

N° 733

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 29 juin 2016

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des affaires économiques (1) par le groupe de travail
« Normes agricoles », sur les **normes en matière agricole,***

Par M. Daniel DUBOIS,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Claude Lenoir, *président* ; Mmes Élisabeth Lamure, Delphine Bataille, MM. Alain Bertrand, Martial Bourquin, Gérard César, Alain Chatillon, Daniel Dubois, Joël Labbé, Michel Le Scouarnec, Yannick Vaugrenard, *vice-présidents* ; M. Marc Daunis, Mme Valérie Létard, M. Bruno Sido, *secrétaires* ; MM. Gérard Bailly, Jean-Pierre Bosino, Henri Cabanel, François Calvet, Roland Courteau, Alain Duran, Mmes Frédérique Espagnac, Dominique Estrosi Sassone, M. Daniel Gremillet, Mme Annie Guillemot, MM. Michel Houel, Serge Larcher, Jean-Jacques Lasserre, Daniel Laurent, Philippe Leroy, Mmes Marie-Noëlle Lienemann, Anne-Catherine Loisier, MM. Michel Magras, Franck Montaugé, Robert Navarro, Jackie Pierre, Ladislav Poniatowski, Mme Sophie Primas, MM. Yves Rome, Henri Tandonnet.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
LISTE DES PROPOSITIONS	9
I. LES AGRICULTEURS AU BORD DE L'OVERDOSE NORMATIVE	11
A. LES AGRICULTEURS À LA CONFLUENCE DE NOMBREUX DOMAINES NORMATIFS	11
1. <i>L'agriculture évolue dans un environnement réglementaire de plus en plus complexe.</i>	11
a) <i>L'agriculture : une activité économique devenue très réglementée.</i>	11
b) <i>La montée en puissance des exigences sanitaires et environnementales.</i>	12
2. <i>De nombreuses normes spécifiques ont un impact lourd sur l'agriculture, en particulier sur l'élevage.</i>	14
a) <i>Les normes en matière de traitements des cultures contre les parasites.</i>	15
b) <i>La question de l'eau.</i>	18
(1) <i>Les travaux et aménagements sur les infrastructures hydrauliques : un régime d'autorisation complexe.</i>	18
(2) <i>L'irrigation et la gestion quantitative de l'eau : des normes très restrictives.</i>	19
(3) <i>La lutte contre les pollutions d'origine agricole : la question des nitrates.</i>	21
c) <i>L'agriculture sous le régime des installations classées.</i>	21
d) <i>Les normes de protection animale.</i>	24
(1) <i>Les espèces protégées.</i>	24
(2) <i>Le bien-être animal.</i>	26
e) <i>La multiplication des zonages environnementaux</i>	26
f) <i>Les autres normes : urbanisme, droit du travail.</i>	30
3. <i>Le rôle majeur de la norme européenne.</i>	30
a) <i>Les normes agricoles sont d'abord des normes européennes.</i>	30
(1) <i>Les règlements de la PAC : des textes d'application directe qui laissent des marges de manœuvre nationales limitées.</i>	31
(2) <i>Les autres domaines d'intervention des règlements européens intéressant l'agriculture.</i>	32
(3) <i>Les directives environnementales : un domaine normatif européen en pleine expansion.</i>	33
b) <i>Une critique récurrente : les sur-transpositions.</i>	33
B. L'EXCÈS DES NORMES DEVIENT UN PROBLÈME MAJEUR POUR LES AGRICULTEURS.	35
1. <i>Les agriculteurs vulnérables face à la prolifération normative.</i>	35
a) <i>L'agriculteur noyé sous les normes.</i>	35
b) <i>La norme transversale peu adaptée aux spécificités de l'agriculture.</i>	36
c) <i>La crainte du contrôle : conséquence de l'excès de norme.</i>	37
2. <i>La compétitivité des exploitations agricoles françaises pénalisée par l'excès de normes ?</i>	39
a) <i>Les normes : source de coût pour les agriculteurs français.</i>	39
b) <i>Les coûts cachés des normes agricoles.</i>	40
II. L'URGENCE D'UNE POLITIQUE DE SIMPLIFICATION EN DIRECTION DU MONDE AGRICOLE PASSANT PAR L'ALLÈGEMENT DES NORMES.	42
A. UNE PRISE DE CONSCIENCE PROGRESSIVE MAIS ENCORE INCOMPLÈTE.	42

1. <i>La simplification affichée comme objectif prioritaire.</i>	42
a) Au niveau européen : la simplification de la PAC constitue un axe majeur d'action de la commission européenne.	42
b) Au niveau national : l'affirmation d'une volonté de simplification.	43
2. <i>D'insuffisantes avancées concrètes en matière d'allègement des normes agricoles.</i>	45
a) Des agriculteurs partiellement associés au processus d'élaboration des normes agricoles.	45
b) Des mesures de simplification récemment prises.	45
(1) Des allègements des procédures relatives aux installations classées dans le domaine de l'élevage.	45
(2) Le développement des téléprocédures.	47
c) Un bilan globalement décevant.	47
B. FAIRE DE L'ALLÈGEMENT DES NORMES UNE PRIORITÉ DE LA POLITIQUE AGRICOLE.	49
1. <i>Donner un cadre institutionnel et politique à l'allègement des normes agricoles.</i>	49
a) Faire de l'allègement des normes un enjeu politique majeur.	49
b) Un changement de paradigme dans la conception de la norme.	51
c) Alléger les contraintes lors de la mise en œuvre de la norme.	53
d) Aller vers une réduction du stock de normes applicables à l'agriculture.	56
2. <i>Mettre en œuvre d'urgence des mesures prioritaires d'allègement des normes agricoles.</i>	58
a) Des mesures de simplification au niveau européen.	58
b) Des mesures nationales de simplification.	59
EXAMEN EN COMMISSION	63
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	81
LISTE DES DÉPLACEMENTS	85
CONTRIBUTION ÉCRITE	87

Notre agriculture a beau être reconnue comme l'une des plus performantes, l'une des meilleures du monde, que ce soit dans les filières animales ou végétales, elle **s'est installée depuis une décennie dans une crise permanente**, qui va au-delà des mouvements conjoncturels que nous connaissions dans le passé.

Il faut bien se rendre à l'évidence : la crise agricole que nous connaissons en France en ce début de 21^{ème} siècle est bien une **crise structurelle**, dont les facteurs sont multiples.

Mais un de ces facteurs retient de plus en plus l'attention : c'est l'avalanche de normes, la surabondance des réglementations, qui, en France peut-être plus encore que chez nos voisins, pénalise nos campagnes, pèse négativement sur la compétitivité des exploitations, et, au final, décourage les paysans.

Ce constat d'une « *overdose normative* » est généralisé dans l'ensemble des filières agricoles. La question avait déjà été évoquée dans les débats sur la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMAP) de 2010, puis à nouveau lors de la discussion de la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (LAAF) de 2014, sans donner lieu à des modifications législatives majeures dans le sens de la simplification. Plus récemment encore, cet enjeu a été mis en avant lors des débats autour de la proposition de loi en faveur de la compétitivité de l'agriculture et de la filière alimentaire dite « *proposition de loi Lenoir* ».

La commission des affaires économiques du Sénat a souhaité donner une suite à la revendication de simplification en agriculture en mettant en place début 2015, en son sein, un groupe de travail sur les normes en matière agricole, destiné d'une part à évaluer la situation et d'autre part à formuler des propositions, législatives ou non, destinées à améliorer la situation des agriculteurs.

Ce groupe, composé de neuf sénateurs représentant différentes sensibilités politiques¹, a travaillé pendant plus d'une année, procédant à de nombreuses auditions, et rencontrant également les interlocuteurs de niveau européen, afin de disposer d'un panorama le plus large possible.

Le groupe s'est appuyé sur les auditions, mais aussi sur les témoignages d'agriculteurs recueillis par les sénateurs eux-mêmes dans leurs départements, qui constituent de précieux indicateurs de la manière dont la

¹ Membres du groupe de travail : pour le groupe UMP (devenu par la suite Les Républicains) : MM. Gérard Bailly, Daniel Laurent et Jacky Pierre, pour le groupe socialiste : M. Henri Cabanel, Mme Frédérique Espagnac et M. Franck Montaugé, pour le groupe UDI-UC : MM. Daniel Dubois et Henri Tandonnet, et enfin pour le groupe CRC : M. Michel Le Scouarnec.

norme est perçue sur le terrain. Le groupe a pu aussi s'appuyer sur des travaux existants : rapports et contributions des organisations professionnelles agricoles, qui avaient établi une liste de demandes de simplification à l'occasion des états généraux de l'agriculture de début 2014.

A travers ce rapport, il ne s'agit pas d'inventorier l'ensemble des normes qui poseraient problème aux agriculteurs, ni de passer en revue l'ensemble des difficultés d'application des normes par les agriculteurs. Un tel exercice dépasserait largement le cadre d'un rapport d'information parlementaire et constitue en tout état de cause une tâche qui doit s'inscrire dans la durée. L'inventaire des normes doit être mis à jour en temps réel et ne saurait faire l'objet d'un travail ponctuel.

Avec ce rapport, il s'agit plutôt de mettre en évidence le réel problème que pose aujourd'hui au monde agricole la sur-normalisation manifeste dont il fait l'objet. Il s'agit aussi de proposer quelques solutions de bon sens, et d'orienter l'action publique vers un changement d'approches et de méthodes, pour redonner aux agriculteurs de réelles marges de manœuvres et leur redonner confiance dans la décision publique.

Car là est bien l'enjeu : mal comprise et mal acceptée, la norme devient insupportable et fait l'objet d'une contestation profonde et puissante. A terme, c'est l'ensemble de la politique agricole qui suscite la défiance de la part de ceux à qui elle est précisément destinée et qui devraient en être les bénéficiaires.

Certaines propositions ont déjà été présentées au Sénat, en particulier dans la dernière proposition de loi en faveur de la compétitivité. Pour autant, peu d'entre elles sont mises en œuvre, si bien que le rapport insiste pour qu'elles ne restent pas lettre morte. Le rapport souligne aussi que certaines mesures en faveur de la simplification ont été adoptées ces dernières années, les autorités tant nationales qu'européennes ayant pris des engagements en la matière à plusieurs reprises.

Mais cette simplification s'inscrit plutôt dans le cadre d'une démarche ponctuelle, sans plan d'ensemble, et davantage pour calmer la colère des agriculteurs à l'occasion de crises que pour suivre un véritable plan d'allègement normatif. Il manque une démarche globale. En outre, certaines mesures de simplification sont annoncées, mais tardent à être mises en œuvre : ainsi, l'assouplissement du régime des installations classées pour les bovins a été annoncée à la veille du salon de l'agriculture 2016, au mois de février, et n'est toujours pas en vigueur aujourd'hui.

Votre rapporteur considère cependant qu'en matière de normes agricoles, il est urgent de « changer de braquet », et de mettre en place des outils et méthodes balayant cette course folle aux normes de plus en plus contraignantes pour les agriculteurs. Il en va de leur survie économique et il en va largement de la compétitivité de l'agriculture française.

Car normes et compétitivité sont des questions étroitement liées et l'enjeu de la compétitivité est majeur pour l'agriculture française, qui ne cesse de perdre du terrain sur ses concurrents européens.

L'excès de normes est coûteux pour l'agriculteur. L'existence de normes plus sévères ou de délais plus longs, par exemple pour autoriser l'agrandissement de bâtiments ou les évolutions de l'activité des exploitations, handicape la « ferme France » par rapport à nos voisins.

Il n'existe pas réellement d'étude ou de chiffrage global de cet effet des normes sur la compétitivité, mais il a été cité dans la plupart des auditions du groupe de travail et constitue pour certaines filières une évidence au quotidien.

Le processus d'allègement normatif doit aller plus loin que la simplification : il s'agit d'adapter notre législation et notre réglementation aux exigences du monde économique. Une certaine dérèglementation est donc nécessaire, tant au niveau national qu'au niveau européen.

Votre rapporteur souligne enfin que l'allègement normatif est un processus continu, qui suppose la mise en place d'un pilotage technique, mais aussi d'un pilotage politique fort. Car il n'y aura pas d'allègement des normes sans volonté politique.

Le rapport formule des propositions qui ne sont que des propositions d'étape, mais déjà le franchissement de cette étape apporterait des améliorations concrètes pour les agriculteurs.

LISTE DES PROPOSITIONS

Proposition n° 1 : Faire adopter un plan de simplification par le Conseil supérieur d'orientation de l'économie agricole et agroalimentaire, avec des objectifs chiffrés. Rendre le plan de simplification opposable aux autres ministères. Rendre compte une fois par an devant le Parlement.

Proposition n° 2 : organiser l'association systématique de la profession agricole lors de l'élaboration de normes pilotées par d'autres ministères que le ministère de l'agriculture, mais qui peuvent avoir un impact sur le secteur agricole.

Proposition n° 3 : faire une analyse d'impact économique systématique sur l'agriculture des nouvelles normes.

Proposition n° 4 : pour les normes prises en application de textes communautaires, mettre en place un contrôle approfondi de la sur ou sous-transposition et s'interdire réellement de sur-transposer.

Proposition n° 5 : proposer un accompagnement lors de la mise en place des nouvelles normes, en orientant les personnels des services déconcentrés de l'État et des chambres d'agriculture vers ces missions.

Proposition n° 6 : développer l'expérimentation des normes avant généralisation.

Proposition n° 7 : faire évoluer les contrôles en agriculture.

- **Proposition n° 8 :** mettre en place une évaluation *ex-post* des normes agricoles dans un délai de 3 à 5 ans après leur mise en œuvre et abroger les dispositions ayant un effet négatif ou insuffisant par rapport aux objectifs initiaux.

- **Proposition n° 9 :** faire appliquer le principe voulant qu'une norme agricole créée doit être « gagée » par une norme abrogée.

- **Proposition n° 10 :** faire évoluer les règles de la PAC pour donner une tolérance sur les calculs de surface.

- **Proposition n° 11 :** assouplir les règles en matière de prairies permanentes.

- **Proposition n° 12 :** aligner les exigences en matière d'études d'impact des installations classées agricoles sur le droit européen.

- **Proposition n° 13 :** imposer à l'administration un délai d'instruction pour les installations classées, tout dépassement de délai valant approbation.

- **Proposition n° 14 :** faciliter la mise en place de retenues collinaires.

- **Proposition n° 15 :** différer pour l'agriculture la mise en place du compte pénibilité et la complémentaire santé.

- **Proposition n° 16 :** allègement des plans d'épandage, sans référence à la parcelle.

I. LES AGRICULTEURS AU BORD DE L'OVERDOSE NORMATIVE

A. LES AGRICULTEURS À LA CONFLUENCE DE NOMBREUX DOMAINES NORMATIFS

1. L'agriculture évolue dans un environnement réglementaire de plus en plus complexe.

a) *L'agriculture : une activité économique devenue très réglementée.*

Longtemps prédominante dans une France encore très rurale, l'activité agricole a connu au XX^{ème} siècle une **évolution très rapide sur le plan technique, démographique et réglementaire**. La mécanisation et le développement de l'agrochimie ont modifié en profondeur les manières d'exploiter la terre. Le nombre des exploitations agricoles et des actifs agricoles a été considérablement réduit, le progrès technique nécessitant de moins en moins de travail pour une production en progression forte. Un français sur deux travaillait pour l'agriculture en 1900. Cette part est tombée à 30 % en 1955, 10 % environ en 1980 et représente aujourd'hui 3 % de l'emploi total en France. Le nombre des exploitations est passé de 2,3 millions en 1955 à environ 550 000 en 2010.

Cette véritable concentration de l'activité agricole a nécessité un accompagnement normatif spécifique, dérogatoire au droit général, c'est-à-dire au code civil. Le droit rural est en effet relativement récent, et a été créé principalement pour protéger le monde agricole et préserver les intérêts de la production agricole : le décret-loi du 19 juin 1938 a ainsi modifié les règles de partage successoral des terres agricoles afin de préserver la continuité de l'exploitation dans le cadre de reprises familiales. Le décret-loi du 29 juillet 1939 a mis en place le mécanisme du contrat de travail à salaire différé, qui donne un statut spécial aux enfants d'agriculteurs travaillant sur l'exploitation. Une première loi promulguée le 29 mars 1941 par le régime de Vichy a mis en place les procédures de remembrement pour favoriser la constitution d'unités foncières cohérentes. Des ordonnances du 17 octobre 1945 et du 13 avril 1946 ont créé le statut du métayage et du fermage, totalement dérogatoires au droit commun régi par le code civil, et assurant durablement une forte protection de l'agriculteur sur les terres qu'il exploite, vis-à-vis du propriétaire de ces terres.

Parallèlement, l'activité agricole a fait l'objet d'une régulation économique à travers les offices agricoles créés à partir des années 1930 pour stabiliser les marchés agricoles dans une optique stratégique : la première institution de ce type, l'Office national interprofessionnel du blé (ONIB) a ainsi été créé en 1936.

L'encadrement réglementaire de l'agriculture s'est poursuivi après-guerre avec le **perfectionnement du statut du fermage**, le développement du **remembrement**, et la mise en place du **contrôle des structures**, c'est-à-dire l'encadrement des agrandissements et regroupements d'exploitation.

La loi d'orientation agricole du 5 août 1960 et la loi du 8 août 1962, complémentaire à celle de 1960, ont ainsi été particulièrement structurantes pour l'agriculture française, en créant les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER), qui ont été le bras armé des politiques de remembrement. Elles ont aussi instauré la surface minimale d'installation (SMI) ou encore l'autorisation d'exploiter, délivrée au niveau départemental, afin de favoriser la professionnalisation des agriculteurs.

A côté de ces normes imposées par l'Etat, les agriculteurs ont répondu à un impératif de normalisation technique et organisationnelle porté par les organisations professionnelles agricoles elles-mêmes, en particulier à travers l'intervention des chambres d'agriculture. Les historiens de l'agriculture ont ainsi mis en évidence le rôle stratégique des conseillers techniques des chambres d'agriculture dans les choix de production des agriculteurs : semences, machines, techniques de fertilisation, alimentation du bétail. Le regroupement d'agriculteurs autour de coopératives puissantes dotées de moyens d'expertise et de conseil significatifs a aussi contribué à cette « normalisation » professionnelle.

Au final, l'activité agricole se déploie dans un cadre juridique spécifique qui a été créé pour elle, dans le but de la protéger de l'application du droit commun. **Loin de freiner l'agriculture, cet encadrement est, de l'avis de nombreux experts, l'une des raisons de la réussite de l'agriculture française et un facteur de compétitivité, en assurant à l'agriculteur un accès à la terre et une stabilité dans cet accès à la terre qui constitue un véritable avantage compétitif par rapport à certains voisins européens.**

b) La montée en puissance des exigences sanitaires et environnementales.

Mais la normalisation de l'activité agricole ne se résume plus aujourd'hui au droit rural. L'agriculture se déploie dans un cadre juridique marqué par la **montée des exigences environnementales et sanitaires**.

Le droit de l'environnement s'est considérablement renforcé depuis les années 1970, l'impératif de protection de l'environnement et de lutte contre les nuisances que les activités humaines font subir à la nature conduisant à un durcissement des réglementations concernant l'eau, l'air, la protection des espèces animales et de la biodiversité, ou encore la lutte contre les pollutions.

L'activité agricole n'est pas spécifiquement visée par l'arsenal réglementaire du droit de l'environnement. Mais l'agriculture est en première ligne de l'application de normes environnementales de plus en plus variées et de plus en plus strictes.

Votre rapporteur note au passage que, si l'activité agricole peut avoir des impacts négatifs sur l'environnement, en particulier lorsque l'intensification conduit à une réduction de biodiversité, ou encore à l'érosion des sols, elle peut aussi avoir des effets en sens inverse : ainsi l'élevage participe à la lutte contre le changement climatique, par la fonction de puits de carbone que jouent les prairies. Les prairies stockeraient environ 760 kilos de carbone par hectare, ce qui, d'après une étude publiée en 2008 par l'Institut de l'élevage, compenserait jusqu'à 30 % les émissions de gaz à effet de serre (GES) de l'ensemble des activités d'élevage¹.

• Ces dernières années, les réglementations environnementales se sont renforcées dans de nombreux domaines, qui font l'objet d'une analyse détaillée au sein du présent rapport. A ce stade, votre rapporteur constate simplement la grande diversité des réglementations environnementales qui pèsent de plus en plus fortement sur l'activité des agriculteurs :

- l'impératif de lutte contre les pollutions impose aux agriculteurs d'effectuer des études d'impact de leurs projets avant leur mise en œuvre. Des autorisations administratives sont exigées pour la plupart des activités d'élevage (bovins, porcins, volailles, lapins ...) et ne sont délivrées qu'après une procédure d'évaluation des risques longue et coûteuse ;

- l'impératif de protection de la qualité des eaux superficielles et souterraines impose également aux agriculteurs certaines restrictions à leur activité : en particulier, les épandages font l'objet d'un encadrement de plus en plus strict, et les travaux sur les installations hydrauliques sont soumis à un régime d'autorisation. Ainsi, la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) de 2006 a renforcé les contraintes sur les zones d'alimentation des captages d'eau potable ou encore en matière d'utilisation de produits phytopharmaceutiques ;

- l'impératif de protection d'espèces animales sauvages a aussi créé de nouvelles contraintes pour les agriculteurs, qui ne peuvent plus protéger leurs cheptels ou leurs terres contre certains prédateurs comme le loup ;

- d'autres impératifs, de protection de la biodiversité ou encore de préservation des sites et paysages, ont conduit à de multiples zonages qui imposent des contraintes de niveau variable aux agriculteurs : trames vertes et bleues (TVB), chartes de parcs naturels régionaux (PNR), classement en zone Natura 2000... Chaque zonage génère son lot de normes qui restreignent la liberté d'exploiter de l'agriculteur, souvent sans aucune contrepartie financière.

Les réglementations environnementales tendent à se renforcer d'année en année et, ce faisant, contraignent de plus en plus le monde agricole qui ne dispose pas forcément de solutions techniques simples et peu

¹ *Les ruminants et le réchauffement climatique. Etude de l'Institut de l'élevage, 2008.*

coûteuses pour résoudre les problèmes pratiques que leur application peut leur poser.

• **Outre les normes environnementales, l'agriculture doit faire face à des normes de plus en plus strictes destinées à assurer la protection du consommateur.** Le droit de la consommation a ainsi une influence majeure sur l'activité agricole et produit une standardisation des productions.

Les produits alimentaires s'inscrivent comme les autres biens et services dans le cadre du marché unique européen. Celui-ci impose des normes de commercialisation particulièrement strictes. Par exemple, en matière de fruits et légumes, des normes de commercialisation s'appliquent sur certains produits : pommes, agrumes, kiwis, salades, pêches et nectarines, poires, fraises, poivrons, raisins de table ou encore tomates. Ces normes imposent par exemple des calibrages spécifiques pour les produits destinés directement au consommateur.

Les normes de commercialisation imposent aussi des contrôles réguliers des produits, sur la base d'une analyse des risques.

Dans un but de protection du consommateur, c'est l'ensemble de la chaîne de production et de transformation des produits destinés à l'alimentation humaine qui est très strictement contrôlée. Cet impératif de protection du consommateur a par exemple conduit les autorités européennes, suite à la crise de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) à imposer le retrait des matériels à risques spécifiés (MRS) des ruminants lors de l'abattage, afin de prévenir les risques de transmission du prion à l'homme. Jusqu'en octobre 2013, la France avait d'ailleurs retenu une liste des MRS plus large que la liste fixée par le règlement européen.

Globalement, l'Europe est reconnue comme un espace où les normes destinées à protéger le consommateur sont parmi les plus élevées du monde.

Votre rapporteur note que le renforcement constant des normes sanitaires et environnementales constitue aussi l'un des effets de l'application du principe de précaution : dans le doute, on ne laisse pas les agriculteurs poursuivre leur activité librement mais, au contraire, sont édictées des mesures encadrant leur activité afin de tendre vers le zéro risque pour les tiers.

2. De nombreuses normes spécifiques ont un impact lourd sur l'agriculture, en particulier sur l'élevage.

L'objet du présent rapport ne consiste pas à dresser la liste complète de toutes les normes qui s'appliquent à l'agriculture. Votre rapporteur a toutefois tenté d'établir une **typologie** des catégories de normes par domaine. L'observation du contexte réglementaire s'appliquant à l'agriculture permet de constater que les normes qui encadrent l'activité

agricole sont de plus en plus variées et interviennent dans de très nombreux domaines.

a) *Les normes en matière de traitements des cultures contre les parasites.*

Les progrès de la productivité dans le secteur végétal ont été permis par la combinaison de la sélection variétale, de l'apport d'amendements aux sols sous forme d'engrais, de la régulation des apports d'eaux aux cultures à travers l'irrigation et enfin par l'application de traitements des cultures contre les parasites à travers des produits phytopharmaceutiques, plus communément dénommés sous le vocable de « pesticides ».

L'utilisation de ces produits connaît une réglementation stricte, qui n'a cessé d'être renforcée ces dernières années tant au niveau européen qu'au niveau national.

Deux textes européens d'octobre 2009 régissent le secteur des produits phytopharmaceutiques :

- le règlement n° 1107/2009¹ définit le cadre de la mise sur le marché de ces produits ;

- la directive n° 2009/128/CE instaure « *un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable* », et fixe des objectifs de réduction de la dépendance de l'agriculture aux produits phytopharmaceutiques.

Schématiquement, les textes européens prévoient un mécanisme à double niveau :

- **les substances** (molécules) entrant dans la composition des produits phytopharmaceutiques font l'objet d'une évaluation et d'une autorisation au niveau européen, au terme d'un processus piloté par l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA). La Commission européenne décide ou non d'accorder l'autorisation sur la base d'une évaluation scientifique, après avis du comité permanent de la chaîne alimentaire et de la santé animale (CPCASA) où siègent les représentants des États-membres de l'Union européenne² ;

- **les produits eux-mêmes** (formulations) font l'objet d'une autorisation dans chaque État-membre, en fonction d'une évaluation scientifique menée à l'échelle zonale (trois zones ayant été définies pour l'ensemble de l'Union européenne : Sud, Centre et Nord). La loi d'avenir

¹ Règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil.

² Le CPASA est un comité de réglementation : la Commission européenne ne peut approuver une substance qu'après avoir recueilli l'avis positif de la majorité qualifiée des États-membres réunis au sein du comité. A défaut, la mesure proposée est renvoyée devant le Conseil, qui décide à la majorité qualifiée. Si le Conseil ne parvient pas à prendre une décision, la Commission arrête finalement la mesure, à moins que le Conseil ne s'y oppose à la majorité qualifiée.

pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt de 2014 a modifié la procédure nationale d'autorisation de mise sur le marché (AMM). Leur délivrance relevait jusqu'alors du ministre chargé de l'agriculture, après évaluation scientifique par l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES). C'est désormais le directeur général de l'ANSES qui décide de l'AMM. L'autorisation peut comporter des restrictions d'usage, en précisant les cultures pour lesquelles les produits sont autorisés, les périodes de traitement, et les précautions d'usage. Leur commercialisation auprès des agriculteurs et leur utilisation par ces derniers n'est possible qu'après que l'AMM ait été accordée et tant que celle-ci subsiste.

Ces dernières années ont été marquées par un **durcissement des normes relatives aux produits phytopharmaceutiques**, dans un souci de limiter l'impact de ces technologies sur l'environnement. La démarche du Grenelle de l'environnement¹ à partir de 2007 s'est concrétisée par de nombreuses évolutions des normes applicables aux produits phytopharmaceutiques :

- des **retraits d'AMM** ont été décidés pour 30 substances classées parmi les plus préoccupantes en 2008, réduisant ainsi la liste des produits phytopharmaceutiques pouvant être utilisés par les agriculteurs ;

- **l'épandage par aéronef** a fait l'objet d'une interdiction, sauf exceptions strictement encadrées. Ce principe d'interdiction figure à l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime. Un arrêté du 19 septembre 2014 a limité strictement les cas possibles d'épandage aérien, qui constitue une technique de « dernier recours » ;

- le Grenelle de l'environnement a également mis en place une nouvelle obligation pour les agriculteurs de disposer d'un certificat, leur permettant d'acheter et d'utiliser les produits phytopharmaceutiques. Le « *certiphyto* » est délivré à l'issue d'une formation, destinée à sensibiliser les utilisateurs aux risques de ces produits pour eux-mêmes mais aussi pour leur environnement. Des certificats spécifiques sont aussi exigés pour les distributeurs de produits phytopharmaceutiques et pour les prestataires de service.

Les agriculteurs sont soumis à toute une série d'obligations pour l'utilisation pratique de ces produits, en particulier :

- ils doivent disposer d'un stockage adéquat au sein d'un local sous clef, aéré ou ventilé ;

¹ Le Grenelle de l'environnement a trouvé sa traduction législative à travers deux textes : la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (dite loi Grenelle I) et la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (dite loi Grenelle II).

-
- ils ne doivent pas appliquer les produits phytopharmaceutiques lorsque le vent dépasse les 19 km/h ;
 - ils doivent respecter également des zones de non traitement (ZNT), variable selon les produits (en général de 5 mètres) ;
 - enfin l'utilisation des produits doit être tracée dans un registre phytosanitaire, qui est tenu à disposition des autorités de contrôle pendant 5 ans.

La démarche de réduction des impacts de ces produits mais aussi de leur utilisation, en vue de leur substituer d'autres techniques, et notamment la lutte biologique ou la lutte intégrée, est structurée depuis 2008 par le « plan Ecophyto », qui constitue le plan d'action national demandé par l'article 4 de la directive de 2009¹.

Initialement, le plan Ecophyto visait à réduire de 50 % l'utilisation des produits phytopharmaceutiques dans un délai de dix ans. Cet objectif n'a pas été atteint mais a été réaffirmé dans la deuxième version du plan, présentée en octobre 2015, avec une réduction par paliers : de 25 % à l'horizon 2020 puis 50 % à l'horizon 2025. Cet objectif n'est pas contraignant au niveau de chaque exploitation ou de regroupements d'exploitations, mais fait peser une pression forte sur le monde agricole en vue de changements radicaux de pratiques agronomiques.

Concrètement, le renforcement des contraintes en matière de produits phytopharmaceutiques n'est pas sans risque pour les agriculteurs, du fait de l'existence d'impasses technologiques pouvant conduire à des abandons de cultures, qui ne peuvent plus être mises en œuvre du fait de l'absence de solutions de substitution pour leur protection : ainsi, l'interdiction depuis le début 2016 du diméthoate, insecticide organophosphoré utilisé par les producteurs de cerises pour lutter contre un de ces ravageurs (le moucheron Suzukii), fait peser une menace grave de survie de cette production, en l'absence de solutions alternatives efficaces.

Le débat récent sur l'interdiction des produits de la famille des néonicotinoïdes, accusés de contribuer à la surmortalité des abeilles du fait de leur action neurotoxique sur les insectes, se pose dans des termes assez proches. Dans certaines situations, il n'existe pas d'alternative technique pertinente pour les agriculteurs et ceux-ci devront donc abandonner

¹ Extrait de l'article 4 de la directive n° 2009/128/CE : « Les États-membres adoptent des plans d'action nationaux pour fixer leurs objectifs quantitatifs, leurs cibles, leurs mesures et leurs calendriers en vue de réduire les risques et les effets de l'utilisation des pesticides sur la santé humaine et l'environnement et d'encourager l'élaboration et l'introduction de la lutte intégrée contre les ennemis des cultures et de méthodes ou de techniques de substitution en vue de réduire la dépendance à l'égard de l'utilisation des pesticides. [...] Ils établissent également, sur la base de ces indicateurs et compte tenu, le cas échéant, des objectifs de réduction du risque ou de l'utilisation déjà atteints avant l'application de la présente directive, des calendriers et des objectifs pour la réduction de l'utilisation, notamment si la réduction de l'utilisation est un moyen approprié d'obtenir une réduction du risque.

certaines productions et les remplacer par d'autres, si cela est possible. Une disposition est prévue dans le projet de loi relatif à la biodiversité pour subordonner l'interdiction à l'existence d'alternatives¹, mais sa mise en œuvre paraît délicate.

b) La question de l'eau.

L'agriculture est très étroitement liée à l'eau d'une double manière.

- D'une part l'agriculture **utilise de l'eau pour abreuver les animaux d'élevage, ou pour irriguer les cultures**. Dans un rapport d'information récent fait au nom de la délégation sénatoriale à la prospective², nos collègues Henri Tandonnet et Jean-Jacques Lozach précisait que l'irrigation des cultures représentait en France un prélèvement d'environ 3 milliards de mètres cubes d'eau par an. Ces apports sont indispensables à la conduite des exploitations agricoles, même si l'agriculture irriguée ne représente que 6 % de la surface agricole utilisée (SAU), soit environ 1,5 million d'hectares, cette surface étant en régression depuis une décennie.

- D'autre part, les **rejets des exploitations agricoles peuvent avoir un impact sur la qualité de l'eau** : ainsi, les effluents organiques des élevages, utilisés comme fertilisants, peuvent conduire à augmenter la teneur en nitrate des eaux souterraines.

Les agriculteurs sont donc concernés au premier chef par les normes qui touchent l'eau et les cours d'eau. Comme en matière de produits phytopharmaceutiques, l'encadrement législatif et réglementaire concernant l'eau a évolué dans le sens d'un accroissement des exigences pesant sur les professionnels.

Votre rapporteur a identifié plusieurs domaines normatifs particulièrement sensibles : la question des installations, ouvrages, travaux et aménagements (IOTA) sur les cours d'eau, la question des retenues d'eau et des prélèvements et enfin la question de la prévention des pollutions des eaux par les nitrates.

(1) Les travaux et aménagements sur les infrastructures hydrauliques : un régime d'autorisation complexe.

La loi impose aux propriétaires riverains d'assurer un entretien régulier des cours d'eau³. Mais les interventions sur les cours d'eau doivent souvent faire l'objet d'autorisations ou de déclarations auprès de l'autorité administrative.

¹ L'article 51 quaterdecies du projet de loi prévoit que jusqu'en 2020 des dérogations pourront être accordées à cette interdiction par arrêté ministériel, en prenant en compte les « produits de substitution » et « méthodes alternatives disponibles ».

² Eau : urgence déclarée, 19 mai 2016.

³ Article L. 215-14 du code de l'environnement.

Ainsi, les articles L. 214-1 et suivants du code de l'environnement imposent un régime d'autorisation ou de déclaration, selon l'ampleur et l'impact des opérations concernées, pour les installations, ouvrages, travaux et activités (IOTA), dès lors qu'ils entraînent « *des prélèvements sur les eaux superficielles ou souterraines, restitués ou non, une modification du niveau ou du mode d'écoulement des eaux, la destruction de frayères, de zones de croissance ou d'alimentation de la faune piscicole ou des déversements, écoulements, rejets ou dépôts directs ou indirects, chroniques ou épisodiques, même non polluants* »

Certaines opérations sont soumises à autorisation et d'autres à simple déclaration, selon une nomenclature établie par voie réglementaire.

Simple en apparence, ce régime s'avère en réalité assez complexe du fait de nombreuses incertitudes :

- une **première incertitude concerne le champ d'application de ce régime** : tous les écoulements d'eau ne sont pas des cours d'eau. Or la qualification de cours d'eau entraîne une série d'obligations dont la méconnaissance est fortement sanctionnée. Par exemple, s'il est permis de curer un fossé sans formalité particulière, une telle pratique sera illégale si elle est effectuée sans aucune formalité administrative dans une rivière ;

- une **deuxième incertitude concerne la ligne de partage entre opérations courantes d'entretien et opérations plus lourdes**, qui nécessitent une déclaration voire une autorisation. Par exemple, l'enlèvement des végétaux aquatiques ou des végétaux de bords de rivière peut s'avérer être un véritable casse-tête : l'arrachage d'arbres ou de buissons en bordure d'un cours d'eau peut s'avérer indispensable dans une optique d'entretien des berges. Or, selon les situations, les opérations entreprises par les agriculteurs sur ces berges pourront être considérées par les autorités de contrôle comme ayant excédé l'entretien courant, pouvant donner lieu à verbalisation au titre de la police de l'eau.

Au final, les agriculteurs dont l'exploitation est traversée par un cours d'eau doivent faire face à un droit particulièrement complexe. Dans le doute, certains préfèrent ne pas risquer de sanctions au titre de la police de l'eau et renoncent à des opérations d'entretien pourtant pratiquées depuis des générations, conduisant en réalité à une détérioration de l'état des cours d'eau.

(2) L'irrigation et la gestion quantitative de l'eau : des normes très restrictives.

Afin d'assurer la préservation de la ressource en eau, les agriculteurs doivent aussi faire face à des normes concernant la gestion quantitative de l'eau, qui constitue une question très sensible.

En effet, faire face au changement climatique et prévenir l'impact des sécheresses sur la production agricole peut passer par la constitution de

réserves d'eau durant l'hiver afin d'en bénéficier pendant les périodes plus sèches. Il s'agit là d'un enjeu majeur de sécurisation de la production.

Or, la réalisation d'outils de gestion de l'eau pour l'agriculture est extrêmement difficile :

- **dans les zones de répartition des eaux (ZRE)**, caractérisées par un déséquilibre structurel entre besoins et ressources en eau, les prélèvements pour l'irrigation opérés sur les eaux superficielles sont organisés par des organismes uniques de gestion collective (OUGC), qui ont mené depuis plusieurs années, en application des Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), une politique de réduction progressive des ressources allouées ;

- **par ailleurs, la construction d'infrastructures comme des retenues collinaires passe par l'obtention d'autorisations administratives à partir de 200 000 mètres cubes**, sur la base d'études d'impact et au terme d'une procédure longue et complexe, rendue incertaine en cas de contentieux.

De nombreux rapports et études encouragent une adaptation des normes actuelles, jugées trop restrictives, pour faciliter la gestion quantitative de l'eau dans un but agricole. En particulier, le rapport de M. Philippe Martin, alors député, remis au Gouvernement en juin 2013, indiquait que « *le maintien du potentiel de production de l'agriculture française [...] n'est pas envisageable sans une meilleure mobilisation de l'eau voire même la mobilisation de nouvelles ressources* ».

Le rapport de Mme Florence Denier-Pasquier, adopté quelques mois plus tôt par le Conseil économique, social et environnemental (CESE)¹ était plus nuancé, traduisant la diversité des opinions sur la question des « *retenues de substitution* ».

Le rapport de nos collègues Henri Tandonnet et Jean-Jacques Lozach précité encourage clairement la facilitation des projets de ce type. Il distingue trois catégories : les retenues d'eau à gestion collective, le plus souvent en amont des cours d'eau, les retenues collinaires, souvent à caractère individuel, qui recueillent les eaux de ruissellement, et enfin les retenues de substitution, créées artificiellement en dehors des cours d'eau et qui remplacent les prélèvements dans les cours d'eau pour l'irrigation. **Constatant que seules les retenues de substitution peuvent désormais faire l'objet de subventions des Agences de l'eau, nos collègues encouragent la réalisation de tels projets** pour faire face aux défis que le changement climatique fait peser sur l'agriculture française.

¹ *La gestion et l'usage de l'eau en agriculture, avis du Conseil économique, social et environnemental présenté par Mme Florence Denier-Pasquier, avril 2013.*

(3) La lutte contre les pollutions d'origine agricole : la question des nitrates.

Parmi les normes que les agriculteurs doivent respecter dans le domaine de l'eau, celles concernant la prévention des pollutions par les nitrates du fait de l'épandage des effluents d'élevage est également sensible.

Adoptée en 1991, la **directive européenne 91/676/CEE** a pour but de permettre l'atteinte d'un **bon état des masses d'eau**, par la limitation de la pollution par les nitrates, considérés comme responsable de l'eutrophisation des eaux littorales, les eaux de surface ou les eaux souterraines. Cette eutrophisation pénalise la biodiversité et favorise les phénomènes comme les marées vertes.

Les nitrates sont produits par la nitrification, à partir de l'azote apporté aux cultures, et qui leur est nécessaire. La directive nitrates impose donc de mettre en œuvre des plans d'action dans les zones vulnérables, ce qui a des répercussions importantes sur l'activité agricole.

Les mesures prévues par ces plans d'action n'ont cessé de se renforcer, comportant notamment une interdiction d'épandage de plus de 170 kg d'azote par hectare de cultures, la mise en place de calendriers d'épandage, l'obligation de réaliser des bandes enherbées le long des cours d'eau. Des règles renforcées ont été édictées dans les zones d'excédents structurels (ZES). La loi agricole de 2014 a permis de mettre en place dans ces zones des déclarations annuelles de flux d'azote de la part de tous les acteurs, agriculteurs ou non, qui fournissent ou qui reçoivent de l'azote minéral ou organique.

Plusieurs fois condamnée par la justice européenne pour mauvaise application de la directive nitrate, la France a été contrainte d'en renforcer l'application, ce qui impose des contraintes supplémentaires aux agriculteurs :

- le **périmètre d'application** de la directive nitrates a été élargi à de nouvelles communes : toutes celles où un taux de concentration des nitrates dans l'eau excède 18 mg/litre ont été classées en zone vulnérable ;

- dans ces zones vulnérables, les agriculteurs doivent mettre en œuvre des **pratiques prévenant la diffusion des pollutions par les effluents organiques** : interdiction de stockage de fumier pailleux en plein champ, interdiction d'épandage sur sols en pente, interdiction d'épandages à certaines périodes et tenue d'un plan d'épandage. Ces normes constituent autant de contraintes fortes pour l'activité agricole.

c) L'agriculture sous le régime des installations classées.

Le régime des installations classées s'applique aux installations agricoles, en particulier aux élevages à partir d'une certaine taille. Le secteur végétal est en effet beaucoup moins concerné, à l'exception des équipements de stockage comme les silos, qui y sont soumis.

Le régime des installations classées vise à évaluer en amont les risques qu'un équipement ou qu'une activité peut faire courir à son environnement. Les ateliers d'élevage intensifs sont concernés au premier chef, mais les seuils sont définis à des niveaux tels que des petites exploitations peuvent y être également assujetties.

Plusieurs textes européens fixent un cadre général que doivent respecter les États-membres de l'Union européenne :

- la **directive 2010/75/CE relative aux émissions industrielles**, dite directive IED, demande la mise en place de mesures de prévention et de réduction intégrées des pollutions industrielles à travers des autorisations administratives subordonnées à des engagements précis des exploitants, notamment en matière de contrôle des polluants émis ;

- la **directive 2011/92/UE relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement de projets et équipements**, dite directive EIE, impose pour sa part un examen préalable des projets susceptibles d'avoir un impact sur l'environnement. Elle prévoit un contenu minimum pour les dossiers de demande d'autorisation, avec étude d'impact des projets présentés et impose l'information voire la participation du public dans certains cas.

• En France, l'architecture du régime des installations classées s'est mise en place depuis le milieu des années 1970, et repose sur une nomenclature établie par voie réglementaire, comme le prévoit l'article L. 511-2 du code de l'environnement. La nomenclature prévoit trois types de procédure :

- la **procédure de déclaration** s'applique aux installations qui, selon les termes de l'article L. 512-8 du code de l'environnement, ne présentent pas « *de graves dangers ou inconvénients* » mais doivent néanmoins respecter des prescriptions générales édictées par le préfet « *soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature, de l'environnement et des paysages, soit pour l'utilisation rationnelle de l'énergie, soit pour la conservation des sites et des monuments ainsi que des éléments du patrimoine archéologique* ». C'est la procédure la plus légère qui ne nécessite pas d'étude d'impact ni de participation du public. Certaines installations soumises à déclaration doivent cependant faire l'objet d'un contrôle périodique pour vérifier que leurs conditions de fonctionnement respectent des prescriptions minimales ;

- à **l'inverse, la procédure d'autorisation** est la plus lourde et concerne les installations qui présentent de graves dangers ou inconvénients pour les intérêts susmentionnés. Cette procédure implique la présentation par le demandeur d'une étude d'impact et éventuellement une étude de dangers, et la réalisation d'une enquête publique. Les avis des conseils municipaux des communes intéressées par le projet sont également requis. L'installation ne peut entrer en service que lorsqu'elle est autorisée, et peut alors faire l'objet de contrôles périodiques. L'autorisation peut comporter

des prescriptions particulières, comme par exemple des conditions de distance vis-à-vis du voisinage ou encore des demandes de contrôle des rejets ;

- une **procédure intermédiaire d'enregistrement** s'est beaucoup développée depuis quelques années. Cette procédure ne nécessite plus d'étude d'impact à proprement parler : l'exploitant doit simplement fournir un justificatif de conformité à l'autorité administrative. La consultation du public est également simplifiée : un registre est ouvert dans la mairie de la commune concernée par le projet pour recueillir les remarques du public. La durée de la procédure est de ce fait plus courte : d'après les données fournies par le ministère de l'environnement, l'enregistrement prend 5 mois en moyenne contre 1 an pour la procédure d'autorisation.

• La nomenclature nationale des installations classées est définie en annexe de l'article R. 511-9 du code de l'environnement et prévoit :

- **pour les vaches allaitantes** (rubrique 2101) : déclaration à partir de 100 animaux ;

- **pour les veaux de boucherie et l'engraissement de bovins** (rubrique 2101) : déclaration à partir de 50 animaux et autorisation au-delà de 400 animaux ;

- **pour les vaches laitières** (rubrique 2101) : déclaration à partir de 50 animaux, déclaration avec contrôle périodique au-delà de 100 animaux, enregistrement au-delà de 150 animaux et autorisation au-delà de 200 animaux ;

- **pour les lapins** (rubrique 2110) : déclaration entre 3 000 et 20 000 animaux et autorisations au-delà de ce seuil ;

- **pour les volailles** (rubriques 3660 et 2111) : déclaration au-delà de 5 000 places, déclaration avec contrôle périodique au-delà de 20 000 places, enregistrement à partir de 30 000 places et autorisation au-delà de 40 000 places, ce seuil étant d'ailleurs prévu par la directive 2010/75/CE ;

- **pour les porcs** (rubriques 3660 et 2102) : déclaration au-delà de 50 animaux-équivalents¹, enregistrement au-delà de 450 animaux-équivalents et autorisation au-delà de 2 000 emplacements de porcs de plus de 30 kg ou de 750 truies, ce seuil étant également prévu par la directive 2010/75/CE.

Les élevages ovins et caprins en revanche ne sont pas soumis au régime des installations classées.

¹ Les reproducteurs et les truies comptent pour 3 animaux-équivalents et les porcelets sevrés de moins de 30 kg pour 0,2 animaux-équivalents.

d) Les normes de protection animale.

Les agriculteurs doivent aussi faire face à de nouvelles catégories de normes qui concernent la protection de la faune ou de la flore sauvage ou domestique.

(1) Les espèces protégées.

Le souci de préserver la biodiversité a conduit au renforcement de la protection d'espèces menacées, en particulier les animaux. Certains végétaux, des insectes ou des champignons peuvent aussi faire l'objet de mesures de protection.

Le code de l'environnement édicte des obligations qui, certes, concernent tous les citoyens, mais de fait, s'appliquent en premier lieu aux agriculteurs, susceptibles d'être en contact avec les espèces protégées sur les terres qu'ils exploitent, comme par exemple l'interdiction de la destruction des nids de certaines oiseaux.

La protection des espèces animales ou végétales peut compliquer la tâche des agriculteurs, les empêchant de mettre en œuvre toutes les mesures de protection des cultures ou des élevages qu'ils pourraient souhaiter.

Un point s'est avéré particulièrement sensible ces dernières années : la protection des élevages face aux attaques de loups. Le loup est en effet une espèce protégée au titre de la convention de Berne de 1979 et il est fait interdiction aux bergers de défendre leurs troupeaux en cas d'attaque avec des moyens létaux. L'article 44 de la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt de 2014 avait modifié le code de l'environnement pour permettre d'une part une meilleure réactivité en cas d'attaque avérée de loups sur les troupeaux, avec une autorisation préfectorale de tir de prélèvement et d'autre part une meilleure protection des zones d'élevage de montagne avec la création des zones de protection renforcée.

Il n'en reste pas moins que les attaques de loups sont très perturbantes pour les éleveurs, le classement du loup en tant qu'espèce protégée créant une norme qui ne permet pas aux professionnels de défendre leurs troupeaux.

EXTRAIT DE L'ARTICLE L. 411-1 DU CODE DE L'ENVIRONNEMENT

« I. - Lorsqu'un intérêt scientifique particulier ou que les nécessités de la préservation du patrimoine naturel justifient la conservation de sites d'intérêt géologique, d'habitats naturels, d'espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées et de leurs habitats, sont interdits :

« 1° La destruction ou l'enlèvement des œufs ou des nids, la mutilation, la destruction, la capture ou l'enlèvement, la perturbation intentionnelle, la naturalisation d'animaux de ces espèces ou, qu'ils soient vivants ou morts, leur transport, leur colportage, leur utilisation, leur détention, leur mise en vente, leur vente ou leur achat ;

« 2° La destruction, la coupe, la mutilation, l'arrachage, la cueillette ou l'enlèvement de végétaux de ces espèces, de leurs fructifications ou de toute autre forme prise par ces espèces au cours de leur cycle biologique, leur transport, leur colportage, leur utilisation, leur mise en vente, leur vente ou leur achat, la détention de spécimens prélevés dans le milieu naturel ;

« 3° La destruction, l'altération ou la dégradation de ces habitats naturels ou de ces habitats d'espèces ;

« 4° La destruction, l'altération ou la dégradation des sites d'intérêt géologique, notamment les cavités souterraines naturelles ou artificielles, ainsi que le prélèvement, la destruction ou la dégradation de fossiles, minéraux et concrétions présents sur ces sites. »

(2) Le bien-être animal.

Les normes de bien-être animal constituent une catégorie récente de normes que les agriculteurs doivent respecter également.

Bien traiter les animaux de ferme fait partie du socle des règles de bonnes pratiques professionnelles des éleveurs. Mais ces bonnes pratiques ont été rendues peu à peu obligatoires : l'élevage, le transport et l'abattage des animaux sont désormais très encadrés.

- En premier lieu, les **mauvais traitements envers les animaux** sont proscrits par le droit pénal et constituent un délit. La réglementation prévoit une série d'obligations des éleveurs, comme par exemple l'obligation de mettre à disposition des bovins, ovins, caprins et équidés des bâtiments ou abris, lorsque le maintien en plein air pourrait leur causer des souffrances du fait des variations climatiques (article R. 214-18 du code rural et de la pêche maritime).

- En deuxième lieu, des **normes ont été édictées dans les élevages intensifs pour limiter les effets négatifs de la concentration d'animaux.** Dans le secteur des poulets de chair, par exemple, les animaux doivent être placés dans l'obscurité au moins 6 heures par jour et des dispositifs de ventilation et de chauffage doivent être installés. Dans le secteur des poules pondeuses, des normes nouvelles ont imposé un agrandissement des tailles des cages et la mise à disposition de surfaces minimales pour les mangeoires et abreuvoirs. L'élevage porcin constitue un autre exemple en matière de normes de bien-être animal : des surfaces minimales ont été imposées pour les truies gestantes, il a été interdit d'attacher les truies et l'âge minimal de sevrage des porcelets a été fixé à 21 jours.

L'édition de ces normes a nécessité une « *mise aux normes* » des élevages dans des délais fixés par la réglementation. Dans le secteur des œufs, le coût de mise aux normes a été tel que certains élevages ont fermé, conduisant à une baisse de la production pendant plusieurs mois.

e) La multiplication des zonages environnementaux

La complexité des normes applicables à l'agriculture trouve sa traduction dans la multiplication des zonages environnementaux, chaque zonage entraînant son lot de règles et contraintes, qui se chevauchent, et peuvent parfois entrer en concurrence voire en contradiction.

Sans prétendre à l'exhaustivité, votre rapporteur a dénombré une grande variété de zonages environnementaux ayant un impact sur l'activité agricole du territoire.

Les zones Natura 2000.

Issues de la mise en application des directives oiseaux¹ et habitats², les zones Natura 2000 couvrent environ 12,6 % de la surface terrestre de la France, soit près de 7 millions d'hectares. La carte des zones Natura 2000 est complétée par 209 sites Natura 2000 en mer, couvrant plus de 40 000 km².

Leur régime juridique est défini par les articles L. 414-1 et suivants du code de l'environnement, qui distingue les zones de protection spéciale (ZPS), destinées à assurer le bon état de conservation des espèces d'oiseaux rares ou menacées, et les zones spéciales de conservation (ZSC), qui visent à assurer la conservation de sites écologiques remarquables.

L'objectif de ces zones est défini ainsi par la loi : *« Les sites Natura 2000 font l'objet de mesures destinées à conserver ou à rétablir dans un état favorable à leur maintien à long terme les habitats naturels et les populations des espèces de faune et de flore sauvages qui ont justifié leur délimitation. Les sites Natura 2000 font également l'objet de mesures de prévention appropriées pour éviter la détérioration de ces mêmes habitats naturels et les perturbations de nature à affecter de façon significative ces mêmes espèces ».*

La délimitation des zones Natura 2000 fait l'objet d'une procédure associant les collectivités territoriales. La définition de la carte des zones Natura 2000 a fait l'objet de nombreuses contestations au début des années 2000.

Les conséquences pour les agriculteurs du classement en zone Natura 2000 sont indirectes. En effet, les mesures prévues dans ces zones et figurant au document d'objectif élaboré par le gestionnaire du site sont essentiellement des mesures mises en œuvre sur une base volontaire et contractuelle. Ainsi, les agriculteurs ont été amenés à souscrire à des contrats Natura 2000 comportant de leur part des engagements dans des mesures agroenvironnementales et d'autre part, en contrepartie, des aides publiques provenant de fonds nationaux et européens : ce sont les mesures agroenvironnementales territorialisées (MAET).

Mais ce qui constitue un engagement volontaire peut ensuite devenir une obligation, non compensée : ainsi la réimplantation des haies a été encouragée par les contrats Natura 2000, avant que la PAC interdise leur destruction, ce qui tend à cristalliser la situation pour les agriculteurs.

Par ailleurs, le zonage Natura 2000 comporte également des contraintes supplémentaires : ainsi, les projets soumis à étude d'impact doivent comporter une analyse spécifique des incidences de ces projets sur les sites Natura 2000.

¹ Directive 79/409/CEE du Conseil du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages.

² Directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.

Les trames vertes et bleues (TVB).

Mises en place par le Grenelle de l'environnement, les TVB visent à préserver ou restaurer des continuités écologiques, dans le but de lutter contre la perte de biodiversité.

Les continuités écologiques sont constituées d'une part des réservoirs de biodiversité, qualifiés de zones vitales, et d'autre part d'espaces de circulation appelés corridors écologiques, qui permettent à une population d'espèces de circuler et d'accéder aux zones vitales.

Les TVB doivent être prises en compte par les documents d'urbanisme afin de protéger les espaces identifiés. Elles existent en milieu rural mais aussi en milieu urbanisé. Elles sont répertoriées dans des documents de planification : schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE) ou schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Les TVB font l'objet d'un pilotage à un double niveau : national, à travers le comité national « trames verte et bleue » et régional, à travers un comité dans chaque région.

Leur régime est fixé par les articles L. 371-1 et suivants du code de l'environnement, qui précise que les TVB doivent prendre en compte les activités humaines et notamment agricoles. L'essentiel des TVB se situe en effet en zone agricole ou naturelle.

L'inclusion d'un terrain dans la TVB n'entraîne pas nécessairement de nouvelles obligations pour les agriculteurs, mais peut empêcher la mise en œuvre de projets, en bloquant par exemple la construction de bâtiments d'exploitation lorsqu'ils font l'objet d'un classement en espace naturel. Si les agriculteurs peuvent bénéficier de dispositifs d'aide au titre des mesures agro-environnementales, afin de les inciter à modifier leurs pratiques, il existe un risque que ces incitations deviennent rapidement des obligations, non compensées.

Les zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF).

L'inventaire des espaces naturels remarquables a été lancé au début des années 1980. Les ZNIEFF ne constituent pas un outil réglementaire mais un outil de recensement de secteurs présentant de fortes capacités biologiques et un bon état de conservation. Les ZNIEFF représentent près d'un quart du territoire avec presque 14 millions d'hectares.

En pratique, les ZNIEFF font référence lors de l'élaboration par les collectivités territoriales des projets d'aménagement du territoire. Si en droit, le classement d'une partie du territoire en ZNIEFF n'entraîne pas une interdiction d'y mener des opérations d'aménagement, en pratique, la zone bénéficie de protections fortes qui peuvent interdire de fait certains projets ou certaines activités agricoles.

Les arrêtés préfectoraux de protection de biotope (APPB).

Les arrêtés préfectoraux de protection de biotope sont une procédure qui permet au préfet, dans chaque département, d'imposer des mesures tendant à favoriser la conservation de biotopes tels que mares, marécages, marais, haies, bosquets, landes, dunes, pelouses ou toutes autres formations naturelles, peu exploitées par l'homme, dans la mesure où ces biotopes sont nécessaires à l'alimentation, à la reproduction, au repos ou à la survie de ces espèces.

La délimitation de tels secteurs a des conséquences très concrètes pour les agriculteurs : ils ne peuvent pas exemple pas procéder au brûlage des chaumes ou encore épandre certains produits phytopharmaceutiques.

La procédure pour prendre de tels arrêtés prévoit un avis de la chambre d'agriculture concernée.

Les APPB constituent un outil limité dans son étendue géographique, dans la mesure où seulement 125 000 hectares environ font l'objet d'un tel classement sur le territoire national.

Les parcs nationaux, les parcs naturels régionaux et les réserves naturelles.

La France compte 10 parcs nationaux gérés par l'établissement public Parc nationaux de France. Leur surface est limitée, si l'on ne prend pas en compte la Guyane qui compte à elle-seule un parc de 2 millions d'hectares. Les parcs nationaux sont constitués essentiellement de terrains de montagne. Les chartes de chaque parc définissent les orientations qui sont mises en œuvre dans ces espaces, et sont opposables aux documents d'urbanisme. Ce zonage assure plutôt la protection de l'agropastoralisme.

Les 51 parcs naturels régionaux couvrent pour leur part environ 15 % du territoire national. 40 % de leur surface est agricole. Les chartes de parc doivent assurer la conciliation entre activité économique et protection des structures paysagères. Les chartes de parcs naturels régionaux sont le document de référence qui organise l'utilisation de l'espace. Ces chartes sont également opposables aux documents d'urbanisme. L'existence d'un parc naturel régional n'empêche pas l'activité agricole, mais peut conduire à empêcher la construction de certains équipements, par exemple des bâtiments d'élevage. L'existence d'un parc toutefois n'induit pas une interdiction systématique de construction. Il s'agit d'un instrument relativement souple.

Les réserves naturelles, qu'elles soient nationales, régionales ou encore la réserve nationale de Corse représentent près de 600 000 hectares terrestres qui sont souvent inclus dans le périmètre des parcs naturels. Les réserves se distinguent des parcs dans la mesure où les espaces de ces réserves font l'objet d'une gestion patrimoniale destinées à assurer la

protection de la biodiversité et la valorisation des patrimoines paysagers et culturels.

Des mesures restrictives peuvent aussi être imposées aux agriculteurs par les chartes qui organisent la gestion des réserves naturelles.

f) Les autres normes : urbanisme, droit du travail.

Au-delà des normes spécifiques au monde agricole, celui-ci doit aussi appliquer le *corpus* de règles générales de tous les domaines du droit.

Ainsi, l'agriculteur employeur applique les règles du droit du travail. Il existe dans ce domaine certaines spécificités au travail agricole : par exemple, le contrat vendanges permet d'employer des salariés pour les vendanges pour une durée limitée, en bénéficiant d'une exonération de cotisations patronales et salariales. Cette absence de charges ne signifie pas pour autant que le viticulteur n'aura aucune démarche à effectuer : ainsi, l'emploi de ces salariés reste soumis à déclaration obligatoire auprès des services de la mutualité sociale agricole.

L'agriculteur employeur est soumis à l'ensemble des obligations des employeurs en matière de contrat de travail, de temps de travail et de rémunération des heures supplémentaires, de sécurité et de santé au travail.

L'agriculteur qui souhaite construire des bâtiments sur son exploitation est également soumis au droit de l'urbanisme. Là encore, il existe de réelles spécificités pour la construction de bâtiments en zones agricoles : seuls les bâtiments nécessaires à l'exploitation comme des granges ou des étables peuvent faire l'objet d'une réalisation dans de telles zones. Ainsi, la construction d'un bâtiment d'habitation sur la ferme, classée en zone agricole, est interdite.

3. Le rôle majeur de la norme européenne.

a) Les normes agricoles sont d'abord des normes européennes.

L'ensemble de notre droit est irrigué par le droit européen. La doctrine estime ainsi que 50 à 60 % des nouvelles lois sont directement inspirées du droit communautaire.

En matière agricole, l'influence de la norme communautaire est sans doute encore plus forte. Lors des auditions menées par votre rapporteur, les chiffres de 80 à 90 % ont été avancés.

Il est vrai que la politique agricole commune (PAC) est une des politiques les plus structurantes et les plus intégrées de l'Union européenne.

(1) Les règlements de la PAC : des textes d'application directe qui laissent des marges de manœuvre nationales limitées.

L'ensemble des dispositifs d'aide à l'agriculture est régi par des règlements qui, à la différence des directives, sont d'application directe et n'ont pas à faire l'objet de transpositions en droit national.

L'architecture de la PAC repose ainsi sur quatre textes : un règlement sur le régime des paiements directs¹, un règlement sur les mesures de marché², un règlement sur le développement agricole et rural³ et enfin un règlement dit « règlement horizontal » concernant essentiellement les questions de financement et de contrôle⁴. Ces textes sont complétés par des règlements d'exécution.

La PAC organise ainsi jusque dans les moindres détails à l'échelon européen la politique agricole des États membres. Par exemple, en matière d'aides à l'installation des jeunes agriculteurs, ce sont les textes européens qui définissent les critères permettant d'identifier les jeunes agriculteurs et qui fixent les montants d'aide dont ils peuvent bénéficier.

La dernière réforme de la PAC a mis en place le verdissement des aides directes : les critères à respecter comme l'existence de trois cultures différentes sur l'exploitation, le non-retournement des prairies et l'existence de surfaces d'intérêt écologique (SIE) relèvent donc du niveau européen, ne permettant pas aux États-membres d'inventer des critères supplémentaires ou à l'inverse d'en retrancher.

Toutefois, les règlements européens organisant la PAC laissent aux États-membres quelques souplesses : ainsi le règlement sur les aides directes permet à chacun d'entre eux de choisir s'ils mettent en œuvre ou pas une redistribution d'une partie des aides directes en faveur des premiers hectares des exploitations, ce que la France a fait. Le même règlement permet également de conserver certaines aides couplées à la production. Le règlement sur le développement agricole et rural laisse pour sa part de larges libertés aux États-membres : les mesures qui peuvent être prises au titre du deuxième pilier de la PAC sont précisément définies dans le règlement, mais chaque État-membre peut choisir ou non de le mettre en œuvre et décide également de l'enveloppe qui lui est allouée dans le cadre de l'enveloppe pluriannuelle dont il dispose.

¹ Règlement (UE) n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune.

² Règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles.

³ Règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader).

⁴ Règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune.

Vote rapporteur note aussi que ce sont les autorités nationales qui assurent la mise en œuvre et le contrôle de la PAC. Les services de la commission européenne n'interviennent qu'à un second niveau, le cas échéant pour sanctionner les mauvaises applications à travers les refus d'apurement. La France a d'ailleurs été lourdement sanctionnée pour insuffisance dans les modalités de calcul des surfaces des exploitations donnant lieu au versement des aides directes.

Au final, l'applicabilité directe des règlements rend la norme européenne prépondérante en matière de politique agricole.

LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE : QUELQUES REPÈRES

Mise en place en 1962, la PAC avait vocation à organiser les marchés agricoles pour permettre à l'Europe d'atteindre l'autosuffisance alimentaire. Réformée à partir de 1992 pour être davantage orientée vers les marchés, la PAC a aussi dû répondre à des exigences de plus en plus fortes en matière d'environnement et de durabilité.

La dernière réforme de la PAC pour la période 2014-2020 a mis en place de nouvelles obligations environnementales avec le verdissement des aides directes, cette part représentant désormais 30 % des aides directes.

Avec 362,8 milliards d'euros, dont 278 milliards pour le premier pilier et 85 milliards d'euros pour le second pilier, la PAC représente encore 40 % du budget européen (contre 66 % environ en 1962).

Pour la France, le budget de la PAC s'élève environ à environ 9,1 milliards d'euros par an, tous piliers confondus.

(2) Les autres domaines d'intervention des règlements européens intéressant l'agriculture.

Les règlements organisant la PAC ne sont pas les seuls règlements européens qui ont un impact fort sur l'agriculture.

En effet, **d'autres domaines intéressant l'agriculture sont aussi régis par des règlements européens.** Il en va ainsi de la **commercialisation des produits alimentaires** : ainsi, les signes d'identification de la qualité ou de l'origine, ou encore l'étiquetage nutritionnel, relèvent de règlements communautaires. Concrètement, il n'est pas possible pour les autorités nationales de définir des normes spécifiques par rapport aux normes communautaires. L'impossibilité de mettre en place en France l'étiquetage de l'origine des produits alimentaires, en dehors des cas déjà permis par le droit européen (viande fraîche, miel, fruits et légumes frais ...) illustre la prépondérance de la norme européenne. Au final, seule une expérimentation de l'étiquetage de l'origine est possible en France, sans contredire le règlement européen sur l'information du consommateur.

L'utilisation de produits phytopharmaceutiques ou encore de **fertilisants** fait également l'objet de normes européennes d'application directe. Ainsi, la mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques s'effectue selon un schéma régi par un règlement européen, prévoyant une autorisation des substances à l'échelon de l'Union, et des produits utilisant ces substances à l'échelle de chaque État-membre.

De même, c'est l'Union européenne qui définit dans des règlements les **limites maximales de résidus** (LMR) de pesticides acceptables sur les produits alimentaires proposés à la vente dans l'ensemble de l'Union, sur la base d'évaluations scientifiques pilotées par l'EFSA. Les États-membres sont ensuite chargés de mettre en place des plans de surveillance et des plans de contrôle, qui répondent à des cahiers des charges précis.

(3) Les directives environnementales : un domaine normatif européen en pleine expansion.

L'agriculture est aussi très concernée par des normes résultant des directives européennes, qui laissent en théorie plus de marges de manœuvres aux États-membres.

Une directive est un acte juridique européen pris par le Conseil de l'Union européenne et aussi, le plus souvent par le Parlement. Elle oblige les États-membres à atteindre des objectifs qu'elle fixe, mais leur laisse le choix des moyens et de la forme pour atteindre cet objectif dans des délais qu'elle fixe. La directive, contrairement au règlement, implique une transposition en droit national.

La politique environnementale de l'Union européenne est portée essentiellement par des directives : directive oiseaux, directive habitats, directive cadre sur l'eau, directive sur l'évaluation des incidences, directive sur la responsabilité environnementale (imposant le principe du pollueur-payeur)....

Ces directives s'avèrent de plus en plus précises et contraignantes, au fur et à mesure que l'Union européenne a renforcé ses exigences en matière environnementale, faisant de l'espace européen celui au sein duquel les normes environnementales sont parmi les plus strictes du monde.

Le 7^{ème} programme d'action européen pour l'environnement a fixé des objectifs particulièrement ambitieux en matière de climat ou encore de biodiversité.

b) Une critique récurrente : les sur-transpositions.

La sous-transposition ou transposition trop tardive des directives européennes est susceptible d'exposer les États-membres de l'Union européenne à des sanctions. Les recours en manquement présentés par la Commission européenne ou par d'autres États-membres, cas moins fréquent,

sont jugés par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), qui peut infliger de lourdes amendes aux pays récalcitrants.

De même, la mauvaise application des règlements européens expose à des sanctions qui peuvent avoir de lourdes répercussions financières, pour l'État mais aussi pour les bénéficiaires des dispositifs d'aide qui peuvent être amenés à devoir rembourser des soutiens touchés à tort. Ainsi, depuis 2009, les organisations des producteurs de fruits et légumes sont appelés à rembourser certaines aides perçues dans le cadre des « plans de campagne » menés de 1992 à 2002, jugés contraires aux normes européennes par la commission européenne.

La crainte de sanctions en cas de mauvaise application des normes communautaires peut conduire les autorités nationales à minimiser les risques en retenant des modalités d'application peu souples de la norme européenne.

Lors des auditions, votre rapporteur a ainsi constaté que les organisations professionnelles agricoles, sans méconnaître la nécessité de respecter le droit européen, se plaignaient de manière récurrente d'une tendance des autorités françaises à alourdir les obligations européennes.

Il n'existe pas de quantification du phénomène, communément appelé « sur-transposition », même s'il ne concerne pas que la transposition des directives. Mais plusieurs exemples ont été fournis :

- **en matière d'installations classées**, les organisations agricoles ont mis en évidence le fait que les seuils retenus pour la nomenclature des installations classées en élevage étaient plus bas que les seuils européens, voire renaient des seuils non demandés par la réglementation européenne. Ainsi, en matière d'élevages bovins, pour le lait ou la viande, les textes européens ne prévoient pas de seuil. Ils réclament seulement une analyse au cas par cas. Or, la transposition des textes européens en droit français a conduit à l'exigence systématique d'une autorisation à compter d'une certaine taille des élevages ;

- **en matière de normes de qualité des eaux**, la directive cadre sur l'eau (DCE) demandait aux États-membres d'établir des échéanciers pour atteindre des objectifs de bon état écologique des masses d'eau. La France a fixé un objectif très ambitieux de 66 % dès 2015, impliquant de mettre en place des mesures très restrictives en matière de phosphates ou d'azote. De telles exigences excèdent celles posées par la directive, conduisant à une forme de sur-transposition.

Les sur-transpositions sont un facteur d'affaiblissement de l'agriculture française, du fait des surcoûts qu'elles génèrent pour les exploitants agricoles et du manque de compétitivité qui peut en résulter par rapport aux autres agriculteurs européens. Il y a donc bien un enjeu économique majeur derrière les sur-transpositions.

Pourtant, **l'existence même du phénomène est contestée par les autorités administratives.** Ainsi, dans une réponse du ministre de l'agriculture à une question écrite de notre collègue François Baroin posée en février dernier¹, le ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt rappelait que les règlements étant d'application directe, il ne saurait y avoir en la matière de sur-transposition. La réponse indiquait aussi que « *lorsqu'une directive ouvre plusieurs options, le choix ouvert aux États-membres est consubstantiel à l'exercice de transposition, et ne peut être qualifié de sur-transposition* ».

Il existe donc une véritable incompréhension entre le monde agricole et les autorités sur la question de la mise en application en France des normes européennes. L'excessive sévérité de l'approche française fait l'objet d'une critique récurrente, là où d'autres États-membres, tout en respectant les exigences des normes européennes, semblent en retenir une application plus souple et des interprétations plus favorables au monde agricole.

B. L'EXCÈS DES NORMES DEVIENT UN PROBLÈME MAJEUR POUR LES AGRICULTEURS.

1. Les agriculteurs vulnérables face à la prolifération normative.

a) L'agriculteur noyé sous les normes.

L'énumération de toutes les catégories de normes auxquelles l'agriculteur est confronté suffit à montrer que celui-ci peut vite se retrouver perdu dans les méandres de la législation ou de la réglementation.

Votre rapporteur note que trois facteurs majeurs sont susceptibles de favoriser « l'overdose normative » du monde agricole :

- tout d'abord, **l'exploitation agricole reste une petite entreprise**, voire une entreprise individuelle. Un peu moins de 67 000 exploitations agricoles sur 450 000 emploient une main d'œuvre salariée permanente. Rares sont les exploitations qui emploient plus de 10 salariés. Or, des entreprises de petite taille ne disposent pas en interne de moyens suffisants pour disposer d'une parfaite connaissance des normes dans des domaines extrêmement variés ;

- ensuite, **les agriculteurs sont pris dans un tourbillon de réformes normatives** : la norme qui s'applique change souvent, alors que le monde agricole demande de la stabilité et de la prévisibilité. En effet, les changements de normes modifient les calculs économiques et peuvent remettre en cause la pertinence d'investissements réalisés dans une perspective pluriannuelle. Ainsi, en cas de modification des normes de

¹ <https://www.senat.fr/questions/base/2016/qSEQ160220280.html>

bien-être animal, la rentabilité de la poursuite de l'activité d'élevages devant faire l'objet de mises aux normes peut disparaître. Les modifications de normes peuvent entraîner des modifications de pratiques très perturbatrices de l'organisation du travail agricole. Au final, les changements trop rapides des normes contribuent à déstabiliser les agriculteurs, qui n'ont pas le temps de s'y adapter ;

- **une autre difficulté réside dans l'incertitude de plus en plus forte en matière de conditions d'applications de la norme.** L'activité des agriculteurs est soumise à des procédures administratives multiples, comme par exemple la nécessité d'obtenir des autorisations en matière d'installations classées, qu'il s'agisse d'élevage ou d'équipements annexes tels les méthaniseurs. L'utilisation de certaines techniques comme l'épandage par aéronef est aussi subordonnée à des autorisations administratives. Le processus de décision fait intervenir des instances consultatives comme les conseils départementaux de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (Coderst), mis en place dans chaque département, consultés par les préfets dans plusieurs procédures, comme les autorisations d'exploiter les installations classées ou encore les modifications de la carte des zones vulnérables au titre des pollutions des eaux par les nitrates.

Or, l'obtention de l'accord des autorités est loin d'être acquise, même lorsque les conditions d'une telle obtention paraissent remplies. Le monde agricole a le sentiment que l'application de la norme dépend largement de considérations locales ou de l'état de l'opinion, entraînant des différences de traitement et des difficultés d'application de la norme sur le territoire.

Un autre exemple d'incertitude forte sur les conditions d'application de la norme concerne les compensations environnementales : l'agriculture est souvent en première ligne pour rétrocéder des terres agricoles dans le cadre de la recherche de mesures de compensation environnementale de projets de construction de nouvelles infrastructures comme des lignes ferroviaires ou encore des routes. Or, les compensations varient fortement d'un projet à l'autre et l'application dans le temps et l'espace des mesures proposées semble très variable.

b) La norme transversale peu adaptée aux spécificités de l'agriculture.

Soumis à des normes spécifiques, les agriculteurs sont aussi soumis à des normes transversales, qui s'appliquent aussi dans d'autres domaines.

Or, ces normes transversales sont parfois peu adaptées aux particularités des exploitations agricoles et sont conçues sans même anticiper les effets qu'elles pourraient avoir dans ce secteur.

Deux exemples récents sont particulièrement frappants : le compte pénibilité et la complémentaire santé obligatoire, qui sont pointés par les agriculteurs employeurs comme d'effrayants casse-têtes.

- **Le compte pénibilité** a été instauré par la loi sur les retraites de 2014, puis modifié par la loi relative au dialogue social d'août 2014. Il s'applique pour tous les salariés quel que soit le secteur d'activité. La pénibilité du travail doit faire l'objet d'une déclaration de l'employeur pour chaque salarié concerné, en fonction de facteurs de pénibilité comme la manutention de charges, les postures de travail pénibles, l'exposition à des vibrations mécaniques plus de 450 heures par an, l'exposition à des agents chimiques ou des poussières, des températures extrêmes ou le bruit. L'exposition à un facteur de pénibilité entraîne une cotisation supplémentaire de l'employeur auprès des régimes de protection sociale.

Or, la quantification de la pénibilité est compliquée à effectuer en agriculture : l'exposition au bruit par exemple est forte en extérieur lors de l'utilisation d'engins agricoles, mais très atténuée dans la cabine de ces engins.

Par ailleurs, l'application du compte pénibilité pour les travailleurs saisonniers ou les travailleurs à temps partagés entre plusieurs employeurs paraît très difficile.

L'inadaptation manifeste du dispositif au secteur agricole a conduit la plupart des syndicats agricoles à réclamer une exemption totale pour les agriculteurs employeurs.

- La **complémentaire santé obligatoire** est une norme nouvelle créée par la loi de sécurisation de l'emploi du 14 juin 2013 et qui oblige tous les employeurs, y compris les employeurs de salariés agricoles, à prendre en charge à hauteur d'au moins 50 % le coût de cette protection, avec un panier de soin minimum.

L'application de cette norme nouvelle au secteur agricole s'est révélée compliquée, du fait de l'existence de nombreux contrats courts, à caractère saisonnier. Finalement, un accord de branche a été signé dans le secteur agricole fin 2015 pour mettre en place un régime collectif de complémentaire santé agricole pour les salariés en contrats de plus de trois mois.

La mise en œuvre de cette norme pour l'agriculture a fait l'objet de difficiles discussions entre les organisations agricoles et les pouvoirs publics, démontrant que les spécificités de l'agriculture n'avaient pas été prises en compte en amont, lors de la conception du dispositif.

c) La crainte du contrôle : conséquence de l'excès de norme.

La vulnérabilité des agriculteurs face à la norme implique une conséquence assez logique : la crainte des contrôles et des sanctions qui pourraient les accompagner.

Le grand nombre de normes qui s'appliquent aux agriculteurs trouve un prolongement dans la grande variété des contrôles qu'ils sont susceptibles d'encourir. Remis en juin 2015, le rapport de la mission sur les contrôles en agriculture, dit rapport Massat¹, commandé par le Gouvernement, dénombrait pas moins de dix corps de contrôle susceptibles d'intervenir auprès des exploitations agricoles : Agence de services et de paiement (ASP), FranceAgrimer, ONEMA, ONCFS, DDT, DDecPP, DRAAF, DREAL, DIRECCTE, MSA.

Le rapport concentrait l'analyse non pas sur les contrôles réalisés dans le cadre de procédures de police judiciaire, c'est-à-dire pour rechercher des infractions, mais sur les contrôles sur place réalisés par les corps de contrôle et relevant de la police administrative.

L'intensité du contrôle est très variable selon les domaines contrôlés : ainsi l'échantillon contrôlé atteint 100 % des bénéficiaires des aides dans le cadre de l'organisation commune de marché (OCM) de la PAC, comme par exemple les aides à l'investissement en viticulture, ou encore les aides à la restructuration. Les contrôles en matière de calcul d'assiette de cotisation par la MSA ne concernent en revanche que moins de 5 % des exploitations chaque année.

Le rapport mettait en évidence certains **facteurs de mauvaise acceptation des contrôles** : leur redondance dans le temps, l'absence de pédagogie du contrôle posent à l'évidence problème. La disproportion entre l'ampleur des manquements et les sanctions encourues, en particulier la perte d'une partie voire de la totalité des aides PAC, constitue aussi un facteur d'incompréhension vis-à-vis des contrôles.

Mais le rapport soulignait aussi que l'incertitude sur les normes et leur multiplicité généraient de graves complications. Ainsi, les auteurs du rapport notaient que : *« les agriculteurs ont de plus en plus de difficulté à maîtriser l'ensemble des réglementations. Au moment d'un contrôle, l'agriculteur se sent ainsi structurellement en position d'infériorité vis à vis d'un contrôleur qui, lui, est spécialisé »*. En outre, le point de vue suivant des agriculteurs était souligné : *« la réglementation est perçue comme changeant sans arrêt, ce qui, sans être une caractéristique générale, n'est pas faux dans certains domaines. L'agriculteur, même normalement informé, redoute, malgré toute l'attention qu'il peut porter au sujet, d'être pris en défaut, car il craint que sa connaissance du sujet en contrôle ne soit pas bien à jour »*. Les auteurs du rapport notaient que les autorités de contrôle partageaient largement cette perception avec les agriculteurs.

La mission a mis en évidence que les contrôles en matière de police de l'eau sont parmi les plus redoutés et les plus mal acceptés par les agriculteurs, les agents de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques

¹ Mission « contrôles en agriculture » rapport final par Frédérique Massat, Jean-Paul Bastian et Simone Saillant, juin 2015.

(ONEMA) étant particulièrement critiqués dans les modalités de mise en œuvre des contrôles.

2. La compétitivité des exploitations agricoles françaises pénalisée par l'excès de normes ?

a) Les normes : source de coût pour les agriculteurs français.

L'excès de normalisation pourrait ne pas poser d'autre problème que celui de compliquer la tâche des agriculteurs. Or, les normes ont des conséquences économiques directes, en renchérissant les coûts supportés par le milieu agricole.

Votre rapporteur a constaté qu'il n'existait pas de chiffrage global du coût des normes en agriculture. Il n'existe pas non plus de démarche de comparaison systématique avec nos voisins.

Cependant, la charge de travail administratif est mesurée à travers des sondages ponctuels effectués auprès des agriculteurs. Selon le baromètre agricole Terre-net Bva publié en août 2015, les producteurs consacrent en moyenne 8,8 heures par semaine à la gestion administrative de leur exploitation, soit 15 % de leur temps de travail effectif. 10 % des agriculteurs y consacrent plus de 15 heures par semaine. **Certains témoignages d'éleveurs laissent penser que la charge administrative de gestion de l'exploitation peut représenter jusqu'à un tiers de leur temps de travail.**

Par ailleurs, il existe des études globales qui mettent en évidence les surcoûts engendrés par la complexité administrative. L'OCDE estime ainsi que le coût de la complexité de notre système juridique est de l'ordre de 60 milliards d'euros par an, soit 3 % du PIB.

Par ailleurs, faute d'étude globale, les surcoûts liés aux normes peuvent cependant être mis en évidence à travers des illustrations précises ponctuelles :

- en matière d'installations classées dans le secteur porcin, l'existence d'un seuil d'autorisation plus bas que le seuil exigé par la réglementation européenne impose aux éleveurs de supporter la charge financière de la procédure d'autorisation, soit environ 25 000 euros pour chaque projet (contre 15 000 euros pour la procédure d'enregistrement) ;

- une étude de 2006 de l'Institut de l'élevage avait évalué le coût médian de la mise aux normes environnementale des exploitations spécialisées dans la production de bovins-viande à 24 000 euros, ce qui est considérable compte tenu de la modestie structurelle des revenus de ces producteurs, qui tournent autour de 10 000 euros par an ;

- les coûts des normes peuvent aussi se traduire non par des dépenses supplémentaires mais par des pertes de revenus : ainsi, l'effet du classement en zone vulnérable de 149 communes supplémentaires dans le

Tarn, pour l'application de la directive nitrates, aurait pour conséquence l'interdiction de l'épandage des fumiers, compost et engrais organiques sur sol en pente de 20 %. La FDSEA du Tarn estimait la perte économique liée à l'absence de fertilisation sur ces sols à 2 millions d'euros par an.

Cette problématique de la compétitivité ne peut certes pas être résumée aux normes, mais la sévérité des normes constitue un facteur incontestable des difficultés économiques de la ferme France. La conséquence de cette absence de compétitivité consiste en un affaiblissement des filières les plus touchées, comme la filière porcine, dont la production stagne voire baisse depuis le début des années 2000, pour s'établir à environ 2,2 millions de tonnes équivalent carcasse (contre 5 millions en Allemagne et 3,6 millions en Espagne). Dans une interview à l'Usine Nouvelle en août 2015, le directeur de l'économie de l'Institut français du porc (Ifip) expliquait en effet que *« l'application des réglementations environnementales a bloqué les modernisations des bâtiments d'élevage. Nous avons pris beaucoup de retard dans les années 2000. Conséquences de cela, nos coûts de production ont augmenté »*.

b) Les coûts cachés des normes agricoles.

Car derrière les coûts des mises aux normes ou derrière les pertes de revenus liés aux normes, celles-ci ont des effets structurels sur l'économie agricole.

Ainsi, **les mises aux normes constituent un accélérateur de restructurations.** Ce phénomène a été observé en matière de poules pondeuses. L'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2012 des nouvelles normes de bien-être animal a conduit à des baisses de production et un quasi doublement des prix des œufs du fait de leur relative rareté au premier semestre 2012. La production a été concentrée et le déficit d'approvisionnement a été peu à peu comblé, mais un effet massif de la norme a pu être clairement constaté.

Un autre coût caché des normes applicables à l'agriculture réside dans les **délais de mise en œuvre des projets**. Les délais pour obtenir des autorisations en matière d'installations classées se révèlent trop longs par rapport à la réactivité nécessaire des agriculteurs par rapport aux évolutions de marché. Ces délais longs et les incertitudes quant à leur allongement du fait de recours éventuels contribuent à renoncer à certains projets.

Ainsi, la réalisation de projets de méthaniseurs agricoles peut nécessiter plusieurs années et se révèle extrêmement complexe. Des témoignages d'agriculteurs s'étant lancés dans de tels projets font état d'une durée de leur démarche pouvant atteindre 5 années. C'est là l'une des explications au faible développement de la méthanisation agricole : la France comptait à peine une centaine d'installations, contre 7 000 en Allemagne en 2012, avant la mise en place du plan Énergie Méthanisation Autonomie Azote (EMAA), qui vise à atteindre les 1 000 installations à l'horizon 2020.

Au final, la complexité des normes a des effets économiques globalement négatifs, en renchérissant les coûts supportés par les agriculteurs ou en réduisant leurs recettes, mais aussi en retardant leurs projets et en empêchant l'adaptation de notre agriculture aux nouveaux enjeux, pesant à terme sur la bonne santé des filières agricoles et agroalimentaires.

II. L'URGENCE D'UNE POLITIQUE DE SIMPLIFICATION EN DIRECTION DU MONDE AGRICOLE PASSANT PAR L'ALLÈGEMENT DES NORMES.

A. UNE PRISE DE CONSCIENCE PROGRESSIVE MAIS ENCORE INCOMPLÈTE.

1. La simplification affichée comme objectif prioritaire.

a) *Au niveau européen : la simplification de la PAC constitue un axe majeur d'action de la commission européenne.*

La simplification constitue un engagement réitéré des institutions européennes en matière de PAC. L'exigence de simplification figure même dans la lettre de mission du commissaire européen à l'agriculture et au développement rural Phil Hogan. Lors de sa dernière audition au Sénat, le 7 octobre 2015, le commissaire indiquait ainsi que *« la PAC est trop compliquée ; c'est pourquoi j'ai mis la simplification au cœur de mon action, pour que les agriculteurs puissent développer tout leur potentiel sans le fardeau de procédures trop lourdes »*.

La commission européenne précise que le but de la simplification *« est de garantir que les politiques menées, les mécanismes choisis pour les mettre en œuvre et le cadre juridique nécessaire ne soient jamais plus complexes que nécessaire pour atteindre efficacement les objectifs fixés »*. En pratique, il s'agit de libérer les agriculteurs et autres opérateurs économiques du secteur agricole de formalités et exigences administratives diverses.

La tâche est d'autant plus difficile que la nouvelle PAC pour la période 2014-2020 est plus complexe que la version précédente : les conditions de distribution des aides directes aux agriculteurs ont fait l'objet d'un encadrement plus strict : une part des aides est subordonnée à des engagements en matière de verdissement, les aides sont réservées aux agriculteurs actifs, et la conditionnalité environnementale, si elle n'a pas été modifiée, reste compliquée à contrôler.

En mai 2015, le Conseil des ministres de l'Union européenne a adopté des conclusions sur la simplification de la PAC, demandant, sans remettre en cause son architecture, davantage de souplesse dans l'application du verdissement des aides directes, dans la mise en œuvre de l'organisation commune des marchés ou encore dans celle des programmes de développement rural.

Ces recommandations ont été mises en application à partir de la fin 2015, avec une simplification des conditions d'appréciation des surfaces d'intérêt écologique ou encore une plus grande souplesse dans les conditions d'application des paiements en faveur des jeunes agriculteurs ou des

paiements couplés facultatifs¹. D'autres mesures de simplification sont encore en préparation, notamment en matière de contrôles et de sanctions. Le chantier de la simplification de la PAC est en effet un chantier permanent.

Sans méconnaître les efforts entrepris, ni la difficulté de la tâche, votre rapporteur constate cependant que la simplification des normes agricoles à l'échelon européen est tout de même assez décevante. Votre rapporteur a ainsi constaté lors du déplacement du groupe de travail à Bruxelles que la simplification était entendue par les services de la commission européenne dans un sens plus formel que réel, la commission se félicitant de la réduction du nombre de textes applicables, même si la liste des obligations fixée par ces textes n'a pas fondamentalement changé.

Or la simplification devrait viser à rendre plus lisible les dispositifs à destination des agriculteurs et à ne pas leur causer d'incertitudes lors de la mise en œuvre de leurs obligations. De ce point de vue, la nouvelle PAC, avec les exigences concernant le verdissement des aides directes, a considérablement alourdi la charge de travail administratif des exploitants agricoles. Les premières déclarations de surface effectuées dans le nouveau système, en 2015, ont été, de l'avis général, extrêmement difficiles, conduisant à repousser d'un mois (de la mi-mai à la mi-juin) les délais-limite de déclaration.

b) Au niveau national : l'affirmation d'une volonté de simplification.

La volonté de simplification des normes applicables à l'agriculture est également **affirmée au niveau national par le Gouvernement à travers une série de déclarations et d'initiatives.**

Elle s'inscrit dans une politique plus large de simplification de la vie des entreprises, présentée en mars 2013 par le Président de la République avec un mot d'ordre consistant à provoquer un « choc de simplification ».

La simplification des normes agricoles s'inscrit donc d'abord dans cette démarche transversale et interministérielle, pilotée par le Comité interministériel de modernisation de l'action publique (Cimap).

Le Conseil de la simplification pour les entreprises a été mise en place pour produire des propositions et en suivre la mise en œuvre.

La loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit et des procédures administratives constitue l'un des aboutissements de cette démarche, qui a aussi trouvé des débouchés dans les textes législatifs suivants, réduisant par exemple les délais d'obtention de décisions administratives comme les permis de construire ou des délais de recours.

¹ Règlement délégué (UE) 2016/141 de la Commission du 30 novembre 2015.

La simplification dans le domaine agricole fait aussi l'objet d'une **déclinaison spécifique avec la mise en place d'un comité pour la simplification de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (Cosaaf)**, installé le 13 mai 2014. Ce comité a vu sa composition élargie début 2016 et a été placé sous la présidence d'un préfet, Pierre-Etienne Bisch, afin d'en renforcer le caractère transversal. Installé dans sa nouvelle composition le 23 mars 2016, ce comité associe les organisations professionnelles agricoles et les administrations concernées, au-delà du seul ministère de l'agriculture. Le comité poursuit deux objectifs : contribuer à réduire le stock de normes existantes et anticiper sur les normes futures, en partant des propositions des organisations professionnelles agricoles.

Le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt s'est aussi doté d'une mission « simplifions » au sein de son secrétariat général, et doit appliquer une « feuille de route » de simplification.

**LA FEUILLE DE ROUTE DE SIMPLIFICATION DU MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE,
DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT**

Publiée sous forme d'instruction technique en avril 2015, la « feuille de route » de simplification du MAAF est organisée en cinq axes :

- L'axe 1, intitulé « *Simplification et allègement des procédures* », englobe toutes les mesures de simplification et d'allègement des procédures administratives, des modalités de gestion et des circuits de validation, ainsi que celles ciblant la révision de certaines, pratiques ou exigences réglementaires, pour une meilleure adéquation avec le contexte actuel. Au titre de cet axe sont notamment prévus la suppression de la procédure d'enregistrement en alimentation animale, ou encore la simplification des arrêtés salmonelle.

- L'axe 2, intitulé « *Dématérialisation et mise en place de télé procédures* », inclut les mesures de simplification ayant trait à la mise en œuvre de télé procédures ou à l'évolution, fonctionnelle ou technique, de celles déjà existantes.

- L'axe 3, intitulé « *Dématérialisation et rationalisation par la mise en place de dispositifs mutualisés* », englobe les mesures de simplification visant à offrir un socle permettant d'inscrire dans la continuité les réalisations déjà effectuées et de se doter de dispositifs mutualisés et sécurisés de données accessibles en interne au ministère et avec d'autres administrations.

- L'axe 4, intitulé « *Réorganisation interne et externe des processus de gestion* », comprend les mesures visant à optimiser certains processus de gestion dans un but de fluidification des échanges, d'une meilleure réactivité et de capitalisation accrue des compétences.

- L'axe 5, intitulé « *Simplifications du droit et des normes* », reprend une des thématiques les plus constantes de tout processus de simplification administrative et qui consiste à rendre les règles applicables moins nombreuses, plus simples et plus claires. Parmi les mesures prévues figurent par exemple la simplification de la demande de protection des vergers à haute tige, ou encore le relèvement des seuils des études d'impact pour les autorisations de retenues et les prélèvements d'irrigation ainsi que la redéfinition des délais de recours.

Enfin, le Gouvernement a annoncé en septembre 2015 s'engager à mettre en place une **nouvelle méthode de définition des normes, afin de s'assurer que les exigences européennes ne seront pas transposées de manière excessive dans le droit national**. La fin des sur-transpositions constitue un engagement politique fort, mais qui doit être confronté à la réalité de l'action.

2. D'insuffisantes avancées concrètes en matière d'allègement des normes agricoles.

a) Des agriculteurs partiellement associés au processus d'élaboration des normes agricoles.

Le groupe de travail s'est fortement interrogé sur le degré d'association des agriculteurs, à travers leurs organisations professionnelles, au processus d'élaboration des normes.

Au niveau européen, il existe un processus formel de prise en compte des intérêts des professionnels à travers des mécanismes de consultation sur les projets de textes. Ainsi, la réforme de la PAC a été précédée d'une large consultation, qui n'a d'ailleurs pas associé que les agriculteurs. Par ailleurs, les intérêts du monde agricole sont défendus à Bruxelles par des organisations comme le COPA-COGECA, qui peuvent faire valoir régulièrement leurs arguments auprès des institutions européennes.

Au niveau national, les informations recueillies par votre rapporteur lors des auditions laissent penser qu'il existe aussi une réelle association du monde agricole à la prise de décision en matière de normes agricoles. Mais cette pratique est performante surtout pour les normes pilotées par le ministère de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt. S'il existe des liens entre organisations professionnelles agricoles et les autres ministères, comme celui de l'environnement, ils sont plus ténus et distants et les intérêts des agriculteurs semblent moins pris en compte lors des prises de décision.

b) Des mesures de simplification récemment prises.

Au-delà des slogans et de l'affichage d'une volonté de simplification, il faut noter que certains allègements normatifs ont été mis en œuvre récemment, allant dans le sens souhaité par le monde agricole.

(1) Des allègements des procédures relatives aux installations classées dans le domaine de l'élevage.

Les procédures d'autorisation d'installations classées sont les plus longues, les plus contraignantes, et les plus coûteuses pour les éleveurs. La prise de conscience de l'excessive rigueur de la réglementation, qui allait

au-delà des exigences européennes, a conduit à un allègement récent des procédures :

La loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche de 2010 avait ainsi prévu une procédure simplifiée pour le regroupement d'élevages n'entraînant pas d'augmentation globale des effectifs de l'exploitation : ces regroupements ont été exonérés d'étude d'impact et d'enquête publique.

Plus récemment encore, les seuils des installations classées d'élevage ont été modifiés :

- **dans le secteur porcin**, un décret du 27 décembre 2013 a remplacé la procédure d'autorisation par le régime de l'enregistrement pour les élevages porcins entre 450 et 2 000 places. Concrètement, ce régime dispense d'étude d'impact et d'enquête publique et réduit les délais d'instruction à 5 mois ;

- **dans le secteur de la volaille**, un décret du 1^{er} octobre 2015 a également remplacé la procédure d'autorisation par la procédure d'enregistrement pour les élevages entre 30 000 et 40 000 places. Seuls les élevages de plus de 40 000 places doivent désormais faire l'objet d'une procédure d'autorisation ;

- **dans le secteur bovin**, où aucun seuil n'est imposé par l'Europe mais où les directives demandent une évaluation « *au cas par cas* », le Gouvernement a annoncé début 2016 que les seuils d'autorisation seraient là aussi relevés à 400 vaches laitières ou 800 places à l'engraissement, les exploitations plus petites préalablement soumises à autorisation basculant dans le régime d'enregistrement. Cette annonce n'a cependant pas encore été suivie d'effet.

L'article 104 de la loi Macron¹ a également allégé les normes relatives aux installations classées : elle a réduit de un an à quatre mois le délai de recours des tiers à l'encontre des décisions relatives aux élevages. Elle supprime la prolongation du délai de recours lorsque l'installation n'a pas été mise en service immédiatement après l'autorisation. Elle harmonise enfin les modalités d'affichage des autorisations ICPE avec celles du permis de construire.

En outre, l'article 103 de la même loi étend les mécanismes prévus par l'ordonnance n° 2014-355 du 20 mars 2014 relative à l'expérimentation d'une autorisation unique en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement. L'autorisation unique, qui implique une seule instruction tant du permis de construire que de la demande d'autorisation, s'applique désormais aux projets présentant « *un intérêt majeur pour l'activité économique* », quelle que soit leur région d'implantation. Elle habilite le Gouvernement à pérenniser ce dispositif, de même que celui de l'autorisation unique pour les IOTA relevant de la loi sur l'eau.

¹ Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

(2) Le développement des téléprocédures.

Le développement des technologies numériques a permis également de mettre en œuvre des allègements normatifs. Le ministère de l'agriculture développe depuis plusieurs années, avec les grands opérateurs du ministère comme FranceAgrimer et l'Agence de services et de paiements (ASP) des outils visant à dématérialiser les procédures administratives.

Plusieurs réalisations ont déjà été enregistrées à ce titre :

- **les déclarations de surface au titre de la PAC** se font désormais exclusivement à travers l'application Telepac, depuis l'année 2016 ;

- la **procédure de remboursement de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TIC)** et la taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN) en faveur des exploitants agricoles est dématérialisée, permettant des remboursements plus rapides et facilitant la transmission des pièces justificatives ;

- une **plate-forme informatique a aussi été développée pour dématérialiser le passeport sanitaire bovin**, nécessitant ainsi moins de gestion de papiers ;

- la **délivrance de certificats et agréments sanitaires et phytosanitaires pour l'exportation vers les pays-tiers de produits animaux, végétaux et agroalimentaires** est mise en œuvre à travers la plate-forme informatique expa@don, évitant les déplacements des agriculteurs et les échanges de courriers.

La dématérialisation permet de simplifier certaines démarches et procédures, mais elle n'est pas toujours la panacée. D'une part, les téléprocédures prennent du temps et peuvent être difficiles s'il n'existe pas d'accompagnement. De ce point de vue, les agriculteurs ont fait état de défauts d'accompagnement récurrents. Les téléprocédures constituent souvent davantage un progrès pour l'administration que pour les agriculteurs, sur qui est reportée la charge de la saisie d'informations.

D'autre part, les téléprocédures ne sont possibles que si les exploitations sont correctement reliées à Internet. Or, la couverture numérique de l'ensemble du territoire est encore incomplète et les agriculteurs sont les premières victimes de la fracture numérique, ne disposant pas toujours de débits suffisants pour accomplir les formalités en ligne.

c) Un bilan globalement décevant.

Votre rapporteur constate que, si des actions de simplification des normes applicables aux agriculteurs ont été indéniablement entreprises, le bilan des dernières années est toutefois décevant, le choc de simplification se faisant encore attendre dans les campagnes.

- Tout d'abord, il faut noter que, malgré le foisonnement des initiatives et des déclarations, **la simplification des normes applicables à l'agriculture dans le but de lui redonner des mages de manœuvres et de la compétitivité ne s'inscrit pas dans une démarche globale.** Cette volonté est portée par le ministère de l'agriculture, sans être forcément partagée par les autres interlocuteurs. Ainsi, votre rapporteur a pu constater que le diagnostic sur le fardeau normatif pour les agriculteurs n'était pas partagé par toutes les administrations.

Or, une véritable simplification ne peut être effective que si elle concerne les normes élaborées et suivies par le ministère de l'agriculture, mais aussi celles gérées par les autres ministères, qui ne se sentent pas forcément investis de l'objectif stratégique de ne pas pénaliser l'agriculture française par rapport à nos voisins européens.

- Ensuite, votre rapporteur constate qu'il existe un **réel déficit d'évaluation des effets économiques des nouvelles normes.** Les études d'impact accompagnant les textes législatifs se contentent le plus souvent d'analyser l'impact sur les finances publiques, mais pas les effets attendus sur les acteurs économiques et sur les filières.

En application d'une circulaire du Premier ministre du 12 octobre 2015 relative à l'évaluation préalable des normes et à la qualité du droit, les projets de textes réglementaires ayant un impact significatif sur les entreprises et le public doivent faire l'objet d'une fiche d'impact, rendue publique par le ministère pilote de la réglementation concernée. Or, les rubriques correspondantes ne sont parfois pas renseignées. Par exemple, le décret n° 2016-119 du 5 février 2016 organisant l'identification obligatoire des camélidés, en application de la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt d'août 2014, est bien accompagné d'une fiche d'impact, mais cette fiche ne donne aucune indication de coût de cette nouvelle procédure pour les propriétaires de ce type d'animal.

Certaines mesures ayant un impact évident sur le monde agricole ne font par ailleurs jamais l'objet d'analyses de leur impact économique. Ainsi, le retrait de produits phytopharmaceutiques ne comporte pas, à côté de l'analyse scientifique, de données socio-économiques permettant d'effectuer un arbitrage coût-bénéfice du changement de normes.

En ce qui concerne les normes existantes, l'évaluation économique n'est pas non plus structurée voire inexistante. En réalité, cette évaluation des effets des normes en vigueur relève davantage des instances d'évaluation plus globale des politiques publiques, comme le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER). La démarche suivie est une démarche ponctuelle, de nature monographique. Il n'existe d'ailleurs pas d'instance ministérielle ou interministérielle de « revue des normes », ce qui favorise leur sédimentation en strates successives.

• Enfin, votre rapporteur constate que les actions entreprises en matière de simplification des normes applicables à l'agriculture s'attachent davantage à faciliter les procédures qu'à les alléger. Or, il conviendrait de promouvoir une approche centrée prioritairement sur l'allègement des normes, afin de redonner des marges de manœuvres aux agriculteurs.

Car le véritable gain pour l'agriculture ne résulte que marginalement de l'allègement des formalités ou de l'automatisation des tâches administratives mais repose davantage sur la réduction du stock de normes applicables à l'activité agricole et la facilitation de leur compréhension et de leur application sur le terrain.

En définitive, les attentes du monde agricole sont moins des attentes de simplification que des attentes d'allègement du fardeau normatif qui pèse sur les épaules les exploitants.

B. FAIRE DE L'ALLÈGEMENT DES NORMES UNE PRIORITÉ DE LA POLITIQUE AGRICOLE.

1. Donner un cadre institutionnel et politique à l'allègement des normes agricoles.

a) Faire de l'allègement des normes un enjeu politique majeur.

Le poids des normes constitue un sujet récurrent de plainte du monde agricole, mais qui ne réapparaît dans le débat public qu'à l'occasion des crises agricoles. Or, les normes ne changent pas avec la conjoncture. Le problème des normes existe aussi lorsque les marchés sont bien orientés.

Dans les périodes plus favorables, les agriculteurs doivent pouvoir investir, adapter leurs exploitations et préparer l'avenir. Si les normes freinent cette adaptation voire empêchent la réalisation d'investissements indispensables, les agriculteurs se trouvent d'autant plus fragilisés lorsque les crises surviennent.

Il est donc impératif de poursuivre un véritable objectif de réduction du stock des normes applicables à l'agriculture, et de ne pas se contenter de réduire le flux des normes en proclamant en temps de crise des moratoires, dont la durée d'application est souvent assez courte.

Or, une initiative d'allègement des normes constitue une démarche politique difficile, ardue et semée d'embûches :

- elle se heurte nécessairement aux habitudes, qu'elles soient celles de l'administration ou des agriculteurs ;

- elle peut exposer à de vives critiques sur le plan sanitaire ou environnemental. Ainsi, l'annonce par le ministre de l'agriculture début 2015 de la reprise du financement des retenues d'eau par les Agences de l'eau a suscité la critique de France Nature Environnement (FNE) qui indiquait dans un communiqué que « *la construction de retenues ne saurait être une réponse systématique et risque au contraire d'accélérer les déséquilibres quantitatifs et les situations de crise* ». D'une manière générale, l'allègement des normes est vécu par l'opinion publique comme un désarmement vis-à-vis des risques sanitaires et environnementaux.

En outre, la démarche d'allègement des normes applicables aux agriculteurs ne peut pas relever du seul ministère de l'agriculture, dans la mesure où de nombreuses normes sont au moins élaborées conjointement avec d'autres ministères comme celui de l'environnement, voire relèvent principalement de ces autres ministères. Il est donc indispensable que le pilotage de la politique d'allègement normatif en direction de l'agriculture soit porté au plus haut niveau, à travers des structures permanentes.

Par ailleurs, cette politique d'allègement normatif doit être coconstruite avec les agriculteurs, premiers intéressés.

Ces considérations ont conduit le groupe de travail à souhaiter que le plan de simplification des normes agricoles ne soit plus porté par une simple circulaire ministérielle ou une instance informelle comme le comité pour la simplification de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (Cosaaf), qui n'a d'ailleurs fait l'objet d'aucun texte réglementaire, mais s'inscrive dans une logique pérenne avec :

- une structure permanente : le conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire (CSO) ;

- une adoption chaque année d'un plan de simplification dans ce cadre, afin d'associer toutes les parties prenantes ;

- un plan de simplification rendu public et assorti d'indicateurs de suivi, pour qu'il puisse être contrôlé ;

- un plan rendu opposable aux autres ministères ;

- un contrôle parlementaire de la politique de simplification qui pourrait se traduire par un débat chaque année sur les résultats du plan et les perspectives de simplification des normes en agriculture.

Ce plan de simplification sera la traduction d'une volonté politique d'allègement normatif, et cette volonté politique pourra être évaluée à l'aune

de la réalisation des mesures prévues par ce plan, sous le contrôle du Parlement.

**LE CONSEIL SUPÉRIEUR D'ORIENTATION ET DE COORDINATION
DE L'ÉCONOMIE AGRICOLE ET ALIMENTAIRE**

Prévu par l'article L. 611-1 du code rural et de la pêche maritime, le conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire (CSO) est un organisme consultatif dont la mission est de participer « à la définition, à la coordination, à la mise en œuvre et à l'évaluation de la politique d'orientation des productions et d'organisation des marchés » agricoles.

Placé auprès du ministre chargé de l'agriculture, le CSO a une composition très large précisée à l'article D. 611-1 du code rural et de la pêche maritime.

De nombreux ministères sont représentés : agriculture, économie, commerce et artisanat, environnement, outre-mer, mais aussi l'association des régions de France ou encore le Conseil national de la montagne.

Le CSO associe largement les professionnels dans leur diversité : syndicats agricoles, représentants des chambres d'agriculture, mais aussi de la transformation et de la distribution. Des représentants des salariés agricoles ou encore des associations de consommateurs et des associations agréées pour la protection de l'environnement siègent aussi au CSO.

Proposition n° 1 : Faire adopter un plan de simplification par le CSO avec des objectifs chiffrés. Rendre le plan de simplification opposable aux autres ministères. Rendre compte une fois par an devant le Parlement.

b) Un changement de paradigme dans la conception de la norme.

La méthode d'élaboration des normes est décisive dans la manière dont elles seront ensuite perçues et sur les effets qu'elles pourront produire.

Qu'elles relèvent du niveau européen ou du niveau national, les normes ne sont pas aujourd'hui élaborées en vase clos, sans lien avec les professionnels. Les processus de concertation se sont beaucoup développés à tous les niveaux et les projets de textes nouveaux sont publiés et soumis à concertation avant leur adoption définitive.

La transparence dans la prise de décision progresse mais la conception de la norme doit encore être améliorée pour mieux répondre aux attentes légitimes du monde agricole dans trois directions :

- D'abord la **prise en compte des préoccupations des agriculteurs doit être intégrée y compris pour les normes qui ne sont pas spécifiquement agricoles**. Les agriculteurs sont assez largement associés à la prise de décision en matière de politiques agricoles, mais ils sont plus éloignés des décisions relevant d'autres politiques, qui pourtant ont un

impact sur leur activité. Les agriculteurs peuvent être tout simplement oubliés lors du processus d'élaboration des normes transversales. Ils peuvent aussi être insuffisamment pris en compte dans l'élaboration de réglementations sanitaires ou environnementales. Le monde agricole ne siège en effet pas systématiquement au sein des organismes consultatifs nationaux hors du champ strictement agricole. Et lorsqu'une représentation agricole est prévue, elle est souvent très minoritaire : ainsi, le monde agricole dispose d'un seul siège au sein du Conseil national de la protection de la nature (CNPN), qui compte pourtant une quarantaine de membres. Or le CNPN joue un rôle important dans la prise de décision publique, en donnant un avis notamment sur tous les grands projets d'infrastructures ayant un effet sur la faune et la flore (barrages, autoroutes, lignes ferroviaires) et en analysant les mesures de compensation écologique qui doivent être mises en œuvre.

- Ensuite, **l'analyse des impacts économiques des changements de normes sur les exploitations et les filières agricoles et alimentaires doit être systématisée.** La pratique de la prise de décision publique montre que les durcissements des normes, notamment des normes environnementales, n'est pas accompagnée d'études précises des effets sur les acteurs économiques, même si les effets paraissent évidents.

Or, l'approche coût-bénéfice fonde toute démarche visant à prendre des décisions sur des bases rationnelles.

Votre rapporteur estime qu'il faudrait donc associer systématiquement les laboratoires d'analyse économique et plus largement, les établissements publics à caractère scientifique et technologiques comme l'Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (IRSTEA) ou encore l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) à l'évaluation *ex ante* des effets des nouvelles normes en matière agricole.

On ne peut pas se satisfaire d'évaluations imprécises ou absentes, qui amènent à considérer que les effets négatifs pour les agriculteurs des nouvelles normes pourront en tout état de cause être absorbés par la profession, qui « s'adaptera ».

En outre, une évaluation *ex ante* sérieuse facilitera l'évaluation *ex post* des réformes normatives, une fois celles-ci entrées en vigueur.

- Enfin, la troisième direction proposée par votre rapporteur consiste à **mettre en œuvre un réel contrôle de la sur-transposition des directives européennes.**

L'engagement à ne pas sur-transposer ne peut pas être vérifié s'il n'existe pas d'outil de mesure. Or, la France est aujourd'hui dans ce cas. Le débat sur la transposition des directives est d'autant plus passionnel qu'il ne peut pas s'appuyer sur des données objectives et incontestables.

Un tel exercice est à l'évidence très difficile. Il n'est pas toujours évident d'identifier les limites des exigences posées par le droit européen. Mais le risque de sous-transposer exposant à des sanctions, la tentation est toujours grande de minimiser les risques de sanction en retenant une approche maximale.

C'est cette logique qu'il s'agit de casser, en allant vers des transpositions certes rigoureuses, mais pas excessive.

La transposition doit aussi être effectuée d'une manière simple et intelligible, sans rajouter une couche de complexité. La France, de ce point de vue, peut encore faire des progrès. Ainsi, lors de la transposition de la directive relative aux études d'impact, alors que l'Allemagne avait choisi de formuler les exigences auxquelles doivent répondre les pétitionnaires dans des termes exactement identiques à ceux de la directive (transposition mot-à-mot), la France a pris des dispositions spécifiques au sein des articles R. 122-4 et R. 122-5 du code de l'environnement, plus détaillées.

En conséquence, votre rapporteur effectue les recommandations suivantes :

Proposition n° 2 : organiser l'association systématique de la profession agricole lors de l'élaboration de normes pilotées par d'autres ministères que le ministère de l'agriculture, mais qui peuvent avoir un impact sur le secteur agricole.

Proposition n° 3 : faire une analyse d'impact économique systématique sur l'agriculture des nouvelles normes.

Proposition n° 4 : pour les normes prises en application de textes communautaires, mettre en place un contrôle approfondi de la sur ou sous-transposition et s'interdire réellement de sur-transposer.

c) Alléger les contraintes lors de la mise en œuvre de la norme.

Les effets des normes nouvelles dépendent fortement des conditions d'application de celles-ci. Or, le monde agricole en France a souvent l'impression que ces normes sont appliquées avec une grande sévérité par les autorités nationales. Le problème pointé ici du doigt n'est pas la sur-transposition mais l'interprétation plus restrictive que peuvent en avoir les autorités nationales.

Il existe sur ce point une véritable divergence d'analyse entre l'administration et les organisations professionnelles agricoles, car cette difficulté qu'elles mettent en avant est fortement contestée par les autorités administratives.

Là encore, il est difficile d'objectiver le phénomène, mais il ne peut pas être passé sous silence car les agriculteurs ressentent fortement l'absence de souplesse des autorités dans la mise en application des normes.

Cette difficulté apparaît de manière forte lors de la mise en place de nouvelles normes. L'entrée en vigueur de la nouvelle PAC 2014-2020 a ainsi donné lieu à de fortes récriminations et à une revendication d'assouplissement des modalités d'appréciation du verdissement.

- Votre rapporteur préconise donc de **désamorcer la méfiance vis-à-vis des nouvelles normes** à travers un accompagnement renforcé par les personnels des services déconcentrés de l'État et des chambres d'agriculture.

Le travail de conseil et d'accompagnement des agriculteurs n'est pas totalement inexistant loin de là : de nombreux outils sont mis à disposition, notamment à travers les sites Internet du ministère de l'agriculture ou des chambres. Mais la réduction des effectifs des services déconcentrés, les réorganisations territoriales, et les considérables efforts budgétaires demandés ces dernières années aux chambres d'agriculture pèsent sur la capacité à proposer un accompagnement et un conseil individualisé aux agriculteurs.

- Votre rapporteur préconise aussi de **réduire les craintes quant à la mise en place de nouvelles normes** en mettant en place de manière plus systématique une expérimentation préalable de celles-ci.

L'expérimentation législative tend à se développer : par exemple la mise en place de l'autorisation unique pour les projets soumis à la loi sur l'eau a suivi cette voie depuis 2014¹. Elle se diffuse aussi dans d'autres domaines que le domaine agricole : par exemple, la loi d'expérimentation territoriale visant à faire disparaître le chômage de longue durée² a permis pour cinq ans à des collectivités territoriales expérimentatrices d'embaucher en contrat à durée indéterminé des chômeurs de longue durée mis à disposition ensuite d'entreprises.

L'expérimentation pose certes certaines difficultés :

- Elle constitue une exception au principe d'égalité, puisque les mêmes situations dans des territoires voisins pourront être traitées différemment.

- Elle introduit aussi de l'incertitude pour les acteurs économiques, qui peuvent souhaiter ne pas agir avant de connaître la règle définitive. Mal mise en œuvre, la norme « expérimentale » peut conduire aussi à accroître la méfiance du monde agricole.

Mais l'expérimentation a aussi de grandes vertus :

- Permettre de « corriger le tir » si l'application de la norme s'avère se heurter à des difficultés techniques.

¹ Ordonnance n° 2014-619 du 12 juin 2014 et décret n° 2014-751 du 1^{er} juillet 2014.

² Loi n° 2016-231 du 29 février 2016.

- Lever certaines craintes avant sa généralisation, dès lorsqu'une évaluation des effets de la nouvelle norme sont mesurés sur son territoire d'application.

• Enfin, votre rapporteur préconise de **changer d'approche en matière de contrôles en agriculture**, car la sévérité de la norme est souvent la résultante de la sévérité du contrôle. Le rapport Massat précité constitue une base de travail pertinente pour faire évoluer les contrôles, et la plupart de ses préconisations doivent être mises en application, notamment :

- Remplacer, chaque fois que cela est possible, les contrôles sur place par des contrôles sur pièce, pour alléger la pression de contrôle.

- Aller vers des démarches de certification des exploitations agricoles qui permettent de minorer la pression de contrôle dans les domaines réglementaires concernés.

- Mieux coordonner les contrôles des différents organismes dont c'est la mission, afin d'éviter les redondances et, partant, le sentiment de harcèlement des exploitants contrôlés fréquemment.

- Organiser dans chaque département une réunion annuelle de début de campagne pour présenter les programmes de contrôle, et les éventuelles évolutions réglementaires, sous l'égide du préfet, avec la profession agricole et les services réalisant des contrôles en exploitation agricole dans les différents domaines.

- Réaliser des contrôles « à blanc », non assortis de sanction, avant les contrôles officiels, afin de laisser aux professionnels l'opportunité de se mettre en conformité, avant la phase de sanctions.

- Remettre systématiquement des documents écrits en fin de contrôle, établissant le bilan des points contrôlés.

La question des contrôles est tout à fait stratégique au regard de l'enjeu des normes agricoles. Des normes non contrôlées ne sont pas envisageables, faute de quoi elles resteraient inappliquées. Mais l'amélioration des contrôles est indispensable pour rétablir la confiance des agriculteurs dans les conditions d'application des normes. Si la prise de conscience de la nécessité de faire évoluer les contrôles sur place des exploitations agricoles existe, l'évolution des modalités de contrôle reste un vaste chantier, d'autant plus difficile que les autorités de contrôle sont très diverses et relèvent de hiérarchies multiples.

En conséquence, votre rapporteur effectue les recommandations suivantes :

Proposition n° 5 : proposer un accompagnement lors de la mise en place des nouvelles normes, en orientant les personnels des services déconcentrés de l'État et des chambres d'agriculture vers ces missions.

Proposition n° 6 : développer l'expérimentation des normes avant généralisation.

Proposition n° 7 : faire évoluer les contrôles en agriculture.

d) Aller vers une réduction du stock de normes applicables à l'agriculture.

Si une nouvelle méthode est attendue sur les normes nouvelles lors des phases de conception puis de mise en application, le traitement de la problématique des normes applicables à l'agriculture passe aussi par une offensive sur le stock des normes existantes.

L'amélioration de la situation des agriculteurs passe en effet par une action sur les nouvelles normes, de manière à en prévenir l'impact négatif, mais aussi par un nettoyage en profondeur des normes en vigueur, très nombreuses.

Une telle démarche nécessite de se doter d'outils d'évaluation de ces normes. S'il n'existe pas de dispositif transversal de « revue des normes » en France, il existe cependant un dispositif spécifique aux normes applicables aux collectivités territoriales. Mise en place en 2007 au sein du comité des finances locales, la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) a été transformée en Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) par la loi n° 2013-921 du 17 octobre 2013.

Le CNEN doit être consulté sur l'impact technique et financier pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics des projets de texte réglementaire, des projets d'acte de l'Union européenne et des projets de loi créant ou modifiant des normes applicables aux collectivités et à leurs établissements publics. Il est également consulté sur les textes réglementaires correspondants.

Le CNEN intervient donc sur les flux de normes nouvelles. Mais il intervient aussi sur le stock de normes existantes. L'article R. 1213-29 du code général des collectivités territoriales prévoit en effet que le CNEN est compétent pour évaluer les normes réglementaires en vigueur applicables aux collectivités territoriales ou aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Dans son dernier rapport d'activité, le Président du CNEN, M. Alain Lambert, indique ainsi que « *l'année 2015 est marquée par une nouveauté attendue de longue date : les débuts de l'évaluation des normes réglementaires en vigueur. Le CNEN a ainsi été amené à adresser ses premières recommandations aux services de l'État sur les sujets sensibles des normes parasismiques et des incinérateurs de boue d'épuration* ».

- Une telle démarche de revue des normes pourrait aussi être entreprise pour les normes applicables à l'agriculture, en débutant l'examen par les normes récemment entrées en vigueur.

En effet, l'évaluation des normes, une fois les réformes entreprises, est souvent absente. Lorsqu'ils sont calculés, les effets prévus par les fiches d'impact ne peuvent ainsi pas être mesurés, et les écarts entre les prévisions et la réalité ne font l'objet d'aucune analyse.

Or, la crédibilité des fiches d'impact dépend fortement de l'existence d'une mesure des impacts réels, une fois le dispositif concerné entré en vigueur.

Il conviendrait donc de mettre en place une évaluation des effets des dernières normes applicables à l'agriculture, par exemple la simplification des démarches d'installation, dans un délai de 3 à 5 ans après leur adoption.

Une telle méthode permettrait « d'ajuster le tir » par exemple en abrogeant les dispositifs ayant un effet négatif ou insuffisant par rapport aux objectifs initiaux.

- Si le stock des normes en vigueur doit faire l'objet d'une évaluation, en commençant par les normes les plus récentes, ce stock doit aussi ne plus augmenter.

Dans cette optique, le Sénat avait adopté, dans le cadre de la proposition de loi Lenoir, un amendement de votre rapporteur, devenu l'article 8 *bis* A, posant le principe conditionnant l'adoption d'une nouvelle norme agricole à la suppression d'une norme antérieure, avec présentation par le Gouvernement d'un rapport annuel sur l'application de cet engagement.

Une telle disposition contraindrait par exemple à rechercher, dans le cadre de la préparation des projets de loi ou des textes réglementaires, des mesures de simplification qui viendraient en compensation d'obligations nouvelles imposées aux agriculteurs.

Un tel engagement sur la stabilité du stock de normes, qui n'est pas de même nature qu'un engagement de moratoire sur les normes agricoles, puisqu'il autorise tout de même les évolutions normatives, existe déjà concernant les normes applicables aux collectivités territoriales.

En effet, une circulaire du 9 octobre 2014 du Premier ministre engage l'administration à compenser tout accroissement de charges résultant d'une norme nouvelle par un allègement d'un effet équivalent, de sorte que l'impact financier net du coût des normes soit nul pour les collectivités locales à partir de 2015.

En conséquence, votre rapporteur effectue les recommandations suivantes :

- **Proposition n° 8** : mettre en place une évaluation *ex-post* des normes agricoles dans un délai de 3 à 5 ans après leur mise en œuvre et abroger les dispositions ayant un effet négatif ou insuffisant par rapport aux objectifs initiaux.

- **Proposition n° 9** : faire appliquer le principe voulant qu'une norme agricole créée doit être « gagée » par une norme abrogée.

2. Mettre en œuvre d'urgence des mesures prioritaires d'allègement des normes agricoles.

Au-delà des propositions de méthode, le groupe de travail a recueilli des demandes prioritaires d'allègements normatifs portés par les professionnels de l'agriculture et de l'agroalimentaire. Sans présenter l'ensemble des demandes de simplification, le présent rapport met en évidence les principaux sujets de préoccupation du monde agricole.

Certaines mesures relèvent du niveau européen : il convient que les autorités françaises pèsent en faveur de leur adoption dans les instances européennes. D'autres, plus nombreuses, relèvent du niveau national et rien ne peut s'opposer à une adoption rapide.

Certaines d'entre elles font l'objet d'un début de mise en œuvre : ainsi, la simplification du verdissement de la PAC a déjà fait l'objet d'annonces de la Commission européenne. Mais nous sommes encore loin du but, ce qui justifie l'attention particulière portée par le groupe de travail à certaines mesures prioritaires.

a) Des mesures de simplification au niveau européen.

Du fait de la prépondérance des normes applicables à l'agriculture relevant du niveau européen, c'est d'abord et avant tout sur le bloc normatif européen que des mesures de simplification et d'allègement sont attendues.

La mise en œuvre de la nouvelle PAC 2014-2020 s'est avérée particulièrement complexe. D'abord, comme toute nouvelle mesure, un temps d'adaptation des agriculteurs a été nécessaire pour en comprendre le fonctionnement. Mais les remontées de terrain ont montré que les exigences nouvelles en matière de non-retournement des prairies, de diversité des cultures sur une même exploitation ou encore les modalités de calcul des surfaces éligibles aux aides directes étaient très difficiles à appréhender.

D'importantes récriminations ont notamment accompagné les déclarations devant être faites au titre des surfaces non agricoles (SNA), comme les mares, haies et petits bosquets, leur caractérisation étant extrêmement délicate.

La commission a certes publié de nouvelles lignes directrices qui assouplissent les conditions de reconnaissance des surfaces d'intérêt écologique (SIE), répondant en partie aux critiques émises.

Mais de nombreuses questions se posent encore sur le verdissement :

Ainsi, le maintien des prairies permanentes est apprécié non pas au niveau de chaque exploitation individuelle mais à l'échelle régionale. Leur

retournement sera donc possible, sous réserve que le ratio régional de prairies permanentes ne baisse pas de plus de 5 %. Mais la définition de la prairie permanente reste contestée : une prairie temporaire peut ainsi basculer en prairie permanente si elle n'est pas retournée pendant 5 ans, quand bien même elle serait ensemencée.

Le contrôle de la diversité des assolements devient extrêmement difficile : lorsque, sur une même parcelle, un agriculteur conduit plusieurs cultures sur des rangs distincts, ces cultures sont considérées comme distinctes, mais lorsqu'il sème sur la même parcelle un mélange de semences, la parcelle sera considérée comme ayant accueilli une seule culture.

Le chantier de la simplification de la PAC est donc loin d'être achevé.

En conséquence, votre rapporteur effectue les recommandations suivantes :

- **Proposition n° 10** : faire évoluer les règles de la PAC pour donner une tolérance sur les calculs de surface.

- **Proposition n° 11** : assouplir les règles en matière de prairies permanentes.

b) Des mesures nationales de simplification.

Des mesures nationales de simplification et d'allègement normatif sont aussi indispensables, pour prolonger certaines initiatives récentes ou les compléter.

Parmi les propositions concrètes entendues par le groupe de travail, certaines sont revenues de manière plus fréquente et paraissent plus stratégiques que d'autres.

Votre rapporteur en a retenu six, qui concernent des domaines très différents.

- La **réglementation des installations classées d'élevage** suscite des griefs fréquents. Si la nécessité d'imposer une phase préalable d'évaluation des impacts possibles des projets et de concertation avec les riverains n'est pas contestée, l'étendue et la durée de la procédure, doivent pouvoir être circonscrits au strict nécessaire, sans exigences supplémentaires par rapport au droit européen.

Votre rapporteur constate avec satisfaction que des mesures récentes ont été prises pour relever les seuils des procédures d'autorisation. D'autres mesures ont aussi permis de réduire les délais de recours de tiers, afin d'accélérer de tels projets.

Mais des allègements réglementaires supplémentaires sont aussi possibles. Une **réécriture de la partie réglementaire du code de l'environnement** permettrait d'aligner la rédaction des dispositions relatives

au contenu et à la présentation des études d'impact sur les textes européens. Le choix français d'une formulation nationale de ces exigences prête à confusion et fragilise les porteurs de projet, créant un degré inutile de complexité.

Une autre amélioration devrait consister à **accélérer le traitement des demandes d'autorisation au titre des installations classées d'élevage**. Il existe certes des délais pour déclarer un dossier complet (3 mois), le silence de l'administration valant acceptation de la recevabilité du dossier, puis des délais pour recevoir l'avis de l'autorité environnementale (2 mois), puis des délais pour l'enquête publique (45 jours), et enfin des délais pour l'autorisation préfectorale (3 mois). Mais de multiples prolongations sont possibles, et la complexité technique des dossiers peut en allonger considérablement le traitement. Or, entre-temps, la réglementation peut changer et de nouvelles exigences peuvent apparaître, rendant le dossier initial obsolète.

Il conviendrait donc de **définir des délais globaux** encadrant la procédure d'autorisation au titre des installations classées. Des délais de jugement des recours pourraient être imposés, de manière à prévenir les recours à but purement dilatoire. En cas de dépassement de délais, les pétitionnaires devraient bénéficier d'une autorisation implicite.

- Un autre domaine où l'allègement normatif est attendu concerne la **gestion de l'eau en agriculture**. Ainsi, la constitution de petites réserves d'eau, alimentées exclusivement par des eaux de pluie, pourrait faire l'objet d'allègements de procédures et d'assouplissement de leurs conditions de réalisation.

Le rapport Martin précité notait ainsi « *qu'à la différence de certains établissements classés où le risque de nuisances lié à une exploitation incorrecte est réel, l'exploitation d'une nouvelle retenue d'eau ne peut guère réserver de surprises si le dossier de demande d'autorisation est correctement établi* ». Dès lors, l'exigence systématique d'une étude d'impact est disproportionnée.

- L'agriculteur employeur ne dispose pas des mêmes moyens que les grandes entreprises pour s'adapter aux nouvelles mesures sociales. La mise en place du compte pénibilité et de la complémentaire santé constituent des exemples forts de difficultés à s'adapter à des nouvelles normes.

Afin de laisser le temps aux agriculteurs de se préparer à ce changement de normes, il conviendrait d'en différer l'application.

- Enfin, votre rapporteur a souhaité mettre en exergue le nécessaire allègement de la **réglementation relative aux épandages** sur les terres agricoles. Un rapport récent du CGAAER et du CGEDD¹, publié en mars 2016, rappelait que la réglementation impose une notification préalable à

¹ *Les épandages sur terres agricoles des matières agricoles d'origine résiduaire, Rapport CGEDD n° 009801-01, CGAAER n° 14074.*

l'administration de toute intégration ou tout retrait de surface d'un plan d'épandage d'effluents d'élevage, même sans modification des quantités concernées.

Or, une telle disposition conduit à ne disposer d'aucune souplesse pour la fertilisation des terres. Elle empêche d'innover et toute gestion fine des parcelles.

Les auteurs du rapport proposent donc la suppression des plans d'épandage à la parcelle pour les effluents d'élevage. Les producteurs de ces effluents devraient simplement justifier disposer d'une surface suffisante.

Le traitement à la parcelle pourrait ne subsister que pour les zones vulnérables au titre de la directive nitrates.

En conséquence, votre rapporteur effectue les recommandations suivantes :

- **Proposition n° 12** : aligner les exigences en matière d'études d'impact des installations classées agricoles sur le droit européen.

- **Proposition n° 13** : imposer à l'administration un délai d'instruction pour les installations classées, tout dépassement de délai valant approbation.

- **Proposition n° 14** : faciliter la mise en place de retenues collinaires.

- **Proposition n° 15** : différer pour l'agriculture la mise en place du compte pénibilité et la complémentaire santé.

- **Proposition n° 16** : allègement des plans d'épandage, sans référence à la parcelle.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 29 juin 2016, la commission a entendu la présentation des orientations retenues par le groupe de travail sur la simplification des normes agricoles.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Nous abordons à présent le troisième point de l'ordre du jour, à savoir la présentation des orientations retenues par le groupe de travail sur les normes en matière agricole. Je rappelle que ce groupe de travail est présidé par M. Gérard Bailly et qu'il a comme rapporteur M. Daniel Dubois. Ce débat se tient en présence de notre collègue Mme Odette Herviaux, que je salue, et qui effectue actuellement une mission pour le Gouvernement sur la simplification des normes agricoles. Je cède la parole à nos collègues.

M. Gérard Bailly. – Je vous remercie Monsieur le Président. Bonjour à toutes et à tous. Je salue également la présence de Mme Odette Herviaux qui travaille sur cette question. A la demande de Monsieur le président du Sénat et de notre président, nous souhaitons vous parler des normes agricoles qui est un sujet qui préoccupe aujourd'hui un certain nombre d'exploitants agricoles. S'il y a la crise des prix, il y a aussi celle des normes. Un groupe émanant de notre commission et accueillant d'autres parlementaires, comme MM. Daniel Laurent et Jackie Pierre, Henri Tandonnet, Frédérique Espagnac, Frank Montaugé et Michel Le Scouarnec a été constitué il y a une bonne année pour travailler sur cette question. Notre collègue Daniel Dubois, rapporteur du groupe de travail, a été le grand artisan de la préparation des auditions, fort de ses contacts dans le secteur. Il a accompli un travail très conséquent. Nous avons certes mis un peu de temps, du fait de l'engorgement du calendrier législatif et des difficultés éprouvées dans l'organisation de certaines auditions. Nous ne voulions pas céder à la précipitation du fait de la diversité des problématiques que cette question recouvrait.

Notre agriculture est en crise et nous recherchons depuis de longs mois à identifier à la fois les causes des difficultés et les moyens d'y faire face. C'était d'ailleurs l'objet de la proposition de loi en faveur de la compétitivité de l'agriculture et de l'agroalimentaire dite « PPL Lenoir ». Que la production ne soit pas seulement impliquée dans les ajustements, mais que ce soit l'ensemble des filières qui y participent.

Or, dans les discussions avec les agriculteurs, avec les organisations professionnelles agricoles, avec les experts, un sujet paraît majeur : le problème des normes en agriculture et de la « sur-réglementation ».

Le phénomène échappe largement à l'observation statistique et aux quantifications. Nous ne disposons pas, comme nous avons pu le constater,

d'un instrument de mesure de la norme agricole tant en amont qu'en aval. Mais nous disposons de nombreux témoignages de terrain, de nombreux exemples, qu'il s'agisse de la réglementation des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), de la multiplication des zonages environnementaux, de la réglementation sur la protection des eaux, ou encore des contrôles de l'application de la politique agricole commune (PAC). Tous ces exemples convergent et alimentent le constat d'un excès de normes en agriculture et la lecture des têtes de chapitre du rapport de notre collègue Daniel Dubois le démontrera.

Il y a quelques années, lorsqu'on évoquait ce sujet, on n'était pas pris au sérieux : au mieux, on nous indiquait que la « sur-réglementation » constituait un phénomène ponctuel et non massif. Au pire, on nous faisait comprendre qu'il s'agissait d'une lubie d'agriculteurs rétifs aux contrôles ce qui n'est pas le cas. Il faut savoir que les gens acceptent davantage les normes lorsque la conjoncture est bonne.

Les temps changent – il faut croire que la répétition a ses vertus – et l'importance du problème des normes commence à être reconnue. Début 2014, les organisations professionnelles agricoles avaient organisé les états généraux de l'agriculture (EGA) dont l'un des trois thèmes-phares était la simplification. Cette démarche a permis de structurer les demandes de simplification en provenance du monde agricole. Au niveau européen, le commissaire à l'agriculture M. Phil Hogan a fait de la simplification de la PAC un axe majeur de sa mandature. C'était un objectif, mais a-t-il vraiment été atteint ? Le Conseil a adopté des conclusions sur la simplification il y a un an, en mai 2015, et des mesures de simplification ont depuis été prises. L'orientation est là mais la simplification est difficilement traduite en actes, alors que la dernière réforme de la PAC, avec le verdissement, l'a rendue encore plus complexe. Lorsque nous sommes allés à Bruxelles, on a pu constater que si le nombre de pages avait diminué, le nombre des normes imprimées est demeuré le même !

Lors de la discussion du projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (LAAF) de 2014, certains collègues durant les débats avaient insisté sur la nécessité d'une pause dans la production de normes agricoles nouvelles, et la nécessité de cesser les sur-transpositions des normes européennes en droit français.

Cette demande ne s'était pas concrétisée dans un dispositif législatif mais a permis de lancer l'année dernière au sein de notre commission des affaires économiques un groupe de travail sur les normes en agriculture. Le groupe a procédé à plus d'une vingtaine d'auditions, ainsi qu'à un déplacement auprès des institutions européennes, dans le double but de mieux identifier le phénomène et de trouver des parades à la « sur-réglementation » en agriculture.

Nous avons pu rencontrer les différentes administrations, nationale et européenne, qui produisent la norme et en contrôlent l'application.

Nous avons rencontré les organisations professionnelles agricoles, dans toute leur diversité, qui ont exprimé le point de vue et les attentes des agriculteurs eux-mêmes. Nous avons aussi pu rencontrer les associations de protection de l'environnement, car les questions environnementales sont à l'origine de nombreuses normes. De l'observation, nous tirons une première conclusion sur le processus de simplification des normes agricoles : il s'agit d'un processus continu autant qu'une mission impossible. Tel Sisyphe et son rocher, la tâche des simplificateurs des normes est indispensable, et en même temps, le but reste inatteignable. L'exercice est donc difficile. Nous avons essayé d'y parvenir partiellement. Mais il faut le faire. Le rapport que va nous présenter Daniel Dubois donne un cadre à la réflexion sur la simplification des normes en agriculture. Il fait des constatations, mais aussi des propositions, que nous pourrions discuter.

Si ces propositions vous conviennent, nous pourrions les porter dans une prochaine proposition de résolution comme nous l'avons encore évoqué hier soir ; cette proposition pourrait être débattue en séance, pour donner plus de solennité à notre souhait de simplification, que demandent aujourd'hui tous les agriculteurs. Une fois notre rapport présenté, il serait bon que le Président de notre commission se prononce quant à l'opportunité d'une séance consacrée à une résolution qui est un travail attendu. Par ailleurs, nous avons éprouvé de nombreuses difficultés quant à l'identification et à la méthode de suppression des normes, lorsque nous avons interrogé à la fois les organisations professionnelles et les agriculteurs dans nos départements.

M. Daniel Dubois. -Monsieur le président, mes chers collègues, après l'introduction de Gérard Bailly, je voudrais vous présenter mon rapport en trois temps. Mon premier temps concernera l'identification du problème des normes en agriculture. Comment le caractériser ? Il ne s'agit pas là de faire l'inventaire de toutes les normes agricoles, cette tâche étant impossible, mais de mettre à jour les mécanismes à l'œuvre dans l'administration en matière de normes agricoles, de leur conception au contrôle de leur application.

Deuxième temps : il faut souligner que des démarches de simplification ont été engagées : les régimes des installations classées sont progressivement modifiés bien souvent suite à des crises, au coup par coup, sans qu'une réelle politique ne soit mise en œuvre en ce sens. Ceci étant dit, le ministère de l'agriculture s'est doté d'une feuille de route de la simplification et, très récemment, un « comité des normes » présidé par le préfet Etienne Bisch a été mis en place, réunissant les professionnels et les différents ministères concernés, pas seulement celui de l'agriculture. Notre collègue Mme Odette Herviaux, qui est à nos côtés aujourd'hui et que je salue, est en mission sur le terrain sur cette importante question.

En troisième moment, je vous proposerai enfin quelques pistes nouvelles pour renforcer la simplification des normes et faire de cette question une réelle priorité politique, ce qu'elle n'a jamais été jusqu'à présent. Il s'agit de passer d'une action au coup par coup à un réel engagement politique et à une mise en œuvre dans la durée. Un récent rapport de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) s'est exprimé sur la sur-réglementation européenne. Selon ce rapport, nous suivons trop, en France, une approche de type Stop and Go, sans suivre d'orientation très claire.

D'abord, commençons par les constats : le « burn-out » normatif nous guette en agriculture de manière peut-être plus forte que dans n'importe quel autre secteur pour toute une série de raisons. Parce que la norme applicable à l'agriculteur « tombe » de multiples niveaux : le niveau européen est à l'origine de 80 à 90 % des normes pour les agriculteurs, ce qui est logique, du fait de l'importance prise par la PAC.

Mais le niveau national décline ensuite les exigences normatives européennes, à travers la transposition des directives, essentiellement dans le domaine environnemental. Et c'est là que réside un premier problème : la norme européenne fait parfois l'objet de « sur-transpositions ».

Même si les autorités françaises nous ont réaffirmés qu'il n'y avait pas de « sur-transpositions », on en trouve de multiples exemples. Ainsi, les seuils des installations classées en matière d'élevage sont fixés traditionnellement à des niveaux plus bas que ceux demandés par l'Europe. Les exigences en matière d'étude d'impact, sujet extrêmement important, sont formulées de manière plus contraignante en droit français qu'en droit européen, alors qu'une transposition « mot à mot » en droit français, comme l'ont fait les allemands, aurait évité un tel écueil. Je vous rappelle qu'aujourd'hui, dans les autorisations des établissements classés, 25 % sont attaquées, avec succès, au tribunal. Ce processus est très coûteux et très long. Notre représentation y est pour quelque chose ! En outre, je prendrai un autre exemple : l'application de la directive nitrates est également critiquée au nom de la « sur-transposition ». Certes, l'insuffisante ou la mauvaise application de cette directive a mis la France en difficulté vis-à-vis de Bruxelles, mais les mesures qu'il a fallu prendre ensuite sont excessives : l'élargissement des zones vulnérables oblige beaucoup d'éleveurs à une gestion des effluents très contraignante, comme par exemple l'obligation de gérer les plans d'épandage des matières fertilisantes d'origine résiduaire (MAFOR) au niveau de la parcelle !

Une deuxième source du problème des normes en agriculture vient du fait que l'agriculteur est à la confluence de différents domaines normatifs. C'est là le vécu des agriculteurs. En effet, ceux-ci doivent respecter non seulement des normes spécifiquement agricoles imposées par la PAC, comme celles encadrant le calcul des surfaces donnant droit aux aides directes, mais aussi des normes environnementales ou sanitaires puisqu'ils

sont des acteurs économiques qui travaillent dans l'environnement. Il leur faut encore respecter des normes sociales applicables en tant qu'employeurs, ainsi que des normes en matière de propriété intellectuelle pour l'utilisation des semences. Au final, l'agriculteur doit maîtriser un panel très large de réglementations, alors que fondamentalement, l'entreprise agricole reste une PME, voire une TPE, sans aucune capacité à se doter d'une expertise juridique et technique spécifique. Malgré les conseils des chambres d'agriculture, malgré l'accompagnement dont ils peuvent bénéficier, les agriculteurs se sentent souvent perdus dans la forêt des normes qui leur sont applicables. Inhérentement, l'agriculteur demeure un actif très opérationnel.

M. Bruno Sido. - C'est plutôt un manuel qu'un intellectuel !

M. Daniel Dubois. - Tout ce qui arrive comme texte est ressenti comme une source de contraintes par nos agriculteurs. Ce n'est pas la vocation première de l'agriculteur d'étudier des normes écrites, mais celle de produire !

J'ai procédé à un inventaire sommaire des principales réglementations environnementales que doit connaître un agriculteur qui serait en polyculture-élevage -l'élevage étant certainement le secteur où la multiplicité des réglementations est la plus évidente - pour constater que celles-ci sont particulièrement nombreuses. En effet, on compte des normes en matière d'utilisation des produits phytopharmaceutiques qui concernent notamment les périodes d'épandage, le stockage des produits ou encore les règles de manipulation, des normes en matière de gestion des effluents, des normes encore en matière d'installations, ouvrages, travaux et aménagements (IOTA) ayant un impact sur l'eau, des normes en matière de bien-être animal, qui peuvent imposer des investissements dans les bâtiments, des normes en matière de mesure et de contrôle des pollutions générées par l'activité d'élevage, ou encore des normes en matière d'utilisation du sol, qui se matérialisent par de multiples zonages qui sont enchevêtrés et peuvent s'entrecroiser, induisant une complexité accrue.

Un agriculteur doit être titulaire de nombreuses autorisations administratives, faire de multiples démarches, par exemple pour obtenir un « certiphyto » lui permettant d'utiliser des produits phytopharmaceutiques, ou encore pour déclarer ses animaux dans des délais très courts après leur naissance ou leur arrivée sur l'exploitation. Il n'existe pas d'étude précise sur la charge de travail administratif dans les exploitations agricoles mais cette charge peut être lourde et représenter, d'après des témoignages reçus, plus d'un tiers du temps des éleveurs.

Une troisième source du problème des normes en agriculture vient des difficultés d'interprétation de la norme, lorsqu'il s'agit, concrètement, de les appliquer. Les pratiques agricoles restent très diverses, dépendant de situations locales et de conditions particulières des exploitations, comme

pour les autorisations d'épandage dont la périodicité est nationale et ne tient pas compte des spécificités régionales, notamment climatiques. Or, la normalisation ne parvient pas toujours à s'adapter à toute cette diversité. Ainsi, les mêmes règlementations peuvent générer des interprétations plus ou moins sévères selon les départements. Les organisations professionnelles agricoles auditionnées ont fait part des difficultés rencontrées avec certains conseils départementaux de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODeRST), qui par leurs avis négatifs, peuvent en pratique bloquer des projets agricoles. Dans ces CODeRST, toutes les associations qui sont contre les projets y participent, tandis que celles qui sont en faveur ne le sont pas toujours. J'ai pu le constater, fort de mon expérience de président de Conseil départemental.

Après ce résumé des constats que peut faire le groupe de travail, je voudrais aussi mettre en évidence qu'en matière de simplification des normes applicables à l'agriculture, il y a aussi des améliorations. Là encore, je donnerai quelques exemples. Mon premier exemple concernera la réglementation des ICPE. La profession agricole se plaint de délais d'instruction longs et de seuils d'autorisation fixés à des niveaux trop bas, obligeant pour de « petits projets » à passer par les procédures lourdes de l'étude d'impact et de l'enquête publique avec de très longs délais d'instruction, qui découragent toute initiative. La crise a avivé cette demande et a conduit à sa prise en compte par le Gouvernement. En effet, dans le secteur porcin, le décret du 27 décembre 2013 a remplacé l'autorisation par le régime d'enregistrement pour les élevages porcins entre 450 et 2 000 places. Quelle eût été la situation si cette décision n'avait pas été prise compte tenu de la crise du secteur porcin ? On est ainsi passé à des délais très raisonnables pour obtenir une autorisation. Il faut désormais de cinq à six mois, contre dix-huit mois à deux ans dans le système antérieur. C'est donc une réelle avancée.

Un autre décret du 1^{er} octobre 2015 a également remplacé le régime d'autorisation par l'enregistrement pour les élevages de poulets entre 30 et 40 000 emplacements ; ces seuils étant ceux prévus par la directive européenne sur l'évaluation des incidences.

Enfin, dans le secteur bovin, des décisions sont attendues mais ne sont toujours pas arrivées. J'espère que le Gouvernement ira jusqu'au bout dans cette décision ! La loi Macron a également réduit d'un an à quatre mois le délai de recours des tiers à l'encontre des décisions relatives aux élevages prises au titre de la législation des installations classées. Le ministère de l'agriculture a mis en place une « feuille de route » de la simplification, révisée chaque année, et a installé un Comité ministériel pour la simplification de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (CoSAAF) qui en suit l'exécution, travaillant parallèlement au Conseil de la simplification pour les entreprises (CSE) placé directement auprès des services du Premier ministre.

La « feuille de route » de la simplification prévoit par exemple la dématérialisation de certaines procédures, comme la procédure de remboursement de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TIC) et la taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN), la procédure de déclaration PAC désormais presque totalement faite en ligne ou encore la délivrance du passeport sanitaire bovin et des certificats et agréments pour l'exportation d'animaux vifs à travers la plateforme exp@don. Des avancées ont été réalisées, mais une réserve doit ainsi être apportée sur la question des télé-procédures : elles apportent d'indéniables avantages, mais elles consistent parfois à reporter une charge administrative lourde sur les demandeurs, en l'occurrence les agriculteurs. Il est parfois indispensable de leur apporter un accompagnement. On l'a vu lors de la première mise en œuvre des déclarations PAC à la suite de la réforme de 2014. C'est plus souple certes, mais ne surchargeons pas le travail de l'agriculteur ! Nous pensons donc que cette simplification doit être mieux organisée.

La volonté de simplifier s'est manifestée également au moment des contrôles, car c'est parfois le moment où la norme apparaît la plus insupportable.

Le rapport de notre collègue députée Frédérique Massat sur les contrôles en agriculture de juin dernier mettait en évidence que les agriculteurs étaient susceptibles d'être contrôlés par dix corps d'État différents sans aucune coordination. Parfois, les agriculteurs éprouvaient un ressenti motivé par la succession de ces contrôles. Il formulait des recommandations afin d'éviter les redondances, par exemple en supprimant le double contrôle de la directive nitrate.

Le rapport proposait aussi de développer la communication et l'explication avant, pendant et après les contrôles, par exemple en instituant des contrôles « à blanc » à visée pédagogique. Il demandait aussi, lorsque cela est possible, d'adapter les calendriers de contrôle aux contraintes pratiques des agriculteurs. Il prenait position également pour que les contrôles au titre de la police de l'eau se déroulent sans arme, la présence d'agents armés de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) ayant une charge symbolique très négative. Le rapport a été bien reçu par les organisations professionnelles agricoles, mais il reste encore à le mettre en œuvre.

J'en viens maintenant à la troisième et dernière partie de ma présentation : si une démarche de simplification normative a été lancée, il faut aller beaucoup plus vite et beaucoup plus loin. Car il n'y a rien de pire pour les agriculteurs que d'entendre des annonces non suivies d'effets, comme pour toute personne concernée dans cette démarche. Avant d'en arriver aux recommandations, laissez-moi faire deux remarques préalables. Ma première remarque portera sur le travail sur les normes agricoles qui doit se faire aux différentes étapes de la vie de la norme. On doit en effet

examiner l'ensemble du cycle de vie de la norme : de sa conception à sa mise en œuvre. À cet égard, le groupe de travail a repéré un double déficit : un premier déficit d'association des agriculteurs à la coconstruction de la norme : leur participation est assurée, lorsque c'est le ministère de l'agriculture qui pilote, mais les agriculteurs et leurs préoccupations sont souvent les grands oubliés, lorsque d'autres ministères élaborent la norme, ou encore lorsqu'il s'agit de normes transversales, comme les normes sociales, comme le compte pénibilité, qui est un casse-tête pour les agriculteurs employeurs.

Il y a aussi un déficit d'évaluation économique des effets de la norme, en amont mais aussi en aval. Théoriquement, les études d'impact sont obligatoires au niveau européen comme national, mais elles ne sont pas toujours complètes et pas assez discutées avec les professionnels. Ce point est d'ailleurs repris dans le rapport de l'OCDE que je vous évoquais précédemment : les études d'impact dans notre pays sont incomplètes et insuffisamment étayées. Comme on mesure assez mal les impacts de la norme, pourquoi s'en priver ? En outre, il n'y a pas vraiment d'instrument de suivi des effets des nouvelles normes, alors qu'elles peuvent conduire à d'importantes problématiques de restructuration.

Ma deuxième remarque portera sur la simplification des normes en agriculture. Ainsi, celle-ci ne fonctionnera, comme je vous l'avais déjà exposé, que si elle est reconnue comme une véritable priorité politique, supérieure aux autres priorités. J'étends cette démarche, à titre personnel, à l'ensemble des normes dans ce pays. Certes, en tant que politique, s'engager dans cette démarche n'est pas valorisant et nous laissons trop cette démarche à l'administration. Si le politique n'est pas présent à l'impulsion et au contrôle, les efforts ne seront pas poursuivis. Ce n'est pas vraiment une démarche politique, mais plutôt une pratique managériale. Il faut que nous fassions œuvre de management pour atteindre des résultats. En outre, l'agriculteur est avant tout un acteur économique engagé dans une compétition au moins européenne et parfois même mondiale, et que toute « sur-réglementation » par rapport à nos voisins pénalise sa compétitivité.

À chaque fois qu'une norme nouvelle, sanitaire, environnementale ou sociale est édictée, l'agriculteur doit en supporter le coût et peut rarement le répercuter sur ses clients, compte tenu des déséquilibres des relations commerciales. On vient de parler avec notre collègue Daniel Gremillet des prix de production et il convient d'éviter d'en créer d'autres, afin d'améliorer la rentabilité des activités agricoles.

L'accumulation de normes peut aussi constituer un facteur puissant de découragement et les changements réglementaires génèrent souvent des décisions d'arrêts de production, certains ne pouvant pas assumer les investissements de mises aux normes. On l'a vu très clairement dans l'affaire des poules pondeuses, avec une chute de la production en France et en Europe pendant dix-huit mois. Dans la Somme, avec l'extension des zones nitrates, nous avons perdu 48 exploitations laitières par an. Il y a là une

problématique de cohérence entre l'exigence de garder des prairies permanentes et celle du maintien des troupeaux de vaches pour les brouter. Il faut cependant aux agriculteurs vivre avec ces exigences contradictoires *a minima*.

Au final, l'amélioration de la situation sur le front des normes en agriculture ne peut se faire que s'il y a une véritable volonté politique de ne pas « sur-réglementer », et si cette volonté est capable de résister au flux incessant de demandes nouvelles d'encadrement des pratiques agricoles au nom de l'environnement, du bien-être animal, ou encore du principe de précaution. Il faut d'ailleurs s'en prendre un peu à nous, lorsque nous déposons des amendements sur les textes que nous examinons. Bien que nous déplorions cette sur-normalisation, il nous arrive d'y participer de manière active. J'évoquerai deux exemples frappants d'incohérence en provenance du même ministère. Lorsqu'on a encouragé les pratiques vertueuses de couverture végétale des sols par des cultures intermédiaires pièges à nitrates (CIPAN), et que des agriculteurs se sont lancés dans des projets de méthanisation pour valoriser ces cultures, de nouvelles normes sont en préparation pour les exclure du bénéfice des dispositifs d'encouragement à la méthanisation. Or, un amendement d'origine parlementaire validé par le Ministère, dans le cadre de l'examen de la Loi sur la transition énergétique, indiquait qu'un CIPAN pouvait être utilisé à 100 % dans un méthaniseur. On a ultérieurement appris que le Ministère travaillait sur un arrêté pour faire en sorte que le possesseur d'un méthaniseur qui y utilise plus de 15 % du CIPAN ne bénéficie pas du rachat au prix normalisé du gaz au niveau national. Il s'agit du même ministère et ces décisions se sont succédé à quelques mois d'intervalle. Si nous ne sommes pas exemplaires dans notre suivi, le gouvernement fait un effort pour simplifier les normes tout en décidant d'une action contraire de manière incohérente. La question des normes doit en réalité être abordée avec un souci de constance et de cohérence, faute de quoi les acteurs économiques que sont les agriculteurs seront dans l'incapacité de mener des projets de développement de leurs activités. Comment voulez-vous qu'il y ait de la lisibilité pour l'acteur opérationnel qu'est l'agriculteur sur le terrain ? Installer un méthaniseur est déjà très compliqué et s'il n'y a aucune certitude quant au rachat de l'énergie produite, la situation devient plus que problématique. Face à cette incohérence, les agriculteurs seront dans l'incapacité de développer leur activité.

Je donnerai un autre exemple : alors que les agriculteurs se plaignent de zonages multiples, le projet de loi biodiversité propose de rajouter un nouveau zonage : les zones prioritaires pour la biodiversité (ZBP), imposant aux agriculteurs des contraintes nouvelles sans compensation financière. Je pense que le Gouvernement commet une erreur stratégique : agir négativement relève d'une mauvaise politique sans continuité aucune. Ce n'est ni positif pour le Gouvernement ni cohérent pour les agriculteurs. Il faut ainsi une volonté politique sans faille pour lutter contre ces dérives, qui

conduisent à une « sur-réglementation » préjudiciable pour nos agriculteurs que nous constatons sur le terrain.

J'en viens donc aux seize propositions que le groupe de travail sur les normes en agriculture a pu dégager. Tout d'abord, il faut que la simplification soit une priorité politique pilotée avec les agriculteurs. D'où notre première proposition : faire adopter un plan de simplification par le Conseil supérieur d'orientation (CSO) , qui associe l'administration et la profession agricole avec des objectifs chiffrés. Et il convient de rendre le plan de simplification opposable aux autres ministères. Il faudrait aussi rendre compte de son exécution une fois par an devant le Parlement. Le politique n'est pas suffisamment engagé par rapport à ce type de simplification et le fait de rendre opposable un objectif chiffré devant les ministères n'est pas une démarche compliquée en soi. Mais il convient de s'engager réellement dans cette voie.

Ensuite, j'encourage un changement de paradigme dans la conception de la norme avec trois propositions. Ainsi, il conviendrait - et c'est là la première proposition dans la conception - d'organiser l'association systématique de la profession agricole lors de l'élaboration de normes pilotées par d'autres ministères que le ministère de l'agriculture, mais qui peuvent avoir un impact sur le secteur agricole. Ma seconde proposition dans la conception de la norme vise à faire une analyse d'impact économique systématique sur l'agriculture des nouvelles normes. Ma troisième proposition vise, pour les normes prises en application de textes communautaires, à mettre en place un contrôle approfondi de la sur-transposition et s'interdire réellement de sur-transposer. En fait, le SGAE ne s'inquiète pas de la sur-normalisation ; il n'évalue que les risques de sous-transposition qui peut être à l'origine d'amendes. Il faut aussi agir lors de la mise en œuvre de la norme. Sur ce point, j'ai trois propositions : proposer un accompagnement lors de la mise en place des nouvelles normes, en orientant les personnels des services déconcentrés de l'État et des chambres d'agriculture vers ces missions. Nous avons, dans le cadre de nos auditions, évoqué l'application de la loi sur l'eau dans les cours d'eau avec une Présidente de chambre du Loiret. Elle avait ainsi mis en œuvre des fiches pratiques destinés à faciliter la compréhension des opérateurs. Il convient également de développer l'expérimentation des normes avant généralisation. En ce moment, à l'exception de certains cas, on met en place des normes sans en mesurer l'impact.

Autre proposition : il est nécessaire de faire évoluer les contrôles en agriculture : les idées du rapport Massat, comme par exemple le contrôle à blanc à visée pédagogique avant toute sanction et les contrôles groupés, doivent pouvoir être appliquées. Il nous faut aussi aller vers une réduction du stock de normes applicables à l'agriculture, à travers deux propositions : d'une part, mettre en place une évaluation ex-post des normes agricoles dans un délai de 3 à 5 ans après leur mise en œuvre et abroger les dispositions

ayant un effet négatif ou insuffisant par rapport aux objectifs initiaux. D'autre part, il faut appliquer le principe voulant qu'une norme agricole créée doit être « gagée » par une norme abrogée.

Au-delà des propositions de méthode, l'allègement des normes agricoles passe par des mesures concrètes prioritaires. En effet, ces mesures relèvent d'abord du niveau européen. La mise en œuvre de la nouvelle PAC est très complexe : il faut simplifier le verdissement et les modalités de calcul des surfaces avec deux propositions : faire évoluer les règles de la PAC pour donner une tolérance sur les calculs de surface. Combien d'exemples avons-nous d'agriculteurs qui épandent sur les surfaces cadastrales qui diffèrent de celles observées par la voie satellitaire ! Ma onzième proposition vise à assouplir les règles en matière de prairies permanentes. On ne peut pas retourner une prairie même si elle est totalement dévastée.

Pour être concrets, des mesures nationales de simplification des normes peuvent aussi intervenir. Il convient ainsi, et c'est ma douzième proposition, d'aligner les exigences en matière d'études d'impact des installations classées agricoles sur le droit européen. Face à la modernisation agricole qui sera nécessaire dans les années qui viennent, nous ne serons pas en mesure d'utiliser les crédits qui seront proposés à l'agriculture, faute de cette démarche.

Notre treizième proposition vise à imposer à l'administration un délai d'instruction pour les installations classées, tout dépassement de délai valant approbation. Ma quatorzième vise à faciliter la mise en place de retenues collinaires en simplifiant la loi sur l'eau. Il ne faut pas baisser les bras, mais mettre en œuvre une action claire, continue, transparente et efficace. Enfin, il convient de différer pour l'agriculture la mise en place du compte pénibilité et la complémentaire santé et enfin, comme seizième et dernière proposition, d'alléger les exigences en matière de plans d'épandage.

Telles étaient les quelques pistes qu'il nous a paru intéressant de suivre pour aller vers un réel allègement des normes qui pèsent sur les agriculteurs. Il n'a pas été possible dans le cadre du groupe de travail de faire un inventaire complet de toutes les normes applicables à l'agriculture, car un tel travail est tout simplement impossible. Le groupe a pu mettre en évidence la très grande diversité des réglementations à respecter, et parfois les contradictions entre elles, certaines posant de vrais problèmes : la réglementation ICPE, la réglementation sur les IOTA, la multiplicité des zonages environnementaux, notamment les zones humides ou les zones Natura 2000. Il ne s'agit pas de dire que les agriculteurs doivent pouvoir s'affranchir de toute règle, mais de mettre en évidence que certaines règles sont excessives et pénalisantes. Je remercie mes collègues qui ont participé aux auditions et permis de faire avancer nos réflexions. Ce rapport ne clôt pas le sujet. Il devrait être bouclé dans une quinzaine de jours. Ayons conscience que le processus de simplification en agriculture est tout sauf statique : c'est un horizon, qui s'éloigne à mesure que l'on s'en rapproche, ce

qui ne doit pas nous décourager, bien au contraire. Je vous remercie, mes chers collègues, de votre attention.

M. Jean-Claude Lenoir, président. - Je remercie nos collègues, MM. Gérard Bailly et Daniel Dubois, pour leur implication. Je vais tout de suite confirmer que nous allons donner suite à cette initiative. Je passe tout de suite la parole à Mme Odette Herviaux qui connaît bien ces problématiques comme parlementaire en mission et qui a certainement des observations à formuler.

Mme Odette Herviaux. - Je voulais féliciter le président du groupe de travail et son rapporteur, car il est toujours intéressant, lorsqu'on doit travailler sur un temps aussi court sur cette problématique, de voir que d'autres personnes ont réfléchi. Je partage totalement vos remarques. Certes, des petites différences subsistent quant à l'objectif de notre travail puisque selon les termes de ma lettre de mission, il me faut proposer au Premier ministre un certain nombre de cas très concrets sur lesquels on peut agir immédiatement. Ma démarche est ainsi complémentaire et je ne suis pas loin de partager l'analyse politique que vous avez développée, bien que celle-ci ne figure pas dans mon travail. J'ai également émis un certain nombre de remarques suite aux auditions que j'ai organisées. On se rend compte, à l'aune de l'épaisseur des dossiers que les exploitants agricoles doivent remplir, que la situation peut être effarante. Néanmoins, lorsqu'on demande aux organisations syndicales, diverses et variées, de nous donner des cas très concrets de normes qu'il faudrait non pas assouplir, mais faciliter, nous ne recevons, en définitive, que très peu, voire pas du tout de réponse. Il est donc assez difficile de trouver par nous-mêmes ces exemples. C'est beaucoup plus dans l'évaluation et dans l'application des normes par notre administration qu'il y a un vrai problème. La situation diffère également d'une région et d'un département à l'autre. C'est différent, puisque lorsqu'on prend en compte les zones nitrates ou les bassins versants, il est vrai que la Bretagne présente de réelles particularités. On a peut-être l'impression qu'on a sur-transposé, alors que c'est différent puisque cela résulte du travail des collectivités locales en accord avec le monde agricole. Il faut mettre en exergue les exemples judicieux pour donner un signe de la volonté politique d'aller vers plus de simplification. J'aurai une question : lorsque vous parliez de l'utilisation des cultures intermédiaires par les méthaniseurs, je partage votre constat lorsqu'on parle des productions primaires comme les céréales. En effet, je ne suis pas loin de dire qu'il faut préserver les terres agricoles pour la production d'aliments pour le bétail ou pour les humains.

Néanmoins, pour les cultures intermédiaires, je n'avais pas entendu qu'il y avait une limitation puisque je pensais que les limitations portaient sur les cultures comme le maïs. Enfin, vos propositions portent aussi sur des cas très concrets sur lesquels je me pencherai. Lorsque vous parlez de l'application des normes ICPE, je m'interroge sur la possibilité d'avoir le

même type d'ICPE pour toutes les exploitations, quelle que soit leur taille. J'ai enfin auditionné l'AFNOR, association de loi 1901 à la dimension mondiale, qui s'occupe des normes volontaires. Or, beaucoup d'agriculteurs, tant de métropole que d'outremer, considèrent que la norme est nécessaire à la valorisation de leurs produits, à la condition qu'elle ne génère pas un surcoût trop important. D'ailleurs, la démarche de l'AFNOR met en œuvre l'ensemble de vos préconisations, à savoir la prise en compte très en amont de la profession pour mettre en place des normes acceptées, validées, contrôlées et évaluées qui peuvent être modifiées si elles ne sont plus d'actualité. Nous avons donc des exemples à prendre.

M. Michel Magras. - Je voudrais féliciter le président et le rapporteur pour la qualité de leur rapport. Je les remercie d'avoir mis l'accent sur la complexité du sujet, l'absolue nécessité d'une simplification et surtout le manque de cohérence entre les normes dans leur globalité.

J'interviens en tant que Président de la délégation sénatoriale pour l'Outremer qui s'est intéressée à la question et a entamé un travail sur deux ans piloté par notre collègue M. Eric Doligé sur l'applicabilité des normes en Outremer. La sur-normalisation est une caractéristique de l'Union européenne qui oublie parfois qu'elle n'est pas que continentale. La sur-transposition est l'une des caractéristiques du Parlement et nous en sommes tous responsables et il m'arrive de dire à mes collègues de dire qu'en tant que législateur, nous oublions parfois que la France n'est pas uniquement hexagonale. L'inadaptation est également un troisième problème. Au niveau européen, d'une part, l'article 349 du Traité européen permet les adaptations et au niveau national, nous pouvons légiférer pour adapter. Je prendrai deux exemples pour vous illustrer l'impact de cette inadaptation. Le premier concerne les accords de libre-échange : on a le sentiment que les exigences normatives de l'Union européenne, lorsqu'elle signe ces accords, sont moindres pour les produits venant de territoires étrangers que pour ceux des territoires ultramarins. Cette moindre exigence génère des distorsions de concurrence qui rendent l'accès au marché européen souvent inabordable pour les économies d'Outremer. Certes, il y a des compensations, mais il est impossible de bâtir une économie sur ce type de subsides ! Je prendrai également l'exemple des labels Bio. Nous aimerions tous mettre 20 % de Bio dans les cantines scolaires, mais lorsqu'on vit dans les Caraïbes, on importe tout, enfin en ce qui nous concerne, des Etats-Unis. Or, ceux-ci n'obtiendront jamais le label Bio européen pour leurs produits agricoles vendus chez nous. En outre, les Guadeloupéens ne peuvent obtenir ce label. Comment voulez-vous que, bien que je souscrive à cette volonté, celle-ci soit adaptable chez moi ? C'est bel et bien impossible lorsqu'on sait que la France produit 5 % de son agriculture en Bio. Comment est-il possible d'atteindre ce seuil de 20 % de Bio dans les cantines ? Je souscris à un tel objectif, mais sa réalisation s'avère impossible.

Nous allons produire un premier rapport sur les normes dans le domaine phyto-sanitaire qui comprendra un certain nombre de préconisations. Or, la Délégation à l'Outremer ne dispose pas d'un pouvoir législatif, conformément à ses statuts. Peut-être serait-il intéressant, si nous formulions des propositions législatives, à ce qu'elles soient adaptées ou acceptées par cette mission sur les normes. Enfin, le président de notre commission a évoqué tout à l'heure la visioconférence. Je lui rappellerai que notre délégation à l'Outremer utilise ce moyen avec grande efficacité.

M. Joël Labbé. – Je salue le travail de fond qui a été mené par nos collègues à l'occasion de ce rapport. Subsiste cependant une question préalable : pourquoi en est-on arrivé là ? Une telle surabondance de normes n'est pas survenue par hasard ni par plaisir. Les impacts, qu'il s'agisse de la biodiversité, de la qualité de l'eau, ou encore de l'environnement et de la santé publique, sont indéniables. Le bien-être animal a été bafoué et il nous faudra revenir sur lui, afin de répondre à une demande sociétale. La responsabilité des pratiques agricoles sur le dérèglement climatique ne saurait être occultée. Pour le monde agricole dans son ensemble, il est anormal que le chef d'une exploitation agricole doive consacrer près d'un tiers de son temps à des activités administratives. C'est là le résultat de l'évolution d'une agriculture excessivement productiviste – j'ose le dire –, extrêmement concentrée et spécialisée. Certes, on peut toujours invoquer la concurrence et la compétitivité, mais on ne sera pas en mesure de lutter avec l'Asie du Sud-Est ou le Brésil en termes de compétitivité. Par contre, le retour vers une agriculture moderne et de bon sens, impliquant le remix polyculture-élevage sur les territoires. Les normes nitrates, avec le lisier, sont évidemment consécutives à une surconcentration. En Bretagne, on est aux premières loges et on en paie le prix fort, du fait de la surconcentration. La polyculture-élevage fonctionne, avec des productions ponctuelles de fumier et de lisier pour les terres. Comme le dit notre collègue M. Daniel Dubois à juste titre, s'il y a bel et bien nécessité d'une simplification des normes, celle-ci passera forcément par une volonté politique forte qui devra la prioriser. Pour moi, la priorité existe déjà et consiste en la transition vers l'agro-écologie dans toute sa substance, d'une façon extrêmement moderne. Je m'intéresse particulièrement à l'agriculture biologique, comme vous le savez...

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Nous le savons !

M. Joël Labbé. – Et lorsqu'on veut associer la profession, c'est nécessaire, à la condition d'y associer réellement l'ensemble de cette profession.

M. Robert Navarro. – Je voulais féliciter les collègues pour la qualité du travail effectué sur une matière complexe. En effet, tout le monde parle des normes mais dès qu'il s'agit d'y consacrer des efforts, tout devient beaucoup plus compliqué et je pense qu'il s'agit d'une responsabilité collective. Je partage ce qui a été dit : il faudrait en effet veiller à ce que, dans

les accords internationaux, les normes des autres pays correspondent avec les nôtres. Je suis pour une agro-écologie qui soit progressive, car il faut d'abord convaincre ceux et celles qui sont sur le territoire de l'accepter. Car édicter des normes sans acceptation préalable n'a aucun sens ! Il serait temps de débattre pour mettre en place des normes intelligentes dans l'intérêt de notre République. Au niveau communautaire, il nous faudrait harmoniser un certain nombre de choses, tant la perception des normes diffère selon les pays de l'Union européenne.

Je suis dans une région frontalière et je sais que de nombreux produits phytosanitaires traversent le Perthuis et arrivent chez nous. Il ne s'agit pas d'interdire la vente de produits en France, alors qu'il est possible de se les procurer de l'autre côté de la frontière ! D'ailleurs, les productions vendues à la sauvette le long des routes proviennent des pays où de tels produits sont utilisés ! Nos productions ne sont pas forcément à condamner, car ce sont plutôt celles qui viennent de l'extérieur qui devraient l'être ! Ayons d'abord une harmonisation européenne en matière de norme dans un grand nombre de domaines. S'agissant d'exemples très précis, la maladie de Newcastle, dont on parle beaucoup en commission départementale lorsqu'elle touche de gros élevages, est transmise par les oiseaux migrateurs. A cet égard, j'ai été saisi par un particulier qui a appliqué les règles, en alertant tout d'abord la commission départementale. Cette démarche lui a tout d'abord coûté 2000 euros avant que ne soit sacrifié son élevage de pigeons qui représentait une vingtaine de couples, sans compter les frais vétérinaires qu'il lui a fallu acquitter. Il regrette amèrement sa démarche et considère qu'il n'aurait dû ne rien faire, puisque la contamination de sa volière provenait de tourterelles sauvages. Au niveau des normes et de leur application dans nos départements, il faut dire à nos fonctionnaires de ne pas supprimer les effets, mais de s'attaquer aux causes pour trouver des solutions.

M. Gérard César. - Je félicite également notre président de groupe de travail et notre rapporteur pour l'excellence de leurs travaux. J'aurai quelques questions à leur poser. Notre rapporteur nous a présenté seize propositions pour simplifier. Je remercie également notre collègue Mme Odette Herviaux d'être avec nous aujourd'hui et d'avoir parlé des divergences d'interprétation des normes d'un département à l'autre. Je trouve cette situation extrêmement grave ! Un maire, dans mon canton, a été condamné pour avoir nettoyé un fossé. Nous sommes en train de définir aujourd'hui ce qu'est un fossé, un cours d'eau et une rivière. La chambre d'agriculture et la DTM travaillent là-dessus pour préciser que tout fossé naturel alimenté par une source devient un cours d'eau. Tout cela n'est pas harmonisé au niveau national ! Les agents de l'ONEMA, revolvers à la ceinture, sont arrivés de manière subreptice, et ce maire a été condamné en appel et en cassation. Ce maire, en fonction depuis 50 ans, a été condamné à la demande de l'ONEMA ! Je ne sais pas si le CSO, que vous avez cité, aura le pouvoir de normaliser tout ceci.

M. Franck Montaugé. – Je voudrais remercier le président et le rapporteur pour leur travail. Le Groupe socialiste a d'ailleurs remis une contribution écrite dont certains points, mais pas tous, se retrouvent parmi les propositions. Au-delà de l'aspect fondamental qui est celui de la méthodologie d'élaboration du règlement ou de la norme, celle-ci, comme l'a indiqué Odette Herviaux, dont nous partageons les préconisations, revêt un aspect stratégique en matière de commercialisation et de développement de l'économie agricole. Les démarches AFNOR et ISO vont ainsi dans le bon sens. Nous avons auditionné un professeur d'université américain, M. Morlock, de l'Université de l'Arkansas, qui travaille sur le sujet des certifications d'exploitation agricole. J'ai retenu de cette audition que les Américains se préparaient à utiliser ces certifications, de type ISO, à des fins de conquête commerciale et de préservation de leur marché intérieur dans le contexte du TAFTA. Il y a là un point tout à fait essentiel : la norme ou le règlement ne doit pas toujours être vu sous un angle négatif. J'aurais aimé que ce point apparaisse dans le rapport en termes de proposition et pour envisager, tant au niveau national qu'europpéen et dans le cadre de la démarche de simplification des normes, avec en ligne en mire la nouvelle politique agricole commune à compter de 2020. La dimension politique et économique dans cette affaire se pose ainsi en termes de perception et d'utilisation de la norme et du règlement dans la compétition internationale.

M. Daniel Gremillet. – Je remercie nos deux collègues ainsi que l'ensemble des membres du groupe autour d'eux. Je reviendrai sur les propos de notre collègue sur l'aspect stratégique des normes qui prend une nouvelle dimension, à la suite du Brexit. En effet, le degré d'acceptation est essentiel, qu'il s'agisse des acteurs économiques en France et au niveau de l'Union européenne, ou encore de la société elle-même. C'est aussi un dossier stratégique sur la place de l'agriculture et de nos territoires. En effet, chaque matin lorsqu'un paysan se lève, il s'interroge sur le contrôle qu'il devra satisfaire. Nous ne sommes plus dans la notion d'entreprise tant il importe de regarder constamment en arrière. Les normes agricoles doivent prendre en compte plusieurs éléments fondamentaux : tout d'abord, la spécificité de l'activité agricole, qui est de travailler avec du vivant, que ce soit avec les animaux, les productions végétales et le sol, ainsi qu'avec l'interprétation climatique qui diffère selon les niveaux géographiques. En outre, la norme sécuritaire, qui apporte une garantie aux consommateurs et aux citoyens, ne doit pas être négligée. Nous avons le devoir de la respecter tant cette norme a participé à de nombreux progrès, parmi lesquels l'accroissement de l'espérance de vie et l'amélioration de la sécurité alimentaire. Si de telles normes peuvent ainsi être facteurs de progrès, elles peuvent également constituer un frein. Enfin, la dernière déclinaison porte sur la valorisation. Ce sont là des sujets réellement stratégiques.

Mme Sophie Primas. – Comme certains de nos collègues, je souhaiterais insister sur l'effet positif des normes qui peuvent certes s'avérer quelque peu coûteuses, mais permettre une valorisation des produits. Elles

peuvent constituer, dans le cadre du TAFTA notamment, un moyen de valoriser nos productions. Il ne faut donc pas se limiter à une perception négative des normes ! L'excellent rapport qui nous est proposé aujourd'hui met en exergue deux éléments importants : d'une part, l'exigence de cohérence des normes et de leur mise en application par rapport à d'autres normes, ce que, du reste, en France où nous ne travaillons pas du tout de manière transversale, nous ne faisons pas suffisamment. D'ailleurs, les seuls qui ont une vision transversale sur cette question restent les maires et les agriculteurs ! Il faut se donner le temps d'appliquer la norme et de vérifier sa cohérence ; le rôle de l'expertise étant en l'occurrence particulièrement important. D'autre part, la déclaration de ces normes et la facilité de les contrôler doivent être reconsidérées. Aujourd'hui, le monde agricole est fatigué de se sentir scruté et contrôlé. S'il ne refuse pas le principe de l'application de normes en lui-même, la méthode pour ce faire est un vrai sujet qu'il faut traiter.

M. Henri Tandonnet. – Je tenais également à féliciter nos collègues qui ont insisté sur la méthodologie d'élaboration des normes. C'est un travers français que de travailler par tunnel. Chaque ministère demeure cantonné ainsi dans sa mission, sans jamais harmoniser les choses. J'avais un jour interrogé le ministre de l'agriculture sur la méthode qui était la sienne pour déterminer les normes nitrates. Selon lui, l'IRSTEA et l'INRA étaient compétents. Je me suis alors rendu compte que dans le même temps, le Ministère de l'environnement avait publié sur son site des normes en la matière, c'est à dire à la fois le décret et l'arrêté afférents. Je lui ai fait part de mon étonnement et il m'a indiqué que cette démarche avait été suivie dans la précipitation, suite aux pressions de la Commission européenne. Cette norme continue, du reste, à être appliquée.

Ces deux ministères travaillent dans des sens différents. Ainsi, le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux préconise de faire des réserves d'eau et de les financer à plus de 70 % dans un rapport publié en décembre dernier, à l'inverse de ce que préconise le Ministère de l'environnement. Il faut bien s'entendre ! En outre, j'émettrai une petite réserve sur le rapport qui vient de nous être présenté. En effet, je doute que préconiser pour toute nouvelle norme la suppression d'une ancienne soit fondé. Je ne vois pas trop la causalité à l'œuvre et cette proposition me paraît manquer de logique. Je préconise en revanche l'évaluation des normes de manière périodique plutôt que l'annonce d'un tel principe qui me paraît difficilement applicable.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Merci mes chers collègues. Je donne la parole à notre collègue M. Gérard Bailly qui va précéder l'intervention du rapporteur.

M. Gérard Bailly – Il faut bien différencier deux points. D'une part, les paysans sont soucieux de tout ce qui touche le sanitaire et la santé ainsi que la qualité de l'eau. En revanche, des mesures environnementales, comme

le curage des fossés, peuvent conduire à des peines de prison, comme l'indiquent de nombreux articles de presse. Le rapporteur a évoqué les campagnols qui peuvent s'avérer un fléau, comme dans ma région. Les agriculteurs ne traitent plus du fait des dangers de pollution aquatique et s'accommodent de cette calamité qui dure depuis près de quarante ans. Par contre, les curages de fossés posent problème. Je souhaite qu'une place soit accordée dans notre rapport au sujet soulevé par notre collègue M. Michel Magras sur les difficultés générées par les produits importés. Enfin, je souscris à tout ce qui vient d'être dit par nos intervenants. Manifestement, il faut faire davantage confiance à ceux qui sont sur le terrain.

M. Daniel Dubois. – Je remercie nos collègues pour leur écoute et leur participation au débat. Je ferai plusieurs remarques. Notre rapport porte sur l'excès et la méthodologie, mais il ne remet pas en cause l'existence de la norme qui est à la fois nécessaire et stratégique. Notre agriculture aujourd'hui a manifestement besoin de cet outil nécessaire à la compétition pour se positionner face à la société. Il y a certes la norme subie, mais aussi la norme voulue. Comme acteur économique, le chef d'entreprise a choisi de normaliser ses normes industrielles car elles représentent un atout. Notre débat porte en revanche sur les normes subies et va bien au-delà du ressenti. C'est une réalité et nous devons prendre garde à cela. En outre, à la remarque que la norme a permis de régler un certain nombre d'abus pendant cinquante ans, je dirai que l'augmentation de la production était à la fois nécessaire et encadrée, mais qu'elle s'est inscrite dans une période économique faste. À un moment donné, la production ne peut plus assumer un excès de normes. C'est avant tout la problématique de l'excès. On ne peut pas se trouver dans les incohérences qui sont des obstacles au bon sens. La réalité du terroir fait que la loi, qui se heurte au bon sens, s'avère inapplicable. Encore une fois, nous ne sommes pas contre la norme en tant que telle, mais plutôt contre son excès.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Merci mes chers collègues pour la qualité de ce débat. Notre bureau débattrà, à la reprise des travaux parlementaires après l'été, sur l'opportunité d'une proposition de résolution sur les points soulevés dans le rapport dont la commission autorise la publication. La séance est levée.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Mercredi 3 juin 2015 :

- *Union des industries de la protection des plantes (UIPP)* : **M. Philippe Michel**, directeur Réglementation et Juridique ;

- *Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)* : **MM. Eric Thirouin**, président de la commission environnement, **Thierry Coué**, vice-président de la commission environnement, **Robert Verger**, président de la commission fiscale et sociale, et **Mmes Héloïse Gruger**, juriste, et **Nadine Normand**, attachée parlementaire.

Mardi 16 juin 2015 :

- *Coordination rurale union nationale (CRUN)* : **M. François Lucas**, premier vice-président ;

- *Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt* : **M. Benjamin Genton**, adjoint au sous-directeur du pilotage des ressources et des actions transversales ;

Mardi 23 juin 2015 :

- *FranceAgrimer* : **M. Eric Allain**, directeur général ;

- *Direction générale du travail (DGT)* : **M. Yves Calvez**, directeur adjoint ;

- *Coop de France* : **MM. Pascal Viné**, délégué général, **Vincent Magdelaine**, directeur Métiers du grain, **Jacques Poulet**, directeur Pôle animal et **Mme Irène de Bretteville**, responsable des relations parlementaires.

Mercredi 24 juin 2016 :

- *France Nature Environnement (FNE)* : **MM. Jean-Claude Bevillard**, responsable des questions agricoles, et **Camille Dorioz**, chargé de mission agriculture, et **Mme Morgane Piederrière**, chargée des relations institutionnelles ;

- *Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA)* : **Mme Elisabeth Dupont-Kerlan**, directrice générale, et **MM. Alexis Delaunay**, directeur du contrôle des usages et de l'action territoriale, et **Pascal Lagrabe**, chef du département du contrôle des usages ;

- *INAPORC* : **M. Paul Auffray**, vice-président d'Inaporc et président de la fédération nationale porcine, et **Mme Caroline Tailleur**, chargée de mission ;

- *Jeunes agriculteurs* : **MM. Thomas Diemer**, président, et **Aurélien Vaucelle**, directeur, et **Mme Claire Cannesson**, responsable communication et affaires publiques.

Jeudi 25 juin 2015 :

- *Confédération paysanne* : **MM. Mikel Hiribarren**, secrétaire national, et **Jacques Bonati**, juriste ;

- *Association permanente des chambres d'agriculture (APCA)* : **M. Jo Giroud**, secrétaire général et président de la chambre d'agriculture du Rhône, **Mme Mathilde André**, juriste, et **M. Justin Lallouet**, chargé d'études Relations publiques ;

Mercredi 14 octobre 2015 :

- *Fédération des producteurs de Légumes de France* : **M. Bertrand Rival**, directeur ;

- *Interfel* : **M. Daniel Sauvaitre**, secrétaire général.

Jeudi 15 octobre 2015 :

- **Mme Simone Saillant**, directrice départementale des territoires du Loiret, corapporteuse du rapport de la mission « Contrôles en agriculture » ;

- *Caisse centrale de la mutualité sociale agricole* : **MM. Pascal Cormery**, président, et **Christophe Simon**, chargé des relations parlementaires.

Mercredi 21 octobre 2015 :

- *Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt* : **Mme Valérie Metrich-Hecquet**, secrétaire générale ;

- *Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt* : **MM. Rik Vandererven**, adjoint au sous-directeur performance environnementale et valorisation des territoires, et **Julien Turenne**, chargé du service compétitivité et performance environnementale.

Mercredi 25 novembre 2016 :

- *Fédération nationale ovine* : **Mme Michèle Boudoin**, présidente ;

- *Fédération nationale bovine* : **MM. Dominique Daul**, vice-président, et **Emmanuel Bernard**, secrétaire général adjoint.

Mercredi 18 mai 2016 :

- **M. Pierre-Etienne Bisch**, préfet de région, conseiller d'État en service extraordinaire.

LISTE DES DÉPLACEMENTS

Le 17 mars 2016, une délégation du groupe de travail s'est rendue à Bruxelles.

Participants :

- M. Daniel DUBOIS, président ;
- M. Gérard BAILLY, rapporteur ;
- M. Franck MONTAUGÉ.

Programme

- Rendez-vous de travail avec **M. Pierre BASCOU**, directeur aides directes à la Direction générale « Agriculture et développement rural » de la Commission européenne ;
- Rendez-vous de travail avec **Mme Virginie JORISSEN**, chef du service agricole et déléguée pour les affaires agricoles européennes à la Représentation de la France auprès de l'Union européenne ;
- Rencontre avec **M. Arnaud PETIT**, directeur général du Copa-Cogeca.

CONTRIBUTION ÉCRITE

Le présent document synthétise la contribution des sénateurs Henri Cabanel et Franck Montaugé au groupe de travail « simplification des normes agricoles » présidé par le sénateur Gérard BAILLY et dont le rapporteur est le sénateur Daniel DUBOIS.

Préambule / précisions terminologiques

Enjeu et nécessité de distinguer la norme et le règlement

Les règlements et règles sont obligatoires.

Les normes sont le fruit d'un consensus entre acteurs intéressés.

Souvent quand on parle de norme, il s'agit de règlement.

AOP/AOC, IGP, labels peuvent être considérés comme des normes.

État des lieux

En France 400 000 règlements imposés par l'Etat dont 90 % proviennent de l'UE.

35 000 normes qui sont le fruit de consensus entre acteurs intéressés

1% de ces 35 000 normes deviennent des règlements (350)

90% des normes sont d'origine européenne UE ou internationale ISO

➤ 10 rapports sur le sujet depuis 10 ans

Ressenti Institutions et Parties Prenantes (PP) auditionnées

Les normes doivent protéger, pas détruire !

On sur - transpose trop les directives européennes en France.

Elles sont utiles et nécessaires. Pas peur si praticables.

Souvent pas assez discriminantes par rapport à la qualité des produits.

Le meilleur des défenseurs, c'est le consommateur et il faut qu'il soit informé.

Pb de l'utilisation, de la **valorisation des normes**.

Le règlement ne doit pas être un moyen d'éradication de la diversité des formes d'agriculture.

On constate que les normes sont faites pour les gros ! Enjeu sauvetage du petit modèle d'élevage. Les normes restructurent l'agriculture mais en XXXL !

Éviter le « qui peut le + peut le - ! », adapter la norme aux tailles d'exploitation et mesurer leur impact financier sur les coûts d'exploitation.

...

Enjeux

Sécurité juridique

Compétitivité

Coût / Prix

Hors prix : Qualité (sanitaire, gustative ...)

Compréhension / acceptation des règlements

Impact économique de la simplification

Quelques 1/10^{ième} de % de PIB (choc de simplification : 11 M€ annoncés de 2015 à 2017)

Mise en place d'un conseil CSE

Mais quelle est la place de l'agriculture dans ce processus ?

Problématique

Contribuer, par la réglementation, à la compétitivité de l'Agri et des IAA, compétitivité pour les exploitations, les filières, au plan national et international

Trouver le bon équilibre entre « garanti de sécurité juridique » et « performance » de l'exploitation.

Quid de la répartition des coûts de mises aux normes dans la chaîne de valeur ? C'est le producteur qui assume l'essentiel, même si parfois il est aidé !

Prise en compte des durées d'amortissement des investissements liés aux mises aux normes.

Quelle stratégie à développer pour la profession ?

Quel est le bon niveau d'intervention / sources de production des règlements ?

Comment s'organiser en conséquence ?

Au niveau UE

Au niveau national

Au niveau régional

Comment se servir des règlements (UE) pour développer une stratégie d'influence internationale dans le but de soutenir l'activité économique française ?

Nous sommes en retard là-dessus

Comment utiliser les règlements et normes pour conquérir et protéger nos marchés ?

Comment faire de la simplification des règlements concernant l'agriculture et les IAA une priorité, un objectif de rang prioritaire de l'agenda de la réforme de la PAC ? Quelle stratégie pour y parvenir ?

Proposition de pistes de progrès

Les objectifs et principes

Simplifier pour corriger ce qui est inutile et excessif dans le corpus.

Moins réguler pour mieux réguler!... sans avoir à diminuer forcément le niveau d'exigences sécuritaires, sociales ou environnementale mais ce faisant avec un impact positif sur les coûts économiques.

Clarifier la réglementation : trop instable, illisible ... parfois contradictoire

Simplifier les procédures de mise en conformité

Ne pas durcir (sur-transposer) les règlements / UE

A l'inverse, se protéger des produits importés non conforme à la réglementation qui s'applique en France. (distorsion de concurrence) → USA ... TAFTA bovins

Recourir systématiquement aux études d'impacts (ex ante et ex post)

Introduire plus de flexibilité dans l'interprétation des règles

Recourir un mode de rédaction des règles plus participatif

Des textes

Moins nombreux

Moins réglementer pour mieux réglementer (agir sur le flux)

Supprimer 2 règlements quand on en crée 1 nouveau (agir sur le stock) (UK) ?

Plus adaptés aux contraintes et aux réalités vécues sur le terrain

Adaptations locales

La réalité du terrain,

pour une application intelligente et circonstanciée de la norme !

Structurelles

adaptation à la taille des exploitations (le règlement est surtout fait pour les gros, tout le monde « qui peut le plus peut le moins ! »

Météorologiques

...

Mieux construits / Revoir le processus d'élaboration du règlement

Fixer des objectifs clairs, compréhensibles, dont les enjeux sont compris par tous et si possible valorisables auprès des clients/consommateurs

Evaluer (ex post / ex ante)

Associer toutes les Parties Prenantes (PP)

Adopter dans certains cas des approches expérimentales de test des règlements envisagés, permettant d'évaluer in vivo

Se centrer, sur l'atteinte des objectifs, des résultats plus que sur les moyens : faire confiance / juger sur le résultat

Mettre en évidence les objectifs recherchés et les conséquences du non-respect de la norme (pédagogie de la norme)

Sanitaire, social, environnemental, culturel

Améliorer les contrôles des exploitations

Améliorer les contrôles → voir propositions du rapport AN F. Massat 2015

Impact sur l'acceptabilité et la compréhension de la réglementation

Pour résumer

« Le règlement comme résultat d'un processus d'amélioration continue, maîtrisé et partagé ».

Élaborer le règlement avec une approche de performance qualité

- **P** fixer les objectifs politiques, opérationnels / définir les indicateurs associés / rédiger le règlement / le communiquer (expliquer, faire comprendre et partager le sens, le pourquoi ?)
- **D** mettre en œuvre le règlement
- **C** en évaluer la mise en œuvre et les résultats au regard des objectifs fixés

- **A juger de son efficacité / le confirmer, l'améliorer ou le supprimer**

Changer de paradigme pour penser la réglementation,

Mettre en place une méthode de simplification pérenne avec le souci de l'anticipation stratégique : diminuer le stock des normes existantes mais anticiper (vision) sur les normes futures

La norme comme moyen de mieux légiférer. En créant une articulation étroite entre réglementation et normalisation.

Réglementer à partir des normes en s'inscrivant donc dans un processus participatif élargi à l'ensemble des PP.

La mise en œuvre de la « **nouvelle approche** » (résolution du Conseil de l'Europe de 1985) dans un cadre juridique dit de « **droit souple** » (cf étude Conseil d'Etat 2/10/2013 sur le concept).

La « **nouvelle approche** » consiste à décider des exigences essentielles, càd des objectifs de résultats, puis à laisser l'entreprise se conformer aux normes harmonisées, le respect de ces dernières valant présomption de conformité à la réglementation.

Cette façon de procéder mérite d'être envisagée comme moyen d'**élaboration d'une réglementation intelligente**, laissant plus d'initiative aux différentes parties prenantes.

Les normes volontaires sont aussi des signaux de qualité (expl : AOP/AOC ; IGP ; labels)

La normalisation revêt un aspect hautement stratégique que la majorité des acteurs, entreprises et État, sous-estiment !

L'audition du professeur américain Marty MORTLOCK, professeur d'agronomie et d'agrobiologie à l'université de Berkeley - Arkansas, spécialiste de la politique agricole US, a clairement indiqué un engagement fort dans des démarches de certification d'exploitation qui pourrait être utilisé à des fins stratégiques de conquête ou/et de préservation des producteurs américains.

Agir au bon niveau/la dimension POLITIQUE du sujet

Expression d'un haut fonctionnaire européen audité à Bruxelles :

« La simplification doit être au cœur du processus législatif (européen). Elle doit être un objectif transverse.

Si ce sujet ne figure pas explicitement à l'agenda de la PAC, il ne sera jamais traité. Il faut donc un engagement politique, confirmé dans la durée.

La norme, le règlement c'est le politique mais les juristes et les auditeurs pèsent beaucoup dans le processus normatif. Ce qui pose la

question de l'équilibre de la relation (politique, technostrucure, PP dont agriculteurs et leurs représentants) dans le processus lui-même. »

Remarque : **attention** ! Pour certains pays de l'UE, la simplification c'est l'abandon, la suppression des mécanismes de régulation des marchés.

Dans les faits, la PAC elle-même a fait l'objet d'une proposition de simplification formalisée par le Comité spécial agriculture et reprise par le Conseil (cf document joint). Cette proposition a fait l'objet d'une note en date du 5 mai 2015 invitant la Commission à s'en saisir. Cette note pose les principes pouvant présider à une simplification de la PAC et de son application. L'impact économique et donc de compétitivité pour les agriculteurs et l'administration pourrait être sensible.

Ce sujet de la simplification de la PAC, tant pour l'agriculteur en responsabilité de l'application des dispositions que pour l'administration en charge de sa mise en œuvre et son suivi, doit figurer en bonne place parmi les objectifs stratégiques et opérationnels de la PAC post 2020.

Où en est-on aujourd'hui au 31 mai 2016 ?

La Commission s'est engagée dans cette voie et annonce le 20 mai 2016 l'adoption de 25 mesures pour réduire le fardeau des agriculteurs, notamment pour limiter la législation secondaire de l'OCM unique dont les règlements vont passer de 200 à 40...

Informations

Point sur l'avancement de la démarche de simplification des normes pour les colocs (note VALLINI du janvier 2015)

16 abrogations et simplifications cadre loi NOTRe

18 abrogations et simplifications engagées le 14 /9 / 2015

Instruction PM aux Préfets / interprétation facilitatrice des normes Colocs

Point sur l'état d'avancement du choc de simplification

273 mesures

38 effectives

54 en cours de meo

6 à lancer

2 abandonnées