

**LOI DE MODERNISATION
DE
L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE**

ETUDE D'IMPACT

JANVIER 2010

Sommaire

INTRODUCTION	p.	14
TITRE I – Définir et mettre en œuvre une politique publique de l'alimentation	p.	18
1. <u>Diagnostic</u>	p.	18
1.1 Situation actuelle	p.	18
1.2 Description des dispositifs juridiques en vigueur	p.	21
1.3 Problèmes à résoudre	p.	23
1.4 Objectifs poursuivis	p.	24
2. <u>Les options possibles</u>	p.	25
3. <u>Dispositif juridique envisagé</u>	p.	30
4. <u>Impacts de la disposition envisagée</u>	p.	31
4.1 Combler les asymétries d'information et les défaillances du marché	p.	31
4.2 Préserver le lien social	p.	31
4.3 Coûts et bénéfices financiers	p.	32
4.4 Incidences sociales	p.	32
4.5 Incidences environnementales	p.	34
4.6 Évaluation des conséquences pour les administrations publiques concernées	p.	35
5. <u>Consultations menées</u>	p.	35
6. <u>Mise en œuvre de la disposition</u>	p.	36
6.1 Liste prévisionnelle des textes d'application	p.	36
6.2 Modalités de suivi de la disposition	p.	36
<u>Article 2 :</u>	p.	37
1. Redéfinir les conditions d'organisation des réseaux d'épidémiologie-surveillance dans le domaine de la santé publique vétérinaire et de la protection des végétaux, encadrer les modalités de collecte, de traitement et d'exploitation de	p.	37

l'information épidémiologique et déterminer les mesures de prévention des risques qui peuvent être imposées aux opérateurs

2. Préciser les conditions dans lesquelles sont réalisées sur la demande ou pour le compte de l'administration les missions entrant dans le champ de l'actuel mandat sanitaire prévu à l'article L.221-11 du code rural ainsi que celles dans lesquelles est réalisée la certification vétérinaire prévue à l'article L.221-13 du même code p. 39
3. Modifier les dispositions du code rural relatives aux conditions dans lesquelles certains actes relevant de l'exercice illégal des activités de vétérinaires peuvent par exception être réalisés par des tiers et, en tant que de besoin, la liste de ces actes p. 40
4. Mettre en conformité avec le droit communautaire les dispositions du code rural relatives à la protection des végétaux en ce qui concerne notamment les conditions de mise sur le marché et d'utilisation durable des produits phytopharmaceutiques p. 41
5. Modifier les conditions dans lesquelles certaines tâches particulières liées aux contrôles phytosanitaires prévus au chapitre I du titre V du Livre II du code rural peuvent être déléguées à des tiers p. 42
6. Définir des obligations de formation pour les exploitants du secteur alimentaire ou leurs personnels p. 43
7. Adapter les références et renvois faits dans le code rural et le code de la santé publique à la réglementation communautaire dans le domaine du médicament vétérinaire à l'évolution de cette réglementation p. 44
8. Mettre le code rural en conformité avec les dispositions du règlement n° 110/2008 du Parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2008 concernant la définition, la désignation, la présentation, l'étiquetage et la protection des indications géographiques des boissons spiritueuses et avec les dispositions du règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil du 22 octobre 2007 portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole et dispositions spécifiques en ce qui concerne certains produits de ce secteur (règlement « OCM unique »), modifié par le règlement (CE) n° 491/2009 du Conseil du 25 mai 2009 p. 45

* * *

TITRE II – Renforcer la compétitivité de l’agriculture française	p.	46
I. <u>Diagnostic</u>	p.	46
A Des marchés agricoles répondant à des caractéristiques particulières	p.	46
B Des performances qui s’érodent	p.	46
C Une structuration insuffisante de l’agriculture face à la montée des risques	p.	48
1. Des relations commerciales entre les producteurs et leurs acheteurs : industriels et distributeurs déséquilibrées	p.	48
2. Des outils de couverture de gestion des aléas climatiques et sanitaires insuffisants	p.	55
D Une politique agricole commune à la veille de l’échéance de 2013	p.	60
II. <u>Objectifs</u>	p.	61
A Améliorer la prévisibilité et la stabilité des prix	p.	61
1. Renforcer la contractualisation	p.	61
2. Améliorer les relations commerciales	p.	62
3. Assurer la transparence de la formation des prix et des marges	p.	62
4. Clarifier le rôle des interprofessions et sécuriser leurs interventions	p.	62
5. Renforcer le rôle des organisations de producteurs	p.	62
B Encourager les agriculteurs à se doter des outils nécessaires pour résister aux aléas	p.	63
1. Développer les outils de couverture de risques climatiques, sanitaires et environnementaux	p.	63
2. Responsabiliser les agriculteurs dans la gestion des risques	p.	63
III. <u>Renforcer la contractualisation</u>	p.	63
1. Options possibles et nécessité de légiférer	p.	63
2. Dispositif juridique envisagé	p.	64
3. Impact de la mesure envisagée	p.	66
3.1. Incidences micro et/ou macro-économiques	p.	66
3.2. Coûts et bénéfices financiers	p.	66

3.3.	Incidences budgétaires	p.	67
3.4.	Incidences environnementales	p.	67
3.5	Incidences pour les administrations publiques	p.	67
4.	Mise en oeuvre	p.	67
IV.	<u>Améliorer les relations commerciales</u>	p.	68
1.	Options possibles et nécessité de légiférer	p.	68
2.	Dispositif juridique envisagé	p.	68
3.	Impact de la mesure envisagée	p.	69
3.1.	Incidences micro et/ou macro-économiques	p.	69
3.2.	Coûts et bénéfices financiers	p.	69
3.3.	Incidences pour les administrations publiques	p.	69
4.	Mise en oeuvre	p.	70
V.	<u>Assurer la transparence de la formation des prix et des marges des produits alimentaires</u>	p.	70
1.	Options possibles et nécessité de légiférer	p.	70
2.	Dispositif juridique envisagé	p.	71
3.	Impact de la mesure envisagée	p.	72
3.1.	Incidences micro et/ou macro-économiques	p.	72
3.2.	Incidences budgétaires	p.	72
3.3.	Incidences sur l'emploi public et la charge administrative	p.	72
4.	Mise en oeuvre	p.	72
VI.	<u>Clarifier le rôle des interprofessions et sécuriser leurs interventions</u>	p.	72
1.	Options possibles et nécessité de légiférer	p.	72
2.	Dispositif juridique envisagé	p.	73
3.	Impact de la mesure envisagée	p.	75
3.1.	Incidences micro et/ou macro-économiques	p.	75
3.2.	Coûts et bénéfices financiers	p.	75
3.3.	Incidences sociales	p.	75
3.4.	Incidences sur l'emploi public	p.	76
4.	Mise en oeuvre	p.	76

VII. <u>Renforcer le rôle des organisations de producteurs</u>	p.	76
1. Options possibles et nécessité de légiférer	p.	76
2. Dispositif juridique envisagé	p.	77
3. Impact de la mesure envisagée	p.	77
3.1. Incidences micro et/ou macro-économiques	p.	77
3.2. Coûts et bénéfices financiers	p.	78
3.3. Incidences sociales	p.	78
3.4. Incidences sur l'emploi public	p.	78
4. Mise en oeuvre	p.	78
VIII. <u>Développer les outils de couverture de risques climatiques, sanitaires et environnementaux</u>	p.	78
1. Options possibles et nécessité de légiférer	p.	78
2. Dispositif juridique envisagé	p.	79
3. Impact de la mesure envisagée	p.	82
3.1. Incidences micro et/ou macro-économiques	p.	82
3.2. Incidences sociales	p.	84
3.3. Incidences environnementales	p.	84
3.4. Incidences budgétaires	p.	86
4. Mise en oeuvre	p.	88
IX. <u>Responsabiliser les agriculteurs dans la gestion des risques</u>	p.	88
1. Options possibles et nécessité de légiférer	p.	88
2. Dispositif juridique envisagé	p.	89
3. Impact de la mesure envisagée	p.	90
3.1. Incidences micro et/ou macro-économiques	p.	90
3.2. Coûts et bénéfices financiers	p.	90
3.3. Incidences sociales	p.	90
3.4. Incidences environnementales	p.	90
3.5. Incidences budgétaires	p.	90
4. Mise en oeuvre	p.	90

* * *

TITRE III – Inscrire l’agriculture et la forêt dans un environnement durable des territoires	p.	91
I. <u>Diagnostic</u>	p.	91
1. Un potentiel de production agricole régulièrement amputé	p.	91
2. L’ampleur des plus-values foncières	p.	93
3. L’agriculture au cœur des stratégies territoriales de développement durable	p.	95
4. La forêt : un potentiel sous-exploité	p.	95
II. <u>Objectifs, contenu et impact des mesures proposées</u>	p.	96
A. Limiter le rythme de consommation des terres agricoles	p.	96
1. Options possibles et nécessité de légiférer	p.	99
2. Dispositif juridique envisagé	p.	102
3. Impact de la disposition envisagée	p.	102
4. Consultations menées	p.	103
5. Mise en œuvre de la disposition	p.	104
B. Taxer l'effet d'aubaine liée au classement d'un terrain nu en terrain constructible	p.	104
1. Options possibles et nécessité de légiférer	p.	104
2. Dispositif juridique envisagé	p.	106
3. Impact de la mesure	p.	106
4. Consultations menées	p.	106
C. Inscrire l’agriculture dans le développement durable	p.	107
I. La prise en compte par les signes de qualité de bonnes pratiques en matière environnementale ou de bien être animal	p.	107
1. Options possibles et nécessité de légiférer	p.	107
2. Dispositif juridique envisagé	p.	107
3. Impact de la disposition envisagée	p.	108
4. Consultations menées	p.	108
5. Mise en œuvre de la disposition	p.	108

II.	Le Plan régional d’agriculture durable (PRAD)	p.	108
	1. Options possibles et nécessité de légiférer	p.	109
	2. Dispositif juridique envisagé	p.	110
	3. Impacts de la disposition envisagée	p.	110
	3.1 Incidences environnementales	p.	111
	3.2 Incidences budgétaires	p.	111
	4. Consultations menées	p.	112
III.	L’élargissement du champ de l’aménagement foncier agricole et forestier et des missions du Conseil supérieur d’orientation et de coordination de l’économie agricole et alimentaire au développement durable	p.	112
	1. Options possibles et nécessité de légiférer	p.	113
	2. Dispositif juridique envisagé	p.	113
	3. Impact de la disposition envisagée	p.	114
III.	L’élargissement du champ du bail environnemental	p.	114
	1. Options possibles et nécessité de légiférer	p.	115
	2. Dispositif juridique envisagé	p.	116
	3. Impact de la disposition envisagée	p.	116
C.	Assurer un développement de la méthanisation	p.	117
	1. Options possibles et nécessité de légiférer	p.	117
	2. Dispositif juridique envisagé	p.	118
	3. Impact de la disposition envisagée	p.	118
	4. Mise en œuvre	p.	119
D.	Favoriser une gestion effective et durable de la forêt	p.	119
I.	Un développement plus efficace grâce aux plans régionaux de développement forestier et aux stratégies locales de développement forestier	p.	119
	1 Diagnostic	p.	119
	2 Objectifs	p.	120
	3 Options possibles et nécessité de légiférer	p.	121
	4 Dispositif juridique envisagé	p.	121
	5 Impact de la disposition envisagée	p.	123

6.	Consultations menées	p.	123
7.	Mise en œuvre de la disposition	p.	123
II.	L'amélioration de la restructuration du foncier forestier	p.	124
1	Diagnostic	p.	124
2.	Objectif	p.	125
3.	Options possibles et nécessité de légiférer	p.	125
4.	Dispositif juridique envisagé	p.	125
5.	Impact de la disposition envisagée	p.	125
III.	L'extension de l'obligation, pour les propriétaires de forêts, d'avoir un plan simple de gestion	p.	126
1	Diagnostic	p.	126
2.	Objectifs	p.	126
3.	Options possibles et nécessité de légiférer	p.	126
4.	Dispositif juridique envisagé	p.	126
5.	Impacts de la disposition envisagée	p.	127
5.1.	Incidences économiques	p.	127
5.2.	Incidences sociales	p.	127
5.3.	Incidences environnementales	p.	127
5.4.	Incidences budgétaires	p.	128
6.	Consultations menées	p.	128
IV.	L'adaptation du « DEFI contrat » pour améliorer la gestion effective des forêts	p.	128
1	Diagnostic	p.	128
2.	Objectifs	p.	129
3.	Options possibles et nécessité de légiférer	p.	129
4.	Dispositif juridique envisagé	p.	129
5.	Impacts de la disposition envisagée	p.	130
5.1.	Coûts et bénéfices financiers	p.	130
5.2.	Incidences sur l'emploi public et la charge administrative	p.	131
V.	Une offre de service de l'Office national des forêts dans les forêts privées à enjeu prioritaire pour la mobilisation du bois	p.	131

1	Diagnostic	p.	131
2.	Objectifs	p.	131
3.	Options envisagées et nécessité de légiférer	p.	131
4.	Dispositif juridique envisagé	p.	132
5.	Impacts de la disposition envisagée	p.	132
VI.	<u>Applicabilité sur le territoire des dispositions du titre III</u>	p.	133
1.	Espace rural	p.	133
2.	Espace forestier	p.	134
E.	<u>Habilitations demandées</u>	p.	136
1.	Améliorer la cohérence et l'efficacité de la législation relative à la défense des forêts contre l'incendie	p.	136
2.	Permettre la mise à disposition du système multilatéral prévu par le traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture des ressources conservées en France	p.	138
3.	Modifier le mode de calcul des prix du fermage, en remplaçant les indices départementaux par un indice national prenant en compte l'évolution du revenu agricole et du niveau général des prix	p.	139

* * *

TITRE IV	– Moderniser la gouvernance de la pêche et l'aquaculture	p.	142
I.	<u>Diagnostic</u>	p.	142
1.	Des échanges entre professionnels, scientifiques, ONG et administration sur la ressource halieutique qu'il faut renforcer et structurer	p.	142
2.	Des obstacles au développement de l'aquaculture marine	p.	143
2.1	La situation actuelle	p.	143
a)	La conchyliculture	p.	143
b)	La pisciculture marine	p.	144
2.2	Les dispositifs juridiques en vigueur	p.	144
2.3	Les difficultés rencontrées	p.	145
3.	La nécessaire clarification des responsabilités en matière de réglementation et de gestion des ressources halieutiques	p.	146

4.	La nécessité d'une réforme de l'organisation professionnelle des pêches maritimes	p.	148
4.1	L'organisation actuelle	p.	148
4.2	Les difficultés rencontrées	p.	149
5.	L'adaptation souhaitable des dispositions régissant l'organisation professionnelle de la conchyliculture	p.	150
B.	<u>Objectif, contenu et impact des mesures proposées</u>	p.	152
1.	Création d'un comité scientifique et technique des pêches maritimes et de l'aquaculture	p.	151
1.1	Objectif	p.	151
1.2	Options possibles et nécessité de légiférer	p.	151
1.3	Dispositif juridique envisagé	p.	152
1.4	Impacts de la disposition envisagée	p.	152
1.5	Mise en œuvre de la disposition	p.	153
2.	Des schémas régionaux de développement de l'aquaculture marine	p.	154
2.1	Objectifs poursuivis par la réforme	p.	154
2.2	Les options possibles	p.	154
2.3	Dispositif juridique envisagé	p.	154
2.4	Impact de l'option	p.	155
2.5	Mise en œuvre de la disposition	p.	156
3.	Réglementation de l'exercice de la pêche maritime	p.	156
3.1	Objectifs poursuivis par la réforme	p.	156
3.2	Options	p.	156
3.3	Dispositif juridique envisagé	p.	158
3.4	Impact des mesures envisagées	p.	159
3.5	Mise en œuvre des dispositions envisagées	p.	159
4.	Réforme de l'organisation interprofessionnelle des pêches maritimes et des élevages marins	p.	160
4.1	Objectifs de la réforme	p.	160
4.2	Options	p.	160
4.3	Dispositif juridique	p.	161
4.4	Impact de l'option envisagée	p.	162
4.5	Mise en œuvre de la disposition	p.	163
5.	Révision des dispositions relatives à l'organisation de la conchyliculture	p.	163

5.1	Objectifs poursuivis par la réforme	p. 163
5.2	Dispositif juridique envisagé	p. 164
5.3	Mise en œuvre de la mesure	p. 164

* * *

TITRE V – Dispositions particulières à l’Outre Mer	p. 165
---	--------

I.	<u>Modifier l’organisation, le fonctionnement et le financement des chambres d’agriculture d’outre mer</u>	p. 165
1.	Diagnostic des difficultés à résoudre	p. 165
2.	Objectifs de la réforme et nécessité de légiférer	p. 165
II.	<u>Adapter aux départements d’outre mer les dispositions de la présente loi relatives à la prévention de la réduction des surfaces agricoles, en modifiant, le cas échéant, la répartition des compétences entre l’Etat et les collectivités territoriales</u>	p. 166
1.	Etat des lieux et difficultés à résoudre	p. 166
2.	Objectifs de la réforme envisagée et dispositif juridique envisagé	p. 166
3.	Etendre aux collectivités territoriales d’Outre-mer les dispositions de la présente loi qui ne leur seraient pas applicables, dans le respect des règles de partage des compétences prévues par la loi organique, en procédant aux adaptations nécessaires, et adapter les dispositions qui leur seraient applicables de plein droit	p. 167

* * *

<u>ANNEXE 1</u>	p. 168
-----------------	--------

Les consultations sur le projet de loi	p. 168
1. Les travaux des groupes de travail	p. 168
2. Les propositions du forum	p. 171
3. La consultation des instances	p. 171

* * *

ANNEXE 2

p. 173

Application Outre-Mer hors départements d'Outre-Mer

* * *

ANNEXE 3

p. 177

Comparatif de la réglementation relative à la reconnaissance des interprofessions agricoles : dispositions de l'OCM et du Code Rural

* * *

ANNEXE 4

p. 188

Décrets d'application

LOI DE MODERNISATION DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE

ETUDE D'IMPACT

Les secteurs de l'agriculture, de la forêt et de la pêche ont connu au cours de ces dernières années d'importantes évolutions qui tiennent soit aux modifications de l'environnement économique, soit aux différentes réformes des politiques communautaires, soit aux changements propres à ces secteurs, ou soit enfin à l'apparition de nouvelles exigences de la société.

Des évolutions lourdes sont encore à venir avec les transformations structurelles de la demande alimentaire, la montée des risques, la concentration et la spécialisation des entreprises agricoles, la restructuration des opérateurs d'amont et d'aval, la concurrence sur l'utilisation de l'espace, l'intégration de la gestion des ressources naturelles dans les modes de production.

Dans le même temps, l'agriculture doit anticiper les prochaines échéances européennes qui porteront sur les perspectives financières de l'Union européenne pour 2007-2013 et la révision de l'ensemble des politiques communes dont la politique agricole commune. Le débat va donc s'ouvrir sur les questions de régulation des marchés, de gestion des risques, de niveau et de modes de soutien à l'agriculture, ainsi que de cohésion territoriale, de prise en compte du réchauffement climatique et d'amélioration de l'environnement.

Dans ces conditions, le projet de loi doit permettre de renouveler les politiques alimentaire, agricole, forestière et de la pêche pour mieux concilier performance économique des filières agroalimentaires, forestières et de la pêche avec efficacité écologique, pour permettre aux agriculteurs et aux pêcheurs de tirer un revenu stable de leur activité et pour garantir la sécurité alimentaire avec des standards de qualité élevés pour les consommateurs européens.

Conformément aux orientations annoncées par le Président de la République en février 2009, le Ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche a, en septembre 2009, ouvert la concertation sur les questions de modernisation de l'agriculture, de la forêt et de la pêche. Cette concertation a associé pour préparer la loi, à côté des représentants de la profession agricole et de la forêt, des filières agroalimentaires et des syndicats de salariés agricoles, les consommateurs, les organisations non gouvernementales, les associations de protection de l'environnement ainsi que des parlementaires européens et nationaux et des représentants des collectivités territoriales.

Quatre groupes de travail ont été mis en place pour débattre des questions relatives à l'alimentation, à la compétitivité, aux territoires et à la forêt, ainsi qu'à la pêche. Un cinquième groupe de travail « PAC 2013 » s'est réuni parallèlement afin de préparer les orientations françaises sur la réforme de la PAC. Les conclusions de ces groupes ainsi que les contributions des participants sont accessibles sur le site dédié « parlonsagriculture.com¹ ».

¹ <http://www.parlonsagriculture.com/>

Le projet de loi s'articule autour de **quatre objectifs** :

- définir et mettre en œuvre une politique publique de l'alimentation ;
- renforcer la compétitivité de l'agriculture française ;
- inscrire l'agriculture et la forêt dans un développement durable des territoires ;
- améliorer la gouvernance de la pêche et de l'aquaculture.

Le titre 1^{er} du projet de loi traite de la politique de l'alimentation en :

- intégrant dans le code rural les objectifs de la politique publique de l'alimentation, notamment la sécurité alimentaire, la sécurité sanitaire, l'éducation et l'information, la qualité des produits, les allégations et la lisibilité des signes de qualité, le patrimoine gastronomique, et en posant le principe d'un programme national visant à assurer à la population l'accès à une alimentation sûre, diversifiée et de qualité ;
- imposant aux gestionnaires des établissements de restauration scolaire et universitaire de respecter des règles relatives à la qualité nutritionnelle des repas ;
- donnant une base législative à l'aide alimentaire et introduisant une habilitation pour des associations qui distribuent l'aide alimentaire, pour qu'elles puissent recevoir des contributions publiques destinées à sa mise en œuvre.

Le titre II du projet de loi vise à renforcer la compétitivité de l'agriculture en :

- consolidant la gouvernance des filières agroalimentaires par une meilleure organisation commerciale de l'offre agricole, par une sécurisation des interventions des interprofessions, par l'obligation de contractualisation entre les agriculteurs et leurs acheteurs, par une plus grande transparence dans la formation des prix et des marges des produits alimentaires ;
- améliorant certaines pratiques commerciales ;
- renforçant les dispositifs de couverture des risques climatiques et sanitaires, suite aux dispositions introduites dans le bilan de santé de la PAC permettant de mobiliser des fonds communautaires ;
- responsabilisant les agriculteurs dans la gestion de leurs entreprises par la définition d'un statut agriculteur entrepreneur qui donnerait accès aux soutiens publics.

Le titre III du projet de loi inscrit l'agriculture et la forêt dans un développement durable des territoires en :

- introduisant de nouveaux outils : un observatoire de la consommation des terres agricoles, une commission départementale chargée de donner son avis sur le déclassement des terres agricoles, l'encadrement de l'implantation de panneaux photovoltaïques sur les terres agricoles, une taxation sur la plus value lors de la première cession d'un terrain nu devenu constructible ;
- instaurant un plan régional d'agriculture durable qui constituera un document de référence, de dialogue et de prise en compte de l'agriculture notamment dans les documents d'urbanisme, dans les schémas régionaux de cohérence écologique ainsi que dans les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux ;

- intégrant de façon explicite un objectif de développement durable dans les missions de diverses instances : la commission communale d'aménagement foncier, les associations foncières agricoles et le conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire, et en favorisant la prise en compte d'enjeux environnementaux dans plusieurs dispositifs : le bail environnemental, la méthanisation ;
- encourageant la mobilisation du bois des forêts françaises par la promotion d'une exploitation effective des forêts privées grâce à l'extension de l'obligation d'un document de gestion durable à toutes les propriétés forestières de plus de 25 hectares, qu'elles soient d'un seul tenant ou non, l'élargissement des intervenants en forêts ouvrant à réduction d'impôt pour les propriétaires forestiers de moins de 25 hectares et la mise en place de plans régionaux pour le développement forestier intégrant dans une vision stratégique l'ensemble des démarches engagées par de nombreux partenaires ;
- favorisant l'emploi dans le milieu rural tout en luttant contre le travail dissimulé grâce à la modification du dispositif d'exonération des cotisations de sécurité sociale dues au titre des travailleurs saisonniers agricoles.

Le titre IV du projet de loi modernise la gouvernance de la pêche et de l'aquaculture en :

- instaurant, dans le cadre d'un comité de liaison scientifique et technique, une réflexion prospective sur les évolutions de la politique de la pêche, de la politique aquacole et des pratiques professionnelles par le dialogue entre les représentants du monde scientifique, les professionnels, la société civile et l'administration ;
- clarifiant les compétences respectives de l'Etat et des comités des pêches et en responsabilisant les organisations de producteurs dans la gestion de l'activité de leurs adhérents ;
- adaptant aux dispositions de l'Union européenne et en simplifiant l'organisation professionnelle des pêches afin de la rendre plus lisible et plus efficace ;
- prévoyant l'élaboration de schémas régionaux de développement de l'aquaculture marine afin d'assurer le développement des activités aquacoles marines en harmonie avec les autres activités littorales ;
- clarifiant les missions du Comité national de la conchyliculture, qui regroupe l'ensemble des professionnels chargés de la production, de la distribution et de la transformation des produits de la conchyliculture et de ses sections régionales.

Le titre V autorise le Gouvernement à prendre par ordonnance, dans les conditions prévues par l'article 38 de la Constitution, des dispositions afin d'adapter les mesures prévues par le projet de loi aux spécificités des territoires ultramarins français et de mettre en oeuvre les décisions prises lors du conseil interministériel de l'outre-mer du 6 novembre 2009.

Pour chacun des titres du projet de loi, la présente étude d'impact, après avoir établi un diagnostic de la situation, de l'état actuel du droit et fait état des difficultés à résoudre et des objectifs poursuivis, présente mesure par mesure, les options, y compris non législatives,

envisageables pour atteindre l'objectif et les raisons des choix opérés par le projet de loi. Elle expose le dispositif juridique mis en oeuvre, en faisant état, s'il y a lieu, de son articulation avec le droit de l'Union européenne, des dispositions transitoires prévues, et des conditions d'application Outre-Mer des nouvelles dispositions. Elle fait état de l'évaluation qu'il est possible de faire à ce stade des impacts de toute nature de chacune de ces dispositions, et précise leurs modalités de mise en oeuvre et de suivi.

Les consultations menées avant la saisine du Conseil d'Etat et les avis exprimés à cette occasion sont retracés, et les textes d'application nécessaires présentés, à l'occasion de l'examen de chaque mesure. Ces points font également l'objet de fiches de synthèse annexées.

TITRE I

DEFINIR ET METTRE EN OEUVRE UNE POLITIQUE PUBLIQUE DE L'ALIMENTATION

1. DIAGNOSTIC

1.1 Situation actuelle

L'absence de politique publique d'alimentation en France

Contrairement au logement, au transport ou encore à la famille, l'alimentation n'a jamais donné lieu en France à une réelle politique publique, entendue comme un ensemble d'interventions des pouvoirs publics se caractérisant par :

- une convergence d'objectifs et de moyens ;
- une relative stabilité dans l'espace et dans le temps ;
- une autonomie budgétaire ;
- une coordination des supports administratifs ;
- une identification claire des cibles et des publics-cibles ;
- des discours fédérateurs définissant un espace public spécifique ;
- une mobilisation de l'opinion publique ou des actions collectives à intervalles réguliers.

En effet, on a plutôt affaire à des « plans » sectoriels ou des « actions » ponctuelles, mis en œuvre par une myriade d'acteurs. On note, par exemple, une multiplication des actions des collectivités territoriales et, plus encore, d'acteurs privés. De nombreux programmes d'action sont mixtes, organisés par des organisations professionnelles ou des associations avec le soutien des ministères de la Santé, de l'Agriculture ou de l'Éducation nationale.

Une politique nationale d'alimentation n'a jamais vu le jour en France, malgré de nombreuses interventions de l'Etat dans le domaine, et cela depuis le début du XIX^e siècle :

- au cours d'une première période, qui va du premier tiers du XIX^e au milieu du XX^e, ces interventions se limitent à l'encadrement des marchés, à la reconnaissance de produits typés, au suivi sanitaire des animaux, c'est-à-dire à des préoccupations avant tout hygiénistes et de sécurité alimentaire : préserver une agriculture permettant de nourrir l'ensemble de la population dans de bonnes conditions sanitaires, constituer des stocks destinés à pallier d'éventuels aléas climatiques ou des difficultés d'approvisionnements liés à des conflits sur le territoire national.
- Pendant une deuxième période, allant de la fin de la Seconde Guerre Mondiale au milieu des années 1980, la priorité a été donnée à la conquête de la sécurité alimentaire « au juste prix ». D'abord initiée à l'échelle française, et reprise ensuite au niveau européen, cette politique de l'offre s'est peu préoccupée des enjeux alimentaires et consommateurs. Les représentations dominantes allaient dans le sens d'une prééminence du fait de

produire sur le fait de nourrir. En englobant à sa manière les enjeux alimentaires, la PAC empêchait qu'ils ne s'autonomisent sous la forme d'une politique particulière.

- Ces trente dernières années, les préoccupations se sont déplacées du côté des enjeux sanitaires et médicaux : qualité et certification dans les années 1980, sécurité et traçabilité dans les années 1990, nutrition et équilibre alimentaire dans les années 2000.
- Plus récemment encore, la question de l'impact des modes de consommation alimentaire sur l'état des milieux naturels, a émergé. Elle vise par exemple :
 - la charge que l'alimentation représente vis-à-vis des ressources planétaires : « empreinte écologique », place de la viande dans les rations ;
 - l'influence du type d'alimentation sur les modes de production et, par conséquent, sur les milieux : produits de proximité, contenu en carbone des produits, OGM.

Depuis janvier 2001, la France s'est dotée spécifiquement d'une politique nutritionnelle, coordonnée par le ministère de la santé, dans un cadre plurisectoriel réunissant les secteurs concernés de l'agriculture et de l'alimentation, de la consommation, de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, de la recherche en concertation permanente avec les acteurs économiques et les consommateurs ainsi que les collectivités territoriales.

Le premier « programme national nutrition santé » PNNS (2001-2005) a établi un socle de repères nutritionnels et mené des campagnes de communication. Le PNNS 2 (2006-2010) a approfondi ces orientations en portant une attention plus grande à la modification de l'environnement du « mangeur » (offre alimentaire, activité physique, etc.), à la formation des professionnels en contact avec les publics ... Il vise aussi à mieux prendre en compte les besoins spécifiques des populations les plus défavorisées.

En 2000, l'agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) a réalisé un état des lieux préoccupant de la qualité nutritionnelle des repas servis dans les restaurants scolaires de la maternelle au lycée (Afssa, 2000²). Elle a constaté leur déséquilibre nutritionnel, avec des apports lipidiques excédentaires, des apports en fer et en calcium déficitaires et une offre en produits laitiers et fruits ou légumes insuffisante. Suite à cet état des lieux, une circulaire détaillant des recommandations en matière nutritionnelle a été édictée en 2001. En mai 2004 et septembre 2006 respectivement, le Conseil national de l'alimentation (CNA) et le second Programme national nutrition santé (PNNS) ont recommandé la définition et l'adoption d'un texte réglementaire sur la composition des repas servis en restauration scolaire (avis n°47³ du CNA sur la restauration scolaire du 26 mai 2004 ; programme national nutrition-santé⁴, septembre 2006). En juillet 2007, sur la base d'une étude menée auprès des collèges et lycées publics de France, l'Afssa a recommandé de rendre plus contraignantes les recommandations relatives à la composition des repas, certaines étant trop peu respectées par les établissements scolaires (Afssa, 2007⁵).

Au total, les actions sur l'offre, essentiellement quantitatives par l'intermédiaire de la politique agricole commune, et les actions sur la demande, basées surtout sur l'information et focalisées sur l'aspect nutritionnel au détriment des aspects d'équité sociale ou encore d'environnement, ne semblent pas articulées les unes aux autres mais juxtaposées sans réelle logique.

² . <http://www.afssa.fr/Documents/PASER-Ra-Restoscolaire2000.pdf>

³ . <http://cna-alimentation.fr>

⁴ . <http://www.sante-sports.gouv.fr/nutrition-programme-national-nutrition-sante-pnns-sommaire.html>

⁵ . <http://www.afssa.fr/Documents/PASER-Ra-RestoScol2007.pdf>

La consommation moyenne de fruits et légumes stagne à 350 g/j, par rapport à un objectif de 400 g, soit un déficit de 50 g/j. De plus, des disparités sociales majeures persistent sur le plan nutritionnel (étude-nutrinet.sante.fr).

Le fractionnement des responsabilités engendre une déperdition d'efficacité. Il manque donc une coordination de ces actions autour d'objectifs forts pour pouvoir parler de politique publique d'alimentation. Au niveau international, l'OCDE (organisation de coopération et de développement économique), dans un rapport de 1981 sur le concept de politique alimentaire, observait déjà qu'une fragmentation des responsabilités entre les ministères responsables de l'économie de l'alimentation encourageait des approches étroites et partielles, et le risque de conflit entre plusieurs politiques sans politique d'ensemble.

Différents exemples étrangers peuvent être cités (extraits du rapport CAPI ⁶).

La Norvège a mis en place en 1975 une politique de nutrition et d'alimentation ayant pour objectif de réduire l'incidence des maladies cardiovasculaires en faisant passer la proportion de matières grasses dans l'alimentation de 40 % à 35 % de l'approvisionnement énergétique. Cet objectif a été atteint en 1991. La communauté agricole a été intégrée à cette politique et a contribué à la mettre en oeuvre au travers des politiques en matière d'agriculture, de transformation des produits agricoles, de consommation, de santé et d'affaires rurales. La Finlande est également un bon exemple de réussite avec une action sur les habitudes alimentaires (augmenter la consommation de poissons et de fruits et légumes, et diminuer la consommation de matières grasses) qui est passée par une modification de l'offre alimentaire et une action sur la qualité des repas servis en restauration collective tout secteur confondu.

Aux États-Unis, le programme Women, Infants, Children (WIC) a été lancé en 1972 afin de protéger la santé des femmes à faible revenu, des nourrissons et des enfants de moins de cinq ans, qui présentent des risques alimentaires, en offrant des aliments sains pour compléter l'alimentation, de l'information sur la manière de mieux manger et la sécurité sanitaire des aliments et une incitation à des soins de santé. Ce programme est administré au niveau fédéral par le Food and Nutrition Service du US Department of Agriculture et est également administré par des organismes de 90 États, grâce à environ 46 000 détaillants autorisés. La plupart des programmes WIC des États offrent des coupons que les participants utilisent dans des magasins d'alimentation autorisés. Ce programme donne accès à une variété de fruits et de légumes frais, non préparés et cultivés localement.

Le programme WIC a été évalué à différentes occasions et a montré un impact positif sur les grossesses et sur la santé des nourrissons, et une baisse des dépenses de santé pour les femmes et leurs enfants.

L'Ecosse a lancé en 1996 un programme sur 10 ans visant à augmenter la consommation de fruits et légumes, en prônant une approche coordonnée axée sur des partenariats entre les acteurs de la chaîne alimentaire. En 2004, cette politique a été évaluée et a montré son inefficacité. La consommation de fruits et légumes n'avait pas augmenté et l'offre n'avait pas été significativement modifiée. Un défaut d'implication de l'ensemble des acteurs a été mis en évidence.

⁶ CAPI. *Un terrain d'entente : des aliments pour une population en santé et un secteur agroalimentaire fort*. Ottawa : CAPI, décembre 2007, 65 p.http://www.capi-icpa.ca/news/IntegratedStrategy_f.html

1.2 Description des dispositifs juridiques en vigueur

L'alimentation est actuellement réglementée par de nombreuses dispositions législatives et réglementaires nationales, découlant largement des dispositions communautaires qui abordent la question de l'alimentation principalement par le biais de la sécurité sanitaire. C'est le cas notamment du paquet hygiène, constitué de cinq règlements communautaires fixant des exigences relatives à l'hygiène des denrées alimentaires et des denrées animales : le règlement n°178/2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, appelé « Food law », le règlement n° 852/2004 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires, le règlement n° 853/2004 relatif aux denrées d'origine animale, le règlement n°882/2004 relatif aux contrôles officiels et le règlement 183/2005 établissant des exigences en matière d'hygiène des aliments pour animaux.

En droit français :

- le livre II du code rural prévoit les règles de nature à garantir la sécurité sanitaire des aliments, notamment ceux d'origine animale, ainsi que les contrôles et sanctions en cas de non respect de ces règles ;
- le livre VI du même code définit les signes de qualité dont peuvent bénéficier les produits alimentaires répondant à un cahier des charges déterminé (appellations d'origine, labels, mention agriculture biologique, certification, etc.) ;
- le livre II du code de la consommation appréhende l'alimentation principalement au travers des défauts de conformité ou des fraudes et falsifications dont les aliments peuvent faire l'objet ;
- le code de la santé publique régit pour sa part la qualité des eaux de boissons (titre II du livre III), les aliments destinés à une alimentation particulière (aliments diététiques destinés à des fins médicales – chapitre VII du titre II du livre Ier) et traite de la lutte contre les troubles du comportement alimentaire (livre II bis) et des messages de prévention qui doivent accompagner les publicités relatives à certains produits alimentaires.

Les dispositions relatives à l'agence française de sécurité sanitaire des aliments, établissement public qui a pour mission de contribuer à assurer la sécurité sanitaire dans le domaine de l'alimentation, depuis la production des matières premières jusqu'à la distribution au consommateur final et d'évaluer les risques sanitaires et nutritionnels que peuvent présenter les aliments destinés à l'homme ou aux animaux sont, pour leur part, codifiées dans le livre III "Protection de la santé et environnement" de la première partie "Protection générale de la santé" du code de la santé publique.

Le ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche (MAAP) est désigné par le décret du 25 mai 2007⁷ comme concepteur et pilote de la politique de l'alimentation. Cependant le sujet est interministériel et conduit conjointement avec les ministères chargés de la santé et de la consommation, mais également avec le ministère chargé de l'action sociale pour l'aide alimentaire, le ministère de l'éducation nationale, le ministère chargé de l'environnement, le ministère de l'artisanat, le ministère du tourisme, le ministère de la culture...

⁷ Décret n° 2007-993 du 25 mai 2007 relatif aux attributions du ministre de l'agriculture et de la pêche

La politique de l'alimentation n'est définie que dans le décret du 30 juin 2008 fixant l'organisation de l'administration centrale du ministère chargé de l'agriculture, à travers la direction générale de l'alimentation qui est chargée de conduire une politique de l'alimentation visant à une alimentation saine, sûre, accessible, équilibrée et de qualité.

L'aide alimentaire n'a en revanche aucune base législative ou réglementaire en dehors de la loi de finances qui fixe tous les ans les crédits du plan national d'aide alimentaire qui a été mis en place en 2004 suite à la disparition des stocks de viande.

Or, ce plan national d'aide alimentaire vient compléter le plan européen d'aide aux plus démunis (PEAD) qui se fonde sur le Règlement (CE) n°1234/2007⁸ du Conseil et sur le Règlement (CEE) n°3149/92⁹ de la Commission et qui permet d'une part, l'utilisation des stocks d'intervention de produits bruts qui seront échangés contre des produits finis et d'autre part, l'achat de produits transformés en cas de stocks d'intervention insuffisants.

Toutefois si le règlement prévoit que les produits sont livrés à des associations caritatives désignées, aucune procédure administrative décisionnelle ne formalise la désignation des associations caritatives destinataires des fonds du plan européen d'aide aux plus démunis et du plan national d'aide alimentaire.

D'un point de vue pratique, le plan européen d'aide aux plus démunis est géré par le Ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche et le plan national d'aide alimentaire est géré par le Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer avec le Secrétariat d'État au logement. Le plan européen d'aide aux plus démunis et le plan national d'aide alimentaire sont mis en œuvre par l'établissement FranceAgriMer mandaté par les ministères de l'alimentation et du logement à travers une convention de délégation annuelle¹⁰.

Par ailleurs, il n'existe pas de règles en matière de qualité nutritionnelle des repas servis dans la restauration scolaire. Une circulaire¹¹ relative à la composition des repas servis en restauration scolaire et à la sécurité des aliments a été publiée le 25 juin 2001 par la DGESCO (direction générale de l'enseignement scolaire, ministère de l'éducation nationale). Elle intègre les recommandations du Groupe d'étude des marchés de restauration collective et de nutrition (GEMRCN) relatives aux fréquences de service des plats et des tailles de portions des aliments servis. Toutefois, ces recommandations ne revêtent aucun caractère obligatoire.

Enfin, la fourniture par les industriels de données qui peuvent être utiles à des études dans le domaine de l'alimentation se fait actuellement sur une base volontaire. Si ce principe donne de bons résultats actuellement dans le cadre des travaux expérimentaux de l'observatoire de la qualité des aliments, il pourrait atteindre ses limites si une démarche de suivi de la qualité des aliments était mise en œuvre de manière généralisée, en particulier dans les filières agroalimentaires où un opérateur a le monopole.

⁸ Règlement (CE) n°1234/2007 du Conseil du 22 octobre 2007 portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole et dispositions spécifiques en ce qui concerne certains produits de ce secteur (règlement «OCM unique»)

⁹ Règlement (CEE) n°3149/92 de la Commission du 29 octobre 1992 portant modalités d'application de la fourniture de denrées alimentaires provenant des stocks d'intervention au bénéfice des personnes les plus démunies de la Communauté

¹⁰ Pour 2009 : Convention de délégation des Ministères de l'agriculture et de la pêche et de la santé à l'Office national interprofessionnel des grandes cultures et à l'Office national interprofessionnel de l'élevage et de ses productions pour la mise en œuvre des plans d'aide aux plus démunis

¹¹ Circulaire n°2001-118, 2001

1.3 Problèmes à résoudre

Le « modèle français » d'alimentation est plutôt bon : le niveau de sécurité sanitaire est certainement l'un des plus élevés du monde, la convivialité reste importante, la part de l'alimentation dans le budget des ménages est relativement élevée par rapport aux autres pays développés, l'obésité est encore limitée (près de 12 % des adultes, contre près d'un tiers pour les États-Unis).

Cependant, cette « photographie » ne doit pas cacher les tendances à l'œuvre, qui sont, elles, plutôt inquiétantes : on observe ainsi un début de déstructuration alimentaire chez les jeunes, qui plébiscitent les plats préparés et le « snacking ». De plus, ces derniers consacrent une part nettement plus basse de leur budget à l'alimentation, habitude qu'ils conserveront tout au long de leur vie.

Autre tendance, les inégalités sociales en matière d'alimentation se renforcent, et l'aide alimentaire connaît une forte croissance.

L'exception française est aujourd'hui fragilisée avec la désynchronisation des temps sociaux, le travail des femmes, la mondialisation des modes de vie, etc.

Selon certains scénarios, la consommation de fruits et légumes s'effondre, celle des produits gras et sucrés (notamment sous une forme transformée) s'envole et l'obésité concerne 20 % des Français en 2020 comme le prévoit l'enquête Obepi¹².

Ce scénario, qui n'est que la prolongation des tendances observées actuellement, montre l'importance d'une intervention publique forte, coordonnée, structurée autour d'objectifs clairs.

Préserver le lien social et l'équité sociale

L'attachement de notre pays à la gastronomie et au fait de « bien manger » est une manière de préserver le lien social. Tant que l'on mangera encore ensemble, ou encore en même temps (dîner à heure fixe), on gardera des liens familiaux, amicaux et sociaux forts.

Par ailleurs, la fracture alimentaire¹³ est une réalité, et qui risque de se renforcer. Le prix est encore l'élément déterminant de l'achat et les restrictions que s'imposent certaines catégories de population hypothèquent leur santé future et celle de leurs enfants. Il fait partie des rôles de l'État que de compenser certaines inégalités de conditions de vie en aidant à accéder à des produits de première nécessité de qualité.

Protéger et améliorer la santé des Français

Le lien entre alimentation et santé est à présent bien établi. De nombreuses études ont permis de chiffrer l'impact d'une mauvaise alimentation sur la morbidité et la mortalité, même si les facteurs qui déterminent ces dernières sont souvent complexes. Des chercheurs suite à l'étude SU.VI.MAX (Supplémentation en vitamines et en minéraux antioxydants) ont calculé par exemple que la consommation d'au moins 5 portions de 80 g de fruits ou de légumes par jour réduirait de plus de 20 % la mortalité liée à des maladies chroniques telles les maladies

¹² Depuis 1997 l'Institut Roche de l'Obésité, en collaboration avec le Docteur Marie-Aline Charles, épidémiologiste à l'INSERM (Unité 258) et le Professeur Arnaud Basdevant, chef du Service de Nutrition de l'Hôtel-Dieu de Paris, réalisent tous les trois ans avec la SOFRES des enquêtes épidémiologiques de grande envergure portant sur le surpoids et l'obésité auprès d'un échantillon représentatif de la population adulte française : ce sont les enquêtes ObEpi

¹³ En France, plus de 3,6 millions de personnes ont 7 euros par jour pour se nourrir et se vêtir

cardiaques et coronariennes. Le passage de 3 portions (moyenne américaine actuelle) à 5 portions éviterait, selon eux, 42 000 morts prématurées par an aux États-Unis.

Renforcer l'attractivité de la France

La gastronomie française fait partie des facteurs qui placent la France au premier rang des destinations touristiques et, indirectement, au premier rang pour les résidences secondaires. L'alimentation est au cœur du phénomène touristique car, comme le disait Brillat-Savarin, « accueillir quelqu'un, c'est se soucier de son bonheur, tout le temps qu'il reste sous votre toit ». Les touristes étrangers dépensent plus de 25 % de leur budget pour se nourrir dans les hôtels, restaurants et tables d'hôtes. Le secteur du tourisme emploie directement un million de personnes et induit une économie «présentielle» qui profite à d'autres secteurs d'activité dont l'agroalimentaire et l'alimentation.

Les nouvelles classes moyennes de Russie, de Chine ou d'Inde sont particulièrement attirées par la France et ses traditions. Toutefois, notre pays a des concurrents de poids comme l'Italie, et de nouveaux challengers, comme la Suède, qui tentent de se positionner sur le même créneau.

Préserver l'environnement et prendre en compte le bien-être animal

Il convient d'orienter les comportements alimentaires non pas seulement vers les produits les plus « corrects » d'un point de vue nutritionnel, mais vers ceux produits par des modèles agricoles qui préservent l'environnement, le climat, les sols, l'eau, la biodiversité ainsi que le bien-être des animaux d'élevage.

La question environnementale peut conduire aussi à mettre en question le « modèle alimentaire français ». Le concept d'empreinte écologique, utilisé par le secteur associatif, en s'appuyant sur les travaux du GFN (Global Footprint Network) exprime le volume de ressources, notamment exprimé en surfaces agricoles, nécessaire pour chaque habitant de la planète. Sans qu'il soit ici nécessaire de se prononcer sur la méthodologie développée par le GFN, on peut valider le fait que la croissance de la population mondiale met en cause l'empreinte écologique des pays industrialisés, y compris dans sa composante alimentaire. De ce point de vue, le « modèle alimentaire français » ne doit pas être pris comme un modèle figé mais évolutif. La politique alimentaire a vocation à intégrer cette dimension. L'affichage des impacts environnementaux des produits agricoles, à destination des consommateurs, est ainsi appelé à se développer.

1.4 Objectifs poursuivis

Le « scénario de l'inacceptable » décrit auparavant montre l'importance d'une intervention publique forte, coordonnée, structurée autour d'objectifs clairs. L'augmentation de la prévalence de l'obésité dans de nombreux pays marque légitimement les politiques. Le modèle alimentaire français (rythme des repas, attachement aux produits de qualité, gastronomie, convivialité, plaisir) apparaît par contre comme structurant pour le consommateur.

La réflexion prospective montre qu'une politique publique de l'alimentation, au sens fort du terme, est désormais une nécessité.

Une telle politique devra s'accomplir sur le long terme, il lui faudra du temps pour s'installer, du temps pour se démarquer, gagner en visibilité, produire ses effets et montrer son efficacité. C'est donc dès aujourd'hui qu'il faut en décider.

Il s'agit donc de définir et mettre en oeuvre une véritable politique publique de l'alimentation, prenant en sur le long terme l'ensemble des interventions publiques dans ce domaine et d'inscrire cette politique dans le code rural afin de réaffirmer le lien entre agriculture et alimentation.

Elle est indispensable pour les publics fragiles, en particulier les jeunes et les publics défavorisés. Il convient donc d'agir en priorité, par des mesures fortes et emblématiques, dans le domaine de la restauration scolaire et de l'aide alimentaire.

Il convient enfin de se donner les moyens de recueillir les données et de définir les indicateurs permettant une information complète et objective sur l'incidence des actions envisagées et le suivi de leurs effets.

2. Les options possibles

Option 1 : Ne pas légiférer

Il aurait été concevable d'essayer d'atteindre l'objectif poursuivi par des actions incitatives, sans légiférer.

Toutefois, la mise en place d'une politique publique de l'alimentation est un véritable projet de société mobilisateur et fédérateur. A l'instar de la politique de santé, il est important que le Parlement puisse être consulté sur la définition et les orientations de cette politique, c'est le sens de son inscription dans cette loi. De même la définition de l'aide alimentaire concrétise le volet solidarité de cette politique de l'alimentation et de la politique agricole.

Il s'agira ainsi de rendre lisible la politique publique de l'alimentation et l'action de l'Etat dans ce domaine en définissant dans la loi ce qu'est une politique publique de l'alimentation, incluant l'aide alimentaire, et de mettre en place un programme national qui permette à l'Etat de disposer d'objectifs cohérents et pluriannuels dans le domaine alimentaire en associant les différents départements ministériels concernés.¹⁴

La coordination de ce plan revient légitimement au ministre en charge de l'alimentation (cf. décret du 25 mai 2007), chaque département ministériel participant à ce programme dans son domaine de compétence.

Sur les règles nutritionnelles, l'action par simples recommandations n'a pas montré son efficacité. Seule l'obligation permettra de les généraliser, de former les différents corps de métiers concernés et d'améliorer les repas servis en restauration scolaire et universitaire.

Enfin, la fourniture, sur une base volontaire, par les industriels de données qui peuvent être utiles à des études dans le domaine de l'alimentation présente des limites notamment dans le cadre de la généralisation du suivi de la qualité des aliments. Imposer une contrainte sur les opérateurs privés relève de la loi.

¹⁴ Santé, éducation nationale, consommation, agriculture, recherche, culture, environnement, action sociale ...

Option 2 : créer un établissement public ayant en charge la mise en œuvre de la politique de l'alimentation.

La politique de l'alimentation peut contribuer au bien-être alimentaire des français avec pour objectifs de réassurer les consommateurs et d'asseoir leur confiance, de redonner sens et goût aux pratiques alimentaires patrimoniales, d'informer sur l'innovation et d'offrir au citoyen les conditions d'un choix raisonné, responsable et libre de son alimentation.

La démarche d'inscription du « repas gastronomique des français » sur la liste représentative du patrimoine culturel immatériel est en cours et a mis en lumière l'absence de lieu dédié à la sauvegarde des connaissances et à la transmission des composantes du modèle alimentaire français.

La création au niveau national d'un établissement, «La Cité de l'alimentation », a été étudiée. Les missions de cet établissement auraient été notamment de promouvoir et conforter le modèle alimentaire français, d'améliorer la connaissance du grand public sur l'alimentation.

Il aurait eu vocation à démultiplier ses actions au plus près du citoyen. Il aurait hébergé l'observatoire de la qualité de l'alimentation (OQALI) créé en février 2008 par les ministères chargés de l'agriculture, de la santé et de la consommation.

Cette voie n'a pas été retenue car :

- elle ne favorise pas l'implication des professionnels de l'agroalimentaire et des associations nécessaires à la réussite de la politique ;
- elle est coûteuse en termes de personnels et de moyens de fonctionnement et ne s'inscrit pas dans la politique actuelle de rationalisation des dépenses publiques.

L'idée de créer une structure plus souple a alors émergé.

Option 3 : créer un groupement d'intérêt public (GIP) pour fédérer les actions

Le GIP a pour avantage de permettre de fédérer les énergies, les actions et les moyens de différents acteurs publics et privés.

Les dispositions législatives existantes du code rural ne permettant pas de créer un GIP « cité de l'alimentation », il a été envisagé soit de prévoir dans la loi la création de ce GIP, soit de modifier l'article L. 611-3 du code rural qui autorise la constitution de GIP pour assurer « des activités d'intérêt commun concernant le développement et la promotion des produits agricoles et agroalimentaires ».

Cette voie n'a pas été retenue. La logique de la création d'un GIP qui repose sur une démarche volontaire de partenaires qui mettent en commun des moyens en vue de conduire une action déterminée ne permet de répondre totalement aux objectifs. Par ailleurs, il paraît peu opportun de procéder à la création d'une catégorie particulière de GIP, alors qu'un statut législatif commun à l'ensemble des groupements d'intérêt publics sera prochainement créé par la proposition de loi de simplification du droit actuellement en cours de discussion devant le Parlement.

Option 4 : instaurer une participation financière obligatoire des industriels, des entreprises de restauration et de distribution

Pour financer les actions, quelle que soit la forme de la structure qui les porte, Etablissement public ou GIP, il a été envisagé un mécanisme de cotisation des entreprises de produits alimentaires manufacturés, des entreprises de la restauration commerciale et collective et des entreprises distribuant des produits alimentaires.

Les fonds collectés auraient servi à financer des actions en faveur du bien-être alimentaire, en particulier des actions d'information, de formation et d'éducation des consommateurs. Des démarches d'appui aux collectivités territoriales, par exemple pour la restauration collective scolaire, des travaux de recherche auraient pu être financées par cette contribution.

Cette voie n'a pas été retenue car elle aurait fait peser un prélèvement supplémentaire sur les entreprises avec le risque de voir certaines mises en difficulté et d'autres choisir de délocaliser leur production.

Option 5 : afficher dans la loi, de façon volontariste, une politique de l'alimentation et un programme national pour l'alimentation

L'option de l'inscription de la politique de l'alimentation et du programme dans la loi a été retenue.

Elle permet à l'ensemble des acteurs concernés sur la base du bilan des dispositifs existants, de les évaluer, de les mettre en perspective et éventuellement de les réorienter. La méthode est à la fois plus économe des deniers publics et plus propice à une politique efficiente et partagée. C'est le chemin qu'a emprunté la politique du handicap.

Dans ce cadre, la politique de l'alimentation est définie par le gouvernement à travers un programme national.

La mise en oeuvre de la politique s'appuiera sur les services de l'Etat et les structures déjà existantes intervenant dans la politique de l'alimentation, en particulier :

→ sur le conseil national de l'alimentation (CNA)

Aux fins d'orienter cette politique, le gouvernement disposera d'un conseil consultatif qui lui permettra de recueillir les propositions des différents acteurs en matière d'alimentation. Ce conseil sera également consulté sur les programmes que souhaite conduire le gouvernement dans le domaine alimentaire.

Cette mission est actuellement assurée par le conseil national de l'alimentation qu'il avait été envisagé de consacrer dans la loi. Toutefois, ce conseil est de nature réglementaire et il a été décidé de le renforcer par voie réglementaire, en l'élargissant aux associations de protection de l'environnement pas représentées actuellement au CNA et qui sont parties prenantes de la politique de l'alimentation, notamment des aspects « alimentation durable » et en lui confiant la mise en place de l'expertise socioéconomique.

→ sur l'institut national de prévention et d'éducation pour la santé

L'institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES) est un établissement public dont les compétences sont décrites dans l'article L.1417-1 du code de la santé publique.

En particulier, les actions de promotion et d'éducation liées au programme national nutrition santé sont menées par l'INPES. L'alimentation tient une place importante dans ce programme.

→ sur le réseau associatif

Il sera mobilisé par l'Etat dans le cadre d'un grand partenariat national pour conduire des programmes d'action vis-à-vis des plus démunis avec les associations caritatives, vis-à-vis des seniors avec le réseau mutualiste, vis-à-vis du grand public et des jeunes avec les associations de consommateurs et les ONG.

→ sur les collectivités territoriales

Elles seront mobilisées pour développer des actions d'information des consommateurs, d'initiation à la cuisine et à l'économie ménagère, et pour organiser des débats et rencontres avec le monde agricole et agroalimentaire.

→ sur des fondations

La fondation, en cours de constitution, créée par la loi n° 2009-279 du 21 juillet 2009 dite « Hôpital Patients Santé et Territoires » pourra être mobilisée pour soutenir des actions individuelles ou collectives destinées à développer des comportements favorables à la santé. Celle-ci doit en effet contribuer notamment à la promotion d'une alimentation équilibrée. Elle pourra être mobilisée sur les volets recherche, innovation, et amélioration de la qualité nutritionnelle.

→ sur la cité de l'industrie

Elle pourra intervenir sur le volet pédagogique, culturel et grand public à travers l'organisation d'expositions autour de l'alimentation à l'instar de celle organisée en 2010.

→ sur l'Observatoire de la qualité de l'alimentation (OQALI)

L'observatoire pourra être chargé de collecter, de coordonner et d'analyser les données techniques et économiques nécessaires au suivi de la politique de l'alimentation.

Certaines actions précises peuvent d'ores et déjà être mises en œuvre par la loi sans nécessiter de financements supplémentaires. Elles ont pour objet de donner un premier élan à cette politique en montrant son utilité par des exemples concrets.

Action n° 1 : transmission des données

La fourniture par les industriels de données qui peuvent être utiles à des études dans le domaine de l'alimentation se fait actuellement sur une base volontaire dans le cadre des travaux expérimentaux de l'observatoire de la qualité des aliments.

Il est proposé d'aller plus loin et de prévoir dans la loi que la transmission de données par les acteurs économiques peut être rendue obligatoire.

Action n° 2 : restauration collective scolaire

Des recommandations nutritionnelles à l'intention des gestionnaires de restauration collective existent depuis 1999. Elles sont déclinées pour la restauration scolaire dans le cadre d'une circulaire de l'éducation nationale de 2001. En 2005-2006, l'AFSSA a conduit une évaluation sur la connaissance et l'application de cette circulaire dans les établissements publics du second degré, évaluation qui a montré que l'application de ces recommandations était très hétérogène

et méritait d'être améliorée. Compte tenu des enjeux en matière de santé publique et d'éducation nutritionnelle des jeunes, il a été décidé dans le cadre du programme national nutrition santé de rendre obligatoires ces règles nutritionnelles en restauration scolaire. Six millions de jeunes de la maternelle au lycée fréquentent les restaurants scolaires et plus de 60 % y prennent au moins trois repas par semaine.

Il est proposé un dispositif réglementaire (décret et arrêté) s'appuyant sur une disposition législative imposant les règles et prévoyant leur contrôle par les corps d'inspection de l'Etat et les agents oeuvrant déjà dans le domaine alimentaire et les agents des agences régionales de santé.

Action n° 3 : Aide alimentaire

Actuellement, il n'y a pas de définition juridique de l'organisation de l'aide alimentaire en France permettant à l'État de définir, d'une part, les compétences propres à chaque ministère et d'organiser, d'autre part, la désignation des associations caritatives pour les programmes européen et national d'aide alimentaire.

Deux rapports, respectivement de l'IGAS et du CGAAER en 2008 et de la Cour des comptes en 2009, ont souligné la nécessité pour l'Etat français d'améliorer l'organisation de l'aide alimentaire en France.

La Cour des comptes recommande ainsi de :

- clarifier les procédures relatives à la désignation des associations bénéficiant des crédits européens et nationaux ;
- s'assurer de la couverture de l'ensemble du territoire, y compris les départements d'outre mer ;
- s'assurer la continuité du service pour l'ensemble des bénéficiaires toute l'année ;
- fiabiliser les données statistiques, financières et la traçabilité de l'aide alimentaire apportée par les pouvoirs publics.

L'IGAS et le CGAAER préconisaient de pérenniser le PEAD et à terme d'adapter les objectifs de la politique agricole commune afin de lui assigner un rôle de contribution à la satisfaction des besoins alimentaires des européens.

Le choix a été fait de créer un article de loi codifié dans le Code rural afin de souligner le lien existant entre l'alimentation et l'agriculture, à l'instar du programme européen d'aide aux plus démunis qui est inscrit dans la politique agricole commune.(Cf. article 27 du règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil du 22 octobre 2007 portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole et dispositions spécifiques en ce qui concerne certains produits de ce secteur dit «OCM unique» et règlement (CE) n° 983/2008 de la Commission du 3 octobre 2008 relatif à l'adoption d'un plan portant attribution aux États membres de ressources imputables à l'exercice 2009 pour la fourniture de denrées alimentaires provenant des stocks d'intervention au bénéfice des personnes les plus démunies de la Communauté).

Des décrets pourront notamment fixer les conditions dans lesquelles seront choisies et contrôlées les associations caritatives habilitées à distribuer cette aide.

Au-delà de la définition de l'aide alimentaire, la gestion des programmes européen et national d'aide alimentaire sera désormais plus transparente pour l'ensemble des acteurs impliqués (pouvoirs publics français et communautaires, associations caritatives), plus équitable pour les associations caritatives.

Elle permettra également d'améliorer la qualité du service de distribution de l'aide alimentaire (traçabilité, adéquation offre/demande, etc.) aux bénéficiaires de l'aide alimentaire.

Elle permettra enfin de veiller à la bonne utilisation des fonds publics.

3. Dispositif juridique envisagé

Le projet de loi, dans l'article 1 :

- modifie l'intitulé du livre II du code rural en le dénommant « Alimentation, santé publique vétérinaire et protection des végétaux » et celui du titre III de ce livre qui devient « Politique de l'alimentation et sécurité sanitaire des aliments » ;
- instaure un chapitre préliminaire dans le titre III de ce livre II consacré à la politique de l'alimentation ;
- crée dans le code de la consommation et le code de la santé publique un article relatif à la politique de l'alimentation qui renvoie au code rural ;
- précise dans l'article L.230-1 que la politique de l'alimentation est définie par le gouvernement dans un programme national ;
- instaure, dans l'article L.230-2, la possibilité pour l'autorité administrative d'imposer aux opérateurs : producteurs, transformateurs, distributeurs des produits alimentaires la transmission des données permettant d'assurer un suivi de la politique de l'alimentation ;
- rend obligatoire, dans l'article L.230-3, pour les gestionnaires des services de restauration scolaire et universitaire, le respect de règles relatives à la qualité nutritionnelle des repas qu'ils proposent ;
- prévoit, dans l'article L.230-4, au-delà de la définition de l'aide alimentaire, l'adoption de décrets qui fixeront les conditions dans lesquelles les personnes morales de droit privé seront habilitées pour mettre en œuvre l'aide alimentaire, notamment la garantie d'une couverture suffisante du territoire et d'une distribution auprès de tous les bénéficiaires potentiels, la traçabilité physique et comptable des denrées, le respect des bonnes pratiques d'hygiène relatives au transport, au stockage ou à la mise à disposition des denrées.

Articulation avec le droit européen en vigueur ou en cours d'élaboration

Aucune des dispositions prévues ne doit faire l'objet d'une notification à la Commission européenne.

Le décret d'application de l'article relatif à l'aide alimentaire constituera également le décret d'application de l'article 27 du règlement n° 1234/2007 du Conseil du 22 octobre 2007.

Modalités d'application dans le temps

Il n'y a pas de mesure transitoire, une évaluation du programme pluriannuel est prévue tous les 3 ans devant le Parlement.

Modalités d'application sur le territoire

Les dispositions du titre III du livre II du code rural sont applicables aux départements d'Outre-Mer, Saint-Pierre et Miquelon, Saint-Martin et Saint Barthélemy, ainsi qu'à Mayotte. Elles ne sont pas applicables en Nouvelle-Calédonie ni en Polynésie française. Il en sera de même des dispositions du nouveau chapitre préliminaire introduit dans ce titre par le projet de loi.

La nécessité de mener une politique publique de l'alimentation dans les collectivités d'outre-mer est forte, compte tenu des contextes sociaux et de la prévalence de l'obésité dans certains de ces territoires. Le dispositif proposé est complètement adaptable aux contextes très différents de ces collectivités et doit donc être mis en place pour les collectivités d'outre-mer.

Concernant les règles nutritionnelles, le référentiel utilisé est basé sur le modèle alimentaire français, il convient aux DOM (Martinique, Guadeloupe, Guyane, Réunion) moyennant quelques adaptations qui seront apportées avec le concours des directions des services vétérinaires de ces régions. Avant de l'appliquer à l'outre-mer hors DOM, il faudrait évaluer si le référentiel en l'état ne pose pas de problème. Un groupe de travail va être installé auprès de la DGCCRF pour travailler cette question. Il permettra de prévoir des dispositions adaptées aux différentes collectivités si nécessaire.

4. Impacts de la disposition envisagée

4.1 Comblent les asymétries d'information et les défaillances du marché

Dans les pays les plus avancés, les budgets consacrés par les États aux programmes de prévention et d'éducation nutritionnelle sont souvent faibles comparés à ceux que l'industrie agroalimentaire consacre à sa publicité. Aux États-Unis, 4 milliards de dollars sont dépensés chaque année pour la publicité en faveur de la restauration rapide, des sodas, des snacks, des sucreries et des céréales du petit déjeuner, contre 333 millions de dollars pour l'éducation nutritionnelle. Dans ce pays, on estime que les enfants de 11-12 ans sont exposés à 11 000 messages publicitaires alimentaires par an. En France, ils passent 13 heures par semaine devant la télévision et 70 % des publicités sont ciblés sur les produits gras et sucrés¹⁵. Les mesures proposées permettront de contrebalancer le poids que les IAA peuvent avoir sur les pratiques de consommation de la population.

4.2 Préserver le lien social

Le « bien manger » favorise la préservation du lien social.

Cuisiner des produits bruts sera plus valorisant pour les cuisiniers que de servir des plats préparés, ceci peut être une source de dialogue avec les jeunes qui sont très demandeurs (cf. programme de recherche ALIMADOS de l'OCHA présenté au colloque d'octobre 2009 à la cité universitaire)

Une étude DGAL-CLCV (association de consommateurs Consommation, Logement, Cadre de Vie) a montré que la satisfaction des enfants et des parents n'était pas en relation avec le prix du repas.

L'apprentissage de bonnes pratiques alimentaires et la découverte des produits bruts permettront aux enfants de développer un goût pour des produits bruts, ils acquerront des notions culinaires qui pourront leur servir dans leur vie d'adultes.

¹⁵ Martine Padilla. *Les politiques alimentaires dans la restauration collective*. Intervention du CIHEAM, 10/2007.

4.3 Coûts et bénéfices financiers

S'agissant des règles nutritionnelles, le surcoût éventuel sera supporté par la collectivité territoriale mais l'image pour la collectivité sera améliorée puisque celle-ci prendra soin des enfants et de leur alimentation, ce qui est très attendu par les fédérations de parents d'élèves.

La direction générale de la Santé (DGS) a confié en 2008 une étude à l'INSERM (institut national de la santé et de la recherche médicale) lui demandant de cerner les coûts attachés à l'application des recommandations nutritionnelles du GEMRCN¹⁶ en les comparant aux coûts des recommandations du BTS diététique en vigueur avant la circulaire de 2001.

Le coût des recommandations du GEMR CN est systématiquement inférieur à celui du BTS diététique pour les écoles du primaire, en raison du fait que le surcoût imposé par le respect des fréquences (+ 10 %) est contrebalancé par les économies réalisées sur les grammages (économie de 18 % du coût des matières premières).

Le coût est plus élevé pour l'enseignement supérieur de 12 centimes par repas d'après l'INSERM pour diverses raisons (grammages plus importants, offre avec plusieurs choix en self service). L'AFSSA dans son enquête publiée en 2007 portant sur les années 2005-2006 menée sur 1400 établissements du second degré montrait un coût moyen de la matière première égal à 1,75 euro pour le second degré, l'indice de la restauration scolaire et universitaire de l'INSEE entre janvier 2005 et janvier 2009 a augmenté de 8,59 %, ce qui ramène le coût moyen des denrées alimentaires pour les lycées et collèges en 2009 à 1,90 euro.

L'étude INSERM conclut aussi qu'il existe une grande variabilité des prix, même dans le cadre du respect du GEMRCN. Les prix des denrées alimentaires étudiés sur 20 séries de 20 repas respectant les recommandations du GEMRCN oscillent entre 1 et 1,25 euro par repas pour les maternelles, entre 1,30 et 1,50 pour les écoles élémentaires, entre 1,80 et 2,05 pour les collèges.

4.4 Incidences sociales

Les avantages en terme d'équité sociale

Les interventions publiques relevant d'une logique de prévention ont des bénéfices quantifiables sur la santé, d'autres interventions (ou les mêmes d'ailleurs) peuvent avoir des effets positifs en matière d'équité sociale.

La fracture alimentaire est une réalité, et qui risque de se renforcer¹⁷. Le prix est encore l'élément déterminant de l'achat et les restrictions que s'imposent certaines catégories de population hypothèquent leur santé future et celle de leurs enfants¹⁸. Les propositions permettront de compenser certaines inégalités de conditions de vie en aidant à accéder à des produits de première nécessité.

La disposition relative à l'aide alimentaire permettra d'aboutir à une gestion des programmes européen et national d'aide alimentaire plus transparente pour l'ensemble des acteurs impliqués (pouvoirs publics français et communautaires, associations caritatives), plus équitable pour les associations caritatives.

Elle permettra également d'améliorer la qualité du service de distribution de l'aide alimentaire (traçabilité, adéquation offre/demande, etc.) aux bénéficiaires de l'aide alimentaire.

¹⁶ Groupe d'Etude des Marchés Restauration Collective et Nutrition de l'Observatoire économique de l'achat public (cf. art 132 du code des marchés publics)

¹⁷ Jean-Yves Carfantan, *Le Choc alimentaire mondial*, 2009.

¹⁸ Cf. Note d'analyse n°10, La consommation alimentaire à l'épreuve de la crise.

Elle permettra enfin de veiller à la bonne utilisation des fonds publics.

Les avantages sanitaires et financiers de la prévention par l'alimentation

Les coûts sociétaux élevés des maladies liées à la consommation alimentaire constituent une autre défaillance importante qu'il serait impossible de résoudre sans intervention publique.

En France, l'étude la plus récente, menée par l'Institut de recherche et de documentation en économie médicale est une évaluation du coût associé à l'obésité en France parue dans la revue « La presse médicale » en 2006. Cette enquête révèle que la consommation moyenne de soins et de bien médicaux d'un individu obèse s'élève à environ 2 500 € pour l'année 2002, soit deux fois plus que celle d'un individu de poids normal (1 263 €). L'étude indique que « *d'un point de vue de l'Assurance maladie, c'est-à-dire en tenant compte des montants remboursés, le surcoût d'un individu obèse, par rapport à un individu de poids normal, toutes choses égales par ailleurs, est estimé à 407 € en moyenne et 631 € en moyenne en considérant en plus le montant des indemnités journalières* ». Sur la base de ces résultats, une extrapolation nationale du coût de l'obésité réalisée à travers cette étude, montre que les dépenses de santé liées à l'obésité atteignent 2,6 milliards d'euros et que du point de vue de l'Assurance maladie, les montants remboursés liés à l'obésité sont de 2,1 milliards d'euros (3,3 milliards d'€ en 2002, si l'on intègre les indemnités journalières dans ces calculs). Au regard des deux études complètes menées précédemment (Levy et al., 1995 ; Detournay et al., 1992), il apparaît logiquement que l'augmentation du surcoût lié à l'obésité est proportionnelle à la hausse de la prévalence de l'obésité dans la population. En dix ans, le pourcentage des dépenses de santé consacrées à l'obésité est passé d'une fraction comprise entre 0,7 et 2% à une proportion estimée entre 1,5 et 4,6%. Cette hausse conséquente appelle nécessairement des réactions politiques fortes.

Les avantages en termes d'emploi

L'agriculture, la sylviculture et la pêche, ajoutées aux industries agroalimentaires, représentent 3,5 % du PIB et 6,2 % de l'emploi total national en équivalents temps plein¹⁹. Mais de nombreux emplois²⁰ pourraient encore être créés, que ce soit à l'amont ou à l'aval du système, grâce à une réelle politique d'alimentation durable.

En amont, et surtout si la politique d'alimentation favorise une agriculture respectueuse de l'environnement, les conséquences en termes d'emploi pourraient être importantes. Selon un rapport de l'OIT publié en 2008²¹, la production biologique est plus intensive en main-d'œuvre que l'agriculture conventionnelle : une étude portant sur plus de 1000 exploitations agricoles biologiques au Royaume-Uni et en Irlande a montré qu'elles employaient un tiers de plus de travailleurs équivalent plein temps. Les auteurs ont calculé que si 20 % des terres agricoles en plus étaient consacrées à l'agriculture biologique dans ces deux pays, il y aurait 73 200 emplois supplémentaires au Royaume-Uni et 9 200 en Irlande.

De même, s'agissant des produits de qualité, les AOC/AOP créent davantage d'emplois que les productions classiques : d'après les chiffres du CNAOL (Conseil National des Appellations d'Origine Laitières), pour la même quantité de lait produite, le modèle de production du Parmigiano Reggiano dans la région d'Emilie-Romagne en Italie emploie 21 000 personnes tandis que le modèle industriel du Friesland aux Pays-Bas n'en emploie que 8 500. Pour une même quantité de lait transformée, les trois AOC/AOP de la Savoie et Haute-Savoie créent

¹⁹ Agreste, *Graphagri* 2009.

²⁰ Selon Jean Gadrey, économiste membre de la Commission Stieglitz, une agriculture durable et bio pourrait générer de un à deux millions d'emplois, dont l'essentiel serait des emplois d'agriculteurs autour des agglomérations.

²¹ http://www.ilo.org/global/About_the_ILO/Media_and_public_information/Press_releases/lang--fr/WCMS_098372/index.htm

38 % d'emplois en plus et font 2,5 fois plus d'investissements que la moyenne de la « laiterie France ». Et pour une même quantité de lait collectée, le nombre d'emplois est 5 fois supérieur dans la filière de l'AOC Comté que dans la filière emmental. De plus, ces modes de production entraînent une meilleure répartition de la valeur ajoutée entre les différents intervenants de la chaîne. Un exemple en est l'AOC Comté où les agriculteurs reçoivent un prix plus élevé que le prix courant pour leur lait produit dans des conditions bien précises : race des animaux, alimentation sans ensilage, conduite de troupeau, terroir, etc...

En aval, les modes de transformation des produits « de qualité » sont également davantage intensifs en main-d'œuvre que les produits industriels et standardisés.

L'artisanat et le commerce de bouche emploient plus d'un million de salariés. C'est une des professions les plus dynamiques. L'exemple du pain, produit symbolique s'il en est, est à cet égard éclairant : selon une étude récente du CREDOC (Centre de Recherche pour l'Etude et l'Observation des Conditions de vie), les Français achètent toujours leur pain en boulangerie artisanale. De plus, les produits de qualité sont de plus en plus privilégiés : la croissance des pains de tradition est de l'ordre de 8 % par an. Si cette tendance est encouragée par des actions spécifiques mais également par des programmes plus globaux comme l'éducation à l'alimentation, les perspectives en termes de débouchés pourraient être particulièrement intéressantes.

La gastronomie participe également à l'image de la France et à son attractivité qui peut aussi se mesurer à partir des chiffres du tourisme.

L'alimentation pour légitimer l'agriculture

L'alimentation est le débouché naturel de l'agriculture française. La meunerie est par exemple le premier utilisateur de blé sur le marché intérieur. Le contenu futur de l'assiette des Français conditionnera en partie la physionomie des champs du pays.

Agir sur l'alimentation permet d'assurer voire d'augmenter les débouchés pour un certain nombre de produits agricoles : si les Français mangeaient selon les recommandations nutritionnelles, cela correspondrait à une multiplication par trois de la production nationale de fruits et légumes (production 2007 (source agreste) : environ 5,5 millions de tonnes de légumes frais et 3 millions de tonnes de fruits). Il en va de même pour les produits laitiers (23 milliards de litre de lait collectés en 2008, source Agreste).

La politique d'alimentation est certainement aussi ce qui permettra de légitimer l'existence d'une politique agricole commune ambitieuse, mais seulement si les citoyens ont le sentiment qu'elle atteint des résultats conformes à leurs attentes : qualité, santé, environnement, etc.

4.5 Incidences environnementales

La mise en place d'une politique globale de l'alimentation vise à combiner et intégrer des enjeux divers. Un des enjeux sera de gérer les éventuelles contradictions entre les domaines regroupés, par exemple « santé et dynamique industrielle » ou encore « environnement et compétitivité ».

Dans le cas de l'alimentation, le développement de l'information aux consommateurs, sur les impacts environnementaux de leur type d'alimentation, sera un point clé. Elle permettra d'orienter les comportements alimentaires non pas seulement vers les produits les plus « corrects » d'un point de vue nutritionnel, mais aussi vers ceux produits par des modèles agricoles qui préservent l'environnement, le climat, les sols, l'eau, la biodiversité ainsi que le bien-être des animaux d'élevage.

4.6 Évaluation des conséquences pour les administrations publiques concernées

L'option choisie permet de limiter sinon d'éviter la création d'emplois publics et d'éviter des dépenses budgétaires supplémentaires.

Pour la coordination et le suivi transversal de la politique de l'alimentation, un besoin supplémentaire de quelques ETP (de l'ordre d'une dizaine) pourrait être nécessaire. Mais ils pourraient être trouvés par redéploiement d'effectifs. Des gains de productivité sont par ailleurs attendus d'une meilleure coordination entre ministères concernés. Concernant les règles nutritionnelles en restauration collective scolaire et universitaire, le contrôle sera réalisé en même temps que les contrôles sanitaires et il n'est pas nécessaire de prévoir des ETP supplémentaires (temps de contrôle de 15-20 minutes, non significatif par rapport au temps de trajet).

Sur le plan des crédits, la politique de l'offre alimentaire est actuellement financée sur le budget du MAAP (programme 206) à un niveau prévisionnel de 3 millions d'euros pour 2010, pour des actions mises en oeuvre au niveau national et au niveau local au travers des services régionaux de l'alimentation. Ces financements restent trop modestes pour avoir une action significative.

En l'absence de taxe fiscale affectée, le fonds de promotion des produits agricoles et alimentaires prévu à l'article L.611-2 du code rural pourrait être réorienté et abondé par des contributions volontaires des acteurs de la filière agroalimentaire.

Les lignes budgétaires consacrées à la politique de l'alimentation pourraient également être examinées aux fins de parvenir à une réorientation et à une meilleure affectation des fonds.

Crédits contribuant à la politique de l'alimentation (montants PLF 2010)

PGM	description	AE	CP
	206 SCSP AFSSA	55,5	55,5
	206 action 8 politique de l'alimentation	3,0	3,0
total 206		58,4	58,4
	204 SCSP AFSSA	8,5	8,5
	204 PNNS2 agences régionales de santé	3,8	3,8
	204 PNNS2 transfert aux autres collectivités	1,3	1,5
	<i>Sous total PNNS2</i>	<i>5,1</i>	<i>5,3</i>
total 204		13,6	13,8
	177 aide alimentaire	14,1	14,1
total		86,2	86,3
	dont aide alimentaire	14,1	14,1
	dont SCSP AFSSA	64,0	64,0
	dont PNNS2 du PGM 204 et politique de l'alimentation du PGM 206	8,1	8,2

5. Consultations menées

Dans le cadre du Grand débat sur l'avenir de l'agriculture, de la forêt et de la pêche, les échanges au sein du groupe Alimentation se sont organisés autour de 6 thématiques ressortant du diagnostic : sécurité sanitaire, goût, patrimoine culturel, gastronomie, plaisir de manger ; nutrition, équilibre, diversité ; service, proximité, praticité, adaptation aux modes de vie ; solidarité ; environnement et éthique.

Cette mobilisation sans précédent autour de l'alimentation a réuni de nombreux acteurs (professionnels, associations de consommateurs, associations caritatives, de protection de l'environnement, administrations, collectivités territoriales, organismes scientifiques et agences sanitaires, personnalités qualifiées...) afin de définir une feuille de route en faveur d'une alimentation durable.

La synthèse des travaux du groupe est consultable sur le site (<http://www.parlonsagriculture.com/>).

6. Mise en œuvre de la disposition

6.1 Liste prévisionnelle des textes d'application

Plusieurs textes d'application sont nécessaires :

- un décret en Conseil d'Etat précisant la nature et les conditions de transmission des données que devront transmettre les opérateurs de la chaîne alimentaire ;
- un décret précisant les règles relatives à la qualité nutritionnelle des repas préparés (composition des repas, taille des portions, fréquence de service des plats et justificatifs à conserver) avec un arrêté listant les recommandations nutritionnelles du GEMRCN ;
- des décrets fixant les conditions auxquelles doivent satisfaire les personnes morales de droit privé pour être habilitées par l'autorité administrative pour recevoir des contributions publiques destinées à la mise en œuvre de l'aide alimentaire.

6.2 Modalités de suivi de la disposition

Les objectifs de la politique publique de l'alimentation sont appelés à être chiffrés et leur évolution à être suivie et à faire l'objet de rendus réguliers.

Au Royaume-Uni et aux États-Unis, des indicateurs publiés régulièrement mesurent le degré de *food security*, entendu comme l'accès pour chaque membre d'un ménage à une nourriture suffisante et équilibrée²². La construction d'indicateurs comparables pour la France, accompagnée d'un engagement fort de les faire progresser, donnerait un aspect très concret à cette politique alimentaire

Il pourra être demandé à l'Agence nationale chargée de la sécurité sanitaire des aliments, de l'environnement et du travail de faire un état des lieux de la restauration scolaire et universitaire deux ans après l'entrée en vigueur des textes.

Les dispositions concernant l'aide alimentaire devraient s'appliquer à compter des programmes 2011 du plan européen d'aide aux plus démunis et au plan national d'aide alimentaire, c'est à dire à partir de septembre 2010. L'évaluation de la mesure aura lieu au bout de trois ans, lorsque la période de validité du premier appel à candidature arrivera à échéance.

²² <http://www.ers.usda.gov/Briefing/FoodSecurity/> <http://www.defra.gov.uk/foodrin/security/assessment.htm>

L'article 2 du projet de loi autorise le Gouvernement à prendre par ordonnance, dans les conditions prévues par l'article 38 de la Constitution, les dispositions législatives nécessaires pour :

- 1° **Redéfinir les conditions d'organisation des réseaux d'épidémiologie dans le domaine de la santé publique vétérinaire et de la protection des végétaux, encadrer les modalités de collecte, de traitement et d'exploitation de l'information épidémiologique et déterminer les mesures de prévention des risques qui peuvent être imposées aux opérateurs**

* **Etat des lieux et difficultés à résoudre**

La surveillance du territoire s'articule aujourd'hui autour des principes suivants :

* Dans le secteur animal, plusieurs réseaux d'épidémiosurveillance existent et sont dédiés chacun à la recherche d'une pathologie sur une ou plusieurs espèces. Des réseaux existent également à l'initiative du secteur professionnel ou au sein de l'AFSSA, de certains organismes de recherche, ou des services du ministère.

Bien que la surveillance soit d'ores et déjà présente sur le territoire national, elle ne permet pas de répondre aujourd'hui de façon complète aux aspects suivants :

- le traitement des données n'est pas assuré par un appui technique dédié en épidémiologie, ce qui serait nécessaire pour gérer et interpréter au mieux la masse d'informations produites, éventuellement par l'élaboration de modèles prédictifs ;
- l'état sanitaire n'est connu que de façon fragmentée, maladie par maladie, filière par filière sur la base de pathologies connues et présentes ou suspectées d'être présentes sur le territoire ; un maillage plus fin dans le cadre d'une vigilance continue sur une liste de maladies prédéfinies permettrait de connaître le développement de ces pathologies de façon plus précoce et de suivre celui-ci ;
- les maladies émergentes doivent être l'objet d'une attention particulière par une veille internationale d'une part et par une détection précoce sur le territoire d'autre part ; le croisement de ces deux sources d'alertes permettra d'être plus réactif.

Ces deux derniers aspects demandent notamment de disposer d'un réseau d'observateurs plus large, issu de différentes origines publiques et professionnelles, formés aux protocoles d'observations retenus en épidémiologie, et régulièrement sensibilisés aux maladies potentiellement émergentes.

* Dans le secteur végétal, le plan écophyto 2018 a impulsé une dynamique de création d'un dispositif de surveillance biologique du territoire géré de façon collective avec de nombreux interlocuteurs (services de l'Etat, chambres d'agriculture, FREDON, instituts techniques, système coopératif,...), disposant d'un réseau large d'acteurs. Ce dispositif en voie de construction répond à une ambition réelle de vigilance accrue sur le territoire.

Il ne dispose toutefois pas actuellement d'un appui en épidémiologie pour le traitement des données. Aussi, les protocoles d'observation biologique doivent être harmonisés, en vue d'une meilleure fiabilité et homogénéité des données. Enfin, les modèles prédictifs, outil quotidien de l'évaluateur et du gestionnaire du risque doivent bénéficier d'une animation permanente par des experts compétents et formés à cet effet.

En complément du plan écophyto 2018, il est de la responsabilité de l'Etat de maintenir des solutions de protection des cultures. La connaissance des impacts des pratiques agricoles en tant qu'outil de gestion du risque est en ce sens un enjeu tant pour l'Etat que pour les agriculteurs ou les industriels.

Au regard de ce diagnostic, et dans une logique d'amélioration et d'innovation continue, il apparaît nécessaire d'adapter le dispositif sanitaire d'épidémiosurveillance en santé animale et végétale et de doter la France de nouveaux outils de vigilance sur le territoire national : détection précoce des risques, prévision des épidémies émergentes, veille sur les pathologies déclarées, partage de l'information sanitaire auprès des différents acteurs publics et professionnels impliqués. Ce dispositif interviendrait également comme un outil de prévention et de réduction des risques affectant nos capacités de production, et menaçant dans certains cas la sécurité alimentaire nationale. Il constitue un appui à la gestion du risque par chaque acteur et type d'acteur (Etat, organisations professionnelles, organisations sanitaires, producteurs et transformateurs) dans son périmètre de responsabilité.

L'article L.201-1 du code rural, dans sa rédaction actuelle, implique que les missions de prévention et de surveillance soient déléguées par l'Etat aux organisations à vocation sanitaire et aux organisations vétérinaires à vocation technique, sur la base de réseaux identifiés par maladies ou par filière. Il ne permet pas la construction partagée d'un outil commun d'information épidémiologique servant à l'exercice des responsabilités de chacun (Etat, organismes professionnels à vocation économique, organismes professionnels à vocation sanitaire, producteurs). En outre, il implique une architecture de réseaux trop verticale par filière ou par maladie, alors que l'épidémiologie moderne nécessite une veille plus large et une collecte d'observations moins spécialisées a priori. Enfin, il ne permet pas de construire les réseaux autour d'une ressource scientifique et reconnue en épidémiologie (veille sur les risques émergents, cohérence des observations, traitement des données, modélisation, identification des alertes) seule apte à consolider notre capacité nationale de surveillance.

* **Objectifs de la réforme envisagée**

Ainsi, ces objectifs rendent nécessaires de préciser le rôle de l'Etat et de l'Agence nationale chargée de la sécurité sanitaire des aliments, de l'environnement et du travail afin de garantir aux professionnels et aux citoyens la qualité de l'analyse du risque dans le domaine de la santé publique vétérinaire et de la protection des végétaux.

Les organismes professionnels dédiés aux questions sanitaires, ainsi que les organismes économiques intéressés par les questions sanitaires seront intimement associés à la conception de ce dispositif, en tant qu'utilisateurs directs. Leur implication et les modalités de travail en commun et d'accès aux données et de traitement épidémiologique seront précisées, ainsi que le régime de propriété des données. La mission de chaque intervenant, son périmètre de responsabilité, le financement collectif de la prévention, de la réduction et de la gestion des risques seront définis suite aux états généraux annoncés par le ministre chargé de l'alimentation en début d'année 2010. La réflexion sera large, ouverte aux diverses parties prenantes et aborderont les questions relatives au fonctionnement de l'ensemble du dispositif sanitaire français. La question de la gestion des risques en maladies émergentes devrait être notamment abordée. De même, dans une logique de définition des périmètres de responsabilité de chaque intervenant, devront être abordés des discussions les moyens à mobiliser et les obligations de chacun quant au diagnostic et à la prévention des risques dès l'amont de la production.

* **Options possibles et nécessité de légiférer**

Les options possibles seront définies lors des « Etats généraux du sanitaire » qui vont être organisés début 2010. Ils devront répondre aux objectifs pragmatiques et techniques évoqués ci-dessus. Eu égard aux conclusions de ces débats, la cohérence de l'ensemble du dispositif sanitaire devra être revue, notamment s'agissant du rôle de chaque acteur au sein de ce dispositif.

Une modification du chapitre I du titre préliminaire du livre II et des chapitres I et II du titre V du code rural sera nécessaire.

* **Impacts des dispositions envisagées**

L'impact des mesures envisagées et pour lesquelles une habilitation est demandée pourra être apprécié à l'issue des travaux de ces Etats généraux, en fonction des options prises.

2° **Préciser les conditions dans lesquelles sont réalisées sur la demande ou pour le compte de l'administration les missions entrant dans le champ de l'actuel mandat sanitaire prévu à l'article L.221-11 du code rural ainsi que celles dans lesquelles est réalisée la certification vétérinaire prévue à l'article L.221-13 du même code**

* **Etat des lieux et difficultés à résoudre**

L'Etat s'appuie sur les vétérinaires praticiens, titulaires pour la réalisation de missions de prophylaxies obligatoires et de police sanitaire qui concernent les maladies réglementées (brucellose, tuberculose, fièvre aphteuse, rage...). Ces missions s'effectuent sous couvert d'un mandat sanitaire qui les place, pour ces missions sous l'autorité du préfet et du directeur départemental des services vétérinaires.

Les conditions d'exercice du mandat sanitaire, telles que définies posent des difficultés dans trois domaines :

- a) Le champ de compétence des vétérinaires sanitaires centré sur les questions de santé animale stricto sensu ne permet plus de répondre de façon satisfaisante au besoin de surveillance et de contrôle dans le domaine de la santé publique vétérinaire. L'évolution de la réglementation européenne conduit à devoir mobiliser les vétérinaires sanitaires non seulement pour lutter contre les maladies des animaux présentes sur le territoire mais également au titre des réglementations relatives à la pharmacie vétérinaire, aux mesures d'hygiène générale en élevage et aux conditions de détention des animaux (règles de la bien traitance animale). La multiplication des échanges commerciaux et le réchauffement climatique conduisent à la nécessité de renforcer la veille et la vigilance sur les maladies émergentes à travers la collecte d'informations de nature épidémiologique dans un cadre rénové.
- b) Le code rural prévoit la possibilité d'habiliter les vétérinaires titulaires d'un mandat sanitaire en tant que vétérinaires certificateurs officiels pour la délivrance de certificat sanitaire aux échanges à travers deux articles (L.221-13 et L.236-2) qui ne sont pas totalement en cohérence sur le champ de cette habilitation et sont source de confusion. Une clarification est nécessaire pour éviter toute interprétation erronée.

- c) Si la nature des missions confiées au vétérinaire sanitaire est explicite, le statut de celui-ci n'est pas défini. Ceci entraîne des contentieux sur la responsabilité respective du vétérinaire sanitaire et de l'État en cas de dommage causé comme subi par le vétérinaire sanitaire. De plus, pour l'habilitation des vétérinaires sanitaires certificateurs, le statut du vétérinaire conditionne son niveau d'indépendance lors de la réalisation de cette mission.

* **Objectifs de la réforme envisagée**

Pour résoudre ces difficultés, il est envisagé :

- d'étendre le champ du mandat sanitaire actuel à la santé publique vétérinaire y compris la protection animale, (modification de l'article L.221-11) ;
- de mettre en cohérence les deux articles du code rural qui définissent le champ d'activité du vétérinaire sanitaire certificateur (L.221-13 et L.236-2) ;
- de préciser le statut du vétérinaire sanitaire en fonction de la nature des missions confiées et les responsabilités qui en découlent.

* **Impacts des dispositions envisagées**

L'impact des mesures envisagées et pour lesquelles une habilitation est demandée pourra être appréciée à l'issue des travaux de ces Etats généraux, en fonction des options prises.

3° **Modifier les dispositions du code rural relatives aux conditions dans lesquelles certains actes relevant de l'exercice illégal des activités de vétérinaires peuvent par exception être réalisées par des tiers et, en tant que de besoin, la liste de ces actes**

* **Etat des lieux et difficultés à résoudre**

L'exercice illégal de la médecine et de la chirurgie des animaux est défini de manière très large par l'article L.243-1 du code rural. L'article L.243-2 fixe pour sa part une série de dérogations excluant certains actes, quand ils sont réalisés dans certaines conditions et par certaines personnes, du champ de l'exercice illégal.

Le manque de précision des textes a pour conséquence de :

- o laisser à la jurisprudence le soin de préciser le périmètre de l'exercice illégal au cas par cas lorsque les professionnels jugent nécessaire de les porter devant les tribunaux.
- o maintenir une insécurité juridique pour les acteurs autres que vétérinaires (propriétaires et détenteurs d'animaux de rapport par exemple).

Le caractère large de la définition de l'exercice de la médecine vétérinaire est source d'incertitudes et de contentieux.

* **Objectifs de la réforme envisagée et nécessité de légiférer**

L'habilitation demandée vise à revoir les articles L.243-1 et L.243-2 afin de mieux définir l'acte vétérinaire et de distinguer parmi les actes relevant de cette définition, ceux qui justifient qu'ils soient réservés au vétérinaire compte-tenu des compétences à mobiliser lors de leur

réalisation, de ceux pouvant faire l'objet d'une dérogation au bénéfice d'un acteur non vétérinaire.

Il s'agira de remettre en cohérence le droit et les pratiques constatées comme habituelles, en prenant en compte la formation et les compétences actuelles des éleveurs et des acteurs non-vétérinaires concourant à la santé des animaux.

Cette révision devra répondre aux exigences de santé, de protection et de sécurité sanitaire et établir une réglementation en cohérence avec les réglementations vétérinaires (pharmacie, protection animale, certification et gestion des maladies réglementées).

* **Impact des dispositions envisagées**

L'impact des mesures envisagées et pour lesquelles une habilitation est demandée pourra être appréciée à l'issue des travaux de ces Etats généraux, en fonction des options prises.

4° **Mettre en conformité avec le droit communautaire les dispositions du code rural relatives à la protection des végétaux en ce qui concerne notamment les conditions de mise sur le marché et d'utilisation durable des produits phytopharmaceutiques**

* **Objectifs de la disposition**

Cette habilitation a pour objectif de modifier le code rural afin de l'adapter pour tenir compte de la publication du règlement n° 1107 du 21 octobre 2009 du Parlement européen et du Conseil concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil et de la directive 2009/128/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable.

Le règlement du 21 octobre 2009 sur la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques remplace la directive 91/414 du 15 juillet 1991 transposée dans le chapitre III du titre V du livre II du code rural. Un règlement communautaire étant d'application immédiate sans nécessité de transposition, il s'agit d'adapter le code rural en supprimant les dispositions qui soit ne s'appliquent plus, soit sont déjà prévues par le nouveau texte communautaire.

Il pourra également être nécessaire d'adapter les dispositions du chapitre IV du titre V du Livre II du code rural relatives à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques en application de la directive cadre attendue pour encadrer les conditions générales d'utilisation durable des pesticides.

* **Impacts des dispositions envisagées**

L'impact attendu est une clarification du droit.

5° **Modifier les conditions dans lesquelles certaines tâches particulières liées aux contrôles phytosanitaires prévus au chapitre I du titre V du Livre II du code rural peuvent être déléguées à des tiers.**

* **Etat des lieux et difficultés à résoudre**

Dans la situation actuelle, certaines tâches liées à la surveillance de la santé des végétaux et au contrôle des établissements producteurs ou multiplicateurs de matériels végétaux sont confiées aux groupements de défense contre les organismes nuisibles définis au chapitre II du titre V du livre II du code rural sur la base de conventions passées avec les services de l'Etat. Par ailleurs, dans le cas de plants et semences certifiés, la réalisation de certaines tâches de contrôles en vue de la délivrance du passeport phytosanitaire européen et du certificat phytosanitaire pour l'exportation sont confiées aux organismes de certification par convention avec les services de l'Etat.

Les modalités de ces délégations de tâches sont variables entre les différentes conventions, notamment en matière d'audits et de contrôles de second niveau réalisés par les services de l'Etat. Par ailleurs, il apparaît une disparité entre les différents délégataires en termes de mise en œuvre de schémas d'assurance qualité. Or, les services de l'Etat se sont actuellement engagés de façon prioritaire à garantir la qualité des contrôles réalisés, notamment en accréditant leurs propres services d'inspections. Ces garanties doivent nécessairement être aussi apportées par les organismes délégataires effectuant des tâches de contrôle pour leur compte.

* **Objectif de la réforme envisagée**

L'objectif est, donc, d'introduire dans la partie législative du code rural la base légale permettant d'asseoir juridiquement les possibilités de délégation de ces tâches, de définir des exigences en termes de qualité et compétence des délégataires, et de préciser les modalités de contrôle de second niveau exercé par les services de l'Etat.

* **Options possibles et nécessité de légiférer**

Il est nécessaire de prévoir que des organismes et groupements professionnels puissent procéder à certaines tâches liées à la surveillance de l'état sanitaire des végétaux, produits végétaux et autres objets et au contrôle phytosanitaire en vue de la délivrance du passeport phytosanitaire pour la circulation intra-communautaire des matériels végétaux sensibles et en vue de la délivrance du certificat sanitaire pour l'exportation de ces matériels.

Les mesures de police administrative et judiciaire afférentes devront rester de la compétence des agents de l'Etat, chargés de la protection des végétaux. Dans ce cadre, les organismes et groupements devront garantir leur indépendance vis à vis du secteur de la production concerné et devront faire l'objet de contrôles de second niveau par les services de l'Etat.

En pratique, ces tâches sont déjà confiées à divers organismes, tels les organismes certificateurs (Service Officiel de Contrôle et de Certification (SOC) du Groupement National Interprofessionnel des Semences, graines et plants, Centre Technique Interprofessionnel des Fruits et Légumes (CTIFL), Etablissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer) pour les semences et plants certifiés, ou les Fédérations Régionales de Défense contre les Organismes Nuisibles (FREDON). L'inscription explicite de l'attribution de cette délégation dans la loi et les textes réglementaires permettrait un encadrement plus

transparent et rigoureux de ces pratiques, sans surcoût pour les délégataires comme pour les services de l'Etat.

* **Impacts des dispositions envisagées**

L'impact attendu est une clarification du droit et une amélioration de l'efficacité des dispositifs de contrôle de la qualité des végétaux.

6° **Définir des obligations de formation pour les exploitants du secteur alimentaire ou leurs personnels**

* **Etat des lieux et difficultés à résoudre**

Le niveau sanitaire des établissements du dernier maillon du secteur alimentaire avant la remise au consommateur apparaît insatisfaisant, et ce, de façon récurrente. Les procédures pénales et administratives sont en effet très nombreuses dans ce secteur, notamment dans celui de la restauration commerciale, comme l'indiquent les bilans des Opérations Alimentation Vacances (OAV) :

- 1) lors de l'OAV 2008, sur 3 074 restaurants inspectés, 165 procès-verbaux ont été rédigés, et 34 fermetures ont été prononcées (soit 20 % des cas où un procès verbal est rédigé) ;
- 2) en 2009, sur 6 351 restaurants inspectés, 104 procès verbaux ont été dressés et 42 fermetures ont été prononcées (soit 40 % des cas où un procès verbal est rédigé).

Par ailleurs, les mauvaises pratiques en matière d'hygiène dans ces secteurs d'activité sont régulièrement médiatisées, notamment dans les programmes télévisés aux heures de grande écoute qui peuvent entraîner des comportements d'éviction chez les consommateurs.

Un élément qui pourrait en partie expliquer ce constat est l'absence d'obligation de toute formation ou diplôme spécifique à l'hygiène des aliments conditionnant l'ouverture d'un commerce de bouche ou de restaurant, permettant ainsi à des personnes sans les compétences requises en matière de sécurité des aliments, d'exploiter ce type d'établissement.

* **Objectifs et nécessité de légiférer**

Conformément aux obligations faites par le paquet hygiène aux opérateurs du secteur alimentaire, quelle que soit leur activité, il pourrait être défini une obligation de disposer de personnel formé dans le domaine de l'hygiène des aliments au sein des établissements concernés.

En effet, actuellement, le code rural ne permet d'imposer la réalisation d'actions de formation du personnel qu'a posteriori, dans les établissements qui présentent ou sont susceptibles de présenter une menace pour la santé publique du fait de manquements à la réglementation relative à l'hygiène alimentaire (article L.233-1 du code rural).

Le champ de ces formations pourrait couvrir au moins les règles sanitaires, des notions d'équilibre alimentaire et de nutrition. Un cahier des charges ou des objectifs pédagogiques permettraient aux organisations professionnelles d'organiser des sessions de formation à l'attention des personnes désirant s'installer (formation initiale, préalable à l'installation).

En complément, des sessions pourraient être organisées pour les professionnels déjà installés ou leurs personnels, ce qui leur permettrait d'acquérir les compétences requises sans toutefois être une condition sine qua non à la poursuite de leur activité.

Les professionnels pouvant justifier d'une expérience professionnelle de trois ans en tant que gérant ou exploitant d'une entreprise du secteur alimentaire seraient exemptés de cette formation.

Il serait judicieux de déployer cette mesure en priorité dans le secteur de la restauration commerciale. Les actions de formation prévues seraient de la responsabilité des organisations professionnelles du secteur de la restauration commerciale, l'État pouvant contribuer à la définition du cahier des charges de formation, et éventuellement à un agrément des organismes dispensant cette formation.

L'expérience acquise dans ce secteur pourrait ensuite être utilisée à bon escient dans d'autres secteurs d'activité pour lesquels les contrôles effectués feraient apparaître des déficits chroniques de formation à l'hygiène des aliments.

Ainsi, cette obligation de formation à l'hygiène des aliments pourrait être intégrée dans les modules de formation aux métiers de bouche (bouchers, charcutiers,...).

* **Impacts de la disposition envisagée**

140 000 établissements sont potentiellement concernés par cette mesure dans le secteur de la restauration commerciale. Toutefois, une majorité d'entre eux pourra bénéficier de l'exemption liée à l'expérience professionnelle.

Compte tenu des objectifs fixés, ces formations devraient se dérouler sur une vingtaine d'heures.

7 ° **Adapter les références et renvois faits dans le code rural et le code de la santé publique à la réglementation de l'Union européenne dans le domaine du médicament vétérinaire à l'évolution de cette réglementation.**

* **Objectifs**

Cette habilitation a pour objectif de modifier le code rural et le code de la santé publique afin de tenir compte de nouvelles dispositions de l'Union européenne applicables au domaine de la pharmacie vétérinaire et de la surveillance des résidus de médicaments vétérinaires.

Le règlement (CEE) n°2377/90 du Conseil, du 26 juin 1990, établissant une procédure communautaire pour la fixation des limites maximales de résidus de médicaments vétérinaires dans les aliments d'origine animale, est cité à plusieurs reprises, tant dans le livre II, titre troisième du code rural que dans le code de la santé publique, en sa cinquième partie.

Or, le règlement (CEE) n°2377/90 a été abrogé par le règlement (CE) n°470/2009 du Parlement européen et du Conseil du 6 mai 2009.

Les références au règlement abrogé, ainsi qu'à ses annexes, doivent en conséquence être modifiées et actualisées dans les deux codes cités.

8° Mettre le code rural en conformité avec les dispositions du règlement n° 110/2008 du Parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2008 concernant la définition, la désignation, la présentation, l'étiquetage et la protection des indications géographiques des boissons spiritueuses et avec les dispositions du règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil du 22 octobre 2007 portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole et dispositions spécifiques en ce qui concerne certains produits de ce secteur (règlement « OCM unique »), modifié par le règlement (CE) n° 491/2009 du Conseil du 25 mai 2009.

Le règlement communautaire n° 110/2008 du Parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2008 concernant la définition, la désignation, la présentation, l'étiquetage et la protection des indications géographiques des boissons spiritueuses a harmonisé et clarifié le droit communautaire en ce qui concerne les notions d'indication géographique des boissons spiritueuses.

Certaines dispositions du droit national ne sont pas conformes au règlement (CE) n°110/2008 concernant les boissons spiritueuses qui est d'application directe en droit interne. La mise en conformité de notre droit doit être réalisée pour 2011.

Par ailleurs, le règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil du 22 octobre 2007 a modifié le système de classement des vins. Il a prévu le passage d'un système de classement des vins en vins de qualité produits dans une région déterminée ou VQPRD (comprenant les appellations d'origine protégées - AOP - et les appellations d'origine vins délimités de qualité supérieure – AOVDQS) et vins de table à un système où les vins sont classés en AOP, en vins à indications géographiques protégées (IGP) ou en vins sans indication géographique.

S'agissant des AOVDQS, ces appellations doivent désormais répondre aux dispositions relatives aux AOP et IGP du secteur viticole notamment en ce qui concerne les modalités de contrôle qui doivent être harmonisées sur le schéma déjà retenu en France pour les AOC.

Il convient donc de réorganiser et adapter la partie législative du titre IV du livre VI du code rural.

Le titre IV du livre VI du Code rural "La valorisation des produits agricoles ou alimentaires" est d'application directe dans les DOM, Mayotte, St-Barthélemy, St-Martin et St Pierre-et-Miquelon.

Il n'est pas applicable en Nouvelle-Calédonie, à Wallis-et-Futuna et en Polynésie-française.

Il n'y a pas lieu de modifier ces dispositions.

TITRE II

RENFORCER LA COMPETITIVITE DE L'AGRICULTURE FRANÇAISE

1. DIAGNOSTIC

A. Des marchés agricoles répondant à des caractéristiques particulières

Le secteur agricole est caractérisé par de nombreux facteurs d'incertitude et de volatilité des marchés imputables à la nature même de l'activité : aléas climatiques et sanitaires, décalage entre l'évolution de la demande et la réponse de l'offre, périssabilité d'un grand nombre de produits, extrême atomisation de l'offre, non mobilité des actifs matériels (plantations pérennes), ou encore lien de la production agricole avec le sol.

Par ailleurs, la production agricole doit faire face à une forte concentration de son aval, notamment de la distribution bénéficiant d'une puissance d'achat et d'un pouvoir de négociation important. Cette situation traduit des relations déséquilibrées au détriment de la production. Enfin, les réformes successives de la politique agricole commune intervenues depuis 1992, ont été porteuses d'un affaiblissement des mécanismes d'intervention sur les marchés. Dans le même temps, les négociations commerciales multilatérales ont engendré un espace de concurrence accru et exercé une pression sur la préférence communautaire.

Le contexte économique de plus en plus tendu, avec la multiplication des crises sanitaires, énergétiques ou d'origine climatique, augmente l'instabilité des prix. Il a un impact sur les coûts de production, la sécurité et la qualité des produits. Et il expose le consommateur à de nouveaux risques.

Ces facteurs peuvent conduire à des choix de productions pouvant accentuer l'amplitude des fluctuations de prix ou détériorer la qualité sanitaire et environnementale des produits fournis à l'industrie alimentaire ou directement aux consommateurs.

Dans ce contexte, au-delà des outils de régulation des marchés agricoles qui s'avèrent indispensables, l'organisation économique de l'offre agricole est restée insuffisante. Or les organisations de producteurs permettent de consolider le pouvoir économique des agriculteurs et les organisations interprofessionnelles favorisent la mise en œuvre d'actions de prévention et de gestion des aléas au sein des filières.

Ces démarches d'organisation mettent en œuvre des instruments plus efficaces que les remèdes à la crise que les pouvoirs publics sont amenés à déployer lorsque la crise est survenue. Elles contribuent enfin à une structuration des filières agricoles dans la durée et dans l'intérêt des agriculteurs et des consommateurs.

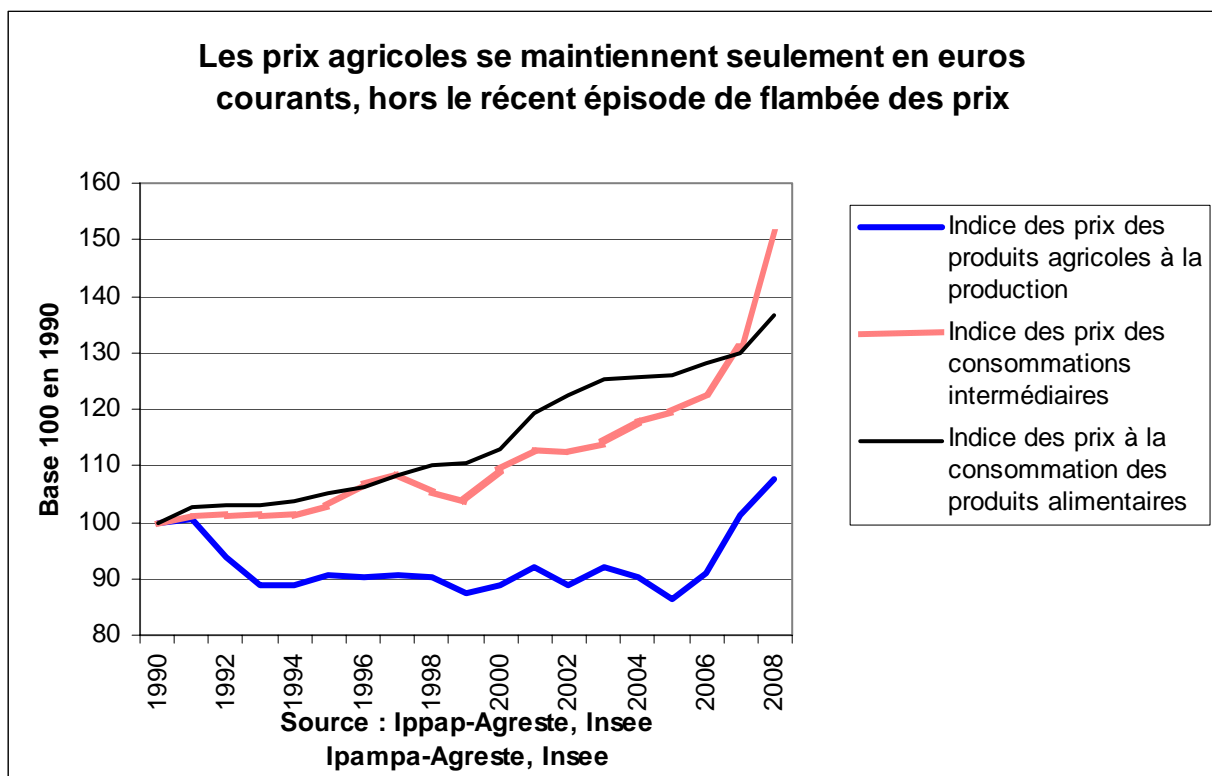
B. Des performances qui s'érodent

La compétitivité des exploitations agricoles et des filières agricoles et alimentaires s'est au cours de ces dernières décennies fortement améliorée, faisant de la France une grande

puissance agricole et un des tous premiers exportateurs mondiaux de produits transformés. De nombreux facteurs de nature diverse ont joué : la mécanisation, le progrès technique, la restructuration des exploitations agricoles, l'instauration du marché commun puis unique riche de près de 500 millions de consommateurs, une politique agricole commune forte. D'autres facteurs plus exogènes jouent également sur la compétitivité de l'agriculture : ils ressortent de différentes politiques mises en œuvre en matière fiscale, sociale, environnementale mais également en matière de recherche-développement ou de formation.

Mais divers indicateurs témoignent que les performances de l'agriculture marquent le pas qu'il s'agisse de l'évolution de la valeur ajoutée de la branche agricole qui, après avoir régulièrement progressé au même rythme que dans les autres secteurs économiques, stagne depuis plusieurs années ou des résultats à l'exportation avec un effritement des parts de marché françaises tant sur le marché européen que vis à vis des pays tiers.

L'évolution des prix agricoles sur longue période constitue également un indicateur permettant de mesurer le pouvoir de marché des agriculteurs. Les prix agricoles se maintiennent à peine en euros courants, hors le récent épisode de flambée des prix, alors que les prix alimentaires à la consommation augmentent régulièrement.



La transmission des variations des prix à la production vers la consommation est très diverse selon les filières, dépendant du niveau de transformation et des coûts, de la concentration des opérateurs aux différents stades de la filière. Le suivi de la transmission des prix de l'amont à l'aval de la filière agricole est un facteur déterminant dans la compréhension de la compétitivité des filières agricoles françaises.

Quant aux coûts de production, ils connaissent une croissance régulière dans leurs composantes « services » et des évolutions plus aléatoires sur la composante matières premières. Et les agriculteurs ne sont pas en position de répercuter ces variations sur leurs prix de vente.

Cette situation est d'autant plus préjudiciable que les éléments majeurs des évolutions en cours sont notamment l'ouverture croissante des marchés et la concurrence qu'elle génère entre grands pays agricoles, la poursuite de la concentration des acteurs de l'aval : distributeurs et industries agroalimentaires, la plus grande fréquence des risques qu'il s'agisse des aléas climatiques, sanitaires ou de la volatilité des prix des matières premières agricoles, les impératifs d'un développement plus durable, ainsi que le réchauffement climatique.

C. Une structuration insuffisante de l'agriculture face à la montée des risques

1. Des relations commerciales entre les producteurs et leurs acheteurs (industriels et distributeurs) déséquilibrées

*** Une grande atomisation du secteur de la production**

Face à 7 centrales d'achats et 11 500 entreprises agroalimentaires dont 90% de PME, il existe 507 000 exploitations agricoles (dont 326 000 professionnelles).

Même si la politique en faveur de l'organisation économique des producteurs, mise en place à partir de la décennie 1960 et consolidée par les lois agricoles de 1999 et de 2006, a permis de renforcer l'organisation de la production, le rééquilibrage souhaité entre l'amont et l'aval n'est pas encore inscrit dans la réalité.

Les organisations de producteurs (OP) sont des groupements destinés à organiser et à concentrer l'offre, à l'adapter aux marchés et à commercialiser ou à mettre sur le marché la production de leurs membres. Elles font l'objet d'une reconnaissance par l'autorité administrative, sur la base de principes résultant, selon les secteurs, de dispositions strictement nationales ou de la législation communautaire.

La réglementation communautaire fixe le principe de reconnaissance d'organisations de producteurs par les Etats membres sur la base de leur législation nationale. Mais pour certains secteurs, elle encadre leur activité.

Ainsi, l'organisation commune des marchés (OCM) fixe un cadre pour les OP dans le secteur du houblon, de l'huile d'olive et des olives de table, des fruits et légumes et des vers à soie. Pour ces secteurs, l'OP doit être créée à l'initiative des producteurs et avoir un objectif précis qui peut englober ou, dans le cas des fruits et légumes, qui englobe les objectifs suivants :

- assurer la programmation de la production et son adaptation à la demande, notamment en quantité et en qualité ;
- concentrer l'offre et mettre sur le marché la production de ses membres ;
- optimiser les coûts de production et régulariser les prix à la production.

Dans le secteur des fruits et légumes, les organisations de producteurs sont le fondement de l'organisation commune de marché régissant cette activité. A ce titre, seules les organisations de producteurs reconnues peuvent bénéficier de crédits communautaires dans le cadre de

programmes opérationnels. L'OCM détermine précisément les conditions de reconnaissance et de fonctionnement de ces OP. Elle prévoit également la constitution d'associations d'organisations de producteurs pouvant exercer toute activité d'une organisation de producteurs. Les organisations de producteurs ou les associations d'organisations de producteurs, dans le secteur des fruits et légumes ont la possibilité, sous réserve d'être reconnues représentatives de la production dans leur zone d'activité et de ne pas détenir de position dominante sur un marché déterminé, d'établir des règles qui peuvent être étendues par les pouvoirs publics en matière de connaissance de la production, de production, de commercialisation et de protection de l'environnement.

Dans le secteur vitivinicole, l'OCM prévoit que l'OP poursuit les objectifs suivants :

- la programmation de la production et son adaptation à la demande ;
- la promotion de la concentration de l'offre et la mise sur le marché de la production ;
- la réduction des coûts de production et la régularisation des prix à la production ;
- la promotion des techniques culturales et de production respectueuses de l'environnement.

Au total, un peu moins de 1 000 organisations de producteurs sont actuellement reconnues par les pouvoirs publics, réparties de la manière suivante en fonction des différents secteurs agricoles :

Fruits et légumes	282	Lapins	44
Bovins-ovins	202	Plantes à parfum	43
Viticulture	150	Caprins	25
Porcins	89	Equidés	17
Aviculture	81	Autres productions	52

Le constat d'un déséquilibre entre l'amont et l'aval est largement partagé. C'est ce qui est ressorti de la concertation ouverte dans le cadre de la préparation de cette loi, que ce soit dans le secteur des fruits et légumes où 50% des producteurs seulement sont membres d'organisations de producteurs et où l'aval atteint un degré de concentration très élevé puisque la grande distribution représente 74% du chiffre d'affaires des fruits et légumes au stade du détail ou encore dans le secteur très organisé de la production porcine où 97% des producteurs sont membres d'organisations de producteurs.

Ces organisations de producteurs pour disposer d'un réel pouvoir de négociation sont confrontées à deux difficultés :

- **le mode de commercialisation lui-même.** En effet, les OP commercialisent :
 - * soit, dans le cadre d'un transfert de propriété de la part de leurs adhérents. Ces OP sont majoritaires, 75% des OP reconnues ayant la forme de coopératives ou d'unions de coopératives ;
 - * soit, dans le cadre d'un mandat juridique. La LOA du 6 janvier 2006²³ a ouvert cette possibilité et les décrets d'application dans les secteurs des fruits et légumes

²³ Loi n°2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole

et de l'élevage permettent de reconnaître des OP sans transfert de propriété. Ainsi, la forme associative des OP, qui ne s'accompagne pas, dans la plupart des cas, d'une obligation de transfert de propriété, reste importante. Dans le secteur des fruits et légumes, on dénombre encore 30 associations (soit environ 10% des OP reconnues) pour lesquelles la commercialisation est réalisée à travers un mandat de commercialisation. Dans le secteur vitivinicole, 37 associations sont reconnues sur un total de 150 organisations de producteurs et dans le secteur bovin, 40 associations sont reconnues sur un total de 150 organisations de producteurs.

Au regard du droit de la concurrence, les organisations de producteurs sans transfert de propriété doivent répondre à des règles strictes. En effet, l'OCM dispose, dans le secteur des fruits et légumes, que la vente de la production doit être réalisée par l'intermédiaire de l'OP. Toutefois, la Commission européenne n'a pas fait de remarque sur les conditions de reconnaissance des organisations de producteurs du secteur qui lui avaient été transmises pour avis. Le mandat peut donc être considéré comme répondant à l'exigence communautaire, sous réserve que les pratiques mises en œuvre ne recouvrent pas des pratiques illicites au regard des règles de la concurrence. En d'autres termes, une organisation de producteurs peut commercialiser avec un mandat dès lors que celui-ci est rédigé de façon à garantir que c'est bien l'OP qui maîtrise les conditions de vente de la production.

- **La taille de l'organisation de producteurs.**

Le code rural fixe le principe d'une reconnaissance d'organisations de producteurs justifiant d'une activité économique suffisante au regard de la concentration des opérateurs sur les marchés. Les conditions et les critères de reconnaissance des organisations de producteurs sont ainsi définis, par décret, filière par filière. Ces critères sont établis, après concertation avec les organisations professionnelles. La recherche d'un consensus sur ces critères a eu pour effet de définir des seuils relativement peu élevés en terme de concentration de l'offre.

Ainsi, pour le secteur des fruits et légumes, une organisation de producteurs doit rassembler au moins 5 producteurs et représenter une valeur de production commercialisée d'un million d'euros. Dans le secteur bovin, l'organisation de producteurs doit rassembler au moins 50 producteurs (25 seulement si l'OP demande sa reconnaissance au titre du secteur des bovins en agriculture biologiques) et au moins 5 000 équivalents gros bovins. Globalement, il ressort que les OP n'ont pas la taille suffisante pour avoir un réel pouvoir de marché.

* **L'absence de formalisation de la relation commerciale dans le cadre de contrats**

La contractualisation vise à développer la transparence dans les relations commerciales entre producteurs et acheteurs. Cette transparence peut, en effet, être un facteur d'équilibre dans cette relation alors que la production agricole est fortement marquée par une atomisation des producteurs et une relative concentration des acheteurs.

La situation dans le secteur laitier apparaît, ainsi, comme l'exemple emblématique de la situation actuelle. En l'absence de conventions écrites, les producteurs n'ont pas connaissance, au moment de la collecte, ni du prix auquel le lait sera payé, ni des modalités de calcul de ce prix. La visibilité des producteurs est donc particulièrement faible. Ceci est d'autant plus

dommageable que les investissements dans les exploitations laitières sont importants et qu'ils nécessitent une visibilité à moyen terme.

* **Le besoin de données objectives pour faciliter la négociation entre les opérateurs**

Le développement de la contractualisation et l'instauration d'une plus grande sérénité dans les relations commerciales entre producteurs / transformateurs / négociants / distributeurs sont perturbés par l'absence de données objectives issues de traitement statistique sur lesquelles ceux-ci peuvent fonder leur négociation.

Le rapport du Conseil économique, social et environnemental d'avril 2009 de Mme Christiane Lambert intitulé «Les modalités de formation des prix alimentaires : du producteur au consommateur²⁴» préconisait notamment de mieux éclairer la formation des prix et des marges et d'assurer une transparence réelle des négociations commerciales.

Afin de répondre aux attentes fortes des professionnels comme des consommateurs dans ce secteur, le Gouvernement s'est engagé à assurer les conditions de la transparence dans la formation des prix et des marges des produits alimentaires.

L'observatoire des prix et des marges, installé par le Ministère de l'économie en mars 2008 pour accompagner la mise en place de la loi de modernisation de l'économie, s'est vu doté en décembre 2008 d'un comité de pilotage pour les produits agricoles et alimentaires, coprésidé par les deux ministères de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche et de l'économie et rassemblant l'ensemble des acteurs concernés.

Ce comité de pilotage permet d'étudier à partir de données objectives, la situation et l'évolution des prix de différentes familles de produits alimentaires de consommation courante, en vue de garantir une meilleure transparence dans la formation des prix au cours des transactions.

Pour chaque filière examinée, les travaux sont organisés en groupes de travail spécialisés qui doivent s'accorder sur les sources des données brutes à exploiter et sur les retraitements de données à opérer pour reconstituer la marge des opérateurs sur les différents produits.

Le comité de pilotage a pour mission de valider l'approche méthodologique proposée, de se prononcer sur la qualité du travail effectué, de demander le cas échéant les amendements nécessaires, de veiller à la facilité de lecture des documents, de vérifier la pertinence des clés d'interprétation proposées à l'usage des lecteurs, de discuter des limites de ces interprétations, et enfin de décider de la mise en ligne des documents préparés.

Les données exploitées pour ces travaux sont principalement issues :

- a. d'une part, de relevés de prix et d'enquêtes menées par les agents de FranceAgriMer (cotations, panels) aux différents stades de commercialisation au sein de la chaîne de valeur ;
- b. d'autre part, d'enquêtes de terrain conduites par la DGCCRF auprès d'échantillons de magasins et de points de vente ;

²⁴ <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/094000172/0000.pdf>

- c. enfin, d'autres sources de données en fonction des filières et de la disponibilité : panels consommateurs, comptes sectoriels d'entreprises, enquêtes menées par des organismes professionnels.

Les marges déterminées par l'observatoire résultent d'écart entre des prix : il ne s'agit donc pas de marges nettes mais de marges brutes, dont il faut rappeler qu'elles consistent essentiellement en charges d'exploitation pour l'opérateur concerné : logistique, frais de personnel, frais variables, frais fixes, pertes...

Afin de garantir la neutralité de l'observatoire et l'objectivité des échanges entre les participants, le comité de pilotage n'a pas pour objet de commenter les données. Chaque partenaire reste libre des commentaires qu'il peut faire sur les données publiées. La légitimité de l'observatoire réside dans la motivation de l'ensemble des partenaires concernés au sein des filières à poursuivre les travaux et à se mettre d'accord sur les méthodes d'observation

Les travaux de l'observatoire des prix et des marges ont récemment été accélérés. Les résultats des travaux réalisés ont été mis en ligne sur le site de la DGCCRF²⁵ :

- le 30 juin 2009 pour la viande porcine : le jambon cuit et la longe (côte et rôti) ;
- le 29 juillet 2009 pour le lait et les produits laitiers : le lait UHT demi-écrémé standard, le yaourt nature, le beurre, le fromage emmental, ainsi que les produits dits « industriels » qui entrent dans l'économie de la filière laitière, le beurre industriel, le lait en poudre et le lactosérum ;
- le 8 octobre 2009 pour les fruits et légumes : l'endive, la tomate, le chou-fleur, le melon, la laitue, la carotte, le concombre, le poireau, l'abricot, la cerise, la poire, la pomme, la banane, la pêche, la fraise, le raisin et le melon.

Les documents mis en ligne sont remis à jour selon une fréquence mensuelle.

Les prochains travaux porteront sur la filière viande bovine.

Toutefois, ni l'observatoire des prix et des marges, ni son comité de pilotage ne disposent actuellement de base juridique.

Il existe un observatoire des prix des produits agricoles et alimentaires prévu aux articles R. 611-9 et suivants du code rural. Cet observatoire qui est une commission spécialisée du CSO ne s'est plus réuni depuis 2006, essentiellement faute de consensus entre les familles professionnelles sur les méthodes d'observation. Les missions de cet observatoire sont actuellement remplies par l'observatoire des prix et des marges.

* **La relative modestie des démarches collectives de filières**

Les interprofessions, qui réunissent les acteurs de l'ensemble d'une filière, ont un rôle important à jouer dans le développement de la contractualisation entre les différents acteurs d'une filière et dans la construction de véritables partenariats visant à consolider la compétitivité de l'appareil de production et de transformation et à répondre aux attentes des consommateurs.

²⁵ http://www.dgccrf.bercy.gouv.fr/concurrence/prix/observatoire_prix.htm

Les organisations interprofessionnelles constituent des acteurs importants du maintien et du développement économique des filières. Elles sont au nombre de 74 ainsi réparties :

- 14 dans le secteur viandes, volailles et dérivés, dont 4 dans les DOM ;
- 7 dans le secteur produits laitiers ;
- 8 dans les secteurs fruits et légumes, pommes de terre, horticulture, tabac ;
- 29 dans le secteur vins et boissons ;
- 12 dans le secteur céréales, grandes cultures ;
- 2 dans le secteur aquaculture et coquillages ;
- 3 dans des secteurs divers (cheval, forêt et chasse).

Les organisations interprofessionnelles se constituent autour d'un produit ou d'un groupe de produits. Elles sont, pour l'essentiel, des associations de droit privé, qui exercent leurs missions dans un cadre réglementaire souple. En effet, le code rural fixe les objectifs que peuvent remplir les organisations interprofessionnelles et n'impose que quelques règles destinées à garantir un fonctionnement fondé sur une volonté commune des professions représentées à travailler ensemble : règle de vote à l'unanimité des professions, instances de conciliation.

Les groupements professionnels des départements d'outre-mer ainsi que de la Corse peuvent, par dérogation au principe de l'unicité d'une interprofession pour un produit ou un groupe de produits, demander à ce que soit reconnue une organisation interprofessionnelle exerçant des activités sur leur territoire (articles L.681-7 et L.681-8 du code rural).

La notion d'organisations interprofessionnelles existe également en droit communautaire.

Cependant les règles qui leur sont applicables sont inégalement explicites. Le cadre communautaire permet ainsi à l'organisation interprofessionnelle de mettre en œuvre des mesures de régulation des volumes mis en marché (secteur vitivinicole) ou met en place une dérogation à l'article 1 du règlement (CE) n°1184/2006, dans des conditions encadrées qui peuvent elles-mêmes varier (dans les secteurs du tabac, des fruits et légumes frais, de la pêche et de l'aquaculture). Il prévoit également de rendre certaines règles obligatoires par voie d'extension (dans les secteurs du tabac, des fruits et légumes, de la banane et de la pêche et de l'aquaculture), ou de fixer les conditions d'achat des produits par voie d'accord interprofessionnel sans que la structure interprofessionnelle soit pour autant définie (dans le secteur du sucre).

Enfin, les règles communautaires permettent de concentrer et de coordonner l'offre et de commercialiser les produits des producteurs-membres dans les secteurs du tabac et de l'huile d'olive ou de financer leurs actions par des contributions librement décidées par les familles professionnelles, puis rendues obligatoires par extension par les pouvoirs publics (secteurs du tabac, des fruits et légumes et de la pêche et de l'aquaculture).

Dans tous les secteurs non couverts par une OCM, les Etats membres ont la possibilité de reconnaître une organisation interprofessionnelle (cf. art 124.1 précité du règlement (CE) 1234/2007).

Mais, les réformes successives de la PAC depuis 1992 avec notamment l'introduction d'aides découplées ayant vocation à être généralisées et l'adoption d'une OCM unique, mettent en

lumière les limites de l'approche sectorielle initialement retenue par la Commission en ce domaine.

Ce contexte légitime le renforcement du cadre réglementaire national applicable aux organisations interprofessionnelles, dans le but de mettre à leur disposition des outils permettant d'assurer une meilleure stabilisation des marchés, sans remettre en cause le jeu des règles de la concurrence.

Tout en bénéficiant d'un cadre général qui peut paraître très large, les organisations interprofessionnelles rencontrent trois séries de difficultés :

- elles disposent de peu d'instruments afin d'assurer une meilleure stabilisation des marchés en raison de l'incompatibilité de certaines de leurs interventions avec le droit de la concurrence. En outre, si les organisations interprofessionnelles du secteur agricole ont la possibilité, en application de l'article L.632-3 du code rural, d'insérer dans des contrats types « des clauses types relatives aux engagements, aux modalités de détermination des prix, aux calendriers de livraison, aux durées de contrat, au principe de prix plancher, aux modalités de détermination des prix, aux calendriers de livraison, aux durées de contrat, au principe de prix plancher, aux modalités de révision des conditions de vente en situation de fortes variations des cours des matières premières agricoles, ainsi qu'à des mesures de régulation des volumes dans le but d'adapter l'offre à la demande », force est de constater que les interprofessions n'ont pas utilisé pleinement cette possibilité. L'absence de cadre législatif à la contractualisation n'a pas incité les organisations interprofessionnelles à intervenir, compte-tenu de la dimension conflictuelle du sujet ;
- elles n'ont pas la souplesse nécessaire pour conclure dans des conditions claires des accords portés par une partie des familles professionnelles ;
- elles sont très nombreuses dans le secteur vitivinicole, ce qui peut constituer une faiblesse pour structurer l'offre. Il existe, en effet, 26 organisations interprofessionnelles reconnues dans ce secteur. Parmi elles, l'une nationale, l'ANIVIN (Association Nationale Interprofessionnelle des Vins de France) représente le vin sans indication géographique et les vins sous indication géographique protégée qui ne relèvent pas d'une interprofession à compétence régionale, 21 interprofessions représentent les vins sous appellation d'origine contrôlée, 3 les vins sous indication géographique protégée. Certaines appellations d'origine ne sont représentées par aucune interprofession. La réforme de l'organisation commune de marché dans le secteur vitivinicole qui a supprimé la notion de vin de pays pour la remplacer par celle de vins sous indication géographique protégée offre l'opportunité de revoir la gouvernance de la filière.

Enfin, les articles fixant l'objet des interprofessions et celui des accords interprofessionnels qui peuvent être étendus, ont été modifiés au fil des années, et sont devenus extrêmement complexes et peu lisibles. Les différences de rédaction entre ces deux articles, quoique sans portée juridique puisque les domaines d'action qu'ils énumèrent ne sont pas exhaustifs, peuvent susciter des interrogations.

* **Des dérives sur certaines pratiques commerciales**

Dans le cadre des groupes de travail mis en place en août 2009, lors de la crise des fruits d'été, un large consensus s'est dégagé sur la nécessité d'améliorer certaines pratiques commerciales entre les producteurs de fruits et légumes et leurs clients. Il s'agit :

- de l'annonce des prix hors des lieux de vente pour les fruits et légumes pour obliger l'annonceur à stipuler dans un contrat écrit l'accord préalable du fournisseur sur le prix de cession ;
- du prix après vente ou différé de facturation pour les fruits et légumes pour mettre fin aux perturbations entraînées par les arrivées, notamment au sein des MIN, de marchandises non commandées trouvant preneur à bas prix ;
- des remises, rabais et ristournes sur les produits périssables, notamment les fruits et légumes, afin de ne pas aggraver la baisse des cours, notamment en cas de crise.

2. **Des outils de couverture de gestion des aléas climatiques et sanitaires insuffisants**

L'évolution du revenu agricole reste influencée par de nombreux aléas : aléas climatiques, sanitaires mais aussi économiques (prix des matières agricoles mais également des intrants). Les revenus agricoles sont donc par nature très fluctuants. Cette instabilité est particulièrement marquée ces dernières années. Ce constat est à l'origine de la volonté de développer davantage d'outils permettant aux exploitations de mieux affronter l'ensemble de ces risques, dans le souci de responsabiliser davantage les agriculteurs.

* **Les outils de couverture des risques climatiques et sanitaires**

Actuellement, le chapitre Ier du titre VI du livre III du code rural ne traite que de la gestion des risques de nature climatique. Celle-ci se compose de deux volets :

- le dispositif d'indemnisation des calamités agricoles,
- le dispositif d'aide à l'assurance récolte.

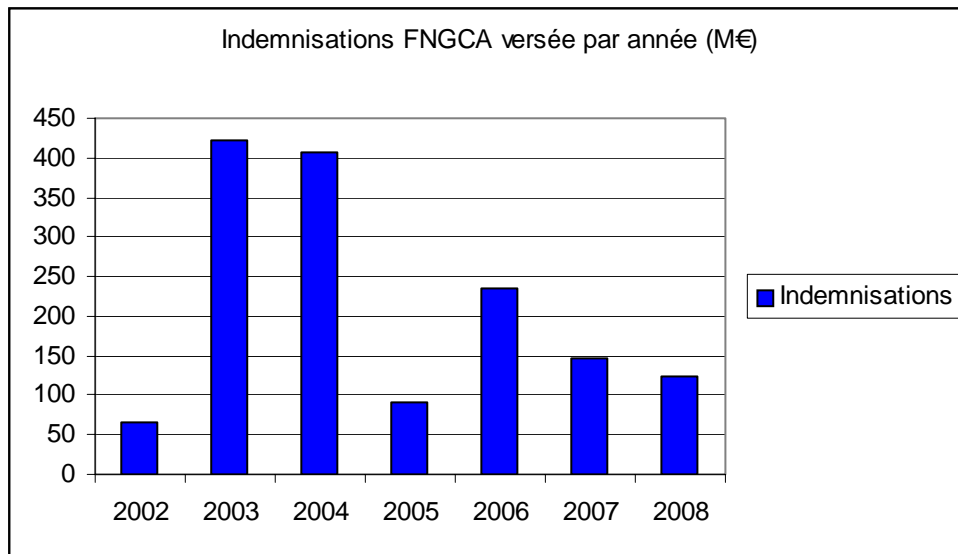
Ces deux dispositifs sont gérés dans le cadre d'un même fonds, le fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA) mais font l'objet de deux sections distinctes avec une possibilité de transfert de fonds depuis la section "calamités agricoles" vers la section "assurance".

Le dispositif des calamités agricoles

Le dispositif des calamités agricoles, créé en 1964, a pour objectif d'indemniser les agriculteurs pour leurs pertes de récolte et leurs pertes de fonds suite à la survenance d'évènements climatiques défavorables d'intensité exceptionnelle. La reconnaissance du caractère de calamités agricoles doit être prononcée par le ministre en charge de l'agriculture après avis du Comité national d'assurance en agriculture avant toute mise en œuvre d'indemnisations pour un sinistre donné. Les exploitations agricoles sont éligibles aux indemnisations du FNGCA si leurs pertes dépassent deux seuils : 30% de la récolte sinistrée et 13% de la production totale de l'exploitation.

Pour la période 2001-2008, la section "calamités agricoles" du FNGCA représente un montant d'intervention moyen de 200 M€an. Elle est alimentée à parité par les agriculteurs et l'Etat : la

contribution annuelle est à peu près fixe chaque année pour la part professionnelle (un peu plus de 90 M€) et celle de l'Etat est ajustée chaque année en fonction des besoins, c'est-à-dire du nombre et de l'intensité des événements climatiques défavorables.



La nature des sinistres : une prépondérance de la sécheresse et du gel.

Pour la période 2001-2008, les indemnités publiques des dommages aux cultures par nature de sinistre climatique sont les suivantes :

- sécheresse : 60 %
- gel : 18 %
- excès d'eau : 13 %
- autres (tempête, neige, orages...) : 9 %.

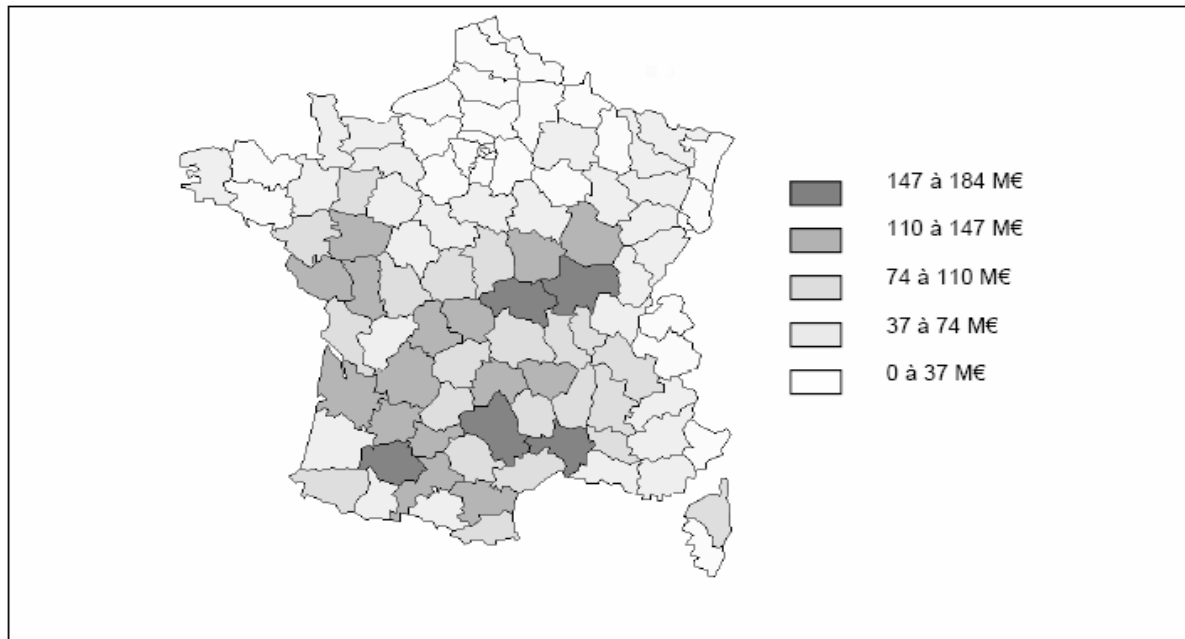
La sécheresse et le gel ont représenté près de 80 % des coûts en indemnité et 50 % des sinistres.

Les bénéficiaires du FNGCA : 55 000 dossiers en moyenne par an

Le montant d'indemnité moyen est de l'ordre de 4 000 €dossier. Cependant, derrière ce niveau d'indemnité moyen, se cache une grande variabilité selon les sinistres et la situation individuelle des bénéficiaires

La répartition géographique : le Sud avec les zones d'élevage ou de cultures spéciales

Le poids de la sécheresse dans les indemnités détermine des montants globaux d'indemnité (sur 1980-2006) élevés dans les départements d'élevage « herbivore » du Massif Central et de ses bordures. Des coûts élevés s'observent également dans les départements méditerranéens exposés à de fréquentes inondations (« pluies cévenoles » du Gard, crues dans l'Aude) ou dans les régions viticoles et arboricoles exposées au gel.



Montant total des indemnisations du FNGCA sur 1980-2005 par département M € constants actuels

Ce dispositif a démontré au cours de ses 45 années d'existence ses qualités comme filet de sécurité face aux risques climatiques. En revanche, il présente un certain nombre de limites :

- gestion budgétaire difficile (variation très forte des besoins d'une année sur l'autre et nécessité de trouver ces ressources budgétaires en cours d'exercice) ;
- procédure présentant des délais incompressibles (6 mois en moyenne entre la survenance d'un sinistre et l'indemnisation des agriculteurs) ;
- procédure forfaitaire prenant mal en compte la situation individuelle des agriculteurs.

Enfin, une certaine confusion peut exister s'agissant de l'ordre juridictionnel compétent pour trancher les litiges s'élevant en matière de calamités agricoles. Nonobstant la lettre du code rural qui prévoit, sans discernement, la compétence judiciaire, le Conseil d'Etat²⁶ a fait la part des choses entre compétence administrative sur le constat de la calamité, et compétence judiciaire sur l'indemnisation. Ainsi si le partage, qui participe de la compétence naturelle des deux juges, est bien établi, la lettre du texte ne le fait pas apparaître.

Les calamités agricoles dans les DOM sont prises en charge par un fonds interministériel de secours dont la gestion est assurée par le ministère de l'outre-mer, secondé par un comité interministériel. Ce fonds reçoit une dotation de base d'environ 1,6 million € et est alimenté en fonction des événements. Le comité interministériel définit les taux d'indemnisations, les plafonds éventuels à appliquer et délègue les sommes nécessaires suite à l'instruction des dossiers.

²⁶ décisions Moscato, 03/11/82, n° 25887, p. 704 du recueil Lebon, Bunel, 24/02/99, n° 154307, p. 626 et plus récemment GAEC du verger albigeois, 08/06/01, n° 200388.

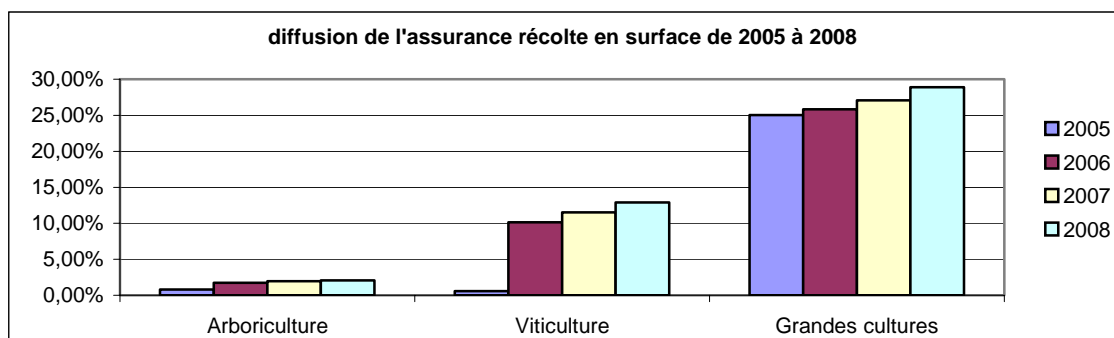
L'assurance récolte

Sur la base du bilan du fonds de calamités agricoles, les aides aux assurances multirisques climatiques²⁷ ont été progressivement mises en place à partir de 2005. Ces aides consistent en une prise en charge par l'Etat d'une partie des primes d'assurance payées par les exploitants.

De 2005 à 2008 le taux d'aide était fixé à 35% des primes d'assurance dans le cas général et 40 % pour les jeunes agriculteurs ce qui a permis un premier développement de l'assurance récolte. C'est essentiellement sur la base des ressources budgétaires de l'Etat que ce dispositif repose. Pour les contrats d'assurance aidés en 2009, une dotation budgétaire de 38,1 millions d'euros a ainsi été prévue.

Le dispositif d'assurance récolte permet aux exploitants de bénéficier d'une couverture plus étendue que celle du FNGCA, puisqu'ils peuvent choisir le niveau de franchise de leurs contrats d'assurance. En révélant aux exploitants le niveau d'exposition aux risques de leurs productions au travers du montant des primes d'assurance qui leur sont facturées, ce dispositif les incite à considérer ce facteur risque lors des décisions de gestion de leur exploitation. En outre, le système de subvention à l'assurance récolte permet une gestion plus équilibrée du budget national. Il permet en effet de calibrer à l'avance le montant des dépenses budgétaires destiné à couvrir les risques agricoles, qui ne dépend que du nombre de contrats souscrits et non de la survenance de sinistres, et de limiter le déploiement d'aides extraordinaires de grande ampleur.

La diffusion de l'assurance récolte reste très hétérogène selon les secteurs. Elle s'est développée dans le secteur des grandes cultures, mais reste très limitée dans les autres secteurs agricoles comme dans le secteur des fruits et légumes et, à un moindre degré, dans celui de la viticulture alors même que ces secteurs sont les plus exposés aux conséquences des aléas climatiques.



Un rapport réalisé en février 2007 par le sénateur Dominique Mortemousque²⁸ à la demande du Premier ministre proposait plusieurs orientations susceptibles de permettre un développement de l'assurance récolte. Il recommandait notamment une augmentation des taux de prise en charge des primes d'assurance pour les fruits et légumes et la viticulture notamment et l'inéligibilité aux indemnités du FNGCA des secteurs pour lesquels la diffusion de l'assurance récolte dépassait 15% des surfaces.

²⁷ Les assurances doivent couvrir un ensemble de sinistres climatiques dont au moins la sécheresse, le grêle, le gel, l'inondation ou l'excès d'eau.

²⁸ <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/074000655/0000.pdf>

Ces orientations ont été retenues. A ce jour, les grandes cultures, dont plus de 25% des surfaces sont assurées, ont ainsi été exclues pour les pertes de récolte du champ d'indemnisation du fonds national de garantie des calamités agricoles à compter de 2009.

Par ailleurs, l'accord obtenu dans le cadre du bilan de santé de la PAC en novembre 2008 permet de cofinancer le développement de l'assurance récolte par un prélèvement sur les aides du premier pilier. Le règlement (CE) n° 73/2009 du 19 janvier 2009, rend possible la prise en charge jusqu'à 65 % des primes d'assurance récolte, cette prise en charge étant cofinancée à 75 % par des crédits européens. Dans le cadre de sa mise en œuvre en France, il a été décidé de mobiliser dès 2010, 100 millions d'euros par an de crédits communautaires par un prélèvement sur les aides directes reçues par les agriculteurs, ce qui conduira à mobiliser 33 millions d'euros de crédits nationaux. Ces moyens devront permettre de développer l'assurance dès 2010 grâce à l'augmentation du taux de prise en charge des primes qui passe de 25% à 65% pour les grandes cultures et de 45% à 65% pour la viticulture et les fruits et légumes. Ce montant a été calé sur des hypothèses de diffusion de l'assurance récolte ambitieuses sur la période 2008-2010 avec un objectif de multiplication par 1,5 des surfaces assurées pour les grandes cultures, par 2 pour la viticulture, et par 4 pour l'arboriculture.

L'aide à l'assurance récolte peut, en théorie, s'appliquer dans les DOM. En pratique, du fait de l'absence d'offre de la part des assureurs en matière d'assurance récolte, il n'y a aucune aide versée à ce titre à des agriculteurs de DOM.

Le bilan de santé de la PAC ouvre également la possibilité, selon les mêmes conditions de financement, de participer aux indemnisations versées par des fonds de mutualisation mis en place par les agriculteurs pour couvrir les pertes économiques liées aux conséquences économiques des aléas sanitaires et environnementaux. Dans le cadre de la mise en œuvre en France, 40 millions d'euros de crédits communautaires ont été dégagés pour une mise en œuvre à partir de 2011.

Parallèlement la loi de Finances rectificative pour 2008 a amélioré le dispositif de la dotation pour aléa en supprimant le plafond commun à la déduction pour aléas (DPA) et la déduction pour investissements (DPI). Cette épargne de précaution aidée fiscalement est conditionnée à la possession d'un contrat couvrant les cultures contre les aléas climatiques assurables. Elle peut être utilisée pour payer la prime d'assurance ou racheter la franchise. Elle peut être réintégrée en cas de sinistre dans la limite de la franchise de la police d'assurance et dans le cas d'un aléa d'origine climatique, sanitaire ou naturel non assuré reconnu par l'autorité administrative et en cas de baisse de chiffre d'affaires limité à 10 %.

* **La responsabilisation de l'agriculteur dans la couverture des risques de son entreprise**

Aujourd'hui, les pouvoirs publics ont peu de moyens pour engager les agriculteurs dans une responsabilisation face aux risques de leurs entreprises. Ils mettent à leur disposition différents dispositifs leur permettant de se couvrir. Mais les soutiens qu'ils mobilisent pour accompagner l'investissement, l'installation ou encore les aides d'urgence qu'ils dégagent en cas de dégradation du revenu ne prennent pas en compte les efforts qu'ont fait les agriculteurs pour réduire leur exposition aux risques sur leur exploitation.

D. Une politique agricole commune à la veille de l'échéance de 2013

La préparation de la loi a pris en considération l'échéance communautaire de 2013. En effet en 2013, auront lieu simultanément la définition de nouvelles perspectives financières de l'Union européenne pour 2014-2020 et la réforme de l'ensemble des politiques communes, dont la PAC. L'objectif poursuivi est que la loi permette de préparer l'agriculture française aux évolutions à venir et qu'elle soit l'occasion d'arrêter une vision stratégique sur la PAC de l'après 2013.

Dans le cadre de la préparation de la loi, un groupe de travail dédié regroupant les professionnels agricoles, les ONG, les consommateurs, les représentants des industries agroalimentaires et des différentes formes de la distribution ainsi que des parlementaires et les représentants des associations d'élus locaux a dégagé trois orientations pour la PAC d'après 2013 :

- Face aux enjeux, deux objectifs sont indissociables pour la PAC de demain : un objectif de sécurité alimentaire large incluant les questions nouvelles de politique nutritionnelle, de diversité de l'offre alimentaire et d'accessibilité pour les plus démunis et un objectif de développement durable intégrant à la fois les questions d'emploi dans les territoires, de production de biens publics et de préservation des ressources naturelles. Seuls des objectifs totalement partagés et portés par les Etats membres peuvent justifier un budget agricole ambitieux.
- Une régulation des marchés agricoles, compte-tenu de la forte volatilité attendue des prix, est indispensable. Elle implique une responsabilité de l'Union européenne et des filières. Elle doit être déclinée en filets de sécurité communautaires et en renforcement du rôle des acteurs économiques. L'implication des acteurs apparaît comme un des maillons essentiels de tout système de régulation dans la future PAC. Elle permet d'agir sur l'offre et la demande en prenant en compte les spécificités des produits. Elle peut par ailleurs constituer le vecteur de politiques de nature plus structurelle pour la stabilisation et la conquête des débouchés. Mais une telle évolution de la PAC repose sur une sécurisation juridique des relations entre les acteurs de la filière, c'est à dire la reconnaissance par le droit européen de la concurrence d'une spécificité des marchés agricoles. Cette possibilité est prévue par les Traités, mais n'a été traduite que de façon disparate selon les secteurs de production. Les politiques visant à favoriser l'organisation et la stabilisation des relations entre opérateurs ont été timides. Ainsi, le fait interprofessionnel comme l'organisation économique par la voie d'organisation de producteurs (OP) et d'associations d'organisations de producteurs (AOP) n'ont connu qu'un développement limité, très hétérogène selon les territoires et les filières. Il est donc essentiel de favoriser une telle évolution en valorisant au mieux le rôle et les modalités d'intervention des organisations collectives, qu'elles concernent la seule production ou les démarches interprofessionnelles.
- Le maintien des aides à l'agriculture est une nécessité. Mais elles devront être légitimes pour les citoyens européens. Elles devront demain compenser les disparités de normes sociales, environnementales, sanitaires qui existent vis à vis des pays tiers, mais également au sein de l'Union européenne en termes de territoires et répondre aux deux objectifs de sécurité alimentaire et de développement durable. Elles devront également être plus réactives et plus flexibles pour mieux prendre en compte la forte volatilité des prix.

Ces orientations :

- sont au cœur des débats déjà engagés au niveau communautaire. En effet, les objectifs de la PAC, c'est à dire sa légitimité demain, la régulation des marchés et sa forme ainsi que le montant des aides et leur répartition sont des lignes de partage entre Etats membres.

Pour certains d'entre eux, la PAC doit répondre avant tout à des préoccupations environnementales, ce qui signifierait l'abandon de toute régulation des marchés. Pour d'autres, la question majeure est celle du niveau des aides entre les différents Etats membres, ce qui signifierait une aide forfaitaire uniforme sur tous les hectares européens. Enfin, la question de la couverture des risques et donc la plus grande réactivité des outils de la PAC dans un environnement plus volatil est également posée et renvoie au rôle des aides directes.

La France a inscrit ces questions dans le cadre du groupe à haut niveau qui vient d'être mis en place par la Commission européenne, suite à la crise laitière et dont les conclusions sont attendues en juin 2010 avec un rapport d'étape avant cette échéance. La priorité pour la France est la régulation des marchés agricoles, en sachant que celle-ci doit reposer sur des outils renouvelés et une plus grande responsabilisation des acteurs.

- se retrouvent dans les axes prioritaires développés dans le cadre de la loi. L'objectif est à la fois de consolider l'organisation des filières, de responsabiliser les agriculteurs dans la gestion des risques et de mettre à leur disposition les moyens de faire face à leur fréquence et à la diversité de leur origine.

II. OBJECTIFS

Les objectifs et les propositions ont été largement débattus dans un des groupes de travail, le groupe « compétitivité et revenu », mis en place dans le cadre du « grand débat » préparatoire à l'élaboration de la loi. Ce groupe a réuni des représentants de l'Etat, des collectivités territoriales, des organisations professionnelles agricoles, de la filière agroalimentaire, des consommateurs, des ONG et d'autres acteurs de la société civile ainsi que des chercheurs. Des points de vue différents ont pu s'exprimer. Ils sont mentionnés sur chacune des propositions.

A.- Améliorer la prévisibilité et la stabilité des prix

1. Renforcer la contractualisation

Dans un environnement marqué à la fois par l'instabilité des marchés, un recul des mécanismes d'intervention publique, une concentration de l'aval, l'objectif est de développer la contractualisation en rendant la démarche entre les agriculteurs et leurs acheteurs obligatoire. Elle permettra de sécuriser le revenu des producteurs et les approvisionnements des acheteurs.

De plus, cette obligation aura l'avantage de dynamiser les organisations interprofessionnelles qui ont, dans le cadre d'une négociation collective, la possibilité d'élaborer des contrats type.

Pour le groupe de travail mis en place dans le cadre de la concertation sur le projet de loi, la contractualisation ne permettra de sécuriser les agriculteurs que si, dans le même temps, les marchés agricoles restent régulés. Si la contractualisation ne peut se substituer à une régulation communautaire des marchés agricoles, elle n'en demeure pas moins un outil de transparence et d'équilibre important dans les relations commerciales entre l'amont et l'aval.

2. Améliorer les relations commerciales

Face aux difficultés générées par certaines pratiques commerciales, l'objectif est d'améliorer l'équilibre des engagements réciproques qui sont pris lors de publicité hors des lieux de vente, en cas de vente avec différé de facturation, lors de la négociation des remises, rabais, ristournes.

La nécessité d'un rééquilibrage de la relation notamment avec la grande distribution a été mise en avant dans le groupe de travail. Plusieurs voies peuvent y contribuer : l'amélioration du pouvoir de marché des agriculteurs et l'encadrement par la loi de certaines pratiques commerciales conduisant à des abus.

3. Assurer la transparence de la formation des prix et des marges

L'objectif est de diffuser régulièrement les données sur la formation des prix et des marges des produits alimentaires en s'appuyant sur un dialogue entre tous les acteurs de la chaîne alimentaire et les consommateurs.

Dans le groupe de travail, un large consensus s'est dégagé en faveur d'une pérennité de l'observatoire. Mais certains membres ont souligné que cet observatoire devait simplement produire les chiffres de la formation des prix aux différents stades de la filière et laisser les familles professionnelles libres pour les analyser.

4. Clarifier le rôle des interprofessions et sécuriser leurs interventions

L'objectif est de consolider le rôle des interprofessions comme lieu privilégié de négociation collective entre les différentes familles professionnelles et de lever les obstacles à leur fonctionnement.

Dans le groupe de travail, deux demandes ont été exprimées : la sécurisation juridique des actions conduites par les interprofessions pour stabiliser les marchés et une plus grande ouverture des interprofessions à l'ensemble des organisations agricoles spécialisées membres des organisations agricoles reconnues comme représentatives au sens de l'article 2 de la loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole. La seconde n'a pas fait l'objet d'un consensus. Pour ceux qui la portent, c'est la condition pour un développement des interventions des interprofessions.

5. Renforcer le rôle des organisations de producteurs

Face à la concentration de l'aval, les deux objectifs :

- consolider la taille économique des organisations de producteurs pour améliorer leur pouvoir de marché ;

- renforcer la vocation commerciale des organisations de producteurs, suscitent des points de vue divergents qui se sont exprimés dans le groupe de travail. Si un consensus existe sur la nécessité de consolider le pouvoir des agriculteurs dans la négociation commerciale, les moyens pour y parvenir sont différents ;
- pour certains, il est nécessaire d'imposer le transfert de propriété ;
- pour d'autres, les OP avec transfert de propriété n'ont pas fait la démonstration de leur plus grande efficacité ;
- pour d'autres enfin, ce sont les circuits courts qu'il faut privilégier.

B. Encourager les agriculteurs à se doter des outils nécessaires pour résister aux aléas

1. Développer les outils de couverture de risques climatiques, sanitaires et environnementaux

Face à la plus grande fréquence des risques climatiques et sanitaires, l'objectif est d'inciter les agriculteurs à s'engager dans des démarches de couverture de leurs risques en favorisant le développement de l'assurance récolte et la mise en place de fonds de mutualisation dans les domaines sanitaire et environnemental.

Dans le groupe de travail, l'amélioration de la couverture des risques fait consensus. Mais pour certains, il faut mettre en place une obligation d'assurance, seul moyen pour faire jouer la solidarité et favoriser le développement de capacités sur le marché de la réassurance privée. Pour d'autres, le développement de l'assurance n'est possible qu'avec la mise en place d'une réassurance publique. Pour d'autres enfin, il est nécessaire avant tout de régler certaines questions techniques qui se posent pour ce marché encore en phase de développement.

2. Responsabiliser les agriculteurs dans la gestion des risques

L'objectif est d'introduire une conditionnalité pour bénéficier de tout ou partie des avantages fiscaux liés aux activités agricoles ainsi que des aides de nature économique en les réservant à l'agriculteur qui aura sur son exploitation pris toutes les dispositions pour limiter les conséquences des aléas économiques, sanitaires et environnementaux.

Le groupe de travail n'a pas examiné cette proposition. Celle-ci traduit une orientation exprimée par le Président de la République lors de son intervention à Poligny le 27 octobre 2009.

III. RENFORCER LA CONTRACTUALISATION

1. Options possibles et nécessité de légiférer

Option 1 : rechercher le même résultat sans légiférer

Il serait possible de laisser la contractualisation aux initiatives interprofessionnelles, ou de lancer une campagne pour promouvoir le développement de contrats ou encore d'organiser des réunions de médiation entre les professionnels intéressés.

Toutefois, ce type d'intervention n'a, jusqu'à présent, pas donné les résultats attendus, eu égard aux caractéristiques structurelles des filières agricoles et à l'absence de consensus entre les différentes familles professionnelles.

Option 2 : rendre la contractualisation obligatoire pour toutes les filières

L'obligation de contrat entre producteurs et acheteurs de produits apparaît, dans un contexte d'offre atomisée, comme le moyen d'améliorer l'équilibre de la relation commerciale, au profit des producteurs.

S'il a été envisagé, par une disposition de nature législative, de rendre obligatoire, pour l'ensemble des filières agricoles, le contrat entre producteurs et acheteurs, cette voie n'a finalement pas été retenue, au regard de la diversité des filières. Il s'avère, en effet, difficile de définir des clauses types s'appliquant de manière uniforme à l'ensemble des filières car les modes d'organisation et de commercialisation peuvent être très divers.

Option 3 : introduire une obligation de contractualisation dans la loi et la décliner par décret selon les produits

La voie privilégiée est de rendre obligatoire la contractualisation et de sanctionner la non présentation de contrats par les acheteurs. Cette obligation existe déjà dans le secteur agricole, l'article L.441-2-1 du code du commerce prévoit d'ores et déjà la conclusion obligatoire de contrats écrits lorsqu'un distributeur sollicite des remises, rabais et ristournes ou demande la rémunération de services rendus à l'occasion de la revente de certains produits.

Compte tenu de la diversité des différents secteurs de production et des modes de commercialisation, c'est par décret que seront définies la liste des produits pour lesquels il y aura obligation de contrat et les clauses obligatoires que devront contenir les contrats. Le décret pourra, par ailleurs, adapter les dispositions du contrat en fonction du mode de commercialisation.

2. Dispositif juridique envisagé

Le projet de loi, dans son article 3, modifie le chapitre Ier du titre III du Livre VI du code rural et crée une section 2 intitulée « les contrats de vente de produits agricoles ». Il

- ouvre la possibilité de rendre obligatoire la conclusion de contrats écrits entre producteurs et acheteurs de certains produits agricoles destinés à la revente en l'état ou à la transformation ;
- renvoie à un décret en conseil d'Etat la liste des produits soumis à l'obligation du contrat ;
- précise que les contrats d'une durée minimale de 1 à 5 ans doivent contenir des clauses obligatoires, notamment le volume, les modalités de collecte ou de livraison, les critères et les modalités de fixation du prix ainsi que les modalités de révision du

contrat. La liste de ces clauses ainsi que les modes de commercialisation permettant de déroger à la durée minimale d'un an du contrat sont fixés par le décret en Conseil d'Etat. Le projet de loi prévoit l'exonération de l'obligation de contrat pour les ventes directes et les cessions réalisées au bénéfice des organisations caritatives ;

- ne modifie pas les dispositions relatives aux accords interprofessionnels étendus portant sur des contrats type. Ces derniers devront inclure les clauses rendues obligatoires par le décret. En cas d'accord interprofessionnel étendu incluant un contrat type, les clauses du contrat proposé par l'acheteur devront être rédigées conformément à ce contrat type ;
- prévoit la possibilité de mettre en place une commission de médiation, en cas de litige sur la conclusion ou l'exécution du contrat dont la composition et les compétences sont fixées par décret ;
- dispose que les services compétents pour le contrôle de ces dispositions sont ceux du ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche ainsi que ceux du ministère chargé de l'économie (DGCCRF) ;
- introduit une amende administrative d'un montant maximum de 75 000 € pour l'acheteur par producteur et par an si celui-ci ne remet pas une proposition de contrat écrit conforme aux obligations figurant dans le décret ou s'il n'a pas inclus dans sa proposition une ou plusieurs des clauses rendues obligatoires par le décret ou si, en cas d'accord interprofessionnel étendu comportant un contrat type, il ne remet pas une proposition de contrat écrit conforme au contrat type.

L'obligation de contrats écrits entre producteurs et acheteurs est conforme au droit constitutionnel qui considère que la liberté contractuelle peut être limitée pour des raisons d'intérêt général. L'obligation de clauses dans la mesure où elle porte sur la présence de telle ou telle clause et non sur leur contenu participe de l'encadrement par la loi de la liberté contractuelle.

Au regard du droit communautaire, l'obligation de conclure un contrat écrit constitue une modalité de vente non discriminatoire dans la mesure où elle n'opère pas de distinction selon l'origine des produits ou leur destination.

Application dans le temps :

Aucune disposition transitoire n'est nécessaire pour la loi. Lorsque la conclusion de contrats écrits comportant les clauses énumérées par décret sera rendue obligatoire dans un secteur déterminé, cette règle n'aura pas d'incidence sur les contrats écrits en cours. Le décret en Conseil d'Etat prévu fixera le délai laissé aux acheteurs ayant conclu un engagement oral pour proposer aux producteurs concernés un contrat écrit.

Application Outre-Mer :

Les articles L.631-24 à 26 sont nouveaux.

Les articles L.631-1 à L.631-23 du titre III du Livre VI "Le régime contractuel en agriculture" auquel sont ajoutés ces deux articles est :

- applicable aux DOM avec adaptation éventuelle par décret en CE après avis des Conseils généraux (cf. L.681-4) ;

- d'application directe à Mayotte, Saint-Martin et Saint-Barthélemy (pas de dispositions spécifiques dans le Code rural) ;
- non applicable à Saint-Pierre et Miquelon (cf. L.682-1), non plus qu'en Nouvelle-Calédonie, Polynésie française et Wallis et Futuna (non cité à l'article L.683-1)

En l'absence de dispositions spécifiques prévues par le projet de loi, les articles L.631-24 à 26 s'appliquent donc directement aux DOM, à Mayotte, à Saint-Martin, à Saint-Barthélemy et à Saint-Pierre et Miquelon, sauf adaptation à prévoir dans l'ordonnance prévue à l'article 24(3°).

3. Impact de la mesure envisagée

3-1 Incidences micro et/ou macro-économiques

Il est difficile d'évaluer précisément l'incidence de l'introduction d'une disposition rendant obligatoire la proposition d'un contrat. La façon dont les acteurs s'en saisiront, les modalités qu'ils retiendront pour la décliner détermineront son impact.

Néanmoins, dans les secteurs où elle est rendue obligatoire, la voie de la contractualisation permet de sécuriser, à la fois, le revenu des producteurs et l'approvisionnement des industriels dans le cadre d'une relation équilibrée sur la durée entre ces deux maillons. Elle contribuera à maintenir le potentiel de production agricole et son aval dans les territoires.

La contrainte contractuelle pourrait inciter les distributeurs soit à se reporter sur d'autres productions non soumises au dispositif de l'article L.631-24 du code rural, soit à contourner le dispositif en s'approvisionnant à l'étranger. Le recours à de telles solutions alternatives d'approvisionnement pourrait ainsi aggraver la situation de certaines filières, et notamment la filière des fruits et légumes confrontée directement à la concurrence de pays où sont déjà implantées certaines centrales d'achat de grands distributeurs français.

Il sera important lors de l'élaboration du décret fixant la liste des produits de procéder avec les différents acteurs des filières à une analyse coût/avantage de l'obligation de contractualisation. L'objectif de la loi est de donner aux agriculteurs de la visibilité sur les conditions de commercialisation de leur produits et non de déstructurer les filières françaises. Si des risques majeurs existent pour une filière donnée, il restera toujours la possibilité de ne pas l'inscrire dans le décret.

3-2 Coûts et bénéfices financiers

La contractualisation doit permettre aux agriculteurs d'avoir une meilleure visibilité sur l'évolution de leurs revenus. Elle permet également aux industriels de stabiliser leur approvisionnement.

Mais celle-ci peut se traduire par des coûts de transaction et administratifs. Néanmoins, l'avantage du contrat qui donne des garanties aux agriculteurs sur la durée devrait l'emporter.

3-3 Incidences budgétaires

La modification législative n'a pas d'incidence directe en matière budgétaire. Le contrôle de ces dispositions interviendra dans le cadre des contrôles qui sont déjà réalisés pour d'autres réglementations.

L'objectif de renforcement de la contractualisation dans les filières agricoles vise le développement économique des filières, notamment la stabilisation du revenu des agriculteurs, particulièrement soumis aux aléas économiques, en particulier la volatilité des prix. La contractualisation pourrait ainsi avoir un effet positif sur les recettes fiscales liées aux activités agricole et agroalimentaire ainsi que sur le maintien de l'emploi dans les territoires.

3-4 Incidences environnementales

L'obligation de contrat ne doit pas constituer un frein aux relations nouées dans le cadre de circuits courts de commercialisation. Ces circuits courts sont, en effet, caractérisés par des "logiques domestiques", concept que l'économie des conventions oppose aux "logiques industrielles". Dans ces logiques domestiques, le rapport de confiance et la relation interpersonnelle se substituent à des formes contractuelles plus formelles et codifiées.

Le projet de loi ne concerne pas la vente directe par l'agriculteur lui-même. Par ailleurs un décret en Conseil d'Etat pourra prévoir une durée des contrats inférieure à un an et exonérer de l'exigence du contrat certains acheteurs.

3-5 Incidences pour les administrations publiques

Le suivi de ces nouvelles dispositions sera effectué par les brigades spécialisées de la DGCCRF à l'occasion des contrôles prévus dans le cadre des dispositions de la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 sur les contrats entre les fournisseurs et distributeurs et par les agents du ministère de l'agriculture. Elles ne devraient donc pas entraîner une augmentation de l'emploi public.

4. Mise en oeuvre

Plusieurs décrets sont nécessaires pour que les dispositions entrent en vigueur:

- a. un décret en Conseil d'Etat fixant les conditions d'application, notamment la liste des produits pour lesquels la conclusion d'un contrat écrit est obligatoire, ainsi que les conditions dans lesquelles en fonction du mode de commercialisation, des contrats d'une durée inférieure à un an pourront être proposés aux agriculteurs. Il précisera les délais laissés aux acheteurs ayant contracté des engagements oraux pour proposer un contrat écrit aux producteurs concernés. Il fixe également la liste des clauses obligatoires ;
- b. un décret fixant la composition et les compétences de la commission de médiation chargée d'examiner les litiges portant sur la conclusion ou l'exécution du contrat.

La liste des produits concernés sera élaborée progressivement.

IV. AMELIORER LES RELATIONS COMMERCIALES

1. Options possibles et nécessité de légiférer

Option 1 : rechercher le même résultat sans légiférer

Les dérives auxquelles conduisent certaines pratiques commerciales de la distribution dans les secteurs des fruits et légumes et des produits frais ne peuvent être corrigées que par une modification de la loi, pour que les agents de la DGCCRF puissent constater les infractions.

Option 2 : modifier la loi

La voie législative est indispensable pour introduire des obligations de contrats ou de bons de commande en cas de publicité hors des lieux de vente ou lors des transactions en différé de facturation et pour encadrer plus strictement les remises, rabais ristournes.

Il n'y a pas d'alternative possible sur la nature du texte.

En revanche, des options étaient possibles en ce qui concerne le régime des sanctions : civiles, pénales ou administratives. La voie retenue est celle des sanctions civiles, car elle permet une action immédiate par la suspension de la pratique incriminée en référé et une responsabilisation de l'acteur économique (entreprise), avec un montant de sanction élevé et dissuasif.

2. Dispositif juridique envisagé

Le projet de loi prévoit :

- dans l'article 4, de modifier l'article L.441-2 du Code du commerce, pour introduire l'obligation d'un contrat écrit pour les fruits et légumes frais lors de la publicité hors des lieux de vente mentionnant une réduction de prix ou un prix promotionnel. Les annonces de prix réalisées sur le lieu des ventes au déballage ne sont pas soumises à cette obligation ;
- dans l'article 4, d'insérer après l'article L.441-3 du code du commerce un article nouveau, pour créer une obligation générale de détention d'un bon de commande, dans le cas particulier des transactions en différé de facturation pour les fruits et légumes frais destinés à la vente ou à la revente à un professionnel établi en France et circulant sur le territoire national. Celui-ci accompagne la marchandise et formalise la commande des produits livrés entre acteurs professionnels. Les contrôles pourront se faire à la livraison mais aussi sur le trajet ;
- dans l'article 5, de rétablir un article L.611-4-1 dans le titre Ier du livre VI du code rural, pour interdire la pratique des remises, rabais, ristournes pour les produits figurant sur la liste prévue au L.441-2-1 du code du commerce pendant les périodes de crise conjoncturelle, lorsque les prix sont déjà anormalement bas en raison des volumes mis en marché et que les fournisseurs sont tenus de vendre rapidement compte tenu de la périssabilité rapide des produits. Les crises conjoncturelles sont définies dans leur principe général dans l'article L.611-4 et renvoient leur définition précise à un arrêté. Un tel arrêté a été pris dans le secteur des fruits et légumes.

Application Outre mer

Le projet de loi modifie les articles L.441-2, L.441-2-1, L.442-6 et ajoute le L.441-3-1 au Code du commerce.

Ces articles sont d'application directe dans les DOM, à Saint-Pierre et Miquelon, Saint-Martin et Saint Barthélemy à Mayotte et Wallis et Futuna avec une adaptation du L.441-2 (articles L.924-3 et L.954-3).

Ils ne sont pas applicables :

- en Nouvelle-Calédonie (pas mentionnés au L.930-1) ;
- en Polynésie française (pas mentionnés au L.940-1).

Il n'y a pas lieu a priori de modifier ces dispositions.

Le projet de loi modifie par ailleurs l'article L.671-1-1 et introduit l'article L.611-4-1 (interdiction des rabais, remises, ristournes en période de crise). Comme l'article L.611-4 qui définit la notion de crise conjoncturelle, auquel il est lié, les nouvelles dispositions seront directement applicables dans les DOM, à Saint-Pierre et Miquelon, Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Mayotte. Elles ne s'appliqueront pas en Nouvelle-Calédonie, Polynésie française et Wallis et Futuna.

3. Impact de la mesure envisagée

3.1 Incidences micro et/ou macro-économiques

La modification envisagée devrait avoir une incidence sur les pratiques commerciales au sein de la filière fruits et légumes notamment, en améliorant les conditions de transparence des transactions et en fournissant les éléments nécessaires au contrôle de ces pratiques.

La mesure est susceptible d'avoir également un impact sur la formation du chiffre d'affaires des opérateurs par la suppression des remises, rabais, ristournes en période de crise conjoncturelle, notamment au stade de l'expédition et du négoce. Mais cet impact ne peut être estimé à ce stade et dépend très largement de l'issue des négociations commerciales entre les acteurs professionnels.

3.2 Coûts et bénéfices financiers

La mesure devrait en cas de crise permettre de ne pas peser sur les prix déjà dégradés payés aux producteurs. Elle devrait donc avoir un effet positif sur la situation des agriculteurs et donc réduire éventuellement les aides que les pouvoirs publics seraient amenés à verser.

3.3 Incidences pour les administrations publiques

Le suivi de ces nouvelles dispositions sera effectué par les brigades spécialisées de la DGCCRF à l'occasion des contrôles prévus dans le cadre des dispositions de la loi de modernisation de

l'économie du 4 août 2008 sur les contrats entre les fournisseurs et distributeurs. Les dispositions insérées par l'article 5 pourront en outre être contrôlées par des agents du ministère de l'agriculture, dans l'exercice de leurs fonctions. Ces dispositions ne devraient donc pas entraîner une augmentation de l'emploi public.

4. Mise en oeuvre

La loi est d'application immédiate et ne requiert pas de décret d'application

V. ASSURER LA TRANSPARENCE DE LA FORMATION DES PRIX ET DES MARGES DES PRODUITS ALIMENTAIRES

1. Options possibles et nécessité de légiférer

Option 1 : rechercher le même résultat sans légiférer

Le dispositif actuel avec le comité de pilotage de l'observatoire et les groupes de travail par filières pourrait continuer à fonctionner sans texte législatif. Toutefois, né dans un contexte de fortes augmentations des prix alimentaires, il n'est assuré d'aucune pérennité, alors que les travaux actuellement conduits ont nécessité un investissement méthodologique lourd.

Option 2 : créer l'observatoire par décret

Il serait possible d'officialiser l'existence de cet observatoire par décret. Toutefois, il a paru souhaitable qu'il figure dans la loi, eu égard à son rôle dans l'ensemble du dispositif de nature législative visant à développer les relations contractuelles et interprofessionnelles.

Option 3 : intégrer l'observatoire à FranceAgriMer

Il serait possible d'envisager l'intégration de l'observatoire à FranceAgriMer. Cette option n'a pas été retenue, afin de permettre l'exercice de la coprésidence de l'observatoire par le ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche d'une part et le ministère de l'économie d'autre part, garantissant la neutralité nécessaire à la tenue de débats entre les acteurs de la chaîne alimentaire sur des sujets qui peuvent rapidement faire polémique.

Option 4 : créer l'observatoire par la loi

Cette voie a été privilégiée pour :

- démontrer la détermination des pouvoirs publics à accompagner la démarche de transparence de la formation des prix et des marges et répondre favorablement à l'attente exprimée par les acteurs professionnels et les consommateurs ;
- associer le Parlement à la question de la transparence de la formation des prix alimentaires au cœur des préoccupations des agriculteurs et des consommateurs. Cela se traduira par un rapport annuel au Parlement ;

- garantir la pérennité des missions du comité de pilotage qui fonctionne depuis janvier 2009 et valoriser dans la durée les travaux déjà engagés ;
- élargir les missions de FranceAgriMer à la transmission des données à l'observatoire des prix et des marges des produits alimentaires, et garantir le concours de la statistique publique à l'alimentation des travaux de l'observatoire, par le biais de FranceAgriMer, afin de permettre un accès aux données nécessaires à l'exercice des missions de l'observatoire qui sont déjà collectées par les services spécialisés sans créer de charge administrative supplémentaire pour les entreprises ;
- consacrer le rôle d'outil de référence de l'observatoire pour les différents acteurs des filières qui y participent.

Par ailleurs, l'observatoire sera chargé d'analyser les coûts de production au stade de la production.

Dès la création de l'observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires, une mesure de simplification visant à supprimer l'observatoire économique des prix des produits agricoles et alimentaires, prévu par ailleurs dans le code rural sera proposée.

2. Dispositif juridique envisagé

Le projet de loi dans son article 6 modifie :

- les articles L.621-3 et L.621-8 du code rural pour élargir les missions de FranceAgriMer à la transmission des données économiques nécessaires à l'observatoire et pour permettre à ce dernier de bénéficier du concours du service de statistique public lorsque le recueil des données nécessite des enquêtes obligatoires. Il ne s'agit pas de confier à FranceAgriMer une habilitation statistique générale. Il s'agit simplement de garantir, que lorsque l'observatoire a besoin de données économiques ou d'indicateurs dont le calcul nécessite des retraitements de données de base issues d'enquêtes obligatoires au sens de la loi n° 51-711 du 7 juin 1951 couvrant le secret statistique, FranceAgriMer puisse obtenir des services de la statistique publique qu'ils procèdent aux calculs et retraitements nécessaires,
- le titre IX du livre VI du code rural en créant un chapitre II et un article L. 692- 1 intitulé « observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires ».

Le dispositif a vocation à couvrir les départements d'outre mer, Saint-Pierre et Miquelon, Saint-Martin, Saint-Barthelemy et Mayotte. Toutefois, les spécificités de ces départements requièrent une méthodologie adaptée pour suivre la formation des prix et des marges des produits alimentaires. Les conditions d'application à ces collectivités de l'article L.621-3 qui confie à FAM la transmission des données nécessaires à l'observatoire sont fixées par décret en Conseil d'Etat (cf. L.681-2 et L.682-2).

Dans un souci de cohérence, les articles D.611-9 à D.611-13 relatifs à l'observatoire économique des prix des produits agricoles et alimentaires seront supprimés.

3. Impact de la mesure envisagée

3.1 Incidences micro et/ou macro-économiques

L'observatoire constitue, comme son nom l'indique, un simple outil d'observation, il n'y a donc pas d'impact direct micro ou macro-économique attendu. Néanmoins, le dialogue qu'il instaure pour construire les indicateurs entre les différents maillons de la filière devrait permettre de faciliter ensuite un partenariat dans l'intérêt des agriculteurs, des industriels et des consommateurs.

3.2 Incidences budgétaires

La mesure n'a aucun impact budgétaire : l'observatoire fonctionne déjà grâce à des moyens du MAAP, de FranceAgriMer et de la DGCCRF.

3.3 Incidences sur l'emploi public et la charge administrative

La mesure n'a pas d'impact sur l'emploi public attendu, les missions étant remplies dans le cadre d'un redéploiement de personnel au sein de FranceAgriMer.

4. Mise en oeuvre

La loi est d'application immédiate et ne requiert pas de décret d'application.

VI. CLARIFIER LE ROLE DES INTERPROFESSIONS ET SECURISER LEURS INTERVENTIONS

1. Options possibles et nécessité de légiférer

Option 1 : statu quo

Il aurait été possible de ne pas légiférer. Mais les interprofessions s'interrogent sur les conditions dans lesquelles elles peuvent intervenir et dénoncent des risques juridiques de certaines de leurs interventions. Ne rien faire aurait conduit progressivement à un repli de leurs actions.

Option 2 : rechercher le même résultat sans légiférer

La clarification des textes régissant les interprofessions et la sécurisation juridique des conditions dans lesquelles les interprofessions peuvent intervenir nécessitent une modification législative qu'il s'agisse :

- des modalités d'adoption des accords interprofessionnels ;
- des conditions dans lesquelles les interprofessions peuvent élaborer et diffuser des indices de tendances des marchés permettant d'éclairer les acteurs de la filière, sans contrevenir au droit de la concurrence ;

- de l'application d'accords interprofessionnels hors de la zone de production dans le secteur viticole.

2. Dispositif juridique envisagé

Le projet de loi, dans son article 7, vise :

- à travers l'introduction d'un article nouveau L.632-2-1 prévue dans le 4°,
 - * à renforcer les possibilités d'intervention des interprofessions dans le développement des relations contractuelles en favorisant l'adoption de guides de bonnes pratiques contractuelles et de contrats types. Lorsque ces derniers comportent des clauses rendues obligatoires par décret le d) du 6° de l'article L.632-4 prévoit qu'ils sont soumis à l'avis de l'Autorité de la concurrence qui dispose de deux mois pour statuer ;
 - * à sécuriser les possibilités d'intervention des interprofessions en matière de définition d'indicateurs de tendance de marché en précisant que ceux-ci ne doivent pas conduire directement ou indirectement à la fixation de prix, y compris à titre indicatif ou de recommandation. Ces précisions sont rendues nécessaires au regard de l'article 81 du traité CE qui vise explicitement les accords, décisions ou pratiques concertées qui consistent à « fixer de façon directe ou indirecte les prix d'achat ou de vente ou d'autres conditions de transaction ». Pour la Cour de justice des Communautés européennes, le régime des prix indicatifs est tout autant contraire à l'article 81 du traité qu'un régime de prix de vente imposé. Les dispositions particulières permettant dans le secteur agricole certaines exceptions au principe d'interdiction des ententes ne s'appliquent pas en l'espèce. En effet, la Commission et les juridictions communautaires considèrent que seuls les accords nécessaires pour atteindre tous les objectifs de la PAC : accroître la productivité de l'agriculture, stabiliser les marchés, assurer un niveau de vie équitable à la population agricole, garantir la sécurité des approvisionnements et assurer des prix raisonnables aux consommateurs, peuvent bénéficier de l'exception. Enfin, les Etats membres ne peuvent pas intervenir dans la formation des prix des produits agricoles relevant d'une organisation commune de marché ;
- à travers la modification de la première phrase du deuxième alinéa du I de l'article L.632-2 prévue au 3°, à permettre la reconnaissance dans le secteur viticole d'interprofession régionale ayant compétence pour les vins sous indication géographique, qu'ils soient AOC ou IGP. L'objectif recherché est d'appréhender de manière cohérente tous les vins sous indication géographique produits sur un territoire pertinent. Cette modification vise aussi à mettre ces dispositions en harmonie avec la réglementation communautaire suite à la suppression de la notion de vins de pays et son remplacement par des vins sous indications géographiques ;
- à travers deux dispositions, à améliorer le fonctionnement des interprofessions :
 - * la modification de la seconde phrase du premier alinéa de l'article L.632-4 prévue au 6° facilitera la conclusion d'accords au sein de l'interprofession n'engageant qu'une partie des professions membres de l'interprofession. Le code rural permet, dans sa rédaction actuelle, de le faire. Mais la réponse fournie est ambiguë puisque l'article L.632-4 dispose que « ...l'unanimité de ces seules

professions est suffisante à condition qu'aucune autre profession ne s'y oppose ». La modification proposée vise à maintenir la règle d'unanimité de toutes les professions pour la fixation des cotisations mais à donner la possibilité aux interprofessions qui le souhaitent de fixer dans leurs statuts la liste des actions spécifiques pour lesquelles une partie des professions représentées pourraient adopter des accords et les proposer à l'extension, sans que les autres professions non parties à l'accord puissent s'y opposer. Une telle évolution respecterait la spécificité propre à chaque interprofession, à charge pour elle de décider librement et unanimement si et dans quelle mesure elle a recours à cette faculté ;

- * la modification du troisième alinéa de l'article L.632-4 prévue au 6° permettra la perception des cotisations interprofessionnelles en dehors de la zone de production, alors que le code rural ne l'autorise que dans la zone de production du produit concerné. Ainsi, dans le secteur vitivinicole, en particulier dans les interprofessions couvrant les IGP ou les AOC, les négociants en vins, lorsqu'ils ne sont pas situés sur la zone de production intéressée, ne sont pas assujettis au paiement de cotisations alors qu'ils bénéficient des actions des interprofessions. Il est donc proposé de supprimer cette référence à la zone de production pour permettre, lorsqu'il y a lieu, de prélever les contributions hors de cette zone de production.

Par ailleurs, dans le domaine de la pêche, le règlement (CE) n° 104/2000 du 17 décembre 1999 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture, qui prévoit les conditions de reconnaissance des interprofessions, n'exige pas la présence d'une instance de conciliation. Les dispositions législatives applicables aux interprofessions dans ce secteur doivent donc être modifiées.

Enfin, le projet de loi à travers la modification de l'article L.632-1 prévue dans le 2° et celle de l'article L.632-3 prévue dans le 5° améliore la lisibilité des missions des interprofessions actuellement réparties dans deux articles du code : l'article L.632-1 relatif aux missions et l'article L.632-3 relatif au champ des accords interprofessionnels étendus. La sédimentation des modifications législatives intervenues depuis la loi de 1975 a apporté une complexité grandissante dans la mise en œuvre des actions des interprofessions. La structuration des articles du code rural distingue désormais les missions des interprofessions sans identifier celles qui sont obligatoires et le champ des accords qu'elles concluent en précisant simplement qu'ils peuvent être étendus dès lors qu'ils prévoient des actions communes ou visant un intérêt commun conforme à l'intérêt général et compatibles avec le droit communautaire.

Au regard des réglementations communautaires, les missions des interprofessions sont très diverses selon les secteurs (cf. tableau annexe 3). Pour le secteur des fruits et légumes, il existe une obligation de remplir deux des missions définies par le règlement n° 1234/2007 portant organisation des marchés. Pour la viticulture, l'interprofession doit remplir au moins une des missions définies par le même règlement. Pour d'autres secteurs, les missions ne sont pas définies.

Le projet de loi définit un cadre commun à l'ensemble des interprofessions. Toutefois, ces dispositions ne s'appliqueront aux interprofessions dont les conditions de reconnaissance sont fixées par les réglementations de l'Union européenne que dans la mesure où ces dispositions sont compatibles avec celles-ci.

Application Outre mer

Les dispositions relatives aux interprofessions sont d'application directe dans les départements d'outre mer, Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Mayotte (sauf en ce qui concerne l'unicité d'interprofession cf. L.681-7).

Elles ne s'appliquent pas à Saint Pierre et Miquelon (cf. L.682-1), en Nouvelle- Calédonie, en Polynésie Française et à Wallis et Futuna (non mentionnées au L.683-1).

Il n'y a pas lieu de modifier ces dispositions.

3. Impact de la mesure envisagée

3.1 Incidences micro et/ou macro-économiques

Il est difficile d'évaluer l'impact des modifications des dispositions proposées dans la mesure où il s'agit d'un cadre offert aux différentes professions membres des interprofessions. Toutefois, elles répondent à des analyses que ces dernières ont conduites qu'il s'agisse du fonctionnement des interprofessions ou de la sécurisation de leur cadre juridique. En définissant plus clairement les conditions dans lesquelles les interprofessions peuvent intervenir, le projet de loi devrait permettre de lever certaines des réserves des interprofessions à s'engager. L'intervention de l'Autorité de la concurrence en matière d'accords interprofessionnels relatifs aux contrats types va dans le même sens.

Néanmoins, le résultat dépendra de la capacité des interprofessions à se saisir des possibilités ouvertes.

La modification envisagée devrait avoir une incidence sur le comportement des différentes professions représentant une filière de produits agricoles. En effet, elle vise à améliorer l'efficacité de la filière par notamment la mise en commun d'indicateurs de tendance de marché qui vont faciliter la transparence dans les relations entre l'amont et l'aval des filières et par le développement des relations contractuelles. Elle devrait par voie de conséquence accroître la compétitivité des filières et leur capacité à affronter la concurrence.

Dans le secteur viticole, elle devrait développer, si les opérateurs saisissent l'opportunité de se réorganiser sur une échelle géographique pertinente, l'efficacité de la filière en améliorant les possibilités de commercialisation des différents vins d'un même bassin de production.

3.2 Coûts et bénéfices financiers

La modification législative n'a pas d'incidence directe en matière budgétaire. L'objectif de renforcement des interprofessions vise cependant le développement économique des filières. Il devrait se traduire par des résultats au niveau des entreprises de la filière et donc sur les recettes fiscales attendues.

3.3 Incidences sociales

La modification législative n'a pas d'incidence directe en matière sociale. Toutefois, le développement économique du secteur agricole, objet de la mesure, doit également permettre de limiter le nombre d'exploitations en difficulté et d'éviter ainsi les cessations d'activité des exploitants agricoles dans les filières concernées.

3.4 Incidences sur l'emploi public

Ces dispositions n'ont aucune incidence sur l'emploi public.

4. Mise en oeuvre

Ces dispositions ne nécessitent pas de décret d'application.

VII. RENFORCER LE ROLE DES ORGANISATIONS DE PRODUCTEURS

1. Options possibles et nécessité de légiférer

Option 1 : rechercher le même résultat sans légiférer

Il serait possible de ne pas modifier la loi qui offre déjà la possibilité aux organisations de producteurs d'opter pour le transfert de propriété et aux pouvoirs publics de revoir par voie réglementaire leurs conditions de reconnaissance. En effet, la loi stipule que l'organisation de producteurs doit revêtir une dimension suffisante au regard de la concentration de son aval.

Mais le constat est aujourd'hui largement partagé : dans le cadre actuel, les OP n'ont pas su acquérir un pouvoir de marché suffisant.

Option 2 : rendre le transfert de propriété obligatoire

Une solution consisterait à supprimer la possibilité de reconnaître des organisations de producteurs dont les statuts ne prévoieraient pas un transfert de propriété de la production de leurs adhérents, à l'issue d'une période de transition.

Cette solution présenterait l'avantage de clarifier le rôle et le fonctionnement des organisations de producteurs. Avec l'obligation de transfert de propriété, l'OP s'inscrit dans une démarche d'entreprise avec une politique commerciale qui doit s'adapter au marché.

Elle n'a pas été retenue. En effet, dans plusieurs secteurs, il existe encore un nombre relativement important d'organisations de producteurs qui fonctionnent sans transfert de propriété. Et ces dernières ont permis, dans le passé, d'améliorer l'organisation de la production, même si elles n'ont pas obligatoirement renforcé le pouvoir de négociation des producteurs. Par ailleurs, le bilan des OP avec transfert de propriété reste contrasté et ne permet pas de trancher de façon définitive.

Option 3 : engager l'adaptation des modes de commercialisation

Il est proposé de modifier le code rural pour renforcer les dispositions permettant d'adapter les critères de reconnaissance des organisations de producteurs au regard des évolutions de la structuration des marchés et pour se fixer une clause de rendez-vous au 1^{er} janvier 2013 pour adapter leurs modes de commercialisation. Le renforcement des seuils de reconnaissance des

organisations de producteurs répond en partie à l'objectif de rééquilibrer les relations entre l'amont et l'aval. Cet objectif ne pourra toutefois être poursuivi que dans les limites prévues par le droit de la concurrence communautaire ou national. La reconnaissance des organisations de producteurs dans le secteur des fruits et légumes est soumise à l'absence de position dominante sur un marché déterminé. Pour les autres secteurs, seul l'abus de position dominante est sanctionné.

2. Dispositif juridique envisagé

Le projet de loi, dans son article 8, prévoit de compléter le dernier alinéa de l'article L.551-1 du code rural en :

- * prévoyant que le décret fixant les conditions d'attribution et de retrait de la reconnaissance des organisations de producteurs détermine également les conditions permettant à une organisation de producteurs d'avoir une taille économique suffisante au regard de la concentration des opérateurs sur les marchés. Cette disposition vise, en particulier, à établir une obligation d'adaptation des critères de reconnaissance des organisations de producteurs pour tenir compte de la réalité des marchés. Des délais d'adaptation pourront être prévus afin que les organisations de producteurs puissent respecter les nouveaux critères de reconnaissance ;
- * introduisant une clause de rendez-vous permettant avant le 1^{er} janvier 2013 sur la base d'un bilan de l'efficacité des différents modes de commercialisation des organisations de producteurs et après avis du Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire de supprimer pour un ou tous les secteurs la dérogation prévue au transfert de propriété.

Application Outre mer

En l'absence de dispositions spécifiques les dispositions relatives aux OP (Livre V titre V), sont d'application directe dans les départements d'outre mer, Saint-Pierre et Miquelon, Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Mayotte. Elles ne s'appliquent pas en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie Française et à Wallis et Futuna.

3. Impact de la mesure envisagée

3.1 Incidences micro et/ou macro-économiques

Les travaux préparatoires à la loi dans le cadre de la concertation qui a été ouverte ont mis en lumière qu'il n'existait pas d'études sur l'efficacité des différents modes de commercialisation en agriculture et de leur impact sur le revenu des agriculteurs. C'est un domaine sur lequel la recherche a peu investi.

La modification envisagée devrait permettre aux organisations de producteurs, grâce à une révision des critères de reconnaissance dans le sens d'une augmentation de leur taille économique, d'améliorer leur pouvoir de marché. Elle devrait par voie de conséquence consolider les filières et permettre aux agriculteurs de peser dans la négociation sur les prix.

Par ailleurs le bilan qui est prévu devrait permettre filière par filière d'arrêter les modes d'organisation les plus efficaces.

3.2 Coûts et bénéfices financiers

La modification législative n'a pas d'incidence directe en matière budgétaire. L'amélioration de la performance des organisations de producteurs devrait se traduire par un développement de leurs activités et une stabilisation du revenu des agriculteurs. Elle pourrait avoir un effet positif sur les recettes fiscales liées à l'activité agricole.

3.3 Incidences sociales

La modification législative n'a pas d'incidence directe en matière sociale. Toutefois, le développement économique du secteur agricole, objet de la mesure, doit également permettre de limiter le nombre d'exploitations en difficulté et de consolider les bassins de production en y maintenant le potentiel de production agricole et les activités d'aval.

3.4 Incidences sur l'emploi public

Cette mesure ne devrait pas avoir d'incidence sur l'emploi public. Le travail pouvant résulter de la modification des critères de reconnaissance sera pris en charge par redéploiement.

4. Mise en oeuvre

Le dispositif pour être applicable requiert une modification du décret fixant les conditions d'attribution et de retrait de reconnaissance des organisations de producteurs, codifié aux articles R*.551-1 et suivants du code rural.

Par ailleurs, un bilan de l'efficacité des différentes formes d'organisations de producteurs devra être réalisé avant le 1^{er} janvier 2013.

VIII DEVELOPPER LES OUTILS DE COUVERTURE DE RISQUES CLIMATIQUES, SANITAIRES ET ENVIRONNEMENTAUX

En cohérence avec les décisions prises par la France dans le cadre du bilan de santé de la PAC, il est indispensable d'instaurer un dispositif de gestion des risques sanitaires et environnementaux en sachant que l'assurance récolte est déjà inscrite dans la loi.

1. Options possibles et nécessité de légiférer

Option 1 : créer le dispositif de couverture de risque sanitaire par voie réglementaire

La création par voie réglementaire d'une aide aux dispositifs privés de mutualisation des risques, qui serait la contrepartie de l'aide communautaire, serait possible.

L'intégration dans le fonds de gestion des risques en agriculture a paru préférable : il est plus cohérent que l'ensemble des risques agricoles soit géré de façon semblable. Cela permet au fonds sanitaire de bénéficier, le cas échéant, de surplus de la taxe additionnelle aux contrats d'assurance qui finance à titre principal les calamités agricoles.

Option 2 : limiter le dispositif de gestion des risques sanitaires aux seuls secteurs couverts par le bilan de santé de la PAC.

La limitation de l'intervention du fonds aux secteurs relevant de la politique agricole commune en complément des versements effectués par les exploitants agricoles et par l'Union Européenne présente l'inconvénient de ne pas prendre en compte l'aquaculture.

Cette option n'a pas été retenue. En effet, des possibilités de mise en œuvre de ce dispositif de couverture des risques sanitaires doivent pouvoir rester ouvertes aux secteurs ne relevant pas de la PAC, notamment l'aquaculture, à condition que ces interventions puissent être compatibles avec les lignes directrices communautaires relatives aux aides d'Etat pour les secteurs considérés.

Option 3 : élargir le champ d'intervention du fonds de calamités

L'option privilégiée est d'élargir le champ du fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA) qui devient le fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA) pour intégrer la gestion des risques sanitaires et environnementaux. Le Comité national de l'assurance des risques en agriculture est remplacé par le comité national de la gestion des risques en agriculture.

2. Dispositif juridique envisagé

Le projet de loi, dans son article 9, réécrit le chapitre Ier du titre VI du Livre III du code rural et crée un fonds national de gestion des risques en agriculture. Il sera constitué de deux sections :

- une section consacrée au financement partiel des fonds de mutualisation mis en place par les professionnels pour indemniser, en complément de leur apport financier et des fonds communautaires, des pertes économiques liées à un événement sanitaire, phytosanitaire ou environnemental ;
- une section consacrée à la gestion des aléas climatiques pour :
 - * d'une part, favoriser le développement de l'assurance en portant le niveau de la prise en charge de la prime d'assurance récolte à 65% et en sortant progressivement du champ de l'indemnisation au titre des calamités agricoles les secteurs devenus assurables ;
 - * d'autre part, poursuivre dans les secteurs non assurables l'indemnisation au titre des calamités agricoles.

Les ressources de ce fonds, au-delà des fonds communautaires, sont constituées :

- d'une contribution additionnelle aux primes d'assurances acquittées par les agriculteurs et les conchyliculteurs. Le montant de celle payée par ces derniers est harmonisé. Cette proposition est l'une des préconisations du rapport Bésème de juillet 2009 suite à la mission confiée par MM Michel BARNIER, Ministre de l'agriculture et de la pêche et Jean-Louis BORLOO, Ministre d'Etat, Ministre de l'écologie, de l'énergie du développement durable et de la Mer, sur les procédures de couverture des

risques conchylicoles²⁹. Il s'agit de mettre un terme à une situation historique qui n'a plus vraiment de justification aujourd'hui. En effet, l'actuel article du code rural L.361-5 du code rural prévoyait une distinction entre les conchyliculteurs situés au nord de la Loire (de Dunkerque à Saint-Nazaire) et ceux installés au sud,

- d'une subvention inscrite au budget de l'Etat en fonction des besoins de financement.

Le Comité national de gestion des risques en agriculture remplace le Comité National de l'Assurance : l'article L.361-7 est modifié en ce sens.

Il est également prévu :

- de supprimer certaines dispositions notamment celles ayant trait aux prêts relatifs aux calamités agricoles ou à la prise en compte des particularités du territoire pour définir les risques assurables ou exclus de l'indemnisation du FNGCA ;
- de préciser que tous les modes de production peuvent être indemnisés au titre des calamités.

Il est proposé par ailleurs pour améliorer la lisibilité de la loi de transférer et de fusionner certaines dispositions législatives avec les articles réglementaires portant sur le même objet. Il s'agit en particulier :

- des biens éligibles à l'indemnisation ;
- des conditions d'éligibilité au fonds ;
- des modalités d'évaluation des dommages.

Enfin, le projet de loi a prévu, dans son article 10, qu'un rapport sera remis au Parlement sur les conditions d'un bon déploiement de l'assurance récolte dans la perspective de son élargissement aux fourrages. Il précisera l'utilité pour assurer son développement de la réassurance privée et le cas échéant publique.

Application Outre mer

Le chapitre Ier du titre VI du livre III ne s'applique pas dans les départements d'outre mer, à l'exception des aides au développement des assurances (L.362-26 du code rural). Toutefois, en l'absence de produits d'assurance proposés par les assureurs, les aides au développement des assurances demeurent théoriques dans ces territoires.

C'est le chapitre II du même livre qui s'applique pour l'indemnisation au titre des calamités agricoles. Toutefois le décret d'application n'ayant jamais été publié, c'est le fonds interministériel de secours géré par le ministère chargé de l'Outre-Mer qui en assure, en pratique, les missions.

Consultation obligatoire

Le Comité consultatif de la législation et de la réglementation financières a délibéré sur le projet d'article 9, le 18 décembre 2009. Il a émis un avis favorable sous réserve de clarifier le terme « assurable ».

²⁹ <http://portail.documentation.equipement.gouv.fr/cgpc/results.pdf>

Compatibilité avec la réglementation communautaire

Ce dispositif juridique est conforme **au règlement n° 73/2009 du Conseil du 19 janvier 2009** qui instaure un financement communautaire pour la gestion des risques climatiques, sanitaires et environnementaux en agriculture.

L'article 70 permet une prise en charge de la prime d'assurance récolte pouvant aller jusqu'à 65%, le financement communautaire étant de 75%. Il introduit trois changements par rapport au régime actuel de l'assurance récolte :

- seules seront éligibles à la subvention les primes correspondant à un seuil de déclenchement des indemnités supérieur ou égal à 30%, le choix de la franchise étant laissée à l'appréciation des Etats membres
- les contrats ne pourront prévoir des indemnités que pour des aléas défavorables officiellement reconnus comme tels,
- la subvention doit être versée directement à l'assuré alors qu'aujourd'hui les entreprises d'assurance concèdent une avance à leurs sociétaires et présentent une facture globale en fin d'année à l'Etat.

La mesure a été notifiée à la Commission européenne en août 2009 pour une application en 2010. La campagne de souscription des contrats d'assurance couvrant les récoltes de l'année 2010 débute dès le dernier trimestre de l'année 2009. Une mise en œuvre rapide du dispositif est indispensable pour offrir aux assureurs et aux exploitants une visibilité sur les modalités de prises en charge de la prime d'assurance et permettre aux différents acteurs d'intégrer les nouveautés du dispositif 2010.

A l'issue de la concertation conduite dans le cadre du Conseil national de l'assurance le dispositif a été arrêté. Il est sur le point d'être publié. Il se traduit par :

- un décret annuel pour traduire dans la réglementation nationale les exigences communautaires et de fixer les conditions d'éligibilité et les modalités de la prise en charge ;
- un arrêté fixant la liste des phénomènes climatiques défavorables officiellement reconnus comme tels qui permettent de donner lieu à indemnité dès lors qu'ils occasionnent des pertes supérieures à 30 % de la production moyenne de l'assuré.

Ces deux projets de texte ont déjà fait l'objet d'une approbation par le Comité consultatif de la législation et de la réglementation financières et par le Comité national de l'assurance en agriculture au cours de la séance du 17 septembre 2009.

Par ailleurs, un arrêté sur les contrôles et les sanctions applicables aux agriculteurs en cas de manquements aux dispositions prévues est en cours d'élaboration.

L'article 71 permet de verser une contribution communautaire en remboursement d'indemnités versées par des fonds de mutualisation mis en place par des organisations professionnelles pour les aléas sanitaires et environnementaux. La prise en charge communautaire, mise à part la participation aux coûts administratifs, n'interviendra donc qu'une fois les indemnités effectivement versées par les fonds.

Trois types de risques peuvent être à l'origine des pertes pouvant donner lieu à indemnité :

- l'apparition d'un foyer de maladie animale à condition que celle-ci figure dans la liste établie par l'Organisation Mondiale de la Santé Animale ou à l'annexe de la décision du Conseil du 26 juin 1990, relative à certaines dépenses dans le domaine vétérinaire (90/424/CEE) ;
- l'apparition d'un foyer de maladie végétale ;
- un incident environnemental s'il s'agit d'un épisode spécifique lié à un événement donné et d'une portée géographique limitée.

Les pertes spécifiquement exclues du dispositif sont :

- les pertes liées à l'application de mesures de lutte contre les maladies ayant fait l'objet d'une indemnisation (même partielle) par les pouvoirs publics ;
- les pertes indirectes résultant de mesures destinées à combattre la propagation des maladies si la Commission met en œuvre des mesures exceptionnelles au titre de l'article 44 ;
- les pertes économiques indirectes liées aux conséquences de la maladie ou de l'incident environnemental sur le marché (perte de confiance des consommateurs) ;
- les actions de prévention (vaccins...).

L'article 71 permet la prise en charge des coûts suivants:

- les coûts administratifs liés à la mise en place du fonds ;
- le remboursement d'emprunts contractés par le fonds pour procéder au paiement des indemnisations, le capital de départ du fonds ne pouvant être constitué par des fonds publics ;
- la reconstitution du capital du fonds.

La contribution publique pourra atteindre jusqu'à 65% de ces coûts. Cette contribution sera financée à hauteur de 75% à partir des aides du premier pilier de la PAC.

Cette mesure a été notifiée à la Commission européenne en août 2009 pour une application en 2011. La concertation a été ouverte avec les organisations professionnelles agricoles pour la mise en place des fonds professionnels qui est le préalable à un remboursement partiel par la Commission des indemnisations que ces derniers auront versées. Des textes réglementaires seront nécessaires pour mettre en œuvre les fonds professionnels.

3. Impact de la mesure envisagée

3.1 Incidences micro et/ou macro-économiques

Dispositif de gestion des risques sanitaire, phytosanitaire et environnemental

La mise en place d'une section sanitaire au sein du FNGRA permettra d'inciter les différentes filières agricoles à mettre en place des fonds de mutualisation permettant une gestion collective des aléas sanitaire, phytosanitaire et environnemental. En effet, en cas de mise en place de tels fonds de mutualisation, ils pourraient alors bénéficier d'un cofinancement public à hauteur de

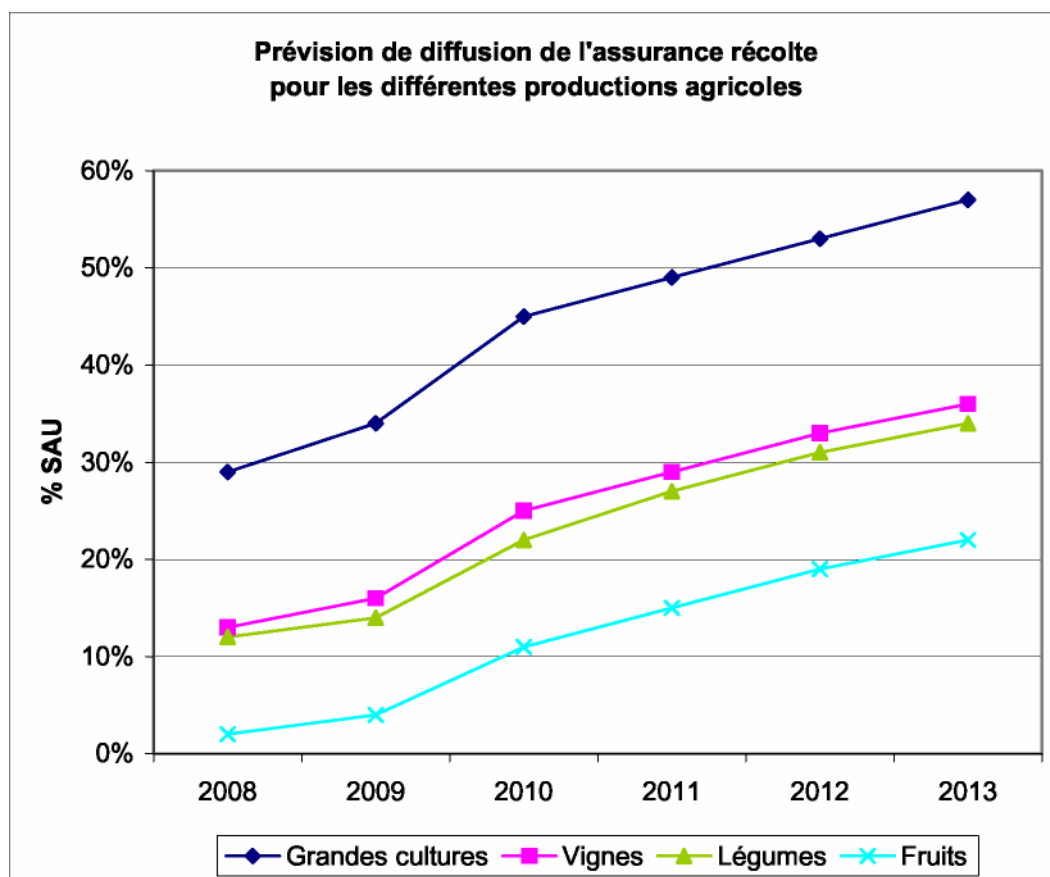
65 % (75 % Union Européenne et 25 % Etat) pour le paiement d'indemnités aux agriculteurs.

A l'heure actuelle, les dispositifs de mutualisation pour la gestion des aléas sanitaire, phytosanitaire et environnemental sont peu ou pas développés selon les filières agricoles. Lorsqu'ils existent, ils couvrent un panel de risques généralement très restreint et ne concernent qu'un champ sectoriel très limité, d'où de faibles capacités de mutualisation.

Dans un contexte d'augmentation des aléas dans le champ sanitaire (globalisation des échanges, changement climatique,...), la mesure proposée permet de créer le dispositif des fonds de mutualisation et de mettre en place d'un outil d'incitation pour accélérer leur mise en place dans les différentes filières agricoles.

Dispositif d'aide à l'assurance récolte

En matière d'assurance récolte, la mise en place de la mesure permettra d'accélérer le rythme de progression de l'assurance récolte en France et devrait ainsi faciliter le basculement entre le dispositif des calamités agricoles et celui de l'assurance récolte. En effet, le taux d'aide, compris entre 25 % et 40 % en 2009 selon les secteurs, passera à 65% (75 % Union Européenne et 25 % Etat) pour l'ensemble des secteurs concernés à compter de 2010 grâce à la mesure.



A l'heure actuelle, le recours à l'assurance récolte reste limité, en particulier dans les secteurs de la viticulture et de l'arboriculture. Sous réserve de mise en place de la mesure, la progression des taux de diffusion de l'assurance récolte pourrait adopter la dynamique présentée dans le graphique établi conjointement par l'administration, les organisations professionnelles agricoles et les assureurs. Dès lors, l'objectif serait de sortir les pertes de récolte de l'indemnisation du

fonds de calamités en 2011 pour le secteur viticole. C'est ce qu'a proposé le Comité national pour l'assurance, lors de sa réunion du 17 septembre 2009.

En parallèle, compte tenu d'une part de l'importance des indemnités concernant les prairies dans le cadre des calamités agricoles (50 % du volume d'indemnisation de pertes de récolte) et d'autre part de l'absence d'offre d'assurance pour les prairies, un budget spécifique de 2 M€ a été réservé pour la mise en place d'expérimentation en ce domaine dès 2010. Cela devrait permettre d'accélérer le développement de produits d'assurance au profit des éleveurs et offrir à terme une réponse à cette problématique majeure en matière de gestion des risques climatiques en agriculture.

Par ailleurs, la mesure aura un impact positif sur la construction du marché de l'assurance récolte en France, qui reste encore dans une phase d'émergence après 4 années d'existence. En effet, il offre un cadre plus ambitieux mais aussi plus stable et plus lisible d'ici 2013 pour que les assureurs investissent davantage dans le développement du marché.

Toilettage du dispositif des "calamités agricoles"

Il n'y a pas d'impact à attendre du toilettage du dispositif des calamités agricoles : les modifications proposées sont pour l'essentiel formelles. La seule mesure qui aura un impact économique est celle concernant la contribution des conchyliculteurs au FNGRA. L'harmonisation du taux de cotisation des conchyliculteurs sur l'ensemble du territoire national permettrait en effet de dégager environ 0,75M€ de recettes annuelles supplémentaires pour le FNGRA, ce qui représente une augmentation moyenne par entreprise inférieure à 400 € par an. La part de la conchyliculture dans les indemnités du fonds de calamités agricoles est en moyenne largement supérieure et croissante à leur contribution. Cette dernière est en moyenne de 0,4% des recettes du fonds et les indemnités ont atteint en moyenne 1,3% entre 1980 et 2008.

3.2 Incidences sociales

La mesure proposée devrait permettre de renforcer la résilience des exploitations agricoles face à des événements défavorables de nature climatique, sanitaire, phytosanitaire ou environnementale. Elle devrait donc permettre d'éviter la défaillance d'exploitations agricoles pour ce type de raison.

Par ailleurs, elle améliore la visibilité des agriculteurs sur leurs risques d'exploitation et leur fournit les moyens de réduire leur exposition à ces risques. Elle ne peut donc que contribuer à augmenter l'attractivité du métier d'agriculteur et favoriser l'installation. En effet, l'augmentation de l'attractivité du métier d'agriculteur et l'atteinte des objectifs en matière d'installation passe par une amélioration de l'ensemble des outils de gestion des risques à une période où les agriculteurs doivent exercer leur métier dans un contexte d'incertitudes croissantes.

3.3 Incidences environnementales

L'expérience américaine montre que le système de subventions aux assurances peut avoir des externalités négatives sur l'environnement : incitation à sur-produire, en particulier les cultures assurées, d'où une perte de diversité. En revanche les effets sur la consommation d'intrants restent controversés dans les études réalisées sur le sujet.

Différents articles mettent en évidence que, dans certaines conditions, la généralisation des subventions aux assurances est susceptible d'entraîner des effets distorsifs sur la production ou sur les modes de production, ce qui peut provoquer des externalités négatives sur l'environnement.

Les risques potentiels mis en avant sont les suivants :

- * la subvention généralisée peut fonctionner comme une incitation à produire et encourager la mise en cultures de terres marginales jusque là non mises en production ou sur des productions très extensives ;
- * l'existence d'une couverture des risques peut conduire l'exploitant à engager des pratiques plus onéreuses et plus risquées, notamment en maximisant le niveau d'intrants ;
- * les cultures couvertes par des assurances sont susceptibles de se développer au détriment de celles pour lesquelles il n'existe pas de régime. Or les cultures marginales ne sont pas privilégiées dans le développement de la couverture assurantielle ce qui pourrait conduire certains exploitants à les délaïsser et donc entraîner une perte de biodiversité ;
- * de même, les cultures appelées à se développer risquent d'être les cultures les plus consommatrices d'intrants : production céréalière au détriment des cultures fourragères qui ne disposent pas à l'heure actuelle d'une couverture assurantielle. Ce mécanisme de substitution entre cultures pourrait favoriser le développement de l'usage des intrants.

Il ressort de ces controverses que les conditions d'assurance et de subvention jouent un rôle essentiel sur l'impact environnemental du dispositif d'aide. Par conséquent, les études fondées sur l'exemple américain, en raison de ses spécificités, ne semblent pas devoir être transposées telles quelles au dispositif français.

En effet, contrairement au dispositif américain, la mise en œuvre de l'aide à l'assurance en France est encadrée par une réglementation communautaire stricte, guidée par la volonté de rendre cette aide compatible avec la boîte verte de l'Organisation Mondiale du Commerce. Comme principale conséquence, les modalités de la prise en charge et les critères d'éligibilité des contrats doivent garantir que l'aide à l'assurance aura un effet nul ou minime sur la production, ce qui lève la majorité des réticences exprimées ci-dessus.

Il convient par ailleurs de rappeler que l'augmentation du taux de prise en charge des primes d'assurance a pour objectif principal le développement d'une couverture assurantielle sur l'ensemble des productions, y compris les cultures marginales. Dans cette optique, le gouvernement encourage notamment le développement de produit d'assurance couvrant les productions fourragères. Il est donc peu probable que le régime d'aide ait un impact négatif sur la biodiversité ou sur l'utilisation d'intrants.

Quelques références :

Horowitz et Lichtenberg : <http://www.jstor.org/pss/1243980>

Smith et Goodwin : <http://www.jstor.org/pss/1243714>

Wu : <http://www.jstor.org/pss/1244583>

Goodwin et al. : http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=595055

Glauber : <http://ideas.repec.org/a/bla/ajagec/v86y2004i5p1179-1195.html/>

3.4. Incidences budgétaires

Situation "avec mise en place de la mesure" :

- * dépenses de la section sanitaire : 13,3 M€an au maximum à compter de 2011, en contrepartie des 40 M€an de crédits communautaires, sous réserve que les fonds de mutualisation professionnels aient été mis en place ;
- * dépenses de la section assurance : 33,3 M€an au maximum à compter de 2011, en contrepartie des 100 M€an de crédits communautaires ;
- * respect de l'objectif de sortie des pertes de récoltes des calamités agricoles pour la viticulture en 2011 (économie de 5,4 M€an en moyenne pour l'Etat) et à partir de 2012 pour les fruits et légumes (économie de 10,5 M€an en moyenne pour l'Etat) ;
- * contribution des conchyliculteurs en hausse de 0,75 M€an, soit une économie budgétaire pour l'Etat de 0,75 M€an : la participation de l'Etat prenant la forme d'un complément de financement permettant de couvrir l'intégralité des dépenses du FNGCA au delà de la contribution des agriculteurs, en cas d'économie, celles-ci sont réalisées intégralement au bénéfice de la contribution budgétaire de l'Etat.

Situation "sans mise en œuvre de la mesure" :

- * pas de section sanitaire, d'où aucune dépense dans le cadre des fonds de mutualisation. En revanche, en cas de survenance d'un événement défavorable (exemple de la fièvre catarrhale ovine en 2008/2009), en l'absence de fonds de mutualisation, des dispositifs de soutien ad hoc dans le cadre des aides de minimis seraient probablement mis en place pour soutenir les agriculteurs touchés. L'évaluation de la partie de ces interventions qui pourrait être évitée du fait de la mise en place de la mesure est arbitrairement considérée comme nulle dans l'estimation de l'incidence budgétaire de la mesure. En revanche, il s'agit d'une source de gain budgétaire supplémentaire en cas de mise en place de la mesure ;
- * dispositif d'aide à l'assurance récolte non modifié, d'où des dépenses prévisibles de 38,1 M€pour 2010, 43,4 M€pour 2011, 49,9 M€en 2011, 57,4 M€en 2012, 66,0 M€ en 2013 ;
- * retard de deux années dans le calendrier de sortie des pertes de récoltes de certaines filières des calamités agricoles.

Au final, la confrontation des deux scénarios permet d'aboutir au tableau de simulation suivant :

	ANNEE	2010	2011	2012	2013	Totaux	Moyennes
SANS LA MESURE							
subvention assurance récolte		38 100	43 400	49 910	57 397	188 807	47 202
gain FNGCA viticulture		0	0	0	-5 400	-5 400	-1 350
gain FNGCA fruits et légumes		0	0	0	0	0	0
Total "sans mesure" (en k€)		38 100	43 400	49 910	51 997	183 407	45 852
AVEC LA MESURE							
subvention assurance récolte		38 100	33 300	33 300	33 300	138 000	34 500
contrepartie fonds de mutualisation		0	13 300	13 300	13 300	39 900	9 975
gain conchyliculture		-750	-750	-750	-750	-3 000	-750
gain FNGCA viticulture		0	-5 400	-5 400	-5 400	-16 200	-4 050

gain FNGCA fruits et légumes	0	0	-10 500	-10 500	-21 000	-5 250
Total "avec mesure" (en k€)	37 350	40 450	29 950	29 950	137 700	34 425
DELTA ["sans" - "avec"]	-750	-2 950	-19 960	-22 047	-45 707	-11 427

Pour l'aide à l'assurance récolte, le paiement de l'aide est réalisé avec une année de décalage par rapport à l'année où les contrats d'assurance sont mis en place. Ainsi, l'année 2010 est utilisée à payer les contrats de l'année 2009 (d'où une absence de différence entre les deux scénarios pour l'aide à l'assurance récolte en 2010).

Grâce au cofinancement communautaire la mesure permet de doter le dispositif rénové d'aide à l'assurance récolte et de mettre en place des fonds de mutualisation. Pour ces derniers, l'hypothèse de 13 M€ repose sur une indemnisation financée à 100% par le budget de l'Etat. Or le principe posé par la loi est un financement des deux sections du FNGRA partagé entre l'Etat et une affectation d'une partie du produit de la taxe additionnelle aux contrats d'assurance.

De plus, la loi permet d'accélérer la montée en charge des économies réalisées par l'Etat dans le champ des calamités agricoles (10,1 M €/ an en moyenne sur 2010-2013 avec la mesure contre 1,4 M €/ an sans la mesure).

Les dispositifs fonctionnent en AE=CP, la synthèse de la simulation aboutit au résultat suivant :

Incidence budgétaire ou financière de la disposition prévue :

Coûts nets ou économies nettes (-) exprimés en millions d'euros

	2010	2011	2012	2013	Coût pérenne ou éco. pérenne (-)
Dépenses de personnel (AE=CP) [1]	0	0	0	0	-
Dépenses hors personnel : AE [2]	-0,75	-2,95	-19,96	-22,05	-
Dépenses hors personnel : CP [3]	-0,75	-2,95	-19,96	-22,05	-
Total pour l'État : AE = [1]+[2]	-0,75	-2,95	-19,96	-22,05	
Total pour l'État : CP [4] = [1]+[3]	-0,75	-2,95	-19,96	-22,05	

En complément de l'impact direct pour le budget de l'Etat, en cas d'absence de mise en œuvre de la mesure, les 140 M€ de crédit communautaires réservés à cet effet ne pourront pas être mobilisés.

Mode d'évaluation :

L'évaluation a été faite sur la base des dépenses du FNGCA sur la période 1998-2008 et, pour les dotations budgétaires nécessaires pour le dispositif d'assurance récolte actuel, sur la base d'une progression de 15% / an après 2011 (avec une hypothèse de taux d'aide fixes au cours de

la période), les valeurs pour 2010/2011 étant déjà prévues pour la programmation budgétaire triennale 2009-2011.

Il est difficile d'estimer une incidence budgétaire au delà de 2013. En effet, la mesure est mise en place dans le cadre du bilan de santé de la PAC (période 2010-2013). Sans connaissance de la PAC de l'après 2013, il est donc impossible de prolonger la simulation au-delà de 2013.

4. Mise en œuvre

Quatre décrets sont prévus :

- un décret pour fixer les modalités d'intervention de la section du Fonds consacrée aux risques sanitaires et les conditions d'agrément des fonds de mutualisation ;
- un décret fixant les conditions de prise en charge des primes d'assurance ;
- un décret intégrant les modalités actuellement dans la loi sur les biens éligibles à l'indemnisation, sur les conditions d'éligibilité au fonds ainsi que sur les modalités d'évaluation des dommages ;
- un décret fixant la composition du Comité national de la gestion des risques en agriculture et de ses comités départementaux ainsi que leurs missions.

IX. RESPONSABILISER LES AGRICULTEURS DANS LA GESTION DES RISQUES

1. Options possibles et nécessité de légiférer

Option 1 : rechercher le même résultat sans légiférer

Il serait possible de ne pas définir dans la loi le statut de l'agriculteur entrepreneur et selon les régimes d'aides de conditionner l'octroi de certaines d'entre elles, notamment les aides à caractère économique à certains critères. Cela serait possible par voie réglementaire, voire par circulaires, pour plusieurs dispositifs d'aides.

Pour les aides du premier pilier de la PAC, les Etats membres ne disposent d'aucune possibilité de conditionner les aides, à l'exception de certaines de celles qui sont mises en œuvre dans le cadre de l'article 68 du règlement (CE) n° 73/2009 du 19 janvier 2009.

Pour les aides du second pilier de la PAC, une marge est laissée aux Etats membres qui peuvent ainsi définir précisément les conditions d'octroi des aides. Ces conditions doivent cependant être validées par la Commission dans le cadre du PDRH. S'agissant d'une condition nouvelle, le fait de conditionner tout ou partie de ces aides devrait être notifié dans le cadre des révisions bi-annuelles du PDRH.

Pour les aides nationales, la marge de manœuvre des Etats membres est, par définition, plus grande, sans pour autant être totale : respect des lignes directrices agricoles ou des règles d'exemption.

Toutefois, cette approche reste parcellaire et ne donne pas de visibilité suffisante aux agriculteurs.

Option 2 : modifier les conditions d'éligibilité aux différents soutiens et avantages fiscaux

Cette voie a l'avantage de la rapidité. Cela a été fait pour la déduction pour aléa (DPA) qui est conditionnée à la détention d'une assurance. Mais elle présente deux inconvénients :

- elle ne donne pas de lisibilité à la politique de l'Etat parce qu'elle ne donne pas une vision globale du sens de l'intervention de l'Etat ;
- elle risque d'être approximative dans la mesure où il est difficile d'attacher ces avantages à des critères pertinents en l'absence de définition précise de l'agriculteur-entrepreneur.

Option 3 : renvoyer à une ordonnance

La gestion des aléas sur les exploitations agricoles renvoie aussi bien à la conduite des productions qu'à l'utilisation d'outils de gestion des risques : assurance récolte, participation à des fonds de mutualisation sanitaires, choix et diversité des productions, diversification de l'activité, contractualisation des débouchés ou circuits de proximité... Elle est différente selon les productions, selon la nature des aléas, selon la localisation géographique.

Par ailleurs, les conséquences de la reconnaissance de ce statut avec les avantages qui y seront liés doit conduire à expertiser les conséquences pour les agriculteurs qui ne répondraient pas à ce statut.

Au regard de la diversité des questions posées, la voie privilégiée est la loi et le recours à une ordonnance.

2. Dispositif juridique envisagé

Le projet de loi, dans son article 11, prévoit une ordonnance qui :

- définira le statut d'agriculteur-entrepreneur, c'est à dire un agriculteur qui gère son activité en prenant toutes les dispositions requises pour limiter, dans le respect d'une agriculture durable, les risques inhérents à l'activité agricole ;
- déterminera les conditions dans lesquelles les détenteurs de ce statut pourront bénéficier des avantages fiscaux liés à l'activité agricole ainsi que de certaines aides à caractère économique.

Application dans le temps

L'objectif est une mise en oeuvre complète du dispositif au 1^{er} janvier 2013.

Application sur le territoire

Les dispositions sont destinées à s'appliquer au territoire métropolitain ainsi qu'aux collectivités relevant de l'identité législative avec les adaptations nécessaires.

3. Impact de la mesure envisagée

3-1 Incidences micro et/ou macro-économiques

Pour bénéficier des divers dispositifs de soutien, les agriculteurs intéressés seront amenés à déployer sur leurs exploitations tous les moyens leur permettant de se couvrir contre les risques.

3-2 Coûts et bénéfices financiers

L'intervention de l'Etat sera plus efficace avec un effet plus structurant parce qu'elle accompagnera des agriculteurs qui auront pris les dispositions leur permettant de minimiser la survenue de risques sur leurs exploitations.

3-3 Incidences sociales

Il n'est pas exclu qu'une partie de la population des agriculteurs ne soit pas en mesure de rentrer dans ces démarches de couverture de risques en raison de leur profil, des caractéristiques de leurs exploitations, de leur coût.

L'étude qui va être lancée devra prendre en compte cette dimension et en évaluer toutes les conséquences pour les intéressés, mais aussi pour la puissance publique en termes de fragilisation de certaines exploitations et de certains territoires.

3-4 Incidences environnementales

Les critères retenus pour gérer les aléas devront intégrer la question du développement durable de l'agriculture pour ne pas générer des externalités négatives en termes environnemental ou social.

3-5 Incidences budgétaires

L'obtention du statut sera conditionnée à l'adoption d'un comportement vertueux. Les bénéfices à en attendre devraient donc annuler les dépenses correspondant aux mesures incitatives.

4. Mise en oeuvre

L'ordonnance sera prise dans un délai de douze mois suivant la publication de la présente loi.

TITRE III

INSCRIRE L'AGRICULTURE ET LA FORET DANS UN DEVELOPPEMENT DURABLE DES TERRITOIRES

I. DIAGNOSTIC

Dans les prochaines décennies, l'agriculture française devra répondre à un triple défi :

- * **le défi alimentaire** avec une augmentation de la population mondiale qui demande une mobilisation du potentiel de production partout dans le monde ;
- * **le défi environnemental** qui a été décliné dans le plan « Objectif Terres 2020, pour un nouveau modèle agricole français » présenté par le Président de la République le 19 février 2009. Ce plan s'attaque à cinq défis prioritaires : mieux utiliser une eau qui se raréfie ; contribuer à la restauration du bon état écologique des eaux ; contribuer à la richesse de la biodiversité et des paysages ; protéger les sols agricoles ; mieux maîtriser l'énergie et lutter contre le réchauffement climatique ;
- * **le défi territorial** avec des activités agricole et agroalimentaire au cœur de l'aménagement durable de tous les territoires et de son dynamisme en matière d'emplois.

La prise en compte dans les territoires de l'ensemble de ces enjeux économiques, sociaux et environnementaux qui conditionnent l'agriculture est un facteur essentiel de sa durabilité. Il est donc nécessaire de trouver la meilleure coordination possible des politiques menées par les différents acteurs et d'adapter certains dispositifs à cette nouvelle donne.

1. Un potentiel de production agricole régulièrement amputé

Un constat alarmant

L'espace agricole reste encore aujourd'hui considéré comme une réserve foncière pour les différentes utilisations que sont les infrastructures, le logement, les zones d'activité et la forêt.

La consommation des terres agricoles est beaucoup plus forte en France que dans d'autres pays de l'Union européenne.

Selon la FNSAFER, cette consommation aurait été de 75 000 ha par an depuis 2003. Pour le service statistique du ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche (enquête Teruti), l'artificialisation irréversible des sols serait de l'ordre de 50 000 hectares par an et augmenterait régulièrement. Les autres surfaces perdues par l'agriculture le seraient au profit de la forêt et des friches.

L'urbanisation se réalise d'une façon diffuse sur l'ensemble du territoire. Les réseaux routiers, ferroviaires, les diverses canalisations de distribution d'eau, de gaz et d'électricité ne cessent de déstructurer les espaces agricoles. Par contre, la forêt augmente ses surfaces en s'étendant le plus souvent sur les terres agricoles les moins fertiles.

Cette artificialisation concerne en premier lieu les espaces périurbains où sont situées les terres les plus fertiles, de même que les zones littorales et de montagne. Elle s'étend aussi par mitage, aux espaces agricoles de zones plus rurales.

Ces évolutions fragilisent l'agriculture et accélèrent sa disparition dans certaines zones.

Par ailleurs, des risques nouveaux pèsent sur les terres agricoles à travers la demande de terres agricoles pour l'installation de panneaux photovoltaïques au sol. En effet, des industriels envisagent de créer des « fermes photovoltaïques », dont les terres seraient tapissées de plaques permettant la production d'électricité. Ainsi des projets ont été déposés, susceptibles de couvrir de 30 à 300 ha d'un seul tenant chacun. Près de 2000 ha de projets au total sont à l'étude dans le seul département des Landes. L'installation de tels équipements, prévus pour durer plusieurs dizaines d'années, stériliserait, pendant ce temps, des terres qui seraient alors perdues pour l'agriculture.

La croissance de la consommation de terres agricoles est donc incontestable. Toutefois, les données consolidées font défaut et les sources disponibles (enquête Teruti, cadastre, SAFER) donnent des résultats variables.

Si des indicateurs de consommation d'espace sont en cours d'élaboration par les collectivités territoriales, il n'est prévu ni de les harmoniser, ni de les agréger au niveau national. Le risque est grand de disposer d'indicateurs différents empêchant les comparaisons ou une vision globale de la consommation d'espace.

Des réglementations insuffisamment « protectrices »

Plusieurs réglementations intègrent déjà la protection des terres agricoles, renforcées par de récentes évolutions législatives, qu'il s'agisse des plans locaux d'urbanisme (PLU) et des directives territoriales d'aménagement et de développement durables (DTADD), ou des dispositifs spécifiques de protection des espaces agricoles: les « zones agricoles protégées » (ZAP- article L.122 du code rural) et les « périmètres d'intervention visant la protection et la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains » (PAEN - articles L.143-1 et suivants du code de l'urbanisme).

Si 55 millions d'habitants sont concernés par un document d'urbanisme, moins de la moitié du territoire est couverte. Enfin, les documents d'urbanisme peuvent être facilement modifiés et ne garantissent pas à moyen terme la préservation des espaces agricoles. On ne dénombre, fin 2008, que 24 projets de PAEN dans 14 départements et 15 ZAP ayant fait l'objet d'un arrêté et une vingtaine en projet.

Le maintien des terres agricoles au cœur de multiples enjeux

Les terres agricoles sont une ressource rare et non renouvelable. Elles remplissent les fonctions de production de denrées alimentaires et d'énergies renouvelables, de préservation de la biodiversité, de maintien du cadre de vie et des paysages ou de protection contre les risques naturels.

Dans le cadre d'un développement durable de l'agriculture, le maintien du potentiel agronomique requiert une préservation des terres agricoles. La réduction de la consommation d'espaces agricoles est nécessaire pour :

- assurer la sécurité alimentaire à long terme avec des productions diversifiées ;
- fournir des biens renouvelables pour l'agro-industrie ;
- lutter contre l'effet de serre et les risques naturels ;
- maintenir l'attractivité des territoires, facteur de compétitivité.

Dans ce contexte, le Grenelle de l'environnement s'est fixé notamment comme objectif la lutte contre l'étalement urbain et la réduction de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers. L'engagement 50 prévoit de donner aux collectivités territoriales de nouveaux outils pour lutter contre l'étalement urbain tandis que l'engagement 72 assigne aux plans locaux d'urbanisme (PLU) l'obligation de se doter d'objectifs chiffrés de lutte contre la régression des surfaces agricoles et naturelles. Ce dernier engagement a été traduit par l'article 7 de la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement. Celui-ci prescrit aux collectivités territoriales pour lutter contre la régression des surfaces agricoles et naturelles de fixer des objectifs chiffrés de consommation d'espaces après que des indicateurs auront été définis.

Le projet de loi portant engagement national pour l'environnement prévoit notamment une simplification de l'élaboration des DTADD. Elles sont préparées par les préfets de région et les collectivités territoriales y sont associées. Elles sont opposables par le biais de projets d'intérêt général (PIG). Elles peuvent être sectorielles et ne concerner qu'un seul thème, comme la protection des espaces agricoles.

Conformément à l'engagement 50, il prévoit également :

- le renforcement des schémas de cohérence territoriale (SCOT) pour une meilleure prise en compte par les PLU ;
- l'inscription dans les documents d'urbanisme (SCOT et PLU) des objectifs de consommation d'espace estimés à partir d'indicateurs ;
- la possibilité pour le préfet de région de demander la correction d'un périmètre de SCOT ou d'en imposer la création si la consommation d'espaces est excessive ;
- la généralisation des SCOT d'abord aux territoires sensibles, zones périurbaine et littorale, puis à tout le territoire ;
- la réalisation dans 3 ans d'un bilan de l'évolution du territoire en terme d'équipements, d'habitat et d'espace agricole et naturel par les collectivités territoriales. La consommation de ces espaces sera comparée aux objectifs.

2. L'ampleur des plus-values foncières

La constructibilité des terrains nus génère une plus-value de nature à déstabiliser fortement l'agriculture périurbaine ou sous influence urbaine. Son montant qui peut être élevé participe au rythme de consommation des terres agricoles, tout particulièrement, les espaces naturels ou forestiers étant beaucoup plus protégés.

Plusieurs analyses permettent de mesurer la difficulté de maintenir des terres agricoles au regard de la plus-value que permet le changement de destination :

*** une première analyse, à partir de la constatation des niveaux de prix à l'hectare**

Selon les Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER), le prix des terrains à bâtir varie entre 14 000 € par ha dans le Limousin et 1 900 000 € en Ile-de-France, avec des valeurs moyennes comprises entre 1 060 000 € en Alsace et 300 000 € en Basse-Normandie. Ces valeurs prennent également en compte le prix des terrains situés en zones déjà urbanisées.

Le prix moyen des terres agricoles qui changent de destination s'élève à 88 000 € par ha, en 2006-2008, à rapprocher du prix moyen des terres agricoles qui est de 5 000 € par ha.

Ces valeurs sont variables mais, dans la majeure partie des départements, la plus-value est importante :

Département	Prix des terres agricoles libres en 2006-2008 (€/ha)	Prix terrains constructibles acquis par particuliers 2006-2008 (€/ha)	Rapport de prix
Creuse	2630	37 160	14,13
Haute Garonne	5010	251 740	50,25
Rhône	7370	738 890	100,26

Source : SCAFR

*** une deuxième analyse, à partir des transactions**

100 000 transactions ont été analysées sur les 3 dernières années pour examiner comment s'établissait le prix du lot cédé par rapport à la valeur d'une référence agricole de même surface. Ces transactions ont été triées, par déciles c'est-à-dire ensembles de 10 000 transactions, par ordre croissant de ce facteur multiplicatif.

Il apparaît qu'une faible proportion (10 %) correspond à des lots de surface relativement importante (3ha) qui génèrent une faible valeur de cession constructible (1.8 fois la valeur agricole). Ces lots se situent dans des zones rurales à faible pression d'urbanisation. A l'inverse, 10 % des transactions concernent des lots de 0.2 ha dont la cession en terrain devenu constructible rapporte en moyenne 318 fois leur valeur agricole. Ces lots sont situés dans les zones à tension d'urbanisation maximale.

La médiane, c'est à dire la valeur séparant les transactions en deux parties égales, se situe sur des lots de 0,6ha et d'une valeur de 100 000 €. Ces lots ont une valeur de cession 32 fois supérieure à leur valeur agricole de référence.

Comme dans le cas précédent, il y a de grandes disparités, cette valeur médiane étant atteinte par 80 % des cessions du Rhône, 60 % de celle des Yvelines, contre seulement 20 % des cessions du département de la Creuse.

Déciles	Nombre d'observations	Prix moyen de la cession(€)	Surface moyenne du lot cédé(Ha)	Rapport moyen entre prix des terrains constructibles et agricoles	Rapport minimal	Rapport maximal
0	10 548	24 015	3,02	1,80	0,00	3,97
1	10 548	46 386	1,47	6,66	3,97	9,54
2	10 548	55 161	0,91	12,55	9,54	15,76
3	10 550	72 724	0,77	19,36	15,76	23,30
4	10 548	87 266	0,64	27,85	23,30	32,42
5	10 548	107 742	0,56	39,02	32,42	46,33
6	10 548	124 206	0,46	55,45	46,34	65,43
7	10 549	145 274	0,37	80,45	65,43	98,89
8	10 548	170 266	0,28	126,60	98,89	162,11
9	10 548	301 807	0,20	318,80	162,11	103 610

Analyse de données FNSAFER à partir des transactions de terrains urbanisables par personnes physiques et morales

3. L'agriculture au cœur des stratégies territoriales de développement durable

Le projet de loi portant engagement national pour l'environnement, dit «Grenelle 2» renforce la prise en compte de l'agriculture dans les différents documents d'urbanisme : directive territoriale de développement durable, schéma de cohérence territoriale, plan local d'urbanisme.

En outre, l'agriculture est très fortement concernée par les schémas à caractère régional créés par le projet de loi Grenelle 2: le schéma régional de cohérence écologique ou « trame verte et bleue » et le schéma régional climat, air, énergie, comme elle l'est déjà par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE).

Par ailleurs, de multiples procédures ou démarches n'ont pas encore intégré les problématiques de développement durable, qu'il s'agisse des commissions d'aménagement foncier, des associations foncières. Les outils existants, tels le bail environnemental peuvent être adaptés pour répondre à cet objectif.

Face à l'émergence des schémas à l'échelle régionale, il devient nécessaire de disposer à ce niveau d'une réflexion sur une vision partagée de l'agriculture durable conduite par l'ensemble des acteurs concernés (profession agricole, associations de protection de l'environnement, collectivités territoriales, chasseurs, agences de l'eau, chambres consulaires...) et intégrant l'ensemble des dimensions économique, environnementale, territoriale et sociale.

L'actuel document de gestion de l'espace rural, agricole et forestier (DGEAF) prévu par l'article L.112-1 du code rural est une simple cartographie – au niveau départemental - de l'existant et non un document prospectif. Le DGEAF n'est pas en mesure de porter une vision globale de l'agriculture, à l'échelle régionale qui semble la plus pertinente.

En effet, l'agriculture qui, par la nature de son activité, est au cœur d'un grand nombre d'enjeux du développement durable doit être traitée en tant que telle et ne doit pas être simplement la résultante de schémas divers centrés sur d'autres problématiques.

Enfin, l'épuisement des ressources fossiles, la hausse des prix du pétrole et le réchauffement climatique imposent l'invention d'un nouveau modèle énergétique. L'agriculture peut contribuer à la production d'énergie renouvelable. La production de chaleur et d'électricité par méthanisation, en lien étroit avec l'activité agricole, est une voie prometteuse qu'il convient d'encourager. Elle contribuera significativement à l'objectif de 20% de la consommation énergétique totale sous forme d'énergies renouvelables en 2020 (directive communautaire 2009-28 sur la promotion des énergies renouvelables), objectif repris par le Grenelle de l'environnement.

4. La forêt : un potentiel sous exploité

Les forêts françaises représentent un patrimoine important, le 3^{ème} d'Europe en surface de forêts productives et en volume sur pied.

Néanmoins, le déficit de la balance commerciale dans les secteurs liés, avec plus de 6 milliards d'euros, reste élevé. Il tend à se creuser et la sous-exploitation des forêts françaises s'accroît

depuis un quart de siècle : celle-ci a connu un recul relatif de 30% par rapport à la production biologique.

Par ailleurs, les marchés du bois, en construction et énergie notamment, tendent à devenir structurellement porteurs. Cette évolution est amplifiée par les décisions du Grenelle de l'Environnement, comme la nécessité de produire en énergies renouvelables 20 millions de tonnes équivalent pétrole d'ici 2020 pour parvenir à 23% d'énergie renouvelable, et les orientations voulues par le Président de la République à Urmatt en mai 2009 avec la multiplication par dix du seuil d'incorporation obligatoire du bois dans la construction ou le relèvement du tarif de rachat de l'électricité.

Enfin, de nouveaux marchés se développent activement malgré la crise comme par exemple le secteur des maisons à ossature bois.

Le cadre actuel permet de garantir que les forêts françaises sont gérées durablement. Pour autant il ne favorise pas l'exploitation forestière rendue difficile par une rentabilité économique peu élevée (taux moyen de l'ordre de 2%) et un revenu net moyen annuel de la forêt généralement situé entre 50 et 100 €/ hectare.

L'extrême morcellement de la propriété explique en partie la faible rentabilité observée : sur 3,5 millions de propriétaires privés, seuls 69 000 propriétaires possèdent plus de 25 ha, ce qui représente 47% de la forêt privée (10,6 Mha).

Le Grenelle de l'Environnement et les Assises de la forêt en 2008 ont permis de construire une vision commune et partagée selon laquelle il est possible de produire plus tout en préservant mieux. La conciliation d'une gestion à la fois effective et durable des forêts pour le présent et pour l'avenir est donc une nécessité absolue.

II. OBJECTIFS, CONTENU ET IMPACT DES MESURES PROPOSEES

Au regard de ce diagnostic, les objectifs poursuivis visent à :

- limiter le rythme de consommation des terres agricoles ;
 - taxer l'effet d'aubaine lié au classement de terrains nus en terrains constructibles ;
 - inscrire l'agriculture dans les stratégies de développement durable ;
- faciliter le développement de la méthanisation, énergie renouvelable en lien étroit avec l'activité agricole ;
- favoriser une gestion effective et durable de la forêt.

A. Limiter le rythme de consommation des terres agricoles

L'objectif est, grâce aux divers dispositifs proposés dans le projet de loi de réduire le rythme de consommation d'espaces agricoles de 50% d'ici 2020. En effet, alors qu'au cours des années 1960 à 1990 le rythme annuel d'artificialisation des terres agricoles –urbanisation et utilisation pour des équipements publics et industriels ou commerciaux – était de 30 000 ha par an selon la FNSAFER, il est passé à 60 000 ha par an dans les années 90 et aurait atteint 75 000 ha depuis

2003. Il a plus que doublé, par augmentation des surfaces unitaires utilisées sans que la construction de logements, premier poste utilisateur avec 40% de la consommation, progresse au même rythme.

Une réduction à terme de 50% de ce rythme apparaît possible. Elle s'inscrit dans le principe de « construire la ville sur la ville » préconisé par le comité opérationnel « urbanisme » du Grenelle de l'environnement.

Les mesures proposées ont pour objectif de préciser et de compléter les dispositions nouvellement introduites dans le code de l'urbanisme par les lois dites Grenelle 1 et Grenelle 2. Ainsi, ces dernières prévoient l'inscription dans les documents d'urbanisme (SCOT et PLU) des objectifs de consommation d'espace estimés à partir d'indicateurs. Il n'existe cependant pas de référence en matière de consommation d'espace qui permette de la juger excessive.

Il n'est pas question de fixer un objectif qui s'impose aux collectivités locales, ce qui irait à l'encontre des compétences qui leur ont été transférées par les lois de décentralisation. De plus, la consommation d'espaces varie d'une région à l'autre et une norme unique serait inéquitable. Cependant, un élément de comparaison apporté par un objectif national est nécessaire. Il contribuera, au niveau des collectivités locales dotées d'un document d'urbanisme, à mettre en œuvre, en les rendant plus opérationnels, les engagements du Grenelle et les prescriptions de lois qui en découlent.

La préservation des terres agricoles a déjà été inscrite dans plusieurs dispositifs :

- les documents de planification de l'urbanisme, après la réforme issue de la loi portant engagement national pour l'environnement :
 - * Les directives territoriales d'aménagement et de développement durables (DTADD – projet d'article L.113-1 du code de l'urbanisme), qui remplacent les directives d'aménagement, voient leur élaboration simplifiée : elles sont préparées par les préfets de région et les collectivités territoriales y sont associées. Elles sont opposables par le biais de projets d'intérêt général (PIG). Elles peuvent être sectorielles et ne concerner qu'un seul thème, comme la protection des espaces agricoles.
 - * Les schémas de cohérence territoriale (SCOT – articles L.122-1 et suivants du code de l'urbanisme) définissent les objectifs des établissements publics de coopération intercommunale en matière d'urbanisme, de transport, de déplacement, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers mais également, suite au Grenelle, de continuité écologique.
Ils comportent notamment un projet d'aménagement et de développement durable qui fixe des objectifs notamment de mise en valeur des espaces naturels et agricoles et des paysages et qui doit prévoir les orientations générales d'organisation de l'espace, notamment l'équilibre entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces agricoles et naturels. Les SCOT sont renforcés pour être mieux pris en compte par les plans locaux d'urbanisme (PLU).
 - * Les plans locaux d'urbanisme (PLU – article L.123-1 et suivants du code de l'urbanisme) intègrent la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers, des paysages et la préservation ou la restauration des continuités écologiques. Le

rapport de présentation doit justifier les objectifs de modération de consommation de l'espace.

Les documents d'urbanisme (SCOT et PLU) incluent des objectifs de consommation d'espace estimés à partir d'indicateurs.

- * Les communes non couvertes par un document d'urbanisme sont soumises au règlement national d'urbanisme. Celui-ci interdit les constructions en dehors des zones déjà urbanisées mais l'autorise en continuité de l'habitat existant. Le préfet est compétent pour la délivrance des autorisations d'urbanisme.
- les dispositifs spécifiques de protection des terres agricoles :
 - * Les Périmètres d'intervention visent la protection et la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN - articles L.143-1 et suivants du code de l'urbanisme), issus de la loi sur le développement des territoires ruraux du 23 février 2005. Le conseil général, pour mettre en œuvre une politique de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains, peut délimiter ces périmètres avec l'accord des communes concernées et après avis de la chambre d'agriculture et enquête publique. Ces périmètres doivent être compatibles avec les documents d'urbanisme en vigueur et être accompagnés d'un programme d'action qui précise les aménagements et les orientations de gestion en faveur de l'exploitation agricole, de la forêt, de la préservation et de la valorisation des espaces naturels et des paysages. Pour protéger ces terrains, ceux-ci peuvent être acquis par le département soit à l'amiable ou par expropriation ou encore, si le PAEN est compris à l'intérieur d'un espace naturel sensible, par préemption.
 - * Les Zones agricoles protégées (ZAP – article L.112-2 du code rural) issu de la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999. Un maire ou le préfet a la possibilité de protéger des zones agricoles qui présentent un intérêt général soit en raison de la qualité de leur production soit de leur situation. Celles-ci peuvent faire l'objet d'un classement en ZAP délimité par arrêté préfectoral pris sur proposition de la commune ou avec son accord, après avis de la chambre d'agriculture, de l'INAO, de la CDOA et après enquête publique.

Dans ce contexte et sans empiéter sur les compétences des collectivités territoriales, l'Etat dispose des moyens de faire respecter l'objectif de réduction du rythme de consommation des espaces :

- dans les communes non dotées d'un document d'urbanisme, correspondant à la moitié du territoire, l'Etat a conservé la compétence pour les délivrances des autorisations au titre de l'urbanisme, de même que dans une partie des communes dotées d'une simple carte communale. Les services de l'Etat, les préfetures de départements peuvent utiliser cette compétence pour contribuer à l'atteinte de l'objectif de réduction de la consommation ;

dans les communes dotées de documents d'urbanisme, les préfets ont pour mission le contrôle de légalité. Pour ce qui concerne l'objectif de réduction de la consommation qui doit être inscrit dans ces documents, avec un objectif national, sans que celui-ci devienne une norme, le préfet disposera d'un élément d'appréciation pour ce contrôle de l'égalité ;

- au niveau régional, le préfet dispose, si nécessaire, avec les directives territoriales d'aménagement et de développement durables (DTADD et les projets d'intérêt général (PIG), d'un outil de protection des terres agricoles plus contraignant. Son utilisation peut alors contribuer, dans des secteurs à problème identifiés, à faire respecter l'objectif national de réduction de 50% du rythme de consommation des espaces agricoles.

Cet objectif de réduction de la consommation d'espaces est alors, en cela, complémentaire des dispositions prévues par la loi portant engagement national pour l'environnement et les rend plus opérationnelles.

Une nouvelle source de consommation de terres agricoles émerge avec l'installation de « fermes solaires ». Face à cette situation les dispositifs existants et envisagés semblent peu efficaces. Un décret du 19 novembre 2009 soumet à autorisation d'urbanisme les installations de production d'énergie d'origine photovoltaïque au sol. Ce décret ne résout toutefois pas la question de leur localisation. Ni le plan local d'urbanisme (PLU), ni la carte communale, pour les communes qui en sont dotées, ni le règlement national d'urbanisme (RNU) ne prévoient explicitement ce type d'équipement. Le RNU comme les PLU ou les cartes communales permettent d'autoriser les constructions nécessaires à des équipements collectifs, dont font partie les installations de production d'électricité, dans les zones agricoles des PLU ou hors des parties urbanisées des communes, pour celles qui n'en sont pas dotées. Il est donc nécessaire d'améliorer la rédaction du code de l'urbanisme, tant en ce qui concerne les PLU, les cartes communales que le RNU, afin de mieux encadrer les installations d'équipement collectifs contraires à la vocation des zones non urbanisées et, plus particulièrement, éviter que ne soient accordées des autorisations d'installations de panneaux photovoltaïques au sol sur des espaces agricoles.

1. Options possibles et nécessité de légiférer

Option 1 : procéder par incitation et contractualisation, sans légiférer

Il serait possible d'appliquer simplement les règlements relatifs aux documents d'urbanisme tels que modifiés par la loi de programmation relative à la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement (loi n° 2009-967 du 3 août 2009) et par la « petite loi » portant engagement national pour l'environnement.

Cette option présente l'inconvénient de ne s'appliquer qu'à la moitié du territoire. Par ailleurs, l'efficacité dépendrait de la volonté des autorités compétentes pour les élaborer et les mettre en oeuvre.

Option 2 : transférer à l'Etat la compétence en matière d'urbanisme en cas de réduction des surfaces agricoles

Une solution consisterait pour l'Etat à reprendre la compétence en matière d'urbanisme dès lors qu'il y a déclassement de terres agricoles.

Elle n'a pas été retenue en tant qu'elle impliquerait un empiètement sur les compétences des collectivités territoriales et qu'elle contredirait la politique de décentralisation mise en oeuvre depuis plusieurs années.

Option 3 : interdire l'implantation de panneaux photovoltaïques sur les terres agricoles.

Cette voie n'a pas été retenue, eu égard à ses effets contre-productifs.

Option 4 : mettre en place de nouveaux outils pour limiter la consommation des terres agricoles

Sans modifier la répartition des compétences entre Etat et collectivités territoriales, il est proposé de se doter de nouveaux outils juridiques pour se donner les moyens de parvenir à l'objectif fixé :

*** *Un observatoire de la consommation des espaces agricoles***

Il sera chargé aux niveaux national mais également régional et local des objectifs suivants :

- rassembler, analyser et comparer les données collectées d'origine diverse relatives à son objet ;
- rédiger et rendre public périodiquement un rapport établissant la consommation d'espaces agricoles et ses utilisations, au niveau national, régional et départemental ;
- élaborer des indicateurs fiables de consommation de l'espace et valider des indicateurs à destination des collectivités territoriales ;
- contribuer au développement et à la promotion des outils de mesure de la consommation d'espace ;
- proposer toutes mesures contribuant à la réduction de la consommation d'espaces agricoles.

Il est prévu que les SAFER communiquent aux services de l'Etat, en vue de leur transmission au futur observatoire, les données dont elles disposent permettant de mieux connaître l'ampleur de la consommation des espaces agricoles.

Les missions de cet observatoire sont complémentaires et rendent opérationnelles certaines dispositions des lois Grenelle pour ce qui concerne les engagements relatifs à la réduction de la consommation d'espace :

- des indicateurs de consommation d'espaces sont en voie d'élaboration. Ils sont divers et les données qu'ils peuvent fournir ne sont pas toujours homogènes. Une des missions de l'observatoire est de les valider c'est à dire de préciser leur signification, les conditions de leur fiabilité ;
- les données sur la consommation d'espaces sont variées. Elles ne sont pas toujours comparables, d'où la difficulté de juger, pour les collectivités territoriales si cette consommation peut être qualifiée d'excessive et s'il est nécessaire de la maîtriser. Avec des outils plus homogènes, les données seront rendues comparables et notamment confrontées à l'objectif national de réduction.

Les données de l'observatoire de la consommation des espaces agricoles seront analysées au niveau régional et utilisées dans l'élaboration du projet régional d'agriculture durable (PRAD – voir infra) qui pourra définir un rythme de référence soutenable pour l'agriculture régionale.

Les données issues de cet observatoire, en mettant en évidence les zones où la consommation d'espace agricole est excessive, devraient inciter les collectivités locales - conseils généraux et communes - à utiliser, pour limiter cette consommation, leurs documents d'urbanisme et à

mettre en place des PAEN ou des ZAP. Les données de l'observatoire peuvent également conduire le préfet à arrêter une DTADD de limitation de la consommation des terres agricoles.

*** Une commission départementale de la consommation des espaces agricoles**

Il est créé une commission départementale composée des collectivités territoriales, de la profession agricole, des propriétaires fonciers et des associations agréées de protection de l'environnement. Pour éviter la multiplication des instances, cette commission sera une section spécialisée de la commission départementale d'orientation de l'agriculture (CDOA) dont la composition sera rééquilibrée.

Cette commission sera saisie pour avis dans les cas suivants :

- au titre des documents d'urbanisme, pour ce qui concerne les communes situées en dehors du périmètre d'un SCOT approuvé, sur les projets de révision de PLU communaux ou de cartes communales dès lors que ces projets ont pour conséquence une réduction de la surface agricole ;
- au titre des autorisations de construire, sur les projets de construction en secteurs non urbanisés situés dans les communes dépourvues de tout document d'urbanisme (ou « RNU ») ;

Elle rendra ses avis sans augmenter les délais actuellement prévus. Ce délai est de deux mois pour les décisions individuelles liées aux autorisations d'urbanisme pour les zones dépourvues de tout document d'urbanisme. Il est de trois mois pour les projets de révisions des PLU dans les communes situées en dehors du périmètre d'un SCOT, comme prévu par l'article L.123-9 du code de l'urbanisme pour les personnes publiques associées. Comme il s'agit d'un avis simple, il est réputé favorable s'il n'est pas donné dans ces délais.

Cet avis ne se substitue pas à celui qui doit être rendu par la Chambre départementale d'agriculture lors de l'élaboration ou de la révision des documents d'urbanisme. Il le complète dans la mesure où la composition de la commission permet de dégager un consensus des différentes composantes du monde rural intéressées à la préservation des espaces agricoles.

Diverses solutions ont été écartées :

consulter la commission à partir d'un seuil de déclenchement par projet en hectares. Cette solution revient à ne pas analyser les opérations inférieures à ce seuil mais dont les effets cumulatifs, localement sont importants ;

limiter le champ de la commission aux zones dans lesquelles la consommation des terres agricoles connaît un rythme élevé. Cette solution reviendrait, compte tenu du manque de données historiques et du délai nécessaire pour en disposer, à attendre longtemps avant de pouvoir intervenir.

*** Un encadrement de l'implantation des panneaux photovoltaïques au sol**

Il est prévu d'autoriser les « constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs » au sens du code de l'urbanisme, et notamment les champs de panneaux solaires, que si elles ne sont incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière sur le terrain sur lequel elles sont implantées et si elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages.

2. Dispositif juridique envisagé

Le projet de loi dans l'article 12 :

- modifie plusieurs articles du code rural dans le I :
 - * l'article L.112-1 pour créer l'observatoire de la consommation des espaces agricoles, ce qui supprime les documents de gestion de l'espace agricole et forestier ;
 - * l'article L.141-1 relatif aux sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) pour instaurer une obligation de transmission des données qu'elles détiennent sur l'évolution des prix ;
- instaure l'article L.112-1-1 pour créer la commission départementale de la consommation des espaces agricoles
- modifie plusieurs articles du code de l'urbanisme dans le II :
 - * les articles L.111-1-2 et L.123-9 et L.124-2 pour introduire la saisine - pour avis - de la commission de la consommation des espaces agricoles,
 - * les articles L.111-1-2, L.123-1 et L.124-2 de ce code pour limiter le développement des panneaux photovoltaïques sur les terres agricoles.

Ce dispositif ne s'applique pas en l'état aux collectivités d'Outre-Mer. Dans ces collectivités, la consommation d'espace est plus importante que sur le territoire métropolitain. En outre les dispositifs de protection existants sont relativement inefficaces. Les états généraux de l'Outre-Mer ont permis de formuler des propositions adaptées aux situations locales. Elles feront l'objet de dispositions spécifiques, par la voie de l'ordonnance prévue au 2° de l'article 24.

3. Impact de la disposition envisagée

Le dispositif prévu devrait :

- inciter les collectivités à réduire leur consommation d'espaces agricoles quand elles élaborent leurs documents d'urbanisme et celles qui en sont déjà pourvues à opter pour le niveau intercommunal, pour gagner en autonomie dans leur décision d'urbanisme ;
- limiter le changement de destination des terres ou de déclassement des zones agricoles dans la mesure où l'avis de la commission spécialisée éclairera la décision de l'autorité administrative compétente ;
- accompagner la réalisation de l'objectif de réduction des apports d'intrants en maintenant un niveau souhaitable de production et l'utilisation de toutes les potentialités agronomiques.

La mise en place de l'observatoire représentera un coût budgétaire de 1 million d'euros par an, charges de personnel et de fonctionnement incluses. Pour limiter les coûts, l'observatoire sera adossé à un service de l'Etat doté des compétences requises.

Coûts nets ou économies nettes (-) exprimés en millions d'euros

	2010	2011	2012	2013	Coût pérenne ou éco. pérenne (-)
État					
Dépenses de personnel (AE=CP) [1]	0,4	0,4	0,4	0,4	
<i>Dépenses hors personnel : AE</i> [2]					
Dépenses hors personnel : CP [3]	0,6	0,6	0,6	0,6	
	1	1	1	1	
<i>Total pour l'État : AE = [1]+[2]</i>					
Total pour l'État : CP [4] = [1]+[3]					
Collectivités territoriales [5]					
Sécurité sociale [6]					
Autres administrations publiques [7]					
Total pour l'ensemble des APU [4]+[5]+[6]+[7]					

Au regard de l'emploi public et de la charge administrative, trois ETP et les coûts de fonctionnement afférents, sont nécessaires à l'observatoire de la consommation d'espaces agricoles. Ils pourront être obtenus par redéploiement des moyens des administrations.

Les mesures proposées auront une incidence positive sur l'environnement.

Elles devraient permettre de préserver notamment les espaces agricoles, ce qui constitue un enjeu alimentaire et environnemental majeur. Maintenir un bon niveau de production tout en réduisant les apports d'azote et de pesticides, nécessite d'utiliser au mieux les potentialités agronomiques des sols et pour cela de préserver les meilleures terres, souvent en bordure des zones habitées.

En outre, la protection des terres agricoles peut contribuer au maintien et à la restauration de la biodiversité, en particulier en contribuant à la trame verte et bleue instituée par la loi « Grenelle ».

4. Consultations menées

Dans le cadre de la concertation ouverte sur le projet de loi, un large consensus s'est dégagé sur la nécessité de freiner la consommation des terres agricoles. Pour certains membres du groupe, l'avis de la commission départementale devait s'imposer aux collectivités territoriales.

5. Mise en œuvre de la disposition

Trois décrets sont prévus pour la mise en œuvre de la loi :

- un décret pour fixer la composition de l'observatoire de la consommation des espaces agricoles, et les modalités de désignation de son président ;
- un décret pour définir les conditions de communication par les SAFER des informations qu'elles détiennent sur les prix et les changements de destination des terres agricoles ;
- un décret en Conseil d'Etat pour fixer la date et les conditions d'entrée en vigueur des dispositions touchant le droit de l'urbanisme et prévoyant la consultation de la commission départementale.

Les travaux de l'Observatoire permettront de mesurer l'évolution de la consommation de terres agricoles et par conséquent, les effets des mesures prévues par la présente loi.

B- Taxer l'effet d'aubaine liée au classement d'un terrain nu en terrain constructible

La taxation des terrains nus situés dans les zones agricoles ou dans les zones naturelles et devenus constructibles vise à capter l'effet d'aubaine liée à la plus-value très élevée résultant de ce classement.

1. Options possibles et nécessité de légiférer

Plusieurs options ont été examinées :

Option 1 : la taxation à partir d'un montant de plus-value

La plus-value obtenue par des personnes physiques ou morales suite à la vente ou la cession à titre gratuit d'un terrain nu rendu constructible est taxée lorsqu'elle est supérieure à 34 000 €

Le seuil retenu de 34 000 € se définit comme étant la valeur médiane des plus-values constatées pour ce type d'opération au niveau national.

L'assiette de la taxe est réduite, à compter de la date de classement du terrain en terrain rendu constructible, d'un abattement de 10 % pour chaque année de détention au-delà de la huitième. Au-delà de dix-huit années il n'y a donc plus de taxation.

La plus-value ainsi calculée fait l'objet d'une taxation dont les taux sont progressifs de 5 % à 20 %.

La taxe est calculée et déclarée par le notaire rédacteur de l'acte de mutation au moment de la première cession du terrain intervenue après son classement en terrain constructible. Elle est payée par le vendeur.

Cette option présente l'inconvénient de fixer dans la loi un seuil à partir duquel il y aurait taxation. Or l'évolution du marché foncier peut rendre ce chiffre très rapidement non pertinent.

Option 2 : l'instauration d'un droit de mutation spécifique

La taxe s'applique lorsque la différence entre, d'une part, le prix de cession du terrain ou la valeur vénale si elle est supérieure et d'autre part, le prix d'acquisition, serait supérieure à dix fois cette dernière valeur. Si une telle valorisation est constatée à la suite du classement du terrain en zone constructible, alors la première cession à titre onéreux de terrains nus est soumise à une taxe.

La taxe est assise sur le prix de cession du terrain. Elle est acquittée par le vendeur.

Le taux de la taxe est de 5 % lorsque le rapport entre, d'une part, le prix de cession du terrain ou la valeur vénale si elle est supérieure et, d'autre part, le prix d'acquisition, est compris entre dix et trente. Au delà de cette limite, la part du prix de cession restante est soumise à un taux de 10%.

Un abattement sur le montant de l'assiette est appliqué afin qu'aucune imposition ne soit due au-delà de dix-huit ans après le classement du terrain en zone constructible.

Cette option n'a pas été retenue, car définir le fait générateur de la taxe par le biais d'une comparaison entre prix de cession et prix d'acquisition d'un terrain ne permet guère de la différencier d'une taxe sur la plus-value. Son instauration serait donc source d'une complexité injustifiée. En effet, elle conduirait à faire cohabiter un régime de droits de mutation avec des dispositifs de taxation des plus values : le régime général de taxation des plus values prévu à l'article 150 U du code général des impôts, la taxe forfaitaire instituée par certaines communes en application de l'article 1529 du même code, le régime des plus values professionnelles de l'article 39 duodecimes du code général des impôts.

Option 3 : la taxation à partir d'un niveau de plus-value calculé en proportion du prix initial du terrain

Cette option consiste à taxer la première cession de terrain à partir d'un certain coefficient de valorisation consécutif au classement des terrains en zones constructibles.

La taxe s'appliquerait lorsque la différence entre, d'une part, le prix de cession ou la valeur vénale si celle-ci est supérieure, et d'autre part, la valeur d'acquisition, serait supérieure à dix fois cette dernière valeur.

La taxe serait assise sur un montant égal au prix de cession du terrain défini à l'article 150 VA du code général des impôts, diminué du prix d'acquisition stipulé dans les actes, actualisé en fonction du dernier indice des prix à la consommation hors tabac publié par l'Institut national de la statistique et des études économiques.

L'assiette de la taxe serait réduite d'un abattement de 10 % pour chaque année de détention au-delà de la huitième année suivant celle du classement du terrain en zone constructible. Au-delà de dix huit années il n'y aurait donc plus de taxation.

La taxe serait perçue au taux de :

- 5 % lorsque le rapport entre le prix de cession du terrain ou la valeur vénale si elle est supérieure et la prix d'acquisition est supérieur à 10 et inférieur à 30 ;
- 10 % sur la part de la plus value restant à taxer après l'application du taux de 5%.

La taxe ne s'applique ni en cas de cession de terrains suite à une expropriation, ni en cas de cession de terrains d'un montant inférieur à 15 000 €

La taxe est calculée et déclarée par le notaire rédacteur de l'acte de mutation au moment de la première cession du terrain intervenue après son classement en terrain constructible. Elle est payée par le vendeur.

C'est cette option qui a été retenue.

2. Dispositif juridique envisagé

Le projet de loi dans l'article 13 crée un article 235 ter ZE dans le code général des impôts instituant une taxe sur la première cession à titre onéreux de terrains nus devenus constructibles du fait de leur classement en zone constructible, due par le vendeur. Cette taxe s'applique aux mutations pour lesquelles la décision de classement en terrain constructible est intervenue postérieurement au 13 janvier 2010.

Cette imposition s'ajoutera éventuellement à la taxe sur les plus-values ainsi que, dans les communes qui l'ont instituée (un peu moins de 5000 communes) à la taxe forfaitaire sur la première cession à titre onéreux de terrains après leur classement en zone constructible. Cette taxe, instituée à l'initiative des communes, est calculée au taux de 10 % sur les deux tiers du prix de vente du terrain. Cette assiette a été toutefois modifiée par la loi de mobilisation pour le logement du 25 mars 2009 (art. 38). Pour les cessions réalisées depuis le 28 septembre 2009, la taxe est dorénavant assise sur la plus-value réalisée (prix de cession - prix d'acquisition du terrain, ce dernier actualisé en fonction de l'indice des prix INSEE).

3. Impact de la mesure

Il est difficile d'évaluer l'impact financier exact du produit de la taxe, compte tenu de son mode de calcul, et du fait que ce produit devrait être limité si les nouveaux outils mis en place par la loi en vue de réduire le rythme de consommation des terres agricoles font la preuve de leur efficacité.

Bien que son montant soit limité au regard de l'importance des plus-values en cause, cette taxe retardera peut-être la cession de terres agricoles ou naturelles et est donc susceptible d'avoir un effet positif sur l'environnement et l'agriculture.

4. Consultations menées

Lors de la concertation préalable à la rédaction de la loi, le groupe de travail sur les problèmes fonciers s'est déclaré favorable à la mise en place d'une taxation ou d'une redevance lors du changement d'usage des terres avec une affectation de la ressource pour favoriser le maintien de l'activité agricole, en particulier dans les espaces péri-urbains.

C. Inscrire l'agriculture dans le développement durable

I. La prise en compte par les signes de qualité de bonnes pratiques en matière environnementale ou de bien être animal

Il ressort des dispositions actuelles du code rural que l'INAO est compétent pour examiner et proposer les conditions de production qui ont un impact sur la qualité des produits sous signes de qualité. En l'état du droit, le bénéfice d'un signe de qualité ne peut en effet être subordonné à des conditions relatives à l'environnement ou au bien-être animal que dans la mesure où ces conditions sont susceptibles d'avoir un impact sur la qualité du produit en cause. En outre, la dimension économique, absente des autres schémas y sera développée.

Or de nombreux organismes de défense et de gestion (ODG) de produits sous signes de qualité souhaitent adopter des dispositions environnementales indépendamment des conditions de production.

Cette demande fait par ailleurs l'objet d'une des conclusions du Grenelle de l'environnement. Elle est portée par les autorités françaises dans le cadre de la communication de la Commission européenne sur la qualité des produits agricoles.

Par ailleurs, le consommateur est de plus en plus sensibilisé aux enjeux environnementaux, de même qu'au bien-être animal.

1. Options possibles et nécessité de légiférer

Option 1 : ne pas légiférer

Il était possible de ne rien faire ou d'inciter les organismes de défense à se mobiliser sur ce type de démarches. Cette voie aurait été insuffisante pour engager les signes de qualité dans ces démarches auxquelles les consommateurs sont sensibles.

Option 2 : introduire des prescriptions à côté des cahiers des charges

La voie privilégiée est d'aller plus loin par la voie législative en donnant la possibilité aux organismes de défense et de gestion des signes de qualité, de fixer de telles prescriptions en parallèle du cahier des charges d'un produit sous signe de qualité, et à l'INAO de donner un avis sur des chartes de bonnes pratiques portées par des signes de qualité. Cette nouvelle compétence devra permettre de créer une nouvelle dynamique entre les signes de qualité.

2. Dispositif juridique envisagé

Le projet de loi dans le 7° et le 8° de l'article 13 modifie les articles L.642-5 et L.642-22 du code rural pour permettre :

- à l'INAO d'être consulté par les organismes de défense et de gestion sur des prescriptions environnementales ou relatives au bien-être animal ;
- aux organismes de défense et de gestion d'élaborer une charte de bonnes pratiques environnementales ou relative au bien-être animal sans qu'elle constitue une condition d'accès à un signe de qualité.

3. Impact de la disposition envisagée

La mesure permettra une meilleure prise en compte, à titre volontaire, de l'environnement et du bien être animal par les agriculteurs dans leurs démarches de signes de qualité.

Cette démarche spécifique sur des préoccupations environnementales et de bien-être animal permettra aux signes de qualité de communiquer vis à vis des consommateurs et de positionner les signes de qualité.

Coûts et bénéfices financiers

Cette mesure n'a pas de coût budgétaire. Cette mesure aura, certes, une certaine incidence sur la charge de travail de l'INAO, mais son impact devrait être très limité.

4. Consultations menées

Lors de la consultation ouverte dans le cadre du « grand débat » sur l'agriculture, cette proposition a fait consensus.

5. Mise en œuvre de la disposition

Aucun texte d'application n'est nécessaire si ce n'est les « chartes » évoquées par le texte.

II. Le Plan régional d'agriculture durable (PRAD)

L'objectif est de disposer au niveau régional d'une réflexion conduite par l'ensemble des acteurs concernés (profession agricole, associations de protection de l'environnement, collectivités territoriales, chasseurs, agence de l'eau, chambres consulaires...) sur la vision de l'agriculture à ce niveau. Cette démarche devra se concrétiser sous forme d'un plan régional d'agriculture durable. L'agriculture qui, par la nature de son activité, est au cœur d'un grand nombre d'enjeux du développement durable ne doit pas être la résultante des autres schémas. En outre, les dimensions économique et sociale, absentes des autres schémas, y seront développées. Les questions d'exploitation forestière n'y seront pas traitées.

Il existe aujourd'hui plusieurs schémas.

Le schéma des services collectifs des espaces naturels et ruraux (SSCENR), institué par la loi 95-115 d'orientation pour l'aménagement et le développement des territoires du 4 février 1995, approuvé par le décret 2002-560 du 18 avril 2002, se fixait notamment comme objectif général de définir les conditions du développement durable de ces espaces. Parmi les enjeux identifiés à ce titre figurent :

- la maîtrise de la périurbanisation et la lutte contre la surconsommation d'espaces agricoles ;
- la préservation de la ressource en eau ;
- le maintien d'une agriculture dans les zones menacées de déprise ;
- le développement d'un réseau écologique européen.

Le PRAD est cohérent avec ces enjeux. Ainsi, il peut contenir des préconisations, en lien avec les données de l'observatoire de la consommation des espaces agricoles, visant à réduire cette

consommation. Si l'enjeu eau est retenu, tant sur le plan quantitatif que qualitatif dans une zone déterminée, il pourra contenir des préconisations pour limiter les impacts de l'agriculture sur l'eau.

A ce titre, le PRAD est un outil de mise en œuvre du SSCENR. Cependant, celui-ci n'a pas été révisé bien que des questions nouvelles soient apparues, telle l'augmentation de la demande mondiale pour des produits agricoles à usage alimentaire et la prise de conscience du rôle de la biodiversité et de l'adaptation au changement climatique. Le PRAD intégrera ces enjeux nouveaux.

Au niveau régional, d'autres schémas existent. Ils sont prévus notamment par les lois issues du Grenelle de l'environnement, tel le schéma régional de cohérence écologique (SRCE), outil régional de mise en œuvre de la trame verte et bleue qui doit sauvegarder ou restaurer les continuités écologiques (article L.371-3 du code de l'environnement). Au niveau des bassins hydrographiques, le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), prévu à l'article L.212-1 du même code, est un outil d'identification des continuités écologiques aquatiques. Ces deux schémas vont fortement impacter l'agriculture, la trame verte et pour une moindre part la trame bleue étant constituées d'espaces agricoles, en plus d'espaces naturels. Ils présentent un caractère prescriptif : les documents d'urbanisme prennent en compte le SCRE et doivent être compatibles avec les SDAGE.

Le Plan régional d'agriculture durable (PRAD) est un document d'orientation, non prescriptif. Il est, donc, prévu que le préfet de région prenne en compte, pour l'élaborer, les différents schémas qui ont un caractère prescriptif. Pour les mêmes raisons et conformément aux lois de décentralisation qui ont conféré aux collectivités territoriales la compétence en matière d'élaboration des documents d'urbanisme, il sera porté à connaissance des collectivités territoriales, lors de l'élaboration ou la révision de ces documents.

On peut s'interroger sur la question de savoir si le PRAD, compte tenu de sa portée non normative, constitue une décision publique au sens de l'article 7 de la Charte de l'environnement du 1^{er} mars 2005. Ce plan sera approuvé par le préfet de région et, dans la mesure où il vise à promouvoir, au niveau régional, une agriculture plus durable, il aura un impact sur l'environnement. Dans l'esprit de l'article 7 de la Charte, son élaboration se fera dans un cadre large associant la profession agricole, les associations de protection de l'environnement, les collectivités territoriales, les chasseurs, les agences de l'eau, les chambres consulaires. De plus, préalablement à son approbation par l'autorité administrative, le projet de PRAD est mis à disposition du public, pendant un délai d'un mois, afin de permettre sa participation.

1. Options possibles et nécessité de légiférer

Seule la loi peut donner une existence à ce plan régional face aux divers schémas créés : le schéma régional de cohérence écologique et le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux. Ces schémas ne pourront devenir, compte tenu de l'étendue de leur objet, l'instrument de gestion précis et adapté dont l'agriculture a besoin.

Pour ne pas multiplier l'élaboration de plans touchant le même objet à différentes échelles territoriales, et pour favoriser l'échelle régionale à laquelle est menée la réflexion sur les nouveaux domaines impactant l'économie agricole, le plan régional se substitue au document de gestion de l'espace agricole et forestier, lui-même créé par la loi.

Cette voie a été retenue parce qu'elle permettra de porter à connaissance des communes et des établissements publics de coopération intercommunale les PRAD lors de l'élaboration ou de la révision des documents d'urbanisme, et donc une meilleure prise en compte, à cette occasion, des enjeux agricoles.

2. Dispositif juridique envisagé

Le projet de loi, dans le I de l'article 12,

- insère un article L.111- 2-1 au chapitre I du titre I du livre I du code rural, pour créer le plan régional de l'agriculture durable ;
- précise que le préfet prend en compte pour l'élaborer le schéma de cohérence écologique mentionné à l'article L.371-3 du code de l'environnement et le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux mentionné à l'article L.212-1 du code de l'environnement ;
- prévoit que ce plan est porté à la connaissance des communes et des établissements publics de coopération intercommunale ;
- prévoit que ce plan est mis à la disposition du public pendant au moins un mois avant d'être arrêté par le préfet ;
- supprime l'article L.112-1 portant sur les documents de gestion de l'espace agricole et forestier.

Le projet de loi prévoit :

- un décret en Conseil d'Etat pour fixer les conditions dans lesquelles le PRAD est arrêté par le préfet ;
- un décret pour arrêter la date du bilan de la mise en œuvre de ce plan. Il reviendra alors au préfet de décider de sa poursuite ou de sa révision. En l'absence de décision, le plan devient caduc.

Aucune disposition transitoire n'est nécessaire.

Dans les départements d'Outre-mer, le PRAD devra être articulé avec la partie agricole des Schémas d'Aménagement Régional (SAR) qui comporte un volet relatif à la prospective économique de l'agriculture et à l'usage du foncier agricole, et prévoit notamment des mesures de limitation des usages non agricoles et de mise en cultures des terres incultes.

3. Impacts de la disposition envisagée

A ce stade, il est difficile d'évaluer précisément l'impact de cette mesure. Néanmoins, elle permettra :

- l'inscription de l'agriculture dans une stratégie globale de développement durable avec notamment l'adaptation de l'agriculture au changement climatique ;
- l'émergence de projets associant secteur agricole, collectivités territoriales et autres acteurs économiques favorables à l'emploi, notamment local ;

- la prise en compte de l'agriculture dans les documents d'urbanisme ;
- une meilleure utilisation des fonds publics par une meilleure coordination des politiques menées par les différents acteurs.

3-1 Incidences environnementales

Le PRAD aura notamment pour objet de situer les objectifs de durabilité de l'agriculture (biodiversité, climat, eau, protection des terres...) dans les contextes spécifiques des territoires. Il aura donc un impact favorable pour l'environnement.

Il devra également préparer l'adaptation de l'agriculture au changement climatique. En effet, le changement climatique, dans ses hypothèses les plus raisonnables, impactera fortement l'agriculture. L'adaptation au changement climatique imposera des changements de pratiques (semis plus précoces pour compenser la manque de précipitations estivales, par exemple) mais aussi une profonde modification de certains systèmes voire un déplacement vers le nord ou en altitude de certaines productions. De telles modifications, qui touchent aux systèmes économiques, doivent être envisagées de manière globale.

Il comportera, enfin, une cartographie établie à un degré de précision suffisant pour pouvoir être prise en compte par les divers schémas régionaux ainsi que par les documents d'urbanisme.

3-2. Incidences budgétaires

Cette mesure n'a pas de coût budgétaire apparent dans la mesure où ce travail sera mené parallèlement aux autres schémas régionaux qui nécessitent de réfléchir aux évolutions de l'agriculture pour les prendre en compte. On peut néanmoins compter dans chaque région pour 0,25 ETP et 20 000 euros d'études préalables.

Coûts nets ou économies nettes (-) exprimés en millions d'Euros

	2010	2011	2012	2013	Coût pérenne ou éco. pérenne (-)
État					
Dépenses de personnel (AE=CP) [1]					
Dépenses hors personnel : AE [2]					
Dépenses hors personnel : CP [3]					
<i>Total pour l'État : AE = [1]+[2]</i>					
Total pour l'État : CP [4] = [1]+[3]					
Collectivités territoriales [5]		0,4			
Sécurité sociale [6]					
Autres administrations publiques [7]					
Total pour l'ensemble des APU [4]+[5]+[6]+[7]					

4. Consultations menées

Le groupe de travail mis en place dans le cadre de l'élaboration de la LMA a souligné l'enjeu pour l'agriculture de disposer d'un projet global au niveau régional afin de mieux l'insérer dans les dispositifs de protection et de gestion de l'environnement.

III. L'élargissement du champ de l'aménagement foncier agricole et forestier et des missions du Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire au développement durable

L'aménagement rural a pour but d'améliorer les conditions d'exploitation des propriétés rurales ou forestières, d'assurer la mise en valeur des espaces naturels ruraux et de contribuer à l'aménagement du territoire communal ou intercommunal défini dans les plans locaux d'urbanisme, les cartes communales ou les documents en tenant lieu. Il s'inscrit plus globalement dans une politique de développement durable et de multifonctionnalité des espaces agricoles. Il doit ainsi pouvoir contribuer à la préservation des ressources en eau et de la diversité biologique, et à la protection des continuités écologiques.

Dans ce cadre, c'est à la commission, communale ou intercommunale, d'aménagement foncier qu'il appartient de proposer les mesures pertinentes pour améliorer, tout en préservant la biodiversité, l'exploitation agricole et de mener à bien la procédure d'aménagement choisie par le Conseil général, responsable depuis la loi du 23 février 2005 des procédures d'aménagement foncier.

La loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques a précisé les modalités d'entretien et de restauration des milieux aquatiques. En cohérence avec ces dispositions, il convient de modifier les prérogatives des commissions communales d'aménagement foncier en matière de rectification, de régularisation et de curage de cours d'eau.

La loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement propose de préserver et de restaurer les continuités écologiques sous la forme d'une trame verte et bleue. Il convient de modifier en conséquence les missions des commissions d'aménagement foncier.

Les associations foncières agricoles sont constituées de propriétaires de terrains à vocation agricole, pastorale ou forestière. Elles ne peuvent être constituées qu'en vue de réaliser des opérations correspondant aux objectifs particuliers que la loi leur assigne. Il s'agit notamment d'opérations d'aménagement permettant la mise en valeur agricole des fonds, en particulier par le pastoralisme (débroussaillage, clôture, etc.) ou contribuant au développement rural (bases de loisirs, plans d'eau, chemins de randonnée, parcours équestres et centres hippiques, zones d'activités, etc.).

Compte tenu des nouveaux objectifs assignés à l'aménagement foncier agricole et forestier relatif à la trame verte et bleue et à l'aménagement rural, il paraît souhaitable de modifier en conséquence l'objet des associations foncières agricoles.

Enfin, le Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire devra dans l'exercice de ses missions intégrer le développement durable.

1. Options possibles et nécessité de légiférer

La seule voie est la modification de la loi dans la mesure où il s'agit d'élargir les missions de structures qui sont inscrites dans la loi.

Les mesures projetées visent à :

- ajouter un nouvel objectif à l'aménagement rural en spécifiant que la politique d'aménagement rural conduite concourt à la préservation des ressources en eau, de la biodiversité sauvage et domestique, et des continuités écologiques entre les milieux naturels. Il est fait appel aux objectifs de l'aménagement rural dans de nombreuses dispositions du livre Ier (aménagement foncier, action des SAFER...);
- élargir les missions des associations foncières agricoles aux infrastructures écologiques,
- inscrire que dans l'exercice de ses compétences le Conseil d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire tient compte de la nécessité d'un développement durable des territoires.

2. Dispositif juridique envisagé

Le projet de loi modifie l'article 14 :

- dans le 1° pour ajouter un objectif à la politique d'aménagement rural définie à l'article L.111-2 du code rural : préserver les ressources en eau, la biodiversité, et les continuités écologiques,
- dans le 2° pour adapter les pouvoirs impartis à la commission communale d'aménagement foncier, à l'occasion des opérations d'aménagement, mentionnés à l'article L.123-8 du code rural :
 - * pour prescrire que l'ensemble des travaux décidés par la commission communale devront être exécutés dans le respect des équilibres naturels ;
 - * pour rassembler les travaux de rectification, de régularisation et de curage des cours d'eau sous la dénomination générale de travaux hydrauliques ;
 - * pour rassembler les travaux tels que l'arrachage de haies, l'arasement de talus, le comblement de fossés sous la dénomination de travaux affectant les particularités topographiques ;
 - * pour ajouter à la liste des objectifs assignés aux travaux d'amélioration foncière connexes à l'aménagement foncier agricole et forestier le maintien des continuités écologiques tel que prévu à l'article 29 de la loi du 3 août 2009 ;
 - * pour ajouter comme objet des travaux de nettoyage, la remise en état, la création et la reconstitution des éléments présentant un intérêt pour la préservation et la restauration des continuités écologiques.
- dans le 3° pour élargir les missions des associations foncières agricoles figurant au 2° de l'article L.136-2 à la réalisation de travaux de restauration des continuités écologiques. Le dispositif d'adhésion des propriétaires privés aux travaux tendant à la protection de l'environnement devrait également être facilitée.
- dans le 6° pour inscrire les missions du Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire dans la perspective d'un

développement durable par un ajout au quatorzième alinéa de l'article L.611 et pour supprimer celle relative à l'affectation des moyens relatifs à l'orientation et à la valorisation de la production agricole figurant au 3° de l'article L. 611-1. En effet, suite à la publication de l'ordonnance du 25 mars 2009 qui a créé l'établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer) regroupant les offices par produits, à l'exception de l'ODEADOM, c'est désormais le Conseil d'administration du nouvel établissement qui a la compétence budgétaire.

Aucune disposition transitoire n'est nécessaire, ni aucun texte d'application.

3. Impacts de la disposition envisagée

La nouvelle rédaction du texte permettra une meilleure prise en compte des enjeux environnementaux dans les opérations d'aménagement foncier.

IV. L'élargissement du champ du bail environnemental

L'article L.411-27 du code rural permet au bailleur, personne publique ou privée, d'inclure dans le bail des clauses dites environnementales protégeant les infrastructures agro-écologiques situées dans les terrains riverains d'un cours d'eau ou d'une dérivation ou situés dans leur bassin versant ou dans une zone estuarienne soumis à des servitudes d'utilité, le périmètre de la politique foncière du Conservatoire de l'espace littoral, le territoire de tout ou partie d'une ou plusieurs communes classé en parc national, les parties du territoire d'une ou plusieurs communes classées en réserve naturelle, les périmètres de protection entourant les réserves naturelles, les monuments naturels ou sites classés, les sites protégés, les sites « Natura 2000 », les zones délimitées par les plans de prévention des risques naturels prévisibles, les périmètres de protection des prélèvements d'eau destinée à l'alimentation des collectivités humaines et les zones d'érosion.

Ces clauses sont fixées limitativement par décret. Celles qui figurent dans les baux d'un territoire donné doivent reprendre les éléments de cahiers des charges précis et négociés localement sur ce territoire.

La loi Grenelle 1 et le projet de loi Grenelle 2 prévoient la constitution d'une Trame verte et bleue pour maintenir ou remettre en état les continuités écologiques. Certains des éléments de cette trame, notamment situés dans les parcs naturels régionaux ou qui pourront constituer des corridors écologiques, définis dans le schéma de cohérence écologique, ne bénéficient pas de protection, ni d'outils favorisant la contractualisation de pratiques agricoles adaptées.

Le bail à clauses environnementales ne permet pas actuellement d'apporter une protection aux infrastructures agro-écologiques de tous les espaces protégés, ni des éléments pouvant constituer les corridors écologiques nécessaires à la mise en oeuvre de la trame verte et bleue situés hors de ces espaces.

Or, les connaissances scientifiques disponibles montrent clairement que la complexité du paysage est un élément clé de la biodiversité dans les espaces agricoles. En particulier, les éléments semi-naturels ou infrastructures agro-écologiques : bois, landes, friches mais aussi haies, chemins, bandes enherbées, jouent le rôle d'habitat, de refuge, de corridor pour de nombreuses espèces animales et végétales.

Leur présence permet le maintien d'espèces qui autrement disparaîtraient de certaines zones agricoles. Leur efficacité dépend de la surface qu'ils occupent, de leur "qualité" liée à leur taille, leur forme, la façon dont ils sont gérés. De plus, comme l'indique l'expertise collective de l'INRA sur la relation entre agriculture et biodiversité, le pourcentage d'infrastructures agro-écologiques présentes dans le paysage apparaît encore plus important que la connectivité de ces éléments pour maintenir la diversité de nombreuses espèces.

En France, les infrastructures agro-écologiques occupent 20 % de la surface agricole utile, d'après une étude récente de SOLAGRO. Elles sont très inégalement réparties sur le territoire. Elles sont sous représentées dans les zones de grandes cultures. Leur maintien ou leur réimplantation dans ces zones s'avère ainsi majeur au regard des enjeux relatifs à la biodiversité.

Il est proposé d'étendre le champ du bail environnemental aux terres incluses dans le périmètre des parcs naturels régionaux et des espaces concernés par la « Trame verte et bleue ».

1. Options possibles et nécessité de légiférer

Option 1 : ne pas légiférer

L'option de l'instauration au profit des exploitants des zones concernées d'aides financières pour leur permettre d'intégrer les contraintes liées à certains territoires n'a pas été retenue en raison de son coût.

Option 2 : instaurer une interdiction de destruction d'infrastructures agro-écologiques

La nouvelle conditionnalité des aides du premier pilier issue du bilan de santé de la PAC oblige déjà à maintenir des infrastructures agro-écologiques, dites particularités topographiques. Cette mesure se traduira, en France, par l'obligation de disposer d'une surface minimale en infrastructures agro-écologiques, correspondant à un pourcentage de la surface agricole utile. Mais les continuités agro-écologiques supposent une localisation fonctionnelle de ces infrastructures que la conditionnalité ne permet pas d'imposer. La voie de l'obligation se prête mal à ce type d'exigences.

Option 3 : utiliser le bail environnemental

Le bail à clauses environnementales a l'avantage d'être mis en oeuvre dans un cadre contractuel. Cette option concrétise une prise de conscience, un engagement venant en complément de l'obligation minimale. C'est celle qui a été privilégiée.

La réglementation relative au bail à clauses environnementales prévoit que les éléments à maintenir figurent dans une liste limitative et que les zones où il est mis en oeuvre sont dotées d'un document de gestion officiel qui fixe les éléments nécessaires. Ainsi le propriétaire ne peut imposer dans le bail que des clauses pertinentes, prévues limitativement par décret et ayant fait l'objet d'une concertation locale.

2. Dispositif juridique envisagé

Le projet de loi modifie dans le 5° de l'article 14, le 5^{ème} alinéa de l'article L.411-27 pour étendre le champ du bail environnemental aux terres incluses dans le périmètre des parcs naturels régionaux et des espaces concernés par la « Trame verte et bleue ».

Dans les départements d'Outre-Mer, le schéma d'aménagement rural tient lieu de schéma de cohérence écologique et le bail à clauses environnementales (art L.461-2 du code rural) s'applique. Les présentes dispositions s'appliqueront également.

Aucun texte d'application n'est nécessaire.

Des mesures transitoires ne sont pas non plus nécessaires : l'extension du champ des baux environnementaux s'appliquera qu'aux baux conclus après l'entrée en vigueur de la loi.

3. Impact de la disposition envisagée

L'introduction de clauses environnementales dans un bail permet aux parties de fixer un loyer inférieur à celui susceptible d'être retenu pour des superficies équivalentes dans le cadre d'un « bail ordinaire ». Ainsi, avec cette minoration du loyer, l'exploitant agricole preneur bénéficie d'une compensation pour les contraintes que lui procure le respect de ses obligations environnementales.

L'article R.411-9-11-1 du code rural établit la liste limitative des clauses qui peuvent figurer dans ce type de bail. Ces obligations peuvent être, entre autres pratiques, le non-retournement des prairies, la limitation ou l'interdiction des apports de fertilisants ou la création ou le maintien de haies, mares ou murets.

Quant au bailleur, s'il perçoit un loyer moindre, il réalisera une économie dans la mesure où le locataire assumera à sa place le coût des contraintes environnementales.

Incidences environnementales

Cette mesure permet aux agriculteurs comme aux bailleurs de contribuer à la mise en oeuvre de la Trame verte et bleue et donc au maintien et à la restauration des continuités écologiques indispensables à la préservation de la biodiversité.

Une grande partie des contraintes imposées sont le maintien ou la restauration d'infrastructures agro-écologiques (prairies extensives, c'est à dire peu fertilisées ou sans apport de produits phytosanitaires, haies et arbres, mares, bandes enherbées le long des cours d'eau...).

C. Assurer un développement de la méthanisation

L'activité de méthanisation à la ferme des sous-produits ou déchets de l'exploitation agricole n'est, au regard de la rédaction actuelle de l'article L.311-1 du code rural, réputée agricole que si elle prolonge l'acte de production en utilisant des matières exclusivement issues de cette exploitation.

En conséquence, la méthanisation utilisant des matières premières extérieures à l'exploitation soit pour des raisons techniques (graisses), soit pour atteindre une dimension suffisante pour assurer leur rentabilité, ne peut être qualifiée d'agricole.

L'article 24 de la loi de finances pour 2008 a aménagé l'article 63 du CGI en qualifiant de bénéfiques agricoles les revenus provenant de la vente de biomasse ou de la production d'énergie à partir de produits ou sous produits majoritairement issus de l'exploitation agricole.

L'article 7 de la loi de finances pour 2009 a complété cette définition en précisant que la prépondérance devait être appréciée en masse au regard de chaque produit commercialisé par l'exploitant.

1. Options possibles et nécessité de légiférer

Option 1 : statu quo

Le maintien de la législation actuelle constitue un frein au développement de la méthanisation. En effet l'application de plusieurs réglementations suppose l'exercice d'une activité agricole, qu'il s'agisse :

- de l'attribution d'un permis de construire en zone agricole qui est subordonnée au fait que la construction projetée est nécessaire à une activité agricole ;
- du risque de requalification des exploitations utilisant l'apport de matières extérieures à leur exploitation en sociétés commerciales de fait ;
- du statut des baux ruraux qui ne couvre pas actuellement la méthanisation, ce qui empêche le locataire d'exercer une telle activité sur le fonds loué.

Option 2 : intégrer la méthanisation dans le champ de l'activité agricole

Pour développer la méthanisation, la voie privilégiée est de l'intégrer dans la définition de l'activité agricole. Pour s'assurer qu'elle reste dans le prolongement d'une activité agricole, elle sera encadrée : ainsi la production et le cas échéant la commercialisation de biogaz, d'électricité et de chaleur ne seront réputées agricoles que lorsque cette production est issue pour au moins 50% de matières provenant de l'exploitation.

2. Dispositif juridique envisagé

Le projet de loi, dans le 4° de l'article 14, complète l'article L.311-1 du code rural en insérant dans le champ de l'activité agricole la production et le cas échéant la commercialisation de

biogaz, d'électricité et de chaleur par la méthanisation dès lors que celle-ci est issue pour au moins 50% de matières provenant de l'exploitation.

3. Impact de la disposition envisagée

Évaluation des conséquences pour chaque catégorie de personnes physiques et morales intéressées

Le développement de la méthanisation à la ferme contribuera à augmenter le revenu agricole et la croissance économique. En procurant un revenu supplémentaire aux exploitants agricoles, elle participera au maintien de la compétitivité des exploitations

Il n'existe pas de données consolidées à ce jour. Fin 2008, seules 11 réalisations étaient recensées en France.

Le Grenelle de l'environnement a initié une dynamique professionnelle importante et l'établissement d'objectifs ambitieux. En 2009, l'appel à projet méthanisation du plan de performance énergétique des exploitations agricoles, adossé au plan de relance de l'économie, a permis de recueillir quelques 120 projets. 82 dossiers bénéficieront d'une aide à l'investissement.

Les données en matière de revenu sont très variables. Des premières études donnent déjà quelques indications. Ainsi, une exploitation disposant d'une installation de méthanisation (digesteur de 600 m³, cuve de stockage de 1000 m³) qui traite du lisier, du fumier et d'autres matières organiques comme des pailles ou des résidus agricoles, avec la mise en place d'une unité de cogénération (30 kW) permet de revendre l'électricité produite à EDF (11 c €/ kWh sur 15 ans) pour un revenu d'environ 25 000 €/ an. L'utilisation du digestat comme amendement organique permet par ailleurs l'économie d'environ 2000 €/an d'engrais. Une étude a été lancée en 2009 pour approfondir ces résultats encore épars.

Incidences sociales

En confortant la situation économique des exploitations agricoles, la méthanisation sur l'exploitation contribuera au maintien de l'emploi rural. Elle pourra générer des emplois dans le monde rural. Ce phénomène dépendra essentiellement de la taille des installations. Le développement d'une filière de méthanisation sera directement créatrice d'emplois (installation, logistique, entretien).

Il n'est pas à craindre qu'une société agricole se livre exclusivement à une activité de méthanisation dans la mesure où l'activité de méthanisation pour être qualifiée d'agricole est encadrée.

Incidences environnementales

La méthanisation participe à l'autonomie énergétique des exploitations, et plus globalement de l'objectif national de production d'énergies renouvelables. La méthanisation à la ferme produit du biogaz, source d'énergie renouvelable et non génératrice de gaz à effet de serre.

Elle contribue au recyclage de sous-produits et déchets organiques. Elle fournit, outre de l'énergie, un sous-produit, le digestat, qui peut être utilisé comme fertilisant, économisant des fertilisants minéraux. Proche des composts par sa composition, il réduit le risque de pollution azotée. Ce digestat peut être éventuellement exporté hors des zones où l'azote issu des élevages est excédentaire.

Incidences budgétaires

L'impact sur la fiscalité de la mesure a déjà été envisagé à l'occasion de la loi de finances 2009. La modification proposée n'a aucune autre incidence budgétaire. Elle n'a aucune incidence sur l'emploi public.

4. Mise en oeuvre

Aucune disposition transitoire, ni mesure d'application n'est nécessaire. La modification devra cependant être prise en compte dans les instructions fiscales.

D . Favoriser une gestion effective et durable de la forêt

I. Un développement plus efficace grâce aux plans régionaux de développement forestier et aux stratégies locales de développement forestier

1. Diagnostic

Aujourd'hui, il existe un besoin réel de vision stratégique à une échelle pertinente pour assurer une meilleure adéquation entre la demande et l'offre. Cette vision permettra de définir les priorités d'actions sous une forme opposable à tous les acteurs, pour organiser et concentrer les moyens d'animation et d'intervention sur les massifs forestiers à enjeux prioritaires.

Actuellement, il existe des actions intéressantes. Ce sont les stratégies locales de développement forestier, portées par des collectivités locales ou leurs groupements (Communautés urbaines, parc naturel régional), des associations (pays, ...) ou par des organismes comme les centres régionaux de la propriété forestière. Elles sont nombreuses, mais ne sont pas coordonnées entre elles, ni nécessairement avec les orientations de la politique nationale, qui vise la mobilisation accrue de bois. Elles ne portent pas toujours sur des massifs à enjeux forts, ces derniers n'étant pas non plus clairement identifiés par le niveau territorial adéquat. La mobilisation se réalise donc souvent davantage sur des forêts déjà régulièrement exploitées que sur des massifs insuffisamment exploités.

Deux outils répondent à la définition de stratégie locale de développement forestier : les chartes forestières de territoires et les plans de développement de massifs.

- 90 chartes forestières sont recensées en 2009, occupant 20% de la forêt métropolitaine. Elles sont généralement portées par des collectivités locales ou des élus locaux,
- 140 plans de développement de massifs sont recensés en 2009 et occupent 10% de la forêt métropolitaine. Ils sont reconnus comme des outils pertinents de développement forestier, de nature à contribuer fortement à l'atteinte des objectifs actuels de la politique forestière en faveur de la mobilisation. Ils sont mis en œuvre par les Centres Régionaux de la Propriété forestière, comme outils de développement de la forêt privée.

Par ailleurs, l'article L.221-9 du code forestier prévoit au niveau départemental que les chambres d'agriculture mettent en œuvre un plan pluriannuel d'actions, portant sur la mise en valeur des bois et des forêts privées. Or ces plans sont peu ou pas mis en œuvre. Par ailleurs, ils portent souvent sur des actions paraforestières (haies, arbres isolés).

Le plan pluriannuel régional doit pallier ce manque de coordination et concentrer les moyens consacrés au développement forestier.

Les plans pluriannuels régionaux de développement forestier auront vocation à construire une vision stratégique locale rassemblant tous les acteurs de l'amont forestier pour répondre à une demande croissante de bois issus de forêts gérées durablement. Ces plans permettront de concentrer tous les moyens existants, voire les renforcer, là où l'action publique sera le plus efficace pour le développement de la filière forêt bois.

2. Objectifs

Face à une offre potentielle importante et des marchés porteurs, il est indispensable de se doter à l'échelle régionale, seule pertinente, d'une vision stratégique pour organiser l'action en faveur de massifs où la mobilisation du bois est prioritaire, y concentrer les moyens et coordonner les diverses démarches de développement forestier. C'est l'objet des plans pluriannuels régionaux de développement forestier.

Ces plans régionaux seront compatibles avec les orientations régionales forestières prévues à l'article L4 du code forestier ou les documents cadre énumérés par cet article :

- les premières traduisent les objectifs de la politique forestière au niveau régional et mettent en œuvre le principe de gestion durable des forêts. Leur durée n'est pas fixée par les textes mais elle est généralement de 20 à 30 ans. Elles s'adressent à l'ensemble de la filière : des propriétaires forestiers jusqu'aux industries de transformation;
- les documents cadre régionaux sont constitués des schémas régionaux sylvicoles des forêts privées (R.222-1), des directives régionales d'aménagement des forêts domaniales (R.133-1) et des schémas régionaux d'aménagement des autres forêts relevant du régime forestier (D.143-1). Ils ne traitent que de la sylviculture et s'adressent donc aux seuls propriétaires forestiers. Ils mettent en œuvre les orientations sylvicoles selon les différents types de propriété et en tenant compte des spécificités régionales. Ils contiennent notamment une étude des aptitudes forestières, l'exposé de méthodes de gestion préconisées par type de forêts, des indications sur les essences forestières recommandées.

Les documents de gestion durable (aménagement, PSG, RTG, CBPS) sont ensuite réalisés et approuvés dès lors qu'ils sont conformes aux documents cadre régionaux.

Les plans pluriannuels régionaux de développement forestier sont nécessaires car les orientations régionales forestières ne permettent pas de préciser les orientations de court terme compatibles avec les objectifs nationaux de récolte et les documents cadre régionaux ne portent que sur la sylviculture et le long terme. Ils concernent l'ensemble de la filière. Ils devront aider à atteindre les objectifs de mobilisation du bois fixé à l'horizon 2020 au niveau national en identifiant les massifs forestiers insuffisamment exploités, les points de blocage et en définissant des orientations pour les lever. Ces dernières pourront être le rappel de certains itinéraires sylvicoles contenus dans les documents cadre régionaux et le type de stratégies locales de développement à mettre en place : actions des CRPF, mise en réseau des propriétaires et des coopératives ...

La question de l'articulation entre ces plans et les plans régionaux d'agriculture durable s'est posée. Mais les territoires, les orientations et les acteurs de ces plans sont différents. Il n'a donc pas été prévu de dispositif prévoyant leur articulation.

3. Options possibles et nécessité de légiférer

Option 1 : ne pas légiférer

Inciter tous les acteurs à inscrire leurs projets dans une démarche collective se heurtera au nombre des intervenants qui travaillent à des échelles géographiques différentes sans mise en perspective ni coordination.

Option 2 : instaurer des plans régionaux de développement forestier

L'option retenue vise à doter toutes les régions de plans régionaux d'actions de développement forestier, en y associant tous les acteurs du développement forestier. Seul le véhicule législatif peut permettre d'atteindre cet objectif.

Le plan régional de développement forestier, arrêté par le Préfet de région, niveau territorial où peut s'apprécier l'adéquation offre et demande, définira les actions nécessaires à une échéance de six ans pour dynamiser la gestion forestière et accroître la production de bois tout en préservant mieux la biodiversité.

4. Dispositif juridique envisagé

Le projet de loi, dans l'article 15 modifie le code forestier :

- au 2°, l'article L.2 confirme l'Etat dans sa mission de définir la politique forestière. Il lui revient d'en assurer la cohérence nationale ;
- au 3°, l'article instaure au niveau régional un plan d'actions pluriannuel de développement forestier qui figure au L.4-1. Il doit permettre d'avoir une vision stratégique partagée en faveur de la mobilisation durable du bois, notamment sur certains massifs prioritaires. Ce plan se substitue aux différents plans départementaux qui existent dans les chambres d'agriculture (art L.221-9) ou à l'ONF ;

Sous l' autorité du préfet de région, ce plan est préparé par un comité représentant les acteurs de la production forestière (propriétaires privés, communes forestières, ONF, ...) la chambre d'agriculture ainsi que la délégation régionale du Centre national de la propriété forestière. Ces acteurs identifient les massifs forestiers à enjeux prioritaires pour la mobilisation du bois et les stratégies locales de développement forestier les plus appropriées sur ces massifs. C'est le préfet de région qui arrête le plan, garantissant ainsi la cohérence des actions du plan avec les objectifs de la politique nationale, après avis de la commission régionale de la forêt et des produits forestiers. Les associations d'usagers de la forêt, de protection de la nature et des gestionnaires d'espaces naturels, des chasseurs, les élus locaux, les représentants de la propriété forestière et des établissements publics (ONF, Centre national de la propriété forestière regroupant les CRPF) seront donc consultés sur le projet de plan régional. En outre, selon le contenu de ces plans, certaines préconisations, par exemple en matière de méthodes sylvicoles, doivent être nécessairement conformes aux documents cadre régionaux qui sont soumis à évaluation environnementale au titre des plans et des programmes : article L.122-4 du code de l'environnement. A ce titre le public est associé à travers le rapport environnemental mis à sa disposition ;

- au 4°, l'article L.12 définit le contenu des stratégies locales de développement forestier, les objectifs qu'elles doivent viser, leur contenu, ainsi que la gouvernance de leur élaboration. Les stratégies locales de développement forestier devront être compatibles avec le plan pluriannuel régional de développement forestier, qui décline à l'échelle régionale les priorités de la politique forestière nationale. Elles sont élaborées et mises en œuvre sous la conduite d'un comité associant tous les acteurs concernés (représentants des propriétaires forestiers, de la filière bois, des usagers de la forêt, d'association de protection de l'environnement,...) et présidé par un représentant élu d'une collectivité territoriale. Comme cela est déjà le cas avec les chartes forestières de territoire, certaines actions des stratégies locales de développement forestier peuvent être mises en œuvre au travers de conventions entre acteurs (par exemple entre l'ONF et une commune pour l'équipement d'accueil des forêts ou avec une ONG pour un inventaire environnemental,...). Ces conventions peuvent donner lieu à des aides publiques dans des conditions fixées par décret ;
- au 6°, l'article L.221-9 affecte les moyens collectés par les chambres d'agriculture, au titre des surfaces boisées et transférées au niveau régional, au plan pluriannuel régional de développement forestier.

L'article 15 précise également dans le 5° que les chartes forestières de territoire en cours d'exécution, qui constituent un type particulier de stratégies locales, devront intégrer les éléments constitutifs des stratégies locales dans un délai d'un an.

L'application de la loi est immédiate pour les plans régionaux ainsi que pour les stratégies locales. Aucune disposition transitoire n'est nécessaire.

Deux décrets sont prévus :

- pour fixer les conditions dans lesquelles les conventions passées dans le cadre des stratégies locales de développement forestier peuvent bénéficier d'aides publiques ;
- pour fixer le délai au terme duquel le préfet décide du maintien ou de la révision du plan pluriannuel de développement forestier.

5. Impacts de la disposition envisagée

Cette mesure oblige les acteurs comme les centres régionaux de la propriété forestière pour les forestiers privés, les élus des communes forestières, les chambres d'agriculture ou l'office national des forêts en tant que gestionnaire des forêts de l'Etat à faire converger les actions qu'ils conduisent. Toutes les initiatives existantes d'animation territoriale, quels que soient leurs initiateurs élus locaux, centres régionaux de la propriété forestière ou chambres d'agriculture, en vue de la valorisation du patrimoine forestier devront désormais être compatibles avec les plans régionaux correspondants, ce qui permettra d'avoir une meilleure efficacité notamment des fonds publics qui leur sont consacrés.

L'impact économique attendu est une meilleure mobilisation des bois et une valorisation accrue du patrimoine forestier dans le respect d'une gestion durable et multifonctionnelle des forêts .

A une échelle plus fine et plus près du territoire, la reconnaissance de l'importante contribution des stratégies locales de développement forestier, comme outil de déclinaison locale de la politique forestière doit donner un signal aux acteurs pour créer une dynamique en faveur du développement forestier, à l'échelle d'un territoire pertinent.

Cet article vise également une simplification des outils existants dans le cadre d'une démarche de convergence des démarches territoriales rassemblées sous le terme de stratégies locales de développement (chartes forestières de territoire, plans de développement de massifs etc.). Elle prend les atouts de chacun d'entre eux (diagnostic, gouvernance avec des élus impliquant et porteurs du projet, associations des ONG environnementales, etc.) et les met au service d'un objectif unique : une mobilisation maximale des bois dans le cadre d'une gestion durable et multifonctionnelle des forêts.

6. Consultations menées

Les acteurs de la filière forestière, et plus largement les participants aux travaux de préparation de la loi de modernisation agricole, ont été consultés sur cette mesure. Le Conseil supérieur de la forêt, des produits forestiers et de la transformation du bois a été consulté sur les orientations du projet de loi le 12 novembre 2009. Une partie des acteurs a salué cette initiative, d'autres estiment que la situation actuelle est satisfaisante.

7. Mise en œuvre de la disposition

Dans l'esprit de l'article 7 de la charte de l'environnement, le projet de plan pluriannuel régional de développement forestier sera mis à disposition du public sous des formes, notamment électroniques, de nature à permettre sa participation. En outre, le plan est arrêté après avis de la commission régionale de la forêt et des produits forestiers qui réunit des élus

locaux , des représentants de la filière forêt bois, des associations d’usagers de la forêt, de protection de la nature et de gestionnaires d’espaces naturels, des fédérations de chasseurs.

La mise en œuvre effective des plans pluriannuels régionaux de développement forestier fera l’objet d’un bilan annuel présenté à la commission régionale de la forêt et des produits forestiers. L’efficacité des stratégies locales de développement sera évaluée dans ce cadre grâce à la mise en place d’indicateurs d’actions et de résultat avec un compte rendu annuel à la commission régionale de la forêt et des produits forestiers.

Les plans régionaux de développement forestier sont des programmes de travail et non des programmes de travaux. Les stratégies locales de développement forestier sont des actions d’animation. A priori, il n’existe pas de disposition particulière en matière environnementale les concernant directement.

Les plans et stratégies réalisés seront mis à la disposition du public pour information. Leur élaboration et leur mise en œuvre associent toutes les catégories d’acteurs concernés : élus locaux, représentants de la propriété forestière et de la filière aval de transformation du bois, d’associations d’usagers de la forêt et de la protection de la nature.

II. L’amélioration de la restructuration du foncier forestier

1. Diagnostic

L'aménagement rural a notamment pour but d'améliorer les conditions d'exploitation des propriétés agricoles et forestières. Un mode d'aménagement foncier rural spécifique concerne les échanges et cessions d'immeubles ruraux régis par les articles L.124-1 à L.124-13 du code rural. Deux procédures d'échanges sont disponibles :

- la première concerne les échanges et cessions qui se font à l'amiable hors périmètre d'aménagement foncier au moyen d'une procédure simplifiée .
- la seconde dans le cadre d'un périmètre d'aménagement foncier.

C'est dans le cadre de la première procédure, soit hors périmètre d'aménagement qu'il y a lieu de favoriser les cessions amiables de petites parcelles forestières.

Cette procédure est mise en place par les articles L.124-3 et L.124-4 du même code et prévoit qu'un projet d'échanges peut être fait entre propriétaires d'un même canton, dans le même canton et une commune limitrophe ou entre immeubles contigus. Si l'utilité de l'opération est reconnue par la commission communale d'aménagement foncier, cette dernière peut l'adresser au Conseil Général qui peut y apporter un soutien financier en prenant en charge les frais occasionnés lorsque les échanges sont établis par acte notarié. Il est également prévu que ces projets d'échanges peuvent comporter des cessions de petites parcelles réalisées dans les conditions prévues à l'article L.121-24 du code rural, c'est à dire lorsque les cessions prévues améliorent la structure des fonds forestiers et dans la limite d'une valeur de 7500 € des parcelles forestières par compte de propriétaire ou de un hectare et demi et d'une valeur de 1500 €

A cela s'ajoutent les dispositions de l'article 708 du code général des impôts qui prévoit l'exonération de la taxe de publicité foncière et du droit d'enregistrement pour les seuls échanges réalisés dans le cadre de la procédure d'échange et de cession de petites parcelles.

Force est de constater que cette procédure est peu utilisée pour ce qui concerne les cessions de petites parcelles car elles doivent forcément être associées à une procédure d'échange.

Or, il y a 3,5 millions de propriétaires dont 2,3 millions possèdent une superficie de moins d'un hectare. L'excessif morcellement foncier et le nombre considérable de propriétés forestières dont la trop faible taille entrave la gestion et l'exploitation, nécessite de développer les opérations de restructuration foncière forestière pour permettre la remise en valeur et en exploitation de surfaces importantes. Le frein actuel au regroupement de la propriété est constitué par le montant des frais d'actes souvent supérieur à la valeur vénale des parcelles.

2. Objectif

Afin de faciliter le regroupement des propriétés forestières, l'objectif est de faire bénéficier explicitement aux cessions de petites parcelles forestières hors plan d'échange du soutien financier éventuel du Conseil Général et de l'exonération de la taxe de publicité foncière et du droit d'enregistrement prévu par l'article 708 précité.

3. Options possibles et nécessité de légiférer

Aucune autre voie que la loi n'est possible pour adapter le dispositif existant relatif aux échanges et cessions d'immeubles forestiers et figurant aux articles L.124-1, L.124-3 et L.124-4.

4. Dispositif juridique envisagé

Le projet de loi, dans le II de l'article 15, insère un article L.124-4-1 dans le code rural pour préciser que les opérations de cession de petites parcelles sont incluses dans le dispositif des échanges et cessions d'immeubles forestiers, même en l'absence d'échanges.

5. Impacts de la disposition envisagée

Cette exonération de la taxe de publicité foncière et du droit d'enregistrement ainsi que l'intervention du Conseil Général doivent permettre de faciliter la multiplication des cessions qui constituent le meilleur outil de restructuration foncière. Dans un premier temps, on peut estimer un regroupement foncier forestier portant sur 30 00 hectares par an.

Cette mesure incitera les propriétaires fonciers forestiers à céder leurs petites parcelles dans le cadre de cette procédure. Le regroupement des parcelles permettra de les gérer durablement, avec les incidences sociales et environnementales positives.

Elle n'aura, en revanche, d'incidence ni sur les finances de l'Etat ni pour les notaires.

Les conseils généraux qui le décident assument ces frais, qui s'élèvent à près de 300 euros pour une parcelle d'une valeur de 1500 euros.

III. L'extension de l'obligation, pour les propriétaires de forêts, d'avoir un plan simple de gestion

1. Diagnostic

La forêt privée compte 3,5 millions de propriétaires privés. 69 000 propriétaires possèdent plus de 25 hectares pour une surface de 5 134 000 ha, soit 47% de la surface totale de la forêt privée.

En 2008, près de 80% des surfaces des forêts de plus de 25 hectares d'un seul tenant sont dotés d'un document de gestion durable, appelé plan simple de gestion (PSG). 22 500 propriétaires gèrent leurs forêts avec un tel plan pour une surface de 2 714 000 ha soit 25,6% de la superficie.

Le I de l'article L.6 du code forestier indique que « doivent être gérées conformément à un plan simple de gestion les forêts privées d'une superficie d'un seul tenant supérieure ou égale à un seuil fixé par département entre 10 et 25 ha par le ministre chargé des forêts.... ». Ce seuil est actuellement fixé à 25 ha pour l'ensemble des départements.

Pour autant, la loi n'oblige pas les propriétés de plus de 25 hectares, morcelées en plusieurs unités qui ne sont pas d'un seul tenant, à présenter un plan simple de gestion.

Le contenu du PSG est précisé à l'article R.222-5 du code forestier. Il comprend une présentation de la forêt, la fixation des enjeux et le programme des coupes fixant leur nature, l'assiette, l'importance et l'époque de réalisation ainsi que les travaux qui y sont liées. Ce document permet une gestion effective et durable de la forêt qui en fait l'objet, conforme aux orientations régionales définies dans les documents cadres régionaux d'orientation forestière.

2. Objectifs

L'objectif est de mettre en gestion un nombre plus important d'hectares de forêt pour réaliser des coupes de bois et les travaux nécessaires à leur commercialisation. Les propriétés forestières de plus de 25 hectares, quelle que soit leur configuration, en un seul tenant ou non, devront donc être dotées d'un document de gestion durable agréé (plan simple de gestion).

3. Options envisagées et nécessité de légiférer

La voie de l'obligation de gestion pour les propriétaires de forêts de plus de 25 hectares est la seule voie possible. Elle suppose une modification de la loi.

4. Dispositif juridique envisagé

Le projet de loi dans le 1^o du I de l'article 15 modifie le 3^{ème} alinéa de l'article L.6 du code forestier en supprimant les termes « d'un seul tenant ». Cette disposition oblige ainsi les propriétaires forestiers, quelle que soit la configuration de leur parcellaire, à se doter d'un document de gestion.

L'obligation s'appliquera dès publication de la loi. Toutefois le propriétaire, jusqu'à présent dispensé, disposera d'un délai fixé par le centre régional de la propriété forestière pour se mettre en conformité. Ce délai ne peut être inférieur à deux ans et supérieur à 10 ans pour présenter son document à l'agrément (2^{ème} de l'article R.222-7 alinéa du code forestier).

5. Impacts de la disposition envisagée

5-1 Incidences économiques

La mesure envisagée concerne 1,7 million d'hectares supplémentaires. Au total plus de 40% des surfaces de la forêt privée (le critère sera apprécié à l'échelle départementale) seront désormais couverts par l'obligation de gestion conforme à un plan simple de gestion. 35 000 propriétaires sont concernés par cette mesure. Les Centres régionaux de la propriété forestière devront examiner pour l'agrément environ 2000 plans simples de gestion supplémentaire par an pendant 10 ans.

Compte tenu du volume moyen commercialisé dans les forêts gérées sous PSG, le volume du bois commercialisé devrait s'accroître de 2,5 millions de m³ par an, soit de +7% par rapport au volume actuellement commercialisé.

Le coût moyen d'un plan simple de gestion pour un propriétaire forestier, oscille entre 1500 et 3500 euros.

5-2 Incidences sociales

La mesure projetée contribuera à accroître les surfaces forestières placées sous gestion effective et durable des forêts. Sur le plan économique, le volume d'activité des professionnels, notamment les coopératives, les experts forestiers, les entrepreneurs de travaux forestiers, que les propriétaires sont susceptibles de solliciter pour élaborer le plan, pourrait doubler. Ce surcroît d'activité est toutefois difficilement quantifiable dans la mesure où les propriétaires sont libres d'élaborer et d'exécuter par eux-mêmes leur propre plan.

5-3 Incidences environnementales

Il est à prévoir que cette mesure aura une influence positive sur la diminution des risques naturels et sur l'environnement. Une forêt bien gérée contribue selon sa localisation à la prévention des incendies, des risques en montagne d'érosion, d'inondation ou d'avalanche. Sur le plan environnemental, le plan simple de gestion doit être conforme au document forestier cadre régional (SRGS) qui intègre les préoccupations environnementales liées à la gestion forestière (ex : maintien d'une quantité de bois mort en forêt favorable à la biodiversité). Ces documents cadre étant soumis à évaluation environnementale au titre du code de l'environnement, l'accroissement du nombre de plans agréés qui leur sont conformes devrait se traduire par une extension de la prise en compte des considérations environnementales fixés par ce dernier.

5.4 Incidences budgétaires

Les incidences budgétaires correspondent aux coûts de personnel nécessaires à l'agrément des 2000 plans simples de gestion/an. Ils s'élèveront à 1,87 millions d'€ en 2010 pour atteindre 1,93 millions d'€ en 2013. Ceux-ci-ci seront assumés par redéploiement des moyens internes au sein des Centres régionaux de la propriété forestière, (qui seront fusionnés au sein d'un établissement public unique le centre national de la propriété forestière (CNPF) début 2010). Une adaptation des missions prioritaires qui leur sont confiées dans le cadre de leur contrat d'objectifs sera faite courant 2010.

6 Consultations menées

Le Centre national de la propriété forestière a été consulté (article L.221-8). Il s'est prononcé favorablement sur le principe, tout en souhaitant que des moyens complémentaires lui soient attribués.

Tous les acteurs du secteur forestier, notamment le syndicat représentatif des propriétaires privés : Forestiers Privés de France (FPF), dans le cadre du Conseil supérieur de la forêt, des produits forestiers et de la transformation du bois du 12 novembre 2009 se sont montrés favorables à la mesure.

IV. L'adaptation du « DEFI contrat » pour améliorer la gestion effective des forêts

1. Diagnostic

Le volet contrat du dispositif d'encouragement fiscal à l'investissement dit DEFI est une réduction fiscale d'impôt sur le revenu des personnes physiques qui passent un contrat pour la gestion de leur forêt, dès lors qu'elle fait moins de 25 hectares. Sa construction actuelle permet :

- d'augmenter le volume de travaux en forêt avec le concours des professionnels de gestion ;
- de favoriser l'organisation économique du secteur avec certains acteurs (coopératives, organisations de producteurs (OP) et experts) ;
- d'alimenter les entreprises utilisatrices de bois en exigeant la conclusion de conventions ayant pour objet la commercialisation des coupes vendues.

Ce dispositif DEFI contrat a été créé en 2009. Il s'applique sur les revenus 2009 (déclaration 2010). La dépense éligible est la rémunération de la prestation effectuée, par des intervenants dont la liste est limitative, pour la réalisation d'un contrat conclu pour la gestion de bois et forêts d'une surface inférieure à 25 hectares.

En effet, l'article 199 decies H du code général des impôts impose à l'heure actuelle que ce contrat soit conclu par un expert forestier, une coopérative forestière, une organisation de producteurs ou avec l'Office national des forêts (ONF). Aujourd'hui, seul le recours aux experts forestiers ou aux techniciens de coopératives et de l'ONF permet de bénéficier de la défiscalisation.

2. Objectifs

L'objectif poursuivi est d'inciter les propriétaires de moins de 25 hectares, qui ne dégagent généralement pas un revenu suffisant, à assurer une gestion effective de leur patrimoine forestier en :

- diversifiant l'offre de service pour la gestion de forêt ;
- définissant par des critères objectifs les gestionnaires forestiers professionnels.

3 Options possibles et nécessité de légiférer

Option 1 : ne pas légiférer

Une campagne d'information auprès des propriétaires ne sera pas suivie d'effet, compte tenu du grand morcellement des parcelles forestières et de leur taille réduite, qui ne permet pas d'atteindre le seuil de rentabilité, estimé en général à 4 hectares.

Option 2 : instaurer une obligation de gestion

Compte tenu de la faible rentabilité économique des forêts de moins de 25 hectares, une obligation de gestion ne peut pas être suivie d'effet.

Option 3 : élargir le champ des prestataires de services ouvrant la réduction d'impôt

L'option retenue est d'étendre le champ des prestataires de service avec lesquels le propriétaire forestier est amené à passer des contrats pour sa forêt. En effet, seul un soutien public à la mise en gestion est susceptible de déclencher l'exploitation effective des forêts de moins de 25 hectares.

Pour ce faire, il est proposé de créer un statut de gestionnaire forestier professionnel, offrant au propriétaire forestier une bonne garantie de technicité professionnelle. La définition du gestionnaire professionnel forestier sera faite par voie réglementaire en s'appuyant sur des critères objectifs comme le niveau de diplôme, l'expérience professionnelle.

L'encadrement de ce nouveau statut doit permettre de garantir la gestion durable de la propriété forestière : l'exploitation des forêts doit se faire de manière équilibrée et dans le respect de la multifonctionnalité des forêts.

4 Dispositif juridique envisagé

Le projet de loi prévoit, dans l'article 16, une modification du f du 2 de l'article 199 decies H du code général des impôts ainsi que les annexes et instructions prises pour son application.

Elle permettra d'étendre le bénéfice de l'exonération fiscale « DEFIL contrat » aux propriétaires forestiers qui ont recours à des entrepreneurs de travaux forestiers ou à des techniciens indépendants dans le cadre d'un mandat, à la double condition que la forêt soit gérée dans le respect des documents de gestion durable des forêts et qu'un contrat d'approvisionnement soit prévu avec l'aval de la filière pour la commercialisation des coupes de bois programmées dans ces documents. Ces conditions permettent de s'assurer que les contrats de gestion qui bénéficieront de la réduction d'impôt serviront effectivement à mobiliser des volumes de bois

supplémentaires destinés à alimenter des unités de transformation de bois dans des conditions compatibles avec leurs contraintes d’approvisionnement, grâce au recours à la contractualisation.

La réduction d’impôts prévue sera applicable aux rémunérations versées à compter du 1^{er} janvier 2010 et jusqu’en 2013.

Un décret est prévu pour définir le gestionnaire professionnel forestier intervenant dans le cadre d’un mandat de gestion, notamment le niveau de formation, l’expérience professionnelle.

Ces dispositions nouvelles, et notamment le texte réglementaire qui fixera les critères applicables aux gestionnaires forestiers professionnels, seront prises en cohérence avec la directive « services » 2006/123/CE du Parlement Européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur.

5. Impacts de la disposition envisagée

Cette mesure devrait accroître le volume d’activité des entrepreneurs de travaux forestiers. Compte tenu des conditions pour l’accès au statut de gestionnaire forestier professionnel (niveau de formation, capacités techniques...), les modifications apportées sont susceptibles d’augmenter de 30 % le nombre d’intervenants aptes à proposer de tels mandats de gestion :

- actuellement, il existe 175 experts, 70 ETP en coopératives, 5 ETP à l’ONF soit 250 ETP ;
- on peut estimer à 50 ETP chez les entrepreneurs de travaux forestiers, les salariés répondant au niveau de formation envisagé, et à 25 les techniciens indépendants (effectif de l’association nationale des techniciens forestiers indépendants).

5.1 Coûts et bénéfices financiers

Le surcoût fiscal pour l’Etat lié à cette nouvelle disposition est estimé à 0,8 M€ Le coût des prestations de gestion pris en charge par les propriétaires déduction faite de la réduction d’impôt est estimé à 13,7 M€

Coûts nets ou économies nettes (-) exprimés en millions d’euros

	2010	2011	2012	2013	Coût pérenne
État	0,8	0,8	0,8	0,8	3,2
Collectivités territoriales					
Sécurité sociale					
Autres administrations publiques					
Total pour l’ensemble des APU	0,8	0,8	0,8	0,8	3,2

5.2 Incidences sur l'emploi public et la charge administrative

Un élargissement du champ des intervenants pourra s'accompagner d'une modification des modalités de contrôle des interventions des services forestiers de l'Etat, dans le cadre de leur collaboration avec les services fiscaux sur les mesures de fiscalité forestière (délivrance de certificats pour l'exonération de l'Impôt sur la fortune et pour les droits de mutation à titre gratuit).

V. Une offre de service de l'Office national des forêts dans les forêts privées à enjeu prioritaire pour la mobilisation du bois

1. Diagnostic

L'article L.224-6 du code forestier permet à l'Office National des Forêts de se charger en tout ou partie, de la conservation et de la régie des bois des particuliers à condition que la convention passée avec le propriétaire forestier privé ait une durée minimale de dix ans.

Aujourd'hui, l'Office national des forêts n'a que 300 contrats pour près de 30 000 hectares. Or la forêt privée compte plus de 3,5 millions de propriétaires sur une surface totale de 10,6 millions d'hectares et connaît une sous-exploitation croissante depuis un quart de siècle.

Dans le même temps, une offre de produits régulière et organisée fait défaut dans certains bassins d'approvisionnement d'unités de transformation existantes ou en projet. Les besoins en bois sont croissants que ce soit en bois énergie ou en bois matériau, en dépit d'une politique active des coopératives forestières, de l'Office national des forêts, des experts forestiers et d'autres gestionnaires pour développer des contrats d'approvisionnement avec l'aval.

2. Objectifs

L'objectif est de mobiliser tous les moyens disponibles publics et privés pour développer une offre en bois regroupée, régulière et correspondant aux besoins de la filière aval, en utilisant au mieux le potentiel inexploité des massifs forestiers.

3. Options envisagées et nécessité de légiférer

Option 1 : ne pas légiférer

Le simple levier de la demande en bois n'a pas suffi jusqu'à présent à organiser dans certaines régions une offre adaptée. Ne rien faire fait courir un risque avéré de ne pouvoir satisfaire, malgré le potentiel existant dans les forêts privées en France, une augmentation soutenue de la demande dans le cadre des appels d'offres pour la fabrication d'énergie renouvelable ou des marchés du bois dans la construction.

Option 2 : élargir le champ d'intervention de l'ONF

Il est donc nécessaire dans la loi de mobiliser tous les moyens humains, dont ceux de l'Office national des forêts présents sur tout le territoire boisé, pour regrouper l'offre dans les régions prioritaires. Compte tenu des limites actuelles à l'intervention de l'ONF en forêt privée, il est nécessaire de l'autoriser à intervenir plus largement sous certaines conditions. Seule la loi peut le faire.

4. Dispositif juridique envisagé

Le projet de loi prévoit dans le 6° du I de l'article 15 une modification de l'article L.224-6 du code forestier en ouvrant à l'ONF la possibilité d'intervenir avec les opérateurs privés pour accroître la mobilisation des bois dans le cadre de mandats de gestion annuels dans les massifs à enjeux prioritaires définis dans les plans pluriannuels régionaux de développement forestier. Cette intervention se fera dans le respect du droit de la concurrence, cela signifie pour l'établissement de mettre en place notamment une comptabilité analytique adaptée.

Ce partenariat, qui engendre des économies d'échelles et des synergies, pourra prendre différentes formes adaptées aux contextes locaux (sous-traitance, filiales communes, ...) pour l'exécution des mandats confiés par les propriétaires privés.

Cette disposition ne nécessite pas de texte d'application.

5. Impacts de la disposition envisagée

Le partenariat envisagé devrait permettre de commercialiser une part plus importante de bois issus des forêts françaises.

Le volume dépendra à la fois de l'évolution de la demande, en particulier de l'issue de la crise économique actuelle, et du volume qui sera identifié dans les massifs forestiers à enjeux prioritaires dans les futurs plans régionaux pluriannuels de développement forestier.

A priori, le potentiel total identifié sur toute la France représente près de 20Mm3 d'ici 2020, soit un volume supplémentaire de plus de 50% par rapport à la récolte actuellement commercialisée.

Le développement de l'activité partenariale de l'ONF avec les coopératives et des gestionnaires forestiers se fera à due concurrence de l'évolution de la demande.

Il permettra :

- pour l'ONF de compléter son activité conventionnelle pour la gestion forestière, cœur de métier de ses agents, engendrant des recettes supplémentaires ;
- pour les opérateurs privés, de tirer avantage des synergies avec l'ONF pour présenter des offres de service plus complètes aux propriétaires, répondant à une demande croissante d'approvisionnement sécurisant tant pour les bois matériau que pour le bois énergie.

VI- Applicabilité sur le territoire des dispositions du titre III

1. Espace rural

Les dispositions modifiées s'appliquent de plein droit dans les Départements d'Outre-Mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique et Réunion), des adaptations pouvant être apportées, le cas échéant, par l'ordonnance prévue à l'article 24, conformément au tableau ci-dessous :

Disposition	Application directe OM	Application texte adapté	Application ordonnance
Plan régional d'agriculture durable		Le schéma régional d'aménagement en tient lieu. Décret à modifier	Établissement d'un zonage des terres agricoles par ordonnance
Observatoire de la consommation des espaces agricoles	L'observatoire est compétent OM		
Commission de la consommation des espaces agricoles			Avis conformes de la commission, par ordonnance
Procédures soumises à l'avis de la commission	Mêmes procédures ; application directe OM		
Projets photovoltaïques au sol	Application directe OM		
Élargissement du champ de l'aménagement foncier			Ordonnance modifiant la procédure relative aux terres incultes

Dans les autres Collectivités d'Outre-Mer, les dispositions nouvelles ou modifiées sont applicables dans les conditions suivantes :

Plan régional d'agriculture durable / Observatoire de la consommation des espaces agricoles / Commission de la consommation des espaces agricoles

Les dispositions nouvelles entrant dans ces trois thématiques introduisent l'article L.111-2-1 et modifient les articles L.111-2 et L.112-1 du Livre Ier du Code rural.

En l'absence de mention expresse, ces dispositions ne s'appliquent pas aux collectivités suivantes :

- Mayotte (les dispositions relatives à l'aménagement rural n'y sont pas applicables de plein droit aux termes de l'article LO 6113-1 du CGCT);
- Polynésie française ;
- Wallis et Futuna ;

- Terres australes et antarctiques françaises.

Lors de la préparation de l'ordonnance prévue à l'article 24, le Gouvernement examinera l'opportunité d'étendre expressément les dispositions de la loi à ces collectivités, dans le respect de leurs compétences propres .

En Nouvelle-Calédonie, ces dispositions ne relèvent pas du domaine de compétence de l'Etat.

Le Code rural dans son ensemble s'applique de plein droit, sauf exceptions expressément prévues, à Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon et l'Île de Clipperton de par leurs statuts respectifs (Article LO 6413-1 du CGCT pour les trois premières de ces Collectivités, article 9 de la Loi n° 55-1052 du 6 août 1955 pour la quatrième). Aucune disposition dérogatoire n'existant à ce jour quant à l'application du Livre Ier de ce Code à ces Collectivités, aucune disposition expresse n'est rendue nécessaire en ce qui concerne les nouvelles dispositions envisagées. L'opportunité d'adaptations sera examinée lors de la préparation de l'ordonnance de l'article 23 de la loi.

Commission de la consommation des espaces agricoles / Équipements collectifs (projets photovoltaïques au sol)

Les dispositions nouvelles modifient les articles L.111-1-2 ; L.123-1 ; L.123-9 et L.124-2 du Code de l'urbanisme.

Le Livre VII de ce Code prévoit d'ores et déjà de manière spécifique des « dispositions applicables à Mayotte » impactant notamment les articles précités, il conviendra donc d'y apporter expressément les modifications consécutives, avec les adaptations nécessaires, dans le cadre de l'ordonnance de l'article 24 ;Aucune disposition ne prévoit en revanche à ce jour expressément l'application de ce Code dans les Collectivités suivantes : Polynésie française, Wallis et Futuna Terres australes et antarctiques françaises.

Lors de la préparation de l'ordonnance prévue à l'article 24, le Gouvernement examinera l'opportunité d'étendre expressément les dispositions de la loi à ces collectivités, dans le respect de leurs compétences propres .

En Nouvelle-Calédonie, ces dispositions ne relèvent pas du domaine de compétence de l'Etat.

Le Code de l'Urbanisme s'appliquant en revanche de plein droit à Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon et l'Île de Clipperton sans dispositions dérogatoires à ce jour, aucune disposition expresse n'est rendue nécessaire pour l'application des dispositions nouvelles à ces quatre Collectivités. L'opportunité d'adaptations sera examinée lors de la préparation de l'ordonnance de l'article 24 de la loi.

2. Espace forestier

Le code forestier ne s'applique pas en Nouvelle-Calédonie, Polynésie française et Wallis et Futuna. Il s'applique dans les autres collectivités d'Outre-Mer avec des dispositions spécifiques selon les collectivités concernées.

Guadeloupe :

Superficie de la forêt : 70 000 ha dont 38 000 ha de forêts publiques gérées par l'Office national des forêts (ONF) et 32 000 ha de forêts privées.

Les dispositions sur les forêts privées sont applicables dans leur ensemble. Toutefois, comme il n'existe pas de Centre régional de la propriété forestière, il n'y a pas de document de gestion. Les mesures prévues dans le projet de loi relatives à la gestion de la forêt privée n'auront donc aucun impact même si en théorie elles sont applicables.

Martinique :

Superficie de la forêt : 47 000 ha dont 15 000 ha de forêts publiques gérées par l'ONF et 27 000 ha de forêts privées.

La situation est identique à celle de la Guadeloupe.

Réunion :

Superficie de la forêt : 140 000 ha dont 100 000 ha de forêts publiques gérées par l'ONF et 40 000 ha de forêts privées.

La situation est identique à celle des deux départements précédents en ce qui concerne la gestion, toutefois des dispositions spécifiques pour renforcer la protection des forêts, notamment en matière de défrichement, sont prévues par le code.

Guyane :

Superficie de la forêt : 8000 000 ha dont 7 500 000 ha de forêts publiques gérées par l'ONF et 500 000 ha de forêts privées.

Des dispositions spécifiques ont été prises par l'ordonnance du 28 juillet 2005 pour les adapter au contexte de la Guyane en tenant compte des droits d'usage des communautés d'habitants. Elles concernent plus particulièrement la délimitation des forêts et leur mode de cession aux collectivités locales et aux communautés d'habitants et l'application du régime forestier.

En ce qui concerne la forêt privée une disposition confie les missions du Centre régional de la propriété forestière à la Commission régionale de la forêt et des produits forestiers et fixe le seuil au delà duquel un PSG est exigible à 100 ha . La disposition du projet de loi relative à la suppression d'un seul tenant ne s'appliquera donc pas à la Guyane.

Mayotte :

Mayotte dispose d'un code particulier codifié à part et n'est donc pas concerné par le projet de loi.

Saint Pierre et Miquelon:

Les dispositions du code forestier relatives à la forêt privée ne sont pas applicables. Les dispositifs prévus par le projet de loi sont donc sans objet.

E. Habilitations demandées

L'article 17 autorise le Gouvernement à prendre par ordonnance, dans les conditions prévues par l'article 38 de la Constitution, les dispositions législatives nécessaires pour :

1. Améliorer la cohérence et l'efficacité de la législation relative à la défense des forêts contre l'incendie

La défense et la lutte contre les incendies (de forêt), régies par les dispositions du code forestier, sont destinées à organiser des actions tendant à la prévention des incendies de végétation et à la lutte contre les feux naissants de forêt.

La prévention des incendies constitue une des préoccupations les plus anciennes du droit forestier. L'interdiction d'allumer des feux en forêt ou à une certaine distance d'un terrain boisé était déjà incluse dans le code forestier de 1827. Par la suite, l'arsenal législatif de lutte contre les incendies s'est continûment enrichi (le classement des bois situés dans des régions particulièrement exposées au feu date de 1921 ; la loi n°66-505 du 12 juillet 1966 a permis de déclarer d'utilité publique divers travaux d'aménagement, d'équipement et de reconstitution entrepris dans les forêts du pourtour méditerranéen ; la loi n° 85-1273 du 4 décembre 1985 relative à la gestion, la valorisation et la protection de la forêt et celle n° 92-613 du 6 juillet 1992 modifiant le code forestier ont défini le débroussaillage et en ont précisé les conditions ; la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement a créé les Plans de prévention des risques naturels prévisibles et y a intégré le risque lié aux incendies de forêt (Code de l'environnement); enfin, la loi n° 2001-602 du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt a modifié le dispositif applicable pour mieux prendre en compte les interfaces entre zones urbaines et zones rurales qui jouent un rôle crucial dans la prévention et la lutte contre le feu).

Les dispositions spécifiques à la protection des forêts contre l'incendie, qui figurent principalement dans le code forestier (Titre II du Livre III), sont devenues au fil du temps difficilement compréhensibles et applicables tant en raison de l'ancienneté des textes que de leur relative incohérence, imputable aux multiples modifications partielles qui leur ont été apportées au cours des dernières décennies.

Ils ne permettent notamment plus de déterminer clairement quels sont les droits et devoirs de chacune des parties intéressées au dispositif de défense. Ce caractère imparfait du dispositif nuit évidemment à son efficacité alors même que d'une année sur l'autre, le risque d'incendie croît.

Il apparaît donc nécessaire de modifier certaines dispositions du code forestier, dans le but d'améliorer la cohérence et l'efficacité du dispositif de défense des forêts contre les incendies, et notamment de mieux préciser les obligations et les responsabilités de tous les acteurs. On peut en attendre une mise en œuvre plus efficace des dispositions relatives au débroussaillage et au maintien à l'état débroussaillé dans les zones d'interface forêt habitat dans celles qui sont sensibles aux incendies de végétation.

Un groupe de travail ouvert à tous les experts a été créé par le préfet de la zone de Défense Sud en début d'année 2009. Ce groupe, d'importance nationale, associe notamment les administrations centrales concernées et s'appuie pour l'instant prioritairement sur les retours de

mise en œuvre et de suivi des dispositions juridiques de la défense et de la lutte contre les incendies de forêt et en particulier des mesures liées aux obligations légales de débroussailler. Ce groupe rassemble des représentants des services déconcentrés de l'Etat, de l'Office national des forêts, des Services départementaux d'incendie et de secours et des parquets territorialement compétents dans les 15 départements méditerranéens de la zone de Défense Sud.

Les réflexions à ce jour portent sur plusieurs articles. Une première modification consiste concrètement à préciser, à l'article L.321-5-2 du Code forestier, le champ d'application et la portée des servitudes permettant d'établir sur le terrain d'autrui des infrastructures de défense des forêts contre les incendies, et de débroussailler leurs abords, à améliorer la définition du débroussaillage prévue à l'article L.321-5-3 du même code (*la définition est trop imprécise et conduit les préfets de départements à prendre des arrêtés incohérents entre eux. La diversité des milieux forestiers nécessite en particulier de préciser que le « sujet » soumis au débroussaillage peut être, suivant les territoires, un végétal herbacé, une broussaille ou un arbre ou l'ensemble des végétaux d'un périmètre donné parce que vecteur du feu entre une habitation à protéger et le peuplement forestier sensible aux incendies*), à supprimer, à l'article L.322-1 du même code, les interdictions d'allumer un feu dans ou à proximité des bois et forêts, dans la partie du territoire national non exposé au risque d'incendie, à préciser, à l'article L.322-3-1 du même code, la notion d'accord, même tacite, d'un propriétaire pour permettre au propriétaire d'une parcelle bâtie de remplir ses obligations légales débroussaillage (OLD) sur les parcelles ou parties de parcelles non construites et voisines de celle générant l'OLD, à harmoniser le champ d'application géographique des OLD le long des infrastructures linéaires, telles que les voies ouvertes à la circulation, les voies ferrées et les lignes électriques aériennes et à réviser à la hausse le niveau moyen de l'astreinte prévu à l'article L.322-9-1 dudit code en cas de non débroussaillage des terrains soumis à OLD.

Le groupe de travail poursuit ses expertises et les nécessaires concertations avec les représentants des collectivités et des propriétaires. Les propositions de ce groupe sont à soumettre aux partenaires également concernées en dehors de l'arc méditerranéen. Pratiquement il s'agit essentiellement des départements de la zone de défense Sud-Ouest relevant eux aussi de l'application de l'article L.321-6 du Code forestier. Cette zone abrite en particulier le massif forestier des landes de Gascogne. Par exemple les spécificités de la gestion d'une forêt de production ligneuse monospécifique pouvant jouxter des secteurs délaissées et/ou des zones d'habitat dispersé seront examinées à cette occasion. D'autres propositions qui restent dans le cadre de l'habilitation demandée pourront être formulées.

Il convient de noter que le régime de protection des incendies fait l'objet de dispositions particulières aux Départements d'Outre-Mer (Guadeloupe, Martinique, Guyane, Réunion, Saint Pierre et Miquelon), prévues aux Chapitres 1 à 4 du Titre VI du Code forestier. La modification de ce régime spécifique reste encore à l'étude.

Il est enfin à préciser que les conditions d'application de ce nouveau dispositif seront fixées par décret en Conseil d'Etat, lequel devra modifier les dispositions des articles R.321-1 et suivants du Code forestier.

2. Permettre la mise à disposition du système multilatéral prévu par le traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture des ressources conservées en France.

Le traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture (TIRPGAA), adopté le 3 novembre 2001 à Rome dans le cadre de la Conférence de la FAO et approuvé par la France le 11 juillet 2005, a créé un cadre juridiquement contraignant pour la conservation et l'utilisation durable des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture (RPGAA).

L'élément central du traité est l'instauration d'un système multilatéral d'accès et de partage équitable des avantages procurés par les ressources phytogénétiques : les parties contractantes acceptent de rendre disponibles leurs RPGAA et les informations qui s'y rapportent, alimentant ainsi un « pool » de ressources génétiques accessible à tous les Etats contractants.

Ce système d'accès facilité concerne un nombre limité d'espèces, 35 plantes vivrières et 29 plantes fourragères, représentant 80 % de l'alimentation mondiale.

L'accès facilité aux ressources incluses dans le système multilatéral est accordé lorsqu'il vise uniquement la conservation et l'utilisation à des fins de recherche, de sélection et de formation pour la sécurité alimentaire, au sens large. Il s'inscrit, conformément à l'accord type de transfert de matériel (ATM), dans le cadre d'un contrat standard destiné à favoriser un transfert rapide et à moindre coût du matériel.

Le Traité prévoit deux types de versement de matériel génétique dans le système multilatéral : les RPGAA « *gérées et administrées par les Parties contractantes* » et relevant du domaine public d'une part (article 11.2 du Traité) et les RPGAA détenues par des personnes physiques ou morales d'autre part (article 11.3).

Deux situations doivent être examinées :

Le versement des collections dites nationales :

Il s'agit de collections gérées par des réseaux de conservation associant partenaires privés et publics ayant accepté de mettre en commun, de maintenir, de caractériser et de diffuser une partie de leur matériel ne faisant plus l'objet d'une protection industrielle et qui n'est pas non plus engagé dans un processus de sélection. Ces réseaux ont, pour la plupart, été établis à la suite de l'adoption de la Charte nationale pour la diversité biologique. Les collections qu'ils concernent ont eu vocation, dès leur mise en place, à être versées, à terme, au système multilatéral du Traité.

Le versement des collections maintenues par les établissements publics (INRA, MNHN, IRD, CIRAD) :

Les collections maintenues dans les établissements publics français contiennent des variétés dont la responsabilité incombe à la France et qui devraient, à ce titre, être versées au système multilatéral. Il ne s'agit pas de verser l'ensemble des collections - certaines variétés ne pouvant être, d'un point de vue stratégique et économique, mises en commun – mais de prévoir un mécanisme permettant le versement d'une partie de ces collections.

Jusqu'à présent, seules deux collections françaises ont été versées au système multilatéral : une collection de maïs (PRO-MAÏS/INRA) et une collection de blé (AFSSA/INRA).

La faiblesse de cette contribution tient au fait que les ressources génétiques maintenues par des entités non privées en France ne sont pas effectivement gérées et administrées par l'Etat, mais par des établissements publics à caractère scientifique (INRA, MNHN, IRD, CIRAD) ou des groupements d'intérêt public (Groupe d'étude et de contrôle des variétés et des semences, GEVES). Les collections de ces établissements relèvent ainsi du domaine privé au sens du traité.

La mise en œuvre en France du traité nécessite donc une modification du cadre législatif actuel, par la voie d'une ordonnance, permettant à l'État de mettre à disposition du système multilatéral les RPGAA qu'il conserve sans les détenir formellement. Cette mesure devra prendre en compte la diversité des situations rencontrées.

Si elle vise en premier lieu la préservation de la biodiversité, la mise en œuvre du TIRPGAA, en particulier du système multilatéral, apparaît comme primordiale pour certains secteurs d'activité, en particulier la filière des semences et la recherche. L'adoption d'une mesure permettant le versement au système multilatéral des collections nationales bénéficie d'ailleurs du soutien des représentants de la filière semencière française.

3. Modifier le mode de calcul des prix du fermage, en remplaçant les indices départementaux par un indice national prenant en compte l'évolution du revenu agricole et du niveau général des prix.

Le « fermage », cette mise à disposition à titre onéreux d'un immeuble à usage agricole en vue de l'exploiter, reste le principal mode de faire-valoir des surfaces agricoles. Plus des trois quarts de la surface agricole utilisée (SAU) des exploitations professionnelles sont aujourd'hui exploitées en fermage.

La fixation du loyer (dénommé également « prix » ou « fermage ») est actuellement encadrée selon des règles rigoureuses prévues par les articles L.411-11 à L.411-24 du code rural : en métropole, le loyer est fixé conventionnellement par les parties – bailleur/preneur – en monnaie (*à noter que la référence aux quantités de denrées a été abandonnée, à l'exception des loyers des terres nues portant des cultures permanentes et que la plupart des Etats membres de l'Union européenne consacrent également le principe d'une fixation du prix en espèces*) dès la conclusion du bail, entre des minima et maxima arrêtés par le préfet pour le département.

Ce loyer est actualisé chaque année selon la variation d'un « indice des fermages » fixé dans chaque département.

Cet indice est un agrégat de plusieurs indicateurs de revenus – départementaux et nationaux (résultat brut d'exploitation "RBE" national, RBE par OTEX et RBE départemental) – évalués selon les méthodes de la statistique agricole et des comptes de l'agriculture puis constatés chaque année par un arrêté du ministre chargé de l'agriculture après examen par la commission des comptes de l'agriculture de la Nation. Il reflète dans des proportions variables les revenus bruts nationaux et départementaux des exploitations agricoles à l'hectare.

Cette méthode actuelle d'évaluation et d'indexation du prix des fermages portant sur les terres nues et les bâtiments d'exploitation a été introduite par la loi n° 95-2 du 2 janvier 1995 relative au prix des fermages.

Si ce dispositif a donné satisfaction les cinq premières années, il s'avère que depuis 2000, il s'est traduit par une baisse moyenne de la rémunération des biens loués pour les propriétaires bailleurs.

Dans un souci de clarification et d'unification, il est proposé de modifier les 4^{èmes} à 12^{èmes} alinéas de l'article L.411-11 relatifs aux modalités d'indexation afin de mieux refléter les évolutions du secteur agricole, d'éviter toute diminution d'une année sur l'autre, de manière à ce que l'actualisation du loyer respecte les intérêts des parties au bail (cf. simulation jointe).

Il est apparu, après concertations avec l'ensemble des organisations professionnelles agricoles, qu'il convenait à cette fin de remplacer les différents indices départementaux par un indice national unique, composé pour 60 % de l'évolution du RBEA à l'hectare constaté sur le plan national au cours des cinq années précédentes et à 40 % de l'évolution du niveau général des prix sur la dernière année connue. Cet indice unique ferait référence au revenu moyen des exploitations au niveau national à l'hectare, ainsi qu'à l'évolution du niveau général des prix.

Par ailleurs, l'introduction de la référence au niveau général des prix pour une part significative, même si la composante revenu agricole de l'indice devrait rester prépondérante (40 % contre 60 %), devrait éviter qu'à l'avenir, sauf circonstance exceptionnelle, l'indice national diminue dans certains départements d'une année sur l'autre alors même que l'activité agricole évolue favorablement.

Cette réforme est neutre pour les finances publiques. Son impact sur le secteur agricole est important au vu des surfaces exploitées en fermage. Les loyers annuels correspondants, ainsi que leurs limites départementales, évolueront désormais tous au même rythme sur l'ensemble du territoire national et non plus en ordre dispersé.

Cette nouvelle méthode de calcul, fondée sur un indice national, allègera indéniablement la tâche des services déconcentrés en même temps qu'elle simplifiera les comptes des parties au bail.

Cette réforme devra, compte tenu de la durée minimale des baux ruraux (9 ans), être applicable aux baux en cours ainsi qu'aux maxima et minima déterminés par arrêté préfectoral.

Les conditions d'application de ce nouveau dispositif seront fixées par décret en Conseil d'État, lequel aura également pour objet de modifier les dispositions des articles R.411-9-1 à R.411-9-11 du code rural.

L'habilitation à modifier les dispositions du code rural relatives au prix du bail, ne concernera que le dispositif sus-décrit applicable en métropole. Le titre VI du livre IV du code rural comporte, en effet, des dispositions particulières (le prix du fermage étant évalué non en monnaie mais en quantité de denrées) dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique, de la Réunion et de Saint-Pierre-et-Miquelon ainsi qu'à Mayotte. Pour ces départements et collectivités, le dispositif législatif en vigueur reste actuellement opérationnel et pleinement satisfaisant pour les différents interlocuteurs concernés.

Exemple : simulation d'indices nationaux des fermages à partir des indices du RBEA par hectare publiés au J.O et du prix du PIB (en base 100)

	Indices du RBEA par ha du JO 1993=100	Prix du PIB			Simulation indice fermage national avec 60 % RBEA et 40 % prix PIB	
		Lissé sur 5 ans	1990=100	1993=100	Evolution annuelle (%)	Lissage RBEA sur 5 ans
	Indices 1994=100					Evolutions n/n-1
1990		100,0				
1991		102,3		2,3		
1992		104,4		2,1		
1993	100,0	106,4	100,0	1,9	100,0	
1994	100,5	108,0	101,5	1,5	100,9	0,9
1995	100,6	109,3	102,7	1,2	101,5	0,5
1996	102,1	111,1	104,4	1,7	103,0	1,6
1997	106,2	112,3	105,6	1,1	105,9	2,8
1998	110,1	113,3	106,5	0,9	108,7	2,6
1999	110,9	113,3	106,5	-0,1	109,1	0,4
2000	110,9	114,8	107,9	1,4	109,7	0,5
2001	111,7	117,1	110,1	2,0	111,1	1,2
2002	111,1	119,9	112,7	2,4	111,7	0,6
2003	109,9	122,2	114,8	1,9	111,9	0,1
2004	109,0	124,1	116,7	1,6	112,0	0,1
2005 (fermages 2006)	106,9	126,6	119,0	2,0	111,7	-0,3
2006 (fermages 2007)	107,1	129,8	122,0	2,5	113,1	1,2
2007 (fermages 2008)*	111,2	133,0	125,0	2,5	116,7	3,2

* cf. Arrêté ministériel du 4 août 2008 constatant pour 2008 les indices des revenus bruts d'entreprise agricole servant au calcul des indices des fermages (*JORF n°0197 du 24 août 2008*) : l'indice du revenu brut d'entreprise agricole national à l'hectare s'établit pour 2008 à la valeur 111,2

TITRE IV

MODERNISER LA GOUVERNANCE DE LA PÊCHE ET L'AQUACULTURE

I. DIAGNOSTIC

1. Des échanges entre professionnels, scientifiques, ONG et administration sur la ressource halieutique qu'il faut renforcer et structurer

Ainsi que l'a rappelé le Président de la République lors de son discours de clôture du Grenelle de la mer du 16 juillet 2009, prononcé au Havre devant des élus, des représentants de la profession et de la société civile, il est nécessaire de s'appuyer, pour la conduite des négociations internationales relatives aux activités de pêche, sur l'avis des scientifiques.

En outre, dans le contexte actuel de raréfaction des ressources halieutiques et face à l'intérêt d'accompagner le développement d'une aquaculture durable pour répondre aux besoins alimentaires, il est nécessaire que la profession soit mieux informée l'analyse que font les scientifiques de la situation des différents stocks halieutiques. Il est également nécessaire de mettre en œuvre, en partenariat avec l'industrie, des expertises et une collecte de données correspondant aux besoins communs.

Or, à l'heure actuelle, la France ne dispose pas de véritable lieu de débat et d'échange avec les scientifiques concernant l'évaluation de l'état des stocks halieutiques et le choix des modalités de gestion qui permettraient d'assurer une « production maximale équilibrée ».

Il existe un comité des ressources vivantes, créé par le décret 84-428 du 5 juin 1984 relatif à la création à l'organisation et au fonctionnement de l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER). Toutefois, son champ d'intervention est limité puisqu'il est principalement consulté sur l'orientation et la mise en œuvre des programmes de recherche et de développement de l'établissement public, ainsi que sur les conditions dans lesquelles celui-ci apporte son appui scientifique et technique aux professions intéressées.

L'Alliance de la mer, qui réunit des experts scientifiques de l'IFREMER, de l'Institut de Recherche pour le Développement (IRD), du Muséum National d'Histoire Naturelle (MNHN), de l'Institut National des Sciences de l'Univers (INSU) et de l'Université Pierre et Marie Curie, a pour rôle d'organiser et de structurer la recherche marine française, afin que la France soit plus performante dans le domaine des sciences marines au niveau international.

L'objectif de cette Alliance n'est donc pas de permettre un dialogue avec les administrations, la société civile et l'industrie sur l'état des stocks halieutiques, ni sur les avis scientifiques relatifs aux modes de gestion des pêches ou de la production aquacole, ni sur les priorités retenues en matière d'expertise et de collecte des données.

Le Conseil Supérieur d'Orientation des politiques halieutique, aquacole et halio-alimentaire (CSO), qui a été créé par l'article 2 de la loi n°97-1051 du 18 novembre 1997 d'orientation sur la pêche maritime et les cultures marines, est composé de représentants des ministères

intéressés, de représentants de l'ensemble de la filière pêche et aquaculture, de la recherche et des institutions financières du secteur maritime.

Par ses avis, il participe notamment à la définition, la coordination, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques de gestion de la ressource et des politiques de recherche. Pour autant, il ne constitue pas un lieu d'échange et de dialogue sur des thématiques scientifiques, touchant, par exemple, à l'état des ressources halieutiques.

A l'heure actuelle, il n'existe pas non plus d'instance de ce type au niveau communautaire. Le Comité scientifique, technique et économique des pêches (CSTEP), composé exclusivement d'experts des différents Etats membres, a pour rôle de produire des avis scientifiques pour orienter les modes de gestion proposés par la Commission européenne en matière de pêche. Mais l'industrie, tout comme la Commission européenne, ne sont pas membres de ce comité, composé exclusivement d'experts nommés pour 3 ans par la Commission européenne.

En revanche, des pays extra-communautaires, comme l'Australie, ont adopté des modes de gestion des pêches innovants. Ainsi, les "Management Advisory Committee" australiens jouent un rôle crucial dans la politique de gestion des ressources halieutiques. Ces comités, traitant de différents thèmes, comprennent des représentants de l'industrie, de l'administration, de la recherche et des ONG. Les avis émis sont ensuite adoptés par un comité supérieur et ont un poids important dans la décision politique.

Une structure équivalente existe également aux Etats-Unis où le "Marine Fisheries Advisory Committee" (MAFAC) donne des orientations à l'administration américaine pour déterminer les modes de gestion les plus pertinents. Ce comité américain est composé d'ONG, de scientifiques, de la « National Oceanic and Atmospheric Administration » (NOAA - agence américaine responsable de l'étude de l'océan et de l'atmosphère), de représentants de l'administration mais aussi de fédérations de pêche sportive et de l'industrie.

2. Des obstacles au développement de l'aquaculture marine

2.1 La situation actuelle

Une part croissante de la population vit près des côtes. La densité de population des communes littorales métropolitaines atteint en effet 281 hab./km². Elle est ainsi 2,5 fois plus forte que la densité moyenne en métropole estimée à 120 hab./km² (source : la population du littoral métropolitain en 2006 - Observatoire du littoral). Que ce soit à des fins économiques, notamment touristiques, ou à des fins de protection de l'environnement, l'accès à l'espace littoral est très convoité. Dans ce contexte, le secteur aquacole, qui comprend la conchyliculture, la pisciculture et l'algoculture, se développe difficilement.

a) La conchyliculture

Activité traditionnelle, la conchyliculture concerne la culture des coquillages : huîtres creuses, huîtres plates, moules et, dans une moindre mesure, palourdes et coques. Elle s'exerce essentiellement sur le domaine public maritime.

La production conchylicole est réalisée en 2007 par environ 3 120 entreprises dont la plupart sont de petites structures traditionnelles. Au total, elles emploient 18 400 personnes. Le nombre

d'entreprises diminue depuis 2001 mais l'activité conchylicole reste stable (source : Ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche, Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture).

La production française commercialisée en 2007 est estimée à 193 600 tonnes pour un chiffre d'affaires d'environ 400 millions d'euros. Elle est répartie en 113 200 tonnes d'huîtres (111 600 tonnes d'huîtres creuses et 1 600 tonnes d'huîtres plates), 76 600 tonnes de moules et 3 800 tonnes d'autres coquillages, palourdes et coques principalement.

La production d'huîtres creuses, principale production, est globalement stable depuis le début des années 1990 et permet de répondre à la demande.

La production mytilicole, en progression régulière sur l'ensemble de la décennie, grâce notamment aux apports des techniques de production sur cordes, ne permet toutefois pas de répondre à la demande nationale. L'augmentation de la production demeure en conséquence un objectif pour les années à venir : l'amélioration de la productivité des sites traditionnels d'élevage, l'utilisation de nouvelles zones d'élevage, situées de préférence en mer ouverte, pourraient permettre un accroissement significatif de la production mytilicole dans les prochaines années.

b) La pisciculture marine

Apparue au début des années 1970, la pisciculture marine regroupe aujourd'hui une quarantaine d'entreprises qui assurent une production de 8 400 tonnes. Le secteur est très concentré : les 8 plus grosses entreprises réalisent 80 % des ventes. Les principales espèces élevées sont le bar (3 940 tonnes), la dorade royale (1 540 tonnes), le turbot (800 tonnes) et le saumon (1.400 tonnes). Les autres espèces élevées sont le maigre et la truite de mer mais leur production reste faible (respectivement 345 et 37 tonnes en 2007). (source : Ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche, Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture).

En Outre Mer, quelques élevages se développent, principalement avec une espèce, l'ombrine, dont le tonnage avoisine les 400 tonnes, tout particulièrement à Mayotte pour 60%.

Aucune implantation nouvelle n'est intervenue en métropole depuis une dizaine d'années en pisciculture marine. Cette activité ne se développe pas du fait de la concurrence pour l'espace sur le littoral, pouvant conduire à des conflits d'usage. La superficie cumulée des cages en mer est très limitée (moins de 20 ha).

2.2 Les dispositifs juridiques en vigueur

Le décret 83-228 du 22 mars 1983 modifié en octobre 2009 fixe, sur le fondement des articles L 2124-1 et suivants du code général de la propriété des personnes publiques, le régime de l'autorisation des exploitations de cultures marines et organise la mise en valeur du domaine public maritime sur des parcelles concédées par le préfet. Ses dispositions s'appliquent à la conchyliculture et à la pisciculture marine.

Les piscicultures marines sont en outre, soumises aux dispositions du Titre Ier du livre V du code de l'environnement relatif aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) au titre de la prévention des pollutions, des risques et des nuisances.

Les piscicultures, qui relèvent de la rubrique 2130 de la nomenclature ICPE, doivent être déclarées auprès du préfet lorsque leur production est comprise entre 5 et 20 tonnes annuelles.

Pour les volumes de production supérieurs, les piscicultures doivent faire l'objet d'une autorisation préfectorale, dont la délivrance est subordonnée à la réalisation d'une étude prévisionnelle d'impact de l'activité sur le milieu, ainsi que, le cas échéant, à des conditions d'intégration du projet dans son environnement local ou d'éloignement avec des habitations.

2.3 Les difficultés rencontrées

La conchyliculture fait depuis longtemps partie du paysage littoral français. Elle est même emblématique de certaines régions (Marennes, Arcachon etc.). Si les installations existantes sont de ce fait bien acceptées, ce n'est pas le cas des nouvelles installations qui doivent faire face à une opposition marquée des populations locales alors que cette activité n'a pas d'impact négatif significatif sur le milieu et peut au contraire avoir des incidences positives.

La pisciculture marine stagne en France du fait de la concurrence pour l'accès à l'espace littoral et des craintes d'impact négatif sur l'environnement de la part des riverains et des associations environnementales. Les piscicultures marines sont soumises à des suivis du milieu permettant de vérifier que leur impact n'est pas significatif. De plus, les piscicultures existantes sur le littoral sont de taille modeste. Le développement de nouvelles techniques permet de limiter ces impacts tout en produisant des produits de qualité qui répondent à la forte demande du marché des produits de la mer.

En novembre 2008, Mme Tanguy, maire du Guilvinec, a remis à Michel Barnier, ministre de l'Agriculture et de la Pêche et à M. Borloo, ministre de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire, un rapport sur le développement de l'aquaculture. Ce rapport présentait un diagnostic de la filière aquacole française, en analysant les forces et les faiblesses de ce secteur et en identifiant les freins à son développement. Il soulignait que la France ne peut pas, raisonnablement, asseoir la stratégie d'alimentation de sa population en produits de la mer et d'eau douce à partir des seuls produits importés de pays tiers. Il préconisait d'élaborer un plan stratégique pour le développement de l'aquaculture durable³⁰.

La feuille de route de la Commission européenne du 25 novembre 2008 pour la planification de l'espace maritime³¹ rappelle que la concurrence croissante dont l'espace marin et côtier est l'objet, constitue un des principaux problèmes à résoudre dans l'optique du développement de l'aquaculture. La planification de l'espace maritime peut permettre le développement de cette activité.

Par ailleurs, la Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 8 avril 2009 vise à construire un avenir durable pour l'aquaculture et à donner un nouvel élan à la stratégie pour le développement durable de l'aquaculture européenne³². La Commission poursuit ses initiatives en faveur du développement de la planification de l'espace maritime et de la gestion intégrée des zones côtières. Elle invite tous les Etats membres à développer des

³⁰ Lien pour accéder au rapport : <http://agriculture.gouv.fr/sections/thematiques/peche-aquaculture/aquaculture>

³¹ COM (2008) 791 : feuille de route pour la planification de l'espace maritime

³² COM (2009) 162 final : Communication de la Commission au Parlement Européen et au Conseil : Construire un avenir durable pour l'aquaculture

systemes de planification de l'espace tenant pleinement en compte de l'importance strategique de l'aquaculture.

Dans ce contexte, l'engagement 61 du livre bleu des engagements du Grenelle de la mer de juillet 2009 a conclu a la necessite de confier aux aquaculteurs les espaces necessaires et de prevenir les conflits d'usages et d'objectifs en developpant une approche de planification strategique.

3. La necessaire clarification des responsabilites en matiere de reglementation et de gestion des ressources halieutiques

La garantie d'une peche soutenable ne depend pas uniquement de la quantite de poissons prelevee dans le milieu a un moment determine, mais aussi de la nature des especes pechees, de leur taille de capture et des techniques et des zones de capture.

Dans ce contexte, l'Union europeenne s'est dotee d'un instrument pour gerer la peche et l'aquaculture : la politique commune de la peche. La reforme de la politique commune de la peche, realisee en 2002, vise a garantir le developpement durable des activites de peche d'un point de vue environnemental, economique et social. Elle vise en outre a ameliorer le processus de decision en l'appuyant sur des avis scientifiques et en associant davantage les parties prenantes.

Le reglement (CE) n° 2371/2002 du Conseil du 20 decembre 2002 relatif a la conservation et a l'exploitation durable des ressources halieutiques dans le cadre de la politique commune de la peche prevoit ainsi un ensemble de mesures destinees a encadrer :

- la conservation et la durabilite de la ressource (plan de reconstitution, plan de gestion, fixation d'objectifs pour une exploitation durable des stocks, limitation des captures, fixation du nombre et du type de navires autorises a pecher, limitation de l'effort de peche, adoption de mesures techniques, etablisement de mesures d'encouragement, conduite de projets pilotes portant sur d'autres types de techniques de gestion de la peche) ;
- l'adaptation de la capacite de peche ;
- les regles d'accès aux eaux et aux ressources ;
- le systeme de controle et d'execution de la politique commune de la peche.

L'Etat francais est tenu d'assurer la mise en oeuvre de cette reglementation communautaire et d'en rendre compte a la Commission europeenne.

Les competences et les responsabilites en matiere de reglementation et de gestion des ressources halieutiques sont actuellement partagees entre l'Etat et les organisations professionnelles.

Ainsi, en application du decret-loi du 9 janvier 1852 sur l'exercice de la peche maritime, le ministre charge des peches maritimes est competent pour reglementer l'accès a la ressource.

Parallelement et en application de l'article 5 de la loi n°91-411 du 2 mai 1991 relative a l'organisation interprofessionnelle des peches maritimes et des elevages marins, le comite

national et les comités régionaux des pêches maritimes et des élevages marins peuvent adopter des délibérations « relatives à la protection et à la conservation de la ressource ».

Dans ce cadre, ils peuvent notamment délibérer sur la limitation ou l'interdiction de l'accès à une ressource de pêche, sur la limitation du volume de captures de certaines espèces ou sur les mesures techniques, ou sur les mesures d'ordre et de précaution destinées à organiser la compatibilité entre les métiers. Ces délibérations peuvent être rendues obligatoires par l'autorité administrative.

En pratique, le comité national et les comités régionaux des pêches maritimes et des élevages marins n'interviennent pas lorsque les mesures à prendre concernent les espèces halieutiques soumises par la réglementation communautaire à des totaux admissibles de captures (TAC) ou à des quotas.

Toutefois les mesures législatives précitées ne rendent pas compte de cette répartition des compétences, de sorte que l'Etat et les comités des pêches semblent intervenir dans des domaines identiques.

En outre, en vertu de l'article 5 du règlement (CE) n°104/2000 du Conseil du 17 décembre 1999 portant organisation commune de marché (OCM) dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture, les Etats membres peuvent décider « *que la gestion de certains ou de l'ensemble de son (ses) quota(s) de capture et/ou l'application des mesures d'effort de pêche sont assurées par des organisations de producteurs (...)* ».

Ainsi, actuellement, l'article 3 du décret-loi du 9 janvier 1952 permet à l'Etat de répartir les quotas de captures en sous-quotas, affectés soit à des organisations de producteurs, soit à des navires ou des groupements de navires.

Par ailleurs, depuis 2009, les Etats membres ne doivent pas seulement assurer la répartition des quotas de captures mais également celle des quotas d'efforts de pêche. En effet, le règlement (CE) n°43/2009 du Conseil du 16 janvier 2009 établissant, pour 2009, les possibilités de pêche et les conditions associées pour certains stocks halieutiques et groupes de stocks halieutiques, applicables dans les eaux communautaires et, pour les navires communautaires, dans les eaux soumises à des limitations de capture, prévoit une liste d'espèces soumises à des quotas d'efforts de pêche.

Toutefois, la loi ne prévoit pas la possibilité de confier aux organisations de producteurs la gestion des quotas d'efforts de pêche ni la délivrance, à leurs adhérents, des autorisations de pêche.

Or, pour assurer une gestion cohérente et efficace des ressources halieutiques, il paraît nécessaire de responsabiliser les organisations de producteurs en leur permettant d'administrer l'ensemble des « droits à produire » qui concernent leurs adhérents.

Les organisations de producteurs qui se voient confier par l'Etat la gestion de sous-quotas sont tenues directement responsables en cas de dépassement de ces sous-quotas par leurs adhérents. Parallèlement, en application de l'article 13 du décret-loi du 9 janvier 1952, l'Etat peut sanctionner les infractions à la réglementation des pêches maritimes commises par les adhérents des organisations de producteurs. En revanche, il n'est pas précisé dans quelle mesure les organisations de producteurs peuvent sanctionner leurs adhérents en cas de

dépassement des quotas ou de non respect de la réglementation, ce qui peut entraîner des différences de traitement entre adhérents des organisations de producteurs et non adhérents.

4. La nécessité d'une réforme de l'organisation professionnelle des pêches maritimes

4.1 L'organisation actuelle

L'organisation interprofessionnelle des pêches maritimes et des élevages marins est actuellement régie par la loi n°91-411 du 2 mai 1991 relative à l'organisation interprofessionnelle des pêches maritimes et des élevages marins et à l'organisation de la conchyliculture.

Ses principales missions sont les suivantes :

- représentation et promotion des intérêts généraux des activités de pêche ou d'élevage marin ;
- participation à l'organisation d'une gestion équilibrée des ressources ;
- intérêts de ces secteurs ;
- participation à l'amélioration des conditions de production et réalisation d'actions économiques et sociales en faveur des membres des professions concernées.

Au plan organique, l'organisation interprofessionnelle repose sur une structure pyramidale.

Le Comité National des Pêches Maritimes et des Élevages Marins (CNPMM), localisé à Paris, est l'échelon national de l'organisation interprofessionnelle des pêches et des élevages marins.

L'organisation interprofessionnelle comprend en outre 14 comités régionaux des pêches maritimes et des élevages marins (CRPMEM) et 39 comités locaux des pêches maritimes et des élevages marins (CLPMEM) répartis le long des façades maritimes métropolitaines et d'Outre-mer.

Tous les comités sont dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

Ces comités fonctionnent sur la base de trois principes communs :

- adhésion obligatoire des professionnels dont l'activité concerne les produits de la mer ;
- parité de la représentation dans chaque collège entre employeurs et salariés ;
- représentation en leur sein de l'ensemble de la filière des pêches et des élevages marins, de la production à la transformation.

Les organes dirigeants des comités comprennent des représentants :

- des équipages et salariés des entreprises de pêches maritimes et d'élevage marin et des chefs de ces entreprises ou de leurs conjoints, à parité et formant au moins la moitié des membres de chacun des organes dirigeants ;
- des salariés des entreprises de premier achat et de transformation de la filière des pêches maritimes et des élevages marins et des chefs de ces entreprises, à parité ;
- des coopératives maritimes créées en vertu du titre I^{er} de la loi n°83-657 du 20 juillet 1983 relative au développement de certaines activités d'économie sociale.

De plus, siègent, au sein de l'organe dirigeant de chaque comité régional, des représentants désignés par les comités locaux situés dans la circonscription régionale, dans une proportion

qui ne peut excéder un quart des membres de ce comité régional. De même, siègent, au sein de l'organe dirigeant du comité national, des représentants désignés par les comités régionaux, dans une proportion qui ne peut excéder un cinquième des membres de ce comité.

4.2 Les difficultés rencontrées

L'organisation interprofessionnelle mise en place par la loi du 2 mai 1991 présente un certain nombre de défauts et d'insuffisances.

D'une part, ni le CNPMEM ni les autres comités ne fonctionnent à l'heure actuelle comme de véritables organisations interprofessionnelles au sens du règlement (CE) n°104/2000 du Conseil du 17 décembre 1999 portant organisation commune de marché dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture ou des articles L.632-1 et suivants du code rural.

Notamment, si le CNPMEM apparaît comme un lieu de dialogue entre les acteurs de la filière, il n'assume absolument pas la mission traditionnelle des organisations interprofessionnelles qui est de réguler le marché, notamment par la mise en place d'accords imposant une adaptation quantitative et qualitative de l'offre à la demande ou organisant la promotion des produits.

Le CNPMEM est une organisation « sui generis », créée par la loi du 2 mai 1991, qui présente un double aspect : elle constitue à la fois l'organisation des pêches maritimes, qui représente l'amont de la filière, et l'organisation interprofessionnelle qui inclut l'aval de la filière (lequel est toutefois privée de voix délibérative). Le statut des comités des pêches résulte d'une tradition juridique reposant davantage sur les précédents du mouvement corporatiste de la première moitié du XXe siècle. A cet égard, les comités participent à la gestion des ressources halieutiques et représentent les intérêts de l'ensemble de la profession (ils se distinguent néanmoins des syndicats professionnels au sens du code du travail).

D'autre part, l'organisation repose sur une multiplicité de structures (39 comités locaux des pêches maritimes et des élevages marins, 14 comités régionaux des pêches maritimes et des élevages marins et 1 comité national des pêches maritimes et des élevages marins), alors que le nombre d'entreprises de pêche est en constante diminution. Cette multiplication des structures génère des coûts de fonctionnement importants, supportés par des professionnels de moins en moins nombreux³³.

Enfin, le rôle et l'articulation des activités respectives du comité national (CNPMEM), des comités régionaux (CRPMEM) et des comités locaux (CLPMEM) manquent de lisibilité et peuvent donner lieu à des « doublons » dès lors, notamment, que chaque comité jouit de la personnalité morale et de l'autonomie financière. La loi, en outre, se contente de préciser que les délibérations d'un comité local ou régional ne peuvent être contraires aux délibérations d'un échelon supérieur.

³³ Evolution du nombre de marins : en 2008, le secteur des pêches maritimes employait 24 196 marins originaires de l'Union européenne. Entre 2007 et 2008, le nombre de ces emplois a baissé de 2,5%. Cette baisse continue de s'accroître : en effet, entre 2002 et 2005 le nombre de ces emplois avait diminué de 0,5% par an en moyenne et entre 2006 et 2007 la baisse était de 1,7%.

- Evolution du nombre de navires : Au 1er janvier 2009 la flotte de pêche française comptait 7 389 navires dont 4 979 navires en métropole et 2 410 navires dans les départements d'Outre-mer. Ces chiffres sont en sensible diminution par rapport à ceux du 1er janvier 2008 (en métropole : 5 187 navires au 1er janvier 2008 contre 11 660 au 1er janvier 1984).

L'organisation interprofessionnelle des pêches maritimes et des élevages marins est un acteur à part entière de la politique commune de la pêche qui vise, depuis l'adoption du règlement (CE) n° 2371/2002 du Conseil du 20 décembre 2002, à garantir le développement durable des activités de pêche d'un point de vue environnemental, économique et social, sur la base d'une plus grande concertation avec les parties intéressées.

Pour permettre à l'organisation de jouer pleinement son rôle dans le processus de décision des activités de pêches au niveau européen, il convient d'envisager sa réforme.

Dans ce cadre, en janvier 2008, le ministre de l'agriculture et de la pêche, Michel Barnier, avait annoncé que le Plan pour une Pêche Durable et Responsable porterait notamment sur la réforme de l'organisation professionnelle. Cette réforme, demandée par les professionnels a donné lieu à un premier rapport³⁴, remis au ministre en mai 2008 par M. Paul Roncière, Conseiller d'État. Sur la base de ce rapport, le ministre a lancé un chantier destiné à rénover le cadre institutionnel de la pêche en conformité avec les évolutions du secteur et mis en place, à cette fin, un groupe de travail piloté par la Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture et composé de représentants des différentes structures professionnelles intervenant dans le secteur de la pêche maritime (CNPMEM, syndicats, organisations de producteurs, représentants du secteur coopératif et de l'aval de la filière pêche).

5. L'adaptation souhaitable des dispositions régissant l'organisation professionnelle de la conchyliculture

Le Comité National de la Conchyliculture (CNC) regroupe l'ensemble des professionnels chargés de la production, de la distribution et de la transformation des produits de la conchyliculture.

La composition, les règles de fonctionnement et les missions traditionnelles du Comité sont précisés au chapitre II de la loi n°91-411 du 2 mai 1991 relative à l'organisation interprofessionnelle des pêches maritimes et des élevages marins et à l'organisation de la conchyliculture.

En vertu de cette loi, le CNC comprend un comité national et sept sections régionales, dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Il a pour principales missions la représentation et la promotion des intérêts généraux des activités conchylicoles, l'association à la mise en œuvre de mesures d'ordre et de précaution destinées à harmoniser les intérêts de ces secteurs et la participation à l'amélioration des conditions de production et, d'une manière générale, la réalisation d'actions économiques et sociales en faveur des membres des professions concernées.

Le CNC exerce aussi des missions d'organisation interprofessionnelle. Dans ce cadre, il conduit des actions collectives ayant trait à la commercialisation des produits de la conchyliculture, telles que la définition de normes de colisage qui, une fois adoptées au sein du CNC, peuvent être rendues obligatoires par l'autorité administrative.

³⁴ Rapport sur la réforme des pêches maritimes, établi par Paul Roncière (Conseiller d'État), Louis-Pierre Balay (inspecteur général du génie rural et des eaux et forêts), Bernard Boyer (inspecteur général de l'Agriculture) et avec le concours d'Hervé Thomas (administrateur principal des affaires maritimes)

La loi du 2 mai 1991 ne permet donc pas de rendre compte de la totalité des activités du CNC, ce qui peut susciter des ambiguïtés sur son rôle et ses règles de fonctionnement.

II- OBJECTIF, CONTENU ET IMPACT DES MESURES PROPOSEES

1. Création d'un comité scientifique et technique des pêches maritimes et de l'aquaculture

1.1 Objectif

Favoriser le dialogue entre les représentants du monde scientifique (biologistes et socio-économistes), les professionnels, la société et l'administration (y compris établissements publics intéressés), dans des conditions permettant une réflexion prospective sur les évolutions de la politique de la pêche, de la politique aquacole et des pratiques professionnelles, et d'apporter un éclairage scientifique à moyen et long terme portant sur les aspects biologiques mais aussi économiques, voire sociaux.

1.2 Options possibles et nécessité de légiférer

Option 1 : statu quo : se contenter des instances existantes pour assurer le dialogue entre les scientifiques et les professionnels

L'activité du comité des ressources vivantes de l'IFREMER est essentiellement centrée sur les missions de l'établissement public, ce qui restreint son domaine d'intervention. L'objectif de l'Alliance de la mer est résolument centré sur la structuration de la recherche dans toutes les sciences marines et non sur l'information de la société civile et des professionnels, ni sur la définition de priorités pour l'expertise et la collecte des données en matière exclusivement halieutique et aquacole.

Aucune de ces deux structures ne répond donc pleinement aux objectifs.

Option 2 : création d'une instance de concertation autonome

Celle-ci a été envisagée, mais la nécessité de faciliter la concertation des différentes parties intéressées conduit à privilégier le rattachement de cette instance à une structure déjà existante.

Option 3 : création d'un comité adossé au Conseil Supérieur d'Orientation des politiques halieutique, aquacole et halio-alimentaire (CSO)

Il semble important d'évaluer les conséquences que peuvent avoir notamment les niveaux des « droits à produire » sur l'aval de la filière pêche, qui est représenté au sein du CSO, notamment en termes de disponibilité des produits et de formation des prix sur le premier marché.

En outre, le comité de liaison scientifique et technique a vocation à participer, par ses avis, à la définition et à l'évaluation des politiques françaises en matière de gestion des ressources halieutiques et d'aquaculture, ce qui est cohérent avec le rôle du CSO.

Le rattachement du comité de liaison scientifique au CSO a donc été considéré plus opportun. C'est l'option retenue.

1.3 Dispositif juridique envisagé

L'article 18 du projet de loi crée un comité de liaison scientifique et technique des pêches maritimes et de l'aquaculture, composé de représentants des ministères et établissements publics intéressés, de représentants des professionnels des pêches maritimes et de l'aquaculture, de la recherche et de la société civile, notamment des associations de protection de l'environnement, qui pourra être consulté et émettre des recommandations sur toutes les questions relatives à la conservation et l'exploitation durable des ressources halieutiques et aquacoles et sur les orientations en matière de recherche, de développement et d'expertise.

Compte tenu des missions du comité, du fait qu'il est chargé d'émettre des recommandations sur les mesures prises pour la gestion des stocks halieutiques, de la publicité de ses travaux et de la participation, en son sein, de représentants de la société civile (associations de défense de l'environnement notamment), le recours à la loi paraît justifié, pour tenir compte de l'article 7 de la charte de l'environnement aux termes duquel « *Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.* »

Le comité de liaison scientifique et technique étant créé au sein du Conseil d'orientation des politiques halieutiques, aquacoles et halio-alimentaire mentionné à l'article 2 de la loi n°97-1051 du 18 novembre 1997 d'orientation sur la pêche maritime et les cultures marines, il est proposé de compléter cette disposition par un article 2-1 qui préciserait le rôle et la composition du comité.

Aucune disposition transitoire n'est nécessaire.

1.4. Impacts de la disposition envisagée

Incidences micro et/ou macro-économiques

La mesure peut contribuer à une meilleure prise en compte des avis scientifiques pour la gestion des ressources halieutiques, l'objectif poursuivi étant d'atteindre le rendement maximum durable, la biomasse de nombreux stocks halieutiques étant très en deçà de ce niveau. A titre d'illustration, 70% des stocks soumis à des totaux admissibles de captures (Tac) et à des quotas de captures ou d'efforts de pêche alloués à la France, font l'objet de mesures de gestion d'intensités variables de manière à favoriser un rétablissement de la situation de la biomasse.

Une meilleure articulation des actions entre professionnels, scientifiques, administration et société civile peut permettre de mettre en place des modes de gestion des pêches et de l'aquaculture qui soient plus durables et plus rentables économiquement. Il s'agit par exemple d'identifier les pratiques de pêche et d'exploitation des stocks qui permettent d'assurer une bonne gestion de la ressource et dans ce cadre d'optimiser les volumes de capture, de maximiser la valeur des captures sur le marché et de limiter le plus possible les coûts d'exploitation des navires, en particulier les coûts énergétiques qui peuvent représenter jusqu'à

30 à 40% des coûts d'exploitation pour certaines flottilles. Un effort de pêche orienté vers les espèces générant la meilleure valeur ajoutée dans la mesure où ces dernières sont gérées de manière durable permettrait, dans l'absolu, de valoriser au mieux les coûts engagés au cours de l'expédition maritime.

Évaluation des conséquences pour les administrations publiques concernées

La mesure peut comporter pour l'Etat un coût lié à la prise en charge des frais de transport des membres du comité (frais de mission).

Incidence budgétaire ou financière de la disposition prévue :

Coûts nets ou économies nettes (-) exprimés en millions d'euros

	2010	2011	2012	2013	Coût pérenne ou éco. pérenne (*)
État					
Dépenses de personnel (AE=CP) [1]					
Dépenses hors personnel : AE [2]	0,008	0,008	0,008	0,008	
Dépenses hors personnel : CP [3]	0,008	0,008	0,008	0,008	
Total pour l'État : AE = [1]+[2]	0,008	0,008	0,008	0,008	
Total pour l'État : CP [4] = [1]+[3]	0,008	0,008	0,008	0,008	
Collectivités territoriales [5]	0	0	0	0	
Sécurité sociale [6]	0	0	0	0	
Autres administrations publiques [7]	0	0	0	0	
Total pour l'ensemble des APU [4]+[5]+[6]+[7]					

Coûts nets ou économies nettes () exprimés en millions d'euros*

L'incidence budgétaire a été calculée en comptant une vingtaine de membres pour le comité et en estimant qu'en moyenne le comité se réunira 2 fois par an, avec des frais de déplacements pour assister aux réunions du comité évalués à 200 euros/personne/réunion.

1.5 Mise en œuvre de la disposition

Un décret fixant la composition du comité de liaison scientifique et technique devra être adopté.

La mise en œuvre de cette mesure sera suivie, au regard des indicateurs suivants :

- nombre de réunions du comité de liaison scientifique et technique ;
- prise en compte des recommandations émises par le comité.

2. Des schémas régionaux de développement de l'aquaculture marine

2.1 Objectifs poursuivis par la réforme

Recenser les sites existants et les sites propices au développement d'une aquaculture durable et responsable, productrice de produits de proximité et de qualité, obtenus dans le respect de l'environnement.

2.2 Options possibles

Option 1 : statu quo

La filière aquacole française stagne depuis de nombreuses années du fait de la concurrence pour l'accès à l'espace littoral et des conflits d'usage pouvant en résulter. En l'absence de dispositions permettant à cette filière d'accéder à de nouveaux sites sur le littoral, l'aquaculture marine ne pourra pas se développer en France. Cette option doit donc être écartée.

Option 2 : élaborer des schémas régionaux de développement de l'aquaculture

Prévoir l'élaboration de schémas régionaux de développement de l'aquaculture marine, qui auront pour objet de recenser les sites existants et les sites propices au développement de cette activité. Ces schémas devront tenir compte des différents documents d'orientation sectorielle et être compatibles avec les documents de planification. Ces documents ainsi que les projets de l'Etat, des collectivités et de leurs groupements devront tenir compte des schémas aquacoles.

Ce dispositif devrait assurer le développement des activités aquacoles, en harmonie avec les autres activités littorales. C'est l'option retenue.

Ces schémas comprendront notamment :

- un état du secteur ;
- les objectifs de développement ;
- les moyens de les atteindre, en particulier par l'identification d'espaces propices à l'aquaculture et leur réservation.

Ces schémas pourront également intégrer les éléments pertinents en termes de conditions de production (gestion des déchets par exemple).

Compte tenu du possible impact de ces schémas sur l'environnement et en application de l'article 7 de la charte de l'environnement, le public aura la possibilité d'accéder aux projets de schémas pendant au moins un mois afin, le cas échéant, de présenter des observations.

2.3 Dispositif juridique envisagé

L'article 19 du projet de loi prévoit que des schémas régionaux de développement de l'aquaculture marine seront établis afin de recenser les sites existants et les sites propices au développement d'une aquaculture marine durable.

Ces schémas prendront en compte les orientations nationales et communautaires en matière d'aquaculture et doivent être compatibles avec les autres documents de planification applicables au littoral maritime. Ils seront réalisés par le préfet de région, en liaison avec les préfets des départements concernés et les préfets maritimes en concertation étroite avec les collectivités locales, les établissements publics concernés (Conservatoire du littoral, Agence des Aires marines protégées, IFREMER...), les professionnels de la filière et des personnalités qualifiées en raison de leurs compétences en matière de protection de l'environnement et d'usage et de mise en valeur de la mer et du littoral, afin de concilier le développement des activités aquacoles avec les intérêts liés aux autres usages de la mer et du littoral.

Des schémas régionaux devront être également adoptés dans l'ensemble des départements et collectivités d'Outre mer.

Ces schémas feront l'objet d'un bilan périodique (délai fixé par décret). A l'issue de ce bilan, le préfet de région décidera de leur poursuite ou de leur mise à jour.

Le recours à la loi paraît justifié, notamment au regard de l'article 7 de la charte de l'environnement aux termes duquel « *Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.* »

Il est donc proposé, en ce sens, de compléter le décret du 9 janvier 1852 sur l'exercice de la pêche maritime.

2.4 Impact de l'option

Coûts et bénéfices financiers

Les schémas régionaux de développement de l'aquaculture marine permettront au secteur aquacole de se développer. Les bénéfices sont difficiles à évaluer à ce stade. Toutefois, l'augmentation de la production aquacole en France devrait contribuer à réduire le déficit commercial des produits de la mer.

Incidences sociales

L'objet des schémas régionaux est de permettre un développement durable de l'aquaculture marine et donc la création d'emplois et de richesses. Il conviendra de privilégier les produits sous signes officiels de qualité et les marchés de proximité. L'ouverture de nouveaux sites de production contribuera à la création d'emplois localement. On peut espérer une augmentation pouvant aller jusqu'à 5 % des emplois de la filière soit près de 1 000 emplois sur l'ensemble du littoral).

Évaluation des conséquences pour les administrations publiques concernées

Les schémas régionaux seront réalisés par le préfet de région, en liaison avec les préfets des départements concernés et les préfets maritimes en concertation étroite avec les collectivités locales, les établissements publics concernés (Conservatoire du littoral, Agence des Aires marines protégées, IFREMER...), les professionnels de la filière et des personnalités qualifiées

en raison de leurs compétences en matière de protection de l'environnement et d'usage et de mise en valeur de la mer et du littoral.

Il faudra donc que les préfets conduisent cet exercice de concertation.

Le ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche élaborera, en recueillant l'avis du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, et en tenant compte des orientations communautaires et nationales en matière d'aquaculture, des lignes directrices pour l'élaboration des schémas régionaux.

La mesure proposée n'aura pas d'incidences financières sur le budget de l'État car les moyens mobilisés par cette mesure seront à effectif constant dans les services. L'IFREMER, qui avait élaboré en 2000 un inventaire des sites propices à l'aquaculture, en utilisant la cartographie du littoral et les données disponibles sur la qualité de l'eau, apportera un appui technique et méthodologique à l'élaboration de ces schémas régionaux de développement de l'aquaculture marine.

2.5 Mise en œuvre de la disposition

Un décret d'application est nécessaire pour préciser la procédure d'élaboration du schéma et le délai pour la réalisation du bilan du schéma.

L'évaluation de la mesure reposera :

- d'une part, sur le constat de l'adoption effective de schémas régionaux de développement de l'aquaculture marine,
- d'autre part, sur le suivi de l'évolution de la production d'aquaculture marine française (espèces élevées, volume et valeur de la production) et de sa contribution à la satisfaction de la demande des consommateurs en produits aquatiques.

3. Réglementation de l'exercice de la pêche maritime

3.1. Objectifs poursuivis par la réforme

Il convient de répartir de façon plus claire et plus cohérente entre l'État, les comités des pêches et les organisations de producteurs, les compétences en matière de réglementation et de gestion des ressources halieutiques, et de responsabiliser les organisations de producteurs dans la gestion de l'activité de pêche de l'ensemble de leurs adhérents

3.2 Options

Option 1 : statu quo

Le partage actuel des compétences entre l'État et les comités des pêches manque de clarté. Les conditions d'accès aux ressources halieutiques dépendent, en l'apparence, d'autorités et de dispositifs concurrents, ce qui génère des contentieux. Des recours en excès de pouvoir ou de plein contentieux sont ainsi régulièrement déposés contre des arrêtés ministériels ou

préfectoraux, fondés sur la prétendue incompétence de l'auteur de la décision ou d'un prétendu vice de procédure (notamment l'absence de consultation des professionnels concernés).

Pour assurer une meilleure gestion des ressources halieutiques, il convient de renforcer le rôle des organisations de producteurs en matière de gestion des « droits à produire ». Il convient également de leur donner les moyens d'assumer leurs missions. Sur ce plan, le décret-loi du 9 janvier 1852, qui prévoit seulement la possibilité pour l'Etat d'attribuer aux organisations de producteurs des sous-quotas de capture, sans préciser les modalités de gestion de ces sous-quotas, n'est pas suffisant.

Pour l'ensemble de ces raisons, le statu quo n'est pas une option satisfaisante.

Option 2 : confier l'ensemble de la réglementation de la pêche aux comités des pêches

On pouvait envisager de confier aux comités des pêches maritimes un rôle de premier plan pour la réglementation de la pêche, sans distinguer entre les espèces « sous TAC et quotas » et les autres espèces.

Toutefois, il convient de rappeler que, s'agissant des espèces « sous TAC et quotas », les États membres doivent rendre compte devant la Commission européenne de la bonne application de la réglementation communautaire. Dès lors, il n'est pas souhaitable que le gouvernement français délègue aux comités le soin de proposer les règles de gestion qui concernent ces espèces dites « sensibles ».

Cette option ne peut donc être retenue.

Option 3 : clarifier la répartition des compétences entre l'Etat et les comités des pêches et responsabiliser les organisations de producteurs

Pour les espèces sous « TAC et quotas », que l'on peut qualifier d'espèces « d'intérêt communautaire », la réglementation de l'accès à la ressource relèverait de la compétence du ministre chargé des pêches maritimes, après consultation du comité national des pêches. Pour les autres espèces, la réglementation de l'accès à la ressource serait adoptée par l'autorité administrative (ministre ou préfet de région) sur proposition d'un comité régional ou du comité national, ou à son initiative, notamment en l'absence de proposition de leur part, le ministre agissant alors après avis des comités régionaux concernés ou du comité national.

Par ailleurs, il est proposé d'habiliter les organisations de producteurs à délivrer et assurer la gestion des autorisations (ou licences) de pêche pour les espèces soumises à TAC et quotas et de préciser leur pouvoir de sanction vis à vis de leurs adhérents, l'autorité administrative pouvant se substituer aux organisations de producteurs en cas de carence de celles-ci.

Cette option permet d'identifier plus précisément les compétences respectives de l'Etat et des professionnels en matière de gestion des ressources halieutiques. C'est l'option retenue.

3.3 Dispositif juridique envisagé

L'article 20 du projet de loi modifie le décret-loi du 9 janvier 1852 sur l'exercice de la pêche maritime, afin de clarifier les compétences respectives de l'Etat, des comités national et régionaux des pêches maritimes. Corrélativement l'article 21 supprime les dispositions qui figuraient dans ce domaine à l'article 5 de la loi du 2 mai 1991 relative à l'organisation interprofessionnelle des pêches maritimes et des élevages marins et à l'organisation de la conchyliculture.

Une partie des nombreuses décisions publiques concernées par cette nouvelle répartition des compétences est susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement au sens de l'article 7 précité de la charte de l'environnement, Il est donc nécessaire d'organiser par voie législative les conditions de l'information du public et de sa participation à leur élaboration. Compte tenu de la multiplicité et de la variété des décisions en cause, de leur auteur, de leur champ géographique, de leur encadrement plus ou moins étroit par la réglementation communautaire, ainsi que de leur superposition, ce qui suppose une adaptation des procédures retenues aux caractéristiques de chaque type de décision, dans le souci d'éviter une complexité inutile, l'article 23 du projet de loi habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance, dans un délai de huit mois à compter de la publication de la loi, les mesures nécessaires pour instituer une procédure d'information et, le cas échéant, de participation du public, préalablement aux décisions publiques encadrant l'exercice de la pêche maritime.

Par ailleurs, l'article 20 renforce les pouvoirs des organisations de producteurs pour gérer les quota et autorisations de pêche de leurs membres et leur pouvoir de sanction à l'égard de ceux-ci

Les mesures exposées ci-dessus exigent la modification des textes suivants :

- Décret-loi du 9 janvier 1852 sur l'exercice de la pêche maritime, notamment modification de ses articles 3 et 21bis et ajout de nouveaux articles (3-3, 3-4 et 13-1) ;
- Loi n° 91-411 du 2 mai 1991 relative à l'organisation interprofessionnelle des pêches maritimes et des élevages marins et à l'organisation de la conchyliculture, notamment abrogation de son article 5.

L'article 20 entrera en vigueur en même temps que l'ordonnance susmentionnée, donc au plus tard huit mois après la publication de la loi.

Ces dispositions ont vocation à s'appliquer de façon identique sur tout le territoire métropolitain.

Pour les départements d'Outre-mer, au sein desquels n'existent pas d'organisations de producteurs, il conviendra de prévoir les adaptations nécessaires pour le cas où des espèces pêchées Outre-mer seraient placées sous le régime des TAC et quotas.

Ces mesures d'adaptation feront l'objet d'une ordonnance prise en vertu de l'habilitation générale prévue au titre V de la loi.

3.4 Impact des mesures envisagées

Incidences économiques

En favorisant une meilleure gestion de la ressource, le renforcement de la capacité de sanctions des organisations de producteurs ne peut que jouer positivement sur la compétitivité des armements et accroître à terme la viabilité économique des entreprises.

En conférant une nouvelle compétence en matière de gestion des licences de pêches pour les espèces soumises à TAC et quotas, la réforme envisagée induira une charge de travail supplémentaire aux organisations de producteurs qui devront assurer l'instruction des dossiers des demandes d'autorisation de pêche des espèces sous TAC et quotas et la délivrance de ces autorisations. A titre d'exemple, plus de 2 600 autorisations de pêche pour les espèces sous TAC et quota ont été délivrées pour l'année 2008.

Incidences environnementales

Le renforcement de la capacité de sanction des organisations de producteurs devrait permettre une gestion plus stricte de la ressource et contribuer ainsi à l'amélioration des stocks halieutiques et de la biodiversité.

Évaluation des conséquences pour les administrations publiques concernées

Le renforcement de la capacité de sanction des organisations de producteurs devrait faciliter la gestion des quotas au niveau national et permettre un relatif allègement de la charge administrative. Ces mesures devraient permettre d'alléger certaines inspections diligentées par les services de l'Etat portant sur des règles de limitation des captures lors des opérations de contrôle des navires au débarquement et des opérations d'inspection sous halles à marée. Les objectifs de contrôles nationaux pourront être réévalués dans le cadre de l'analyse de risques préalable à l'élaboration du programme national annuel de contrôle et d'inspection applicable à la politique commune de la pêche.

3.5 Mise en œuvre des dispositions envisagées

La mise en oeuvre des dispositions de l'article 20 suppose les textes d'application suivants :

- Pour la clarification des compétences :
 - décret modifiant le décret n° 92-335 du 30 mars 1992 fixant les règles d'organisation et de fonctionnement du Comité national des pêches maritimes et des élevages marins ainsi que des comités régionaux et locaux des pêches maritimes et des élevages marins après modification
- Pour le renforcement de la capacité de sanction des organisations de producteurs :
 - circulaire informant les DDAM/DRAM de ce renforcement de la capacité de sanction des organisations de producteurs.

Le suivi de la mise en oeuvre des dispositions pourra être fait au vu des indicateurs suivants :

- En ce qui concerne la nouvelle répartition des compétences :
 - nombre de propositions des comités des pêches maritimes adoptées par arrêtés ;

- nombre de propositions des comités des pêches maritimes écartées par l'autorité administrative ;
- nombre d'arrêtés pris en l'absence de propositions des comités des pêches maritimes.
- Pour le renforcement de la capacité de sanction des organisations de producteurs:
 - nombre de sanctions infligées par les organisations de producteurs ;
 - nombre de sanctions infligées par l'État.

4.- Réforme de l'organisation interprofessionnelle des pêches maritimes et des élevages marins

4.1 Objectif de la réforme

L'objectif est de simplifier, pour la rendre plus lisible et efficace, l'organisation interprofessionnelle des pêches, de favoriser l'émergence d'une organisation interprofessionnelles conforme aux prévisions de l'Organisation commune de marché, d'adapter les structures à l'évolution des moyens et d'assurer une meilleure cohérence de leurs décisions.

4.2 Options

Option 1 : le statu quo

La nécessité de permettre à l'organisation de fonctionner dans des conditions optimales, sans doublons ou éparpillement des moyens, conduit à écarter cette option.

Option 2 : suppression des comités locaux, seuls les comités régionaux et le comité national des pêches maritimes étant maintenus

Possibilité pour un comité régional de créer des comités départementaux ou interdépartementaux exerçant certaines de ses compétences, ceux-ci étant toutefois dépourvus de la personnalité morale.

Cette option a été écartée car elle ne correspond pas au souhait des professionnels de conserver un échelon local, indispensable pour assurer un lien de proximité avec le littoral.

Option 3 : création de comités de façade à la place des comités régionaux

Cette option a été écartée car il semble plus opportun de conserver un découpage territorial qui reste cohérent avec le ressort des collectivités territoriales, et notamment avec les régions qui détiennent des compétences importantes en matière économique.

Option 4 : suppression des comités locaux, création de comités départementaux, organisation recentrée sur le secteur professionnel de la pêche, description précise du rôle des différents échelons

Cette option présente plusieurs avantages : mise en conformité avec le droit communautaire (OCM « pêche et aquaculture »), clarification des missions, réduction des coûts de fonctionnement. C'est l'option proposée.

4.3 Dispositif juridique

L'article 21 du projet de loi modifie le chapitre Ier de la loi n°91-411 du 2 mai 1991 relative à l'organisation interprofessionnelle des pêches maritimes et des élevages marins et à l'organisation de la conchyliculture, afin de :

- supprimer les comités locaux, au bénéfice de comités départementaux ou interdépartementaux, de recentrer l'organisation sur le secteur de la pêche, ce qui permettra la création, le cas échéant, d'une organisation interprofessionnelle dans les conditions prévues par le règlement (CE) n°104/2000 relatif à l'organisation commune du marché des produits de la pêche et de l'aquaculture, et de clarifier les missions des différents comités.

Modalités d'application dans le temps

Les comités des pêches intervenant dans le processus de prise des décisions encadrant l'exercice de la pêche maritime, les dispositions de la loi réformant l'organisation interprofessionnelle des pêches maritimes et des élevages marins entreront en vigueur en même temps que celles de l'article 20 et de l'ordonnance prévoyant les modalités d'information et de participation du public à ces décisions .

Des mesures transitoires sont par ailleurs prévues dans la loi. Elles visent à organiser le remplacement progressif des comités locaux par les comités départementaux ou interdépartementaux. La date d'échéance pour la création des comités départementaux résultera de l'organisation des élections de leurs membres, prévues dans les dix-huit mois suivants la date de publication de la loi. Elle sera au plus tard le 30 mars 2013, qui correspond à l'échéance ultime des mandats actuels des membres des comités locaux.

Ces mesures précisent également le sort des biens, droits et obligations des comités locaux qui ne seraient pas remplacés par des comités départementaux.

Modalités d'application sur le territoire

Une meilleure représentativité des comités régionaux de l'outre mer au Comité national (actuellement Guyane, Martinique, Guadeloupe, Réunion) sera assurée de manière à faciliter l'implication des membres représentant ces régions notamment dans les négociations communautaires.

Les mesures d'adaptation envisagées sont les suivantes :

- simplification de la structure à trois niveaux de l'organisation professionnelle afin de prendre en considération la dimension régionale de l'activité et de sa gestion professionnelle (création de comités uniquement régionaux, sans comités départementaux ou interdépartementaux) ;

- adaptation des missions des comités régionaux de l'outre mer pour les élargir aux actions en matière de recherche et développement ; cette mission étant à ce jour dévolue au comité national (cf. Art.20 – 2° : *art.2 d*) ;
- adaptation des missions et de la composition des comités régionaux pour les élargir à la pêche en mer de plaisance.

Ces mesures d'adaptation feront l'objet d'une ordonnance prise en vertu de l'habilitation générale prévue au titre V de la loi.

4.4 Impact de l'option envisagée

Coûts et bénéfices financiers

La réforme devrait conduire à une réduction notable du nombre de comités, puisque les 39 comités locaux actuels devraient être remplacés par environ 16 comités départementaux ou interdépartementaux. Les coûts de fonctionnement supportés par les professionnels pour financer les comités des pêches seront réduits en conséquence puisqu'ils devront financer moins de structures. Actuellement, la charge globale portée par les armateurs et les équipages s'élève à 4,242 M€ Cette charge atteignait 5,3M€ en 2007 avant le transfert du Service social des pêches maritimes dans une structure commune avec l'Union sociale maritime (marine marchande). Actuellement, avant la mise en œuvre de la réforme, la part finançant les comités locaux se situe à 1,7M€

La mise en œuvre progressive de la réforme permettra de mutualiser les moyens des comités des pêches et de réduire de ce fait les frais de fonctionnements qui alourdissent actuellement les budgets des comités locaux. A titre d'exemple, la location des locaux, la rémunération d'intermédiaires (le recours aux commissaires aux comptes agréés), l'achat de matières et de fournitures, les frais postaux et de télécommunications, les indemnités versées aux présidents et aux membres des comités locaux seront désormais mutualisés au sein des comités départementaux.

Actuellement, le financement des comités des pêches est assuré par des cotisations professionnelles obligatoires (CPO) de deux types : la cotisation professionnelle obligatoire due par les armateurs et la cotisation professionnelle obligatoire concernant les opérateurs de premier achat, les éleveurs marins et les pêcheurs à pied. La CPO concernant les opérateurs de premier achat, les éleveurs marins et les pêcheurs à pied est un forfait d'un montant variable selon le nombre de salariés employés dans l'entreprise.

Aujourd'hui, environ 7000 armateurs de navires sont soumis à la CPO armateurs pour financer 39 comités locaux, 14 comités régionaux et le comité national. Avec la réforme, les armateurs seront amenés à financer moins de structures. Cette réduction du nombre de structures et la mutualisation des moyens qu'elle permet induisent de fait une diminution de la pression financière exercée sur les salaires des professionnels.

Incidences sociales

La réforme du CNPMEM devrait lui permettre de participer et d'être représenté au sein des instances européennes pour discuter au niveau communautaire des questions qui relèvent de sa

compétence. Il devrait ainsi devenir un interlocuteur privilégié des institutions européennes. Cela devrait bénéficier à l'ensemble de la filière.

La mise en œuvre progressive de la réforme permettra d'assurer le reclassement des personnes employées par des comités locaux qui viendraient à disparaître. Environ 60 personnes sont concernées, la création des comités départementaux ou interdépartementaux en remplacement des comités locaux ou, dans les régions où il n'y aurait pas de comités départementaux ou interdépartementaux, la mise en place d'antennes locales au sein des comités régionaux, maintiendrait dans les faits l'essentiel de ces emplois.

Évaluation des conséquences pour les administrations publiques concernées

Un allègement des charges administratives liées aux élections est à prévoir. Il sera néanmoins faible attendu que l'essentiel du processus sera transposé du niveau local ou niveau départemental ou régional.

4.5 Mise en œuvre de la disposition

Un décret d'application sera nécessaire, pour modifier le décret n°92-335 du 30 mars 1992 fixant les règles d'organisation et de fonctionnement du Comité national des pêches maritimes et des élevages marins ainsi que des comités régionaux et locaux des pêches maritimes et des élevages marins. L'entrée en vigueur de la loi est subordonnée à l'adoption du décret modificatif.

L'évaluation des dispositions mises en place par le projet de loi modifiant le décret-loi du 9 janvier 1952 sur l'exercice de la pêche maritime et la loi n°91-411 du 2 mai 1991 relative à l'organisation interprofessionnelle des pêches maritimes et des élevages marins pourra être effectuée à deux niveaux :

- l'évaluation de l'allègement de l'instruction des propositions et des avis des comités portant sur la réglementation des pêches portera sur le nombre d'avis et de propositions reçus et leur domaine d'intervention.
- l'évaluation de la réduction des coûts de fonctionnement induits supportés par les professionnels portera sur les comptes financiers des comités et sur la baisse effective des dépenses de fonctionnement.

5. Révision des dispositions relatives à l'organisation de la conchyliculture

5.1 Objectifs poursuivis par la réforme

Le principal objectif de la réforme est de présenter de manière exhaustive et dans un texte unique les compétences exercées par le CNC et par les sections régionales conchylicoles en modifiant, en ce sens, le chapitre II de la loi n°91-411 du 2 mai 1991.

Cette réforme est l'occasion en outre de modifier la dénomination des « sections régionales » qui s'appelleront désormais « comités régionaux ».

Par ailleurs, un registre d'immatriculation des entreprises conchyliques et un répertoire des candidats à l'installation, gérés par les sections régionales de la conchyliculture (SRC), sont prévus, afin de faciliter les transmissions d'exploitations et l'installation de jeunes conchyliculteurs.

La loi pose le principe de la création de ces registres et répertoires ; les modalités de mise en œuvre seront précisées dans un décret d'application.

L'impact financier pour la profession est négligeable ; les sections régionales conchyliques disposent déjà de la liste de leurs adhérents ; la création du registre revient à formaliser l'existant. Cela ne devrait donc pas se traduire par un coût supplémentaire pour les conchyliculteurs.

Le Comité national de la Conchyliculture, qui a été consulté sur ce projet de réforme, ainsi que les sections régionales conchyliques, est très favorable à ces mesures.

5.2 Dispositif juridique envisagé

L'article 22 du projet de loi modifie le chapitre II de la loi n°91-411 du 2 mai 1991 relative à l'organisation interprofessionnelle des pêches maritimes et des élevages marins et à l'organisation de la conchyliculture.

La création, par décret, d'un comité régional outre-mer est envisagée.

5.3 Mise en œuvre de la mesure

Le décret 91-1276 du 19 décembre 1991 d'application de la loi du 02 mai 1991 devra être modifié en conséquence ; les travaux sur la réforme de ce décret ont d'ores et déjà été engagés.

TITRE V

DISPOSITIONS PARTICULIERES A L'OUTRE MER

A l'occasion du Conseil interministériel de l'outre-mer réuni le 6 novembre 2009, l'agriculture, l'aquaculture et la pêche sont apparues comme des secteurs majeurs du développement endogène des territoires ultramarins. A cet effet, le principe d'un abondement annuel de 40 M€ du POSEIDOM, en faveur de la diversification des productions locales, sur crédits d'Etat en complément des fonds européens a été décidé.

Parmi les autres mesures annoncées, certaines nécessiteront des modifications législatives pour prendre en compte les spécificités de ces territoires. C'est la raison pour laquelle est prévu un Titre V spécifique à l'outre-mer qui autorise le gouvernement à légiférer par ordonnance.

L'article 24 autorise le Gouvernement à prendre par ordonnance, dans les conditions prévues par l'article 38 de la Constitution, les dispositions législatives nécessaires pour :

I - Modifier l'organisation, le fonctionnement et le financement des chambres d'agriculture d'outre mer

1. Diagnostic des difficultés à résoudre

Le manque de compétences techniques et de véritable action structurée d'encadrement de la profession, lié en partie aux problèmes financiers répétés des Chambres d'Agriculture d'Outre-mer, (citer les collectivités concernées) est un des freins importants au développement agricole.

Il est envisagé de commanditer une mission interministérielle qui réalisera un diagnostic précis des situations particulières de chaque Chambre et proposera des solutions.

2. Objectifs de la réforme et nécessité de légiférer

Il est nécessaire de renforcer les Chambres d'Agriculture afin de leur permettre de jouer pleinement leur rôle de définition et d'encadrement du développement agricole.

La mission interministérielle réalisera un diagnostic des situations de chaque Chambre et proposera des solutions de financement stables, en cohérence avec les missions de service public qui leur sont dévolues et leurs besoins en fonctionnement et en ressources humaines pour assurer un réel encadrement technique de la profession agricole et jouer leurs rôle dans la définition du projet de développement local.

Il s'agira de donner véritablement les moyens aux Chambres d'agriculture d'être l'interface indispensable chargée de l'encadrement et de la vulgarisation, entre les réseaux d'expérimentation techniques, la recherche, et les producteurs.

Le titre I du Livre V du code rural sera modifié pour adapter l'organisation et le fonctionnement des chambres d'agriculture d'outre mer seront eu égard au diagnostic réalisé par la mission interministérielle.

II - Adapter aux départements d'outre mer les dispositions de la présente loi relatives à la prévention de la réduction des surfaces agricoles, en modifiant, le cas échéant, la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales

1. Etat des lieux et difficultés à résoudre

Les terres agricoles des DOM sont soumises à une pression foncière urbaine extrêmement forte, qui a des conséquences d'autant plus importantes sur l'agriculture que les terres arables y sont relativement plus rares qu'en métropole. L'extension urbaine combinée à un mitage du territoire rural lié à la diffusion de l'habitat individuel menace de réduire à néant les meilleures terres agricoles d'ici quelques décennies (notamment en Martinique et à la Réunion).

Face aux fortes sollicitations auprès des élus locaux pour la délivrance de permis de construire, les documents d'urbanisme ne permettent pas de protéger durablement les espaces agricoles et naturels de l'urbanisation. Les outils de préservation des terres agricoles, ZAP et PAEN, qui requièrent l'aval des municipalités, sont peu utilisés et ne permettent d'ailleurs qu'une protection en confetti des espaces agricoles.

Les perspectives de révision des documents d'urbanisme par les municipalités permettent aux propriétaires d'anticiper les changements d'usage et de réaliser des plus-values foncières substantielles en vendant leurs terres agricoles à des non agriculteurs. Ces anticipations participent au renchérissement des terres et accroissent les difficultés d'accès au foncier des agriculteurs, notamment des jeunes, lors de leur installation. Il est donc urgent de limiter les anticipations de changement d'usage et de réguler un marché foncier qui soit compatible avec le maintien d'une activité agricole.

2 Objectifs de la réforme envisagée et dispositif juridique envisagé

La mesure vise à préserver une ressource naturelle, à savoir les surfaces naturelles, agricoles et forestières, à en améliorer la mise en valeur, notamment en favorisant l'installation d'agriculteurs, et à prévoir un financement approprié.

La mise en place d'un zonage pérenne des espaces agricoles et naturels devrait diminuer (supprimer en théorie) la spéculation foncière.

Zonage pérenne et Commission Départementale d'Aménagement Foncier (CDAF)

Il est donc proposé :

- d'établir un zonage pérenne (stable à moyen terme) et généralisé des espaces agricoles et naturels à préserver. Par mesure de simplification, il est proposé de s'appuyer sur le zonage résultant des documents d'urbanisme (PLU, POS et cartes communales) et sur les parties non urbanisées du RNU existant au jour de la publication de la loi.
- de créer au niveau de chaque DOM, une commission de protection des terres agricoles et naturelles (CDAF), à compétence décisionnelle, présidée par le préfet et composée d'experts (Direction de l'Agriculture et de la Forêt, chambre d'agriculture, SAFER, association de protection de l'environnement, DDE...). Cette commission examinera tout projet d'aménagement et d'urbanisme ayant pour conséquence d'entraîner un déclassement de terres agricoles ou naturelles qui seraient concernées, au regard de l'intérêt propre du projet, de celui des terres concernées, des réserves de constructibilité existantes, des réseaux nécessaires. Au vu de ces différents éléments, et notamment au regard de la politique de logement social, elle pourra donner un avis conforme ou non au projet, proposé de le modifier ou de le repositionner. Le préfet arrêtera la décision.

Les projets n'amputant pas les terres agricoles ne seront pas de la compétence de la commission.

3 Etendre aux collectivités territoriales d'Outre-mer les dispositions de la présente loi qui ne leur seraient pas applicables, dans le respect des règles de partage des compétences prévues par la loi organique, en procédant aux adaptations nécessaires, et adapter les dispositions qui leur seraient applicables de plein droit

La présente habilitation permettra en tant que de besoin d'adapter les dispositions de la présente loi aux départements, régions et collectivités d'Outre mer.

Ces adaptations sont principalement nécessaires en ce qui concerne le secteur de la pêche et de l'aquaculture (cf. la partie de l'étude d'impact relative à ce secteur).

ANNEXE 1

LES CONSULTATIONS SUR LE PROJET DE LOI

Pour préparer le projet de loi de modernisation de l'agriculture, le Ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche a ouvert une large concertation. Celle-ci s'est traduite par :

- **la mise en place de 5 groupes de travail** qui ont tenu entre la mi-septembre et la mi-octobre 4 réunions ;
- **l'ouverture d'un forum « parlonsagriculture.com »** aux internautes qui ont pu s'exprimer sur l'avenir de l'agriculture et de la pêche ;
- **la consultation de diverses instances** tout au long de la préparation de la loi : le Conseil supérieur de la forêt et des produits forestiers, le Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire, le Conseil supérieur de la pêche....

1. Les travaux des groupes de travail

Le Ministre de l'alimentation de l'agriculture et de la pêche a installé 5 groupes de travail qui ont travaillé sur 5 thématiques. Ces groupes, dont l'animation a été confiée à des personnalités extérieures, ont rassemblé les représentants des organisations professionnelles de l'agriculture, de la forêt et de la pêche ainsi que des filières agroalimentaires et des syndicats de salariés agricoles, des représentants des organisations de consommateurs, des organisations non gouvernementales et des associations de protection de l'environnement, des parlementaires nationaux et européens et des représentants des collectivités territoriales. La participation aux groupes, malgré un calendrier resserré, a été très forte. A chaque réunion, plus d'une cinquantaine de personnes était présente. Par ailleurs, les contributions des différentes structures participant aux travaux ont été nombreuses et très riches.

→ **le groupe alimentation dont l'animation** a été confiée à Sophie VILLERS a conclu sur la nécessité de mener une politique de l'alimentation intégrative qui s'appuie sur une programmation pluriannuelle définissant les orientations, les outils à mettre en œuvre et les indicateurs d'évaluation. Un large consensus s'est dégagé sur les objectifs de cette politique :

- la sécurité alimentaire, l'accès pour tous à une alimentation en quantité et en qualité suffisante ;
- la sécurité sanitaire des produits agricoles et des aliments ;
- la santé animale et la santé des végétaux destinés à la consommation de l'homme et de l'animal ;
- la loyauté des transactions commerciales et l'information du consommateur ;
- la qualité et la diversité des produits agricoles et de l'offre alimentaire, l'amélioration de la qualité nutritionnelle ;
- l'éducation du consommateur ;
- les modes de production et de distribution respectueux de l'environnement et limitant le gaspillage ;

- la promotion de la culture alimentaire française.

→ **Le groupe compétitivité de l'agriculture et stabilisation des revenus** dont l'animation a été confiée à Marion GUILLOU a mis en avant avec force qu'une loi de modernisation de l'agriculture n'a de sens qu'à la double condition d'un maintien d'outils de régulation des marchés et d'orientation des productions au niveau communautaire et d'une disparition ou d'une compensation des distorsions de concurrence existant au sein de l'Union européenne et entre l'Union européenne et les pays tiers sur le plan social sanitaire ou environnemental.

Plusieurs propositions ont fait l'objet d'une unanimité dans le groupe :

- la possibilité pour les opérateurs économiques de pouvoir s'organiser en introduisant des dérogations aux règles générales en matière de concurrence,
- le renforcement des outils de connaissance des marchés et des filières, dans un souci de transparence,
- la mise en place d'un dispositif de couverture des aléas économiques
- la reconnaissance des actifs dans les formes sociétaires.

D'autres n'ont pas dégagé de consensus qu'il s'agisse du renforcement de l'organisation de l'offre par le transfert de propriété au sein des organisations de producteurs, du développement des relations contractuelles, de la représentativité de la production agricole au sein des interprofessions, de la gouvernance de plusieurs instances ou du sens de l'évolution de certains outils notamment le contrôle des structures, le statut du fermage.

→ **Le groupe agriculture et forêts durables dans les territoires dont l'animation** a été confiée à Louis CHEVASSUS AU LOUIS a dégagé un consensus sur la nécessité d'une véritable transition vers de nouveaux modèles de développement durables tant pour l'agriculture que pour la forêt, tout en préservant la viabilité économique.

Sur l'agriculture, le groupe a mis en avant :

- la nécessité d'une réflexion à l'échelle régionale de l'ensemble des enjeux de l'agriculture durable face aux différents schémas régionaux qui se mettent en place suite au Grenelle de l'Environnement ;
- l'élargissement du bail environnemental à de nouveaux territoires, une plus grande intégration de l'environnement dans les signes de qualité et une incitation fiscale à la certification HVE ;
- une adaptation de divers dispositifs à la prise en compte de la biodiversité ;
- la levée des freins au développement de la méthanisation ;
- l'urgence à limiter la consommation croissante de l'espace agricole, naturel et forestier avec la mise en place d'un observatoire de la consommation des terres agricoles, d'une commission départementale donnant un avis sur les projets de déclassement des terres agricoles et d'une taxation lors du changement d'usage des terres avec une affectation de la ressource favorisant le maintien de l'activité agricole.

Sur la forêt, le groupe a mis en avant :

- a nécessité d'une gestion effective du plus grand nombre de forêts en élargissant les surfaces bénéficiant d'un document de gestion durable et le nombre d'intervenants en forêt ;
- la mise en place d'un fonds de mobilisation du bois pour sortir le bois des forêts ;
- l'instauration d'un dispositif de couverture des aléas tempête ;
- la création dans toutes les régions, sous l'égide du préfet, un plan pluriannuel régional d'actions forestières prioritaires.

➔ **Le groupe pêche** dont l'animation a été confiée à Marie- France CAZALERE, a abordé trois questions :

- le développement d'une pêche et d'une aquaculture durables et responsables en tenant compte, en particulier, des engagements du « Grenelle de la mer » ;
- l'amélioration de la gouvernance de la filière afin de lui permettre de faire face aux nouveaux enjeux du secteur ;
- la mise en œuvre de dispositifs permettant de limiter les fluctuations de revenu des pêcheurs et des aquaculteurs.

Les propositions du groupe ont porté sur :

- la création, auprès du ministre chargé des pêches maritimes et de l'aquaculture, d'un Conseil d'orientation scientifique des pêches maritimes et de l'aquaculture pour apporter un éclairage scientifique, portant sur les enjeux biologiques, techniques, environnementaux, économiques et sociaux de ces activités
- l'amélioration du contrôle des pêches en renforçant les capacités données aux organisations professionnelles (OP) pour faire respecter leurs décisions, en luttant contre la pêche illégale et en encadrant plus efficacement la pêche de loisir ;
- la clarification et la rationalisation de la gouvernance de l'organisation professionnelle de la pêche et de l'interprofession de la conchyliculture régie par la loi du 2 mai 1991 ;
- l'élaboration d'un schéma national de l'aquaculture marine ayant vocation à s'intégrer dans le cadre de la stratégie nationale pour la mer, et des schémas régionaux de l'aquaculture marine identifiant notamment les sites propices à cette activité ;
- l'amélioration du suivi de la situation économique des filières et la limitation des fluctuations du revenu des pêcheurs et des aquaculteurs.

➔ **Le groupe PAC 2013** dont l'animation a été confiée à Rémi TOUSSAIN a permis de dégager des lignes directrices sur :

- une vision stratégique renouvelée pour la PAC après 2013, à partir d'une analyse partagée du contexte européen et mondial à moyen et long terme ;
- l'établissement d'un cadre communautaire cohérent en matière de régulation des marchés et de prise en compte des risques articulant les rôles de l'Union européenne, des Etats et des acteurs eux-mêmes ,
- une politique en matière de soutiens directs adaptée à la vision stratégique et aux enjeux portés par la future PAC.

Les rapports de ces groupes ainsi que les contributions des différents participants sont accessibles sur le site du ministère de l'agriculture.

2. Les propositions du forum

Durant un mois, entre la mi-septembre et la mi-octobre, les internautes ont pu participer au grand débat sur l'avenir de l'agriculture et de la pêche en donnant leur point de vue sur les thèmes ouverts dans les groupes de travail. 150 propositions ont été formulées. Elles vont du développement des circuits courts, de l'accès à la terre, aux relations avec la distribution ou encore aux pratiques de pêche ou aux conditions d'exercice du métier d'agriculteur...

L'analyse des propositions des internautes est accessible sur www.parlonsagriculture.com.

3. La consultation des instances

Le Ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche a consulté plusieurs instances sur les dispositions du projet de loi. Il en a été ainsi :

- le 12 novembre du Conseil supérieur d'orientation de coordination de l'économie agricole et alimentaire. Les débats ont essentiellement porté sur les moyens permettant de sécuriser le revenu des agriculteurs, sur le lien entre les choix du projet de loi de modernisation de l'agriculture et les évolutions de la PAC, sur les distorsions de concurrence, sur l'étiquetage de l'origine. Les points de vue exprimés par les différents membres recouvrent ceux qui se sont exprimés dans les groupes de travail ;
- le 12 novembre du Conseil supérieur de la forêt et des produits forestiers. Les débats ont porté pour l'essentiel sur les moyens de mobiliser le bois des forêts, sur les outils de couverture des aléas, sur les conditions d'intervention de l'ONF, sur l'articulation des plans régionaux avec la stratégie nationale et les interventions sur le terrain des différents acteurs, sans que les points de vue convergent nécessairement ;
- le Comité National des pêches maritimes et des élevages marins a examiné à plusieurs reprises les dispositions relatives à l'exercice de la pêche et la réforme de l'organisation interprofessionnelle des pêches maritimes et des élevages marins. Il a validé les principes de la réforme. De même, le Comité National de la conchyliculture a dégagé un large consensus sur les propositions relatives à la révision de l'organisation conchylicole ;
- le 26 novembre, lors de l'installation du Conseil national de l'alimentation, les principales dispositions du titre I du projet de modernisation ont été présentées. Elles n'ont pas suscité de réactions.

Au-delà de ces instances, des commissions, groupes de travail ou rencontres ont eu lieu sur telle ou telle thématique pour approfondir le débat sur certaines propositions.

ANNEXE 2

Application outre-mer hors départements d'outre-mer

Article du PjL	Dispositions modifiées	Objet	Les dispositions en vigueur s'appliquent-elles dans la collectivité ?		En vertu de quelles dispositions ?	Y a-t-il lieu de prévoir expressément l'application ou la non-application des dispositions du projet de loi ?	Pourquoi ?
Titre I^{er} (art. 1 ^{er} et 2)	CR – livre II – titre II : insertion d'un chapitre	Définition de la politique de l'alimentation	Mayotte :	<i>oui</i>	art. LO6113-1 CGCT : application de plein droit (+ L272-1 CR)	<i>éventuellement adaptation</i>	<i>selon les conclusions d'un groupe de travail</i>
			SB :	<i>oui</i>	art. LO6213-1 CGCT : application de plein droit	<i>éventuellement adaptation</i>	<i>selon les conclusions d'un groupe de travail</i>
			SM :	<i>oui</i>	art. LO6313-1 CGCT : application de plein droit	<i>éventuellement adaptation</i>	<i>selon les conclusions d'un groupe de travail</i>
			SPM :	<i>oui</i>	art. LO6413-1 CGCT : application de plein droit	<i>éventuellement adaptation</i>	<i>selon les conclusions d'un groupe de travail</i>
			Clipperton :	<i>oui</i>	art. 9 loi n°55-1052 du 6 août 1955 : application de plein droit	<i>non</i>	<i>sans objet : absence de population permanente</i>
			PF :	<i>non</i>	art. 13 et 14 loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 : compétence locale	<i>non</i>	<i>incompétence de l'Etat</i>
			WF :	<i>non</i>	art. 7 loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 : non application de plein droit	<i>non</i>	<i>non application de plein droit opportune</i>
			NC :	<i>non</i>	art. 20 et 21 loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 : compétence locale	<i>non</i>	<i>incompétence de l'Etat</i>
			TAAF :	<i>non</i>	art. 1-1 loi n°55-1052 du 6 août 1955 : non application de plein droit	<i>non</i>	<i>sans objet : absence de population permanente</i>
Titre II (art. 3 à	CR – livre V : article L551-1	Contractualisation	Mayotte :	<i>oui</i>	art. LO6113-1 CGCT : application de plein droit	<i>non</i>	<i>application de plein droit opportune</i>

8)	<p>– livre VI – titre I – chapitre I : ajout d'un article -- titre II – L621-3 et L621-8 -- titre III – chapitre I – insertion d'articles --- chapitre II – articles L632-1 et suivants -- titre VII – article L 671-1-1 -- titre IX : ajout d'un article</p> <p>CC – livre IV – titre IV – chapitre I : L441-2 + ajout d'articles --- chapitre II – article L442-6</p>		SB :	<i>oui</i>	art. LO6213-1 CGCT : application de plein droit	<i>non</i>	<i>application de plein droit opportune</i>
			SM :	<i>oui</i>	art. LO6313-1 CGCT : application de plein droit	<i>non</i>	<i>application de plein droit opportune</i>
			SPM :	<i>oui / non</i>	art. LO6413-1 CGCT : application de plein droit mais art. L682-1 CR : L632-1 s. CR (organisations interprofessionnelles) non applicables	<i>non</i>	<i>Maintien du régime actuel opportun</i>
			Clipperton :	<i>oui</i>	art. 9 loi n°55-1052 du 6 août 1955 : application de plein droit	<i>non</i>	<i>sans objet : absence de population permanente</i>
			PF :	<i>non</i>	art. 14 loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 : compétence locale	<i>non</i>	<i>incompétence de l'Etat</i>
			WF :	<i>non / oui</i>	art. 7 loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 : non application de plein droit mais art. L950-1 CC : CC – livre IV – titre IV (transparence et restriction de concurrence) applicable	<i>non</i>	<i>Opportunité d'une application des modifications sera évaluée lors de la préparation de l'ordonnance - art 24</i>
			NC :	<i>non</i>	art. 21 loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 : compétence locale sauf droit commercial, mais 6-2 : non application de plein droit	<i>non</i>	<i>incompétence de l'Etat</i>
			TAAF :	<i>non</i>	art. 1-1 loi n°55-1052 du 6 août 1955 : non application de plein droit	<i>non</i>	<i>sans objet : absence de population permanente</i>
Titre II (art. 9 à 11)	CR – livre III – titre I – chapitre I : ajout d'un article -- titre VI – articles L361-1 et suivants	Gestion des risques	Mayotte :	<i>oui</i>	art. LO6113-1 CGCT : application de plein droit	<i>non</i>	
			SB :	<i>non / oui</i>	art. LO6213-1 CGCT : application de plein droit sauf L442-2 CA : fonds de garantie des calamités	<i>non</i>	<i>fonds outre-mer spécifique</i>
			SM :	<i>non / oui</i>	art. LO6313-1 CGCT : application de plein droit sauf L442-2 CA : fonds de garantie des calamités	<i>non</i>	<i>fonds outre-mer spécifique</i>

			SPM :	<i>oui</i>	art. LO6413-1 CGCT : <i>application de plein droit</i>	<i>oui</i>	
			Clipperton :	<i>oui</i>	art. 9 loi n°55-1052 du 6 août 1955 : <i>application de plein droit</i>	<i>non</i>	<i>sans objet : absence de population permanente</i>
			PF :	<i>non</i>	art. 14 loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 : <i>compétence locale</i>	<i>non</i>	<i>incompétence de l'Etat</i>
			WF :	<i>non</i>	art. 7 loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 : <i>non application de plein droit</i>	<i>non</i>	<i>non application de plein droit opportune</i>
			NC :	<i>non</i>	art. 21 loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 : <i>compétence locale</i>	<i>non</i>	<i>incompétence de l'Etat</i>
			TAAF :	<i>non</i>	art. 1-1 loi n°55-1052 du 6 août 1955 : <i>non application de plein droit</i>	<i>non</i>	<i>sans objet : absence de population permanente</i>
Titre III (art. 12 à 14)	CR – livre I – titre I – chapitre I : ajout d'un article --- chapitre II : L112-1 et ajout d'un article -- titre II : L123-8, L124-4-1 -- titre III : L136-2 - livre IV : L411-27 - livre VI : L611-1, L642-5 et L642-2 CF – L2, L6, L12, L221-9, L224-6 CU – articles L111- 1-2, L123-1, L123-9, L124-2	Développement durable	Mayotte :	<i>oui</i>	art. LO6113-1 CGCT : <i>application de plein droit sauf urbanisme, d'aménagement foncier et code forestier non applicable</i>	<i>oui, habilitation prévue</i>	<i>particularité insulaire</i>
			SB :	<i>oui</i>	art. LO6213-1 CGCT : <i>application de plein droit sauf LO6214-3 : compétence locale en urbanisme</i>	<i>oui, habilitation prévue</i>	<i>particularité insulaire</i>
			SM :	<i>oui</i>	art. LO6313-1 CGCT : <i>application de plein droit</i>	<i>oui, habilitation prévue</i>	<i>particularité insulaire</i>
			SPM :	<i>oui</i>	art. LO6413-1 CGCT : <i>application de plein droit sauf LO6414-1 : compétence locale en urbanisme</i>	<i>oui, habilitation prévue</i>	<i>particularité insulaire</i>
			Clipperton :	<i>oui</i>	art. 9 loi n°55-1052 du 6 août 1955 : <i>application de plein droit</i>	<i>non</i>	<i>application de plein droit opportune</i>
			PF :	<i>non</i>	art. 14 loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 : <i>compétence locale</i>	<i>non</i>	<i>incompétence de l'Etat</i>
			WF :	<i>non</i>	art. 7 loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 : <i>non application de plein droit</i>	<i>non</i>	<i>non application de plein droit opportune</i>

			NC :	non	art. 21 loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 : compétence locale	non	incompétence de l'Etat
			TAAF :	non	art. 1-1 loi n°55-1052 du 6 août 1955 : non application de plein droit	non	non application de plein droit opportune
Titre IV (art. 18 à 22)	Décret-loi du 9 janvier 1852 sur l'exercice de la pêche maritime : article 3, 21 bis et ajout d'articles Loi n° 91-411 du 2 mai 1991 : articles 1 à 5 et articles 7 à 12 Loi n° 97-1051 du 18 novembre 1997 : ajout d'un article	Pêche	Mayotte :	oui	art. LO6113-1 CGCT : application de plein droit (et art. 23 décret-loi du 9 janvier 1852 sur l'exercice de la pêche maritime)	oui, habilitation prévue	application adaptée opportune
			SB :	oui	art. LO6213-1 CGCT : application de plein droit	oui, habilitation prévue	application adaptée opportune
			SM :	oui	art. LO6313-1 CGCT : application de plein droit	oui, habilitation prévue	application adaptée opportune
			SPM :	oui	art. LO6413-1 CGCT : application de plein droit	oui, habilitation prévue	application adaptée opportune
			Clipperton :	oui	art. 9 loi n°55-1052 du 6 août 1955 : application de plein droit (et art. 23 décret-loi du 9 janvier 1852 sur l'exercice de la pêche maritime)	non	application de plein droit opportune
			PF :	non	art. 14 loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 : compétence locale	non	incompétence de l'Etat
			WF :	non	art. 7 loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 : non application de plein droit	non	non application de plein droit opportune
			NC :	non	art. 21 loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 : compétence locale	non	incompétence de l'Etat
			TAAF :	non	art. 1-1 loi n°55-1052 du 6 août 1955 : non application de plein droit	non	non application de plein droit opportune

Annexe 3

COMPARATIF DE LA REGLEMENTATION RELATIVE A LA RECONNAISSANCE DES INTERPROFESSIONS AGRICOLES : DISPOSITIONS DE L'OCM ET DU CODE RURAL

Secteur	Missions définies par l'OCM	Missions du code rural (rédaction issue du PLMA) auxquelles il est possible de rattacher les missions fixées par l'OCM
<p><u>Huile d'olive et olives de table</u> <u>Tabac</u></p>	<p>Article 123, 1 OCM unique :</p> <p><i>Les Etats membres reconnaissent les organisations interprofessionnelles qui :</i></p> <p>a) rassemblent des représentants des activités économiques liées à la production, au commerce et/ou à la transformation des produits [...]</p> <p style="text-align: center;">sont constituées à l'initiative de la totalité ou d'une partie des organisations ou associations qui les composent ;</p> <p>c) ont un but précis qui peut consister notamment à :</p>	<p>Art. L. 632-1 PLMA. - Les groupements constitués à leur initiative par les organisations professionnelles les plus représentatives de la production agricole et, selon les cas, de la transformation, de la commercialisation et de la distribution, peuvent faire l'objet d'une reconnaissance en qualité d'organisations interprofessionnelles par l'autorité administrative compétente après avis du Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire, soit au niveau national, soit au niveau d'une zone de production, par produit ou groupe de produits déterminés s'ils visent notamment, en particulier par la conclusion d'accords interprofessionnels, <u>un ou plusieurs des objectifs suivants</u> :</p>
	<p>i) Concentrer et coordonner l'offre et commercialiser les produits des producteurs membres</p>	<p>- Favoriser l'adaptation de l'offre à la demande, améliorer la connaissance du secteur concerné et contribuer à la gestion des marchés, par une meilleure adaptation des produits aux plans quantitatif et qualitatif et par leur promotion (art. L. 632-1)</p> <p>- Développer les démarches contractuelles au sein des filières concernées</p>

	ii) Adapter conjointement la production et la transformation aux exigences du marché et améliorer le produit	<ul style="list-style-type: none"> - Favoriser l'adaptation de l'offre à la demande, améliorer la connaissance du secteur concerné et contribuer à la gestion des marchés, par une meilleure adaptation des produits aux plans quantitatifs et qualitatif et par leur promotion - Maintenir et développer le potentiel économique du secteur et concourir à la valorisation alimentaire et non alimentaire des produits
	iii) Promouvoir la rationalisation et l'amélioration de la production et de la transformation	<ul style="list-style-type: none"> - Maintenir et développer le potentiel économique du secteur et concourir à la valorisation alimentaire et non alimentaire des produits
	iv) Réaliser des études sur les méthodes de production durables et sur l'évolution du marché	<ul style="list-style-type: none"> - Favoriser l'innovation et les programmes de recherche appliquée, d'expérimentation et de développement, y compris en réalisant des investissements dans le cadre de ces programmes - Favoriser l'adaptation de l'offre à la demande, améliorer la connaissance du secteur concerné et contribuer à la gestion des marchés, par une meilleure adaptation des produits aux plans quantitatifs et qualitatif et par leur promotion

<p>Fruits et légumes</p>	<p>Art. 123, 3 OCM unique : « [...] les Etats membres reconnaissent [...] les organisations interprofessionnelles qui :</p> <p>a) rassemblent des représentants des activités économiques liées à la production, au commerce ou à la transformation des produits [...] ;</p> <p>b) sont constituées à l’initiative de la totalité ou d’une partie des représentants visés au point a).</p> <p>L’interprofession applique <u>au moins deux ou plusieurs des mesures suivantes, en prenant en compte les intérêts des consommateurs :</u></p>	<p>Article L. 632-1 CR précité : Les groupements constitués à leur initiative par les organisations professionnelles les plus représentatives de la production agricole et, selon les cas, de la transformation, de la commercialisation et de la distribution, peuvent faire l'objet d'une reconnaissance en qualité d'organisations interprofessionnelles [...]s'ils visent notamment [...] <u>un ou plusieurs des objectifs suivants :</u></p>
	<p>i) amélioration de la connaissance et de la transparence de la production et du marché</p>	<p>- Favoriser l’adaptation de l’offre à la demande, améliorer la connaissance du secteur concerné et contribuer à la gestion des marchés [...]</p> <p>- Développer les démarches contractuelles [...]</p>
	<p>ii) contribution à une meilleure coordination de la mise sur le marché du secteur des fruits et légumes, notamment par des recherches ou des études de marché</p>	<p>- Favoriser l’adaptation de l’offre à la demande, améliorer la connaissance du secteur concerné et contribuer à la gestion des marchés [...]</p>
	<p>iii) élaboration de contrats types compatibles avec la réglementation communautaire</p>	<p>- Développer les démarches contractuelles [...]</p>
	<p>iv) développement plus poussé de la mise en valeur des produits du secteur des fruits et légumes</p>	<p>- Favoriser l’innovation et les programmes de recherche appliquée, d’expérimentation et de développement [...]</p> <p>- Favoriser la qualité des produits, notamment par l’élaboration et la mise en œuvre de normes techniques, de disciplines de qualité, de règles de définition, de conditionnement, de transport, de présentation e de contrôle, si nécessaire jusqu’au stade de la vente au détail des produits</p>

	v) Informations et recherches nécessaires à l'orientation de la production vers des produits plus adaptés aux besoins du marché et aux goûts et aspirations des consommateurs, notamment en matière de qualité des produits et de protection de l'environnement	<ul style="list-style-type: none"> - Favoriser l'innovation et les programmes de recherche appliquée, d'expérimentation et de développement [...] - Développer l'information et la promotion des produits concernés sur les marchés intérieurs et extérieurs - Favoriser la qualité des produits [...]
	vi) Recherche de méthodes permettant la limitation de l'usage des produits phytosanitaires et d'autres intrants et garantissant la qualité des produits ainsi que la préservation des sols et des eaux	<ul style="list-style-type: none"> - Favoriser l'innovation et les programmes de recherche appliquée, d'expérimentation et de développement [...] - Favoriser la qualité des produits [...]
	vii) Mise au point de méthode et d'instruments pour améliorer la qualité des produits à tous les stades de la production et de la commercialisation	<ul style="list-style-type: none"> - Favoriser l'innovation et les programmes de recherche appliquée, d'expérimentation et de développement [...] - Favoriser la qualité des produits [...]
	viii) Développement de la mise en valeur de l'agriculture biologique et de la protection et de la promotion de cette agriculture ainsi que des dénominations d'origine, des labels de qualité et des indications géographiques	
	ix) Promotion de la production intégrée ou autres méthodes de production respectueuses de l'environnement	
	x) Définition, en ce qui concerne les règles de production et de commercialisation visées à l'annexe XVI bis, point 2 et 3, de règles plus strictes que les dispositions des réglementations communautaires ou nationales	<ul style="list-style-type: none"> - Favoriser la qualité des produits [...]

	<p>Art. 125 duodecies :</p> <p>« 1. Si les structures de l'État membre le justifient, les États membres peuvent reconnaître comme organisations interprofessionnelles dans le secteur des fruits et légumes, toutes les entités juridiques établies sur leur territoire qui en font la demande, à condition:</p> <p>a) qu'elles exercent leur activité dans une ou plusieurs régions à l'intérieur de l'État membre concerné;</p> <p>b) qu'elles représentent une part significative de la production, du commerce et/ou de la transformation des fruits et légumes et des produits transformés à base de fruits et légumes dans la ou les régions considérées et, dans le cas où elles concernent plusieurs régions, qu'elles justifient d'une représentativité minimale, pour chacune des branches regroupées, dans chacune des régions concernées;</p> <p>c) qu'elles mènent au moins deux des activités visées à l'article 123, paragraphe 3, point c);</p> <p>d) qu'elles n'accomplissent pas elles-mêmes d'activités de production, de transformation ou de commercialisation de fruits et légumes ou de produits transformés à base de fruits et légumes; [...]</p>	<p>Article L. 632-1 CR précité : Les groupements constitués à leur initiative par les organisations professionnelles les plus représentatives de la production agricole et, selon les cas, de la transformation, de la commercialisation et de la distribution, peuvent faire l'objet d'une reconnaissance en qualité d'organisations interprofessionnelles [...]</p>
--	---	--

Viticulture	<p>Art. 123, 3 OCM unique : “ [...] les Etats membres [...] peuvent reconnaître [...] les organisations professionnelles qui :</p> <p>a) rassemblent des représentants des activités économiques liées à la production, au commerce ou à la transformation des produits [...] ;</p> <p>b) sont constituées à l’initiative de la totalité ou d’une partie des représentants visés au point a).</p> <p>L’interprofession applique <u>au moins une ou plusieurs des mesures suivantes,</u> en prenant en compte les intérêts des consommateurs et en tenant compte de la santé publique et des intérêts des consommateurs :</p>	<p>Article L. 632-1 CR précité : Les groupements constitués à leur initiative par les organisations professionnelles les plus représentatives de la production agricole et, selon les cas, de la transformation, de la commercialisation et de la distribution, peuvent faire l’objet d’une reconnaissance en qualité d’organisations interprofessionnelles [...] s’ils visent notamment [...] <u>un ou plusieurs des objectifs suivants</u> :</p>
	<p>i) Amélioration de la connaissance et de la transparence de la production et du marché</p>	<p>- Favoriser l’adaptation de l’offre à la demande, améliorer la connaissance du secteur concerné et contribuer à la gestion des marchés [...]</p> <p>- Développer les démarches contractuelles [...]</p>
	<p>ii) Contribution à une meilleure coordination de la mise sur le marché des produits du secteur vitivinicole [...]</p>	<p>- Favoriser l’adaptation de l’offre à la demande, améliorer la connaissance du secteur concerné et contribuer à la gestion des marchés [...]</p>
	<p>iii) Elaboration de contrats types compatibles avec la réglementation communautaire</p>	<p>- Développer les démarches contractuelles [...]</p>
	<p>iv) Développement plus poussé de la mise en valeur des produits du secteur vitivinicole</p>	<p>- Favoriser l’innovation et les programmes de recherche appliquée, d’expérimentation et de développement [...]</p> <p>- Favoriser la qualité des produits [...]</p>

	<p>v) Informations et recherches nécessaires à l'orientation de la production vers des produits plus adaptés aux besoins du marché et aux goûts et aspirations des consommateurs, notamment en matière de qualité des produits et de protection de l'environnement</p>	<p>- Favoriser l'innovation et les programmes de recherche appliquée, d'expérimentation et de développement [...]</p> <p>- Développer l'information et la promotion des produits concernés [...]</p> <p>- Favoriser la qualité des produits [...]</p>
	<p>vi) Recherche de méthodes permettant la limitation de l'usage des produits phytosanitaires et d'autres intrants et garantissant la qualité des produits ainsi que la préservation des sols et des eaux</p>	<p>- Favoriser l'innovation et les programmes de recherche appliquée, d'expérimentation et de développement [...]</p> <p>- Favoriser la qualité des produits [...]</p>
	<p>vii) Mise au point de méthode et d'instruments pour améliorer la qualité des produits à tous les stades de la production, de la commercialisation et de la vinification</p>	<p>- Favoriser l'innovation et les programmes de recherche appliquée, d'expérimentation et de développement [...]</p> <p>- Favoriser la qualité des produits [...]</p>
	<p>viii) Développement de la mise en valeur de l'agriculture biologique et de la protection et de la promotion de cette agriculture ainsi que des dénominations d'origine, des labels de qualité et des indications géographiques</p>	<p>- Favoriser l'adaptation de l'offre à la demande, améliorer la connaissance du secteur concerné et contribuer à la gestion des marchés [...]</p>
	<p>ix) Promotion de la production intégrée ou autres méthodes de production respectueuses de l'environnement</p>	
	<p>xi) Communication d'informations sur les caractéristiques spécifiques du vin bénéficiant d'une appellation d'origine protégée ou d'une indication d'origine protégée</p> <p>Promotion d'une consommation de vin modérée et responsable et diffusion d'informations sur les méfaits des modes de consommation dangereux</p> <p>Réalisation d'actions de promotion en faveur du vin, notamment dans les pays tiers</p>	<p>- Favoriser la qualité des produits [...]</p>

	<p>Article 125 sexdecies OCM unique :</p> <p>« 1. Les Etats membres peuvent reconnaître les organisations de producteurs et organisations interprofessionnelles qui ont déposé une demande de reconnaissance auprès de l'Etat membre concerné, dans laquelle figurent les éléments attestant que l'entité :</p> <p>[...]</p> <p>b) en ce qui concerne les organisations interprofessionnelles :</p> <p>répond aux exigences de l'article 123, paragraphe 3 ;</p> <p>réalise ses activités dans une ou plusieurs régions du territoire concerné ;</p> <p>représente une part significative de la production ou du commerce relevant du présent règlement ;</p> <p>ne participe pas elle-même à la production, à la transformation ou à la commercialisation des produits du secteur vitivinicole</p>	<p>Article L. 632-1 CR précité : Les groupements constitués à leur initiative par les organisations professionnelles les plus représentatives de la production agricole et, selon les cas, de la transformation, de la commercialisation et de la distribution, peuvent faire l'objet d'une reconnaissance en qualité d'organisations interprofessionnelles [...]</p>

Produits de la pêche et de l'aquaculture

Article 13 du règlement (CE) n°104/2000 du conseil du 17 décembre 1999 :

« 1. Les États membres peuvent reconnaître comme organisations interprofessionnelles, au sens du présent règlement, les personnes morales établies sur leur territoire qui en font la demande et qui rassemblent des représentants d'activités liées à la production, le commerce et/ou la transformation des produits visés à l'article 1er, à condition:

a) qu'elles aient été constituées à l'initiative **de tout ou partie des organisations ou associations qui la composent;**

b) qu'elles représentent une part significative de la production et du commerce et/ou de la transformation des produits de la pêche et des produits transformés à base de produits de la pêche dans la ou les régions considérées et, dans le cas où elles concernent plusieurs régions, qu'elles justifient d'une représentativité minimale, pour chacune des branches qu'elles couvrent, dans chacune des régions concernées;

c) qu'elles n'accomplissent pas elles-mêmes d'activités de production, de transformation ou de commercialisation des produits de la pêche ou des produits transformés à base de produits de la pêche ;

Art. L. 632-1-1 CR :

Dans les mêmes conditions [que celles définies à l'article L. 632-1], pour le secteur de la pêche maritime et de l'aquaculture, les groupements constitués notamment par des associations ou des organisations de producteurs ou leurs unions, et, selon les cas, par les organisations professionnelles les plus représentatives de la transformation, de la commercialisation et de la distribution peuvent faire l'objet d'une reconnaissance par l'autorité administrative compétente, après avis du Conseil supérieur d'orientation des politiques halieutique, aquacole et halio-alimentaire, soit au niveau national, soit au niveau d'une zone de production, par produit ou groupe de produits déterminés.

[Article L. 632-1 CR précité :

Les groupements constitués à leur initiative par les organisations professionnelles les plus représentatives de la production agricole et, selon les cas, de la transformation, de la commercialisation et de la distribution, peuvent faire l'objet d'une reconnaissance en qualité d'organisations interprofessionnelles par l'autorité administrative compétente après avis du Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire, soit au niveau national, soit au niveau d'une zone de production, par produit ou groupe de produits déterminés s'ils visent notamment, en particulier par la conclusion d'accords interprofessionnels, un ou plusieurs des objectifs suivants]

	d) qu'elles mènent dans une ou plusieurs régions de la Communauté, et dans des conditions compatibles avec la réglementation communautaire, notamment en matière de concurrence, deux ou plus des actions suivantes , en prenant en compte les intérêts des consommateurs, et pour autant qu'elles n'affecte pas le bon fonctionnement de l'organisation commune des marchés :	
	- amélioration de la connaissance et de la production et du marché ;	- Favoriser l'adaptation de l'offre à la demande, améliorer la connaissance du secteur concerné et contribuer à la gestion des marchés [...] - Développer les démarches contractuelles [...]
	- contribution à une meilleure coordination de la mise sur le marché des produits de la pêche, notamment par des recherches ou des études de marchés ;	- Favoriser l'adaptation de l'offre à la demande, améliorer la connaissance du secteur concerné et contribuer à la gestion des marchés [...]
	- études et développement de techniques optimisant le fonctionnement du marché, y compris dans le domaine des technologies d'information et de communication	- Développer les démarches contractuelles [...] - Favoriser l'adaptation de l'offre à la demande, améliorer la connaissance du secteur concerné et contribuer à la gestion des marchés [...]
	- élaboration de contrats types compatibles avec la réglementation communautaire ;	- Développer les démarches contractuelles
	- diffusion d'informations et réalisation de recherches nécessaires à l'orientation de la production vers des produits plus adaptés aux besoins du marché et aux goûts et aux aspirations des consommateurs, notamment sur le plan de la qualité des produits et sur celui des méthodes d'exploitation qui contribuent à la durabilité des ressources,	- Favoriser l'adaptation de l'offre à la demande, améliorer la connaissance du secteur concerné et contribuer à la gestion des marchés [...] - Renforcer la sécurité alimentaire des aliments [...] - Favoriser la qualité des produits [...]
	- mise au point de méthodes et d'instruments et organisation d'actions de formation pour améliorer la qualité des produits ;	- Favoriser l'adaptation de l'offre à la demande [...] - Favoriser la qualité des produits

	- mise en valeur et protection des appellations d'origine, labels de qualité et indications géographiques ;	- Favoriser l'adaptation de l'offre à la demande [...] - Renforcer la sécurité alimentaire des aliments [...] - Favoriser la qualité des produits [...]
	- définition, en ce qui concerne la capture et la commercialisation des produits de la pêche, de règles plus strictes que les dispositions des réglementations communautaires ou nationales ;	- Favoriser la qualité des produits [...]
	- mieux exploiter le potentiel des produits de la pêche ;	- Maintenir et développer le potentiel économique du secteur et concourir à la valorisation alimentaire et non alimentaire des produits
	- promotion des produits de la pêche.	- développer l'information et la promotion des produits concernés sur les marchés intérieurs et extérieurs
Autres secteurs	<p>Renvoi à une base nationale</p> <p>Art. 124 OCM unique : "1. L'article 122 et l'article 123, premier alinéa, s'appliquent sans préjudice de la reconnaissance respectivement d'organisations de producteurs ou d'organisations interprofessionnelles, décidée par les États membres sur la base de leur législation nationale et conformément à la législation communautaire, dans tout secteur visé à l'article 1er, à l'exception des secteurs visés à l'article 122, premier alinéa, point a), et à l'article 123, premier alinéa. [...] » [olives de table, huile d'olive, tabac]</p>	Art. L. 632-1 issu du PLMA

Annexe 4

DECRETS D'APPLICATION

ARTICLE	DECRETS D'APPLICATION
ART 1	décret en Conseil d'Etat précisant la nature et les conditions de transmission des données que devront transmettre les opérateurs de la chaîne alimentaire ;
ART 1	décret précisant les règles relatives à la qualité nutritionnelle des repas préparés (composition des repas, taille des portions, fréquence de service des plats et justificatifs à conserver)
ART 1	décret en Conseil d'Etat précisant la procédure d'édition des sanctions administratives en cas de non respect des règles relatives à la qualité nutritionnelle des repas.
ART 1	décrets fixant les modalités d'application de l'article L.230-4 du code rural, notamment les conditions auxquelles doivent satisfaire les personnes morales de droit privé pour être habilitées à distribuer l'aide alimentaire en bénéficiant des attributions publiques communautaire ou nationale.
ART 3	<p>décret en Conseil d'Etat pouvant rendre obligatoire pour certains produits agricoles destinés à la revente en l'état ou à la transformation la conclusion de contrats de vente écrits entre producteurs et acheteurs</p> <p>Ce décret fixe, par produit ou par catégorie de produits et par catégorie d'acheteurs la durée minimale du contrat ainsi que les types de clauses relatives aux volumes et aux caractéristiques des produits à livrer, aux modalités de collecte ou de livraison des produits, aux critères et modalités de détermination du prix, aux modalités de paiement et aux modalités de révision et de résiliation du contrat ou à un préavis de rupture que ces contrats doivent obligatoirement comporter</p>
ART 3	décret fixant la composition et les compétences de la commission de médiation chargée d'examiner les litiges portant sur la conclusion ou l'exécution du contrat.

ART 7	modification du décret fixant les conditions d'attribution et de retrait de reconnaissance des organisations de producteurs, codifié aux articles R*. 551-1 et suivants du code rural
ART 8	décret fixant un seuil d'activité économique permettant la reconnaissance des organisations de producteurs et limitant dans certains secteurs cette reconnaissance aux seules OP dont les statuts prévoient un transfert de propriété
ART 9	décret précisant les modalités de gestion comptable et financière du fonds national de gestion des risques en agriculture
ART 9	décret pour fixer les modalités d'intervention de la section du Fonds consacrée aux risques sanitaires et d'agrément des fonds de mutualisation
ART 9	décret fixant les risques agricoles pour lesquels les primes ou cotisations d'assurance peuvent bénéficier d'une prise en charge partielle et les conditions de cette prise en charge, ainsi que les conditions dans lesquelles les calamités agricoles sont reconnues, évaluées et indemnisées
ART 9	décret intégrant les modalités actuellement dans la loi sur les biens éligibles à l'indemnisation, sur les conditions d'éligibilité au fonds ainsi que sur les modalités d'évaluation des dommages
ART 9	décret fixant les missions, la composition et les modalités de fonctionnement du Comité national de la gestion des risques en agriculture et de ses comités départementaux
ART 12	décret en Conseil d'Etat fixant des conditions dans lesquelles le préfet arrête le PRAD
ART 12	décret fixant le délai de réalisation d'un bilan de la mise en œuvre du PRAD
ART 12	décret fixant la composition et les modalités de désignation du président de l'observatoire de la consommation des espaces agricoles
ART 12	décret définissant les conditions de communication par les SAFER des informations qu'elles détiennent sur les prix et les changements de destination des terres agricoles
ART 12	décret en Conseil d'Etat fixant la date et les conditions d'entrée en vigueur du II de l'article 12 (dispositions en matière d'urbanisme).

ART 15	décret fixant le délai de réalisation d'un bilan du plan pluriannuel de développement forestier Décret fixant les conditions dans lesquelles les conventions passées dans le cadre de stratégie locale de développement forestier peuvent bénéficier d'aides publiques
ART 16	décret définissant le gestionnaire professionnel forestier intervenant dans le cadre d'un mandat de gestion
ART 18	décret fixant la composition, les attributions, et les règles de fonctionnement du comité de liaison scientifique et technique.
ART 19	décret fixant un délai de réalisation d'un bilan de la mise en œuvre du schéma régional de développement de l'aquaculture marine.
ART 21	modification du décret n°92-335 du 30 mars 1992 fixant les règles d'organisation et de fonctionnement du Comité national des pêches maritimes et des élevages marins ainsi que des comités régionaux et locaux des pêches maritimes et des élevages marins
ART 22	Modification du décret 91-1276 du 19 décembre 1991 d'application de la loi du 02 mai 1991
ART 22	décret en Conseil d'Etat fixant les conditions dans lesquelles sont créés et gérés par l'organisation interprofessionnelle de la conchyliculture un registre d'immatriculation des entreprises conchylicoles et un répertoire des candidats à l'installation dans le secteur de la conchyliculture. »