

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires économiques

- Examen pour avis du projet de loi relatif à la modernisation du droit de l'outre-mer (n° 2910) (M. Yves Blein, rapporteur) 2
- Examen du rapport d'information sur les circuits courts et la relocalisation des filières agricoles et alimentaires (Mme Brigitte Allain, rapporteur) 9
- Informations relatives à la Commission 22

Mardi
7 juillet 2015
Séance de 15 heures

Compte rendu n° 70

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2014-2015

Présidence
de M. François Brottes,
Président



La Commission procède d'abord à l'examen pour avis, sur le rapport de M. Yves Blein, des articles 1^{er}, 4 ter, 5, 5 bis, 6, 7, 8, 8 bis, 8 ter et 20 du projet de loi, adopté par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, relatif à la modernisation du droit de l'outre-mer (n° 2910).

M. le président François Brottes. La commission des lois, saisie au fond sur ce projet de loi, se réunissant dans une heure et demie, il conviendrait, si nous voulons que notre travail soit utile, que notre rapporteur pour avis puisse lui présenter et nos réflexions et les amendements que nous pourrions adopter.

Le texte se situe dans le prolongement de la loi du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique outre-mer, dite loi contre la vie chère. Il a été examiné au fond par la commission des lois du Sénat ; peut-être est-ce la raison pour laquelle c'est aussi la commission des lois qui en est chargée à l'Assemblée nationale, cela bien que la commission des affaires économiques ait l'habitude de traiter des questions ultramarines, et de bien le faire.

M. Yves Blein rapporteur pour avis. Le présent projet de loi, s'inscrit, en effet, dans la logique des textes adoptés depuis le début de la législature, en particulier la loi du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique outre-mer, dite loi Lurel, l'une des premières lois promulguées sous la XIV^e législature. Aujourd'hui, il s'agit de moderniser le cadre législatif applicable aux outre-mer afin de le rendre plus efficace et d'améliorer son adaptation aux spécificités des différentes collectivités ultramarines à travers diverses dispositions touchant au développement économique et social, aux transports, à l'aménagement du territoire, à la fonction publique, à la sécurité, à la défense ou encore aux collectivités territoriales.

Présenté en conseil des ministres le 29 avril 2015 par Mme Pau-Langevin, ministre des outre-mer, le projet de loi a été largement enrichi par nos collègues sénateurs qui ont porté le nombre de ses articles de 27 initialement à 49. À l'Assemblée nationale, comme au Sénat, c'est la commission des lois qui en a été saisie au fond. La commission des affaires économiques s'est saisie pour avis, manifestant ainsi, une fois encore, son fort intérêt pour les questions liées aux outre-mer et sa volonté de jouer un rôle actif dans les évolutions et les adaptations législatives nécessaires aux collectivités ultramarines. Elle avait d'ailleurs été saisie de la loi Lurel de 2012, que la rapporteure Ericka Bareigts avait contribué à enrichir.

La commission des affaires économiques s'est saisie de dix articles.

En ce qui concerne les dispositions de nature économique, le présent texte étend à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin des dispositions essentielles de la loi Lurel, d'une part, en créant un observatoire des prix, des marges et des revenus (OPMR) à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin, et, d'autre part, en étendant à Saint-Martin le dispositif des accords annuels de modération des prix, dit « bouclier qualité prix ».

L'article 4 *ter*, introduit par le Sénat en séance publique, vise à assurer l'application effective, à laquelle je suis particulièrement attaché, de la loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire à Mayotte, en l'absence de l'ordonnance prévue par cette loi, alors que le délai d'habilitation de neuf mois est aujourd'hui dépassé.

S'agissant des dispositions relatives à la maîtrise foncière et à l'aménagement, l'article 5, vise, d'une part, à consacrer dans la loi le cumul dérogoire des compétences foncières et d'aménagement de l'établissement public d'aménagement de Guyane (EPAG) et, d'autre part, à créer un établissement public disposant également de ce cumul de compétences à Mayotte. Les articles 6 et 7 en tirent les conséquences législatives.

L'article 5 *bis*, créé par le Sénat en séance publique, vise à exonérer les forêts des collectivités territoriales en Guyane des frais de garderie et d'administration normalement dus à l'ONF, dans le but principal d'enclencher une dynamique de création de forêts communales.

Pour ce qui est de l'article 8, il s'intéresse aux agences de la zone des cinquante pas géométriques. Deux agences sont compétentes en Martinique et en Guadeloupe pour la mise en valeur des espaces urbains et secteurs occupés par une urbanisation diffuse au sein des zones des cinquante pas géométriques. Ces deux agences ont pour principale mission d'accompagner le processus de régularisation de la situation foncière des occupants sans titre de ces zones, qui font partie du domaine public maritime de l'État. Face au défi persistant que constitue cette mission, le texte prolonge leur durée d'activité de trois ans, soit jusqu'au 31 décembre 2018.

L'article 8 *bis* repousse, quant à lui, d'un an, soit jusqu'au 1^{er} janvier 2017, la date butoir pour le dépôt des demandes de cession-régularisation des constructions dans cette zone. En outre, l'article 8 *ter* impose au Gouvernement de remettre au Parlement, avant le 31 décembre 2017, un rapport d'audit sur la situation sociale, économique et financière de ces agences dans le but de préparer les conditions du transfert de leurs compétences.

Enfin, l'article 20 supprime, au sein du code de la sécurité intérieure, la mention du « répertoire local des entreprises » à Mayotte, devenue obsolète en raison de l'existence du registre du commerce et des sociétés dans ce département.

Comme l'ont révélé les auditions que j'ai pu mener, à Paris et par téléphone, ces dispositions constituent des avancées pour les collectivités ultramarines, et j'invite la commission des affaires économiques à émettre un avis favorable à l'adoption des articles dont elle s'est saisie pour avis.

S'agissant de la question particulière des agences des cinquante pas géométriques de Guadeloupe et de Martinique, le texte qui nous est soumis manque peut-être un peu d'ambition. Il prévoit, en effet, une prolongation trop courte de la durée de vie des agences, qui ne permet pas de disposer du temps nécessaire à la préparation du transfert de leurs compétences vers les collectivités territoriales. C'est pourquoi je vous proposerai plusieurs amendements, que j'ai le plaisir de cosigner avec M. Letchimy. Nos propositions sont d'ailleurs désormais soutenues par le Gouvernement, qui a déposé des amendements allant dans le même sens devant la commission des lois.

M. Serge Letchimy. Je vais être très clair : ce texte n'a pas la dimension emblématique d'un texte de développement économique, mais il est important en ce qu'il permet de régler toute une série de problèmes très éparés et complexes qui existent depuis de nombreuses années et n'ont jamais clairement été réglés. Le Sénat l'a enrichi et nous allons tâcher de faire de même.

La loi Lurel porte certes ses fruits, puisqu'elle permet de stabiliser les prix outre-mer, dont les écarts avec la métropole s'établissent entre 30 % et 60 %, ce qui aggrave anormalement la situation de vie chère. Reste que c'est la loi du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer, dite LODEOM, qui définit toutes les modalités de financement à travers des mesures fiscales ou d'accompagnement financier pour les projets structurants. Or cette loi arrive à terme en 2017, et si nous ne commençons pas à travailler maintenant à ce qu'elle pourrait devenir, nous risquons d'être confrontés à un vide juridique, singulièrement en ce qui concerne les entreprises. Il serait bon que la commission des affaires économiques puisse demander officiellement au Gouvernement s'il considère qu'on peut reprendre ce texte, le faire évoluer vers un modèle économique capable de nous faire gagner la bataille du chômage et de la croissance partagée. Mais pour cela, il faut s'y prendre deux

ans avant le terme, et non pas deux jours. Monsieur le président, je sais votre attachement à l'outre-mer égal à celui du développement économique de la France, et j'insiste : personne ne peut laisser croire que le texte que nous examinons porte sur le fond des questions économiques. Il n'est que d'adaptation, de régulation et d'organisation.

Avec le rapporteur pour avis, nous avons présenté plusieurs amendements sur certaines dispositions dont la commission des affaires économiques s'est saisie. Certains sont tombés sous le coup de l'article 40 de la Constitution, notamment ceux abordant la question, très importante pour nous, des cinquante pas géométriques. Pourriez-vous, Monsieur le président, intervenir auprès du Gouvernement pour qu'il les reprenne en vue du débat en séance publique, en particulier ceux qui concernent la loi relative à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer ? L'un de ces amendements déclarés irrecevables prévoyait l'obligation, pour les communes tenues à l'élaboration d'un programme local de l'habitat, de mettre en place un plan local de lutte contre l'habitat indigne, considérant qu'en Martinique, sept communes sur trente-quatre seulement ont établi ces plans.

Les cinquante pas géométriques sont une histoire vieille de 450 ans, à laquelle se mêlent celles de la République, de la colonisation, de la structure agraire et foncière de la Martinique, avec leur lot de blessures et d'injustices. Je rappelle qu'il s'agit d'une bande de 81,20 mètres le long des rivages de Martinique et de Guadeloupe. C'est là qu'est installé le très petit peuple, extrêmement pauvre, dans des quartiers ou des bourgs populaires, sur des terrains très convoités par une catégorie de population, ce qui crée des affrontements terribles. C'est là aussi que niche l'espérance en matière de développement économique, car comment une île pourrait-elle se développer sans accès à la mer et sans port ?

Nous avons proposé au Gouvernement, puisque l'État ne peut gérer cela à 8 000 kilomètres de distance, d'en prendre la charge sur place. Il faut en finir ! Nous avons vécu tous les transferts de l'État, mais j'en ai vu l'intelligente perfidie : c'est bien beau de prendre en charge les collèges et les lycées, mais si vous n'êtes pas assez vigilant, très vite, vous vous faites avoir ! Avec Yves Blein, nous avons donc demandé – et je sais que vous nous soutiendrez dans cette démarche – que la gestion de ces terrains nous soit transférée avec les moyens nécessaires au règlement de cet enjeu incroyablement compliqué. De fait, l'État a échoué à tenir ses engagements de rétrocéder ces terrains à leurs occupants modestes installés là depuis quarante à soixante ans à un rythme cohérent, et l'Agence des cinquante pas géométriques est devenue un monstre du Loch Ness réapparaissant tous les deux ans pour prolongation. L'État doit donc évaluer et assumer les moyens financiers et techniques attachés aux transferts de compétences vers les collectivités de Martinique de Guadeloupe, pour leur permettre de gérer ces espaces vitaux pour ces territoires.

Enfin, du point de vue de la démographie, certaines régions se dépeuplent et d'autres connaissent des évolutions positives : la Guyane gagne 7 % de population par an et la Réunion va atteindre le million d'habitants bientôt ; par contre, en quatre ou cinq ans, la Martinique a perdu 16 000 habitants, comme la Guadeloupe. En 2030, la part des personnes âgées de plus de 60 ans représentera 36 % de la population en Martinique. Cela posera un vrai problème économique. Il ne faut pas reproduire les erreurs du passé, telle celle qui a consisté, dans les années 60, à créer le Bureau pour le développement des migrations dans les départements d'outre-mer (BUMIDOM) qui a éventré la démographie de ces pays en envoyant ici, pour des raisons louables sans doute, des gens pour être employés dans les postes et les hôpitaux. Ces personnes, à l'époque âgées de vingt ou vingt-cinq ans, ont exprimé leur fécondité en métropole au détriment de leurs départements d'origine. Aujourd'hui, le solde migratoire de ces derniers est déficitaire, avec un taux de natalité incroyablement faible.

À cela s'ajoute le phénomène de la migration des jeunes étudiants qui partent suivre ailleurs des cursus qui n'existent pas localement et ne reviennent pas, faisant ainsi le bonheur des entreprises extérieures. La perte des cerveaux, ainsi combinée à la perte démographique, aboutit à une catastrophe : la perte de PIB, qui est aujourd'hui de 1,6 point, va encore augmenter d'un point.

Pour ces raisons, je ne partage pas le point de vue du Gouvernement de réformer à la marge le statut de l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM). Celle-ci ne doit pas se contenter d'envoyer des gens par avion pour deux jours ou le temps d'une formation ; elle doit absolument prendre en main la migration de retour. Les jeunes doivent revenir de Paris et s'investir dans des projets locaux pour développer les territoires ultramarins.

M. le président François Brottes. Si vous souhaitez exprimer votre fécondité sous forme d'amendements sur des sujets qui vous tiennent à cœur, je vous suggère de déposer dès à présent, avec le rapporteur, des amendements d'appel – demandes de rapport ou d'expérimentation –, qui ne risqueront pas de tomber sous le coup de l'article 40 et vous garantiront un dialogue avec le Gouvernement.

Mme Frédérique Massat. Notre commission a coutume de travailler sur les textes relatifs à l'outre-mer. Elle a notamment été saisie au fond de la proposition de loi relative aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer, dont notre collègue Serge Letchimy était le rapporteur et qui a été adoptée à l'unanimité. En 2013, nous avons déjà prolongé la durée de vie des agences pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone des cinquante pas géométriques, qui réapparaissent aujourd'hui dans le texte et pour lesquelles un travail important reste à faire. Nous avons également œuvré à la loi relative à la régulation économique des outre-mer, promulguée en novembre 2012.

Il est vrai que cette problématique ne saurait concerner nos seuls collègues ultramarins. À cet égard, d'ailleurs, on peut saluer le choix d'un rapporteur métropolitain. Toute la République est concernée, pas seulement ses territoires outre-mer. À ce titre, nous accompagnerons Serge Letchimy dans ses demandes auprès du Gouvernement. Quant à ce texte, s'il n'est pas fondamental et ne constitue pas une révolution, au moins permet-il de pratiquer des ajustements nécessaires et d'avancer encore un peu plus.

La Commission en vient à l'examen des articles du projet de loi.

Chapitre I^{er} **Dispositions relatives à l'économie**

Section 1 : Des observatoires des marges, des prix et des revenus

Article 1^{er} :

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 1^{er} sans modification.

Section 4 : De l'applicabilité du code du travail à Mayotte

Article 4 ter (nouveau) (Loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, code du travail applicable à Mayotte) : Extension de la loi relative à l'économie sociale et solidaire à Mayotte

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 4 ter sans modification.

Chapitre II

Dispositions relatives à la maîtrise foncière et à l'aménagement

Section 1 : Établissements publics fonciers et d'aménagement

Article 5 (section 3 du chapitre Ier du titre II du livre II et art. L. 321-36-1 à L. 321-36-7 [nouveaux] du code de l'urbanisme) : *Statut de l'établissement public d'aménagement de Guyane et création de l'établissement public foncier et d'aménagement de Mayotte*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 5 sans modification.

Article 5 bis (nouveau) (art L. 272-1 du code forestier) : *Exonération des frais de garde versés à l'ONF pour les forêts communales de Guyane placées sous le régime forestier*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 5 bis sans modification.

Article 6 (annexe III de la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public) : *Coordination*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 6 sans modification.

Article 7 (art. 2 de l'ordonnance n° 2011-1068 du 8 septembre 2011 relative aux établissements publics fonciers, aux établissements publics d'aménagement de l'État et à l'Agence foncière et technique de la région parisienne) : *Coordination du régime juridique applicable à l'établissement public d'aménagement de Guyane*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 7 sans modification.

Avant l'article 8

La Commission est saisie de l'amendement CE1 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Devant la délimitation encore incomplète aujourd'hui des zones à l'intérieur des cinquante pas géométriques, cet amendement prévoit que l'État procède à cette délimitation par décret en Conseil d'État, au plus tard le 1^{er} janvier 2019, après avis des collectivités territoriales ou de leurs groupements.

M. le président François Brottes. Je croyais ce problème résolu, notamment grâce à M. Letchimy. Sur ce qui apparaît comme un feuilleton inépuisable, ainsi qu'une très belle histoire que notre collègue a eu maintes occasions de nous raconter, il existe une littérature considérable.

La Commission adopte l'amendement.

Article 8 (art. 4 de la loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les départements d'outre-mer) : *Prolongation de trois années de l'activité des agences de la zone des cinquante pas géométriques*

La Commission est saisie de l'amendement CE2 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Le projet de loi prévoit de prolonger la durée de vie des agences de trois ans, jusqu'au 31 décembre 2018. Cette prolongation apparaît trop courte et conduirait sans doute à des renouvellements. Une période plus longue doit permettre de dégager le temps nécessaire à la préparation du transfert effectif des compétences des agences vers les collectivités territoriales, ainsi que le prévoient les amendements suivants. En prolongeant l'activité de ces agences de cinq ans, les conditions seraient créées pour repenser la gestion des zones des cinquante pas.

Un décret en Conseil d'État précisera les conditions de la dissolution des agences. Ce décret prononcera, le cas échéant, le transfert des éléments d'actif et de passif ainsi que des droits et obligations des agences, le tout dans un esprit de concertation entre agences et collectivités territoriales, qui doivent être fortement impliquées.

M. le président François Brottes. Si le texte prévoit une durée ne pouvant excéder le 1^{er} janvier 2021, il n'est pas pour autant obligatoire de maintenir la situation jusqu'à cette date.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 8 modifié.

Article 8 bis (nouveau) (art. L. 5112-5 et L. 5112-6 du code général de la propriété des personnes publiques) : *Prolongation de trois années des procédures de régularisation des occupations de la zone des cinquante pas géométriques*

La Commission examine l'amendement CE3 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Il s'agit d'un amendement de coordination avec l'amendement précédent.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 8 bis modifié.

Après l'article 8 bis

La Commission discute de l'amendement CE4 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement tend à préciser que la cession du terrain ne peut être effectuée lorsque la construction est située dans une zone exposée à un risque naturel prévisible menaçant gravement des vies humaines.

M. le président François Brottes. Les cessions de terrain concernent aussi bien des particuliers que des collectivités publiques. Il me semble qu'interdire aussi strictement la cession de ces terrains, quel que soit l'acheteur et l'usage, est excessif. Ces espaces naturels et protégés peuvent être gérés par une entité qui, demain, voudra les récupérer. Si la loi interdit toute cession, cela risque de bloquer toute évolution.

M. Serge Letchimy. La remarque est juste mais, de façon générale, lorsque l'on parle des agences, il s'agit de cessions privées de terrains déjà occupés, en application de la loi du 30 décembre 1996. Certains terrains, il est vrai, sont dits dangereux, et ceux qui sont occupés ne peuvent être rachetés que par les seules collectivités. Cet amendement peut être amendé mais il est inutile de mentionner les collectivités.

M. le président François Brottes. Je propose de rectifier cet amendement en ajoutant, après les mots : « La cession du terrain », les mots : « à des personnes privées ».

La Commission adopte l'amendement ainsi rectifié.

Article 8 ter (nouveau) : *Rapport sur la situation sociale, économique et financière des agences des zones cinquante pas géométriques*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 8 ter sans modification.

Après l'article 8 ter

La Commission étudie l'amendement CE6 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. L'objet de cet amendement est de créer les conditions du débat en séance. Il prévoit que, dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport portant sur l'obligation, pour les communes des régions et départements d'outre-mer, d'élaborer un plan communal de lutte contre l'habitat indigne (PCCHI) ou un plan intercommunal de lutte contre l'habitat indigne (PILHI), ainsi que sur les contenus de ces plans.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle est saisie de l'amendement CE5 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Il s'agit de prévoir le transfert au plus tard le 1^{er} janvier 2021, et après consultation des collectivités concernées, des espaces gérés par les agences des cinquante pas géométriques de Guadeloupe et de Martinique vers le conseil régional de la Guadeloupe et la collectivité territoriale de Martinique, par arrêté du représentant de l'État.

Il prévoit, en outre, que ce transfert s'opère à titre gratuit, et qu'à la date de celui-ci, la région de Guadeloupe et la collectivité territoriale de Martinique sont substituées à l'État dans l'ensemble des droits et obligations afférents aux biens qui leur sont transférés.

Enfin, il propose, pour préparer ce transfert, que le représentant de l'État procède, au plus tard au 1^{er} janvier 2020, à l'évaluation de l'état des cessions et des enjeux d'aménagement qui y sont rattachés ainsi qu'aux charges liées à ce transfert afin d'établir un bilan de l'activité de chacune des deux agences pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques.

La Commission adopte l'amendement.

Chapitre V Dispositions relatives à la fonction publique

Section 1 : Dispositions modifiant le code de la sécurité intérieure

Article 20 (art. L. 642-1 du code de la sécurité intérieure) : *Abrogation de la mention du répertoire local des entreprises à Mayotte*

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 20 sans modification.

Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'ensemble des dispositions dont elle est saisie, modifiées.

La commission a ensuite examiné le rapport de la mission d'information sur les circuits courts et la relocalisation des filières agricoles et alimentaires sur le rapport de Mme Brigitte Allain.

M. le président François Brottes. La mission d'information sur les circuits courts et la relocalisation des filières agricoles et alimentaires étant parvenue au terme de ses travaux, sa rapporteure, Brigitte Allain, et son président, Jean-Charles Taugourdeau, vont aujourd'hui nous en rendre compte. Ils ont tous deux travaillé de façon très constructive sur l'ensemble des sujets concernés afin de parvenir, sinon à un compromis, du moins à des propositions dont nous pourrions nous inspirer pour enrichir de futurs textes législatifs ou réglementaires.

Mme Brigitte Allain, rapporteure. Je suis fière de vous présenter le rapport d'information qui résulte des travaux de la mission d'information sur les circuits courts et la relocalisation des filières agricoles et alimentaires. Je remercie le président Brottes d'en avoir autorisé la création et de m'en avoir confié le rapport.

La mission a commencé ses travaux au mois de février 2015. Elle a entendu plus de cent personnes lors de ses auditions à Paris : représentants de l'administration, syndicats, entreprises, organisations de production et interprofessions, élus, associations pour la protection de l'environnement et de défense des consommateurs. Pour rencontrer les pionniers des démarches de l'organisation régionale et locale des circuits courts, elle s'est déplacée dans le Bergeracois, en région nantaise, à Lille, à Mayotte et à La Réunion. Compte tenu des enjeux européens du sujet, la mission d'information a également rencontré à Bruxelles des représentants des instances de l'Union européenne.

Alors que la société française est à la recherche de lien social et souhaite mieux prendre en compte les enjeux environnementaux, l'alimentation redevient un enjeu de politique publique et un patrimoine local à préserver et à développer.

Chacun peut en être d'accord, un pays développé doit être capable d'assurer sa propre alimentation. Pour ce qui est de la France, la loi Pisani qui, après guerre, devait précisément lui permettre d'assurer son indépendance alimentaire, a transformé, en moins de vingt ans, son mode de production vivrière en production suffisante et planifiée, puis excédentaire. Depuis quarante ans, nous poursuivons cette même politique comme si rien n'avait changé en France, en Europe et dans le monde. Nos productions sont devenues de simples marchandises soumises aux lois du marché, entraînant des faillites dramatiques parmi les agriculteurs et dans la filière agroalimentaire. Plus aucune planification ne garantit notre alimentation. La politique agricole commune (PAC) est de plus en plus contestée par nos concitoyens. Plus grave, le lien entre les citoyens et les agriculteurs est rompu. Quant à la confiance des consommateurs en ce qu'ils ont dans leur assiette, elle est bien entamée.

Je me félicite que notre travail législatif ait permis d'inscrire la souveraineté alimentaire dans le droit français. L'un des axes novateurs de la loi d'orientation agricole réside dans l'ancrage territorial de la production pour l'alimentation : ce dernier nous permet de refonder une politique agricole adaptée aux enjeux actuels et à venir. Refonder une politique agricole ambitieuse et moderne n'est pas faire table rase du passé ou de ce qui a réussi. Pour les agriculteurs comme pour les consommateurs, les projets alimentaires territoriaux inscrits dans la loi d'avenir pour l'agriculture permettent de retisser le lien social et de rétablir la confiance.

Dorénavant, ce sont les élus des territoires, les citoyens et les agriculteurs qui définiront ensemble leurs besoins alimentaires. Sur le fondement d'un diagnostic partagé, ils décideront quoi produire et comment. Nous n'avons nullement à craindre que les projets alimentaires territoriaux remettent en cause notre politique de production de masse. Dégager en Île-de-France suffisamment d'hectares pour la production légumière ne mettra pas en péril notre grenier à blé. En revanche, cette orientation permettra de créer des emplois non délocalisables et de restaurer la sécurité alimentaire, la richesse du lien avec les consommateurs, notre capacité à faire face à des crises bloquant l'approvisionnement des centres urbains et la fierté des producteurs et de toute la filière agroalimentaire. Ainsi, depuis que le lycée agricole de Saint-Herblain approvisionne en légumes les lycées de la région de Nantes, beaucoup plus de jeunes s'inscrivent dans les formations agricoles.

La mise en application de cette relocalisation valorise les circuits courts, car elle implique de fait le respect de la nature, du sol, de l'air, de l'eau et des animaux. Notre rapport met en évidence la grande attente des consommateurs à l'égard des produits biologiques et leur souhait d'en finir avec le gaspillage alimentaire. Je fais le pari que dans cette période de crise, les projets alimentaires territoriaux rendront tout le monde acteur de cette transition dynamique de territoire, de l'achat responsable et solidaire, de l'usage et du partage du foncier, de la réduction de la dépendance aux énergies fossiles et de la lutte contre le réchauffement climatique.

Nous pouvons nous féliciter d'un rapport qui appelle à un vrai projet politique, transcendant les clivages partisans. Nous avons cherché à y mettre en lumière les freins au développement de l'ancrage territorial de la production et à dégager des pistes et propositions pour favoriser le développement de filières agricoles et alimentaires localisées sur nos territoires.

D'ores et déjà, il faut engager l'Europe à changer de cap et, dès la prochaine réforme, à infléchir la PAC en la renommant « politique agricole et alimentaire commune ». Il faut aussi la convaincre d'adopter un paquet européen « petites fermes » et d'orienter les soutiens de la PAC vers la création d'emplois. L'idée est de remplacer les aides à l'hectare sans condition par des aides sociales et environnementales qui répondent plus à l'enjeu actuel et à venir.

Il incombe à l'État français de structurer cette orientation. La politique alimentaire doit être incluse dans les plans régionaux de l'agriculture durable (PRAD) pour en faire des plans régionaux de l'agriculture et de l'alimentation durables (PRAAD). Conformément à l'objectif assigné par le Président de la République lors de la conférence environnementale, la restauration publique doit intégrer un seuil minimal de 20 % de produits issus de l'agriculture durable dès 2016, ce minimum devant atteindre 40 % en 2020, dont 20 % de bio. Un grand appel à projet « territoires pilotes projet alimentaire territorial » doit être lancé en direction des intercommunalités. La démocratie alimentaire doit être encouragée à travers la création de conseils alimentaires locaux. L'absence de coopération avec les élus est, en effet, source de difficultés pour certains. C'est ainsi que l'équilibre financier précaire de la société coopérative d'intérêt collectif « Mangeons 24 », en Dordogne, fait douter les agriculteurs qui s'y sont engagés.

Il convient également de prendre des mesures opérationnelles, en intégrant notamment, lors de la transposition de la directive européenne en droit français, davantage de critères de durabilité dans les appels d'offre visant un approvisionnement local. Le projet alimentaire d'établissement doit être inscrit au sein même des projets d'établissement quelle

qu'en soit la nature – enseignement, centres de loisirs, hôpitaux, hébergement pour personnes âgées et dépendantes, prisons –, et les établissements privés accueillant du public doivent être encouragés à le faire.

Nous proposons également de bonifier la dotation globale de fonctionnement des intercommunalités pour récompenser l'emploi et animer les projets alimentaires territoriaux ; de revoir les programmes de formation initiale de tous les métiers liés à l'alimentation ; de rendre obligatoire la culture biologique sur les zones de captage d'eau ; d'élaborer un cadre réglementaire transversal consacré à la définition et à une réglementation adaptée aux petites structures ; de proposer un projet européen innovant sur les abattoirs mobiles et autres concepts expérimentaux ; de soutenir et encourager les outils coopératifs de transformation par le biais d'aides à l'investissement et aux projets innovants.

Enfin, c'est à l'échelon local que les projets se concrétisent. Il faudra donc réserver obligatoirement un potentiel de terres pour l'approvisionnement alimentaire local dans les schémas de cohérence territoriale (SCoT), créer des abattoirs départementaux ou intercommunaux de proximité et multi-espèces. Dans les départements dont le niveau de vie est très en dessous de la moyenne nationale, il conviendra de faire intervenir l'aide internationale au développement. Je pense à ceux des départements d'outre-mer qui, outre l'éloignement de la métropole, sont confrontés à des problèmes liés à leur insularité et leur histoire.

Pour finir, je tiens à remercier les membres de la mission parlementaire, et en particulier son président, Jean Charles Taugourdeau, Hervé Pellois, la rapporteure de la mission parlementaire de contrôle de l'application de la loi Lurel, Erika Bareigts, ainsi que nos collaborateurs, sans qui ce rapport n'aurait pu être élaboré.

M. Jean-Charles Taugourdeau, président de la mission. Je tiens à saluer l'organisation des travaux et la qualité des auditions menées pendant près de six mois par notre mission d'information. Le panel des personnes que nous avons auditionnées et les déplacements que nous avons effectués nous ont permis d'acquérir une vision de terrain indispensable à nos travaux. Le rapport ici présenté, par son volume et le nombre de propositions qu'il contient, reflète d'ailleurs la richesse des échanges que nous avons eus avec les personnes auditionnées et avec la rapporteure.

Les travaux préparatoires à la rédaction du rapport laissaient présager des conclusions plus consensuelles, partant d'un constat commun et aboutissant à des propositions pragmatiques et incitatives, au-delà des clivages politiques et partisans. Je regrette, par conséquent, que la version finale présentée ici soit plus radicale dans ses propositions.

Il n'est nullement question de contester l'utilité des circuits courts pour les consommateurs – qui sont, de manière générale, de plus en plus à la recherche de proximité et de « marque France » dans leurs achats – non plus que pour les producteurs, qui doivent souvent faire face à des déséquilibres dans leurs relations avec la grande distribution. Je suis ainsi d'accord avec les propositions consistant à définir pour tous la notion de produits fermiers, à développer les carreaux de producteurs sur les marchés d'intérêt national (MIN) et à créer des marchés locaux, à accompagner les projets innovants d'abattoirs mobiles et à favoriser les abattoirs multi-espèces de proximité. Les travaux de la mission ont également montré qu'il serait opportun de revoir les mécanismes de production et de consommation des produits transformés.

Mais, alors que l'objectif de simplification est mis en avant dans le cadre de toutes les politiques publiques, cet affichage n'est malheureusement pas toujours suivi d'effets et les acteurs économiques – entreprises et agriculteurs – ne devraient pas avoir à subir de nouvelles contraintes pour privilégier les circuits courts. De mon point de vue, les propositions spécifiquement favorables à ces circuits seront tôt ou tard dénoncées par les commerçants et artisans locaux, suivis par les TPE et PME, désireux de se voir appliquer l'assouplissement des normes et la facilitation de l'accès aux marchés publics.

Ainsi, je ne saurais être d'accord avec les propositions visant à intégrer dans la responsabilité sociale et environnementale (RSE) des entreprises des exigences en matière de consommation alimentaire durable, telles que le choix de produits bio et locaux, la cuisine sur place, la lutte contre le gaspillage alimentaire et le suremballage ; à rendre obligatoire la culture de type biologique sur les zones de captage d'eau ; à indiquer les marges de chaque intermédiaire. Je regrette également la proposition n° 25 visant à rendre obligatoire l'introduction dans la restauration publique d'un seuil minimal de 20 % de produits issus de l'agriculture durable, dès 2016, pour atteindre 40 %, dont 20 % de bio, en 2020. Imposer de tels objectifs, en les enserrant dans des délais très courts, confrontera nombre de collectivités locales à de véritables casse-tête, certains territoires ne bénéficient pas d'une production agricole locale suffisamment diversifiée. Mieux vaudrait laisser les acteurs de la restauration publique libres de valoriser par eux-mêmes les produits de proximité.

Par ailleurs, le développement des circuits courts doit s'inscrire dans le même cadre que celui de l'agriculture, et non en parallèle voire en concurrence avec celle-ci, comme le suggère la rapporteure en proposant l'instauration de règles propres à certaines structures, telles que l'adoption d'un taux de TVA réduit sur les produits biologiques ou l'allègement des normes environnementales.

Enfin, je regrette que le rapport laisse à penser que les circuits courts sont l'alpha et l'oméga de l'agriculture française et qu'il faut bouleverser les conditions de l'agriculture afin de relocaliser nos productions. En effet, l'agriculture est un secteur économique à part entière pour notre pays, entièrement inscrit dans son histoire et sa culture. L'agriculture française ne saurait faire abstraction du souci de développer sa compétitivité, de rechercher des marchés à l'export et de créer des emplois. Craignant et regrettant que la philosophie sous-jacente à la version finale de ce rapport mette de côté ces objectifs, je ne puis approuver la majorité des propositions formulées à l'issue de son élaboration. Ce travail complet aurait mérité des propositions incitatives qui auraient certainement pu être approuvées à l'unanimité. Convaincre vaut mieux que contraindre nos agriculteurs et, par extension, les entrepreneurs de France qui n'en peuvent plus de la charge administrative qui pèse sur leurs métiers devenus parfois impossibles à exercer.

Mme la rapporteure. Si convaincre vaut mieux que contraindre, structurer une politique n'est pas contraindre ; c'est faire des propositions opérationnelles pour la faire avancer. L'objectif fixé par le Grenelle de l'environnement d'intégrer 20 % de bio dans la restauration collective en 2012 n'a ainsi jamais pu être atteint parce qu'il n'était assorti d'aucune proposition opérationnelle. C'est pourquoi nous fixons dans ce rapport des objectifs structurels au niveau national, devant être déclinés à tous les échelons et assortis de mesures concrètes. Le propos de notre mission était de lever les freins, ce qui implique de donner des objectifs clairs et précis.

M. le président François Brottes. En ma qualité de président de cette commission, j'ai le souci que ce travail considérable contribue à faire avancer les choses concrètement. Le

consensus, s'il donne plus de force aux propositions, n'est pas obligatoire. En revanche, le nombre de ces propositions rend nécessaire de sérier les sujets : pour celles qui ont trait à la réglementation européenne, le véhicule législatif approprié sera la proposition de résolution européenne ; celles qui relèvent du domaine législatif pourraient être reprises au sein d'une proposition de loi, exceptées celles qui sont irrecevables au titre de l'article 40 de la Constitution et qu'il faudrait, par conséquent, transmettre au Gouvernement, de même que les propositions de nature réglementaire. Enfin, l'ensemble de ces propositions doit être examiné à l'aune de notre Constitution et du droit de la concurrence. Il serait vraiment dommage que la publication de ce rapport d'information ne connaisse pas de suite.

M. Hervé Pellois. La loi d'avenir pour l'agriculture, l'agroalimentaire et la forêt accorde une place prédominante à l'accès à une alimentation de qualité et sécurisée pour tous. Il s'agit, comme l'écrit la rapporteure de la mission, de « donner à l'agro-écologie le tremplin dont elle aura besoin pour devenir un modèle de base de la production alimentaire ».

Parmi la cinquantaine de propositions très variées, certaines sont à mettre en place au niveau européen – la réorientation des aides de la PAC en vue de privilégier la création d'emplois plutôt que la taille des exploitations –, d'autres seraient applicables à l'échelon beaucoup plus modeste de l'entreprise, au regard de la RSE. Ces deux exemples témoignent de la transversalité de l'enjeu.

Je tiens à saluer l'esprit d'ouverture qui nous a conduits à procéder à de nombreuses auditions et déplacements sur le terrain. Nous avons ainsi beaucoup appris des particularités économiques et culturelles des territoires insulaires de Mayotte et de La Réunion. Éloignée de la métropole et soumise à la concurrence de pays tiers à l'Union européenne aux coûts de production très bas, la production agricole locale mahoraise et réunionnaise fait face à des obstacles de taille, tels que le dumping des importateurs qui inondent le marché local de produits de qualité médiocre. Ainsi, le poulet surgelé à La Réunion et les ailes de poulet congelées à Mayotte entrent en concurrence directe avec la production locale et en freinent l'expansion.

S'il faudra encore du temps pour organiser les filières à Mayotte et y promouvoir les circuits courts, la tendance observée sur le reste du territoire français, y compris à La Réunion, est encourageante. Selon un récent sondage, 72 % des jeunes intéressés par une installation en agriculture souhaitent utiliser les circuits courts. Les SAFER, acteurs clefs de l'installation et du maintien de l'activité agricole, ont donc un rôle à jouer, en lien avec les collectivités territoriales, pour faciliter l'installation d'agriculteurs ayant opté pour de tels circuits. C'est pourquoi je soutiens la proposition d'inscrire les projets d'installation d'agriculteurs promouvant les circuits courts parmi les objectifs prioritaires des SAFER.

Les projets alimentaires territoriaux, créés par la loi d'avenir pour l'agriculture d'octobre 2014, sont des outils très utiles aux circuits courts. Je suis, moi aussi, persuadé qu'il faut laisser une grande latitude aux acteurs locaux pour organiser leur stratégie alimentaire territoriale. Les projets alimentaires territoriaux se traduisent notamment par la mise en place d'un approvisionnement de proximité pour la restauration collective. La communauté urbaine de Bordeaux utilise ainsi 40 % de produits locaux. Toutes les collectivités devraient développer de tels projets en y associant très étroitement les établissements ayant une offre de restauration collective importante, mais aussi les consommateurs, les commerçants et artisans et les restaurateurs. À cette fin, l'obligation d'afficher l'origine des produits dans la restauration collective paraît judicieuse, car elle incitera les collectivités à développer des stratégies du mieux-disant, et donc à préférer les fournisseurs locaux.

Je suis tout à fait d'accord également sur la nécessité d'encourager les outils coopératifs de transformation, tels que les légumeries, les ateliers de découpe et les abattoirs poly-espèces de proximité, par le biais de soutiens publics à l'investissement et aux projets innovants. Nous avons pu constater, en visitant un atelier collectif de découpe de viande créé par une coopérative d'utilisation de matériel agricole à Nantes, l'intérêt qu'il y a à développer ce genre de structures, qui combine mutualisation des coûts et vente directe du produit.

J'insiste également sur la nécessité de mettre en place un cadre réglementaire adapté, simplifié et avantageux pour les exploitants en circuit court. Nous ne pouvons pas nous contenter des dérogations prévues par le droit européen qui ne sauraient constituer un cadre réglementaire digne de ce nom. Il s'agit de donner des garanties aux agriculteurs faisant ce choix vertueux, notamment en matière sanitaire. Les contrôles des services de l'État doivent tenir compte de la taille des exploitations et privilégier davantage le conseil.

Enfin, il convient de mentionner les initiatives pour créer des ateliers d'insertion en production et en transformation, pour venir en aide aux personnes en situation précaire et faire reculer le gaspillage alimentaire.

Avec la loi d'avenir, nous avons voulu soutenir une agriculture responsable et durable, dans le respect de son environnement. Les circuits courts y ont toute leur place. Il s'agit désormais de donner aux agriculteurs les outils adaptés pour se saisir de cette opportunité afin de répondre aux exigences sociales, économiques et environnementales de nos concitoyens, de plus en plus soucieux de la qualité de leur alimentation. Les initiatives en ce sens sont très nombreuses et très encourageantes.

Je n'ai pas vu, dans les propositions formulées par la rapporteure, de contraintes mais bien des ouvertures et un souci de diversification de notre politique agricole, aujourd'hui plus que jamais nécessaires.

M. Dino Cinieri. Nous sommes effectivement tout d'accord pour relancer le travail de co-construction de la définition des produits fermiers, pour créer des marchés d'intérêt local en complément des marchés d'intérêt national, pour développer les carreaux de producteurs sur les marchés de gros et pour favoriser les abattoirs multi-espèces de proximité. Mais pourquoi se soustraire à l'objectif de simplification mis en avant pour chaque politique publique ? Les acteurs économiques – entreprises et agriculteurs – ne devraient pas avoir à subir de nouvelles contraintes pour privilégier les circuits courts. Pourquoi ajouter aux critères de RSE des entreprises des exigences en matière de consommation alimentaire durable, comme le choix de produits bio et locaux, la cuisine sur place ou la lutte contre le gaspillage ? Pourquoi rendre obligatoire l'introduction, dans la restauration publique, d'un minimum de 20 % de produits issus de l'agriculture durable dès 2016 et de 40 %, dont 20 % de bio, en 2020 ?

Je suis aussi d'accord avec le président Taugourdeau pour dire que le développement des circuits courts doit s'inscrire dans celui de l'agriculture et non en parallèle, voire en concurrence, ce que ne manquerait pas d'instaurer un taux de TVA réduit applicable aux produits issus de l'agriculture biologique ou l'allègement des normes environnementales pour les petites structures.

M. Thierry Benoit. Comme tout rapport, celui-ci contient des propositions que j'approuve et d'autres qui m'interrogent. Je soutiens la proposition de connecter production agricole et alimentation, et son corollaire consistant à renommer la PAC « politique agricole

alimentaire commune ». Sans doute était-ce cette même volonté qui avait inspiré au ministre de l'agriculture Michel Barnier l'intitulé de son ministère « de l'agriculture, de l'alimentation et de la pêche ».

La proposition d'un paquet européen « petites fermes » me paraît intéressante, mais que contiendrait ce paquet ? Et qu'est-ce qu'une petite ferme en Europe, où la taille moyenne des exploitations françaises – et bretonnes en particulier – est largement inférieure à celle des exploitations allemandes ou néerlandaises ?

Je comprends qu'il faille encourager à mettre plus de bio dans nos assiettes. Néanmoins, l'imposition d'un seuil minimal dans la restauration collective n'est-elle pas au détriment de l'agriculture dite conventionnelle ? Le bio étant plus coûteux, on risque, en conséquence, d'exiger des efforts supplémentaires de la part des 80 % d'agriculteurs qui n'en produisent pas.

Pour ma part, je ne pense pas du tout que le lien entre citoyens et agriculteurs est rompu et que la confiance dans la qualité de l'alimentation est entamée. Au contraire, la production agricole française est certainement, en Europe et dans le monde, la production la plus sécurisée qui soit sur le plan sanitaire. Notre pays impose, en effet, bien davantage d'exigences aux agriculteurs que ne le fait le droit européen.

Qu'entendez-vous, madame la rapporteure, par démocratie alimentaire lorsque vous proposez la création de conseils alimentaires locaux ? Selon moi, la notion de circuit court renvoie à l'idée que je connais mon producteur, qu'il est français, qu'il est installé dans ma région et qu'il produit localement. Vous soulignez effectivement que « nos emplettes sont nos emplois », mais votre rapport ne consacre qu'un bref paragraphe au produire en France. Or nous devrions encourager la profession agricole à valoriser la production française.

N'est-il pas dangereux de limiter aux restaurants collectifs engagés dans la valorisation des circuits courts et la recherche d'une qualité nutritionnelle la prime à la conversion que vous proposez de créer ? Ne conviendrait-il pas que cette prime au bien produire, au bien nourrir et au bien manger soit élargie à tout restaurateur du territoire français qui présente des produits de qualité nutritionnelle, tracés et identifiés ?

Il me semble pertinent de transposer dans le code des marchés publics les directives européennes qui prévoient des critères de durabilité permettant un approvisionnement local – même si l'on court toujours un risque de surréglementation.

Il conviendrait d'insister plus encore que vous ne le faites – et je proposerai en ce sens une contribution annexe à ce rapport – sur la nécessité d'un affichage obligatoire de l'origine des produits dans la restauration collective et privée. La profession le demande.

Il me semble discriminant d'adopter un taux réduit de TVA sur les produits bio, car l'agriculture conventionnelle répond aux normes européennes et nationales de qualité des produits.

Enfin, inscrire parmi les objectifs prioritaires des SAFER les installations fonctionnant en circuit court ou de proximité, pourquoi pas, à condition toutefois que les projets ainsi identifiés s'appuient sur un modèle économiquement et financièrement viable. Ce n'est pas parce que, sur le plan international, on encourage les Grecs au laisser-aller, qu'il ne faut pas nous efforcer, en France, de promouvoir une gestion rigoureuse et sérieuse.

M. le président François Brottes. Au passage, on découvre aujourd'hui l'existence de circuits « ultra courts », certaines personnes allant se servir elles-mêmes dans les vergers et les maraîchages. Le phénomène a une telle ampleur que les producteurs sont malheureusement obligés de prendre des dispositions coûteuses.

M. Guillaume Garot. J'apprécie tout particulièrement la largeur de vue de ce rapport. Je trouve stimulante cette vision claire et cohérente de ce que chacun des responsables des circuits alimentaires – depuis l'Europe jusqu'à l'échelon local – devrait faire.

Les producteurs désireux de se lancer dans la vente directe rencontrent souvent des difficultés pour trouver à l'échelon local des outils de transformation, d'abattage notamment, adaptés à la taille de leurs exploitations et volumes commerciaux. Comment lever cette difficulté ?

M. le président François Brottes. Comment, en effet, concilier abattage de proximité et volumes suffisants pour maintenir en activité les abattoirs de taille moyenne ?

M. Guillaume Garot. Nous butons depuis longtemps sur cette question de modèle économique : j'y avais déjà réfléchi lorsque j'exerçais des responsabilités dans le secteur agro-alimentaire sans parvenir à trouver la bonne solution. Mais je ne doute pas que ce rapport parlementaire nous permette d'avancer sur ce point.

Mme Annick Le Loch. À propos d'abattoirs, les trois que compte mon département sont en difficulté parce qu'ils ne répondent plus aux normes et traitent des volumes insuffisants. Les élus sont inquiets sur la possibilité de leur maintien, sachant que, dans quelques mois à peine, deux d'entre eux devront fermer. Il est peut-être déjà trop tard, mais il faut trouver le moyen de repousser l'échéance et de relancer leur activité.

Aujourd'hui, la grande distribution promeut les productions locales, donc les circuits courts. Qu'en pensez-vous ?

Enfin, toutes les filières animales sont en crise dans notre pays. La loi de modernisation de l'économie puis la loi relative à la consommation se sont efforcées d'apaiser les relations entre producteurs, transformateurs et distributeurs. Dans la guerre des prix qui fait rage, le travail des producteurs n'est pas suffisamment rémunéré. Parmi vos propositions, y a-t-il une solution qui permettrait d'assainir la situation ?

Mme Marie-Hélène Fabre. Je veux apporter un témoignage qui dément tout ce que je viens d'entendre sur les abattoirs. Dans mon département, un abattoir a été créé sous la forme d'un syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU) et il ne fonctionne qu'en circuit court.

Aujourd'hui, la valorisation des circuits courts est une réalité dans presque toutes les filières, et des initiatives intéressantes existent déjà dans la restauration collective. Pourtant, les collectivités qui en ont la charge éprouvent parfois des difficultés à privilégier ces circuits courts, car les appels d'offres sont soumis au droit européen qui interdit la préférence nationale. J'adhère donc totalement à la proposition n° 33. Néanmoins, ne serait-il pas intéressant d'aller plus loin en définissant la notion de circuit court au niveau européen, sur le modèle de la proposition de résolution européenne d'Yves Daniel relative à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques ?

Mme Sophie Rohfritsch. Le rapport est très complet et fourmille d'idées excellentes, mais pour que celles-ci se concrétisent un jour, il faudra faire appel à des financements

publics et permettre aux agriculteurs de revenir à un modèle économique adapté. On en est bien loin. Outre que cela nécessitera aussi de l'argent public, il faudra procéder d'urgence à une simplification. Vous indiquez que l'agriculture paysanne demande un surcoût de main-d'œuvre ; c'est évident. L'abandon des pesticides signifie de revenir à l'huile de coude. À moyen terme, ce sont 600 000 emplois qui pourraient être créés en France. Mais avec quel argent pensez-vous que les agriculteurs pourront embaucher des salariés, eux qui peinent déjà à se salarier eux-mêmes ? Au vu des problèmes auxquels ils sont confrontés actuellement, ils ont du mal à imaginer que ce type de solution pourrait être à leur portée.

M. Jean-Pierre Le Roch. L'agriculture française a certes pour objectif d'assurer la souveraineté alimentaire de notre pays, mais elle a aussi celui de produire pour l'Europe et le monde, en conquérant de nouveaux marchés. Les grands atouts qu'elle peut faire valoir à cet égard sont la qualité de ses produits, leur sécurité sanitaire et leur traçabilité.

La loi d'avenir pour l'agriculture promeut l'agroécologie. Bien évidemment, les circuits courts s'intègrent parfaitement dans ce dispositif. La commercialisation en circuit court passe à 55 % par la vente à la ferme, or, lorsqu'on est producteur, on ne s'improvise pas commerçant. Ne pensez-vous pas que les lycées agricoles, notamment à travers la création dans leurs murs de magasins de producteurs locaux, ont un rôle essentiel à jouer dans cette formation commerciale, pour la sécurité alimentaire et la promotion du tourisme rural ?

Je note aussi avec satisfaction que vous mettez en avant pour la commercialisation en circuit court les marchés de ville, la création de magasins de proximité par les producteurs eux-mêmes. Que pensez-vous du développement conséquent des linéaires de producteurs locaux identifiés ? Certaines grandes surfaces de Bretagne affichent en grand les visages des producteurs locaux à côté de leur production.

Les abattoirs sont un vrai problème. Dans le département du Morbihan, depuis maintenant des années, des élus essaient de créer un abattoir pour répondre à la demande des circuits courts. Or, malgré l'appui de très nombreux éleveurs, ils n'ont pas réussi à boucler le volet économique de leur projet. Quelles solutions pensez-vous pouvoir apporter pour assurer la viabilité économique de ces abattoirs ?

Mme Frédérique Massat. Le travail conséquent de la mission trouve sa concrétisation dans un rapport sur lequel nous allons pouvoir nous appuyer pour aller plus loin.

Celui-ci fait état d'un besoin de pédagogie lié à l'achat public. Pensez-vous que toutes les collectivités se sont approprié le guide édité à leur intention par le ministère de l'agriculture ou faut-il faire un travail supplémentaire de communication et d'explication ? Si les grandes collectivités ont tous les outils pour mettre en œuvre l'achat public, les petites ont parfois plus de difficulté à appréhender toutes ces problématiques.

Je partage totalement votre proposition sur la formation des cuisiniers et des gestionnaires dans la restauration collective. Bien souvent, c'est vrai, les élus se heurtent à une résistance à l'introduction de produits locaux dans la restauration sur leur territoire, tout simplement parce que la loi ne leur donne pas autorité pour l'imposer.

Dans votre rapport, vous pointez la diversité des modes de commercialisation de proximité – associations pour le maintien d'une agriculture paysanne (AMAP), vente en ligne,

jardins potagers où les gens viennent cueillir eux-mêmes leurs légumes. La multiplication des ingéniosités ne risque-t-elle pas de tuer les circuits de proximité ?

Les agriculteurs qui produisent des fromages de montagne se heurtent parfois à des difficultés en raison de normes qui, si elles sont nécessaires du point de vue sanitaire, compliquent beaucoup leur travail.

Enfin, serait-il possible de travailler avec les établissements publics fonciers locaux (EPFL) pour travailler sur les aspects de foncier agricole ?

M. Yves Daniel. Ce rapport arrive au bon moment, alors que l'attente de la société est forte en matière de développement durable.

Les circuits courts sont définis comme un mode de commercialisation des produits agricoles. J'estime qu'il faut aller bien au-delà : c'est aussi une question d'aménagement du territoire. D'ailleurs, de nombreux géographes nous alertent sur l'évolution de notre société qui appelle la nécessaire reterritorialisation de nos fonctionnements, autrement dit la prise en compte des bassins de vie, de production, de consommation. Cela n'est pas incompatible avec les objectifs de la politique agricole en matière d'exportation. Les circuits courts sont à même de satisfaire les besoins de nos territoires. Au-delà, nous avons le potentiel d'exporter vers d'autres territoires, mais aussi vers d'autres pays d'Europe et dans le monde. La notion de circuit court est intimement liée à celle de développement durable, qui offre des réponses économiques, sociales et écologiques.

Ainsi que l'a dit un collègue, la loi d'avenir pour l'agriculture et la PAC doivent permettre la mise en œuvre de systèmes d'exploitation adaptés aux circuits courts. Finalement, quelle que soit la nature de l'exploitation, conventionnelle ou biologique, tout dépend du système d'exploitation.

Dans notre travail législatif, l'article 40 de la Constitution nous est opposé pour des raisons financières. Malheureusement, on ne défend pas suffisamment les circuits courts en mettant en avant leurs avantages financiers. Ainsi, les abattoirs ou les ateliers de découpe de proximité permettent-ils de réaliser des économies de transport.

Vous avez auditionné des représentants de lycées agricoles mais pas les maisons familiales rurales qui sont pourtant un exemple de circuit court de formation. La pédagogie de l'alternance permet, en effet, de mettre en permanence en lien formation théorique et pratique. Les programmes de formation doivent prendre en compte la question du développement durable et des circuits courts.

Mme Audrey Linkenheld. La structuration et la massification de l'offre de proximité et de qualité est le seul moyen de développer véritablement les circuits courts auxquels nous tenons tous.

Je me félicite de voir que la proposition n° 39 fait suite au déplacement que vous avez effectué à Lille Métropole, sur le MIN de Lomme où plusieurs grossistes ont innové en constituant un groupement d'intérêt économique (GIE) permettant à des petits producteurs de mieux répondre à des appels d'offres concernant des volumes qu'ils auraient du mal à offrir en restant isolés.

La proposition n° 34 vise à encadrer les loyers commerciaux pour les commerces de proximité dans les zones tendues, ce que nous essayons de faire à Lille et Paris pour

l'immobilier classique. Il me semblait que la loi Pinel comportait déjà des mesures visant à plafonner l'augmentation des loyers commerciaux à hauteur de 10 %. Cela signifie-t-il que ces mesures sont insuffisantes ou qu'elles ne s'appliquent pas correctement ?

Mme la rapporteure. Monsieur le président, je vous remercie pour les propositions que vous avez faites. Il me paraît évident que ce rapport n'est pas une fin en soi, mais juste le début d'un travail. Effectivement, il nous reste encore beaucoup à faire.

Il ne faut pas voir l'intégration d'exigences dans la responsabilité sociale et environnementale des entreprises comme une contrainte mais plutôt comme un levier. Un grand nombre de TPE et PME qui sont déjà engagées dans la transformation en circuit court y voient un intérêt, même s'il n'est que basement commercial.

S'agissant de la proposition de rendre obligatoire les modes de culture biologiques sur les zones de captage d'eau, soyons clairs : les questions de santé publique sont réelles et un grand nombre de rapports doivent nous inciter à revoir nos pratiques agricoles. Je propose de commencer par les zones de captage, car elles sont extrêmement sensibles. Cela peut aider l'ensemble de l'agriculture à progresser du point de vue de notre impact sur l'environnement, sur la qualité des sols et de l'eau, et indirectement sur notre santé.

Plusieurs d'entre vous sont surpris par la proposition d'introduire un seuil minimal de 20 % de produits issus de l'agriculture durable dès 2016, pour atteindre 40 % en 2020. Non seulement cet objectif a été fixé par le Président de la République, mais les 20 % de bio résultent du Grenelle de l'environnement – ils auraient d'ailleurs déjà dû être atteints depuis quelques années et n'ont pas été remis en cause par le Gouvernement. Il s'agit donc tout simplement de mettre en application des mesures qui ont déjà été fixées, et de le faire par paliers.

Aujourd'hui, on ne donne pas de moyens suffisants pour permettre d'atteindre ces fameux 20 %. Un taux réduit de TVA sur les produits biologiques apparaît comme un encouragement à la production biologique. Vous y voyez, monsieur Taugourdeau, une mesure concurrente des propositions de simplification en faveur des petites fermes. Mais la simplification, ce n'est pas la suppression d'obligations. Les obligations qui font la qualité de notre alimentation doivent demeurer ; ce sont les règles permettant d'atteindre les objectifs qui doivent être simplifiées, tout simplement parce qu'une petite exploitation ne traite pas les mêmes quantités qu'une grande industrie.

Nombre d'entre vous ont relevé l'importance de cibler le foncier, et la nécessité pour les SAFER de s'impliquer pour en réserver une part à la production alimentaire.

Qu'est-ce qu'une petite ferme ? Monsieur Benoit, c'est tout simplement la question que je souhaite voir posée au niveau européen avec cette proposition de paquet européen « petites fermes ». Les producteurs ne se satisfont pas des dérogations qui existent actuellement, parce qu'une dérogation prête toujours à interprétation. Ils demandent une définition précise au niveau européen pour en empêcher la possibilité. C'est la première des choses à obtenir, en effet, avant d'élaborer un règlement spécifique adapté aux petites fermes.

Selon vous, le lien entre citoyens et agriculteurs n'est pas rompu. Quand même... Les organisations de consommateurs nous ont fait part des doutes, des incertitudes, de la méconnaissance des citoyens. Elles ont même appelé, comme les producteurs d'ailleurs, notre vigilance sur les marques régionales. Le Gouvernement travaille sur la marque « Produit en

France », que notre commission a fortement encouragée dans le cadre du projet de loi Hamon et du projet de loi d'avenir pour l'agriculture. Mais un grand nombre de marques régionales émergent sans qu'on sache ce qu'il y a derrière ni quelles garanties elles offrent. Les consommateurs s'y perdent. On connaît les AOP, le cahier des charges du bio ; mais les grandes marques régionales comme « Produit en Bretagne » ou « Sud Ouest » ont des exigences très diverses.

Mme Annick Le Loch. Il y a un cahier des charges !

Mme la rapporteure. Les premiers outils de transformation au plan local sont effectivement les abattoirs. On voit que de plus en plus de ceux qui s'étaient spécialisés et concentrés sont en grande difficulté. Il s'agit aujourd'hui de tout remettre à plat pour savoir d'où viennent les difficultés et comment sont gérés les abattoirs. Nous avons visité, en Dordogne, l'abattoir d'Eymet qui, ayant une capacité de 1 000 tonnes, n'en traitait que 800 et avait failli fermer il y a quelques années. Devant l'opposition de toute la population – consommateurs, agriculteurs, bouchers, artisans –, la municipalité s'est penchée sur sa gestion et a trouvé le moyen de lui faire traiter la quantité adéquate d'abattage. Aujourd'hui, cet abattoir, non seulement n'est pas déficitaire, mais il dégage suffisamment de revenus pour que la communauté de communes envisage la construction d'une salle de découpe. C'est ce type de situation que nous visons dans le rapport en proposant d'étendre le dispositif de la loi Hamon, par lequel les salariés sont informés de la cession de leur entreprise, aux agriculteurs et aux fournisseurs, afin qu'ils puissent s'organiser pour éviter la fermeture de l'abattoir et reprendre les choses en main. Car c'est bien là le propos du rapport : reprendre les choses en main.

Madame Rohfritsch, vous pointez du doigt les propositions de ce rapport qui font appel à de l'argent public. Soyons clairs : voulons-nous que notre agriculture continue, comme elle le fait depuis cinquante ans, à déménager des paysans et des emplois agricoles, ou voulons-nous qu'elle retrouve son rôle d'aménagement du territoire et de production à la fois d'une alimentation de qualité et d'emplois ? Ce faisant, elle pallierait certaines difficultés liées à l'agriculture dite conventionnelle qui coûtent de plus en plus cher, comme la dépollution des eaux et le traitement des déchets. C'est aussi à cela que propose de répondre ce rapport.

Permettre aux agriculteurs de vivre, ce n'est malheureusement pas toujours possible avec l'agriculture conventionnelle. La semaine dernière, j'ai rencontré des agriculteurs qui manifestaient à Bergerac à l'appel de la Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles (FDSEA). On leur a, m'ont-ils expliqué, dit de produire du lait et que l'arrêt des quotas ne poserait pas de problème parce que les Chinois et les Russes avaient besoin de leurs produits : la Russie est sous embargo et les Chinois achètent finalement moins que prévu. En fait, on leur a proposé de jouer au poker sans leur dire qu'autour de la table il n'y a jamais qu'un gagnant et tous les autres perdent. Il faudra bien, à un moment donné, reposer les bases d'une vraie politique agricole, c'est-à-dire d'une politique également alimentaire. Au moment où cela arrivera au niveau européen, sans pour autant s'interdire de produire pour des marchés extérieurs, il faudra bien avoir en tête que quand on vise de tels marchés, on joue au poker. Il ne s'agit pas de remettre en cause ce type de production, il s'agit d'asseoir notre alimentation en sachant planifier les productions et pourquoi on produit.

Oui, le rôle des lycées agricoles est essentiel. Nous n'avons pas rencontré les maisons familiales rurales par manque de temps, mais je sais, car il en existe en Dordogne, qu'elles font un travail intéressant. Elles pourront être consultées dans le cadre de la remise à plat des

programmes. Au cours de cette mission d'information, nous avons rencontré des acteurs économiques qui estiment en effet nécessaire de revoir les formations de tout l'environnement alimentaire, du niveau de la production aux cuisiniers, en passant par les gérants.

Madame Massat, les établissements publics fonciers locaux peuvent effectivement être un des leviers en matière de foncier agricole, à côté des SAFER et des communautés de communes. Dans mon rapport, j'explique qu'il importe d'associer tous les niveaux, l'échelon national donnant une orientation structurée sur la base de laquelle chaque échelon peut s'emparer du sujet. Je propose ainsi d'inscrire le projet alimentaire dans les schémas de cohérence territoriale.

Madame Linkenheld, nous avons effectivement rencontré les acteurs du MIN de Lomme. Les pourcentages fixés par la loi Pinel ne répondent pas complètement au problème de l'augmentation des loyers commerciaux, pour l'instant, il n'y a pas de traduction concrète. Le problème, c'est que cet encadrement se met en place sur la base de loyers déjà extrêmement élevés, ce qui ne permet pas de répondre aux problèmes sur le terrain.

Mes chers collègues, je vous remercie de l'intérêt que vous avez manifesté. Ce travail n'est pas terminé, et nous pourrions l'inclure dans nos travaux ultérieurs.

M. Jean-Charles Taugourdeau, président de la mission. Je me réjouis d'entendre Mme la rapporteure indiquer que ce travail n'est pas terminé. Il reste, en effet, beaucoup à faire.

Qu'on ne se méprenne pas sur mes propos. En parlant de contraintes, je voulais dire que chaque allègement de normes consenti pour une catégorie donnée d'entreprises aboutira, à terme, à une distorsion de concurrence. Quand on parle de réserver la priorité à certains pour l'achat de terrains, il y en a forcément d'autres qui passent après. Même chose pour l'argent public dont parlait Mme Rohfritsch : il n'y en aura pas pour tout le monde.

En revanche, le contrôle des intermédiaires représente quand même une contrainte, puisqu'ils sont obligés de déclarer leur marge.

Par ailleurs, chaque fois qu'a été soulevé le sujet de la démocratie alimentaire et des conseils alimentaires locaux, jamais il n'a été question du rôle du conseil municipal. J'espère qu'au moins ces conseils seront placés sous sa tutelle ou celle du conseil communautaire.

J'ai bien compris que vous voyez des leviers plutôt que des contraintes, mais attention aux décrets d'application ! Une mauvaise rédaction peut transformer un levier en une vraie contrainte. D'ailleurs, le Grenelle de l'environnement comportait certainement trop de contraintes, ce qui pourrait expliquer que les mesures qu'il portait n'aient pas été appliquées rapidement. On avance plus vite dans l'enthousiasme, le courage et la bonne humeur que sous la pression de la contrainte !

M. le président François Brottes. Madame Allain, monsieur Taugourdeau, merci pour le travail considérable que vous avez effectué. Je demande à la Commission de me mandater pour discuter avec Mme la rapporteure de la mise en action des propositions de ce rapport, de façon que je puisse saisir qui de droit des points relevant plus spécifiquement de la norme, qu'il pourrait être possible de faire avancer d'ici à la fin du mois de juillet.

La Commission *autorise* la publication du rapport d'information.

*

Informations relatives à la Commission

La commission a nommé la rapporteure pour avis de la mission « Énergie » sur le projet de loi de finances pour 2016 (2^{ème} partie) :

PLF 2016 – Missions	Rapporteur	Groupe
Écologie, développement et aménagement durables		
Énergie	Mme Béatrice Santais	Socialiste, républicain et citoyen



Membres présents ou excusés

Commission des affaires économiques

Réunion du mardi 7 juillet 2015 à 15 heures

Présents. – Mme Brigitte Allain, Mme Marie-Noëlle Battistel, M. Thierry Benoit, M. Yves Blein, M. François Brottes, M. Dino Cinieri, M. Yves Daniel, Mme Corinne Erhel, Mme Marie-Hélène Fabre, M. Guillaume Garot, M. Jean Grellier, M. Jean-Luc Laurent, Mme Annick Le Loch, M. Jean-Pierre Le Roch, Mme Audrey Linkenheld, Mme Frédérique Massat, M. Jean-Claude Mathis, M. Hervé Pellois, M. Éric Straumann, M. Lionel Tardy, M. Jean-Charles Taugourdeau

Excusés. – M. Jean-Claude Bouchet, Mme Jeanine Dubié, M. Joël Giraud, M. Kléber Mesquida, M. Dominique Potier, M. Bernard Reynès

Assistaient également à la réunion. – Mme Virginie Duby-Muller, M. Daniel Gibbes, M. Serge Letchimy, Mme Sophie Rohfritsch