 330-1 du code rural et de la pêche maritime faisait encore **référence**, pour les aides à l'installation des jeunes agriculteurs, **au cadre en vigueur lors de la programmation précédente, quand prévalait une mise en œuvre conjointe préfet-président de région**. L'article 30 vise donc à assurer la cohérence du code rural, clarifiant la gestion de ces aides.

A. ASSURER LE SUIVI DE LA RÉGIONALISATION DES AIDES À L'INSTALLATION

Jugeant la **réaffirmation d'une possibilité de décentralisation bienvenue car porteuse de flexibilité et d'adaptation aux territoires**, la commission des affaires économiques a néanmoins proposé l'adoption d'un amendement du rapporteur Laurent Duplomb qui prévoit **des bilans annuels des régions sur la mise en œuvre de la politique d'installation et de transmission**.

Consolidés par l'État, ces bilans doivent permettre la **lisibilité des aides pour les agriculteurs**, une **saine concurrence entre régions** grâce à plus de transparence, et un **suiti à l'échelle nationale de cette politique**, de toute première importance pour l'agriculture française.

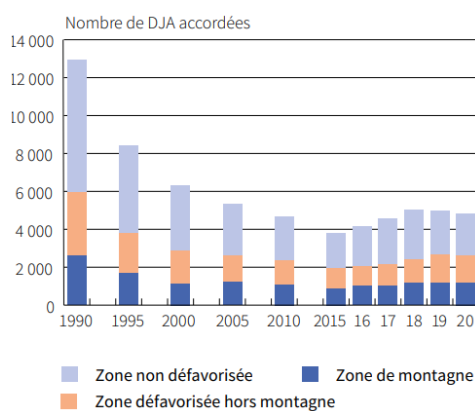
B. MAINTENIR UNE CONDITION DE FORMATION, PRÉALABLE À L'INSTALLATION, POUR PRÉTENDRE AUX AIDES À L'INSTALLATION

À l'initiative du rapporteur, la commission propose le maintien dans la loi d'une **condition de formation pour bénéficier de l'aide à l'installation, pour garantir un bagage technique minimal et favoriser des installations durables**. Cette formation devrait être un **préalable, la France pouvant user de sa faculté de modifier son plan stratégique national en ce sens³**.

FIGURE 6

Le nombre de DJA accordées par an de 1990 à 2020

Source : Graph'Agri, Agreste, 2021



DJA = dotation jeune agriculteur

Source : Régions de France

¹ Sur le fondement de l'article 78 de la loi « MAPTAM » (modifiée par l'article premier de l'ordonnance n° 2022-68 du 26 janvier 2022 relative à la gestion du FEADER au titre de la programmation débutant en 2023).

² Échéance fixée par le décret n° 2022-1051 d'application de cette disposition. Lors de l'examen du projet de loi en commission, des délibérations des conseils régionaux de Normandie, des Pays-de-la-Loire, de Bretagne et de Normandie avaient déjà été votées. Le conseil départemental de La Réunion devrait se substituer au conseil régional.

³ Alinéa 9. de l'article 119 du règlement (UE) 2021/2115 du Parlement européen et du Conseil du 2 décembre 2021.

Le rapporteur relève en outre que **l'aide** à l'installation, de 32 470 € en moyenne et ne bénéficiant qu'à un peu plus de 4 000 personnes par an (contre plus de 12 000 en 1990) **n'épuise pas la problématique du renouvellement des générations**, au moment où 43 % des exploitants en activité auront atteint l'âge de la retraite en 2030.

2. L'ARTICLE 31 : UN VÉHICULE BALAI DE RATIFICATION DE HUIT ORDONNANCES, INSCRIT TROP TARDIVEMENT À L'ORDRE DU JOUR

A. SUR LA FORME, LES CONDITIONS DANS LESQUELLES CES RATIFICATIONS SONT PROPOSÉES AU PARLEMENT NE SONT PAS SATISFAISANTES

Alors que le délai effectif de ratification s'est élevé en moyenne à 1 an, 1 mois et 7 jours (soit 403,5 jours) lors du précédent quinquennat, il aura fallu **5 ans, 3 mois et 2 jours** (soit 1 919 jours) pour que les huit ordonnances de l'article 31 soient examinées en commission par la première chambre. Il faudra encore ajouter à ce décompte le temps d'examen de ce projet de loi, avant son éventuelle adoption.

Ordonnance	2015-616	2015-1245	2015-1246	2015-1247	2015-1248	2019-1110	2021-485	2021-1370
Temps avant l'examen dans la première chambre*	7 ans, 6 mois et 3 jours	7 ans et 2 mois	7 ans et 2 mois	7 ans et 2 mois	7 ans et 2 mois	3 ans, 1 mois et 7 jours	1 an, 7 mois et 16 jours	1 an, 1 mois et 17 jours

*décompte arrêté au mercredi 7 décembre 2022

Pour cinq ordonnances de 2015, c'est la première fois, depuis le record de l'ordonnance n° 2011-78 du 21 janvier 2011¹, que **la ratification interviendrait deux mandats après la publication**.

Sans exagérer l'impact de ce « **découplage** », le rapporteur juge qu'il serait de bonne pratique, pour la lisibilité des débats autant que pour la sécurité juridique des principaux intéressés, d'inscrire les projets de loi de ratification à l'ordre du jour dans des délais plus raisonnables.

L'examen de ces dispositions au Sénat intervient à contretemps, le véritable débat ayant eu lieu au sein du Conseil de l'UE et du Parlement européen il y a parfois plus de quinze ans.

Alors qu'en moyenne, entre 2007 et 2022, une loi de ratification promulguée comportait en moyenne 3,2 ratifications, **le présent article en contient 8 à lui seul**. Cela nuit à l'exigence constitutionnelle de clarté et de sincérité du débat parlementaire, d'autant que la plupart de ces ordonnances adaptent le droit à plusieurs textes européens, et non à un seul. Enfin, toutes les dispositions des ordonnances ne sont pas à proprement parler des dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne (par exemple modalités de classement des IG par l'INAO).

Dans ces conditions, bien qu'il ne s'agisse pas d'une obligation pour la ratification d'ordonnances, **il eut été intéressant pour le Parlement de disposer d'une étude d'impact**, même sommaire.

B. DES DISPOSITIONS MATÉRIELLEMENT DISPARATES MAIS UTILES

En vigueur depuis plusieurs années, et tirant les conséquences de règlements européens, d'application directe², ces ordonnances ont suscité très peu de réactions de la part des syndicats et autres acteurs du monde agricole. Elles **relèvent, pour l'essentiel, du « toilettage technique »** (mise à jour de références juridiques, abrogation de dispositions figurant maintenant dans le droit de l'UE) et **appellent peu d'observations particulières sur le fond**.

¹ Ratifiée 9 ans, 10 mois et 13 jours après sa publication, dans le DDADUE économique et financier de 2020.

² Seule l'ordonnance n° 2015-1245 transpose une directive, sur les qualifications professionnelles (« DQP »).

La France a été à l'initiative de nombre des dispositions européennes justifiant les ordonnances et bénéficie de plusieurs d'entre elles, à commencer par la reconnaissance de nouvelles mentions valorisantes, indications géographiques ou l'encadrement plus strict de la production vitivinicole. La France est en effet le premier producteur de vin en valeur au sein de l'Union européenne, et la défense des indications géographiques au niveau européen et dans les accords commerciaux figure parmi ses priorités.



L'intérêt de ces mesures ne doit pas empêcher de faire preuve de **vigilance dans le contrôle** de leur application. S'agissant de la libre prestation de services, l'ordre des vétérinaires a ainsi alerté le rapporteur sur certaines dérives liées à l'optimisation fiscale ou à des entorses aux règles sanitaires, réitérant sa proposition d'un référentiel européen commun de formation vétérinaire.

Enfin, soucieux de ne laisser passer **aucune surtransposition injustifiée**, le rapporteur a jugé que le maintien de standards plus élevés en matière de santé végétale, animale (catégories de maladies) et de sélection génétique était justifié par un motif d'intérêt général suffisant.

POUR EN SAVOIR +

- Les travaux de la commission sur la compétitivité de la ferme France (septembre 2022)
- Les travaux de la commission sur les crédits Agriculture du budget 2023 (novembre 2022)
- La synthèse des travaux de la commission sur le projet de loi « DDADUE » en matière économique et financière de 2020 (et en particulier son volet agricole et sanitaire)
- Le plan stratégique national de la France approuvé le 31 août 2022 par la Commission européenne pour l'application de la programmation 2023-2027 de la PAC
- Le rapport de Régions de France sur les politiques régionales en faveur de l'installation et la transmission en agriculture (octobre 2022)



Sophie Primas
Présidente

Sénateur
des Yvelines
(Les Républicains)



Laurent Duplomb
Rapporteur

Sénateur
de la Haute-Loire
(Les Républicains)

COMMISSION
DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

http://www.senat.fr/commission/affaires_economiques/index.html

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl22-140.html>

Téléphone : 01.42.34.23.20

