

ASSEMBLÉE NATIONALE

13 octobre 2008

SIMPLIFICATION DU DROIT - (n° 1145)

Commission	
Gouvernement	

AMENDEMENT

N° 51

présenté par
le Gouvernement

ARTICLE ADDITIONNEL

APRÈS L'ARTICLE 36, insérer l'article suivant :

Dans les conditions prévues par l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance les dispositions législatives nécessaires pour :

1°) créer un nouvel établissement public administratif en regroupant l'Agence unique de paiement et le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles, et définir ses missions et ses conditions générales d'organisation et de fonctionnement ;

2°) préciser les obligations des collectivités territoriales et de leurs délégués en matière de rémunération des stagiaires de la formation professionnelle ainsi que les conditions dans lesquelles ces collectivités ou leurs établissements publics peuvent confier à un tiers par voie de convention de mandat, l'attribution ou le paiement d'aides qu'elles instituent ;

3°) créer un nouvel établissement public administratif en regroupant les offices d'intervention agricoles autres que celui chargé du développement de l'économie agricole outre-mer et l'échelon central du service des nouvelles des marchés du ministère de l'agriculture, et définir ses missions et ses conditions générales d'organisation et de fonctionnement, en précisant les conditions dans lesquelles est organisée l'exécution territoriale de ses missions ;

4°) tirer les conséquences de la création des établissements mentionnés aux 1° et 3° en prévoyant les conditions dans lesquelles les personnels des établissements regroupés titulaires d'un contrat à durée indéterminée pourront choisir entre leur intégration dans la fonction publique et un statut unique de contractuel, la possibilité pour les bénéficiaires de ce statut d'être affecté dans un

emploi permanent des administrations de l'État, la possibilité de dérogations aux dispositions applicables aux instances paritaires et l'harmonisation des régimes d'assurance sociale des personnels.

L'ordonnance est prise dans un délai de trois mois suivant la publication de la présente loi. Un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de sa publication.

EXPOSÉ SOMMAIRE

Cet amendement a pour objet d'habiliter le Gouvernement à prendre les dispositions législatives nécessaires à une mise en œuvre rapide des mesures retenues dans le secteur agricole et forestier au titre de la révision générale des politiques publiques afin de moderniser l'action et les structures de l'Etat, ou celles qui lui sont rattachées, afin de s'adapter au mieux au contexte évolutif des politiques publiques. Le projet de loi prévoyant le regroupement de l'Agence unique de paiement et du CNASEA d'une part, des offices agricoles d'autre part, ne paraît en effet pas pouvoir être débattu dans des délais rapprochés, alors qu'il serait de l'intérêt général de mettre en place rapidement cette nouvelle organisation, largement consensuelle.

L'ordonnance qui sera prise en vertu de l'habilitation prévue dans cet amendement procédera à la création

- d'un organisme unique de services et de paiement issu de la fusion du CNASEA et de l'AUP ;

- d'un établissement unique regroupant les offices d'intervention agricole.

1°- la création d'une Agence unique de services et de paiement

a) Un opérateur unique pour une plus grande efficacité

Le but recherché est bien de limiter le nombre d'interlocuteurs et d'assurer une plus grande lisibilité ainsi qu'une véritable cohérence des politiques publiques menées en faveur des agriculteurs, des pêcheurs, des industriels et des consommateurs. Pour le bénéficiaire final, cette réforme est donc source de simplification. La création d'un organisme unique de paiement pour le secteur agricole permettra ainsi d'identifier et de mettre au service des agriculteurs un interlocuteur unique pour la gestion et le paiement de la majorité des aides communautaires directes (premier pilier de la politique agricole commune) et des mesures de soutien au développement rural (deuxième pilier). Cette évolution est confirmée par les accords de Luxembourg qui ont instauré d'une part le découplage des aides et d'autre part la conditionnalité, qui ont distendu le lien entre les aides et les filières de production, à l'exception des aides versées dans les départements d'outre mer.

Cette réforme vise également à mutualiser les différents savoir-faire et expertises dans une logique de qualité d'action au service du bénéficiaire final, quelque soit la politique publique concernée. Le nouvel établissement public bénéficiera ainsi de la diversité des métiers déjà exercés par le CNASEA pour le compte de différents donneurs d'ordre : Union européenne, ministères et collectivités territoriales. En particulier, l'expérience acquise par le CNASEA dans le cadre de ses interventions pour le compte des régions permettra de mieux coordonner le versement des aides accordées aux agriculteurs par les collectivités locales en complément des programmes nationaux et

communautaires. De la même façon, il pourra s'appuyer sur un réseau local développé, notamment à partir des actuelles implantations régionales, aussi bien en métropole qu'en outre-mer, du CNASEA.

En outre, ce regroupement permettra la mise en adéquation des structures avec les évolutions actuelles et prévisibles de la politique agricole commune, qui tendent à une réduction des dispositifs d'intervention à moyen terme et à l'amenuisement des distinctions entre les aides des deux piliers. Cette réforme favorise la mise en œuvre des politiques nationales et communautaires dans des conditions optimisées de qualité de service et de sécurité juridique des procédures et des paiements, pour diminuer les risques de refus d'apurement grâce à :

- l'optimisation de la gestion des aides communautaires et de leurs contreparties nationales (interlocuteur unique, diminution du coût de gestion, notamment des aides de masse) ;

- l'amélioration de la coordination et de la qualité des contrôles par le regroupement des moyens des offices, de l'Etat et des organismes de paiement sous une même autorité ;

- la mise en cohérence des systèmes d'information permettant la gestion et le paiement des aides.

Enfin, la réforme permettra de limiter les coûts de structure par rapport au montant des aides gérées.

b)° Le caractère interministériel du nouvel opérateur issu de la fusion du CNASEA et de l'AUP

Au-delà de sa compétence traditionnelle en matière d'aides agricoles, le nouvel opérateur unique de services et de paiement à vocation à devenir un véritable opérateur interministériel. L'objectif est bien de mutualiser les moyens de l'Etat affectés à la fonction de paiement des aides publiques, ainsi que le savoir-faire en termes de techniques de gestion, de comptabilité et de suivi statistique nécessaire au pilotage des politiques concernées.

En effet, l'article L. 313-1 du code rural confie déjà des compétences en matière de formation professionnelle, d'emploi et d'insertion sociale et professionnelle au CNASEA. De plus, ce dernier réalise le paiement des mesures en faveur de l'emploi prévues dans le cadre du plan de cohésion sociale. Il intervient également pour le paiement des aides à l'emploi spécifiques à l'outre-mer. La présente loi transfère ces compétences au nouvel organisme. Au total, ce sont plus de 4 milliards d'euros d'aides de l'Etat en matière d'emploi qui transitent par le CNASEA.

En plus des compétences en matière d'emploi, la nouvelle agence assumera les paiements que le ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables a confiés au CNASEA. Il s'agit du paiement de subventions dans le cadre du fonds d'industrialisation des bassins miniers ainsi que, plus récemment, le paiement de l'aide à l'acquisition des véhicules propres dite « bonus écologique » issue du Grenelle de l'environnement.

Le nouvel opérateur a vocation à intervenir, le cas échéant, dans les domaines de compétence d'autres ministères.

c) L'abandon du régime particulier de relations existant entre le CNASEA et les collectivités territoriales

Opérateur important de l'Etat, le CNASEA entretient également, à titre accessoire, des relations avec les collectivités territoriales, notamment dans les domaines ayant fait l'objet d'une décentralisation, comme la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle, pour la gestion de laquelle les régions se sont tout naturellement tournées vers le CNASEA. Cette relation a été confortée par la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, qui a réservé au CNASEA, dans ce domaine, la compétence pour gérer les aides des collectivités territoriales lorsque celles-ci ne souhaitent pas l'assurer directement.

Ce droit exclusif, de même que celui prévu pour la gestion d'aides des collectivités territoriales complémentaires à celles dont le CNASEA est payeur en vertu de textes réglementaires, préoccupe la commission européenne qui a exprimé des réserves sur sa compatibilité au droit communautaire de la concurrence.

Le projet de loi supprime ces droits exclusifs. Les collectivités territoriales traiteront donc avec l'agence dans les conditions de droit commun, après une mise en concurrence adaptée.

2)- Corrélativement, une clarification dans les conditions de gestion des aides instituées par les collectivités territoriales :

Compte tenu de l'abandon du droit exclusif du CNASEA pour la gestion de la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle, il paraît nécessaire de préciser expressément les obligations minimales qui s'imposent au gestionnaire de ces versements, destinés à un public souvent fragile.

Par ailleurs, un avis récent du Conseil d'Etat a souligné que les collectivités locales, si elles peuvent déléguer à un tiers, dans les conditions de droit commun, l'instruction pour leur compte de dossiers de demandes d'aides, ne peuvent confier à un tiers l'attribution et le paiement de ces aides que dans la mesure où elles y sont spécialement habilitées par la loi.

Tel est l'objet de la deuxième partie de l'habilitation .

3°) - la création de l'établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer)

La loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006 avait organisé le regroupement des principaux offices agricoles en trois pôles (grandes cultures, élevage, vin-fruits et légumes). Le présent projet de loi prolonge cette démarche en regroupant, au sein d'un établissement unique, les offices d'intervention agricole.

Les offices d'intervention agricole, exercent aujourd'hui, filière par filière, des métiers du même type, qu'il s'agisse de la concertation avec les professionnels, de la connaissance des marchés aux niveaux national, européen et mondial, de l'expertise économique et de la connaissance des filières, de la gestion et du contrôle des instruments communautaires d'organisations communes de marché ainsi que des interventions nationales.

Le secteur de la pêche et de l'aquaculture a fait l'objet, en 2002, d'une réforme approfondie de la politique commune de la pêche, qui visait notamment à garantir le développement durable des activités de pêche d'un point de vue environnemental, économique et social. Elle vise, en outre, à améliorer le processus de décision en l'appuyant sur des avis scientifiques solides et en associant davantage les parties prenantes. Cette réforme met l'accent sur la cohérence avec d'autres politiques

européennes, notamment dans le domaine de l'environnement et du développement durable, ainsi que sur l'efficacité et le principe d'une pêche responsable.

Le regroupement des offices, hormis certains aspects relatifs aux départements d'outremer, doit permettre d'assurer une meilleure cohérence dans l'orientation et le soutien aux filières, de procéder, le cas échéant, aux arbitrages entre les filières, de renforcer leur suivi économique et d'améliorer la réactivité dans la gestion des crises.

Cette réforme poursuit un triple objectif :

- adapter l'organisation dans les secteurs de l'agriculture et de la pêche en fonction des évolutions prévisibles au niveau communautaire vers l'achèvement d'une organisation commune de marché (OCM) unique dans le domaine agricole ;

- structurer de manière homogène la concertation avec les organisations professionnelles et interprofessionnelles, tout en maintenant dans le nouveau cadre global des conseils d'orientation secteur par secteur ;

- créer des synergies entre les différentes structures exerçant des métiers de même type, et générer des économies d'échelle à travers un rapprochement des fonctions support et une intégration des délégations régionales des offices dans les services régionaux du ministère

4°) Le 4°) habilite le Gouvernement à prendre les dispositions nécessaires au règlement de la situation des personnels des établissements regroupés.

Il convient en effet de tenir compte de la diversité des situations statutaires des personnels qui exerçaient antérieurement dans les établissements dont les compétences sont transférées aux deux nouveaux établissements :

- fonctionnaires recrutés sur des corps propres ;

- agents contractuels à durée indéterminée régis par des statuts de droit public particuliers (décret du 30 décembre 1983 pour le personnel de l'AUP, de l'INAO et des offices et décret du 20 juillet 2002 pour le personnel du CNASEA) ;

- agents contractuels à durée déterminée ;

En matière de personnel, les options retenues sont les suivantes :

Les agents contractuels relevant des quasi-statuts (des offices-AUP et du CNASEA) se voient ouvrir un droit d'option entre d'une part, l'intégration dans un corps de fonctionnaires du ministère de l'agriculture et de la pêche et d'autre part, le maintien de la qualité d'agent contractuel de droit public à durée indéterminée dans le cadre de dispositions réglementaires communes définies par décret qui se substituent aux deux quasi-statuts actuels .

Les recrutements futurs se feront dans les corps de fonctionnaires en position d'activité, et par des contractuels de droit commun, en pleine cohérence avec le statut d'EPA des deux établissements publics. Aucun nouveau recrutement n'interviendra donc dans le cadre des dispositions réglementaires régissant les agents n'ayant pas opté pour la titularisation.

Par ailleurs, les agents recrutés sur contrat à durée déterminée resteront soumis à leur contrat jusqu'à leur terme.

Afin de faciliter la mobilité des agents, il est prévu une disposition permettant aux agents qui n'opteront pas pour la titularisation d'être affectés (en position d'activité) sur des emplois permanents des administrations et des établissements publics de l'Etat en conservant le bénéfice des dispositions qui leurs sont applicables dans leur établissement d'origine. Cette disposition législative permettant l'extension de la position d'activité pour les contrats est en effet indispensable pour ouvrir à l'ensemble des agents l'accès à une mobilité élargie, et tirer ainsi tout le bénéfice de la réforme en termes de gains d'efficience.

Enfin, il sera procédé à l'intégration dans les corps homologues du ministère de l'agriculture des corps propres de fonctionnaires des offices (cette mesure sera mise en place par voie réglementaire).

Le projet d'article habilite le Gouvernement à adapter les modalités d'organisation, la composition, les attributions et le fonctionnement des instances paritaires (CTP et CHS) applicables à l'Etat et à ses établissements publics administratifs, afin notamment de permettre l'exercice d'une partie de leurs attributions par des comités communs à l'agence, à l'établissement FranceAgriMer, à l'Institut national de l'origine et de la qualité - INAO - et à l'Office de développement de l'économie agricole d'outre-mer -ODEADOM, voire à d'autres établissements ou services de l'Etat.

Enfin, une harmonisation du régime de protection sociale des personnels est prévue :les personnels du CNASEA relèvent en effet aujourd'hui du régime de protection sociale des salariés agricoles alors que les personnels de l'AUP relèvent du régime général des contractuels. Afin de ne pas créer de disparités entre les personnels de l'agence, il est proposé que les personnels du CNASEA transférés à l'Agence soient soumis au régime de sécurité sociale de droit commun des personnels contractuels dès qu'ils auront exercé leur droit d'option, s'ils ne choisissent pas une intégration dans la fonction publique.