



RAPPORT & AVIS N°05/2016

Saisine en urgence relative à l'avant-projet de loi du pays portant création du titre IV du livre VI du code agricole et pastoral de la Nouvelle-Calédonie et relative à la valorisation des produits agricoles, agroalimentaires et de la mer

Présenté par :

La présidente de la commission CAEFP:

Mme. Rozanna ROY,

le rapporteur de séance de la commission CAEFP:

M. Jérôme PAOUMUA,

Dossier suivi par :

Mlle Julie-Amandine VASSALLO, chargée d'études au CESE-NC

Adoptés en commission, le 14/06/2016,

Adoptés en bureau, le 16/06/2016

Adoptés en séance plénière, le 17/06/2016

RAPPORT N°05/2016

Le conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie, conformément à l'article 155 de la loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie,

Vu la délibération modifiée n° 03/CP du 05 novembre 1999 portant organisation et fonctionnement du conseil économique et social de la Nouvelle-Calédonie,

Vu la délibération n°05-2016 du 28 avril 2016, portant règlement intérieur du conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie,

A été saisi par lettre en date du 31 mai 2016 par le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie *d'un avant-projet de loi du pays portant création du titre IV du livre VI du code agricole et pastoral de la Nouvelle-Calédonie et relative à la valorisation des produits agricoles, agroalimentaires et de la mer.*

Le bureau de l'institution a confié à la commission de l'agriculture, de l'élevage, des forêts et de la pêche le soin d'instruire ce dossier.

Elle s'est réunie pour auditionner les représentants du gouvernement en charge du secteur, ceux des services et les organismes concernés par ce sujet, à savoir :

DATES	LES INVITÉS AUDITIONNÉS
06/06/2016	<ul style="list-style-type: none">- Monsieur Jean-Noël PEZANT, chargé de mission auprès du président du gouvernement, monsieur Philippe GERMAIN en charge notamment de l'agriculture,- Mesdames Diane POUYE et Maryse AJAPUHNIA, chargées de mission auprès de Monsieur Jean-Louis D'Anglebermes, chargé notamment des relations avec le Conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie,- Monsieur Juan-Miguel SANTIAGO, chargé de mission à la direction des affaires juridiques (DAJ),- Madame Valérie CAMPOS, chef de service du SIVAP à la direction des affaires vétérinaires, alimentaires et rurales (DAVAR),- Madame Laure VIRAPIN, directrice de l'établissement de régulation des prix agricoles (ERPA) accompagnée de monsieur Theau GONTARD, chargé de mission filière qualité,- Monsieur Clément GANDET, directeur des services techniques et madame Pauline BAUDHUIN, chargée des signes de qualité auprès de la chambre d'agriculture de la Nouvelle-Calédonie (CANC),- Monsieur Jacques BEAUJEU, directeur adjoint du développement rural (DDR) de la province Sud,- Madame Méri THUPALUA, chargée de filière agriculture à la province des îles Loyauté.

07/06/2016	<ul style="list-style-type: none"> - Monsieur Mathieu LADIESSE, responsable du département développement durable, QHSE, industrie et maintenance à la chambre de commerce et d'industrie (CCI), - Madame Florence FRERE, chargée de mission auprès de la fédération des industries de Nouvelle-Calédonie (FINC).
<p><i>Lesquels ont apporté un précieux concours aux travaux du conseil économique social et environnemental dont les conclusions vous sont présentées dans l'avis ci-joint</i></p>	
<p>Par ailleurs des demandes d'observations écrites ont également été sollicitées auprès :</p> <ul style="list-style-type: none"> - de l'association UFC-que choisir, - de l'association FO Consommateurs, - de l'association EPLP. <p><i>La chambre de métiers et d'artisanat (CMA) également conviée, s'est excusée de ne pouvoir assister aux débats.</i></p>	
10/06/2016	Réunion de synthèse
14/06/2016	Réunion d'examen & d'approbation en commission
16/06/2016	BUREAU
17/06/2016	SÉANCE PLÉNIÈRE
6	13

AVIS N° 05/2016

Conformément aux articles 22-19 de la loi organique modifiée n°99-209 du 19 mars 1999, la Nouvelle-Calédonie est compétente en matière de « poids et mesures ; consommation, concurrence et répression des fraudes, droit de la concentration économique ».

C'est dans ce contexte juridique que s'inscrit l'examen de ce projet de délibération.

I – PRÉSENTATION DE LA SAISINE

A) Présentation générale de l'avant-projet de loi du pays.

Les consommateurs calédoniens se préoccupent de plus en plus de leur santé. En effet, différentes crises sanitaires mondiales (la grippe H1N1, concentration excessive de métaux lourds dans les poissons...) ont conduit les citoyens à demander davantage de transparence et de garanties concernant les productions agricoles, agroalimentaires et halieutiques.

Dans ce contexte, l'ERPA avait mis en place un système de reconnaissance des différents signes d'identification de la qualité et de l'origine (SIQO) (ex : « agriculture responsable »), plus usuellement dénommés « labels » dans l'hexagone¹, sur la base de délibérations internes. Plusieurs de ces signes sont donc déjà utilisés couramment au niveau local. Ainsi, au 31 décembre 2015, 75 exploitations étaient certifiées pour le label « biopasifika », 14 exploitations bénéficiaient du signe « agriculture responsable » et 3 armements étaient certifiés « pêche responsable »². Néanmoins, cette démarche ne reposant pas sur une reconnaissance officielle ni sur un encadrement visant à réguler la mise sur le marché des produits concernés, ces identifications demeurent irrégulières.

Afin d'y remédier, le présent avant-projet de loi du pays, dont la rédaction s'appuie en partie sur les mesures prévues par le code rural métropolitain, vise à régulariser cette démarche en octroyant une reconnaissance législative et réglementaire aux signes d'identification de la qualité et de l'origine en prévoyant notamment des mécanismes de contrôles, de certification et de sanction.

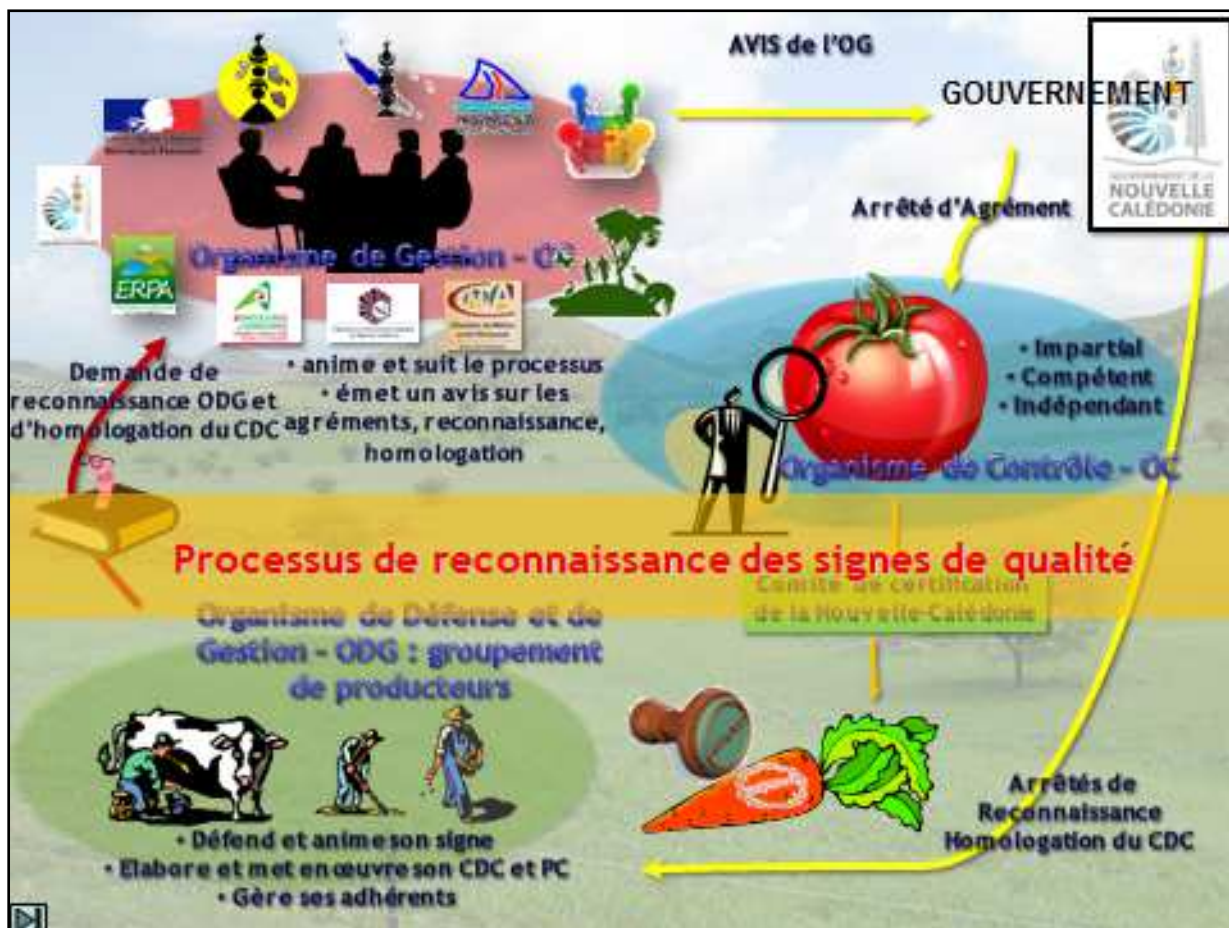
Tel est l'objet de la présente saisine soumise selon la procédure urgente à l'avis du conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie.

¹ Par exemple le « label rouge » pour la viande haute qualité gustative ou encore le label « terroir »

² Source : ERPA

B) Présentation des différents acteurs en présence :

En dehors du signe « biopacifika », dépendant de règles et d'organes régionaux³, plusieurs structures sont appelées à jouer un rôle dans le processus de labélisation des labels locaux, leurs missions principales et composition sont les suivantes⁴ :



1- L'organisme de gestion (OG)⁵ :

Sa présidence et son secrétariat sont assurés par l'ERPA. Il est actuellement composé des représentants du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, des 3 provinces, de l'Etat, des chambres consulaires (CCI, CMA, CANC) des associations environnementales (Mocamana) et de consommateurs (UFC- que choisir).

Son rôle principal est celui de pilotage de ce dispositif. A ce titre, ses missions et prérogatives sont très étendues (19 point principaux⁶).

³ Le signe biopacifika est développé par la communauté du Pacifique (CPS) et est reconnu par l'IFOAM (International Foundation for Organic Agriculture)

⁴ NB : les exemples donnés reposent sur l'organisation actuelle du circuit, les acteurs cités pourront être amenés à être modifiés une fois les dispositions réglementaires (arrêtés du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie) adoptées.

⁵ L'OG est l'équivalent de l'institut national de l'origine et de la qualité (INAO) en métropole qui est un établissement public administratif, doté de la personnalité civile, sous tutelle du Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt.

⁶ Cf. article LP 642-6

Il est notamment chargé de :

- définir la politique générale des signes d'identification de la qualité et de l'origine,
- de proposer des critères de reconnaissance des organismes de défense et de gestion (ODG) et d'émettre un avis sur la reconnaissance de ces derniers et de réaliser leur suivi,
- de proposer les critères d'homologation des référentiels (qui seront actés par voie d'arrêté du gouvernement) et de l'approbation des plans de contrôles internes et externes associés puis d'émettre un avis sur l'homologation des éléments susmentionnés,
- d'émettre un avis sur l'agrément des organismes de contrôles (OC)
- de réaliser des études statistiques etc etc.

2- Les organismes de défense et de gestion (ODG):

Constitués de groupement de producteurs ou de transformateurs, ils sont dotés de la personnalité morale et peuvent prendre différentes formes telles que des syndicats (ex : syndicats de la qualité avicole et REPAIR⁷), des associations, (ex : la fédération des pêcheurs hauturier, BIOCALEDONIA), des fédérations ou encore des GIE... . Les provinces participent au fonctionnement de certaines de ces structures en finançant des postes de salariés qui travaillent dans le sens de l'obtention des certifications.

Les 4 organismes de défense et de gestion existants actuellement sont principalement financés par la puissance publique et les coûts de la certification initiale sont pris en charge intégralement par l'ERPA puis à 80% pour un renouvellement.

Leur objet est notamment :

- d'élaborer un projet de cahier des charges (référentiel) qui sera soumis pour études à l'organisme de contrôle (OC) avant transmission à l'organisme de gestion,
- de participer à la mise en œuvre des plans de contrôle interne,
- d'animer, de défendre et de promouvoir le signe dont il est détenteur,
- de transmettre des informations à l'organisme de contrôle et à l'organisme de gestion.

3- Les organismes de contrôle (OC) (LP 642-16 à 642-20)

Ces structures, telles que l'AFNOD PACIFIC, sont des entreprises privées tiers spécialisées dans l'audit et le contrôle. Elles sont agréées par le gouvernement sur la base de leur impartialité, de leur compétence, du respect de la confidentialité et de leur indépendance.

Les organismes de contrôle élaborent, en concertation avec les organismes de défense et de gestion, les plans de contrôles externes et réalisent les dits contrôles⁸ chez les opérateurs tant en amont de leur certification qu'en aval afin d'assurer un suivi du respect du cahier des charges d'un produit bénéficiant d'un signe d'identification de la qualité et de l'origine. Ils émettent des avis à l'attention de l'organisme de gestion et peuvent proposer au comité territorial de certification, sur la base des audits réalisés, des mesures de

⁷ Réseau Professionnel pour une Agriculture Innovante et Responsable

⁸ Une partie du coût des audits est pris en charge par gouvernement via l'ERPA

sanction au manquement des référentiels en vue de la suspension ou du retrait d'une certification.

4- Le comité territorial de certification (LP 642-26):

Il serait composé⁹ d'un minimum de 6 membres répartis dans trois collèges comme suit :

- le collège des producteurs et transformateurs des produits certifiés (membres d'organisme de défense et de gestion et représentants de la filière),
- le collège des utilisateurs des produits certifiés (représentants de la filière en lien avec la commercialisation, la distribution ou l'utilisation du produit),
- le collège des personnalités qualifiées (techniciens, ingénieurs, consultants, formateurs, qualificateurs, chercheurs, issus des filières concernées afin d'apporter un avis),

Il est chargé de délivrer, de suspendre ou de retirer les certifications après avis (simple) des organismes de contrôle.

5- Le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et ses services:

Il est en charge d'une part, de définir les aspects réglementaires et d'autre part, de l'officialisation de la plupart des étapes du processus de labellisation par le biais d'arrêtés¹⁰. A savoir :

- l'homologation des référentiels (guide de bonne pratique) permettant la certification des exploitations agricoles sur proposition de l'organisme de gestion,
- l'approbation des plans de contrôles externes élaborés par les organismes de contrôle,
- la reconnaissance des organismes de défense et de gestion, après avis de l'organisme de gestion,
- le prononcé d'une suspension temporaire ou le retrait de la reconnaissance du statut d'organisme de défense et de gestion,
- l'habilitation des laboratoires permettant de réaliser des examens analytiques dans le cadre du contrôle externe,
- la définition de la composition et le fonctionnement du comité de certification de la Nouvelle-Calédonie.

Les directions du gouvernement, plus spécifiquement celle des affaires économiques(DAE) seront en outre chargées d'effectuer des contrôles dans les états sur les produits commercialisés bénéficiant d'un signe d'identification de la qualité et de l'origine. La direction des affaires vétérinaires, alimentaires et rurales (DAVAR) n'a pas pour sa part un rôle de contrôle spécifique aux labels. En revanche, si à l'occasion d'un contrôle sur une exploitation, un dépassement de limite maximale en résidus (LMR) est constaté, elle transmettra cette information à l'organisme de défense et de gestion dont l'exploitant est membre.

⁹ Source ERPA: projet d'arrêté

¹⁰ Préparation des arrêtés d'application par la DAVAR.

II – OBSERVATIONS ET PROPOSITIONS

A titre liminaire, au vue de l'ampleur de cet avant-projet de loi du pays, les conseillers du conseil économique social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie (CESE-NC) regrettent fortement l'utilisation de la procédure d'urgence, sans qu'une raison n'ait été donnée. Ils estiment qu'un délai aussi court, alors que ce chantier a débuté dès 2007, est de nature à nuire au travail du conseil économique, social et environnemental chargé d'examiner cette saisine. En effet, un laps de temps aussi restreint ampute les possibilités d'audition des acteurs de la société civile et n'offre pas le temps suffisant pour un traitement approfondi. **Pour l'avenir, il exhorte le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie à n'user de cette procédure qu'avec parcimonie afin de ne pas obérer le travail de l'institution.**

Concernant les modalités de contrôles mentionnées au titre de la compétence de la Nouvelle-Calédonie en matière de consommation et de répression des fraudes, les membres du CESE-NC observent que cette mission reviendrait à la direction des affaires économiques. Ils s'interrogent sur les moyens humains à déployer pour l'assurer, soulignant que le gouvernement a par exemple fait part de sa volonté de ne procéder à aucune nouvelle création de poste en 2016. Ils craignent donc que ces nouvelles missions de contrôle ne puissent, dans les faits, être véritablement misent en œuvre.

Regardant l'ERPA, l'institution fait observer que cet établissement ne se compose que de 10 personnes (6 ingénieurs, 2 secrétaires, 2 comptables dont une seule personne en charge des signes d'identification de la qualité et de l'origine). Elle repose donc une fois de plus la question de l'adéquation entre les ambitions de ce texte et les moyens humains et financiers disponibles notamment en cas de montée en puissance des labels.

Les membres du CESE-NC relèvent que les acteurs de la filière pourraient rencontrer des difficultés en cas de démarche pour l'obtention d'un signe « qualité supérieure ». En effet, il n'existe pour l'heure pas de laboratoire d'analyse sensoriel ce qui constitue un point de blocage. De plus, les abattoirs calédoniens ne sont pas reconnus par la métropole pour certains type de viande, il est donc interdit d'exporter des viandes (par exemple du poulet) vers cette destination même dans l'optique d'analyses, tout comme vers la Nouvelle-Zélande et l'Australie. Ils notent néanmoins qu'un projet de laboratoire en ce sens est à l'étude.

Hormis pour le signe Biocalédonia, le CESE-NC observe que les cahiers des charges des organismes de défense et de gestion prévoient que ses membres soient inscrits à la CANC. Il craint que ceci ne contribue à freiner l'accès à ces signes pour les agriculteurs traditionnels et les exploitations de petite taille. En outre, il signale que le coût des certifications par tiers pourrait être difficilement supportable pour des exploitations agricoles, notamment familiales, générant de faibles revenus. Ainsi, il observe qu'il serait intéressant d'envisager d'autres modes de certification, par exemple collectives.

Les conseillers considèrent que les articles Lp-642-8 et Lp-642-9 soulèvent un certain nombre d'interrogation quant à leur compréhension dans leur intégralité. Ainsi, ils soulignent l'absence de définition concernant les organisations interprofessionnelles.

A cet égard, ils rappellent que l'article L632-1¹¹ pose une définition des organisations interprofessionnelles. Or, cette dernière ne se retrouve pas au sein des dispositions de l'avant-projet de loi du pays. De ce fait, l'institution en souligne la carence. Elle observe en outre que l'avant-projet étudié, à contrario des dispositions métropolitaines¹², interdit à une organisation interprofessionnelle de se voir reconnaître la qualité d'organisme de défense et de gestion.

En conséquence le CESE-NC demande spécifiquement que ces 2 articles puissent être révisés dans leur rédaction et complétés par la définition des organisations interprofessionnelles au risque de créer un vide juridique à venir.

III – CONCLUSION

Le CESE dans sa majorité relève que le monde agricole et les industries locales semblent accueillir favorablement cette démarche de légalisation des signes d'identification de la qualité et de l'origine. Ceci valorisera les bonnes pratiques et mettra en exergue la qualité des produits bénéficiant d'un signe d'identification de la qualité et de l'origine auprès du public. En outre, le bénéfice de ces signes n'entraîne pas automatiquement une hausse des prix de vente mais il facilite en revanche l'écoulement des produits. Par ailleurs, ce texte s'inscrit dans la logique de plusieurs projets engagés tels que le plan de santé DO KAMO ou le projet de la province Sud de centre d'innovation et de technologies agroalimentaires (CITA).

L'institution salue l'engagement du monde agricole vers des pratiques plus respectueuses pour l'environnement et pour la santé.

A termes, les membres du CESE-NC souhaitent une montée en puissance de l'agriculture biologique afin de réduire encore d'avantage l'utilisation d'intrants chimiques.

En conclusion et sous réserve des observations et propositions sus mentionnées, le conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie émet un **avis favorable** au présent avant-projet de loi du pays portant création du titre IV du livre VI du code agricole et pastoral de la Nouvelle-Calédonie et relative à la valorisation des produits agricoles, agroalimentaires et de la mer.

¹¹ du code rural et de la pêche maritime métropolitain

¹² Cf. article L 642-19 du code rural et de la pêche maritime métropolitain

LA SECRÉTAIRE

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Rozanna ROY'. The letters are cursive and somewhat stylized.

Rozanna ROY

LE PRÉSIDENT

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Daniel CORNAILLE'. The signature is more fluid and less legible than the one above.

Daniel CORNAILLE