

N° 183

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

Enregistré à la Présidence du Sénat le 6 décembre 2022

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires économiques (1) sur le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture (procédure accélérée),

Par M. Laurent DUPLOMB,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : Mme Sophie Primas, *présidente* ; M. Alain Chatillon, Mme Dominique Estrosi Sassone, M. Patrick Chaize, Mme Viviane Artigalas, M. Franck Montaugé, Mme Anne-Catherine Loïsier, MM. Jean-Pierre Moga, Bernard Buis, Fabien Gay, Henri Cabanel, Franck Menonville, Joël Labbé, *vice-présidents* ; MM. Laurent Duplomb, Daniel Laurent, Mme Sylviane Noël, MM. Rémi Cardon, Pierre Louault, *secrétaires* ; MM. Serge Babary, Jean-Pierre Bansard, Mmes Martine Berthet, Florence Blatrix Contat, MM. Michel Bonnus, Denis Bouad, Yves Bouloux, Jean-Marc Boyer, Alain Cadec, Mme Anne Chain-Larché, M. Patrick Chauvet, Mme Marie-Christine Chauvin, M. Pierre Cuypers, Mmes Françoise Férat, Amel Gacquerre, M. Daniel Gremillet, Mme Micheline Jacques, M. Jean-Baptiste Lemoine, Mmes Valérie Létard, Marie-Noëlle Lienemann, MM. Claude Malhuret, Serge Mérillou, Jean-Jacques Michau, Mme Guylène Pantel, M. Sébastien Pla, Mme Daphné Ract-Madoux, M. Christian Redon-Sarrazy, Mme Évelyne Renaud-Garabedian, MM. Olivier Rietmann, Daniel Salmon, Mme Patricia Schillinger, MM. Laurent Somon, Jean-Claude Tissot.

Voir les numéros :

Sénat : 140, 178, 179 et 182 (2022-2023)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. L'ARTICLE 30 : EN MATIÈRE D'INSTALLATION DES JEUNES AGRICULTEURS, NE PAS CONFONDRE VITESSE ET PRÉCIPITATION.....	6
A. ASSURER LE SUIVI DE LA RÉGIONALISATION DES AIDES À L'INSTALLATION.....	6
B. MAINTENIR UNE CONDITION DE FORMATION, PRÉALABLE À L'INSTALLATION, POUR PRÉTENDRE AUX AIDES À L'INSTALLATION	7
II. L'ARTICLE 31 : UN VÉHICULE BALAI DE RATIFICATION DE HUIT ORDONNANCES, INSCRIT TROP TARDIVEMENT À L'ORDRE DU JOUR.....	7
A. SUR LA FORME, LES CONDITIONS DANS LESQUELLES CES RATIFICATIONS SONT PROPOSÉES AU PARLEMENT NE SONT PAS SATISFAISANTES.....	7
B. DES DISPOSITIONS MATÉRIELLEMENT DISPARATES MAIS UTILES	8
EXAMEN DES ARTICLES	11
• <i>Article 30 (délégué)</i> Clarification du cadre juridique applicable aux régions et à FranceAgriMer en tant qu'autorités de gestion des aides à l'installation et des dépenses d'interventions de marché de la politique agricole commune (PAC).....	11
• <i>Article 31 (délégué)</i> Ratification de huit ordonnances adaptant le droit interne à plusieurs dispositions européennes dans le domaine agricole.....	20
EXAMEN EN COMMISSION.....	33
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT.....	43
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	47
LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES.....	49
LA LOI EN CONSTRUCTION	51

L'ESSENTIEL

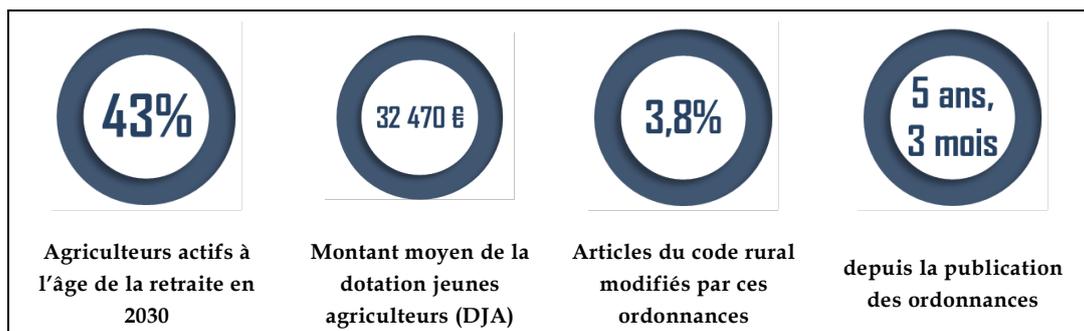
Mardi 6 décembre 2022, la commission des affaires économiques a examiné les articles 30 et 31 du projet de loi n° 140 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture, délégués par la commission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



I. 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 suivi à l'échelle nationale de cette politique, de toute première importance pour l'agriculture française.

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).

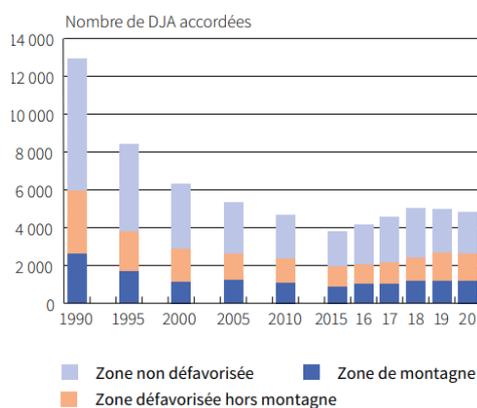
² Échéance fixée par le décret n° 2022-1051 d'application de cette disposition. Lors de l'examen du projet de loi en commission, des délibérations des conseils régionaux de Normandie, des Pays-de-la-Loire, de Bretagne et de Normandie avaient déjà été votées. Le conseil départemental de La Réunion devrait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

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 sens¹.**

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

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.

II. 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

¹ Alinéa 9. de l'article 119 du règlement (UE) 2021/2115 du Parlement européen et du Conseil du 2 décembre 2021.

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	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

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 »).

jour de références juridiques, abrogation de dispositions figurant maintenant dans le droit de l'UE) et **appellent peu d'observations particulières sur le fond.**

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.

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE IV

DISPOSITIONS D'ADAPTATION AU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE EN MATIÈRE AGRICOLE

Article 30 (délégué)

Clarification du cadre juridique applicable aux régions et à FranceAgriMer en tant qu'autorités de gestion des aides à l'installation et des dépenses d'interventions de marché de la politique agricole commune (PAC)

Dans le cadre de la nouvelle programmation (2023-2027) de la PAC, la gestion des mesures non surfaciques sera confiée, sur le fondement de l'article 78 de la loi « MAPTAM », modifié par l'ordonnance n° 2022-68 du 26 janvier 2022, « aux régions qui le demandent » - c'est-à-dire en pratique à presque toutes. Or, l'article L. 330-1 du code rural et de la pêche maritime faisait encore référence, pour les aides à l'installation au cadre de la période précédente, lors de laquelle prévalait une mise en œuvre conjointe préfet-président de région.

Jugeant cette possibilité de décentralisation bienvenue car porteuse de plus de subsidiarité et d'adaptation aux territoires, la commission des affaires économiques accueille favorablement cette mise en cohérence du code rural.

Elle a néanmoins proposé l'adoption d'un amendement COM-27 du rapporteur Laurent Duplomb, qui demande un bilan annuel des régions sur la mise en œuvre de la politique d'installation et de transmission. Consolidés par l'État, ces bilans devront permettre la lisibilité des aides pour les agriculteurs, une saine concurrence entre régions grâce à la transparence et un suivi à l'échelle nationale de cette politique de première importance pour l'agriculture française.

La commission a en outre proposé de maintenir dans la loi une condition minimale de capacité professionnelle pour bénéficier des aides à l'installation (amendement COM-26), cette capacité devant être *préalable* à l'installation et *en lien* avec le projet d'installation, afin de favoriser des installations viables.

Enfin, elle a proposé deux amendements, l'un de coordination pour maintenir le droit existant à Saint-Pierre-et-Miquelon (COM-29) et l'autre de précision législative (COM-28).

La commission propose à la commission des affaires sociales d'adopter l'article modifié par 4 amendements.

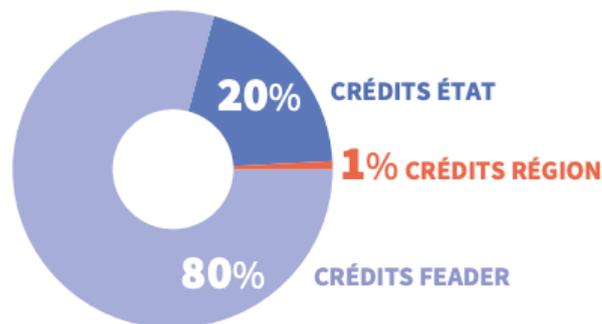
I. La situation actuelle – L'inadéquation du cadre juridique actuel à l'entrée en vigueur de la nouvelle programmation politique agricole commune en 2023

A. Une régionalisation des aides à l'installation juridiquement inachevée dans le cadre de l'actuelle programmation de la politique agricole commune

Dans le cadre de la programmation 2014-2020 de la politique agricole commune, prolongée de deux ans en attendant que les négociations pour la période suivante aboutissent, c'est **l'État qui est l'autorité de gestion** des aides à l'installation, essentiellement financées par le Feader (cf. graphique ci-dessous).

Répartition des crédits des aides au démarrage (dotation jeune agriculteur) en 2021

Source: enquête Observatoire des politiques régionales, Régions de France



CRÉDITS RÉGION	1 114 951 €
CRÉDITS FEADER	150 190 508 €
CRÉDITS ÉTAT	37 308 057 €
AUTRES CRÉDITS par défaut	0 €
MONTANT TOTAL	188 620 516 €

Répartition par type de crédits en pourcentages et en euros

Source : Régions de France¹

En pratique, l'article L. 330-1 du code rural et de la pêche maritime prévoit depuis la loi n° 2014-1170 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014 une **mise en œuvre conjointe de la politique d'installation et de transmission en agriculture par l'autorité de l'État dans**

¹ Régions de France, « Les politiques régionales en faveur de l'installation et la transmission en agriculture », octobre 2022. https://regions-france.org/wp-content/uploads/2022/10/2022_10_02_VF_Rapport_Agri.pdf

la région et le président du conseil régional, dans le respect du cadre réglementaire fixé au niveau national.

Sans être pour autant aussi contraintes que le sont les départements dans le versement d'aides sociales telles que le revenu de solidarité active, dont ils sont les payeurs mais pas les décideurs, **les régions ne bénéficiaient que d'une décentralisation partielle, couplée à une déconcentration.**

Les services du ministère de l'Agriculture, tout comme Régions de France, assurent que « *les désaccords ont été peu nombreux* » avec cette mise en œuvre conjointe, aucun blocage lié à un désaccord entre ces deux autorités n'ayant de ce fait été relevé.

D'un point de vue normatif, la réglementation nationale semble avoir été suffisamment précise pour éviter des divergences de point de vue et, s'agissant des modulations régionales, c'est l'interprétation du conseil régional qui a eu tendance à prévaloir.

D'un point de vue administratif, une convention tripartite préfet-président du conseil régional-Agence de services et de paiement (ASP) a permis dans chaque région de déléguer l'instruction et la signature des dossiers aux services de l'État.

B. Une base juridique fragile des pouvoirs réglementaires du directeur général de FranceAgriMer en matière d'interventions de la politique agricole commune

Fondé en 2009 par le regroupement d'offices agricoles, l'établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer) est chargé de renforcer la concertation au sein des filières *via* des conseils spécialisés, ainsi que, dans le but d'aider à la décision des opérateurs, d'analyser les données relatives aux filières et aux marchés.

FranceAgriMer est aussi un organisme payeur, pour des aides tant nationales (aides de crise) qu'européennes. Ainsi, le directeur général de FranceAgriMer s'est vu attribuer la compétence de fixer les règles applicables aux **dépenses d'intervention économique** du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA). Autorisées dans le cadre de la PAC¹ et régies par un décret n° 2022-1343 du 21 octobre 2022, ces dépenses de natures

¹ Chapitre III du titre III du règlement (UE) 2021/2115 du Parlement européen et du Conseil du 2 décembre 2021 (règlement « PAC »).

diverses¹ sont destinées aux filières des **fruits et légumes, des produits de l'apiculture, du vin, de l'huile d'olive et des olives de table**².

L'établissement verse aussi des aides dans le cadre du règlement « OCM » n° 1308/2013, comme l'aide au stockage ou à la distribution de fruits et de produits laitiers dans les établissements scolaires.

Ces diverses missions ont été confiées à FranceAgriMer parce que les filières sont étroitement associées à sa gouvernance. Au total, l'établissement est organisme payeur pour 420 M€ de dépenses d'interventions par an, tandis qu'environ 9 Md€ d'aides directes (à l'hectare) transitent via l'Agence de services et de paiements (ASP).

Déjà mises en œuvre dans le cadre de la programmation actuelle de la PAC, **ces compétences du directeur général sont déjà implicitement reconnues par le Conseil d'État**³ sur le fondement des articles L. 621-3⁴ et D. 621-27⁵ du code rural et de la pêche maritime.

Cependant, il n'existe pas à proprement parler d'attribution législative de compétences, pourtant juridiquement nécessaire pour un établissement public.

II. Le dispositif envisagé – Une clarification des compétences en matière d'aides à l'installation et des dépenses d'interventions de marché de la politique agricole commune

La prochaine programmation de la politique agricole commune, en vigueur du 1^{er} janvier 2023 au 31 décembre 2027, est déclinée pour chaque État membre par un plan stratégique national⁶. Pour assurer sa pleine efficacité dès le début de la programmation, il convient dès à présent de préparer le cadre juridique interne à sa mise en œuvre.

¹ Investissements, recherche et innovation, conseil et assistance technique, communication, formation, échange de bonnes pratiques, produits sous signe de qualité ou de l'agriculture biologique, traçabilité et, surtout, dépenses de stockage et concentration de l'offre afin de stabiliser les prix.

² Les aides aux trois premiers secteurs sont obligatoires, tandis que les aides à la filière huile d'olive et des olives de table (de même que des aides pour le secteur du houblon, non versées en France) sont facultatives.

³ CE, 15 novembre 2022, Société La Guyennoise, n° 451758.

⁴ L'établissement a pour mission de « mettre en œuvre des mesures communautaires afférentes à ses missions ».

⁵ « Le directeur général est l'ordonnateur principal des recettes et des dépenses de l'établissement », et « pour l'exécution des missions d'organisme payeur, le directeur général prend, si nécessaire, les décisions visant à préciser les conditions de gestion et d'attribution des aides instaurées par les règlements européens, après avis du comité sectoriel intéressé, du conseil spécialisé intéressé ou du conseil d'administration ».

⁶ Celui de la France a été agréé par la Commission européenne le 31 août 2022.

A. La mise en cohérence du code rural pour rendre sans équivoque la décentralisation de la gestion des aides à l'installation

La programmation 2023-2027 de la politique agricole commune sera en France **davantage décentralisée** que la précédente. En effet, en application du VI de **l'article 78 de la loi « MAPTAM¹ », modifiée par une ordonnance de janvier 2022²**, à compter de la programmation 2023-2027 de la politique agricole commune, « *dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État, et à compter de l'approbation du plan stratégique national par la Commission européenne, l'État confie aux régions, à leur demande, en qualité d'autorité de gestion régionale et pour toute la période de programmation, la gestion* ».

Parmi ces mesures non surfaciques, figurent les « *aides à l'installation de jeunes agriculteurs et de nouveaux agriculteurs et à la création de nouvelles entreprises rurales* » (dont la « dotation jeune agriculteur »). À ce titre, les règles d'attribution et le versement des aides à l'installation seront décentralisées, dans le respect du plan stratégique national 2023-2027 agréé par la Commission européenne, qui décline la politique agricole commune.

Or, l'article L. 330-1 du code rural et de la pêche maritime, spécifique aux aides à l'installation, fait toujours mention du cadre précédemment en vigueur, à savoir une mise en œuvre conjointe des présidents de région et du préfet. Or, l'article 6 de la loi « assurance récolte³ », modifiant cet article en mars 2022, postérieurement à l'ordonnance de janvier 2022, empêche de considérer que cet article du code rural est abrogé. En conséquence, deux dispositions du code rural sont contradictoires, et le cadre juridique n'est pas prêt avant l'entrée en vigueur de la nouvelle programmation de la PAC.

B. Une base légale pour les compétences du directeur général de FranceAgriMer

En vue de la mise en œuvre de la programmation 2023-2027 de la politique agricole commune, le III de cet article confère explicitement le pouvoir réglementaire au directeur général de l'établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer). Il s'agit de **l'acte récognitif d'une compétence déjà implicitement reconnue** (cf. *supra*), qui aura pour effet de sécuriser cette compétence réglementaire.

¹ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

² Modifiée par l'ordonnance n° 2022-68 du 26 janvier 2022 relative à la gestion du Fonds européen agricole pour le développement rural au titre de la programmation débutant en 2023.

³ Loi n° 2022-298 du 2 mars 2022 d'orientation relative à une meilleure diffusion de l'assurance récolte en agriculture et portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture.

Il a été précisé que les règles fixées par le DG l'étaient « *au nom de l'État* », pour éviter toute contradiction avec l'article 21 de la Constitution¹, et afin de ne pas priver le Gouvernement de son champ de compétence.

III. La position de la commission – Une régionalisation des aides à l'installation bienvenue pour l'agriculture française, mais qui nécessite un suivi précis et le maintien dans la loi de conditions de formation

Le rapporteur accueille positivement la consolidation des compétences réglementaires du directeur de FranceAgriMer en matière de dépenses d'intervention sur les marchés. Un amendement COM-29 rédactionnel est proposé à la commission des affaires sociales, mais cette consolidation juridique n'appelle pas d'observations supplémentaires.

S'agissant des aides à l'installation, en revanche, il formule **trois remarques, chacune se traduisant par un amendement.**

A. La nécessité d'un bilan annuel consolidé à l'échelle nationale, de cette politique de première importance pour l'agriculture française

La décentralisation des aides à l'installation des jeunes agriculteurs, consistant à confier la gestion de celles-ci à un échelon politico-administratif plus proche des réalités du terrain, est **une évolution évidemment positive**. Un signe de l'intérêt de cette décentralisation est que d'après les services du ministère de l'Agriculture et de la souveraineté alimentaire, **toutes les régions ont demandé², ou sont en passe de demander, par une délibération, le transfert de la compétence aides non surfaciques du FEADER d'ici à l'échéance fixée au 28 janvier 2023³.**

Les régions sont soucieuses de s'emparer de cette compétence pour contribuer à relever le défi du renouvellement des générations. Selon les données d'Agreste, le service de la statistique, de l'évaluation et de la prospective du ministère de l'Agriculture et de la souveraineté alimentaire, l'âge moyen des exploitants agricoles s'élève à 51,4 ans en 2020 (contre 50,2 ans en 2010), et la proportion d'agriculteurs de plus de 60 ans à 25 % (contre 20 % en 2010). **Ce sont ainsi 43 % des exploitants en activité qui ont déjà atteint ou pourront atteindre l'âge de la retraite d'ici 2030.**

Or, les données du recensement agricole font apparaître que **le vieillissement de la population est inégal d'une région à l'autre**, ce qui

¹ Le Premier ministre « *exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires. Il peut déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres* ».

² Lors de la rédaction de ce rapport, des délibérations des conseils régionaux de Normandie, Pays de la Loire, Bretagne et Nouvelle-Aquitaine avaient déjà été votées en ce sens. Les autres délibérations devront être prises avant fin janvier 2023.

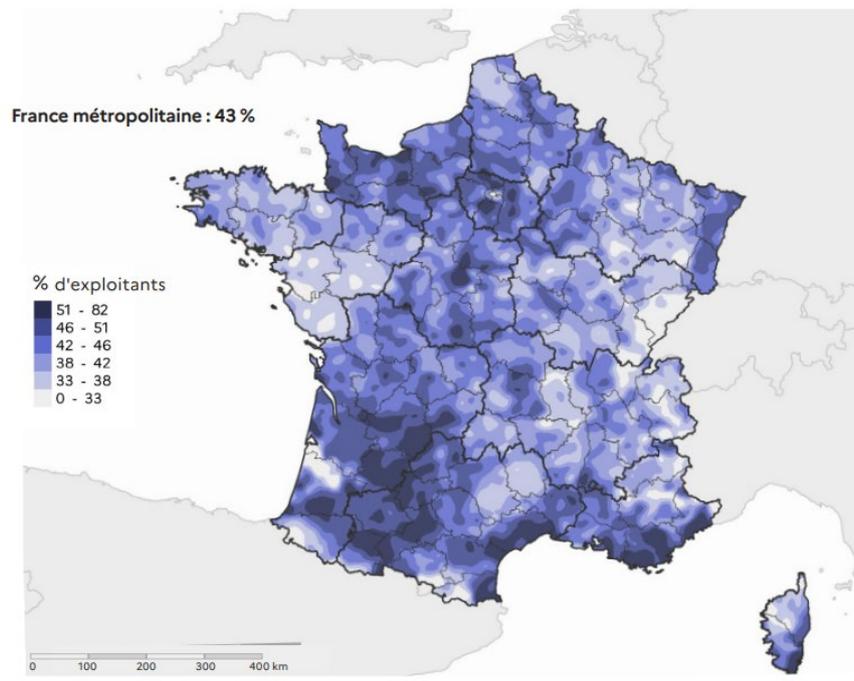
³ Article premier du décret n° 2022-1051 du 28 juillet 2022 relatif à la gestion du Fonds européen agricole pour le développement rural au titre de la programmation débutant en 2023.

nécessite sans doute, le recours à des politiques différentes d'un territoire à l'autre (cf. graphique ci-dessous).

Carte

Moins d'exploitants seniors à l'est et à l'ouest

Part des exploitants de 55 ans ou plus



Champ : France métropolitaine, hors structures gérant les pacages collectifs.
Lissage à l'exploitation à 20 km.
Couches carto d'après IGN Admin Express & Natural Earth.
Réalisation DRAAF AURA.
Source : Agreste - Recensement agricole 2020

Source : Agreste¹

En contrepartie de cette dévolution de compétences aux régions, le rapporteur a toutefois souhaité faciliter **un suivi national de cette politique prioritaire pour la ferme France**, à l'heure où près d'un exploitant sur deux prendra sa retraite dans la décennie à venir. À cette fin, il a proposé un **amendement COM-27** prévoyant un bilan annuel des régions sur la politique d'installation et de transmission, qui contribuerait à trois objectifs :

- améliorer la **lisibilité** des règles d'octroi d'une région à l'autre des aides pour les exploitants agricoles et les primo-installés ;

- **favoriser** grâce à la transparence et aux comparaisons des choix de chaque région, les **démarches d'évaluation** scientifique, la **saine concurrence** entre collectivités ;

¹ Agreste, « Recensement agricole 2020 Âge des exploitants et devenir des exploitations Les exploitations fruitières ou de grandes cultures plus souvent dirigées par au moins un exploitant senior », juillet 2022. En ligne : https://agreste.agriculture.gouv.fr/agreste-web/download/publication/publie/Pri2210/Primeur%202022-10_RA_Age%20des%20exploitations.pdf

- **prévenir le risque d'accroissement des disparités** entre régions, redouté notamment par les Jeunes agriculteurs. Si Régions de France rappelle qu'il existe déjà une disparité importante actuellement, y compris au sein d'une même région, force est d'admettre que la décentralisation serait de nature à accroître ces disparités, qu'il s'agisse d'aides nationales ou européennes confiées aux régions ou de dispositifs à proprement parler régionaux.

Ce bilan serait à la charge de chaque région, mais devra faire l'objet d'une **consolidation par l'État**, pour faciliter les comparaisons et les remontées d'information. Cette répartition des rôles précise correspond à l'impératif énoncé au considérant 105 du règlement « PAC » n° 2021/2115, selon lequel « *chaque plan stratégique relevant de la PAC devrait par conséquent énumérer l'ensemble de ses structures de gouvernance et de coordination, y compris les systèmes de contrôle et les sanctions, et la structure du suivi et des rapports* ».

Il est rappelé enfin qu'un bilan de ce type était demandé avant 2014 à l'autorité de l'État dans le département, lorsque les aides à l'installation étaient gérées par l'État.

B. La nécessité de maintenir la condition d'une capacité professionnelle minimale, préalable à l'installation, pour pouvoir prétendre aux aides à l'installation des jeunes agriculteurs

En proposant à la commission des affaires sociales de voter l'amendement COM-26 du rapporteur Laurent Duplomb, la commission des affaires économiques du Sénat a souhaité **maintenir la condition d'une capacité professionnelle minimale**, pour bénéficier des aides à l'installation des jeunes agriculteurs.

Il ne s'agit pas de l'ajout d'une condition nouvelle, puisque l'article L. 330-1 du code rural et de la pêche maritime, dans sa version en vigueur, dispose que « *pour bénéficier du dispositif d'aide à l'installation, les candidats doivent justifier de leur capacité à réaliser un projet viable par la détention d'une capacité professionnelle* ». **C'est le présent article 30 qui, dans sa rédaction initiale, entendait revenir sur cette condition.**

Certes, il est précisé dans cette rédaction que les autorités de gestion régionales fixent le cadre réglementaire applicable à ces aides « *dans le respect du plan stratégique national* » (PSN), et le PSN présenté par la France et agréé par la Commission européenne en août 2022 dispose que « *les bénéficiaires doivent présenter au moment de l'installation un niveau de diplôme et/ou d'expérience professionnelle. Ce niveau est défini regionalement dans la limite de ceux prévus dans la définition du 'jeune agriculteur'*. »

Néanmoins la nature du diplôme ou de l'expérience professionnelle requis n'est pas précisée, comme si les métiers de l'agriculture ne nécessitaient pas des compétences spécifiques en agronomie, en biologie, en

agroéquipement ou en matière de gestion des entreprises. L'amendement COM-26 précise dans cet esprit que **la capacité professionnelle doit présenter « un lien, au moins indirect » avec le projet d'installation.**

Il est en outre toléré par le PSN qu'une personne souhaitant s'installer bénéficie des aides à l'installation tout en acquérant « *progressivement ce niveau [de formation] au cours de son installation si l'autorité de gestion régionale déploie cette possibilité* ». Or, sans l'exigence d'un bagage technique minimal préalable, cette dérogation ouvrirait la voie à des installations non préparées, à la viabilité douteuse et finalement plus contre-productives que bénéfiques au renouvellement des générations.

S'il est nécessaire d'élargir le vivier de recrutement de l'agriculture à des personnes non issues du milieu agricole, le rapporteur croit que l'installation doit être un choix mûrement réfléchi et que la levée de tout prérequis à l'installation reviendrait à confondre vitesse et précipitation, et affecterait à terme la productivité et la résilience de l'agriculture française.

L'amendement COM-26 dispose, à cette fin, que la capacité professionnelle doit être « préalable à l'installation ».

Si ces deux précisions vont un peu plus loin que ce qui est mentionné dans la PSN de la France, le rapporteur souhaite rappeler que, sur le fondement du règlement « PAC » de 2021, « **les États membres peuvent, à tout moment, apporter et appliquer des modifications aux éléments de leurs plans stratégiques relevant de la PAC relatifs aux interventions au titre du titre III, chapitre IV, y compris les conditions d'admissibilité de ces interventions, pour autant qu'elles n'entraînent pas de modification des valeurs cibles visées à l'article 109, paragraphe 1, point a).** Ils **notifient ces modifications à la Commission avant de commencer à les appliquer et les incluent dans la prochaine demande de modification du plan stratégique relevant de la PAC conformément au paragraphe 1 du présent article¹.** »

C. La répartition des compétences en matière d'aide à l'installation des jeunes agriculteurs dans les outre-mer

Pour les cinq territoires relevant, sur le fondement de l'article 73 de la Constitution, du principe de l'assimilation législative - collectivités uniques de **Martinique**, de **Guyane** et de **Mayotte**, et départements et régions de la **Guadeloupe** et de **La Réunion**² -, l'article L. 371-1 du code rural et de la pêche maritime prévoit, « *sous réserve des exceptions et adaptations prévues* », l'application des dispositions du livre III du même code, dont l'article L. 330-1. Ces cinq collectivités sont en effet, pour l'Union européenne, des « régions ultrapériphériques », où le droit de l'UE

¹ Règlement (UE) 2021/2115 du Parlement européen et du Conseil du 2 décembre 2021. En ligne : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R2115>

² À La Réunion, la région ayant renoncé à la possibilité de se voir confier la gestion des mesures non surfaciques, c'est le département qui devrait reprendre cette compétence.

s'applique. Pour **Saint-Martin**, collectivité d'outre-mer (article 74 de la Constitution) qui a conservé de son ancien rattachement au département de la Guadeloupe un statut de région ultrapériphérique, un même régime d'assimilation est prévu (article L. 373-1 du code rural et de la pêche maritime). **Dans ces six territoires, la régionalisation des aides non surfaciques du Feader est en pratique une « territorialisation » de cette compétence.**

L'article L. 330-1 du code rural n'est en revanche pas applicable dans les collectivités d'outre-mer de Saint-Barthélemy (article L. 372-3), de Polynésie française (article L. 375-4) et de Wallis-et-Futuna (article L. 375-1), ainsi qu'en Nouvelle-Calédonie (article L. 375-4), qui sont tous des pays et territoires d'outre-mer (PTOM), dans lesquels le droit de l'Union européenne ne s'applique pas en principe.

À Saint-Pierre-et-Miquelon, qui appartient pourtant à cette catégorie des PTOM, l'article L. 374-8 établissait le même régime que l'article L. 330-1 (« la mise en œuvre est assurée à l'échelon territorial sous l'autorité conjointe du représentant de l'État et du président de la collectivité territoriale »). La modification de l'article L. 330-1 a nécessité un amendement COM-29 de coordination pour maintenir le droit existant.

La commission a proposé à la commission des affaires sociales d'adopter l'article ainsi modifié par quatre amendements.

Article 31 (délégué)

Ratification de huit ordonnances adaptant le droit interne à plusieurs dispositions européennes dans le domaine agricole

Cet article vise à ratifier huit ordonnances adaptant le code rural et de la pêche maritime (CRPM) et, incidemment, le code général des impôts et le code de la consommation, à des dispositions européennes pour la plupart d'application directe car issues de règlements européens, en des domaines très variés :

1° autorités compétentes pour les contrôles des normes du livre II du CRPM (santé animale, santé des végétaux) ;

2° conditions de qualification professionnelle des vétérinaires communautaires pour exercer en France dans le cadre de la libre prestation de service ;

3° reconnaissance d'indications géographiques pour les vins aromatisés, de mentions valorisantes dont « produit de montagne » ;

4° règles applicables à la production de vin et définition des sanctions en cas de leur non-respect ;

5° modalités de regroupement en organisations de producteurs et suppression des quotas laitiers ;

6° catégorisation des organismes nuisibles aux végétaux, modalités des contrôles officiels et autorités compétentes en la matière (vétérinaires, inspecteurs phytosanitaires) ;

7° règles applicables aux programmes de sélection génétique des animaux d'élevage (livre VI du CRPM) ;

8° entrée en vigueur de la « loi de santé animale », qui a refondu tout l'édifice juridique en matière de maladies animales transmissibles.

Entrées en vigueur lors de leur publication, ces ordonnances étaient en attente de ratification expresse par le Parlement depuis longtemps (il y a 1 an et 1 mois pour la plus récente, et jusqu'à 7 ans et 6 mois pour la plus ancienne) pour acquérir une pleine valeur législative.

Malgré de fortes réserves sur la procédure, la commission propose à la commission des affaires sociales d'adopter l'article sans modification, les dispositions ne posant pas de difficultés sur le fond.

I. Le dispositif envisagé – Un véhicule balai de ratification de huit ordonnances, principalement destinées à adapter le code rural et de la pêche maritime à des règlements européens

A. Des ordonnances déjà entrées en vigueur lors de leur publication mais en attente de ratification expresse par le Parlement

Aux termes de l'article 38 de la Constitution, une ordonnance *entre en vigueur* lors de sa publication au journal officiel ou le cas échéant à la date qu'elle a établie, si elle a été prise dans le délai fixé par l'habilitation.

Comme un projet de loi de ratification avait déjà été déposé, pour chacune des huit ordonnances, sur le bureau de l'une ou l'autre assemblée, dans le délai imparti pour le dépôt¹, ces textes ne sont pas devenus *caducs*. Ces ordonnances publiées, et dont les projets de loi de ratification ont été déposés, produisent des effets juridiques assimilables à la loi.

Toutefois, dans la mesure où elles n'ont pas été *ratifiées* de façon expresse par le Parlement, les dispositions de ces ordonnances peuvent faire l'objet d'un recours devant le juge administratif² – bien que, selon le motif

¹ Dans la pratique, c'est le cas pour presque toutes les ordonnances, seulement trois exemples d'ordonnances frappées de caducité ayant été relevés depuis 1984 dans l'étude de référence de la direction de la séance du Sénat sur les ordonnances.

² CE, 16 décembre 2020, Fédération CFDT des Finances et autres, Confédération générale du travail et autres et Fédération des personnels des services publics et des services de santé Force ouvrière.

invoqué du recours, le Conseil constitutionnel se soit déclaré compétent¹. C'est un motif d'insécurité juridique.

Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, seule la ratification expresse par le Parlement confère en effet une pleine valeur législative aux dispositions d'une ordonnance.

B. Des ordonnances qui dans la plupart des cas ne transposent pas des directives européennes, mais adaptent le droit français à plusieurs règlements européens

À une exception près², les ordonnances qu'il est proposé de ratifier à l'article 31 ne transposent pas des directives européennes, mais adaptent le code rural et de la pêche maritime à des règlements qui, par leur nature même, sont d'application directe.

De ce fait, il n'existe pas de tableau de concordance *stricto sensu* permettant de retracer le lien entre une mesure précise figurant dans l'une de ces ordonnances et un objectif fixé dans une directive qu'elle transposerait. Les services du ministère de l'Agriculture et de la souveraineté alimentaire ont néanmoins fourni au rapporteur un tableau récapitulant les textes européens ayant justifié ou contribué à justifier ces ordonnances.

Si pour l'essentiel lesdites ordonnances procèdent à l'adaptation aux textes mentionnés dans le tableau ci-dessous, il convient de relever que :

- l'adaptation à ces textes n'a pas eu pour véhicule exclusif ces ordonnances, de précédents textes étant déjà intervenus à cette fin ;

- les huit ordonnances ne se limitent pas à la seule adaptation du droit français aux règles européennes, procédant également à d'autres modifications (cf. C *infra*).

Ordonnance	Textes européens ayant justifié (ou contribué à justifier) l'ordonnance
1^o Ordonnance n° 2015-616 du 4 juin 2015 modifiant le code rural et de la pêche maritime en vue d'assurer la conformité de ses dispositions avec le droit de l'Union européenne et modifiant les dispositions relatives à la recherche et à la constatation des infractions aux dispositions de son livre II	Règlement (CE) n° 1/2005 du Conseil du 22 décembre 2004 relatif à la protection des animaux pendant le transport et les opérations annexes. Règlement (CE) n° 1069/ 2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux et produits dérivés non destinés à la consommation humaine.

¹ Décisions n° 2020-843 QPC du 28 mai 2020 - Force 5 et n° 2020-851/852 QPC du 3 juillet 2020 - M. Sofiane A. et autre.

² L'ordonnance n° 2015-1245 du 7 octobre 2015 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles des professions réglementées par le code rural et de la pêche maritime, visée au 2° de l'article 31, est la seule transposant une directive.

<p>2° Ordonnance n° 2015-1245 du 7 octobre 2015 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles des professions réglementées par le code rural et de la pêche maritime</p>	<p>Directive 2013/55/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2013 (modifiant la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles).</p>
<p>3° Ordonnance n° 2015-1246 du 7 octobre 2015 relative aux signes d'identification de l'origine et de la qualité</p>	<p>Règlement (UE) n° 1151/2012 du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires instituant la mention de qualité facultative « produit de montagne ».</p> <p>Règlement (UE) n° 251/2014 du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 concernant la définition, la description, la présentation, l'étiquetage et la protection des indications géographiques des produits vinicoles aromatisés.</p>
<p>4° Ordonnance n° 2015-1247 du 7 octobre 2015 relative aux produits de la vigne</p>	<p>Règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés agricoles.</p>
<p>5° Ordonnance n° 2015-1248 du 7 octobre 2015 portant adaptation du code rural et de la pêche maritime au droit de l'Union européenne</p>	<p>Règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles.</p> <p>Règlement (UE) n° 1379/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture.</p> <p>Règlement (CE) n° 1224/2009 du Conseil du 20 novembre 2009 instituant un régime communautaire de contrôle afin d'assurer le respect des règles de la politique commune de la pêche.</p>
<p>6° Ordonnance n° 2019-1110 du 30 octobre 2019 portant adaptation du livre II du code rural et de la pêche maritime au droit de l'Union européenne</p>	<p>Règlement (UE) 2017/625 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relatif aux contrôles officiels.</p> <p>Règlement (UE) 2016/2031 du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2016 relatif aux mesures de protection contre les organismes nuisibles aux végétaux.</p>

7° Ordonnance n° 2021-485 du 21 avril 2021 relative à la reproduction, à l'amélioration et à la préservation du patrimoine génétique des animaux d'élevage	Règlement (UE) 2016/1012 du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2016 relatif aux conditions zootechniques et généalogiques applicables à l'élevage, aux échanges et à l'entrée dans l'Union de reproducteurs de race pure, de reproducteurs porcins hybrides et de leurs produits germinaux (dit « règlement relatif à l'élevage d'animaux »).
8° Ordonnance n° 2021-1370 du 20 octobre 2021 relative aux mesures de surveillance, de prévention et de lutte contre les maladies animales transmissibles	Règlement (UE) 2016/429 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 relatif aux maladies animales transmissibles (dit « loi de santé animale », entrée en vigueur le 21 avril 2021, qui remplace plusieurs directives et règlements européens).

Source : services du ministère de l'Agriculture et de la souveraineté alimentaire.

C. Description des principales dispositions matérielles des ordonnances

1. Ordonnance n° 2015-616 du 4 juin 2015 modifiant le code rural et de la pêche maritime en vue d'assurer la conformité de ses dispositions avec le droit de l'Union européenne et modifiant les dispositions relatives à la recherche et à la constatation des infractions aux dispositions de son livre II

Cette ordonnance réécrit les dispositions qui fondent la compétence des autorités chargées du contrôle des dispositions du livre II du code rural et de la pêche maritime (alimentation, santé publique vétérinaire et protection des végétaux). En particulier, elle « déclasse » (faisant passer de la loi au règlement) la liste des **personnes habilitées à contrôler** et sanctionner les manquements en ces domaines.

S'agissant de l'adaptation au droit de l'UE, en matière de **transport d'animaux vivants**, elle renvoie les conditions d'agrément des convoyeurs et des postes de contrôle aux règles européennes (article L. 214-12). En matière de **collecte et de traitement des sous-produits animaux** (équarrissage), elle remplace les références à un règlement antérieur par la référence au règlement de 2009 et définit les règles sanitaires à respecter et la répartition des rôles entre filières et puissance publique (chapitre VI du titre II de ce livre).

2. Ordonnance n° 2015-1245 du 7 octobre 2015 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles des professions réglementées par le code rural et de la pêche maritime

Cette ordonnance transpose la **directive** 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles (dite « DQP »). Pour plus de lisibilité, la DQP regroupe quinze directives générales et sectorielles antérieures de reconnaissance des qualifications dans les professions réglementées, dont celle relative à la **profession de vétérinaire**.

Il convient de relever qu'en application de cette directive, pour **l'accès partiel à l'exercice de la profession de vétérinaire**, la condition d'avoir exercé un an dans un ou plusieurs États membres remplace celle d'avoir exercé deux ans dans l'État d'origine.

3. Ordonnance n° 2015-1246 du 7 octobre 2015 relative aux signes d'identification de l'origine et de la qualité

Ce texte de huit articles modifie le code rural et de la pêche maritime ainsi que, par coordination, le code de la consommation, pour inscrire en droit interne les **nouvelles obligations et possibilités actées au niveau européen en matière d'indications géographiques et de mentions valorisantes**.

Ainsi, elle ajoute dans le code rural les mentions valorisantes « **montagne** », « produit de montagne » et « produit pays » (dans les outre-mer), et ouvre la possibilité de placer certains **produits vinicoles aromatisés** sous signe de qualité (règlement (UE) n° 251/2014). En sens inverse, elle supprime les mentions « vin de pays » et « vin délimité de qualité supérieure » et autorise l'emploi de certains mots (tels que « clos », « château »...) pour tout vin. L'obligation de mise en bouteille dans la région de production est assouplie.

Elle inclut par ailleurs le bien-être animal dans le cahier des charges « agriculture biologique ».

Au-delà de ces adaptations au droit de l'Union européenne, elle **confère plus de souplesse à la politique de valorisation des produits agricoles**, en permettant de reconnaître ou de retirer des mentions et SIQO (dont label rouge) par décret simple, après avis de l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO) et des organismes de défense et de gestion (ODG). Elle définit enfin les règles relatives aux plans de contrôle ou d'inspection, ainsi que les sanctions associées en cas de manquement.

4. Ordonnance n° 2015-1247 du 7 octobre 2015 relative aux produits de la vigne

Cette ordonnance adapte le code rural et de la pêche maritime et le code général des impôts au droit européen en ce qui concerne le régime d'autorisations de plantations de vigne, le casier viticole, les déclarations obligatoires et le registre des entrées et sorties. Elle a notamment pour effet :

- d'assouplir les autorisations de circulation des produits issus de la vigne ;
- de redéfinir le champ des compétences des agents des douanes et droits indirects en matière de contrôle des activités vitivinicoles ;
- de rehausser le montant des amendes fiscales en cas de non-respect des obligations relatives à l'encépagement, aux autorisations de plantation, à l'élimination des sous-produits de la vinification, à l'arrachage des vignes, à la tenue des registres ;
- de permettre l'échange des informations figurant dans le casier viticole entre autorités administratives ;
- et enfin de corriger certaines références obsolètes.

5. Ordonnance n° 2015-1248 du 7 octobre 2015 portant adaptation du code rural et de la pêche maritime au droit de l'Union européenne

Cette ordonnance a été prise, comme l'ordonnance précédente, pour adapter le droit interne au règlement (UE) n° 1308/2013 (**règlement « OCM unique »**), mais aussi pour tenir compte du règlement n° 1379/2013 (règlement OCM spécifique à la pêche et à l'aquaculture).

En sept articles, elle **définit les modalités de regroupement des acteurs de l'amont en organisations de producteurs (OP)**, dans les domaines agricole et de la pêche et de l'aquaculture. Elle énumère les avantages dont peuvent bénéficier les acteurs ayant fait le choix de se regrouper, les conditions pour prétendre à ces avantages, les spécificités contractuelles associées à cette forme d'organisation, et les contraintes qui en résultent pour les acteurs non constitués en OP.

L'ordonnance **tire en outre, en son article 5, les conséquences de la suppression des quotas laitiers**, intervenue en avril 2015, et qui a conduit à la baisse tendancielle des prix du lait.

6. Ordonnance n° 2019-1110 du 30 octobre 2019 portant adaptation du livre II du code rural et de la pêche maritime au droit de l'Union européenne

Les sept articles de cette ordonnance adaptent le livre II du code rural et de la pêche maritime (relatif à l'alimentation, la santé publique vétérinaire et la protection des végétaux), en matière de contrôles officiels et de lutte contre les **organismes nuisibles aux végétaux**.

Pour ce faire, ils abrogent plusieurs dispositions du code rural, qui figurent maintenant dans le règlement (UE) 2016/2031 (dit règlement « santé des végétaux »), d'application directe.

Ils traduisent en droit interne la **nouvelle classification des organismes nuisibles aux végétaux** qui résulte de ce règlement.

Enfin, ils déterminent les **modalités des contrôles officiels** et les **autorités compétentes** en la matière (vétérinaires, inspecteurs phytosanitaires).

7. Ordonnance n° 2021-485 du 21 avril 2021 relative à la reproduction, à l'amélioration et à la préservation du patrimoine génétique des animaux d'élevage

À l'instar de plusieurs autres ordonnances, les six articles de ce texte abrogent plusieurs dispositions du code rural, qui figurent maintenant dans le règlement (UE) 2016/1012 (dit règlement « élevage des animaux »), d'application directe.

L'ordonnance renvoie à un décret en Conseil d'État les conditions dans lesquelles **l'instruction des demandes d'agrément des établissements de sélection et des demandes d'approbation préalable des programmes de sélection par l'État** est effectuée. Elle désigne des organismes chargés de cette mission pour son compte (par exemple, en matière équine, l'Institut français du cheval et de l'équitation).

8. Ordonnance n° 2021-1370 du 20 octobre 2021 relative aux mesures de surveillance, de prévention et de lutte contre les maladies animales transmissibles

Règlement européen pris en mars 2016, la « loi de santé animale » refond tout l'édifice juridique existant (plusieurs directives et règlements) en matière de maladies animales transmissibles, à des fins d'harmonisation au sein de l'Union européenne.

Compte tenu de la refonte profonde qu'il appelle, ce règlement est entré en vigueur seulement cinq ans plus tard, en avril 2021. De plus, certaines dispositions (aux articles 3, 7 et 8) n'entreront en vigueur qu'en avril 2024.

De façon parallèle au règlement « santé des végétaux », sont abrogées plusieurs dispositions du code rural, qui figurent maintenant dans le règlement, d'application directe. La « loi de santé animale » procède en outre à **une nouvelle catégorisation des maladies animales transmissibles**.

Elle redéfinit enfin le partage des responsabilités entre puissance publique et professionnels de l'élevage en matière de prévention, de surveillance et de maîtrise des risques sanitaires.

II. La position de la commission – Un toilettage technique dont la ratification est proposée (trop) tardivement au Parlement, mais qui appelle peu d'observations particulières sur le fond

A. S'agissant de la procédure, les conditions dans lesquelles ces ratifications sont proposées au Parlement ne sont pas satisfaisantes au regard de l'exigence constitutionnelle de clarté et de sincérité des débats

Conformément à la pratique maintenant devenue dominante du « découplage » des lois de ratification, les projets de loi de ratification déposés au cours des huit dernières années ne seront pas les véhicules permettant *in fine* leur ratification expresse par le Parlement.

Le caractère davantage technique que politique, et par conséquent le faible degré de priorité politique de ces divers textes, expliquent qu'ils n'aient jamais été inscrits à l'ordre du jour. De ce fait, l'article 31 du présent projet de loi joue le rôle de « véhicule balai », bien après l'entrée en vigueur effective des dispositions.

Ainsi, 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 quinquennat¹, 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. Encore conviendra-t-il d'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	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

¹ Lors des deux quinquennats précédents, ce temps moyen de ratification a été de 1 an, 7 mois et 21 jours (2012-2017) et de 1 an, 5 mois et 8 jours (2007-2012). Source : étude de la direction de la séance http://www.senat.fr/role/ordonnances/etude_ordonnances2022.pdf

Pour cinq ordonnances datant de 2015, ce serait la première fois, depuis le record de l'ordonnance n° 2011-78 du 21 janvier 2011, ratifiée 9 ans, 10 mois et 13 jours après sa publication (soit 3 604 jours¹), que **la ratification interviendrait deux mandats après celui de sa publication.**

Tout en saluant l'inscription de ce texte à l'ordre du jour, et sans vouloir exagérer l'impact de tels délais, le rapporteur tient à rappeler **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 des deux chambres dans des délais plus raisonnables.**

Un tel effort aurait du reste évité le caractère très disparate, sur le plan matériel, des dispositions de l'article 31 qu'il est proposé de ratifier. Alors qu'en moyenne, entre 2007 et 2022, une loi de ratification promulguée comportait en moyenne 3,2 ratifications, le présent article en contient à lui seul 8 – auxquelles il conviendrait d'ajouter la ratification proposée à l'article 22 et les deux proposées à l'article 23 en matière sanitaire, en dehors du champ des articles délégués à la commission des affaires économiques.

Aussi, les conditions d'examen de cet article ne sont pas pleinement satisfaisantes au regard des **exigences constitutionnelles de clarté et de sincérité du débat parlementaire**, pour plusieurs raisons :

- les dispositions de ces ordonnances ne s'inscrivent pas toutes à proprement parler dans l'objet de ce projet de loi (l'adaptation au droit de l'Union européenne), même si elles en sont connexes ;

- aucune étude d'impact n'a été transmise au Parlement, ni lors du dépôt du projet de loi de ratification de ces ordonnances, ni à l'appui de ce projet de loi Ddadue. Bien que le Gouvernement ne soit pas assujéti à l'obligation de fournir une étude d'impact² lors de la ratification d'une ordonnance, il eut été intéressant pour le Parlement de disposer d'une telle étude, même sommaire. C'est d'autant plus vrai que le Sénat a dû examiner ce projet de loi dans des délais extrêmement resserrés.

¹ Cette ordonnance étant relative aux conditions dans lesquelles certains actes peuvent être réalisés par des personnes n'ayant pas la qualité de vétérinaire, le rapporteur ne peut s'empêcher de constater que les questions de santé animale ne sont mises à l'agenda politique qu'en cas de crise, et délaissées le reste du temps.

² Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

B. Cependant, sur le fond, la France a été à l'initiative de nombre des dispositions européennes justifiant ces ordonnances, et bénéficie de plusieurs d'entre elles

1. Tant en raison de leur contenu que du caractère extrêmement tardif de leur ratification, ces ordonnances ont suscité très peu de réactions de la part des syndicats et autres acteurs du monde agricole

Le rapporteur voit là une preuve de plus que 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.

S'il le regrette, il n'entend pas pour autant revenir sur des dispositions qui relèvent, depuis la publication des ordonnances, du droit existant, afin de garantir la sécurité juridique des opérateurs concernés.

2. La ratification de ces ordonnances n'empêche pas de faire preuve de vigilance dans le contrôle de leur application, par exemple en matière d'exercice vétérinaire en France

À titre d'exemple, la reconnaissance des qualifications professionnelles pour l'exercice de la profession de vétérinaire est une évolution inéluctable au regard du droit de l'Union et utile, mais dont l'application gagnerait à être mieux encadrée.

Entendu par le rapporteur, le Conseil national de l'ordre des vétérinaires n'a pas formulé de proposition alternative à la rédaction de l'ordonnance de transposition, indiquant y avoir été associé jusqu'à sa publication en 2015.

Dans un contexte où 54 % des vétérinaires inscrits au tableau de l'ordre n'ont pas été formés en France, **les principes de la libre prestation de services et de la liberté d'établissement sont indispensables**. Le déficit vétérinaire entraîné par le Brexit pour les *yearlings* (jeunes pur-sang) vendus à Deauville a rappelé l'intérêt de ces principes.

Le CNOV a néanmoins réitéré sa proposition d'un **référentiel européen commun en matière de formation**. Ce dernier pourrait servir de base à un diplôme européen et ainsi se substituer progressivement à la notion d'« accès partiel » à l'exercice de la profession de vétérinaire, qui sous-tend la libre prestation de services et la liberté d'établissement.

Il a, en outre, fait état de **dérives dans le cadre de la libre prestation de services**, permettant d'exercer « à titre occasionnel et temporaire » sans autre contrainte qu'une déclaration préalable renouvelée annuellement : **certaines personnes ont enfreint les règles disciplinaires voire pénales en pratiquant l'optimisation fiscale voire des accommodements avec les règles vétérinaires**.

3. Concernant la reconnaissance de nouvelles mentions valorisantes et le renforcement de l'encadrement de la production vitivinicole, la France était à l'initiative et est la première bénéficiaire

Le renforcement des règles applicables à la production de vin, des contrôles et des sanctions en cas de manquement, se justifie par la nécessité d'assurer la loyauté des transactions et, *in fine*, de maintenir la forte valorisation des produits vitivinicoles, en particulier sous signe officiel de la qualité et de l'origine. **La France étant le premier producteur de vin en valeur au sein de l'Union européenne, sa filière viticole est la première bénéficiaire de cet encadrement plus strict.**

Il en va de même pour les indications géographiques (IG) et mentions valorisantes : la France est engagée activement en faveur de leur reconnaissance la plus large possible au niveau européen et dans les accords commerciaux conclus par l'Union. Plus le cercle d'États membres bénéficiant de telles appellations s'élargira, plus simple il sera de faire valoir ses positions sur les produits sous signe de qualité dans les négociations commerciales.

L'extension du champ des IG aux vins aromatisés répond à la demande de professionnels qui ne parvenaient pas à faire reconnaître la qualité de produits rencontrant pourtant, de plus en plus, les faveurs du public. Il s'agit d'une évolution bienvenue.

Outre ce surplus de valorisation économique, la reconnaissance des mentions « produits de montagne » ou « produits pays » **favorise le développement de territoires désavantagés en raison de contraintes naturelles**. Or la commission des affaires économiques est très attachée à cet aspect de la politique de valorisation des produits.

4. Seule surtransposition de ces ordonnances, le maintien de standards élevés en matière de santé animale et de sélection génétique apparaît justifié par un motif d'intérêt général suffisant

En cohérence avec ses travaux sur la compétitivité de la ferme France¹, **le rapporteur pour avis M. Laurent Duplomb s'est montré soucieux, dans les travaux préparatoires à l'examen des articles, de n'avaliser aucune surtransposition**, qu'il s'agisse de dispositions autorisées par le droit de l'UE ou, *a fortiori*, de situations dans lesquelles un règlement ou une directive d'harmonisation maximale interdiraient à la France d'aller au-delà du standard européen.

Les services du ministère de l'Agriculture et de la souveraineté alimentaire ont attiré l'attention du rapporteur sur **deux domaines dans lesquels sont à noter des surtranspositions, qui sont autorisées par le droit de l'UE** :

- le premier domaine (ordonnances n° 2019-1110 et n° 2021-1370) est celui de la surveillance sanitaire du territoire. Bien que la « loi de santé animale » procède à une nouvelle classification des maladies animales transmissibles harmonisée entre États membres, **la France a entendu maintenir le classement de certaines maladies à un niveau impliquant une surveillance plus stricte qu'ailleurs au sein du marché intérieur**. La France était déjà mieux-disante par rapport à ses partenaires en ce domaine, et ces ordonnances n'accroissent pas l'écart avec eux.

- le second domaine (ordonnance n° 2021-485) est celui de la **sélection génétique des animaux d'élevage**. Une approbation administrative préalable, non prévue au niveau européen, figure dans le code rural pour les animaux de certaines espèces (ruminants, porcins, équidés) dont les produits germinaux ont vocation à être diffusés largement au sein des élevages.

Ces deux types de surtranspositions apparaissant justifiés par un motif d'intérêt général suffisant, la performance sanitaire de la France et la qualité de son cheptel étant des gages de performance économique.

Pour ces raisons de fond, et malgré les réserves exprimées sur la procédure, la commission propose à la commission des affaires sociales d'adopter l'article sans modification.

¹ Recommandation n° 2 du rapport d'information sur la compétitivité de la ferme France : « Donner corps au principe 'Stop aux surtranspositions' en : conférant une valeur législative au principe de non-surtransposition, sauf motif d'intérêt général suffisant ; renforçant la transparence sur les surtranspositions en confiant au Conseil d'État la mission de les identifier dans ses avis sur les projets et propositions de loi et dans ses avis sur les décrets ; rendant obligatoire la production d'une estimation du surcoût d'une surtransposition par le Gouvernement dans un délai bref ; confiant au haut-commissaire à la compétitivité une mission de collecte des plaintes des organisations agricoles représentatives quant à des surtranspositions, une mission d'information du Parlement à ce sujet ainsi qu'une mission de proposition pour en limiter les effets, laquelle sera assortie, pour certaines surtranspositions, d'un pouvoir d'injonction d'y mettre fin. »

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 6 décembre 2022, la commission a examiné le rapport pour avis de M. Laurent Duplomb sur le projet de loi n° 140 (2022-2023) portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis. – Deux ans après l'adoption de la loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne (Ddadue) en matière économique et financière, la commission des affaires économiques se voit déléguer par la commission des affaires sociales l'examen au fond de deux articles d'un nouveau projet de loi Ddadue dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture.

Les articles 30 et 31 sur lesquels nous sommes saisis portent sur l'agriculture et sont plutôt techniques. Aussi, si un désaccord devait émerger entre l'Assemblée nationale et le Sénat, ils n'en seraient probablement pas la cause. Je vous proposerai de les adopter mais, au préalable, je souhaiterais formuler quelques observations critiques et je vous présenterai quatre amendements.

D'abord, l'article 30 clarifie le cadre juridique applicable aux régions et à FranceAgriMer, autorités de gestion respectives des aides à l'installation des jeunes agriculteurs et des interventions de marché de la politique agricole commune (PAC).

Dans le cas de FranceAgriMer, il s'agit de donner une base légale à la compétence réglementaire de son directeur général en matière de dépenses d'intervention de marché. Celles-ci correspondent aux aides du Fonds européen agricole de garantie (Feaga) à destination de certaines filières – fruits et légumes, produits de l'apiculture, vin et huile d'olive –, pour un montant annuel approximatif de 420 millions d'euros. Il semble que ce pouvoir réglementaire soit déjà implicitement reconnu, une récente décision du Conseil d'État venant de le confirmer.

En ce qui concerne les aides à l'installation, dans le cadre de la nouvelle programmation de la PAC pour 2023-2027, une ordonnance du début de l'année transfère les mesures non surfaciques du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) aux régions. En France, les régions qui l'ont demandé ou qui vont le demander – c'est-à-dire toutes ou presque – deviendront ainsi autorités de gestion des aides à l'installation. La Normandie, les Pays de la Loire, la Bretagne et la Nouvelle-Aquitaine ont déjà voté des délibérations allant dans ce sens et les autres suivront d'ici fin janvier.

Cependant, l'article L. 330-1 du code rural et de la pêche maritime faisait encore référence au cadre en vigueur lors de la période précédente, lorsque prévalait une mise en œuvre conjointe par le préfet et le président de région. L'article 30 du projet de loi vise à corriger cette incohérence.

Cette mise en cohérence est positive et je salue le principe de cette réforme, qui rend sans équivoque la possibilité de décentralisation. En effet, dans une logique de subsidiarité, les régions sont les mieux placées pour connaître les spécificités de leur territoire et en définir les priorités.

Cependant, j'identifie trois effets de bord potentiels à cette réforme. D'abord, les exploitants agricoles et les primo-installés risquent d'être confrontés à un manque de lisibilité des aides d'une région à l'autre. Ensuite, les disparités entre régions risquent de s'accroître, ce que redoutent les jeunes agriculteurs. En effet, dans le cas d'aides nationales et européennes confiées aux régions ou dans celui de dispositifs régionaux à proprement parler, les priorités politiques ne sont pas les mêmes. Enfin, une saine concurrence entre collectivités risque de manquer. Il s'agit donc de favoriser la transparence et de faciliter les comparaisons des choix effectués par chaque région, afin de permettre aux régions d'imiter ce qui fonctionne et de gagner en efficacité.

Dans cet esprit, je proposerai un amendement prévoyant que les régions produiront un bilan annuel de la politique de transmission et d'installation, incluant un rappel des règles mises en place et un suivi des aides versées. Ces bilans seront ensuite consolidés par l'État à l'échelle nationale. En effet, cette politique est de première importance pour l'agriculture française et il n'est pas envisageable que l'État ne garde pas un œil dessus.

En outre, je proposerai de maintenir dans la loi la condition d'une formation minimale pour pouvoir prétendre aux aides à l'installation, afin de privilégier les installations durables plutôt que les projets mal ficelés. J'y tiens beaucoup car je crains que nous ne favorisions des « installations éclairés », plus contre-productives que bénéfiques pour le maintien de la population active agricole et la résilience à long terme de notre agriculture. En effet, comment prétendre réussir une installation sans posséder un bagage technique minimal en matière d'agronomie, de biologie ou de gestion des entreprises ? Il nous faut favoriser l'installation de jeunes qui soient aussi bien formés que possible.

S'agissant de l'article 31, j'évoquerai le fond avant de revenir sur la forme et sur la question de la procédure.

Sur le fond, cet article ratifie huit ordonnances dans des domaines aussi variés que la reconnaissance des qualifications professionnelles des vétérinaires de l'Union européenne (UE), les règles et sanctions en matière de production viticole, la reconnaissance de nouvelles indications géographiques, les règles en matière de santé des végétaux et leur contrôle,

les règles en matière de santé animale et de programmes de sélection génétique dans l'élevage, les avantages accordés aux organisations de producteurs et la suppression des quotas laitiers.

Ces ordonnances ayant été motivées – exception faite de celle qui portent sur la libre prestation de services des vétérinaires – par des règlements européens et non des directives, elles ne transposent pas à proprement parler des objectifs européens. En effet, ces dispositions sont d'application directe dans le cas d'un règlement.

Ces ordonnances opèrent un « toilettage technique » de 4 % des articles du code rural en corrigeant, par exemple, des références obsolètes, en abrogeant des dispositions qui figurent désormais dans le droit européen ou en modifiant certaines dispositions pour qu'elles soient compatibles avec ce droit.

J'ai été soucieux de ne laisser passer aucune surtransposition injustifiée puisque la recommandation n° 2 de notre rapport d'information sur la compétitivité de la ferme France appelait à y mettre fin. Ces textes en comportent peu. De plus, le maintien de standards plus élevés en matière de santé végétale, animale – notamment pour la catégorisation de maladies transmissibles – et de sélection génétique des animaux d'élevage apparaît justifié par un motif d'intérêt général suffisant.

J'ajoute que la France a été à l'initiative de nombre des dispositions européennes justifiant les ordonnances et qu'elle bénéficie de plusieurs d'entre elles, à commencer par la reconnaissance de nouvelles mentions valorisantes comme « produits de montagne », indications géographiques, par exemple pour les vins aromatisés, ou de façon plus générale l'encadrement plus strict de la production vitivinicole. En effet, la France est le premier producteur de vin en valeur au sein de l'UE ; 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. À ce titre, le président de l'ordre des vétérinaires a reconnu que la libre prestation de services était inéluctable au regard du droit de l'UE et indispensable, plus de la moitié des vétérinaires inscrits au tableau de l'ordre n'ayant pas été formés en France. Cependant, il m'a alerté sur certaines dérives liées à des pratiques d'optimisation fiscale et réglementaire, voire – et c'est plus grave encore – à des entorses aux règles sanitaires.

Pour toutes ces raisons, et avec ces réserves, je vous proposerai d'adopter cet article.

Cependant, je serai critique en ce qui concerne la forme et la procédure. En effet, les conditions dans lesquelles ces ratifications sont proposées au Parlement ne sont pas satisfaisantes. À commencer par le temps très court laissé au Sénat pour examiner ces nombreuses dispositions.

Le caractère disparate du texte 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. De plus, elles ne se limitent pas à ce seul objectif d'adaptation au droit de l'UE. Ainsi, en matière de production sous signe de qualité par exemple, le Gouvernement aménage les modalités de fonctionnement de l'Institut national de l'origine et de la qualité (Inao) et des organismes de défense et de gestion, sans y être obligé par un texte européen. Ce seul article propose la ratification de huit ordonnances, alors qu'un texte de ratification en contient en moyenne un peu plus de trois.

Il s'agit bien d'un « texte balai », que nous examinons aujourd'hui, cinq ans, trois mois et deux jours en moyenne après la publication des ordonnances. Lors du précédent quinquennat, ce délai ne s'élevait qu'à un an, un mois et sept jours. C'est cinq fois plus que la normale !

Pour cinq ordonnances datant de 2015, la ratification interviendrait ainsi deux mandats après leur publication. Un découplage d'une telle ampleur est extrêmement rare, d'autant que les textes européens ayant justifié ces ordonnances ont été adoptés il y a plus longtemps encore, en 2005 pour les plus anciens.

L'examen de ces dispositions par le Sénat intervient donc à contretemps, le véritable débat ayant eu lieu au sein du Conseil de l'UE et du Parlement européen il y a une dizaine d'années.

Dans ces conditions, les syndicats, les fédérations et divers organismes agricoles ont peu réagi à ces dispositions qui relèvent, à leurs yeux, du droit en vigueur. En effet, bien que seule la ratification leur donne pleine valeur législative, les ordonnances produisent dès leur publication des effets assimilables à ceux de la loi.

J'en viens au périmètre du texte qui inclut les dispositions relatives aux autorités de gestion du Feader et à la répartition de leurs compétences, dans l'Hexagone et dans les outre-mer ; aux autorités de gestion des dépenses d'intervention de marché de la politique agricole commune et à la répartition de leurs compétences, dans l'Hexagone et dans les outre-mer ; au cadre réglementaire, aux conditions d'éligibilité et au contrôle des aides à l'installation des jeunes agriculteurs, dans l'Hexagone et dans les outre-mer ; et à la ratification d'ordonnances adaptant notre droit aux actes législatifs de l'Union européenne dans le champ matériel des huit ordonnances de l'article 31, c'est-à-dire en ce qui concerne le contrôle des normes sanitaires du livre II du code rural et de la pêche maritime ; la reconnaissance des qualifications professionnelles, la libre prestation de service et la liberté d'établissement pour la profession vétérinaire ; la reconnaissance d'indications géographiques et de mentions valorisantes et le contrôle de celles-ci et de celles-là ; les règles relatives à la production de produits de la vigne et les contrôles et sanctions en cas de leur non-respect ; les modalités

de regroupement en organisations de producteurs et associations d'organisations de producteurs, et les avantages qui y sont associés ; les organisations communes de marché et les quotas nationaux de produits agricoles ; la surveillance de la santé des végétaux et les modalités des contrôles officiels par les autorités compétentes en la matière ; la génétique des animaux d'élevage ; la surveillance sanitaire du territoire et la lutte contre les maladies animales transmissibles.

Il en est ainsi décidé.

M. Daniel Gremillet. – En ce qui concerne les aides à l'installation, les dispositions évoquées bouleversent un peu l'histoire française de l'accompagnement à l'installation des jeunes agriculteurs et agricultrices. Jusqu'à présent, il s'agissait d'une politique nationale, même si elle se déclinait en fonction du type de zones, qu'elles soient de plaine ou défavorisées, de piémont ou de montagne.

À partir du 1^{er} janvier 2023, les régions prendront donc la main sur cette politique d'installation. La dotation jeune agriculteur (DJA) est d'abord apparue pour les zones de montagne, avant d'être progressivement étendue à l'ensemble des régions. Avec la modulation territoriale, certaines catégories d'agriculteurs verront diminuer de façon importante les niveaux d'accompagnement à l'installation. Cette disposition n'est donc pas si neutre qu'elle en a l'air, et il faut en mesurer les conséquences possibles. Par ailleurs, c'est un pan de notre histoire agricole qui disparaît.

M. Jean-Claude Tissot. – J'aimerais intervenir sur le même sujet. En effet, la gestion par les régions pourrait donner lieu à une disparité de traitements. À ce titre, la demande de rapport prévue par l'amendement COM-27 nous semble très importante. Cependant, il faudrait prévoir une clause de revoyure qui permettrait de recadrer le système si nécessaire. En effet, en fonction des régions, les priorités données ne seront sans doute pas les mêmes. De plus, les taux et les types d'installations risquent d'être différents. Or nous essayons de faire la loi pour tous de la même manière.

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis. – Le bilan demandé est annuel.

M. Bernard Buis. – Nous voterons l'article 30 tel qu'amendé par le rapporteur. En effet, l'amendement COM-27 propose d'améliorer la lisibilité des règles d'octroi des aides à l'installation des jeunes agriculteurs d'une région à l'autre, ce qui me semble aller dans le bon sens.

Cependant, nous sommes un peu sceptiques en ce qui concerne l'amendement COM-26 qui vise à maintenir une condition minimale de formation préalable pour bénéficier de l'aide à l'installation des jeunes agriculteurs. En effet, cette disposition risque de déstabiliser les équilibres approuvés par la Commission européenne. Par ailleurs, il me semble difficile d'adopter des règles de droit interne qui modifieraient la portée du plan stratégique national (PSN) approuvé.

Sur le fond, l'amendement rouvre le débat sur les définitions du jeune agriculteur, de l'agriculteur actif et du nouvel agriculteur. Le PSN traite ce point dans sa fiche 75.01, « Aides à l'installation du jeune agriculteur » : « Les bénéficiaires doivent présenter au moment de l'installation un niveau de diplôme et/ou d'expérience professionnelle. Ce niveau est défini régionalement dans la limite de ceux prévus dans la définition du "jeune agriculteur". Toutefois, il est également possible au bénéficiaire d'acquérir progressivement ce niveau au cours de son installation si l'autorité de gestion régionale déploie cette possibilité. » Concrètement, cette possibilité permet de toucher un public plus varié de profils et d'encourager un plus grand nombre d'installations, sachant que la moitié de nos agriculteurs partiront à la retraite avant 2030. Ainsi, maintenir une condition minimale de formation pour bénéficier de l'aide à l'installation des jeunes agriculteurs peut paraître inopportun et s'avérer inopérant.

Mme Martine Berthet. – J'attire votre attention sur l'article 8 du projet de loi, que notre commission n'examine pas, mais qui correspond à la transcription de la directive européenne en matière de responsabilité sociale des entreprises (RSE) et qui est en lien avec le rapport d'information que j'ai récemment rendu avec Florence Blatrix Contat et Jacques Le Nay. Je voudrais tirer la sonnette d'alarme, car il s'agit d'une transposition opérée par ordonnance quand il aurait peut-être été préférable d'avoir recours à la loi.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 30 (délégué)

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis. – Je répondrai aux questions posées tout en présentant certains de mes amendements sur l'article 30.

L'amendement COM-27 prévoit que les régions établissent un bilan et que l'État en produise un récapitulatif. Il permettra d'avoir accès en fin d'année au bilan de ce qui s'est passé dans chaque région et fournira un éclairage sur des disparités qui pourraient être importantes. Aujourd'hui déjà, certaines disparités existent. Il s'agira ainsi d'identifier les bonnes solutions et de favoriser l'émulation plutôt que de sanctionner pour rattraper les retards observés.

Concernant l'amendement COM-26, je ne comprends pas, monsieur Buis, que l'on puisse dire que le niveau de formation ne compte pas dans l'installation. Il n'existe pas de métier plus compliqué que celui d'agriculteur. En effet, il leur faut savoir répondre à toutes les contraintes ainsi qu'aux injonctions paradoxales que l'on ne cesse de leur imposer. Ils doivent savoir faire des déclarations sur internet et être bons en matière de transmission, de comptabilité mais aussi de technique et d'agronomie, car les erreurs ne sont plus acceptées. Après avoir autant contraint un métier déjà

difficile, qui comprend de nombreux risques, comment peut-on chercher à relâcher les exigences en ce qui concerne le niveau scolaire ?

De plus, nous avons déjà trop cédé sur le rabaissement du niveau. Ainsi, aujourd'hui, on peut laisser un jeune s'installer alors qu'il a été en contrat d'apprentissage chez ses parents et qu'il n'est jamais sorti de son exploitation. Mais les choses évoluent ! Il faut faire des stages à l'extérieur, voire à l'étranger, pour avoir l'esprit ouvert et être suffisamment armé pour pouvoir se remettre en question. En effet, rien n'est pire dans ce métier que de ne pas avoir la formation nécessaire pour discerner ses propres erreurs de jugement quand on est confronté à des problèmes, pour ne pas penser que tout ce qui advient de négatif est la faute des autres. Cette disposition d'esprit représente un véritable problème dans le domaine de l'agriculture. Elle explique nombre des situations difficiles dans lesquelles certains agriculteurs se retrouvent.

Enfin, je ne crois pas à une formation qui interviendrait après l'installation, quand un agriculteur travaille déjà 70 heures par semaine. Sans cette obligation de niveau minimal à l'installation, c'est le niveau global de l'agriculture française que l'on rabaisse.

M. Daniel Gremillet. – Je préside une coopérative depuis trente-quatre ans et, chaque année, je calcule la différence entre le prix payé le plus haut et le plus bas au sein de la même entreprise, avec les mêmes règles du jeu. Avant, les jeunes agriculteurs pouvaient s'installer avec un brevet d'études professionnelles agricoles (BEPA). Aujourd'hui, le niveau de qualification s'est élevé, on trouve des techniciens supérieurs, voire quelques ingénieurs, mais la différence entre le prix payé le plus haut et le plus bas n'a, quant à elle, pas évolué ; cette différence est de l'ordre de 100 euros aux mille litres de lait. Tous les ans, j'évoque cela en assemblée générale devant les coopérateurs afin de leur indiquer les marges de progrès.

Mme Françoise Férat. – Pour avoir rapporté le budget de l'enseignement agricole pendant seize ans, je ne peux que confirmer les propos de Laurent Duplomb et de Daniel Gremillet ; il est nécessaire de faire progresser le niveau de qualification.

J'observe des manques dans le domaine administratif, certains agriculteurs se trouvent aujourd'hui dans une situation difficile. Trop occupés par le travail à la ferme, ils ont souvent délégué la gestion de l'administratif à leur épouse. L'effort doit être porté afin de remédier à ce manque pédagogique.

M. Jean-Claude Tissot. – Il s'agit de découpler la formation diplômante et le fait de sortir ou non de chez soi. Si la barre est trop haute, cela entraîne des tentatives de contournement. Jusqu'à aujourd'hui, il fallait un diplôme de niveau IV pour s'installer...

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis. – Nous ne fixons pas le niveau, ce sont les régions qui s'en chargent.

M. Jean-Claude Tissot. – Ne faudrait-il pas le fixer ? Tous les ingénieurs ne s’installent pas, et beaucoup de jeunes gens n’ayant pas les aptitudes scolaires pour être ingénieurs feront de très bons agriculteurs.

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis. – On parle de détention d’une capacité professionnelle – et pas obligatoirement du seul diplôme.

M. Jean-Claude Tissot. – Soyons attentifs à ne pas placer la barre trop haute.

Mme Patricia Schillinger. – Nous sommes à un tournant. Beaucoup de jeunes agriculteurs qui s’installent aujourd’hui sont très diplômés. Et ce sont souvent ceux-là qui, au bout de quelques années, faute d’un rendement suffisant, décident de claquer la porte, alors que d’autres, peut-être moins diplômés, persistent dans leur vocation.

Les moyens pour s’installer sont le nerf de la guerre. Aujourd’hui, dans un certain nombre de départements, il faut entre 500 000 et 1 million d’euros pour s’installer. Des jeunes qui ne sont pas fils d’agriculteur ou de producteur souhaitent aussi s’installer et travaillent déjà chez des agriculteurs. Il s’agit de trouver le juste niveau de formation et de bien prendre en compte les motivations de cette nouvelle génération.

M. Serge Mérillou. – Plus le niveau de formation est élevé, plus on est armé pour faire face aux difficultés. Quant à l’ouverture vers l’extérieur, l’objectif du stage « six mois » avant l’installation était précisément de se retrouver à plus de 100 kilomètres de chez soi, voire à l’étranger, afin de découvrir d’autres modes de production et d’autres façons de travailler. Peu à peu, sous la pression des organisations professionnelles et des élus, les demandes de dérogation sont apparues. Cette ouverture vers l’extérieur est, à mes yeux, aussi importante que le niveau de formation.

M. Henri Cabanel. – Ce qui compte, lorsqu’on sollicite une dotation jeune agriculteur (DJA), c’est le projet d’entreprise. Le projet est-il viable ou non ? La réponse ne dépend pas du niveau de formation. Les chambres d’agriculture sont là pour aider ceux qui veulent s’installer. L’échec de certaines installations tient au fait que les chambres d’agriculture n’ont pas su prendre leurs responsabilités et s’opposer à des projets qui n’étaient pas viables.

M. Olivier Rietmann. – Le mélange entre niveau d’instruction et expérience personnelle me semble un gage de réussite. Si le niveau de formation est important, le contenu de la formation l’est également. J’ai été récemment alerté par un professeur d’agroéquipement concernant la nouvelle mouture en discussion du brevet de technicien supérieur agricole (BTSA) génie des équipements agricoles (GDEA). Il y a vingt ans, la formation sur le matériel en agroéquipement durait deux jours par semaine ; ce nombre d’heures s’est peu à peu réduit, et la nouvelle mouture prévoit de

ramener la formation à seulement six heures et demi. Cela va encore abaisser le niveau d'un jeune diplômé BTS GDEA sur son cœur de métier.

Au cabinet du ministère, on nous explique qu'il s'agit d'orienter davantage les étudiants vers des formations technico-commerciales. Il y a aussi une raison financière ; un professeur d'agroéquipement ne peut intervenir que devant des classes de seize étudiants maximum ; les classes sont donc le plus souvent scindées en deux groupes et il se retrouve avec treize heures de cours - deux fois six heures et demie - et des revenus doublés par rapport à un professeur de mathématiques.

Mme Sophie Primas, présidente. - Je crois qu'un débat sur la formation agricole s'impose.

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis. - Le niveau de formation concerne à la fois la scolarité et l'expérience professionnelle. Les régions, ensuite, trancheront sur le niveau qu'elles souhaitent.

D'un point de vue légal, il semblerait qu'il n'y ait aucun problème à expliciter cette condition. La précision apportée par l'amendement impliquera une modification par la France de son plan stratégique national dans les conditions prévues par l'article 119 du règlement (UE) 2021/2115 du 2 décembre 2021.

Mme Sophie Primas, présidente. - Je soumetts au vote l'amendement COM-26 demandant la détention d'une capacité professionnelle.

L'amendement COM-26 est adopté.

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis. - L'amendement COM-27 permet d'améliorer la lisibilité avec, tous les ans, un rapport dressant le bilan de la politique d'installation pour chaque région.

L'amendement COM-27 est adopté.

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis. - L'amendement de coordination légistique COM-29 vise à maintenir le droit en vigueur à Saint-Pierre-et-Miquelon.

L'amendement COM-29 est adopté.

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis. - L'amendement de précision légistique COM-28 vise à expliciter, afin d'éviter toute ambiguïté et sur le modèle de l'article L. 621-6 du code rural et de la pêche maritime, que le directeur général mentionné au présent article est bien le directeur général de l'établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer).

L'amendement COM-28 est adopté.

La commission proposera à la commission des affaires sociales d'adopter l'article 30 ainsi modifié.

Article 31 (délégué)

La commission proposera à la commission des affaires sociales d'adopter l'article 31 sans modification.

M. Jean-Claude Tissot. – Une précision sur l'article 30 : si le niveau change d'une région à l'autre, des passerelles entre régions seront-elles possibles ?

Mme Sophie Primas, présidente. – Il est possible, en effet, que les critères soient différents selon les régions.

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis. – C'est déjà le cas. Cela étant, je connais peu de jeunes agriculteurs qui, s'installant dans une région, ne finissent pas les cinq ans et vont s'installer dans une autre.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Article 30			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. DUPLOMB, rapporteur pour avis	COM-26	Maintien d'une condition minimale de formation préalable à l'installation pour bénéficier de l'aide à l'installation des jeunes agriculteurs	Adopté
M. DUPLOMB, rapporteur pour avis	COM-27	Bilans annuels des régions, consolidés à l'échelle nationale, sur la transmission et l'installation en agriculture	Adopté
M. DUPLOMB, rapporteur pour avis	COM-29	Coordination législative (maintien du cadre juridique existant à Saint-Pierre-et-Miquelon)	Adopté
M. DUPLOMB, rapporteur pour avis	COM-28	Précision législative	Adopté

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

**PROJET DE LOI N° 140 (2022-2023) PORTANT DIVERSES
DISPOSITIONS D'ADAPTATION AU DROIT DE L'UNION
EUROPÉENNE DANS LES DOMAINES DE L'ECONOMIE, DE LA
SANTÉ, DU TRAVAIL, DES TRANSPORTS ET DE L'AGRICULTURE**

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*¹ ».

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 saisie².

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 texte³. 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 initial⁴.

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.

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

² 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.

³ 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.

⁴ 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.

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 sociales a arrêté**, lors de sa réunion du mercredi 7 décembre 2022, **le périmètre indicatif du projet de loi n° 140 (2022-2023) portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture (procédure accélérée).**

Le rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques, s'agissant des articles 30 et 31 du projet de loi sur lesquels la commission a reçu une délégation au fond, proposera que ce périmètre inclue des dispositions relatives :

- aux autorités de gestion du fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et à la répartition de leurs compétences, dans l'hexagone et dans les outre-mer ;
- aux autorités de gestion des dépenses d'intervention de marché de la politique agricole commune et à la répartition de leurs compétences, dans l'hexagone et dans les outre-mer ;
- au cadre réglementaire, aux conditions d'éligibilité et au contrôle des aides à l'installation des jeunes agriculteurs, dans l'hexagone et dans les outre-mer ;
- à la ratification d'ordonnances adaptant notre droit aux actes législatifs de l'Union européenne relatifs aux contrôles des normes sanitaires du livre II du code rural et de la pêche maritime ;
- à la ratification d'ordonnances transposant dans notre droit des actes législatifs de l'Union européenne en matière de reconnaissance des qualifications professionnelles, de libre prestation de service et de liberté d'établissement, pour la profession vétérinaire ;
- à la ratification d'ordonnances adaptant notre droit aux actes législatifs de l'Union européenne en matière de reconnaissance d'indications géographiques et de mentions valorisantes et de contrôle de celles-ci et de celles-là ;
- à la ratification d'ordonnances adaptant notre droit aux actes législatifs de l'Union européenne fixant les règles de production de produits de la vigne, et définissant les contrôles et sanctions en cas de leur non-respect ;
- à la ratification d'ordonnances adaptant notre droit aux actes législatifs de l'Union européenne définissant les modalités de regroupement en organisations de producteurs et associations d'organisations de producteurs, les règles et avantages associés ;
- à la ratification d'ordonnances adaptant notre droit aux actes législatifs de l'Union européenne relatifs aux organisations communes de marché et aux quotas nationaux de produits agricoles ;

- à la ratification d'ordonnances adaptant notre droit aux actes législatifs de l'Union européenne en matière de surveillance de la santé des végétaux et de modalités des contrôles officiels par les autorités compétentes en la matière ;
- à la ratification d'ordonnances adaptant notre droit aux actes législatifs de l'Union européenne en matière de génétique des animaux d'élevage ;
- à la ratification d'ordonnances adaptant notre droit aux actes législatifs de l'Union européenne en matière de surveillance sanitaire du territoire et de lutte contre les maladies animales transmissibles.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Mardi 29 novembre 2022

- *Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire* : **M. Frédéric PUIGSERVER**, directeur des affaires juridiques, **Mme Vanessa MENDES**, adjointe à la sous-directrice du droit des politiques agricoles au sein de la direction des affaires juridiques, **MM. Emmanuel BOUYER**, adjoint à la sous-directrice Compétitivité au sein de la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE), et **Gaëtan GOEURIOT**, chargé des affaires juridiques et financières au sein de la direction générale de l'alimentation.

- *Secrétariat général des affaires européennes* : **Mmes Constance DELER**, cheffe du secteur Parlements, **Myriam CARPENTIER**, cheffe du bureau Agriculture, alimentation et pêche et **M. Matthieu LAURENT**, adjoint à la conseillère juridique.

- *Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne* : **M. Sylvain MAESTRACCI**, délégué pour les affaires agricoles.

Jeudi 1 décembre 2022

- *Conseil national de l'ordre des vétérinaires* : **M. Jacques GUÉRIN**, président et **Mme Anne LABOULAIS**, directrice de la communication.

LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

- Région Auvergne-Rhône-Alpes
- Chambres d'agriculture France
- FranceAgriMer
- Régions de France

LA LOI EN CONSTRUCTION

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

<https://www.senat.fr/tableau-historique/pjl22-140.html>