



RAPPORT & PROJET D'AVIS N°06/2018

*La commission de l'agriculture, de l'élevage,
des forêts et de la pêche*

*Saisine du gouvernement concernant
le projet de délibération
portant création de l'agence rurale*

Présenté par :

La présidente :

Mme Rozanna ROY

Le rapporteur :

M. Jérôme PAOUMUA

Dossier suivi par :

Mmes Jade RETALI, chargée d'études, et Laetitia MORVILLE, secrétaire des études du CESE-NC.

Adoptés en commission, le 05 avril 2018,

Adoptés en bureau, le 09 avril 2018,

Présentés en séance plénière, le 13 avril 2018.

RAPPORT N°06/2018

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, social et environnemental 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 13 mars 2018 par le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie d'un *projet de délibération portant création de l'agence rurale*, selon la **procédure normale**.

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 de la Nouvelle-Calédonie, les services et les acteurs concernés par ce sujet, à savoir :

DATES	LES INVITÉS AUDITIONNÉS
21/03/2018	<ul style="list-style-type: none">- Monsieur Nicolas METZDORF, membre du gouvernement en charge notamment de l'agriculture et président du conseil d'administration de l'APICAN, accompagné de madame Vaite DUVIVIER, cheffe de cabinet ;- Monsieur Gérard FALLON, directeur des affaires vétérinaires, alimentaires et rurales (DAVAR) de Nouvelle-Calédonie ;- Madame Laure VIRAPIN, directrice de l'établissement de régulation des prix agricoles (ERPA).
27/03/2018	<ul style="list-style-type: none">- Monsieur Éric BACKÈS, directeur de la sécurité civile et de la gestion des risques (DGRSC) de Nouvelle-Calédonie;- Monsieur Gérard FALLON, directeur des affaires vétérinaires, alimentaires et rurales (DAVAR) de Nouvelle-Calédonie ;- Monsieur Jean-Claude CONDOYA, président du conseil d'administration de la caisse d'assurance mutuelles agricoles (CAMA) ;- Monsieur David PERRARD, président de la fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles de Nouvelle-Calédonie (FNSEA NC);- Monsieur Gérard PASCO, président de la chambre d'agriculture de Nouvelle-Calédonie (CANC), accompagné de monsieur Yannick COUETE, directeur;- Monsieur Sylvain SAUVAGE, directeur de l'interprofession viande de Nouvelle-Calédonie (IVNC);- Madame Stéphanie DAMBRUN, remplaçante de la directrice de l'interprofession fruits et légumes de Nouvelle-Calédonie (IFEL).
29/03/2018	Synthèse
05/04/2018	Réunion d'examen & d'approbation en commission

Ont été sollicitées et produit des observations écrites :

- la chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie ;
- l'association REPAIR ;
- la confédération des pêcheurs professionnels de Nouvelle-Calédonie ;
- l'association BIOCALEDONIA.

L'ensemble des contributions a apporté un précieux concours aux travaux de la commission de l'agriculture, de l'élevage, des forêts et de la pêche dont les conclusions vous sont présentées dans l'avis ci-joint.

Par ailleurs, ont également été sollicitées et n'ont pas fourni de réponse :

- la direction des affaires maritimes de Nouvelle-Calédonie (DAMNC) ;
- la province des îles Loyauté ;
- la province Nord ;
- la province Sud ;
- la fédération des pêcheurs hauturiers.

09/04/2018	BUREAU
13/04/2018	SÉANCE PLÉNIÈRE
6	11

I – PRÉSENTATION DE LA SAISINE

Ce projet ambitionne de fusionner l'ERPA et l'APICAN en une agence rurale (AR) qui reprendrait leurs missions respectives. Il prévoit également le fonctionnement de l'agence (affectation budgétaire, gouvernance, direction, etc.), ainsi que ses dispositions financières et comptables et leur contrôle selon les dispositions harmonisées des établissements publics de Nouvelle-Calédonie.

Le gouvernement attend environ 100 millions de F. CFP d'économies par an, dans un contexte budgétaire contraint.

Les anciens statuts des deux établissements ont été repris, en élargissant leur champ de compétence à la lutte contre les feux de brousse et à la gestion de l'eau.

Ainsi, les missions envisagées sont les suivantes :

- la mise en œuvre de la politique de régulation des prix et l'organisation des marchés ;
- la prévention ou la limitation des dommages causés à la nature et aux terres agricoles, voire leur indemnisation s'il s'agit d'une calamité agricole ou naturelle, ou d'une crise sanitaire ;
- la préservation et la gestion durable des cours d'eau et de la ressource en eau ;
- la facilitation de l'accès des agriculteurs aux facteurs de production.

La gouvernance de cet établissement est assurée par un conseil d'administration réunissant 11 membres, présidé par un membre du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.

Il doit être financé par les taxes (TSPA¹ et TCA²) actuellement affectées aux budgets respectifs de l'ERPA et de l'APICAN³ ainsi que par diverses subventions. Sa mise en place est prévue au 1^{er} janvier 2019.

Tel est l'objet de la présente saisine soumise à l'avis du CESE-NC ***selon la procédure normale.***

¹ Taxe de soutien à la production agricole

² Taxe sur les conventions d'assurances

³ L'affectation à l'agence rurale nécessitera une loi du pays

II – OBSERVATIONS ET PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

La commission s'est attachée à examiner le projet de délibération article par article, et émet les observations ainsi que les propositions suivantes.

Propos liminaire

En premier lieu, et eu égard aux avis largement majoritaires sur ce point recueillis par la commission, les conseillers saluent l'initiative de fusionner deux établissements publics en un seul, ainsi que l'avait préconisé la chambre territoriale des comptes dès 2011⁴. En effet, dans une période de restrictions budgétaires, la meilleure cohérence des missions sera de nature à permettre des économies en mutualisant les moyens.

Ceci étant, ils regrettent de ne pas disposer d'une fiche d'impact présentant clairement les gains financiers et les aspects sur lesquels ils seraient plus particulièrement réalisés. Si des économies sont à attendre en termes de fonctionnement, ils appellent également à veiller à réduire les dépenses d'intervention.

En second lieu, la plupart des acteurs interrogés sont favorables au fait d'avoir un interlocuteur unique, ce qui simplifie le dialogue et les démarches avec les professionnels et les collectivités.

De même, les conseillers espèrent que cette agence coordonnera mieux les actions actuelles de l'ERPA et de l'APICAN ainsi que celles des différentes collectivités compétentes à l'échelle pays. Si ce projet est ambitieux au vu des domaines traités, il pourrait être l'occasion d'une vision et d'une action plus globales et permettre l'élaboration d'un schéma directeur agricole avec tous les partenaires concernés.

A- Changer de paradigme

Les conseillers estiment que la création de cette agence devrait entraîner un changement de paradigme sur l'agriculture en général.

Ils regrettent par exemple l'absence de mention de l'agriculture traditionnelle kanak, une des composantes essentielle de la ruralité calédonienne. La valorisation de ses techniques devrait être portée par cet établissement.

Recommandation n°1 : ajouter la mise en valeur des pratiques agricoles traditionnelles, notamment kanak, dans les missions de cette agence.

Ils s'étonnent également qu'aucune articulation ne soit prévue entre la commission consultative des baux ruraux et l'AR, au vu de l'objectif affiché par le gouvernement d'aménagement du foncier et du renforcement de l'attractivité de la brousse pour les jeunes (cf. exposé des motifs).

⁴ Rapport d'observations définitives concernant l'ERPA, exercice 2006 et suivants, chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie-2012

Recommandation n°2 : veiller dans un premier temps à l’articulation des deux instances voire, dans un second temps, envisager de les rassembler.

De plus, ils demandent la prise en compte de la gestion des sols afin qu’ils soient considérés comme un bien commun et que leur préservation soit érigée en priorité.

Recommandation n°3 :

- **intégrer la gestion des sols à l’AR, avec notamment des commandes d’études (état et pressions, potentiel, évolution) en partenariat avec les organismes de recherche (IAC, UNC...), et des contraintes de maintien et d’amélioration de leur qualité ;**
- **mettre à jour la cartographie des zones à vocation agricole.**

Afin d’aider à cette gestion durable et de soutenir une agriculture conservatrice des sols, de la santé, de la biodiversité ainsi que du climat et de l’eau, les agriculteurs et les services supports doivent se voir proposer de nouvelles techniques en cohérence avec les conditions locales et y être formés.

Recommandation n°4 : prévoir l’orientation et le financement par l’agence de programmes de recherche et promouvoir les formations dans ces domaines.

Sachant que ce changement de pratiques demande une réelle volonté politique, il conviendrait d’aller plus loin que ce que propose l’avant-dernier paragraphe du préambule⁵. Par exemple, une indemnisation devrait donner lieu à une obligation de formation *a posteriori*.

Recommandation n°5 : lier explicitement l’indemnisation à une condition de changement de pratique agricole.

La création de cet établissement pourrait également être l’opportunité de redéfinir les missions des différents acteurs du secteur rural dans le cadre d’une concertation. Ainsi, la CANC considère que certaines des missions qu’elle accomplit ne relèvent pas du domaine d’activité d’une chambre consulaire (dispositifs d’aide à l’énergie, à l’élevage, *etc.*).

Recommandation n°6 : créer un véritable guichet unique financier pour les agriculteurs à l’agence rurale.

La CANC pourrait ainsi se recentrer sur l’animation du monde rural, le relais entre les agriculteurs et les pouvoirs publics, ainsi que sur le suivi technique des professionnels. Dans le cadre de la recommandation n°3, elle pourrait en outre promouvoir les pratiques conservatrices et les formations y préparant.

Par ailleurs, la gestion de l’eau confiée à l’agence devra s’inscrire dans la politique globale de l’eau telle qu’elle sera définie après l’organisation du forum H₂O des 18, 19 et 20 avril 2018.

⁵ « Plus généralement, il importe que les dispositifs déployés par l’agence rurale dans ses domaines d’intervention puissent intégrer des exigences qualitatives qui assurent leur pleine cohérence avec les politiques publiques de la Nouvelle-Calédonie (par exemple quant à un usage raisonné de l’eau ou des produits de traitement). Il appartiendra à l’agence rurale d’établir, en lien avec les services du gouvernement, des propositions en ce sens. »

En effet, l'eau ne se limite pas à un problème d'agriculture, toute la population ayant besoin d'eau potable, mais également les industriels, les producteurs d'énergie, *etc.*

Recommandation n°7 : adapter les missions de l'agence relatives à l'eau aux résultats de ce forum.

Les conseillers rappellent d'ailleurs le souhait du CESE de doter la Nouvelle-Calédonie d'une agence de l'eau⁶, qui aurait également pour rôle le maintien et la réhabilitation des zones humides.

Enfin, la commission estime que la lutte contre les feux a toute sa place à l'AR et ne devrait pas se limiter à ce qui est prévu à l'article 2, II-3°.

Recommandation n°8 : enlever la phrase « Ces mesures visent en priorité à protéger les domaines public et privé de la Nouvelle-Calédonie et leur proximité » afin d'assurer un même niveau de protection sur tout le territoire.

L'agence devrait financer les services environnementaux rendus par les agriculteurs, par exemple le fait de ne pas contribuer aux pollutions et de participer à la lutte contre les feux. Il s'agirait de réorienter les flux financiers, en mettant fin en parallèle aux aides aux engrais, à l'exonération des taxes sur les PPUA⁷, *etc.*

Recommandation n°9 : indemniser les services environnementaux rendus.

B- Assurer une bonne gouvernance

Les conseillers se félicitent que le présent projet de texte réponde aux principes généraux guidant les établissements publics administratifs et reprennent certaines des recommandations adressées par la CTC à l'ERPA et à l'APICAN⁸.

En vue d'éviter d'éventuels conflits d'intérêt, d'assurer une place à la coutume et de permettre une meilleure participation de la société civile, la commission propose quelques amendements relatifs au conseil d'administration.

Recommandation n°10 :

- **ajouter un représentant du sénat coutumier (les conseils d'aires étant intéressés à l'aménagement rural en brousse) ;**
- **remplacer les personnes qualifiées par un représentant des associations de défense des consommateurs et un représentant des environmentalistes ;**
- **définir des critères objectifs pour leur désignation;**
- **prévoir une obligation de déclaration d'absence de conflit d'intérêt, les décisions du CA conditionnant le versement de fonds publics.**

⁶ Vœu n°02/2006 relatif à l'eau potable

⁷ Produits phytopharmaceutiques à usage agricole

⁸ Rapport d'observations définitives concernant l'APICAN, exercice 2010 et suivant, CTC-2018

Certain conseillers s'interrogent en outre sur la pertinence d'un siège attribué aux professionnels au travers de la CANC, avec voix délibérative, étant donné le risque de conflit d'intérêt.

Dans un souci de rapidité et d'efficacité, un arbitrage peut être préférable au cheminement traditionnel de la justice et évite l'engorgement des tribunaux.

Recommandation n°11 : à l'article 6, ajouter l'arbitrage aux actions en justice et transactions.

A l'article 8, la commission préconise d'autres possibilités de ressources.

Recommandation n°12 : prévoir que l'agence rurale puisse recevoir des fonds d'autres organismes et entités dans le cadre de collaborations internationales (CPS⁹, UE¹⁰, etc.).

De plus, en vue de pouvoir, par exemple, lancer des appels d'offres avec des quotas attribués, la commission préconise l'ajout d'un élément budgétaire.

Recommandation n°13 : permettre à l'agence la création d'un budget annexe pour des opérations commerciales spécifiques et ponctuelles.

Considérant que la chambre territoriale des comptes a émis des recommandations sur l'ERPA en 2011 et sur l'APICAN en 2018, la commission encourage le conseil d'administration de l'agence à prendre l'attache de la CTC dès la mise en place de l'agence.

Recommandation n°14 : dans la lignée de l'article 15, consulter la CTC rapidement pour assurer le suivi de ses précédentes recommandations et prendre ses conseils en amont.

Dans une optique de transparence, la commission insiste sur la publicité à donner aux différents documents, au moins sur le site internet de l'établissement.

Recommandation n°15 : rendre publics les conventions d'objectifs et de moyens ainsi que les rapports de suivi et d'activité de l'agence rurale à leur achèvement.

C- Indemniser et réguler efficacement

L'agence rurale récupère les missions de l'APICAN en matière d'indemnisation aux agriculteurs des dommages causés par les calamités naturelles et par les crises sanitaires (article 2, II). Dans ce contexte, il est regrettable que n'aient pas été prévus les principes de conditions d'octroi et de contrôle de ces compensations financières au vu des problèmes passés. De la même manière, les principes d'aides aux filières suivies aujourd'hui par l'ERPA devraient être précisés de façon à les réorienter en fonction de leur résultat.

⁹ Communauté du Pacifique

¹⁰ Union européenne

Plutôt que d'inscrire une priorité d'indemnisations aux « exploitations agricoles inscrites au registre de la chambre », les conseillers souhaitent que soit instaurée une obligation de production de certificat d'assurance (ou une attestation de non assurance, par exemple dans le cas d'une crise sanitaire ou du risque feux qui ne serait pas pris en charge) et de déclaration de surfaces plantées.

En effet, il semble inique qu'un agriculteur non assuré puisse prétendre à être indemnisé par l'AR et reçoive autant, voire plus, qu'un autre qui aurait préalablement assuré son exploitation (voir tableau ci-dessous). Dans l'idéal, la CAMA devrait prendre en compte le risque sanitaire et le risque incendie. De plus, les déclarations citées ci-dessus permettraient d'assurer un contrôle fiable et de récolter des données indispensables à une meilleure régulation des filières.

Recommandation n°16 : prévoir une obligation d'assurance ainsi que de déclaration de surfaces plantées et procéder au contrôle de ces déclarations.

Tableau n° 4 : Liste des indemnisations liées à des événements climatiques de 2010 à 2016

Événements climatiques	Indemnisations de la CAMA suite à un arrêté du gouvernement déclarant un accident climatique exceptionnel		Indemnisations complémentaires de l'APICAN pour les assurés CAMA		Indemnisations complémentaires de l'APICAN pour les non assurés CAMA	
	Montant en F CFP	Nombre de bénéficiaires	Montant en F CFP	Nombre de bénéficiaires	Montant en F CFP	Nombre de bénéficiaires
Pluies des 22-23 mai 2010	2 278 220	3				
Inondations du 5 juin 2010	379 360	1				
Pluies du 13 août 2010	27 082 504	47				
Dépression Vania du 13-14 janvier 2011	190 313 134	436			25 996 000	425
Pluies du 14-16 avril 2011	7 959 618	39				
Inondations du 29 avril 2011	1 145 097	3				
Pluies du 21-23 août 2011	7 266 993	78				
Pluies du 14-16 décembre 2011	12 673 992	8				
Pluies du 24-26 décembre 2011	41 010 620	194	1 650 000	33		
Pluies de mars 2012			89 423 793	985		
Pluies des 4-5 mai 2012	6 198 997	29				
Vent des 11-13 juin 2012	5 747 048	60				
Pluies des 18-19 septembre 2012	67 378 107	67				
Pluies du 20 novembre 2012	712 600	1				
Dépression Freda des 1-3 janvier 2013	187 886 667	540	4 978 843	148	2 822 774	48
Cyclone Sandra des 11-12 mars 2013	16 354 940	127				
Pluies des 2-3 juillet 2013	194 150 230	242	2 034 265	69	1 100 000	22
Pluies des 17-18 janvier 2014	65 458 390	438	88 622 410	520	1 500 000	30
Pluies des 4-5 février 2014	73 871 113	249				
Pluies d'août et septembre 2014			5 000 000	1		
Pluies des 14-15 janvier 2015	509 428	7				
Cyclone Ola des 30 janvier – 1 ^{er} février 2015	23 765 244	157				
Pluies des 16-18 février 2015	46 909 611	109				
Pluies des 23-25 février 2015	8 295 616	172				
Cyclone Pam des 13-14 mars 2015	24 277 391	67				
Pluies des 2-3 avril 2015	38 788 616	175				
Dépression Solo des 11-12 avril 2015	1 268 895	35				
Pluies des 5-6 juin 2016	49 685 578	206				
Pluies des 26-28 août 2016			4 288 614	1		
Pluies des 20-22 novembre 2016	92 492 030 (payé en 2017)	147			27 500 000	500 kits semenciers
TOTAL payé de 2010 à 2016	1 101 368 009		195 997 925		31 418 774	

Source : CTC d'après mandats APICAN

La commission rappelle sur ce point le constat de la CTC : « de nombreuses aides consenties le sont sans aucune obligation d'assurance ou de contrepartie technique. Il apparaît en outre nécessaire que l'agence assure le contrôle des quelques obligations qu'elle a imposées pour certaines procédures, restées sans effet. »

Dans ce cadre, la commission revient en outre sur son souhait (voir exemple de la recommandation n°4) de lier les indemnisations à des conditions claires et strictes, allant dans le sens d'une agriculture conservatrice et d'efforts de la part de l'indemnisé en vue d'éviter au maximum les catastrophes (mettre en place des pare-feux, éviter de planter en zones inondables, *etc.*). Elle signale qu'il s'agit de deniers publics et doivent donc être mis au service de l'intérêt général.

Recommandation n°17 :

- **définir les principes des indemnisations et des aides ;**
- **soumettre les indemnisations et les aides à des conditions d'objectifs et de moyens et s'assurer de leur mise en œuvre.**

La création de cette agence pourrait être l'occasion de mieux circonvenir aux fraudes à l'indemnisation (fausse déclaration, plantation sur une zone inondée régulièrement...).

Recommandation n°18 : en cas de fraude prévoir, outre le remboursement de l'indemnité, une sanction.

Concernant les données, la commission souligne l'absence de recoupement et de centralisation des informations relatives à l'agriculture nécessaires, entre autres, pour assurer les missions actuelles de l'ERPA et de l'APICAN efficacement.

Recommandation n°19 :

- **confier à l'AR la mission d'observatoire agricole qui centraliserait les données collectées par diverses entités (DAVAR, provinces, OCEF¹¹, CANC...);**
- **veiller à une bonne articulation avec l'ISEE¹² ;**
- **regrouper les différentes études menées dans ce domaine à l'agence (par exemple, sur les sols) et les rendre accessibles au public.**

Ce problème avait déjà été souligné par le CESE dans son vœu relatif au gaspillage des productions agricoles¹³, dont la première recommandation à destination des pouvoirs publics visait justement à disposer de données fiables afin de mieux étaler la production.

¹¹ Office de commercialisation et d'entreposage frigorifique

¹² Institut de la statistique et des études économiques de Nouvelle-Calédonie

¹³ Rapport et vœu n°01-2017 relatif au gaspillage des productions agricoles (fruits et légumes)

Dans la continuité de ce vœu, les conseillers indiquent que l'AR reprendra la mission de régulation des prix et d'organisation des marchés agricoles de l'ERPA. A ce titre, il est fondamental qu'elle aide à la structuration de la filière fruits et légumes par tous les moyens pour éviter l'alternance de périodes de gaspillage et de pénuries.

Recommandation n°20 : confier à l'agence le soin d'organiser la filière fruits et légumes, si les professionnels continuaient d'échouer à le faire par eux-mêmes.

In fine, la commission s'interroge sur la pertinence du maintien des aides à l'exportation pour des filières agricoles déficitaires. Elle souhaiterait une réorientation de ces productions vers la consommation locale. Pour ce faire, il convient de dresser au plus tôt un bilan des filières suivies par l'ERPA.

Recommandation n°21 : privilégier la consommation locale plutôt que subventionner des filières d'exportation agricoles déficitaires.

D- Conclusion de la commission

Eu égard aux observations et propositions formulées ci-dessus, la commission de l'agriculture, de l'élevage, des forêts et de la pêche émet un **avis favorable** au projet de délibération portant création de l'agence rurale.

LE RAPPORTEUR



Jérôme PAOUMUA

LA PRÉSIDENTE



Rozanna ROY

Le rapport et le projet d'avis ont été adoptés, dans leur ensemble, **à la majorité** des membres présents et représentés par **5 voix « POUR » et 2 voix « contre »**.

Ont participé aux travaux : mesdames Martine CORNAILLE, Françoise KERJOUAN, Rozanna ROY et Jeannette WALEWENE ; messieurs Daniel CORNAILLE, Jean-Pierre FLOTAT, Raymond GUEPY, Hnadriane HNADRIANE, Jacques MERMOUD, Patrick OLLIVAUD et Jérôme PAOUMUA.

Étaient présents et représentés lors du vote : mesdames Martine CORNAILLE et Rozanna ROY ; messieurs Daniel CORNAILLE, Raymond GUEPY, Hnadriane HNADRIANE, Jacques MERMOUD et Jérôme PAOUMUA.

Étaient absents lors du vote : messieurs André ITREMA, Cédric MEAOU, Patrick OLLIVAUD et Paulo SAUME.

Était présente et n'a pas souhaité participer au vote en commission : madame Françoise KERJOUAN.

III – CONCLUSION

Suite aux observations de la commission et aux débats menés en séance plénière, le CESE-NC émet un **avis ...** au présent projet de délibération.

L'avis a été adopté à la majorité des membres présents et représentés par **X** voix « **favorable** », **X** voix « **défavorable** » et **X** « **réservé** ».

LA SECRETAIRE

LE PRÉSIDENT

Rozanna ROY

Daniel CORNAILLE