

3 mai 2020

**UN JOUR D'APRÈS  
OÙ LES PERSONNES CHARGÉES DE MISSIONS DE SERVICE PUBLIC SERAIENT EXEMPTES DE  
CONFLITS D'INTÉRÊT**

Depuis une dizaine d'années, plusieurs lois se sont attachées à renforcer la « transparence de la vie publique » (loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique) puis à « restaurer la confiance dans l'action publique » (loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 finalement renommée loi « pour la confiance dans l'action politique »), répondant à une demande croissante d'exemplarité de la part des citoyens.

Ces lois ont introduit un certain nombre d'avancées.

La loi relative à la transparence de la vie publique de 2013 a ainsi mis en place un dispositif visant à prévenir les conflits d'intérêts et a légèrement encadré l'activité de « représentant d'intérêts » (c'est-à-dire de lobby). Cependant, cette loi demeure très insuffisante car elle n'interdit pas d'exercer à la fois une activité de représentant d'intérêts et une mission de service public (c'est-à-dire une activité d'intérêt général).

Malheureusement, la loi pour la confiance dans l'action politique de 2017 n'encadre que l'activité des personnalités politiques (notamment en interdisant aux parlementaires, membres du Gouvernement et titulaires de fonctions exécutives locales d'employer un membre de leur famille proche) mais ne renforce pas les dispositions de la loi de 2013 relatives aux représentants d'intérêt.

Pourtant, la demande d'exemplarité des citoyens ne touche pas que les personnalités politiques mais englobe tous les organes exerçant des missions de service public.

Aussi, il serait opportun d'établir un principe d'incompatibilité entre l'activité de représentant d'intérêts (c'est-à-dire de lobby) et l'exercice, par une personne morale de droit privé ou public, d'une mission de service public.

La présente note développe les arguments juridiques au soutien d'un tel principe en rappelant les dispositifs juridiques existants pour prévenir les conflits d'intérêts (I), en démontrant, à travers l'exemple du GNIS, la permanence de ces conflits (II) et en proposant des modifications de la loi du 11 octobre 2013 solutionnant les problématiques de conflits d'intérêts identifiées (III).

## I. LA GESTION INSUFFISANTE DES CONFLITS D'INTERETS

L'article 2, alinéa 1<sup>er</sup> de la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique a défini la notion de conflit d'intérêts en ces termes :

*“Au sens de la présente loi, constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction.”*

En vertu de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 11 octobre 2013, certaines personnes sont ainsi tenues de prévenir et de faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts :

*“Les membres du Gouvernement, les personnes titulaires d'un mandat électif local **ainsi que celles chargées d'une mission de service public** exercent leurs fonctions avec dignité, probité et intégrité et veillent à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts. Les membres des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes exercent également leurs fonctions avec impartialité.”* (gras ajouté)

La prévention des conflits d'intérêts a ainsi pour objet de garantir le respect du principe d'impartialité, principe général du droit qui s'applique à tout organisme administratif (Conseil d'État, 29 avril 1949, *Bourdeaux*).

A cet effet, la loi du 11 octobre 2013 a mis en place des mesures limitées.

Premièrement, la loi du 11 octobre 2013 a imposé à un certain nombre de personnes exerçant des fonctions publiques (notamment les membres du gouvernement, les parlementaires et les titulaires de mandats électifs locaux) une obligation de transparence sur leurs intérêts.

Ces personnes doivent ainsi adresser à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique une déclaration de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêts<sup>1</sup>. Cette obligation de déclaration ne s'applique cependant pas à toutes les personnes exerçant une mission de service public.

Deuxièmement, le dispositif visant à prévenir les conflits d'intérêts repose sur des obligations de comportement mises à la charge des personnes susceptibles de se trouver en situation de conflit d'intérêts.

Ainsi, aux termes de l'article 2 de la loi du 11 octobre 2013, les membres du Gouvernement, les personnes titulaires d'un mandat électif local, les personnes chargées d'une mission de service public et les membres des autorités administratives et publiques indépendantes doivent, lorsqu'ils s'estiment en conflit d'intérêts, se soumettre à des obligations d'abstention, de suppléance ou d'appel à leur supérieur hiérarchique. En particulier, les personnes chargées

---

<sup>1</sup> Articles 4 et 11 de loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 et article 1er de la loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013.

d'une mission de service public placées sous l'autorité d'un supérieur hiérarchique doivent le saisir et « *ce dernier, à la suite de la saisine ou de sa propre initiative, confie, le cas échéant, la préparation ou l'élaboration de la décision à une autre personne placée sous son autorité hiérarchique* ».

Ces mesures sont toutefois dépourvues de sanctions concrètes en cas de manquement et l'existence d'une situation de conflit d'intérêts est laissée à la libre appréciation de la personne concernée. Aussi, des situations où une personne exerce une mission de service public tout en étant soumise à des conflits d'intérêt peuvent parfaitement persister.

Malheureusement, les lois (ordinaire et organique) du 15 septembre 2017 n'ont pas permis d'écartier cette possibilité. Elles se concentrent en effet uniquement sur les conflits d'intérêt des parlementaires. Pour ce faire, la loi ordinaire charge l'Assemblée nationale et le Sénat de définir des mécanismes plus poussés de prévention et de cessation des situations de conflit d'intérêts et la loi organique restreint la possibilité pour les parlementaires d'exercer des activités de conseil.

Troisièmement, un encadrement très léger de l'activité de « représentant d'intérêts » a été prévu, également fondé sur des obligations déclaratives et d'abstention.

L'article 18-2 de la loi du 11 octobre 2013 a défini la notion de « représentant d'intérêts » de la manière suivante :

*« les personnes morales de droit privé, les établissements publics ou groupements publics exerçant une activité industrielle et commerciale, les organismes mentionnés au chapitre 1er du titre 1er du livre VII du code de commerce et au titre II du code de l'artisanat, dont un dirigeant, un employé ou un membre **a pour activité principale ou régulière d'influer sur la décision publique**, notamment sur le contenu d'une loi ou d'un acte réglementaire en entrant en communication avec* » les autorités gouvernementales et administratives ou avec les collectivités territoriales.

L'article 18-5 de ladite loi fixe ensuite des principes de conduite que les représentants d'intérêts doivent respecter, lesquels consistent principalement en des obligations déclaratives et d'abstention (s'abstenir de remettre des présents par exemple), dépourvus de toute sanction concrète.

Ainsi, les lois du 11 octobre 2013 et du 15 septembre 2017 ont mis en place un mécanisme de prévention des conflits d'intérêts très peu contraignant, fondé sur des obligations déclaratives et d'abstention laissées à la libre appréciation des personnes intéressées et dépourvues de tous contrôles. D'une part, les personnes chargées de missions de service public doivent, en situation de conflit d'intérêt, saisir leur supérieur hiérarchique qui confiera la tâche à une autre personne. D'autre part, les représentants d'intérêts doivent se déclarer comme tels et s'abstenir de certaines pratiques.

Cependant, aucune incompatibilité de principe entre l'activité de représentant d'intérêts et l'exercice de missions de service public n'est prévue. Peuvent ainsi perdurer, à l'ombre des lois du 11 octobre 2013 et du 15 septembre 2017, des situations où une activité d'intérêt général peut être confiée à un représentant d'intérêts.

## II. LA PERMANENCE DE SITUATIONS DE CONFLITS D'INTERETS : L'EXEMPLE DU GNIS

L'exemple du GNIS, le Groupement national interprofessionnel des semences et des plants, démontre combien il est primordial d'inscrire l'incompatibilité de principe entre l'activité de représentant d'intérêts et l'exercice de missions de service public dans la loi.

Le GNIS est une personne morale de droit privé créée par la loi du 11 octobre 1941 sur l'organisation du marché des semences, graines et plants, signée de la main du Maréchal Pétain. Le GNIS se définit comme un « groupement interprofessionnel national » regroupant « *les créateurs, sélectionneurs-multiplicateurs, cultivateurs-multiplicateurs, négociants transformateurs et coopératives dont l'activité porte sur le commerce des semences, graines et plants, ainsi, d'autre part, que les cultivateurs* »<sup>2</sup>.

Le Décret n° 62-585 du 18 mai 1962 a maintenu le GNIS sous la tutelle du ministère de l'agriculture mais a pérennisé la délégation par le ministère de nombreuses et importantes missions de service public au GNIS.

Le rôle et la gouvernance du GNIS ont, certes, évolué depuis, comme le détaille un rapport du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux examinant les délégations accordées par le ministère de l'agriculture au GNIS<sup>3</sup>.

Ainsi, à compter des années 1970, le GNIS développe largement ses actions interprofessionnelles de promotion des intérêts de la filière semencière<sup>4</sup>. Puis, pour se mettre en conformité avec le Règlement organisation commune des marchés (OCM) du 17 décembre 2013 encadrant l'action des organisations interprofessionnelles, un décret du 24 juin 2015 diminue le contrôle de l'État sur le GNIS, un seul fonctionnaire détaché apparaissant désormais dans la gouvernance du GNIS.

On se retrouve donc aujourd'hui dans une situation paradoxale où le GNIS est devenu une véritable organisation interprofessionnelle mais continue d'exercer des missions de service public, en n'étant contrôlé qu'*a minima* par l'État.

Ce mélange des genres, qui institutionnalise les conflits d'intérêts, apparaît pour le moins critiquable, en particulier compte-tenu des nombreuses missions de service public confiées au GNIS.

---

<sup>2</sup> Article 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, Loi n° 4194 du 11 octobre 1941 sur l'organisation du marché des semences, graines et plants, JORF du 12 octobre 1941, p. 4406, modifiée par la loi du 2 août 1943, p. 2047

<sup>3</sup> Rapport n°15076 de décembre 2015 du CGAER, « Examen des délégations du ministère de l'agriculture au GNIS », page 33.

<sup>4</sup> <https://www.gnis.fr/missions-interprofessionnelles/>

## Une mission de représentation de la France

Le GNIS se voit tout d'abord confier une mission de représentation, d'une part, des professionnels de la semence, et, d'autre part, de la France elle-même, auprès de très nombreuses instances officielles européennes et internationales<sup>5</sup>.

C'est ainsi par exemple que la directrice des relations internationales du GNIS, Madame Isabelle Clément-Nissou, avait été désignée par le gouvernement français, en tant qu'« expert national », pour rédiger au sein même de la DG SANTE de la Commission européenne, une proposition de législation européenne sur le commerce des semences (V. annexes 1 et 2).

Dans le même sens, Mme Clément-Nissou avait été mandatée pour représenter la position de la France, et défendre dans le même temps les intérêts de la filière semencière française, dans les discussions relatives au Traité international sur les Ressources Phytogénétiques pour l'Alimentation et l'Agriculture au sein de la FAO.

Cette situation a provoqué, à plusieurs reprises, l'indignation des organisations agricoles et personnels académiques impliqués dans la conservation des ressources génétiques, sans toutefois que cela conduise le gouvernement à corriger ces situations de conflits d'intérêts (V. annexes 3 et 4).

Pourtant, une telle situation est contraire au principe général du droit d'impartialité. En effet, la partialité « *peut résulter, [...] indépendamment de tout parti pris exprimé, de considérations organiques ou fonctionnelles : il s'agit alors de rechercher si la personne en cause ne présente pas un risque « objectif » de partialité et offre, en apparence, des garanties telles que tout doute légitime sur son impartialité soit exclu* »<sup>6</sup>.

En l'espèce, les salariés du GNIS, une organisation interprofessionnelle représentant les intérêts de ses membres, présentent un risque objectif de partialité et ne sauraient représenter la France auprès d'instances officielles. Cela est d'autant plus vrai que les intérêts de la France ne sauraient se confondre tous entiers avec les intérêts de l'industrie semencière.

Aussi, les agents du représentant d'intérêts qu'est le GNIS ne peuvent être chargés de la mission de service public de représentation de la France sans se trouver, de fait, en situation de conflit d'intérêts.

---

<sup>5</sup> Ainsi faut-il remarquer, à titre d'exemples, que le GNIS était présent, pour la France :

- à la Commission de la FAO sur les ressources génétiques pour l'alimentation et l'agriculture – Rapport de la 5e session du groupe de travail technique intergouvernemental : **pour la France, étaient présents François Burgaud et Isabelle Clément-Nissou**, du GNIS, Avril 2011

- **Elise Leclercq**, du GNIS, était présente, en représentation de la France, lors de la 1e session du groupe de travail technique ad hoc sur l'accès et le partage des bénéfices des ressources pour l'alimentation et l'agriculture (Convention sur la Diversité Biologique), qui s'est tenu à Longyearbyen (Svalbard), en Norvège, en septembre 2012.

- auprès de l'OCDE, 6e réunion du groupe de travail technique sur l'identité variétale et la pureté variétale, Paris, Janvier 2009 : **Bernard Fabre et Marie-France Cazalere**, du GNIS, représentaient la France.

<sup>6</sup> Edmond HONORAT, « Conclusions sous Conseil d'Etat, 27 octobre 1999, Fédération Française de Football », revue de l'actualité juridique française, 1999.

## Une compétence réglementaire

L'article 2 du décret du 18 mai 1962 prévoit que le GNIS est autorisé à « *proposer toutes mesures tendant à organiser la production et la commercialisation desdites graines de semence et plants* ». Ces mesures consistent notamment en des règlements techniques, qui sont homologués par le ministre de l'Agriculture<sup>7</sup>, après avis du comité technique permanent de la sélection des plantes cultivées.

Ces règlements techniques procèdent à la transposition de normes européennes, notamment des directives d'exécution<sup>8</sup>. Cependant, le GNIS peut aussi, en transposant ces normes, ajouter des contraintes supplémentaires ou plus contraignantes<sup>9</sup>. Ces normes font simplement l'objet d'une homologation par le ministre de l'Agriculture, qui ne les réécrit donc pas.

En outre, le GNIS élabore les statuts des différentes professions qu'il représente, de même que les contrats-types réglant les relations entre producteurs, grainiers, sélectionneurs, transformateurs et cultivateurs<sup>10</sup>. Il a également pour mission de fixer « *les modalités d'application [de tous ces contrats et règlements] et en surveille l'exécution* »<sup>11</sup>.

Cette compétence réglementaire, laquelle permet d'établir des normes plus contraignantes, est indéniablement incompatible avec l'activité de représentant d'intérêts.

## Une mission de contrôle

En troisième lieu, le GNIS assure une mission de contrôle et de certification de la production de semences, qu'il effectue par l'intermédiaire de son service technique : le Service Officiel de Contrôle et de Certification (SOC).

Cette mission est peut-être la plus importante des fonctions assumées par le GNIS. Elle comporte deux volets : le contrôle et la certification de la production de semences d'une part, et le contrôle phytosanitaire d'autre part.

Au titre de la mission de contrôle et de certification de la production de semences, le GNIS :

---

<sup>7</sup> Exemple : règlement technique annexe du chanvre dioïque homologué par arrêté ministériel du 9 octobre 2006, consultable [ici](#).

<sup>8</sup> Exemple : l'arrêté du 5 décembre 2018 portant homologation du règlement technique annexe de la production, du contrôle et de la certification des semences de sorgho, consultable [ici](#), a été pris au visa de la directive d'exécution (UE) 2018/1027 de la Commission du 19 juillet 2018 modifiant la directive 66/402/CEE du Conseil en ce qui concerne les distances d'isolement pour *Sorghum spp*, consultable [ici](#).

<sup>9</sup> Par exemple, le règlement technique concernant le sorgho impose que la parcelle destinée à la production de semences n'ait pas porté de culture de sorgho l'année précédente, alors que la directive d'exécution impose seulement une distance minimale entre la production de semences et les sources voisines de pollen susceptibles de provoquer une pollinisation étrangère indésirable. De plus, le règlement technique prévoit que ces distances minimales puissent être multipliées par deux dans certaines zones, ce qui n'est pas prévu par la directive d'exécution.

<sup>10</sup> Article 2 du décret du 18 mai 1962 et article 2 de la loi du 11 octobre 1941.

<sup>11</sup> Article 2 de la loi du 11 octobre 1941.

- évalue et surveille des sites de production en enregistrant ou en autorisant les entreprises de production de semences ;
- inspecte les cultures et audite le personnel agréé des entreprises ;
- contrôle les lots de semences ou plants en procédant à des échantillonnages des lots ou en auditant des sites de conditionnement<sup>12</sup>.

Les contrôles menés au titre de la mission de contrôle phytosanitaire sont calqués sur le même modèle (interventions en cultures et échantillonnage des lots et des analyses)<sup>13</sup>.

Or, le rapport du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux constate « *qu'au regard de sa nature, de sa composition et de son objet, le GNIS ne peut en aucun cas être considéré comme un organisme indépendant par rapport aux contrôles et certifications prévus* »<sup>14</sup>. En effet, « *cet organisme dirigé par des professionnels d'un secteur déterminé a pour mission de contrôler et de certifier la production de ces mêmes professionnels et de promouvoir l'usage des semences et plants certifiés. Cet état de fait structurel illustre ce que l'on appelle un conflit d'intérêts* »<sup>15</sup>.

Ce rapport analyse en détail le fonctionnement du Service Officiel de Contrôle et de Certification (SOC) et met en lumière de graves risques de partialité.

Tout d'abord, le SOC est loin d'être un service distinct du GNIS. Au contraire, « *les agents du Soc, en dehors de ceux du niveau central, sont [...] à la fois contrôleurs au titre du Soc et agents de l'interprofession* »<sup>16</sup>. Comme l'indiquent les rapporteurs, « *cet affichage de la « double casquette du Gnis-Soc peut être considéré comme un défi à la séparation des rôles et à la gestion des conflits d'intérêts* »<sup>17</sup>. Les agents du Soc, en dehors de ceux du niveau central, sont d'ailleurs placés sous l'autorité exclusive du directeur général du GNIS,<sup>18</sup> et non sous l'autorité du ministère de l'agriculture.

---

<sup>12</sup> Rapport n°15076 de décembre 2015 du CGAER, « Examen des délégations du ministère de l'agriculture au GNIS », page 26.

<sup>13</sup> Rapport n°15076 de décembre 2015 du CGAER, « Examen des délégations du ministère de l'agriculture au GNIS », page 26.

<sup>14</sup> Rapport n°15076 de décembre 2015 du CGAER, « Examen des délégations du ministère de l'agriculture au GNIS », page 34.

<sup>15</sup> Rapport n°15076 de décembre 2015 du CGAER, « Examen des délégations du ministère de l'agriculture au GNIS », page 35.

<sup>16</sup> Rapport n°15076 de décembre 2015 du CGAER, « Examen des délégations du ministère de l'agriculture au GNIS », page 37.

<sup>17</sup> Rapport n°15076 de décembre 2015 du CGAER, « Examen des délégations du ministère de l'agriculture au GNIS », page 37.

<sup>18</sup> Rapport n°15076 de décembre 2015 du CGAER, « Examen des délégations du ministère de l'agriculture au GNIS », page 38.

Cette situation est d'autant plus problématique que ces missions de contrôle sont financées majoritairement par les contributions volontaires rendues obligatoires (CVRO), c'est-à-dire par les cotisations perçues par le GNIS pour financer ses activités interprofessionnelles<sup>19</sup>.

Au surplus, le personnel du GNIS étant insuffisant pour contrôler la production de semences de la totalité des établissements producteurs, il est très fréquent que celui-ci délègue cette mission à certains des organismes professionnels qui le composent.

Le décret de 1962 permet donc au GNIS de reverser une partie des contributions volontaires obligatoires à ces organismes professionnels, dans des conditions financières pour le moins opaques.

Dans un rapport intitulé « Les cotisations volontaires obligatoires prélevées par les interprofessions agricoles », et publié le 8 février 2007, la Cour des Comptes a ainsi relevé que le GNIS « *délègue par exemple à quatre organismes professionnels l'exécution de certaines de ses missions, pour des montants pouvant atteindre 3,7 M€ par an et par bénéficiaire. Ce transfert permet de financer des frais de structure et de fonctionnement **dont le lien avec les travaux confiés à ces organismes n'est pas précisément établi**. L'interprofession tend ainsi à réduire une part de son activité à des fonctions administratives, et elle subvient financièrement à des structures dont ses membres sont issus* »<sup>20</sup>.

Ainsi, le Service Officiel de Contrôle et de Certification (Soc) du GNIS assure une mission de contrôle phytosanitaire et de la production de semences alors qu'il présente de graves risques de partialité : les mêmes agents sont contrôleurs et agents de l'interprofession, ils sont placés sous la seule autorité du directeur du GNIS, les fonds destinés à financer les actions interprofessionnelles sont utilisés pour réaliser les contrôles et une partie des fonds sont reversés à des organismes professionnels dans des conditions opaques.

### III. UNE PROPOSITION D'INSCRIPTION DE L'INCOMPATIBILITE DANS LA LOI

L'exemple du GNIS démontre l'insuffisance du dispositif de prévention des conflits d'intérêts mis en place par la loi relative à la transparence de la vie publique de 2013 : ce dispositif, centré sur des obligations déclaratives et d'abstention, permet toujours qu'un représentant d'intérêts comme le GNIS soit chargé de missions de service public (en l'occurrence, de missions de représentation de la France, réglementaires et de contrôle).

Aussi, il convient d'établir un principe d'incompatibilité entre l'activité de représentant d'intérêts et l'exercice d'une mission de service public et d'étendre la notion de représentants d'intérêts.

---

<sup>19</sup> Rapport n°15076 de décembre 2015 du CGAER, « Examen des délégations du ministère de l'agriculture au GNIS », page 55.

<sup>20</sup> Cour des Comptes, « Les cotisations volontaires obligatoires prélevées par les interprofessions agricoles » 2007, page 68.



## Poser le principe d'incompatibilité entre l'exercice d'une mission de service public et celui de représentant d'intérêts

La loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique a omis de préciser l'incompatibilité évidente entre la fonction de représentant d'intérêts et l'exercice d'une mission de service public.

En conséquence, il est proposé d'ajouter une section 5bis au chapitre Ier de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique. Cette section serait intitulée « Incompatibilité entre la fonction de représentant d'intérêts et l'exercice de missions de service public » et comprendrait un unique article 25 rédigé comme suit :

### Article 25

Les emplois ou fonctions comprenant l'exercice, direct ou indirect, de missions de service public sont incompatibles avec le fait d'exercer ou d'avoir exercé, au cours des trois dernières années, une activité au nom ou pour le compte d'un représentant d'intérêts tel que visé à l'article 18-2 de la présente loi.

## Étendre la catégorie des représentants d'intérêts aux personnes publiques représentant un secteur industriel et commercial

Par ailleurs, il apparaît que les personnes publiques représentant les entreprises d'un secteur industriel et commercial n'appartiennent pas à la définition des représentants d'intérêts.

Or, la nature et le statut juridique de certaines personnes morales ne sont pas toujours précisés par les textes légaux ou réglementaires qui les visent et la qualification d'organisme public ou d'organisme privé dépend alors de l'examen d'un faisceau d'indices par le juge administratif (origine de la personne morale, but dans lequel l'activité est exercée, organisation des rapports avec l'autorité publique, existence de prérogatives de puissance publique...).

Le statut juridique applicable à ces organismes peut donc être incertain, et ne correspondre ainsi ni à l'une ni à l'autre des catégories visées à l'article 18-2 de la loi du 11 octobre 2013.

Il convient d'éviter cette situation, qui permettrait à certains organismes d'échapper à la qualification de représentant d'intérêts, alors même qu'ils en auraient les caractéristiques fonctionnelles ou les activités, notamment par la prise en charge d'une mission de représentation d'un secteur industriel et commercial.

Il serait donc opportun de modifier l'alinéa premier de l'article 18-2 de la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 définissant les représentants d'intérêts en ajoutant les représentants d'un secteur industriel et commercial.

#### Article 18-2 alinéa 1<sup>er</sup>

Sont des représentants d'intérêts, au sens de la présente section, les personnes morales de droit privé, les établissements publics ou groupements publics exerçant une activité industrielle et commerciale **ou représentant un secteur industriel et commercial**, les organismes mentionnés au chapitre 1er du titre 1er du livre VII du code de commerce et au titre II du code de l'artisanat, dont un dirigeant, un employé ou un membre a pour activité principale ou régulière d'influer sur la décision publique, notamment sur le contenu d'une loi ou d'un acte réglementaire en entrant en communication avec : [...].

## Annexes

1. Appartenance de Mme Clément-Nissou au GNIS
2. Présence de Mme Clément-Nissou dans l'organigramme de la DG SANTE de la Commission européenne
3. Communiqué de la Confédération Paysanne du 2 février 2011
4. Lettre de plusieurs chercheurs au Premier Ministre sur la représentation de la France au TIRPAA
5. Rapport n°15076 de décembre 2015 du CGAER, « Examen des délégations du ministère de l'agriculture au GNIS ».
6. Rapport du 8 février 2007 de la Cour des Comptes, « Les cotisations volontaires obligatoires prélevées par les interprofessions agricoles ».

[About Adepta](#)[Membership](#)[Contact us](#)[News & Events](#)

## GNIS



44, rue du Louvre  
75001 PARIS  
Phone: 33 (0) 1 42 33 76 95 Fax : 33 (0) 1 40 28 40 16  
Contact: Mme CLEMENT-NISSOU  
Mail: [isabelle.clement-nissou@gnis.fr](mailto:isabelle.clement-nissou@gnis.fr)  
URL: [www.gnis.fr](http://www.gnis.fr)



GNIS.pdf

National Interprofessional Seeds and Seedlings Association.  
Field of Operations.  
The Ministry of Agriculture has put GNIS in charge of:  
- organizing the economics and regulations of the production and marketing of seed species: cereals, maize, sorghum, fodder, turf, oil seeds, beets, potatoes, flax, vegetables and flowers;  
- controlling seed and plant quality during production, processing and marketing, and handling official seed certification;  
- fostering the development of the industry by:  
- promoting French know-how (seminars, appraisals, study tours, cooperative projects, etc.)  
- exchanging genetic resources  
- training courses for seed specialists in France and other countries.  
Main references :

### Fruit >

[Plant breeders / Nurseries](#)

### Vegetables >

[Equipment suppliers](#)[Manufacturers of disposable items](#)

### Flowers >

[Business services](#)

## Research

### DARBONNE SA



Contact: M. Christophe POUBLAN  
Phone: 33 (0) 5 57 71 56 33  
 [christophe.poublan@darbonne.fr](mailto:christophe.poublan@darbonne.fr)  
 [www.darbonne.fr](http://www.darbonne.fr)

### DELBARD PEPINIERES ET ROSERAIES



Contact: Nicole AUCLAIR  
Phone: + 33 (0)4 70 64 33 3  
 [n.auclair@georgesdelbard.com](mailto:n.auclair@georgesdelbard.com)  
 [www/delbard-direct.fr](http://www/delbard-direct.fr)

### GNIS



Contact: Mme CLEMENT-NISSOU  
Phone: 33 (0) 1 42 33 76 95  
 [isabelle.clement-nissou@gnis.fr](mailto:isabelle.clement-nissou@gnis.fr)  
 [www.gnis.fr](http://www.gnis.fr)




English ▾
English ▾

EUROPA > European Commission > ...  
 > Commission > SANCO > SANCO.DDG2 > SANCO.DDG2.E > SANCO.DDG2.E.2 > SANCO.DDG2.E.2.002 > CLEMENT-NISSOU Contact | Search on EUROPA

[Privacy](#) | [Language policy](#) | [Mailing instructions](#) | [Help](#) | [About this site](#) | [Home](#)  
Warning: The use of this information for direct-marketing purposes or unauthorised publication is illegal.

SEARCH BY NAME
SEARCH BY ORGANISATION CHART
SEARCH BY KEYWORD

<b>Name</b>	Ms I. CLEMENT-NISSOU	
<b>Sector 002</b>	Material for plant reproduction	
<b>Title</b>	Policy Officer	
<b>Assignment</b>	<a href="#">ALL</a> <a href="#">EUI</a> <a href="#">COMMISSION</a> <a href="#">SANCO</a> <a href="#">DDG2</a> <a href="#">E</a> <a href="#">2</a> <a href="#">002</a>	
<b>Address</b>	B-1049 BRUXELLES	<a href="#">(please click here for mailing instructions)</a>
	<b>Location</b>	<b>External Nbr</b>
<b>Tel.</b>	Brussels	+(32) 2 2987834
<b>Tel.</b>	Brussels-Switchboard	+(32) 2 2991111

[Privacy](#) | [Language policy](#) | [Mailing instructions](#) | [Help](#) | [About this site](#) | [Home](#) | [Top](#)

Last update : 07 October 2013

[www.semencespaysannes.org](http://www.semencespaysannes.org) > Accueil > Les actualités > Communiqués de presse > Le gouvernement missionne le représentant du lobby semencier pour supprimer les droits des agriculteurs sur leurs semences

## Le gouvernement missionne le représentant du lobby semencier pour supprimer les droits des agriculteurs sur leurs semences

2 fév 2011

C'est avec stupéfaction que la Confédération Paysanne a découvert que le gouvernement a désigné le représentant du GNIS (Groupement National Interprofessionnel des Semences) pour défendre la position française sur les droits des agriculteurs lors de la prochaine réunion du Traité international sur les semences. Un point important de l'ordre du jour de la quatrième session de l'Organe Directeur du Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture qui se tiendra en Indonésie du 14 au 18 Mars prochain est l'application des droits des agriculteurs sur leurs semences, définis aux articles 6 et 9 du Traité. Pour défendre la position française sur cette question précise des droits des agriculteurs, le gouvernement français a osé désigner... le directeur des relations extérieures du GNIS :

- qui réclame à corps et à cris le paiement par les agriculteurs qui réutilisent leurs semences de ferme d'une Contribution Volontaire Obligatoire reversée directement, pour 85% de son montant, à l'industrie semencière,
- qui poursuit en justice les agriculteurs qui reproduisent des semences de ferme des dernières variétés protégées par une loi française qui les interdisait, mais n'est presque plus utilisée depuis l'adoption en 1994 d'un règlement européen qui les autorise,
- et qui envoie ses contrôleurs à la poursuite des agriculteurs qui conservent, utilisent, échangent ou vendent leurs semences de ferme.

Les industriels des semences ne supportent pas que les agriculteurs puissent bénéficier, tout comme eux et en toute légalité, du "privilège du sélectionneur" d'utiliser les variétés disponibles sur le marché pour sélectionner leurs propres variétés et d'échanger leurs semences dans le but de les sélectionner et de les conserver.

La reproduction, la sélection et la gestion dynamique des semences à la ferme sont pourtant aujourd'hui les compléments indispensables à la production de semences par la filière industrielle. En effet, seule l'adaptation locale des variétés cultivées permet de diminuer significativement ou d'abandonner l'usage des engrais et pesticides chimiques qui empoisonnent la santé et l'environnement et de rendre aux plantes la plasticité indispensable à leur adaptation aux changements climatiques de plus en plus importants et imprévisibles. La filière semencière industrielle ne peut pas et ne pourra jamais amortir la sélection et la multiplication de petits lots de semences adaptés à chaque terroir, seuls les paysans peuvent faire ce travail par multiplications successives dans leurs champs. Mais ils ne peuvent pas le faire si on leur interdit de ressemer et d'échanger leurs semences et si on les oblige de devenir totalement dépendant d'une poignée de multinationales productrices d'OGM.

Les droits des agriculteurs de conserver, d'utiliser, d'échanger et de vendre leurs semences de ferme sont l'indispensable pilier de toute politique agricole durable préservant la santé, l'environnement et la souveraineté alimentaire. C'est pourquoi la Confédération Paysanne demande au gouvernement français d'engager une concertation avec les agriculteurs qui renouvellent et conservent la biodiversité cultivée avant de désigner, pour défendre sa position sur les droits des agriculteurs, un représentant des intérêts de l'ensemble de la population et non le représentant d'un lobby industriel qui milite pour leur suppression.

contacts : Guy Kastler 06 03 94 57 21  
Jean-Pierre Fonbaustier 06 42 97 52 01  
Philippe Collin 06 76 51 07 18

Dernières actualités sur ce thème

7/10/14 : Les lois sur les semences ne peuvent pas être confiées aux vendeurs de semences

[lire]

7/10/14 : Réponses détaillées du RSP aux information erronées diffusées par le GNIS

[lire]

24/7/14 : Semences paysannes : encore un effort Mesdames et Messieurs les Parlementaires !

[lire]

autres actualités

10/7/17 : Maine-et-Loire : La résistance s'organise contre le blé industriel

[lire]

7/7/17 : 5e édition de la Semaine des semences paysannes, partout en France

[lire]

28/6/17 : Graines de Noé veille sur les céréales anciennes... suivez le sillon à 9H50

[lire]

A l'attention de M. Le Premier Ministre

Copie à M. Le Ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du Territoire, M. Le Ministre de l'Industrie, de l'Energie et de l'Economie Numérique, Mme La Ministre de l'Ecologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement, Mme la Ministre de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche

Nous, chercheur(e)s travaillant notamment sur la gestion de la biodiversité agricole, la conservation de la biodiversité sauvage, plus généralement en évolution ou en agronomie, demandons au Premier Ministre et aux Ministères en charge de la diversité agricole (MAPRAT) et de la biodiversité en général (MEDDTL) que la France se dote d'une représentation juste et équilibrée entre les divers intérêts sociétaux, scientifiques et économiques concernés pour siéger au TIRPAA (Traité International sur les Ressources Phytogénétiques pour l'Alimentation et l'Agriculture). En effet, une gestion dynamique *in situ* est un complément indispensable de la conservation *ex situ* pour permettre le renouvellement de la biodiversité des espèces agricoles et son adaptation aux changements futurs, et il est montré dans la littérature scientifique que cette gestion est possible seulement en s'appuyant sur des réseaux d'agriculteurs qui peuvent à la fois sélectionner leurs semences et les échanger.

Or si la France a bien approuvé le TIRPAA, elle n'a jamais rien fait pour le mettre en application. Elle maintient toujours la majorité des collections publiques nationales hors du système multilatéral ; par ailleurs, elle n'a toujours pas résolu les contradictions qui existent entre d'une part sa réglementation sur la commercialisation des semences de variétés végétales, sur la protection des obtentions végétales et sur les brevets s'étendant aux plantes, et d'autre part les articles du TIRPAA sur la conservation *in situ* et sur les droits des agriculteurs. De plus, l'administration et le pouvoir politique ont totalement délégué aux seuls membres du GNIS (Groupement National Interprofessionnel des Semences) l'expertise et la représentation française dans les conférences intergouvernementales du traité. Le point focal, devant représenter la France dans ces instances et réclamé par tous les acteurs de la biodiversité cultivée, n'est toujours pas nommé par le gouvernement depuis la disparition du Bureau des Ressources Génétiques. Les institutions de recherche et les organisations agricoles engagées dans la conservation et la gestion de la biodiversité cultivée *ex et in situ* n'y ont-elles pas aussi leur place aux côtés d'une réelle prise en charge politique ?

Monsieur le Premier Ministre, les scientifiques engagés dans les recherches concernant l'avenir de l'agriculture vous prient de considérer le fait que les questions relatives à la diversité des semences engagent lourdement le long terme et ne peuvent être laissées aux seuls acteurs privés. Nous demandons donc qu'une réelle implication des pouvoirs publics et de la recherche scientifique soit mise en œuvre dans ce domaine.

**Signataires :**

**Isabelle Goldringer** (Directrice de Recherche INRA, UMR de Génétique Végétale)

**Pierre-Henri Gouyon** (Professeur au Museum National d'Histoire Naturelle, à l'AgroParisTech, à l'Ecole Polytechnique, Laboratoire « Origine, Structure & Évolution de la Biodiversité »)

**Christophe Bonneuil** (Chargé de Recherche CNRS, Centre Koyré d'Hist. des Sciences et des Techniques)

**Jean-Marc Meynard** (Directeur de Recherche INRA, Dept Sciences pour l'Action et le Développement)

**Denis Couvet** (Professeur au Muséum National d'Histoire Naturelle, à l'École Polytechnique, Directeur de l'UMR « Conservation des Espèces, Restauration et Suivi des Populations », Directeur du Centre de Recherches par le Bagueage des Populations d'Oiseaux)

**Marie-Angèle Hermitte** (Directrice de Recherche CNRS, Directrice d'Études EHESS, Centre de recherches sur le droit des sciences et des techniques de l'Université de Paris I)

**Jane Lecomte** (Professeur à l'Université Paris-Sud, Responsable du département « Biodiversité, Systématique et Evolution »)

**François Papy** (Directeur de Recherche honoraire INRA, membre de l'Académie d'Agriculture)

**Marc Dufumier** (Professeur AgroParisTech, UER Agriculture Comparée et Développement Agricole)

**Irene Till-Bottraud** (Directrice de Recherche CNRS, Directrice du Laboratoire d'Écologie Alpine)

**Xavier Vekemans** (Professeur Université Lille 1, Laboratoire de Génétique et Evolution des Populations Végétales)

**Emmanuelle Porcher** (Maître de Conférence au Muséum National d'Histoire Naturelle, Professeur à l'École Polytechnique, UMR « Conservation des Espèces, Restauration et Suivi des Populations »)

**Anne Zanetto** (Ingénieure d'Étude INRA, Gestionnaire du Centre de Ressources Biologiques Maïs, Unité DIASCOPE)

**Dominique Desclaux** (Directrice de Recherche INRA, Directrice de l'Unité DIASCOPE)

**Sébastien Barot** (Chargé de Recherche IRD, Laboratoire Biogéochimie et Écologie des Milieux Continentaux)

**Bruno Colas** (Maître de Conférence à l'Université Paris VII, Laboratoire Écologie, Systématique et Evolution)

**Romain Roche** (Ingénieur de Recherche INRA, UMR Environnement et Grandes Cultures)

**Yves Bertheau** (Directeur de Recherche INRA, Département Santé des Plantes et Environnement)

**Christian MOUCHET** (Professeur Émérite AGROCAMPUS OUEST, Département Économie Rurale et Gestion)

**Laurent Hazard** (Directeur de Recherche INRA, UMR Agrosystèmes et Développement Territorial)

**Nathalie Couix** (Chargée de Recherche INRA, UMR Agrosystèmes et Développement Territorial)

**Isabelle Litrico** (Chargée de recherche INRA, UR prairies et plantes fourragères)

**Franz Depaulis** (Chargé de Recherche CNRS, UMR 7625 Écologie et Evolution)

**Jérôme Enjalbert** (Chargé de Recherche INRA, UMR de Génétique Végétale)

**Elise Demeulenaere** (Chargée de recherche CNRS, UMR Eco-anthropologie & Ethnobiologie)

**Laure Empereire** (Directrice de recherches IRD, UMR 208 IRD-MNHN Patrimoines locaux)

**Frédéric Thomas** (Chargé de Recherche IRD, UMR 208 IRD-MNHN Patrimoines locaux)

**Birgit Muller** (Chargée de Recherche CNRS, Laboratoire d'Anthropologie des Institutions et des Organisations sociales)

**Véronique Chable** (Ingénieure de Recherche INRA, UMR SAD-Paysage)

**Nicolas Schermann** (Chargé de recherche INRA, Unité SAD-Paysage)

**Sylvain Glémin** (Chargé de recherche CNRS, Institut des Sciences de l'Évolution de Montpellier)

**Marc Delêtre** (Chercheur contractuel au Muséum National d'Histoire Naturelle, Laboratoire Sociétés Eco-Anthropologie et Ethnobiologie)



**Xavier Coquil** (Ingénieur de Recherche INRA, Unité de Recherche Agro-Système Territoire Ressources -Mirecourt)

**Damien Foissy** (Assistant Ingénieur INRA, Unité de Recherche Agro-Système Territoire Ressources -Mirecourt)

**Cyril Dutech** (Chargé de Recherche INRA, UMR Biodiversité Génétique et Communauté)

**Elisabeth Fournier** (Chargée de Recherche INRA, UMR Biologie et Génétique des Interactions Plante-Parasite)

**Christian Prat** (Chargé de Recherche IRD, UMR Laboratoire d'étude des Transferts en Hydrologie et Environnement)

**Ivan Scotti** (Chargé de Recherche INRA, UMR « Ecologie des Forêts de Guyane »)

**Claire Villemant** (Maître de Conférence au Muséum National d'Histoire Naturelle, Laboratoire « Origine, Structure & Évolution de la Biodiversité »)

**Sylvie Pouteau** (Chargée de Recherche INRA, Institut Jean-Pierre Bourgin - UMR 1318)

**Sophie Caillon** (Chargée de recherche CNRS, Centre d'Ecologie Fonctionnelle et Evolutive, Eq. Interactions bioculturelles: domestication et gestion des ressources)

**Jean Foyer** (Chargé de recherche CNRS, Institut des Sciences de la Communication du CNRS)

**Bernard Pintureau** (Chargé de recherche INRA, UMR Biologie Fonctionnelle, Insectes et Interactions)

**Michel Dulcire** (Ingénieur de Recherche CIRAD, UMR Innovation)

**Jean-Yves Jamin** (Chargé de Recherche CIRAD, UMR Gestion de l'Eau, Acteurs, Usages)

**François Léger** (Ingénieur de Recherche INRA, UMR Sciences, Action, Développement, Activités, Produits, Territoires)



**CGAAER**

CONSEIL GÉNÉRAL  
DE L'ALIMENTATION  
DE L'AGRICULTURE  
ET DES ESPACES RURAUX

Rapport n° 15076

**Examen des délégations  
du ministère de l'agriculture au Gnis**

établi par

**François DURAND**

Inspecteur général de la santé publique vétérinaire

**Françoise LIEBERT**

Inspectrice générale de la santé publique vétérinaire

décembre 2015

## SOMMAIRE

1. LE GNIS AU SEIN DU SYSTEME DE REGLEMENTATION DES SEMENCES ET PLANTS .....	11
1.1. Les « semences et plants », un secteur performant.....	11
1.2. Le système et les acteurs de la réglementation des semences et plants.....	11
1.2.1. L'ensemble des obligations juridiques intéressant les semences et les plants.....	12
1.2.2. Les acteurs de la réglementation des semences et plants .....	14
1.3. Le groupement national interprofessionnel des semences et plants, Gnis.....	17
1.3.1. Une entité créée par la loi, aujourd'hui interprofession reconnue.....	17
1.3.2. Les objets du Gnis.....	18
1.3.3. La gouvernance du Gnis.....	18
1.3.4. Les missions du Gnis.....	18
1.3.5. L'organisation du Gnis et la place du Soc .....	19
1.3.6. Le budget du Gnis .....	23
1.4. Les différentes certifications déléguées au Gnis-Soc .....	24
1.4.1. La délégation au Gnis-Soc au titre du livre VI du CRPM.....	25
1.4.2. La délégation au Gnis-Soc au titre du livre II du CRPM .....	27
1.4.3. Tableau récapitulatif des délégations en matière de semences et plants.....	30
1.5. Les spécificités des filières « plants de pomme de terre » et « maïs-sorgho » .....	30
1.5.1. La filière « plants de pomme de terre ».....	30
1.5.2. La filière « maïs et sorgho ».....	31
2. ÉVALUATION ET CONSTATS RELATIFS AU DISPOSITIF DE CONTROLE ET DE CERTIFICATION CONFIE AU GNIS-SOC.....	32
2.1. Le Gnis, d'une interprofession sui generis à une interprofession reconnue .....	32
2.1.1. Création du Gnis.....	32
2.1.2. Évolution des missions confiées au Soc.....	33
2.1.3. Le Gnis n'est plus sous contrôle de l'État : le décret du 24 juin 2015 .....	34
2.2. Constat sur l'indépendance du Gnis vis-à-vis des contrôles et des certifications prévus aux livres II et VI du CRPM.....	34
2.3. Constats sur la réalité du Service officiel de contrôle (Soc) au sein du Gnis.....	36
2.4. La conformité juridique des délégations.....	39
2.4.1. La conformité de la délégation au titre du livre VI du CRPM .....	39
2.4.2. La conformité de la délégation au titre du livre II du CRPM.....	40
2.4.3. La question des « subdélégations » .....	42
2.5. L'accréditation COFRAC et ses limites .....	43
2.5.1. Le choix d'une démarche d'accréditation, un atout pour conforter la mission officielle du Gnis-Soc en 2008.....	43
2.6. Le contrôle des délégations par l'État .....	47
2.6.1. Les modalités de la supervision exercée par la DGAL et ses services déconcentrés .....	48
2.6.2. L'impact des délégations sur les services de l'État .....	50
2.7. Qualité et fiabilité des contrôles .....	51
2.8. Questions soulevées par les modalités de financement .....	53
2.8.1. La faculté de financer par les CVRO les actions de contrôle et de certification déléguées ...	53
2.8.2. La faculté de financer par des redevances pour service rendu les actions de contrôle et de certification déléguées.....	54
3. RECOMMANDATIONS, ET SCÉNARIOS EVOLUTIFS.....	56

CONCLUSION.....	61
Annexe 1 : Lettre de mission.....	65
Annexe 2 : Note de cadrage.....	67
Annexe 3 : Liste des personnes rencontrées.....	70
Annexe 4 : Liste des sigles utilisés.....	73
Annexe 5 : Typologie des semences et plants .....	75
Annexe 6 : Principaux textes juridiques mentionnés dans le rapport.....	77
Annexe 7 : Deux organismes délégataires : le CTIFL et FranceAgriMer.....	86
Annexe 8 : La convention de délégation du 3 avril 2013 .....	88
Annexe 9 : Bibliographie.....	100

## Résumé

Le Groupement national interprofessionnel des semences et plants (Gnis) est créé par la loi du 11 octobre 1941 ; il est organisé et consolidé par le décret du 18 mai 1962. C'est aujourd'hui une organisation interprofessionnelle reconnue qui a vocation à représenter, défendre et promouvoir les intérêts des professionnels du secteur.

Le ministère de l'agriculture confie au Gnis dès sa création la tâche de contrôler et de certifier en son nom le respect des spécifications des semences et plants de grandes cultures (semences agricoles, plants de pomme de terre) et des espèces potagères. Ces garanties du caractère « sain, loyal et marchand » du produit commercialisé correspondent aux exigences du livre VI du code rural et de la pêche maritime, CRPM. Avec la réglementation communautaire relative au contrôle phytosanitaire et qui intéresse la santé des végétaux, le ministère de l'agriculture délègue à partir de 1995 de nouvelles tâches au Gnis par une série de conventions. Aujourd'hui tout le domaine délégué du contrôle phytosanitaire est regroupé dans la convention du 3 avril 2013. Cette convention porte sur le contrôle et la délivrance du passeport phytosanitaire européen, PPE, et sur le contrôle en vue de la délivrance des certificats à l'exportation vers des pays tiers par les DRAAF/SRAL. Cette délégation s'appuie sur les dispositions du livre II du CRPM.

La délégation d'une mission de contrôle et de certification à un organisme interprofessionnel est inhabituelle et exceptionnelle. Afin de garantir une certaine neutralité, l'exercice en a été confié dès 1962 à une structure identifiée au sein du Gnis, le Service officiel de contrôle ou Soc, dirigée par un fonctionnaire détaché du ministère de l'agriculture. Par ailleurs, la gouvernance du Gnis était marquée par l'intervention du ministère de l'agriculture dans son organisation et son fonctionnement. Au fil du temps, les délégations se sont développées, avec paradoxalement des textes juridiques relatifs aux délégations toujours plus exigeants en matière d'indépendance. Pour y répondre, le Gnis s'est engagé dans une procédure d'accréditation et le Soc a été accrédité en 2008 selon la norme ISO 17065 (organismes certificateurs), ce qui signifie qu'en matière de certification et dans le but de démontrer son impartialité, le Soc identifie les risques susceptibles de nuire à son impartialité et les gère au mieux.

L'année 2015 a été marquée par une évolution essentielle du Gnis qui entraîne des conséquences sur les délégations. D'abord la direction générale de l'organisme a décidé que le Soc, et en fait l'ensemble du système délégué, étaient placés sous son autorité directe et que les agents affectés au contrôle devaient pouvoir tous participer aux missions interprofessionnelles. Ensuite, le décret du 18 mai 1962 a été modifié par celui du 24 juin 2015, ce qui, d'une part, permet au Gnis de devenir une interprofession classique et d'être reconnu au titre de l'Organisation commune des marchés, et, d'autre part, écarte l'État de sa gouvernance.

C'est dans ce contexte que la présente mission concernant l'examen des délégations au Gnis a été demandée par le directeur de cabinet du ministre de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt.

Dans son analyse, la mission a distingué les deux délégations, celle du livre VI et celle du livre II du CRPM. Elle a constaté des éléments positifs : l'opérationnalité du système de contrôle et de certification au titre du livre VI, de même que celle plus récente du livre II qui se met en place progressivement et est encore à démontrer ; par ailleurs l'autofinancement des délégations constitue lui aussi un élément favorable du point de vue du délégant.

Elle a analysé également des points à risques. C'est ainsi que la notion d'indépendance du Gnis-Soc est rendue très fragile par une série de facteurs : d'abord la nature même du Gnis, organisme chargé de défendre et de promouvoir les intérêts des entreprises semencières, ne peut permettre de le considérer comme indépendant vis-à-vis des missions de contrôle et de certification ; ensuite, le Service officiel de contrôle a perdu toute identité au sein du Gnis, identité sur laquelle se fondaient les délégations consenties et l'accréditation ; l'attribution d'un double-rôle aux agents du Gnis-Soc (missions de contrôle et missions interprofessionnelles au sein des mêmes entreprises), voulue par le Gnis, ne fait qu'ajouter à la confusion des rôles et au conflit d'intérêts. Le renforcement des conditions d'indépendance dans les textes juridiques risque de rendre incompatibles certaines délégations avec ces nouvelles obligations, incompatibilité qui ne sera que plus évidente avec l'intégration des contrôles phytosanitaires du matériel de reproduction végétale au futur projet de règlement 882/2004 modifié relatif aux contrôles officiels, règlement qui exclut l'existence de possibles conflits d'intérêts au sein d'un organisme délégataire.

Autre point à risque, celui du financement des contrôles et certifications officiels par des contributions volontaires rendues obligatoires, CVRO qui sont une spécificité des organisations interprofessionnelles agricoles. Ce mode de financement présente un risque de non-conformité au droit national et au droit communautaire, puisque ces cotisations doivent être destinées au financement d'activités interprofessionnelles, ce que les activités de contrôle officiel déléguées ne sont pas.

Les délégations ont un impact sur les services de l'État qui se traduit mécaniquement par une réduction des compétences techniques de ces services, notamment dans le domaine régalien de la santé des végétaux et de la lutte contre les agents pathogènes les plus dangereux, classés en organismes nuisibles réglementés.

Face à cette dérive, la mission recommande d'abord d'identifier et de structurer clairement le Soc au sein du Gnis, avec des agents, à tous les niveaux, exclusivement dédiés aux activités déléguées, et avec un chef du Soc indépendant de la direction générale du Gnis, ayant autorité hiérarchique sur tout le système de contrôle et de certification. Elle recommande la mise en place d'une comptabilité analytique permettant de distinguer les activités déléguées et les activités interprofessionnelles. Elle met en garde sur le financement des activités déléguées par les CVRO et recommande de leur substituer un financement par redevances pour service rendu.

Il conviendra dans un deuxième temps, afin de faire face à l'obligation d'absence de conflit d'intérêts prévue par le règlement 882/2004 susmentionné d'externaliser vers une structure indépendante des professionnels l'ensemble des deux délégations, ou seulement la délégation au titre du livre II du CRPM intéressée par le règlement 882/2004. Différentes options sont envisageables variant en fonction de la proximité du futur délégataire vis-à-vis du système actuel ou d'un retour vers l'État.

L'analyse et les recommandations qui en sont issues s'inscrivent dans le cadre d'une filière, celle des semences et plants, dont la performance économique se traduit par deux paramètres : un chiffre d'affaire de 3,1 Md€ et un solde commercial de 735 M€. Il n'en est que plus indispensable de mettre à la disposition de cette filière un système de contrôle et de certification à la hauteur de ses enjeux.

Mots clés : Délégation, contrôle, certification, semences, plants, contrôle phytosanitaire, organisme nuisible réglementé, interprofession

## Liste des recommandations

### Recommandation 1 :

Identifier et structurer clairement le Soc, service officiel de contrôle, avec des agents, à tous les niveaux, exclusivement dédiés aux activités déléguées, et avec un chef du Soc, indépendant de la direction générale du Gnis, ayant autorité hiérarchique sur tout le système de contrôle et de certification ; modifier en conséquence le décret du 18 mai 1962 (article 6)

### Recommandation 2 :

Mettre en place une comptabilité analytique au sein du Gnis distinguant activités interprofessionnelles et activités déléguées

### Recommandation 3 :

Financer les activités de contrôle officiel déléguées au Gnis-Soc par des redevances pour service rendue et non plus par des CVRO

### Recommandation 4 :

Externaliser dans un délai de trois ans les activités déléguées vers une structure ne présentant pas de conflit d'intérêts, plusieurs options étant envisagées

### Recommandation 5 :

Veiller à ce que le ministère de l'agriculture assure le suivi et la supervision de toutes les délégations

## Introduction

Par lettre du 21 mai 2015, le directeur de cabinet du ministre de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt a demandé au conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) de conduire une mission d'audit des conditions dans lesquelles le Gnis-Soc exerce les missions de contrôle et de certification qui lui sont déléguées.

Le Groupement national interprofessionnel des semences et plants (Gnis) a été créé par la loi du 11 octobre 1941 portant organisation du marché des semences, graines et plants. En 1962, l'État a délégué au Gnis des missions de service public dans le domaine du contrôle de la qualité et de la certification variétale et sanitaire des semences. À cette fin, un service technique, piloté par un fonctionnaire détaché par le ministère de l'agriculture, est créé au sein du Gnis. Ce service sera baptisé « Service officiel de contrôle ». En complément de cette mission de certification de la qualité des semences et plants, le Gnis-Soc a été attributaire, par convention du 3 avril 2013, d'une délégation de service public du ministère de l'agriculture pour effectuer certains contrôles phytosanitaires officiels au titre de la réglementation européenne.

La lettre de mission précitée demande un audit de ces diverses délégations, notamment en ce qui concerne l'organisation du système, la chaîne de commandement, les moyens consacrés et les résultats obtenus

La mission a été requalifiée en mission de conseil par le bureau du CGAAER, ce qui signifie qu'elle n'a pas été menée comme un audit soumis à certaines règles de procédure et notamment à une phase contradictoire.

Il convient de souligner que la mission intervient dans un contexte particulier marqué d'abord par une remise en cause du positionnement du chef du Soc, ensuite par la publication du décret du 24 juin 2015 modifiant le décret du 18 mai 1962 qui régit le groupement.

Cette mission a été confiée à François Durand et Françoise Liébert, inspecteurs généraux de santé publique vétérinaire, en juillet 2015. Les différents points qu'ils ont examinés pour répondre aux attentes exprimées sont les suivants :

- les activités déléguées par le ministère de l'agriculture au Gnis et les modalités de la délégation,
- la conformité des délégations au droit communautaire,
- l'organisation et le fonctionnement du Soc, et notamment son individualisation au sein du Gnis ; la chaîne de commandement entre le ministère de l'agriculture, le chef du Soc et les agents du Soc,
- l'exercice par le Soc des missions déléguées,
- les résultats de l'activité du Soc et les moyens mis en œuvre,
- le financement des activités déléguées,
- l'accréditation du Gnis-Soc
- la compatibilité des missions déléguées et des activités interprofessionnelles,
- la supervision des délégations par le ministère de l'agriculture,
- les risques éventuels générés par les délégations en terme de qualité et de confiance de la certification déléguée eu égard à l'importance économique de la filière semences,
- la disponibilité des données résultant des activités déléguées au bénéfice de l'État délégant,
- les évolutions envisageables concernant l'organisation du contrôle et de la certification.

La méthodologie employée pour la mission est classique : elle est fondée sur l'analyse des textes



juridiques et documents divers, des entretiens, une note de cadrage (cf. annexes).

Le rapport s'organise autour de trois parties :

- une présentation du Gnis au sein du système de réglementation des semences et plants
- une évaluation et les constats relatifs au dispositif confié au Gnis-Soc,
- des recommandations.

Le sujet traité est complexe, et cela en raison de la diversité des catégories d'objets intéressés (les semences et plants), de la multiplicité des acteurs et des textes juridiques, et également à cause de la confusion des termes employés pour les différentes délégations étudiées tels « contrôle » et « certification ». Les rédacteurs ont donc été partagés entre des exigences difficiles à concilier, celles de lisibilité et de clarté et celles d'exhaustivité et d'exactitude.

**Les principaux textes juridiques mentionnés peuvent être consultés à l'annexe 6 de ce rapport**  
**Le Service officiel de contrôle du Gnis sera désigné indifféremment dans le rapport soit sous le vocable « Soc », soit sous celui de « Gnis-Soc » (appellation sous laquelle il est accrédité par le Cofrac).**

### 1.2.1. L'ensemble des obligations juridiques intéressant les semences et les plants

Les semences et plants relèvent de trois sous-ensembles de règles juridiques correspondant aux étapes de leur vie administrative.

#### o La création variétale :

##### **l'inscription au Catalogue officiel des espèces et variétés de plantes cultivées**

La mise sur le marché des semences et plants est soumise à un régime d'autorisation qui consiste en l'inscription au Catalogue officiel des espèces et variétés de plantes cultivées<sup>2</sup>. L'inscription est prononcée par le ministre de l'agriculture qui tient le catalogue. Elle est l'aboutissement d'une procédure qui débute par un dépôt de dossier au Comité technique permanent de la sélection des plantes cultivées (CTPS) et qui s'appuie sur l'expertise technique du Groupe d'étude et de contrôle des variétés et des semences (Geves). Le Geves vérifie notamment que la semence (ou le plant) candidate est distincte, stable et homogène<sup>3</sup>.

La semence inscrite au Catalogue peut en outre être protégée par un certificat d'obtention végétale (COV). Le COV est délivré par l'Inov, Instance nationale des obtentions végétales, au terme d'une procédure d'expertise assurée par le Geves. Le COV donne à son détenteur le droit d'exploiter exclusivement la variété protégée pendant 25 ans.

#### o La commercialisation des semences et plants et ses obligations

La commercialisation des semences et plants est soumise à des obligations de déclaration d'activité, de contrôle et de certification de la qualité des produits.

Tout producteur de semences et plants doit déclarer son activité à l'autorité compétente pour le contrôle<sup>4</sup>, qui connaît ainsi la totalité des professionnels du secteur.

Ensuite, un contrôle au niveau de la production et des produits permet la certification du produit commercialisé. L'objectif de la certification est de garantir que le produit est sain, loyal et marchand, autrement dit que l'acheteur va bien disposer du produit qu'il pense acquérir.

La certification des semences et plants n'est pas obligatoire pour toutes les catégories de végétaux. En particulier les semences potagères peuvent être commercialisées sous la catégorie « standard » sans certification officielle (cf. annexe n° 4 sur les différents types de semences).

Les bases juridiques du contrôle et de la certification des semences et plants sont constituées d'abord par la loi du 1<sup>er</sup> août 1905 sur la répression des fraudes et le décret n° 81-605 pris pour son application<sup>5</sup>. C'est ensuite le code rural et de la pêche maritime (CRPM) et son livre VI qui en précisent certaines modalités (articles L. 661-8 et suivants, articles R. 661-24 et suivants). Des règlements techniques fixent les prescriptions techniques applicables à chacun des produits ; ils sont homologués par arrêté ministériel. Ils reprennent les dispositions du droit communautaire qui fixent les règles techniques pour chaque espèce ou groupe d'espèces végétales dans un but de libre circulation<sup>6</sup>.

<sup>2</sup> Article 3 du décret n°81-605 du 18 mai 1981 pris pour l'application de la loi du 1<sup>er</sup> août 1905 sur la répression des fraudes en ce qui concerne le commerce des semences et plants

<sup>3</sup> Sur la base des tests "DHS" (pour Distinction, Homogénéité et Stabilité). Pour les grandes cultures, il existe aussi des tests de "VATE" (pour Valeur Agronomique, Technologique et Environnementale)

<sup>4</sup> Obligation de déclaration prévue par l'article L.651-9 du CRPM :

<sup>5</sup> Décret n°81-605 du 18 mai 1981 pris pour l'application de la loi du 1<sup>er</sup> août 1905 sur la répression des fraudes en ce qui concerne le commerce des semences et plants

<sup>6</sup> Directives européennes dites de commercialisation :

- 2002/53/CE catalogues nationaux et européen
- 2002/54/CE semences de betteraves
- 66/401/CE semences fourragères
- 66/402/CEE semences de céréales à paille et maïs
- 2002/56/CE plants de pommes de terre
- 2002/57/CE semences d'oléagineux et plantes à fibre
- 2002/55/CE semences de légumes

Le contrôle et la certification qui conduisent à déclarer une semence ou un plant sain, loyal et marchand comporte un volet sanitaire : ce volet sanitaire intéresse des agents pathogènes endémiques (présents en France ; on appelle ces agents des « parasites de qualité ») et le but du contrôle effectué à ce titre est d'apprécier l'absence ou, si il y a présence de ces agents, le taux d'infestation ou d'infection du végétal, afin de déterminer si il est conciliable avec la commercialisation.

*Tableau I : les trois interventions publiques relatives aux semences et plants*



#### Les acteurs

- Inscription au Catalogue : ministre de l'agriculture et CTPS
- Livre VI CRPM : Gnis-Soc, CTIFL, FranceAgriMer
- Livre II du CRPM : Gnis-Soc, CTIFL, FranceAgriMer

- **Les obligations phytosanitaires liées aux échanges au sein de l'Union européenne et aux exportations vers les pays-tiers**

Les échanges européens et internationaux intéressent, outre les agents pathogènes précédemment cités correspondant aux critères de qualité des produits, des agents pathogènes plus dangereux (parasites de quarantaine ou ONR, organismes nuisibles réglementés) qui ne doivent en aucun cas contaminer les semences et plants.

Pour pouvoir circuler dans l'Union européenne (UE), la plupart des semences et plants doivent disposer d'un document, le passeport phytosanitaire européen (PPE), qui atteste de l'absence de ces agents pathogènes particuliers. Sa délivrance dépend de la réalisation de contrôles phytosanitaires officiels qui incombent aux États membres et sont instaurés par la directive 2000/29/CE du 8 mai 2000 concernant les mesures de protection contre l'introduction dans la Communauté d'organismes nuisibles aux végétaux ou aux produits végétaux et contre leur propagation à l'intérieur de la Communauté. Cette directive (directive 2000/29 dans la suite du rapport) reprend les dispositions de la Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV). La CIPV a pour objectif de maîtriser au niveau international la dissémination des agents pathogènes liés aux végétaux en contrôlant les importations et les exportations. Cette convention est en lien étroit avec l'Accord SPS (Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires) de l'OMC.

Dans le droit national, c'est le dispositif juridique prévu par le livre II du CRPM (« Alimentation, santé publique vétérinaire, santé végétale ») et en particulier les articles L. 251-3 et suivants et les articles D. 251-1 et suivants qui ont pour objet la santé des végétaux.

Pour les exportations hors UE, les bases juridiques sont les conditions fixées par chaque pays tiers importateur. Des certificats à l'exportation (CPE) spécifiques sont prévus pour accompagner les produits.

---

- 2008/62/CE inscription et commercialisation de semences de grandes cultures et de plants de pomme de terre de variétés de conservation

## 1.2.2. Les acteurs de la réglementation des semences et plants

- **Le responsable de la réglementation et de son application : le ministre chargé de l'agriculture**

Le ministre chargé de l'agriculture est, au nom de l'État, l'autorité compétente en matière de semences et plants. Il prend les textes réglementaires prévus par la législation. Il représente la France au niveau des institutions européennes et au niveau international.

Comme autorité compétente, il peut déléguer certaines de ses missions à des délégués, par exemple pour le contrôle et la certification.

Au sein du ministère, la direction concernée par ces différentes réglementations est la direction générale de l'alimentation, DGAL (jusqu'en 2009, c'était la direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires, DGPAAT, qui était compétente pour la partie commercialisation relevant du livre VI du CRPM). La DGAL est l'Organisation nationale de protection des végétaux (ONPV) reconnue dans le cadre de la convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV). Les missions confiées à l'ONPV sont les suivantes :

- surveiller la santé des productions végétales,
- lutter contre les dangers sanitaires affectant les végétaux et notamment les organismes nuisibles réglementés ou émergents,
- orienter la sélection variétale en fonction des attentes et garantir la qualité sanitaire des semences,
- autoriser et contrôler les intrants, produits phytopharmaceutiques, matières fertilisantes et supports de culture et les plantes génétiquement modifiées, et surveiller leurs impacts sur l'environnement,
- contrôler les importations de végétaux et certifier les produits exportés,
- surveiller la santé des forêts et appuyer ses gestionnaires dans le domaine sanitaire,
- garantir l'hygiène au stade de la production primaire végétale.

Au sein de la DGAL, la structure en charge des semences et des plants est la sous-direction de la qualité et de la protection des végétaux et plus particulièrement son bureau des semences et de la santé des végétaux.

La DGAL dispose de services déconcentrés qui sont les directions régionales de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt (DRAAF) ; au sein de ces directions, ce sont les services régionaux de l'alimentation qui interviennent dans le domaine de la santé des végétaux (DRAAF/SRAL). Ces services sont sous l'autorité du préfet de région.

- **L'instance consultative pour la sélection variétale :**  
**le Comité technique permanent de la sélection des plantes cultivées (CTPS)**

Le Comité technique permanent de la sélection des plantes cultivées<sup>7</sup> (CTPS) est la commission administrative consultative dans le domaine des semences et plants.

Cette commission comprend un comité plénier, un comité scientifique, 14 sections spécialisées. Elle réunit des représentants de l'administration<sup>8</sup>, des professionnels concernés par les semences et plants, des représentants des organismes scientifiques, des représentants d'associations de protection de l'environnement et de protection des consommateurs. Le secrétariat du comité plénier et les secrétariats scientifiques des sections sont assurés par le Geves (sauf pour la section « arbres forestiers » qui relève de

<sup>7</sup> Articles D.861-1 et suivants du CRPM

<sup>8</sup> Le comité plénier et 5 sections spécialisées sont présidés par des membres du CGAAER du ministère de l'agriculture

l'Inra).

Le CTPS conseille sous forme d'avis le ministre de l'agriculture pour tout ce qui intéresse la politique à conduire dans ce domaine : il propose l'inscription au Catalogue sur la base de l'expertise du Geves ; il propose les programmes de développement de la sélection. Il participe à l'élaboration ou élabore les règlements techniques fixant notamment les conditions de production et de contrôle des semences et plants.

#### • Les experts

##### ► Le Groupe d'étude et de contrôle des variétés et des semences (Geves)

Le Geves est un groupement d'intérêt public créé par une convention entre l'État, l'Inra et le Gnis. Au travers de sa Station nationale d'essais de semences (Snes), il assure l'expertise technique pour :

- l'inscription au Catalogue officiel des espèces et variétés de plantes cultivées ; il évalue le dossier par des essais en laboratoire, en pépinière ou plein champ ;
- la délivrance du COV,
- le contrôle lié à la certification des semences ; il assure en première intention ou seconde intention les analyses de contrôle en matière de pureté variétale, spécificité, présence de pathogènes (analyses liées aux obligations en matière de certification relative au livre VI du CRPM). Il est appelé à ce titre à devenir laboratoire national de référence, LNR.

Il assure le secrétariat du CTPS et abrite l'Instance nationale des obtentions végétales (Inov). L'Inov est un service du Geves qui assure la délivrance du certificat d'obtention végétale (COV). L'Inov a remplacé le comité de protection des obtentions végétales, service qui était placé au sein de l'Inra.

Le Geves remplit également des missions de recherche et formation.

##### ► L'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) et son laboratoire de santé des végétaux

Le laboratoire de santé des végétaux<sup>9</sup> (LSV) de l'Anses est le laboratoire national de référence (LNR) en matière de parasites de quarantaine ou ONR, organismes nuisibles réglementés.

##### ► Les autres laboratoires

■ Pour les analyses en vue de la commercialisation dans le cadre du livre VI du CRPM, les laboratoires prévus par les nouvelles dispositions législatives (art.L.661-14 du CRPM et suivants) sont

- pour les analyses officielles, les laboratoires nationaux de référence et les laboratoires agréés,
- pour les autocontrôles, les laboratoires reconnus.

Ce dispositif ne compte pas de laboratoire agréé, mais seulement un LNR (Geves-Snes) et des laboratoires reconnus.

■ Pour les analyses relatives aux organismes nuisibles réglementés (nécessaires pour l'octroi des PPE et des certificats à l'exportation), dans le cadre du livre II du CRPM, le dispositif est semblable à celui décrit ci-dessus (en fait il est antérieur et c'est celui du livre II<sup>10</sup> qui a servi de modèle au dispositif du livre VI). Les catégories de laboratoires prévues sont donc

- pour les analyses officielles, les laboratoires nationaux de référence et les laboratoires agréés,
- pour les autocontrôles, les laboratoires reconnus.

Ce dispositif est effectif avec un LNR (Anses-LSV), des laboratoires agréés et des laboratoires reconnus.

<sup>9</sup> Le laboratoire de la santé des végétaux réunit 80 personnes sur six sites (Angers, Clermont-Ferrand, Montpellier, Nancy, Rennes, Saint-Pierre de la Réunion), dont une station de quarantaine pour l'importation des végétaux en France

<sup>10</sup> articles L.202-1 et suivants, articles R.202-2 et suivants du CRPM

#### o Les délégataires

Le ministre de l'agriculture délègue la majeure partie des missions de contrôle et de certification des semences et des plants. Trois organismes sont délégataires : le Groupement national interprofessionnel des semences et plants (Gnis), le Centre technique interprofessionnel des fruits et légumes (CTIFL) et FranceAgriMer (Fam).

- Le GNIS est délégataire du contrôle et de la certification officiels au titre du livre VI du CRPM. Au titre du livre II du CRPM il est délégataire du contrôle et de la délivrance du PPE ainsi que du contrôle préalable à la délivrance de la certification export par les DRAAF. Cette délégation vaut pour les semences agricoles et les autres semences et plants à l'exception des espèces forestières, fruitières et de vigne.
- Le CTIFL est délégataire des mêmes missions que le GNIS pour les espèces fruitières certifiées (voir l'annexe 7).
- FranceAgriMer est délégataire pour les plants de vigne des mêmes missions que le GNIS et le CTIFL, à l'exception du contrôle en vue de la certification à l'exportation (voir l'annexe 7).

Pour les autres contrôles phytosanitaires liés à la surveillance du territoire (par exemple, les semences et plants non certifiés), les 22 fédérations régionales de défense contre les organismes nuisibles (FREDON)<sup>11</sup> peuvent être délégataires de missions de contrôles et de surveillance en liaison étroite avec les DRAAF-SRAL.

#### • Les professionnels

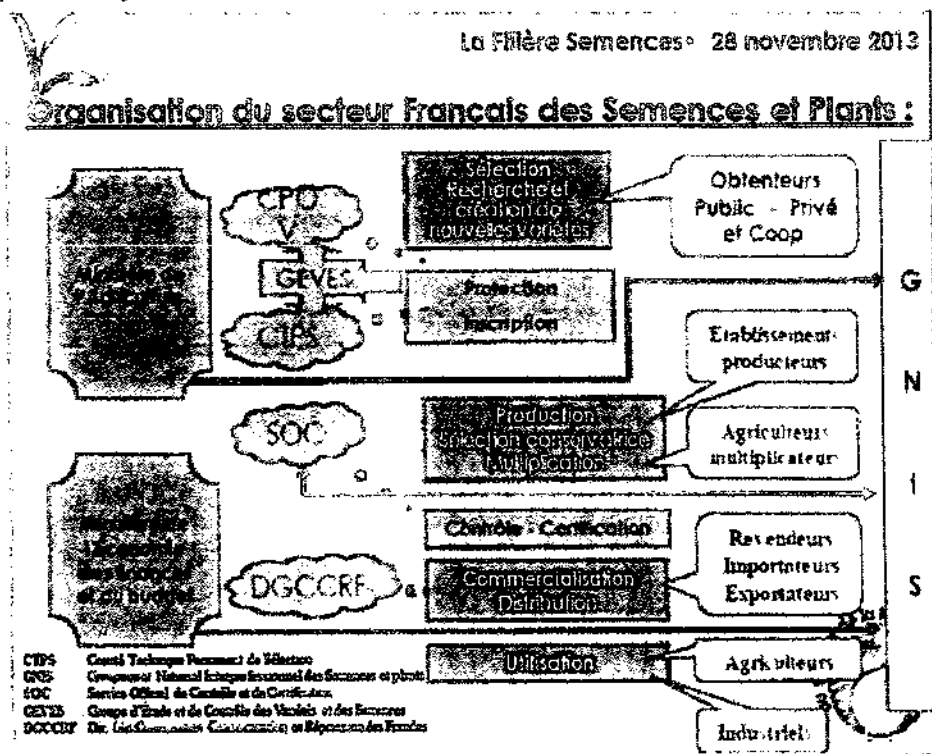
Les professionnels sont les administrés dont les activités et produits sont les objets du contrôle et qui bénéficient de l'inscription au catalogue et de la certification officielle. Pour les différentes espèces concernées, ce sont :

- les obtenteurs
- les entreprises productrices de semences et plants
- les agriculteurs-multiplicateurs
- les distributeurs qui vendent aux utilisateurs (agriculteurs, grand public...).

Le tableau ci-contre illustre l'organisation du secteur des semences et plants.

<sup>11</sup> Les Fédérations régionales de défense contre les organismes nuisibles ou Fredon sont des structures régionales ayant un statut juridique en général d'association loi 1901 (ou également de syndicat professionnel). Elles rassemblent les professionnels du végétal (agriculteurs...), les collectivités locales, les particuliers intéressés. Elles ont pour mission, dans le domaine des végétaux, de coordonner, faciliter ou réaliser, au niveau régional les luttes collectives contre les organismes nuisibles des végétaux et d'exécuter également différentes tâches en matière de protection de l'environnement (lutte contre les plantes invasives, réduction de l'emploi des phytopharmaceutiques...).

Tableau 2 : Organisation du secteur français des semences et plants ;  
partie certification -commercialisation (Document GNIS)



### 1.3. Le groupement national interprofessionnel des semences et plants, Gnis

#### 1.3.1. Une entité créée par la loi, aujourd'hui interprofession reconnue

Le Gnis est un groupement interprofessionnel créé par la loi du 11 octobre 1941 sur l'organisation du marché des semences, graines et plants. Il est une personne morale de droit privé.

Le Gnis est aujourd'hui régi par le décret n°62-585 du 18 mai 1962 récemment modifié par le décret n°2015-718 du 24 juin 2015. Cette actualisation, outre le toilettage du texte (un conseil d'administration remplace le comité central), fait du Gnis une organisation interprofessionnelle au sens des articles L.632-1 et suivants du CRPM. C'est ainsi que dans le cadre des nouvelles règles de l'Organisation commune des marchés (OCM) des produits agricoles dans l'Union européenne, le Gnis vient d'être officiellement reconnu comme interprofession.

La plupart des interprofessions reconnues sont des associations loi 1901 à l'exception de quelques-unes d'entre elles qui sont antérieures à la loi du 10 juillet 1975 (aujourd'hui modifiée) relative à l'organisation interprofessionnelle agricole. Le Gnis fait partie de ces interprofessions historiques dites « sui generis », autrement dit qui ont un statut juridique qui leur est propre, issu de l'acte juridique, la loi, qui les a créées<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Autres interprofessions dites « sui generis » : le Comité interprofessionnel du vin de Champagne (CIVC) créé par la loi du 12 avril 1941 ; le Conseil interprofessionnel du vin de Bordeaux créé par la loi du 18 août 1948

### 1.3.2. Les objets du Gnis

Selon l'article 2 du décret n°62-585 modifié, le Gnis a pour objet :

► de représenter les diverses professions et catégories professionnelles intéressées par la sélection, la multiplication, la production, le commerce et l'utilisation des semences et plants,

► de proposer toutes mesures tendant à organiser la production et la commercialisation de ces produits. Il poursuit des objectifs choisis, notamment, parmi ceux énumérés au c du 1 de l'article 157 du règlement (UE) n° 1308/2013 du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles ,

► d'assurer le contrôle et la certification des semences et des plants au titre du livre VI du CRPM (et de la loi du 1<sup>er</sup> août 1905 sur la répression des fraudes) en vue de leur commercialisation.

### 1.3.3. La gouvernance du Gnis

Le Gnis dispose d'un conseil d'administration, qui élit le président du groupement, et de conseils de section. Le conseil d'administration et les conseils de section gèrent le Gnis. Son directeur est nommé par le conseil d'administration.

Les conseils des 8 sections spécialisées<sup>13</sup> rassemblent chacun 20 à 40 membres désignés par les organisations les plus représentatives des activités et professions suivantes :

- entreprises de sélection,
- entreprises de production de semences et plants,
- agriculteurs-multiplicateurs,
- entreprises de distribution,
- agriculteurs et autres utilisateurs.

Compte tenu de la composition du conseil d'administration à partir des 8 présidents et 8 vice-présidents de section (qui sont des représentants des semenciers et des agriculteurs-multiplicateurs) complété par deux agriculteurs utilisateurs, le conseil d'administration et par conséquent le GNIS représentent essentiellement les semenciers et les agriculteurs-multiplicateurs.

L'exécution des tâches de contrôle et de certification mentionnées ci-dessous est assurée par le service technique, le Soc, dont le chef, désigné après avis du conseil d'administration par le ministre de l'agriculture, est un fonctionnaire détaché du ministère de l'agriculture.

### 1.3.4. Les missions du Gnis

Le Gnis remplit deux grandes catégories de missions.

En tant qu'organisme interprofessionnel, il assure la défense des intérêts des filières concernées, leur représentation auprès des pouvoirs publics, la promotion collective des produits et toute autre objectif visé par l'article 157 du règlement OCM sus-mentionné. Dans la suite nous intitulerons ces missions « missions interprofessionnelles ».

En tant que service officiel de contrôle, il accomplit les missions que lui a déléguées le ministre de l'agriculture au titre des livres VI et II du CRPM (cf. 1.1.2). Dans la suite de ce rapport nous intitulerons

<sup>13</sup> Les huit sections spécialisées sont énumérées selon leur appellation : "céréales à paille et protéagineux", "maïs et sorgho", "semences fourragères et à gazon", "betteraves et chicorées industrielle", "plants de pomme de terre", "plantes oléagineuses", "lin et chanvre", "plantes potagères et florales".



ces missions « missions de contrôle et de certification officiels ».

### **1.3.5. L'organisation du Gnis et la place du Soc**

#### **Niveaux central et régional**

**L'organigramme du Gnis tel qu'il figure dans le rapport annuel du Gnis 2013- 2014 (voir ci après) expose les deux niveaux, central et régional, et les deux fonctions du groupement.**

**Le niveau central distingue :**

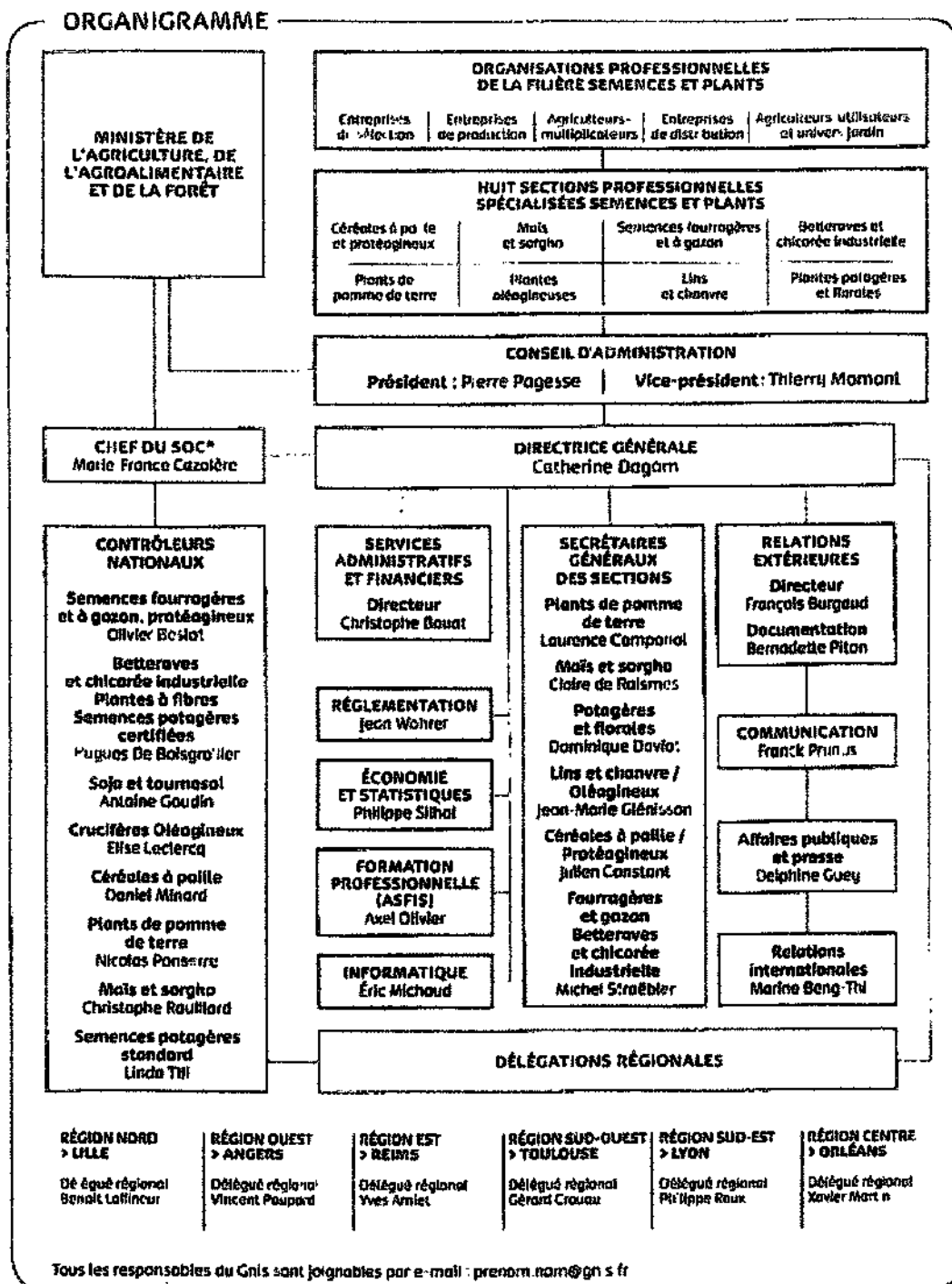
- le domaine interprofessionnel avec les 8 sections professionnelles correspondant à des espèces ou groupes d'espèces,
- le Soc avec son chef et les 8 contrôleurs nationaux,
- les fonction support.

**Le niveau régional est composé des six délégations régionales<sup>14</sup> comprenant chacune un délégué régional, des inspecteurs permanents, des agents techniques à temps partiel, un secrétariat. Ces délégations se consacrent essentiellement au contrôle et à la certification, mais participent également à des activités interprofessionnelles notamment au travers du délégué régional.**

---

<sup>14</sup> Région Ouest à Angers, région Nord à Lille, région Centre à Orléans, région Est à Reims, région Sud-Ouest à Toulouse, région Sud-Est à Lyon

# Organigramme du Gnis



## Les effectifs du Gnis

En janvier 2015 les effectifs du Gnis s'établissent à 203 agents, correspondant à 164 ETP répartis selon le tableau suivant.

**Tableau 3 : Détail des effectifs en Équivalent Temps Plein (source Gnis)**

	2005/2005	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015
<b>SERVICE CENTRAL</b>										
* direction et administration	14,99	13,99	15,09	14,89	15,09	14,25	18,09	16,28	16,09	16,22
* SOC	14,80	14,70	14,70	14,89	14,50	13,66	13,98	14,80	15,80	15,29
* sections, DES, réglementation	22,29	22,30	22,39	21,99	13,30	19,70	20,90	18,50	19,96	19,37
* SIO						7,80	7,80	7,80	6,27	7,67
* relations extérieures	14,70	14,50	12,68	12,30	13,60	13,00	14,00	16,80	14,53	16,22
<b>Sous-total service central</b>	<b>66,78</b>	<b>66,49</b>	<b>64,96</b>	<b>61,77</b>	<b>61,95</b>	<b>64,61</b>	<b>71,49</b>	<b>71,28</b>	<b>72,26</b>	<b>74,57</b>
<b>DÉLÉGATIONS RÉGIONALES</b>										
Océanie	14,90	12,45	12,51	13,71	12,39	12,30	12,80	12,47	13,27	14,52
Rhône	13,01	12,68	11,63	12,08	9,88	18,98	9,18	10,43	9,88	11,16
LES	15,30	15,40	15,30	15,63	15,95	15,65	14,65	15,80	15,75	15,30
Aspres	17,29	17,20	17,25	17,00	17,38	16,13	17,13	17,65	16,65	16,62
Toulouse	21,90	20,00	20,60	21,20	20,45	19,95	21,15	20,30	21,13	20,15
Lyon	11,55	11,56	13,66	11,85	16,85	10,95	18,95	11,25	12,37	13,65
<b>Sous-total délégués régionaux</b>	<b>84,95</b>	<b>89,29</b>	<b>89,74</b>	<b>81,37</b>	<b>86,49</b>	<b>85,57</b>	<b>85,36</b>	<b>87,30</b>	<b>86,45</b>	<b>89,24</b>
<b>TOTAL SERVICE CENTRAL D.D.A.</b>	<b>151,73</b>	<b>155,77</b>	<b>154,70</b>	<b>143,14</b>	<b>148,44</b>	<b>150,18</b>	<b>156,85</b>	<b>158,58</b>	<b>158,71</b>	<b>163,81</b>

Le Soc (au 1<sup>er</sup> juillet 2014) peut compter :

- au niveau central, sur des effectifs dédiés: le chef du Soc, 8 contrôleurs nationaux et 5 assistantes,
- au niveau des délégations régionales, sur des effectifs mobilisables : 6 délégués régionaux, 37 inspecteurs, 35 employés techniques, 31 assistantes, l'ensemble de ces agents pouvant avoir des missions mixtes (missions Soc et missions interprofessionnelles).

Ces chiffres ne prennent pas en compte les 60 agents mis à la disposition du Gnis-Soc par la FN3PT et les 6 agents mis à disposition par la FNPSMS (cf.1.5.).

La répartition des effectifs, en ETP, entre les différentes missions exercées n'est pas précisée pour le moment. Mais un essai de comptabilité du temps consacré aux différents processus régissant l'activité des agents du Gnis en est cours. Les informations ci-dessous nous ont été communiquées par la directrice générale du Gnis.

Répartition par activité pour l'ensemble des ETP GNIS

Service - Activité

	%
Processus Activités interprofessionnelles	7,0
Processus Contrôle qualité des semences	
- Certification	41,9
- Gestion et conception du système qualité	3,8
- Inspections - convention phytosanitaire (non réalisées ds le cadre du contrôle qité semences)	3,6
- Prestations aux entreprises	2,7
Processus Communication Développement	15,8
Processus Supports aux métiers : réglementation, statistiques, formations	5,7
Processus Support : RH, achat, informatique...	19,6
	100,0

On constate que 49,3 % de l'activité du Gnis est consacrée aux contrôles et à la certification (missions de contrôle officiel déléguées et supervision de l'autocontrôle des entreprises). Auxquels il faut allouer une partie des 25,3 % du temps d'activité consacré aux processus supports.

### Les fonctions de direction

Le directeur général est nommé par le conseil d'administration. Il exécute la politique du Gnis définie par le conseil. Il a autorité hiérarchique sur l'ensemble du personnel, notamment sur les délégués régionaux. Cette autorité s'exerce sur le chef du Soc dans la mesure où celui-ci est détaché auprès du Gnis. Le directeur général du Gnis dispose de tous les attributs de l'autorité hiérarchique : il recrute et nomme les agents du Gnis en-dehors de ceux placés sous l'autorité des délégués régionaux, il fixe leurs objectifs, les évalue, fixe le montant de leurs rémunérations, il dispose du pouvoir disciplinaire.

Le chef du Soc dispose d'une autorité fonctionnelle sur le Service officiel de contrôle du Gnis. L'autorité fonctionnelle peut se définir comme une autorité déléguée sur un domaine déterminé et limitée à certains actes tels que mentionnés ci-dessous ; elle n'interfère pas avec l'autorité hiérarchique qui s'exerce sur les personnes et les structures. C'est ainsi que le chef du Soc est responsable :

- de la supervision des contrôles et certifications délégués par le ministre de l'agriculture ; et des décisions principales de certification (agrément/admission au contrôle des entreprises, agrément des techniciens des entreprises, reconnaissance des laboratoires) ; il préside la commission de suivi du contrôle et de la certification ;
- de l'accréditation ; il préside le comité directeur d'accréditation et la commission de revue des processus.

Il participe à des groupes de travail dans des instances communautaires et internationales.

Au niveau du personnel, il lui reste une autorité hiérarchique uniquement sur les 8 contrôleurs nationaux du niveau central.

### Le Gnis dispose de deux filiales dédiées à des tâches particulières

L'AFSIS est la filiale, sous forme juridique de société par actions simplifiée, qui est consacrée aux activités de formation, d'expertise et de conseil dans le domaine des semences. Elle compte 5 agents, en-dehors des prestataires extérieurs et d'agents du Gnis qui peuvent fournir des prestations.

La SEDIS est la filiale éditrice du Gnis qui publie notamment le magazine « Semences et progrès ».

### 1.3.6. Le budget du Gnis

Classiquement le budget du Gnis distingue des ressources ou produits et des charges ou dépenses.

#### Les ressources du Gnis

Les ressources du Gnis sont présentées dans le tableau ci-dessous. Elles s'élèvent pour la campagne 2013-2014 à 38 168 k€. Elles distinguent :

- des contributions volontaires rendues obligatoires (CVRO) pour un montant de 24 211 k€,
- des redevances pour un montant de 13 957 k€.

Les CVRO constituent la ressource principale des organisations interprofessionnelles agricoles. Les CVRO, expression que l'on peut préférer à celle de CVO ou « contribution volontaire obligatoire », plus usuelle mais assez peu compréhensible, sont décidées librement au sein de l'interprofession et ensuite rendues obligatoires par arrêté ministériel, en application de l'article L.632-6 du CRPM. Pour le Gnis, c'est l'arrêté du 30 août 2012 qui porte extension de l'accord interprofessionnel relatif au financement des actions conduites par le Gnis pour les campagnes 2012-2013, 2013-2014 et 2014-2015.

C'est ainsi que tout producteur de semences et agriculteur-multiplicateur, pour un groupe d'espèces ou une espèce déterminée doit verser une CVRO au Gnis (CVRO dite à la production ou à la première vente). Une partie de la CVRO est affectée au budget général du Gnis, une autre partie est affectée à des actions spécifiques liées aux missions interprofessionnelles ; néanmoins ces dernières bénéficient également d'une partie du budget général.

A côté des CVRO, les redevances comprennent les redevances liées à l'exportation, à l'importation, à des certifications et contrôles particuliers. Contrairement aux CVRO que versent tous les assujettis, les redevances intéressent les bénéficiaires d'une prestation. Ces prestations peuvent correspondre à des services rendus énumérés dans le tarif du Gnis. Dans le cas de l'exportation où les filières maïs et oléagineux sont particulièrement concernées, il existe un mécanisme original de rétrocession de la CVRO versée par l'entreprise semencière qui exporte et qui est donc soumise à une redevance à l'exportation.

#### Les charges du Gnis

Dans les charges d'exploitation qui s'élèvent à 41 064 k€, les postes principaux sont :

- les charges en personnel (12 579 k€) qui correspondent aux emplois du Gnis,
- les « rémunérations intermédiaires honoraires » (15 309 k€) qui comprennent ce qui est appelé « notation ». Les deux principales productions intéressées par les notations sont les plants de pomme de terre et les semences de maïs. La notation « pomme de terre » qui s'élève à 4 107 k€ contribue au financement des 60 agents (50 ETP) de la FN3PT et des organisations de producteurs mis à disposition du Gnis-Soc pour les missions relevant des deux délégations du ministère de l'agriculture (Livre VI et Livre II). La notation « semences maïs et sorgho » s'élève à 6 559 k€. Elle correspond d'une part au financement de 6 agents de la FNPMS (à temps partiel) mis à la disposition du Gnis-Soc pour les missions déléguées du ministère de l'agriculture, mais surtout au financement de l'autocontrôle, qui dans les autres filières est assuré par les entreprises semencières, mais qui ici, est pris en charge par des techniciens appartenant aux organisations professionnelles. Les semenciers de la filière maïs font donc le choix de confier l'autocontrôle à ces structures et de le financer par les CVRO.

On constate donc que les CVRO représentent 63 % des ressources du Gnis et qu'elles contribuent en partie à l'organisation des autocontrôles des entreprises et en partie au financement des missions de contrôle et de certification officiels déléguées par le ministère de l'agriculture.

Les ressources du Gnis financent donc les missions déléguées et les activités interprofessionnelles. Il n'existe pas de comptabilité analytique permettant de connaître la répartition des dépenses entre

ces deux catégories d'activités.

Néanmoins, un document prévisionnel donne une indication, c'est l'annexe de l'avis mis en consultation le 15 octobre 2015 par le ministère de l'agriculture relatif à l'extension de l'accord interprofessionnel relatif au financement du Gnis pour les trois prochaines années. Ce document prévoit en moyenne annuelle un montant de CVRO de 21,66 M€ destinés pour 72 % aux actions déléguées et pour 28 % aux activités interprofessionnelles.

Une telle clé de répartition ne concerne évidemment que la destination du produit des CVRO et ne représente pas la clé de répartition du total du budget du Gnis. En particulier, les redevances qui sont la contrepartie de missions de contrôle et de certification augmenteraient la part des missions déléguées dans le budget du Gnis.

**Tableau 4 : Produits et dépenses d'exploitation du Gnis pour la campagne 2013/2014 (en k€)**

Produits d'exploitation		Dépenses d'exploitation	
CVRO	24 211	Achats et services extérieurs	1 879
- dont CVRO à la production	7 069	Autres services extérieurs	18 752
- CVRO à la première vente	15 966	- dont rémunérations intermédiaires honoraires (actions développement, notation, analyses, contrôles) dont notation ppt 4 107 et notation maïs 6 559)	15 309
- CVRO activités professionnelles	1 177	- dont communication et relations publiques	1 404
Redevances	13 957	- dont déplacements, télécom..	1 893
- dont redevances à l'exportation	8 053	Impôts, taxes	531
- dont redevances à l'importation	527	Charges de personnel	12 579
- dont redevances services rendus	2 413	Dotations aux amortissements et provisions (et pertes, subvention SEDIS)	7 323
- dont autres redevances	2 964	Total des charges d'exploitation	41 064
Total des produits d'exploitation	38 168		
Résultat global pour 2013/2014	- 3 389		

#### 1.4. Les différentes certifications déléguées au Gnis-Soc

On distingue ci-dessous les deux catégories de délégation du ministère de l'agriculture au profit du Gnis-Soc (le « Gnis-Soc », autrement dit le service officiel de contrôle au sein du Gnis, qui est l'entité accréditée par le Cofrac) :

- la première, liée à la création du Soc en 1962, concerne le contrôle et la certification en vue de leur mise sur le marché des semences et plants d'espèces végétales déterminées et correspond juridiquement au livre VI du CRPM,
- la seconde qui intéresse uniquement le contrôle phytosanitaire, celui de l'absence d'agents pathogènes particuliers, les organismes nuisibles réglementés, en vue de la délivrance de certificats pour les échanges européens (passeport phytosanitaire européen, PPE) et pour l'exportation vers les pays-tiers (certificat phytosanitaire d'exportation, CPE, et document d'information phytosanitaire intra-communautaire, DIPIC).

Compte tenu de la confusion apportée par les termes « contrôle » et « certification » qui apparaissent et s'appliquent dans les deux catégories de délégation, on utilisera d'une part l'expression « au titre du livre VI du CRPM » pour la commercialisation de produits sains, loyaux et marchands, c'est à dire conformes aux spécifications du produit, et d'autre part l'expression « au titre du livre II du CRPM » pour la surveillance des organismes nuisibles réglementés permettant la délivrance des PPE nécessaires à la circulation intra-européenne et à la certification à l'exportation vers les pays tiers.

#### **1.4.1. La délégation au Gnis-Soc au titre du livre VI du CRPM**

##### **Bases de la délégation**

Les bases juridiques de la délégation au titre du livre VI du CRPM sont liées aux textes créant le Gnis. C'est ainsi que le décret n°62-585 du 18 mai 1962 prévoit que le groupement « organise le contrôle de la production, de la conservation et de la distribution des graines de semence et des plants » et « assure l'exécution des décisions prises en matière de contrôle par le ministre de l'agriculture, notamment en ce qui concerne la certification variétale et sanitaire » (article 2).

L'arrêté du 19 juillet 2013 désignant les autorités compétentes chargées du contrôle et de la certification des semences et des plants précise la délégation prévue par le décret précité et désigne le Gnis-Soc comme organisme chargé du contrôle et de la certification des semences et plants en vue de leur commercialisation pour les espèces ou groupes d'espèces suivantes :

- semences d'espèces agricoles et potagères,
- plants de pomme de terre,
- plants d'espèces potagères,
- plants de fraisiers.

##### **L'objet de la délégation**

Le livre VI du CRPM relaie pour les semences et plants les obligations de la loi du 1<sup>er</sup> août 1905 sur la répression des fraudes et c'est donc l'objet de cette délégation au Gnis-Soc. A cet égard, le contrôle et la certification ont pour référentiels les textes communautaires relatifs à la commercialisation susmentionnés (cf. note de bas de page n° 6) et les règlements techniques qui les transposent. C'est ainsi que la certification permet de garantir que les semences et plants satisfont à trois volets de la certification :

- ▶ l'identité variétale et la pureté variétale ; cette certification variétale est basée sur les contrôles en cultures et des analyses sur les échantillons prélevés ;
- ▶ la certification technologique qui garantit la pureté spécifique (absence d'impuretés) et la faculté germinative des semences ; elle résulte des analyses réalisées sur les échantillons prélevés ;
- ▶ la certification sanitaire qui résulte des contrôles en cultures et des analyses de laboratoire. Elle permet de certifier l'absence d'agents pathogènes endémiques (présents en France) ou un niveau de contamination conforme aux normes réglementaires de commercialisation.

La certification se matérialise par l'apposition sur chaque emballage d'un certificat officiel de contrôle. L'étiquetage permet en outre la traçabilité des lots, ce qui signifie qu'en cas d'anomalie sur un lot, il est possible de retrouver les plants et semences en remontant vers l'amont ou en descendant vers l'aval.

## Les modalités et acteurs du contrôle

Les modalités du contrôle conduisant à la certification sont définies par le Règlement technique général (RTG) de la production, du contrôle et de la certification des semences, homologué par le ministre de l'agriculture par arrêté du 3 juin 2008. Ce règlement est complété par des règlements techniques annexes relatifs aux espèces (RT).

Le contrôle officiel a la particularité d'être construit sur l'autocontrôle confié aux entreprises semencières ; ce système est supervisé par le contrôle du Gnis-Soc. Sur la base de ce principe, le Gnis-Soc assure le contrôle dit officiel (inspection officielle) et organise les contrôles de qualité des entreprises (autocontrôle des entreprises appelé « inspection sous contrôle officiel »).

C'est ainsi que 95 % des semences certifiées (ce sont les semences mises sur le marché) relèvent de l'autocontrôle (inspection sous contrôle officiel) et que le restant, soit 5 %, relève de l'inspection officielle par le Gnis-Soc.

### L'admission des entreprises semencières au contrôle

L'autorisation donnée à une entreprise pour apposer les étiquettes de certification ou « admission au contrôle » est accordé par le Gnis-Soc à la suite d'un rapport d'évaluation et d'une enquête technique qui auront vérifié pour l'entreprise sa capacité à mettre en oeuvre le système de contrôle et de certification et pour l'usine (une entreprise peut avoir plusieurs usines) sa conformité aux RT. Chaque entreprise admise au contrôle est identifiée par un numéro délivré par le Gnis-Soc. Chaque usine est agréée et identifiée ; elle est contrôlée en principe chaque année par le Gnis-Soc. Un audit quinquennal du système est prévu.

Les conditions de l'inscription au contrôle sont :

- le respect des RT,
- la présence d'un personnel qualifié qui suit en outre les formations délivrées par le Gnis-Soc,
- l'organisation de la traçabilité,
- la présence d'un laboratoire reconnu par le Gnis-Soc sur la base d'un RT spécifique pour les analyses et essais requis pour la certification.

### Les contrôles en cultures

A cette étape, on distingue l'inspection officielle et l'inspection sous contrôle officiel.

L'inspection sous contrôle officiel ou autocontrôle est réalisée par les techniciens de l'entreprise qui sont agréés inspecteurs par le Gnis-Soc sur la base des conditions suivantes :

- ils possèdent les qualifications techniques nécessaires,
- ils ne retirent aucun profit en rapport avec la pratique des inspections,
- ils sont officiellement agréés par le Gnis-Soc avec signature d'un engagement écrit à se conformer aux règles régissant les inspections officielles,
- ils effectuent les inspections conformément aux règles applicables aux inspections officielles.

### Les contrôles sur lots

Les contrôles sur lot consistent en échantillonnages et analyses.

L'échantillonnage des lots relève soit des agents du Gnis-Soc (échantillonnage officiel), soit des échantillonneurs agréés, techniciens de l'entreprise (échantillonnage sous contrôle officiel).

Les échantillonneurs agréés sont soumis à des conditions d'agrément similaires à celles des inspecteurs agréés.

Les analyses en laboratoires distinguent là aussi des analyses officielles et des analyses sous contrôle officiel.

Les analyses officielles sont réalisées par le laboratoire du Geves-Snes.

Les analyses sous contrôle officiel sont réalisées par un laboratoire reconnu par le Gnis-Soc selon les modalités d'application du règlement spécifique aux laboratoires. Il s'agit soit d'un laboratoire indépendant, soit du laboratoire de l'entreprise.

Le tableau suivant présente, par filière, le chiffre d'affaires, les effectifs des différents types d'établissements, les nombres d'inspections et de lots contrôlés.



Tableau 5 « effectifs des entreprises soumises au contrôle du Gnis pour l'année 2013 » données Gnis 2013

Filières	Effectifs sélection/production/multiplication	CA (en million €)	Nombre d'inspections au champ par le Gnis-Soc	Nombre de lots contrôlés par le Gnis-Soc pour la mise en marché
Céréales à paille et protéagineux	22/99/7298	446	2894	6806
Maïs et sorgho	12/37/4429	1083	806	2516
Semences fourragères et à gazon	14/61/2892	135	669	785
Betteraves et chicorée industrielle	5/11/902	206	126	120
Plants de pomme de terre	5/56-298/780	207	9 250	
Plantes oléagineuses	21/56/3339	368	1174	1941
Lins et chanvre	5/19/883	14	93	288
Plantes potagères et florales	26/83/2100	608	673	

#### 1.4.2. La délégation au Gnis-Soc au titre du livre II du CRPM

##### Bases et objet de la délégation

La délégation au Gnis-Soc au titre du livre II du CRPM résulte aujourd'hui de la convention du 3 avril 2013 (cf. annexe 8) entre le ministère de l'agriculture et le Gnis-Soc portant délégation de tâches liées au contrôle dans le domaine phytosanitaire.

Elle a pour objet :

- les actions de contrôle en vue de la délivrance du passeport phytosanitaire européen (PPE) ainsi que la délivrance du PPE,
- les actions de contrôle en vue de la délivrance par les DRAAF/SRAL des certificats phytosanitaires à l'exportation (CPE) pour l'exportation vers les pays tiers et également la délivrance des documents d'information phytosanitaire intracommunautaires (DIPIC<sup>15</sup>),
- la participation à la surveillance biologique du territoire vis-à-vis des agents pathogènes (organismes nuisibles réglementés ou émergents) La surveillance biologique du territoire consiste à connaître l'état sanitaire des productions végétales (présence ou absence des agents pathogènes des végétaux) ; c'est l'épidémiosurveillance. Les missions de contrôle liées aux PPE et CPE y contribuent naturellement. D'autres objectifs se sont greffés ultérieurement à la surveillance biologique<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> document permettant à une semence ou plant de circuler au sein de l'UE et de bénéficier d'un CPE dans un autre État membre en vue d'être exporté vers un pays tiers

<sup>16</sup> La surveillance biologique du territoire « a pour objet de s'assurer de l'état sanitaire et phytosanitaire des végétaux, et de suivre l'apparition éventuelle d'effets non intentionnels des pratiques agricoles sur l'environnement ». (art. L 251 du CRPM)

Les obligations juridiques pour le PPE résultent de la directive 2000/29/CE du 8 mai 2000 transposée en droit national par deux arrêtés :

- l'arrêté du 31 juillet 2000 établissant la liste des organismes nuisibles aux végétaux, produits végétaux et autres objets soumis à des mesures de lutte obligatoires
- l'arrêté du 24 mai 2006 relatif aux exigences sanitaires des végétaux, produits végétaux et autres objets.

La convention du 3 avril 2013 succède à un ensemble de conventions qui sont désormais abrogées (cf. tableau n°6 ci-après). En effet, une série de délégations dont les premières datent de 1995-96 couvraient une grande partie des actions relevant aujourd'hui de la convention de 2013.

Les espèces concernées par la convention sont pour le PPE :

- pour les grandes cultures, les semences de tournesol et luzerne, les semences et plants de pomme de terre et betteraves,
- les semences et plants de légumes mentionnés,
- les bulbes et bulbilles de légumes mentionnés,
- les plants de fraisiers.

Pour le contrôle en vue de la délivrance du CPE, les espèces sont celles concernées par le champ de contrôle et de certification du Gnis-Soc (c'est-à-dire celles relevant du livre VI du CRPM.).

La nouvelle convention de 2013 a élargi le champ des espèces (et des pathogènes) à contrôler pour l'attribution du PPE avec :

- les contrôles rhizomanie sur plants de pomme de terre,
- les contrôles sur semences potagères standard et plants de légumes qualité CE, sur plants de betterave, sur plants de fraisiers CAC.

Elle a en outre délégué, pour ces espèces, les contrôles pour délivrance des certificats phytosanitaires à l'exportation (CPE).

Ces nouvelles missions pour le Gnis-Soc étaient auparavant réalisées soit par les DRAAF/SRAL, soit quelquefois par les FREDON.

**Tableau 6 : Les conventions entre DGAL et Gnis relatives au contrôle et à la délivrance du PPE aujourd'hui abrogées**

Date de la convention	Objet	Espèces
7 juillet 1995	Contrôle pour la délivrance du CPE	Semences commerciales de grandes cultures et fourragères
23 février 1996	Contrôle en vue de la délivrance du PPE	Plants de fraisiers
28 août 1996	Contrôle et délivrance du PPE	Semences de betterave à destination des zones protégées (rhizomanie)
11 février 2000	Contrôle en vue de la délivrance du PPE	Plants de légumes issus de semences
25 mai 2005	Contrôle et délivrance du PPE	Semences de tournesol
27 février 2006	Contrôle et délivrance du PPE	Semences de luzerne
26 mai 2008	Contrôle et délivrance du PPE	Plants de pomme de terre

## Modalités et acteurs

Les modalités du contrôle comportent des aspects similaires à ceux mis en œuvre dans le contrôle et la certification en vue de la commercialisation (contrôle des cultures, analyses sur lots produits).

Le système mis en place par le Soc pour assurer l'attribution des PPE a donc été calqué sur celui utilisé pour la certification des produits. En conséquence, le contrôle officiel du Soc va s'appuyer sur l'autocontrôle réalisé par les techniciens agréés des entreprises semencières qu'il supervise, par des interventions en cultures et par l'échantillonnage des lots et des analyses. Le but de ces contrôles étant de certifier que tel organisme nuisible réglementé ne contamine pas la semence ou le plant.

Par ailleurs, le contrôle PPE suppose au moins une inspection annuelle de l'établissement par le Gnis-Soc ; il permet en outre une procédure dite de facilitation d'usage par auto-édition et apposition du PPE conjointement avec l'étiquette de certification du produit.

On peut observer que les deux types de contrôles délégués au Gnis-Soc ont un objet sanitaire. La certification officielle prononcée au titre du livre VI comporte plusieurs volets relatifs à la qualité des produits pour permettre leur utilisation optimale après commercialisation : identité, pureté, qualité germinative et qualité sanitaire vis-à-vis des agents pathogènes endémiques ; les contrôles délégués en application du livre II sont uniquement sanitaires et portent sur des agents pathogènes de quarantaine, qui, si ils sont détectés entraînent des mesures d'assainissement et de police sanitaire exercées par l'État. Il y a donc un certain nombre d'actions similaires et un intérêt à leur mutualisation.

La convention phytosanitaire prévoit en outre plusieurs exigences supplémentaires par rapport aux contrôles réalisés pour la commercialisation ; le délégataire produit notamment deux instruments de contrôle :

- un plan de contrôle qui comporte trois volets :
  - un volet sur l'organisation,
  - un volet sur les méthodes de contrôle (inspection des établissements, inspection en culture, échantillonnage, analyses),
  - un volet sur la fréquence des audits, contrôles, inspections ;
- un référentiel qui précise les exigences réglementaires en matière de PPE, CPE, surveillance du territoire.

Le plan de contrôle et le référentiel doivent être validés chaque année par la DGAL.

En matière de contrôle CPE et DIPIC, les exigences de contrôle sont mutualisées avec celles du PPE sans préjudice des exigences supplémentaires des pays tiers pour tels agents pathogènes.

La convention prévoit également l'accréditation ISO 17020 de l'organisme délégataire, le Gnis-Soc étant aujourd'hui accrédité ISO 17065.

En résumé, l'objectif est de mettre en place pour les contrôles liés au livre II du CRPM, un système similaire à celui existant pour la certification au titre du livre VI, à savoir un autocontrôle confié à l'entreprise et supervisé par le Gnis-Soc.

### 1.4.3. Tableau récapitulatif des délégations en matière de semences et plants

Les trois délégations de la DGAL, au Gnis-Soc, au CTIFL et à FAM (cf. annexe 7 : deux organismes délégataires, le CTIFL et FranceAgriMer), sont résumées dans le tableau ci dessous :

Tableau 7 : Les délégations confiées en matière de semences et plants

	Espèces concernées	Livre II du CRPM	Livre VI du CRPM	accréditation
Gnis-Soc	Toutes sauf forestières, fruitières et vigne	Convention du 3 avril 2014	Arrêté du 13 juillet 2013 le désignant « autorité compétente » Combiné au décret du 18 mai 1962	ISO 17065
CTIFL	Fruitières	Convention du 10 janvier 2005	Arrêté du 13 juillet 2013 le désignant « autorité compétente » Combiné au décret du 26 mars 1964	Visé l'accréditation ISO 17020 pour la délégation « livre II du CRPM » Visé l'accréditation ISO 17020 pour la délégation « livre II du CRPM »
FranceAgriMer	Vigne	Convention du 2 mai 2002	Articles R. 661-25 et suivants du CRPM	Visé l'accréditation ISO 17020 pour la délégation « livre II du CRPM »

### 1.5. Les spécificités des filières « plants de pomme de terre » et « maïs-sorgho »

Avant 1962 et la création du Soc, les filières professionnelles pommes de terre et maïs-sorgho s'étaient engagées de manière forte dans le contrôle de la qualité des plants et semences. Ainsi, des textes réglementaires de 1934, 1944, 1952 organisaient ce contrôle sous tutelle de l'État avec le concours étroit des syndicats de producteurs de plants de pommes de terre qui devaient tous adhérer à la Fédération nationale des producteurs de plants de pomme de terre (FN3PT). Celle-ci avait délégation du ministère de l'agriculture pour mettre en œuvre le contrôle.

La FN3PT ainsi que la Fédération nationale des producteurs de semences de maïs et de sorgho (FNPSMS) sont restées très actives après 1962 et continuent à réaliser, pour le compte du Gnis-Soc, des inspections dites officielles chez les producteurs.

#### 1.5.1. La filière « plants de pomme de terre »

La pomme de terre étant très sensible à de nombreux agents pathogènes, la filière a mis en place très tôt, et de sa propre initiative, un suivi sanitaire poussé de sa production.

Aujourd'hui, le contrôle officiel intéresse 100 % des plants commercialisés et non pas 5 % comme dans les semences où 95 % relève de l'autocontrôle (admission au contrôle officiel ; cf. encadré p.26). Par ailleurs, les contrôles et certifications officiels pour le livre VI du CPRM et pour le livre II du CRPM (contrôle et certification PPE et contrôle en vue de la délivrance du CPE), si ils relèvent bien du Gnis-Soc, sont réalisés en fait par 60 agents (correspondant à 50 ETP) qui appartiennent aux trois organisations régionales de producteurs (Comité Nord, Bretagne plants, Comité Centre et Sud) et à la FN3PT : ces agents sont mis à disposition du Gnis-Soc pour la réalisation des contrôles et de la certification dans le cadre de la convention Gnis/FN3PT du 10 décembre 2014.

Les agents sont agréés par le contrôleur national pour les plants de pomme de terre du Gnis-Soc et supervisés localement par l'inspecteur référent d'espèces (IRE) des délégations régionales du Gnis-Soc. Ils interviennent selon les procédures et instructions du Gnis-Soc et satisfont au référentiel ISO 17065. Des bilans des contrôles sont réalisés au moins une fois par an au niveau de chaque organisation régionale avec la délégation régionale du Gnis-Soc concernée puis également au moins une fois par an au niveau national.

Le Gnis-Soc finance ces mises à disposition en reversant une partie des CVRO versées par la filière (4,1 M€ en 2014) sous l'appellation « notation ».

Les laboratoires qui assurent le contrôle variétal et le contrôle sanitaire sont en première intention les laboratoires des trois organismes de producteurs (Comité Nord, Bretagne plants, Comité Centre et Sud). Pour le contrôle sanitaire, ils ont été agréés par le ministère de l'agriculture, puisque seuls des laboratoires agréés peuvent produire des analyses officielles (un laboratoire reconnu ne le peut pas). Le laboratoire national de référence est l'Inra-Rennes pour le contrôle variétal et l'Anses-LSV pour le sanitaire.

### **1.5.2. La filière « maïs et sorgho »**

Maïs et sorgho sont intéressés par la certification au titre du livre VI et par des contrôles pour le CPE au titre du livre II du CRPM mais ne sont pas des espèces soumises au PPE. La filière participe au contrôle au travers de deux conventions entre la FNPSMS et le Gnis-Soc :

- elle met à disposition du Gnis-Soc six agents (correspondant à 1 ETP) qui sont placés sous l'autorité du Gnis-Soc et qui participent aux contrôles et à la certification officiels ;
- une seconde convention finance les activités d'autocontrôle des entreprises admises au contrôle, activités qui sont assurées habituellement par des techniciens agréés appartenant aux entreprises mais qui ici sont exercées par des techniciens agréés des syndicats professionnels de la filière et qui restent sous l'autorité de la filière. Mais le financement de ces techniciens est assuré par un versement du Gnis-Soc à la FNPSMS.

En 2014, le versement au titre de ces deux conventions, sous l'appellation « notation », est de 6 559 k€, l'essentiel correspondant à la seconde. Ce financement provient des CVRO prélevées sur la filière.

## **2. ÉVALUATION ET CONSTATS RELATIFS AU DISPOSITIF DE CONTRÔLE ET DE CERTIFICATION CONFIE AU GNIS-SOC**

Pour comprendre et évaluer le système de contrôle et de certification des semences et plants qui est, comme nous l'avons vu, un système complexe, il est nécessaire au préalable de repartir des fondements de sa création et de connaître la manière dont il s'est construit et a évolué au cours du temps.

L'évaluation du dispositif, qui se traduit par des constats, porte ensuite sur l'indépendance du Gnis par rapport aux missions déléguées, sur la réalité du Service officiel de contrôle au sein du Gnis, sur la conformité juridique des délégations, sur l'accréditation et ses limites, sur le contrôle des délégations par l'État, sur la qualité et la fiabilité des contrôles du Soc et sur les modalités de financement.

### **2.1. Le Gnis, d'une interprofession sui generis à une interprofession reconnue**

#### **2.1.1. Création du Gnis**

En 1941, dans une France préoccupée par l'approvisionnement de la population, par la nécessité de structurer le marché de fourniture des semences et de moderniser les pratiques agricoles, le gouvernement de Vichy crée de toutes pièces le Groupement national interprofessionnel des semences, graines et plants<sup>17</sup>, pour mettre en œuvre sa politique.

Le Gnis regroupe « les créateurs, sélectionneurs-multiplieurs, cultivateurs-multiplieurs, négociants transformateurs et coopératives dont l'activité porte sur le commerce des semences, graines et plants, et les cultivateurs » (article 1<sup>er</sup>, alinéa 1). De par sa conception et son mode de gouvernance, le Gnis est plus perçu comme un organisme chargé d'épauler l'État que comme une organisation professionnelle indépendante<sup>18</sup>. Pour garantir l'organisation effective de la filière, l'article 3 alinéa 5 de la loi de 1941 rend les propositions du Gnis « obligatoires pour tous les membres des professions intéressées dès qu'elles ont reçu, selon le cas, l'acquiescement du ministre secrétaire d'État à l'agriculture ou du commissaire du gouvernement ».

Le Gnis est réorganisé en 1962<sup>19</sup> par un décret, lui-même validé en 1977 par une loi<sup>20</sup>, qui confirme sa composition et conserve à l'État une place importante au sein de ses instances : un commissaire du Gouvernement exerce au nom de l'État un contrôle des activités et décisions (art.8 et art.9), des fonctionnaires peuvent être détachés au service du groupement (art.10). La composition du comité central, le fait que le président soit nommé par le ministre de l'agriculture, que le directeur du groupement soit agréé par le ministre, que les directeurs et chefs de service du ministère de l'agriculture intéressés assistent aux réunions du comité central avec voix consultative... plaçait ce groupement « interprofessionnel » largement sous la tutelle du ministère de l'agriculture.

Ce contrôle de l'administration sur les décisions du Gnis montre bien l'imbrication historique voulue des rôles de l'État et d'une structure représentative des différents secteurs professionnels.

<sup>17</sup> Loi n°4194 du 11 octobre 1941 sur l'organisation du marché des semences, graines et plants. Art 1<sup>er</sup>.

<sup>18</sup> Loi n° 4194 art 2 : « Le président et les membres du comité sont nommés par arrêté du ministre secrétaire d'État à l'agriculture- Art 3 : « Un commissaire du Gouvernement... assiste à toutes les séances et délibérations et participe aux travaux... »

<sup>19</sup> Décret n° 62-585 du 18 mai 1962 relatif au GNIS

<sup>20</sup> Loi n°77-731 du 7 juillet 1977 portant validation de divers décrets instituant des organismes professionnels ou interprofessionnels.

## 2.1.2. Évolution des missions confiées au Soc

Au 19<sup>ème</sup> siècle une majorité d'agriculteurs produisaient leurs propres semences ou les achetaient auprès d'agriculteurs voisins. Au 20<sup>ème</sup> siècle, la filière s'est segmentée en métiers spécialisés et la commercialisation en circuit long a favorisé le risque de fraudes dues à des vendeurs peu scrupuleux, qui mettaient en péril les récoltes des agriculteurs et portaient atteinte à la renommée des grandes maisons productrices engagées dans un travail sérieux de sélection et d'amélioration des plantes.

La loi de 1905 sur la répression des fraudes est à la base des textes réglementant la commercialisation des produits. Mais les professionnels du secteur des semences ont souhaité aller plus loin en organisant un système de contrôle et de suivi de la qualité des semences et plants.

Les fédérations professionnelles ont initié ce contrôle et favorisé la certification<sup>21</sup> variétale et sanitaire (contrôle de conformité par rapport à des règlements techniques)<sup>22</sup>. Sur leur demande le ministère de l'agriculture a inscrit ce principe dans la réglementation nationale. Et, en 1962, l'État a confié de manière officielle le contrôle de conformité ainsi que sa certification au Soc, service du Gnis, piloté par un fonctionnaire d'État détaché. Des bureaux régionaux sont alors créés ; ils sont dirigés par des contrôleurs régionaux, placés sous la seule autorité du chef du Soc, et encadrent les inspecteurs de terrain.

Des Commissions officielles de contrôle (COC), présidées par des ingénieurs généraux du ministère chargé de l'agriculture et composées, paritairment, de professionnels et de représentants des pouvoirs publics, sont chargées d'élaborer des propositions de règlement technique et de mettre œuvre le contrôle et la certification des semences et plants, sur le rapport du chef du Soc.

A partir de 1970, le Gnis développe ses actions interprofessionnelles, en particulier des actions de communication sur le terrain. Une note du 10 avril 1970 de M. de Vilmorin, alors président du Gnis, précise comment doit dès lors s'exercer la mission officielle de certification au sein du Gnis : le personnel au niveau central et régional est sous la seule autorité du chef du Soc pour la mission de certification et applique la réglementation avec « la plus entière liberté ». Cette mission aura toujours un caractère prioritaire.

Les contrôleurs régionaux prennent le titre de « délégués régionaux du Gnis », pour les autres missions que celles qui relèvent de la certification. Ils sont pour cela placés sous l'autorité directe du directeur du groupement. L'avis du chef du Soc est requis avant qu'une mission interprofessionnelle ne soit confiée aux bureaux régionaux. Par ailleurs, les COC deviennent les CCC (Commissions de contrôle et de certification), émanation du Comité technique permanent des semences (CTPS) plénier.

En 1992, la réforme de la PAC rend obligatoire les jachères. Le Gnis est alors confronté à des difficultés financières en raison de la diminution du montant du produit des cotisations volontaires obligatoires (CVO) liée à la baisse de l'utilisation, donc de la production, de semences. Dans le cadre de la « restructuration » du Groupement, les inspecteurs du Soc se voient confier davantage de missions interprofessionnelles.

En parallèle le ministère de l'agriculture délègue au Soc des missions de contrôles dans le domaine phytosanitaire (sept conventions sont ainsi signées).

Jusqu'en 2014, cette organisation a fonctionné sur la base du consensus : il était considéré que le chef du Soc, bien qu'en position de détachement auprès du groupement, était sous l'autorité directe du ministère de l'agriculture et que le personnel du Soc était sous la responsabilité du directeur du groupement sauf dans l'exercice des activités de contrôle et de certification.

<sup>21</sup> La certification a pour objet d'attester, par un organisme tiers indépendant, impartial et compétent, la conformité d'un produit ou d'un procédé avec certaines caractéristiques spécifiques qui seront définies, en la matière, par des référentiels normatifs (La certification, outil de la modernité normative, J-M Pontier)

<sup>22</sup> Dès 1934, la fédération de la pomme de terre était reconnue pour contrôler la qualité des plants commercialisés.

L'organigramme matérialisant ces liens hiérarchiques et fonctionnels a néanmoins largement fluctué, preuve que la dérive progressive du système de gouvernance du service officiel de contrôle s'est installée au fil du temps.

### **2.1.3. Le Gnis n'est plus sous contrôle de l'État : le décret du 24 juin 2015**

La nouvelle organisation commune des marchés (OCM) des produits agricoles<sup>23</sup> a autorisé la reconnaissance par les États membres des organisations interprofessionnelles et fixé la liste des actions que celles-ci pouvaient financer avec les contributions volontaires rendues obligatoires, CVRO.

La situation du Gnis, interprofession sui generis, avec cette tutelle de l'État et un fonctionnement largement assis sur des CVRO, présentait des risques au regard de ces règles communautaires et l'exposait éventuellement à des difficultés financières (obligation de notification des CVRO à la Commission européenne). Un cabinet d'avocats consulté par le Gnis a conseillé l'abandon de tous liens avec l'État dans la gouvernance du groupement. Aussi, afin que les CVRO perçues par le Gnis ne puissent être requalifiées en aides d'État par la Commission européenne, et donc illégales pour les actions conduites, une réécriture du décret fondateur a été engagée.

Le décret fondateur du 18 mai 1962 fortement modifié par le décret du 24 juin 2015 intègre désormais ces modifications et, sauf l'article 6 qui conserve à la tête du service technique « un fonctionnaire détaché auprès du conseil [d'administration] », l'État n'apparaît plus dans la gouvernance de l'interprofession.

Le président du Gnis élu en 2014 ne souhaitait pas le maintien de la présence d'un fonctionnaire chef du Soc en lien affiché avec le ministère de l'agriculture. Cette proposition n'a pas été acceptée par la DGPE et par le Service des affaires juridiques du ministère de l'agriculture. L'article 6 est ainsi resté en l'état.

Le président du Gnis considère que cet élément est toujours de nature à fragiliser la structure vis-à-vis de la Commission européenne.

## **2.2. Constat sur l'indépendance du Gnis vis-à-vis des contrôles et des certifications prévus aux livres II et VI du CRPM**

Le Gnis est dirigé par un conseil d'administration composé essentiellement de représentants des semenciers et agriculteurs-multiplicateurs et aujourd'hui encore plus qu'hier en tant qu'interprofession reconnue, son rôle est la défense et la promotion des intérêts des producteurs de semences. Son site internet rappelle ces différents rôles<sup>24</sup>. D'autre part le Gnis contrôle l'application de textes réglementaires qui contribuent à son assise financière : CVRO adossées à des déclarations d'activités obligatoires au Gnis.

Compte tenu de sa nature, de sa composition et de son objet, le Gnis ne peut en aucun cas être considéré comme un organisme indépendant par rapport aux contrôles et certifications prévus aux livres II et VI du CRPM.

<sup>23</sup> Règlement 1308/2013 du 17 décembre 2013

<sup>24</sup> « Le Gnis en 8 points clés » (site Internet du GNIS), Le GNIS :

- « Coordonne les relations entre tous les acteurs de la filière semences et plants ;
- Organise et favorise le bon approvisionnement de tous les utilisateurs ;
- Garantit la qualité des semences mises en marché ;
- Représente la filière auprès des pouvoirs publics ;
- Soutient la diffusion du certificat d'obtention végétale comme mode de propriété intellectuelle sur les variétés, pour permettre le libre accès aux ressources génétiques ;
- Soutient le développement du secteur semences dans différents pays du monde et accompagne les entreprises françaises à l'exportation ;
- Encourage la végétalisation des espaces publics et privés ;
- Entreprind des actions de valorisation de la filière auprès du grand public et des médias. »



Considérer que le Gnis n'est pas un organisme indépendant vis-à-vis du contrôle et de la certification ne signifie évidemment pas porter un jugement sur l'impartialité et la probité de ses agents. C'est tout simplement constater que cet organisme dirigé par des professionnels d'un secteur déterminé a pour mission de contrôler et de certifier la production de ces mêmes professionnels et de promouvoir l'usage des semences et plants certifiés. Cet état de fait structurel illustre ce qu'on appelle un conflit d'intérêts.

Avec le décret de 1962, cette absence d'indépendance vis-à-vis des missions déléguées avait été contrebalancé d'une part par la participation étroite du ministère de l'agriculture à la gouvernance du Gnis, d'autre part par l'institution d'un service dédié au contrôle au sein du groupement, le Soc, service dirigé par un fonctionnaire du ministère de l'agriculture en lien direct avec les services du ministère compétents. La combinaison de ces deux facteurs contribuait à favoriser la neutralité et l'impartialité dans l'accomplissement du contrôle et de la certification officiels délégués par l'État à un organisme interprofessionnel.

Mais depuis sa création en 1962, des évolutions notables (cf. ci-dessus 2.1) ont été apportées à l'organisation initiale.

Par ailleurs la notion d'indépendance a pris une dimension nouvelle dans l'opinion et les aspects relatifs à la déontologie et au conflit d'intérêts ont envahi toute la sphère publique, en particulier à la suite des crises sanitaires des vingt dernières années<sup>25</sup>. Or force est de constater un décalage marqué entre ces attentes sociétales en matière d'indépendance et de gestion de conflit d'intérêts et la culture et les principes des dirigeants du Gnis et des professionnels rencontrés (cf. ci-après 2.3).

La question de l'indépendance du Gnis a été particulièrement illustrée par la décision de la DGCCRF relatée ci-dessous.

#### La position de la DGCCRF sur l'indépendance du Gnis

Le ministre chargé de la consommation est le ministre responsable de la mise en œuvre de la loi du 1<sup>er</sup> août 1905 sur la répression des fraudes, loi dont sont issues les dispositions du livre VI du CRPM en ce qui concerne les semences et plants. A ce titre, ses services déconcentrés en départements (directions départementales de la protection des populations) assurent des contrôles ponctuels en aval, au niveau de la distribution, afin de vérifier divers points : conformité des spécifications, étiquetage, présence d'organismes génétiquement modifiés...

Une convention du 20 octobre 1994 entre la DGCCRF et le Gnis prévoyait l'agrément et le commissionnement d'agents du Gnis pour la recherche et la constatation des infractions au code de la consommation (qui renvoie au livre VI du CRPM) et aux dispositions prévoyant l'obligation de faire accompagner les semences et plants du passeport phytosanitaire dans le secteur des semences et plants.

Ainsi ont été agréés régulièrement jusqu'en 2013 :

- 3 agents du Gnis à temps complet à compétence nationale basés dans les services centraux de la DGCCRF,
- 12 agents régionaux du Gnis (2 par délégations régionales) à temps partiel (2 jours par mois pour chacun des agents pendant 10 mois).

Ces agents avaient des pouvoirs de police, comme les agents de la DGCCRF. Ils intervenaient pour cibler les contrôles et apportaient leurs compétences techniques à la DGCCRF.

Dans l'exercice de ces missions ils étaient mis totalement à disposition des services de la DGCCRF et ne rendaient compte au Gnis ni de la nature, ni des lieux des contrôles effectués, ni des résultats de ces contrôles.

<sup>25</sup> Les crises sanitaires (sang contaminé, hormone de croissance, ESB, Mediator...) se sont caractérisées, au niveau de leur cause, par une confusion des rôles liée à des conflits d'intérêts, qui ont conduit à des réformes de la gouvernance des différents domaines concernés.

En 2013, à la suite d'un contrôle réalisé sur un marché local par un agent agréé du Gnis, la Confédération paysanne a contesté que le contrôleur fût un employé du Gnis et dispose des pouvoirs de police. Le ministère de l'économie et des finances a été saisi.

Les risques déontologiques soulevés pouvant faire peser un discrédit sur l'administration, la DGCCRF a écrit, sans délai, au Gnis pour dénoncer la convention. Autrement dit, la directrice générale de la DGCCRF a estimé que la délégation des pouvoirs de police à des agents d'une interprofession était un conflit d'intérêt majeur auquel il convenait de mettre fin.

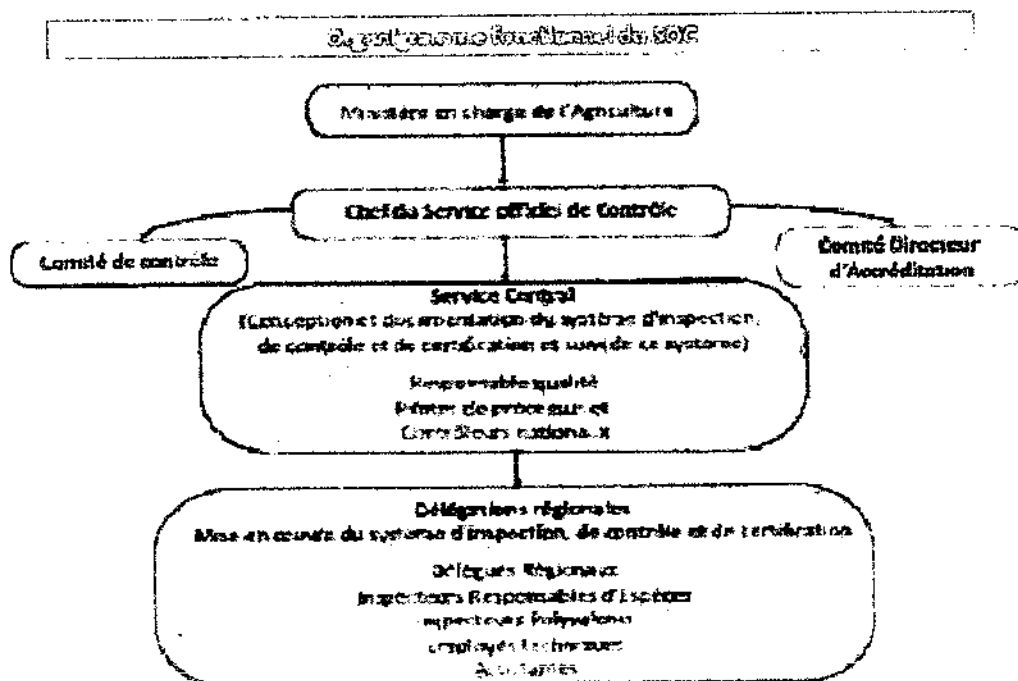
A noter que le Gnis a ainsi récupéré 4,5 ETP qui ont pu être redéployés.

### 2.3. Constats sur la réalité du Service officiel de contrôle (Soc) au sein du Gnis

L'existence du service officiel de contrôle, le Soc, est la base et la justification des délégations du ministère de l'agriculture au Gnis. Ces délégations s'appuient sur l'accréditation ISO 17065 délivrée en 2008 (à cette date selon la norme EN 45011) et régulièrement actualisée depuis.

L'accréditation vise le Gnis-Soc, le Soc n'ayant pas la personnalité morale. Elle a pour document de référence le Manuel qualité dont l'objectif est de démontrer la réalité du service officiel de contrôle et les garanties qu'il offre par rapport aux exigences de la norme d'accréditation.

Le Manuel qualité décrit l'organisation et le fonctionnement du Soc en s'appuyant sur l'organigramme fonctionnel.



Celui-ci présente un ensemble cohérent avec la chaîne de commandement : ministère de l'agriculture - chef du Soc - service central du Soc - délégations régionales (contrôle et certification)

Ce schéma, s'il est conforme au schéma des délégations du ministère et aux exigences de l'accréditation, ne reflète pas vraiment la réalité.

Le fonctionnement du niveau central du Soc correspond bien à l'organigramme avec le chef du Soc et les 8 contrôleurs nationaux. En revanche, le niveau des délégations régionales mérite quelques commentaires. C'est ainsi que tous les agents des délégations régionales sont légitimes, selon la direction générale du Gnis, à pouvoir assurer à la fois des missions de contrôle et des missions interprofessionnelles. Cet affichage de la « double casquette » du Gnis-Soc peut être considéré comme un défi à la séparation des rôles et à la gestion des conflits d'intérêts. Il paraîtrait beaucoup plus conforme au principe d'indépendance que les agents chargés du contrôle soient exclusivement dédiés à ce type de tâches en accord avec la conception originale.

Une illustration de la confusion des genres est par exemple l'inquiétude manifestée par un délégué régional vis-à-vis des coûts que pourraient avoir les contrôles PPE pour une certaine catégorie de semenciers. Manifestement ici le délégué régional n'est plus dans son rôle d'agent du Soc. Un autre exemple de confusion des rôles est l'intervention du délégué régional dans les procédures de contrôle au moment de la qualification de la non-conformité des anomalies constatées, mineure ou majeure. C'est donc une même personne qui remplit les deux rôles (contrôle et interprofession) et qui prend la décision de la qualification de la non-conformité.

Les agents du Soc, en-dehors de ceux du niveau central, sont donc à la fois contrôleurs au titre du Soc et agents de l'interprofession. Et dans l'objectif d'une optimisation des moyens, ils interviennent à ces deux titres dans les mêmes entreprises.

La présentation ci-dessous des missions par une délégation régionale du Gnis illustre de façon exemplaire l'intrication forte de ces missions en pratique habituelle et sans que cela pose apparemment un problème quelconque de déontologie. Elle rejoint la présentation des « points-clés » du site internet du Gnis rapporté en note de bas de page n°24.

#### **Présentation des missions du GNIS (document GNIS)**



La Filière Semences • 28 novembre 2013

#### **Des missions interprofessionnelles et des missions officielles**

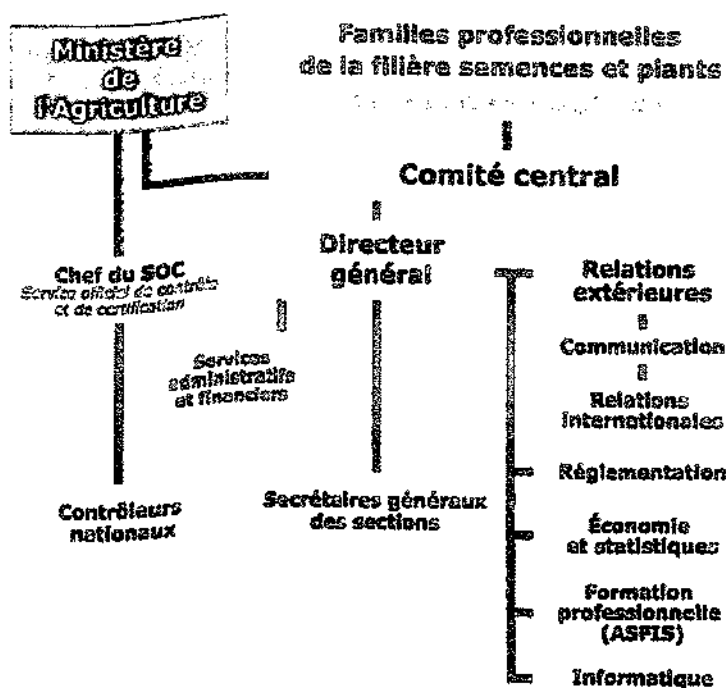
- 1 Animer l'ensemble de la profession
- 2 Organiser la production et la commercialisation sur les plans économiques et réglementaires
- 3 Développer l'utilisation des semences de qualité
- 4 Promouvoir l'expansion du secteur semences et plants en France et un niveau international
- 5 Enquêter auprès des professionnels
- 6 Former aux différents métiers de la semence



L'identité du Soc semble également fragilisée avec celle du chef du Soc.

D'une part, le chef du Soc, s'il lui reste une autorité hiérarchique sur les 8 contrôleurs nationaux, n'en a en fait aucune sur les délégués régionaux ni sur les inspecteurs placés sous l'autorité des délégués régionaux. On constate donc que l'appellation « chef du Soc » se limite à une autorité dite fonctionnelle (cf.1.3.5.) : le Soc central énonce les règles, élabore les méthodes et transmet les instructions aux délégués mais n'a pas autorité sur eux, il ne leur fixe pas leurs objectifs, ne les supervise pas ni ne participe à leur évaluation, le directeur général conservant seul cette prérogative.

D'autre part, le chef du Soc est placé sous la double tutelle du ministre de l'agriculture et du directeur général du Gnis. Il est devenu aujourd'hui la seule illustration de la présence de l'État dans le Gnis-Soc. Il est désigné après avis du conseil d'administration du Gnis, par le ministre. Plusieurs lettres de mission ont précisé ses missions<sup>26</sup> en lien direct avec le ministère. Les deux organigrammes du Manuel qualité (l'organigramme fonctionnel ci-dessus et l'organigramme central ci-dessous) soulignent son absence de lien fonctionnel avec la direction générale du Gnis et son indépendance vis-à-vis des structures interprofessionnelles au sein du groupement, en tout cas au niveau central. Ce qui n'est pas nier l'autorité hiérarchique de la direction générale sur le chef du Soc, normale pour un fonctionnaire en position de détachement.



La directrice générale du Gnis nommée en 2013, a souhaité mettre un terme à cette double tutelle affichée et rompre l'équilibre consensuel existant en plaçant le chef du Soc sous son autorité exclusive soulignant ainsi l'absence de lien hiérarchique du chef du Soc vis-à-vis du ministère de l'agriculture (lettre du 5 mars 2015 de la directrice générale du Gnis au chef du Soc<sup>27</sup>).

<sup>26</sup> lettres de mission du ministère chargé de l'agriculture des 12 décembre 2007 (DGPEE), 27 mai 2009 et 9 mai 2014 (DGAL) qui prévoyaient notamment des missions de représentation et le lancement de l'accréditation

<sup>27</sup> extrait de la lettre du 5 mars 2015 de la directrice du Gnis au chef du Soc :

"Il ressort des dispositions de l'article 6 du décret n°62-585 du 18 mai 1962 que le chef technique est « un fonctionnaire mis à disposition du comité dans les conditions fixées par le statut général des fonctionnaires ».

Aucune disposition du décret précité ne place le chef du service technique sous l'autorité du DGAL. Le fait qu'une pratique se soit progressivement mise en place ne change rien au fait qu'aux termes de l'article 41 de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984, « Le fonctionnaire mis à disposition est soumis aux règles d'organisation et du fonctionnement où il sert ».

De plus, il se trouve que vous n'êtes pas « mise à disposition » mais placée en position de détachement près du Gnis. Or aux termes de l'article 46 de la loi n°84-16, « le fonctionnaire détaché est soumis aux règles régissant la fonction qu'il exerce par l'effet de son détachement ».

Il ne fait aucun doute que le chef du service technique est aux termes de l'article 3 du décret du 18 mai 1962, qu'il soit mis à disposition ou détaché, placé comme tous les agents, sous l'autorité hiérarchique des comités et conseils et, par délégation de ceux-ci sous l'autorité du directeur général du Groupement."

La chaîne de commandement entre le ministère de l'agriculture et le système de contrôle et de certification mis en œuvre par les délégations régionales du Gnis-Soc, telle que présentée dans le Manuel qualité rédigé en vue de l'accréditation et ses deux organigrammes, est donc aujourd'hui inexistante.

On constate que :

- le Service officiel de contrôle n'est pas identifié de manière lisible au sein du Gnis compte tenu notamment des missions mixtes des agents,
- Le principe de l'attribution de missions de contrôle et de missions interprofessionnelles à un même agent, source de conflit d'intérêts, est revendiqué par le Gnis
- La chaîne de commandement entre le ministère de l'agriculture et les services de contrôle du Gnis n'existe pas contrairement à ce qui est affiché dans les organigrammes du Manuel qualité.
- Le chef du Soc n'a pas d'autorité sur les services de contrôle basés dans les délégations régionales.

## 2.4. La conformité juridique des délégations

Les délégations au Gnis-Soc s'appuient sur les livres VI et II du CRPM. Elles doivent être conformes au droit communautaire. Des accords internationaux, comme la Convention internationale pour la protection des végétaux, peuvent aussi les intéresser

### 2.4.1. La conformité de la délégation au titre du livre VI du CRPM

La conformité de la délégation au titre du livre VI du CRPM s'analyse essentiellement au regard du droit national, les textes communautaires concernés (cf. note de bas de page n°6) s'inspirant de ce droit national et n'y ajoutant pas d'exigence supplémentaire.

La délégation au Gnis-Soc du contrôle et de la certification au titre du livre VI repose sur le décret du 18 mai 1962 qui confie cette mission au Gnis et sur l'arrêté du 19 juillet 2013 qui le confirme « autorité compétente » dans ce domaine du contrôle et de la certification des semences d'espèces agricoles et potagères, des plants de pomme de terre, des plants d'espèces potagères et des plants de fraisiers.

La délégation est réalisée ici par un acte juridique prévoyant expressément cette délégation, acte qui est initialement une loi (la loi du 11 octobre 1941), puis un décret (le décret du 18 mai 1962) auquel s'ajoute un arrêté. Cette délégation unilatérale échappe au régime juridique de la délégation de service public, contrairement à la délégation au titre du livre II du CRPM présentée ci-après (cf. la jurisprudence précisée par l'arrêt du Conseil d'État 2004, Fondation Assistance aux animaux).

Il faut noter que l'arrêté du 19 juillet 2013 qui succède d'ailleurs à un arrêté qui avait le même objet, utilise l'expression « autorité compétente » qui est source de confusion. L'arrêté précise en effet que le Gnis-Soc est désigné comme « autorité compétente en charge du contrôle et de la certification des semences » ce qui peut conduire certains à lire « autorité compétente en charge des semences ». Ce n'est pas le cas, puisque c'est toujours le ministre de l'agriculture qui est l'autorité compétente en matière de semences et plants ; à ce titre, c'est lui qui édicte les règlements. Ce sont seulement les tâches de contrôle et de certification qui sont confiées au Gnis-Soc. En outre, l'arrêté ne mentionne pas que ces tâches de contrôle et de certification intéressent seulement le livre VI du CRPM et en aucun cas le livre II dont les tâches déléguées par la convention du 3 avril 2013 (cf. ci-dessous) sont pourtant bien elles aussi des activités de contrôle et de certification.

Ces textes ne posent aucune condition en matière de suivi et surveillance de la délégation. La seule exigence exprimée l'est par l'article L.661-11 du CRPM qui prévoit que les contrôleurs délégués « présentent des garanties de compétence, d'impartialité et d'indépendance nécessaires à l'exercice de cette mission ». Le Gnis-Soc pour en démontrer la maîtrise s'est soumis à l'accréditation selon la norme EN 45011 dans une démarche volontaire à partir de 2008.

Le libellé de la disposition législative - « des garanties d'impartialité et d'indépendance nécessaires à l'exercice de cette mission » - qui présente une certaine souplesse avec l'article indéfini « des » combiné aux procédures mises en place par le Gnis-Soc a permis de répondre aux exigences de l'accréditation mais ces exigences ne semblent plus correspondre aux réalités de l'organisation et du fonctionnement du Gnis-Soc, compte tenu de l'absence d'identification du Soc et de l'attribution aux mêmes agents de missions de contrôle et de missions interprofessionnelles (cf. 2.2.) et aux limites des pouvoirs réels du chef du Soc.

#### **2.4.2. La conformité de la délégation au titre du livre II du CRPM**

La conformité de la délégation au titre du livre II du CRPM s'analyse au regard du droit national, du droit communautaire et du droit international.

##### **Conformité au droit national**

Le Gnis-Soc se voit confier par la convention du 3 avril 2013 (cf. annexe 8) le contrôle et la certification en matière de PPE et de CPE. On ne reviendra pas ici sur les dispositions qui permettent cette convention, dispositions du CRPM complexes, répétitives et souvent superfétatoires (articles L.201-13, L.251-14, L.251-15, R.201-41 et le D. 201-44 à la rédaction particulièrement ambiguë).

Contrairement à la délégation au titre du livre VI du CRPM, la délégation se déroule ici selon les règles de la délégation de service public. Elle est réalisée dans le cadre des articles L.201-13, R.201-39 et R.201-40 du CRPM qui prévoient les modalités de délégation de tâches de contrôle sanitaire (livre II) à des organismes délégataires. Elle débute avec un appel à candidature<sup>26</sup> et se conclut par la convention de délégation.

Le Soc a remporté l'appel d'offres du ministère pour conduire les inspections de cultures en lien avec l'octroi de PPE, des CPE et des DIPIC face aux FREDON qui ne pouvaient pas couvrir tout le champ de délégation proposé.

L'article L.201-13 du CRPM fixe les limites légales d'une délégation de missions régaliennes conformément aux textes européens : en particulier la recherche et la constatation des infractions et le prononcé de décision individuelle défavorable à leur destinataire ne peuvent être délégués.

Les conditions de la délégation sont posées par l'article R.201-39, dont l'entrée en vigueur est fixée au 1<sup>er</sup> janvier 2017, qui prévoit une accréditation appropriée et par l'article R.201-42 qui renvoie pour l'essentiel aux conditions de l'accréditation en matière d'indépendance et d'impartialité des personnels et d'égalité de traitement des usagers mais insiste sur l'implication de l'organisme délégataire.

C'est ainsi que les organismes délégataires « garantissent l'indépendance et l'impartialité des personnels ». Ce qui renforce la notion de « présence des garanties d'indépendance et d'impartialité » mentionnées précédemment à l'article L. 661-11 pour la délégation au titre du Livre VI du CRPM.

On peut poser à nouveau la question de l'impartialité et de l'indépendance du délégué régional qui est à la fois le contrôleur régional et dirige à ce titre le contrôle et la certification au sein de la délégation régionale et par ailleurs assure les missions relatives à l'interprofession. La même problématique s'étend à tous les agents du Gnis-Soc qui devraient, selon la direction générale du Gnis, pouvoir remplir les deux catégories de mission.

<sup>26</sup> arrêté du 2 octobre 2012 portant appel à candidature pour la délégation de tâches particulières liées au contrôle phytosanitaire des semences et plants conformément à l'article R. 201-40 du CRPM

## Conformité au droit communautaire

La délégation PPE doit également être conforme au droit communautaire, en l'occurrence la directive 2000/29. L'article 2<sup>29</sup> de cette directive fixe les conditions de délégation et prévoit notamment la possibilité de déléguer le contrôle à condition que le délégataire soit chargé exclusivement de « tâches d'intérêt public spécifiques ». Quelle est l'interprétation à accorder à cette expression et est-ce que le Gnis satisfait à cette condition ?

La Commission européenne répond à ces questions à la suite d'une inspection en France de l'Office alimentaire et vétérinaire<sup>30</sup> dans le rapport 2010-8605 par sa recommandation n°1 qui concerne les organismes délégataires : « Veiller à ce que les organismes délégataires de mission soient exclusivement chargés de fonctions publiques spécifiques, comme l'exige l'article 2 de la directive 2000/29/CE du Conseil. »

La condition posée par la directive doit donc être entendue dans le sens strict de l'intérêt général et exclut les tâches de conseil, lobbying, défense d'intérêt particulier.

Sans préjudice de cette interprétation à confirmer par la Commission européenne, une évolution importante intéresse la santé végétale avec la modification du règlement n° 882/2004 du 29 avril 2004 relatif aux contrôles officiels qui devrait s'appliquer demain à tout le secteur végétal et notamment aux semences et plants. Son dispositif prévoit clairement que le délégataire de contrôle officiel « n'a aucun conflit d'intérêts en ce qui concerne l'exercice des tâches de contrôle officiel spécifiques qui lui sont déléguées » (article 26 de la proposition du règlement).

Autrement dit, si l'interprétation de la directive 2000/29 ne suffisait pas, demain l'application du futur règlement 882/2004 interdirait la délégation à un organisme ayant un conflit d'intérêts tel qu'une interprofession.

La publication de ce règlement est prévue fin 2016 et la mise en conformité du système national bénéficie d'un délai habituel de trois ans.

**S'agissant des inspections liées à la surveillance sanitaire du territoire et dont le résultat, lorsqu'il déceale un risque sanitaire majeur, peut entraîner des conséquences économiques fortes sur le professionnel, la fiabilité, l'impartialité et l'indépendance du contrôle doivent être sans faille. Il s'agit précisément du type de délégation régaliennne le plus sensible et qui est tout spécialement ciblé par ces textes européens**

## Conformité au droit international

Le droit international a les mêmes exigences que le droit communautaire. L'article V de la CIPV précise que :

- l'inspection et les autres activités nécessaires à l'établissement des certificats phytosanitaires ne pourront être confiées qu'à l'ONPV ou à des personnes placées sous son autorité directe,
- la délivrance des certificats phytosanitaires sera confiée à des fonctionnaires techniquement qualifiés et dûment autorisés par l'ONPV pour agir pour son compte et sous son contrôle.

<sup>29</sup> Directive 2000/29 - Article 2

g) Les organismes officiels responsables d'un État membre peuvent, conformément à la législation nationale, déléguer leurs tâches visées par la présente directive, à accomplir sous leur autorité et leur contrôle, à toute personne morale, de droit public ou de droit privé, à condition que cette personne morale et ses membres ne tirent aucun profit personnel du résultat des mesures qu'ils prennent.

Les organismes officiels responsables d'un État membre veillent à ce que la personne morale visée au deuxième alinéa soit, en vertu de ses statuts officiellement agréés, chargée exclusivement de tâches d'intérêt public spécifiques, sauf en ce qui concerne les analyses en laboratoire, que cette personne morale peut effectuer même si les analyses en laboratoire ne relèvent pas de ses tâches d'intérêt public spécifiques.

<sup>30</sup> L'Office alimentaire et vétérinaire est l'organisme d'inspection de la Commission européenne pour les domaines alimentaire, animal, végétal. Rapport de mission réf. DG SANCO 2010-8605 d'un audit spécifique effectué en France du 5 au 19 novembre 2010 afin d'évaluer la situation et le contrôle d'*Anoplophora* spp, de *Rhynchophorus ferrugineus* et du viroïde du tubercule en fuseau de la pomme de terre dans le contexte d'un audit général

La norme internationale pour les mesures phytosanitaires (NIMP) n° 7 dispose que, sauf pour la délivrance des certificats phytosanitaires, l'ONPV peut autoriser un personnel ne relevant pas de l'administration publique à exécuter certaines tâches spécifiées dans le cadre de la certification. Pour être autorisé, ce personnel doit posséder les qualifications et les compétences appropriées et être responsable devant l'ONPV. Pour garantir son indépendance dans l'exercice de ses fonctions officielles, il devrait être soumis aux mêmes restrictions et obligations que les fonctionnaires de l'administration publique et n'être exposé à aucun conflit d'intérêts (financier ou autre) qui puisse avoir des conséquences sur les résultats de son travail.

Ce texte international pose donc le principe d'une possible délégation de missions dans le domaine phytosanitaire en en fixant une seule vraie limite, celle de la délivrance du certificat phytosanitaire à l'export, exclusivité de l'ONPV, et en rappelant que les délégataires agissent au nom de l'ONPV qui doit en assurer une supervision.

#### **Constats :**

**La délégation au Gnis-Soc au titre du livre VI du CRPM, ne semble plus conforme au droit, en matière d'indépendance compte tenu de l'absence d'identification du Soc et de l'attribution aux mêmes agents de missions de contrôle officiel et de missions interprofessionnelles.**

**La délégation au Gnis-Soc au titre du livre II du CRPM, dans les conditions actuelles de gouvernance et d'organisation du Gnis, quelle que soit l'accréditation acquise, semble contraire :**

- **aux conditions d'indépendance exigées par l'article R.201-42 compte tenu des constats établis ci-dessus pour la délégation au titre du livre VI,**
- **aux dispositions futures interdisant la délégation à un organisme ayant un conflit d'intérêts. Ces dispositions figurent dans le prochain règlement 882/2004 modifié qui s'appliquera d'ici environ quatre ans à la santé végétale. Elles existent déjà dans la directive 2000/29 et dans le droit international.**

### **2.4.3. La question des « subdélégations »**

Nous avons vu la particularité de l'organisation du contrôle officiel pour les productions qui ont initié historiquement ce système : les filières maïs et pomme de terre (cf. 1.5.).

Une question doit être soulevée concernant la filière « plant de pomme de terre » : quel est l'organisme qui assure les contrôles et certifications ? Le Gnis-Soc ou la FN3PT ? Si la convention fait du personnel de la FN3PT et de ses trois organisations de producteurs des agents du Gnis-Soc, c'est donc bien le Gnis-Soc qui contrôle et certifie et il n'existe pas de sub-délégation par le Gnis-Soc à la FN3PT. En effet, il convient de savoir que la sub-délégation dans le domaine sanitaire (et c'est bien de cela qu'il s'agit pour les contrôles PPE et CPE) est interdite par l'article R.201-42 du CRPM et par les textes internationaux.

Néanmoins la pertinence de cette question est motivée par l'entretien par la FN3PT d'une ambiguïté certaine laissant croire qu'elle est en fait chargée des contrôles et des certifications précités. Elle affiche par exemple sur la page d'accueil de son site internet parmi ses missions :

« Le contrôle et la certification des plants par délégation du Ministère de l'agriculture »

Cette inexactitude apparaît dans de nombreux documents. Ainsi les statuts des organisations de producteurs prévoient que ces mêmes organisations « conduisent dans le cadre de la convention entre le GNIS et la FN3PT les contrôles réglementaires de la production et de certification des plants de pomme de terre » (article 6 des statuts du Comité Nord).

Toutes ces déclarations sont évidemment inexactes et très regrettables de la part d'organismes qui se veulent responsables.



D'autre part, l'accès aux données de contrôle, lorsque ce sont des agents Soc en poste à la FN3PT qui les ont recueillis, pose problème à l'échelon central du Gnis-Soc notamment pour l'application de l'instruction de la DGAL en date du 3 février 2015 qui prévoit la mise en place d'un système centralisé et unique de saisie et de stockage des résultats des inspections et des analyses des contrôles.

Les données relatives au contrôle et à la certification des plants de pomme de terre sont enregistrées par les inspecteurs et les laboratoires mis à disposition dans le système informatique de la FN3PT. Mais elles ne sont pas transmises en temps réel dans le système informatique du Soc. Une partie des données consolidées et déjà traitées (déclarations de culture, surfaces des productions acceptées/déclassées/refusées, quantités certifiées) est transmise au Gnis selon la fréquence prévue par la convention.

Les résultats détaillés des contrôles peuvent être consultés localement par les IRE (et le contrôleur national) qui ont seuls un accès sécurisé à la base de données de la FN3PT. Mais cette consultation informatique directe n'autorise ni synthèse complète ni exportation de données détaillées réutilisables par le Gnis. Pour obtenir les données, le Contrôleur national doit s'adresser aux IRE mais le plus souvent directement au responsable informatique de la FN3PT.

#### **Constats :**

**La FN3PT ne respecte pas les stipulations de sa convention mettant à disposition du Gnis-Soc les agents chargés du contrôle officiel puisqu'elle, ou les organisations de producteurs, affichent dans différents documents publics qu'ils assurent eux-mêmes les contrôles et certifications délégués.**

**D'autre part le Soc ne dispose pas des informations sur les établissements contrôlés ni des données de contrôle recueillies par les agents « Soc » agréés au sein de la FN3PT de manière simple et complète comme pour ses autres agents.**

**Les effectifs mis à disposition par la FN3PT et la FNPMS ne sont pas comptabilisés dans ceux du Gnis-Soc, alors que ces agents interviennent comme agents du Soc.**

## **2.5. L'accréditation COFRAC et ses limites**

L'accréditation a d'abord été un choix du Gnis-Soc, puis un atout, mais également une condition dans les processus de délégation. Néanmoins elle comporte des limites, d'autant plus que les réalités du Gnis-Soc d'aujourd'hui s'écartent du modèle présenté pour l'accréditation.

### **2.5.1. Le choix d'une démarche d'accréditation, un atout pour conforter la mission officielle du Gnis-Soc en 2008**

#### **La démarche d'accréditation en 2008**

En 2006, alors que l'Union européenne se penchait sur la révision du règlement n° 882/2004 du 29 avril 2004 relatif aux contrôles officiels, la direction du Gnis a souhaité asseoir la légitimité du Soc comme service officiel de contrôle de la qualité des produits et de certification (livre VI du CRPM) en l'inscrivant dans une démarche d'accréditation. La direction du Gnis a donc proposé au ministère de l'agriculture que le Soc s'engage dans cette démarche selon le référentiel EN 45011 relatif aux organismes certificateurs.

A sa prise de fonction en 2007, le nouveau chef du Soc a reçu instruction de mettre en œuvre la démarche d'accréditation, ce qu'il a fait.

Dans un premier temps, la demande d'accréditation concernait le Soc mais le Cofrac a refusé de l'instruire en l'absence de personnalité juridique et d'autonomie financière du Soc. Une nouvelle demande fut alors adressée conjointement par le directeur du Groupement et le chef du Soc, pour une accréditation du Soc au sein du Gnis.

En 2008, le Gnis-Soc est accrédité en tant qu'« organisme certificateur » selon le référentiel EN 45011, ce qui signifie que son système de certification offre les garanties attendues pour l'exercice de ses missions de contrôle dans le cadre de la certification au titre du livre VI du CRPM. L'application de cette norme a conduit le Soc à modifier profondément son organisation et à fiabiliser toutes les procédures.

*Avant l'accréditation :*

Au niveau central, le Soc était organisé en « filières » ; chacun des 8 contrôleurs nationaux était chargé de l'application des règlements techniques pour une ou plusieurs espèces. Chaque contrôleur était chargé d'établir le « documentaire » et d'assurer le suivi du contrôle et de la certification des espèces dont il avait la charge.

Au niveau régional, les inspecteurs étaient spécialisés par espèces. Sur le terrain, ils faisaient fréquemment « du conseil » aux entreprises en même temps qu'ils exerçaient leur mission officielle de contrôle.

Des liens étroits existaient entre les contrôleurs nationaux et les inspecteurs par espèces (plusieurs réunions par an).

*Depuis l'accréditation :*

Le système de contrôle et de certification a été modifié et complété en particulier par des procédures décrivant les tâches à effectuer et par un dispositif d'enregistrement des non-conformités. Les inspections sous forme « d'audit » des systèmes d'autocontrôle des entreprises ont été renforcées ; l'ensemble du personnel a dû signer un engagement de confidentialité et d'impartialité.

Chacun des contrôleurs nationaux, tout en gardant la gestion de sa (ou de ses) espèce(s), est désormais chargé d'un sous-processus transversal : agrément des entreprises ; qualification, agrément, autorisation du personnel travaillant pour le compte des opérateurs ; inspection des cultures ; échantillonnage des lots ; reconnaissance des laboratoires ; contrôle des lots ; contrôle variétal.

Alors que le Soc au niveau central s'organisait selon une approche « horizontale », par processus, les délégations régionales ont conservé une organisation essentiellement basée sur la spécialisation « espèce ». Les liens avec les contrôleurs nationaux se sont alors distendus car l'évolution du documentaire n'était plus effectuée « par filière » mais de façon horizontale, avec une participation renforcée des délégués régionaux. Les inspecteurs en régions ont été moins impliqués dans l'évolution du système de certification.

Par ailleurs, ils ont été amenés à modifier leur positionnement au sein des entreprises : il leur était désormais demandé de faire davantage d'audits, de ne plus faire de conseil pendant les contrôles, d'enregistrer les non-conformités c'est-à-dire d'adopter une véritable posture de contrôleur. Ces nouvelles contraintes ont été une source de tension pour les inspecteurs qui restent également chargés de missions interprofessionnelles.

Les relations entre le Gnis et le Soc ont été précisées dans le Manuel qualité :

- le chef du Soc est chargé du processus de réalisation, c'est-à-dire de l'élaboration et de la mise en œuvre du système de certification (enregistrement et agrément des entreprises, qualification, agrément, autorisation du personnel travaillant pour le compte des opérateurs, inspection des cultures, échantillonnage des lots, reconnaissance des laboratoires, contrôle des lots, inspections phytosanitaires et contrôle variétal),
- le directeur du Gnis est responsable du processus « support » (budget, personnel, informatique, gestion des données et archivage...).

Plusieurs instances ont été créées pour gérer le système de certification : le comité directeur d'accréditation, la commission de revue de processus, la commission de suivi du contrôle et de la certification, le comité de contrôle, tous placés sous la présidence du chef du Soc.

## La situation en 2015

En 2015, l'accréditation EN 45011 a été transformée en ISO 17065. La plupart des règlements techniques de la production, du contrôle et de la certification des semences sont inclus dans la portée de l'accréditation du Gnis-Soc. Cependant quelques activités, qui ne relèvent pas toutes des délégations, ne sont pas actuellement couvertes par l'accréditation comme cela a été relevé par les auditeurs du COFRAC lors de leur dernière évaluation. Il s'agit des activités suivantes :

- inspections et contrôles des semences standard de légumes,
- certification de plants de lavandes et lavandins,
- certification des mycéliums de champignons,
- inspections et contrôles en vue de la délivrance des PPE et des certificats phytosanitaires par les DRAAF/SRAL,
- expertises internationales dans le cadre de l'Union européenne,
- réalisations de prélèvements pour le Geves (Bulletin International Orange),
- délivrance du passeport phytosanitaire européen pour le compte du service de protection des végétaux du MAAF,
- certification « good seeds and practices » pour les semences de tomates.

D'autre part, pour les délégations au titre du livre II du CRPM, la convention du 3 avril 2013 entre la DGAL et le Gnis-Soc indique que le délégataire devra être accrédité selon la norme ISO 17020 pour les contrôles phytosanitaires effectués. C'est d'ailleurs sur son engagement dans cette nouvelle démarche d'accréditation que le Gnis-Soc s'est vu attribuer la délégation de missions de service public.

La directive 2000/29/CE ne prévoit pas l'accréditation de l'organisme délégataire. Elle fixe cependant le principe de « fonctionnaires et agents qualifiés, disposant des qualifications nécessaires pour sa mise en œuvre ». Les articles L.201-13 et R.201-39 du CRPM créent une obligation nouvelle s'agissant de la délégation de tâches visées par la directive 2000/29 en imposant l'accréditation. Cette obligation est également prévue par le projet de règlement modifié 882/2004 relatif aux contrôles officiels qui devrait après révision inclure les contrôles des végétaux.

Or la direction du Gnis a informé par courrier du 5 février 2015 la DGAL que l'accréditation ISO 17065 devait suffire pour couvrir toutes ses activités de contrôles phytosanitaire et donc qu'elle ne souhaitait pas engager la démarche d'accréditation ISO 17020. A ce jour, la DGAL ne s'est pas prononcée sur cette décision du Gnis qui est pourtant contraire à la convention signée.

L'accréditation a été créée pour apporter, notamment aux tiers, des garanties en matière d'organisation, de compétence, d'indépendance de la part de l'organisme accrédité. Néanmoins, il convient de se poser les questions suivantes :

- o Peut-on considérer que l'accréditation acquise suffit à qualifier d'« indépendant » le service de contrôle et de certification du Gnis ?
- o La garantie que la présence de l'État dans la tutelle du Gnis apportait lorsque cette structure a été créée peut-elle être remplacée uniquement par l'accréditation ISO 17065 ?

Les limites de l'accréditation en matière d'indépendance

Le Gnis-Soc est accrédité selon la norme ISO 17065.

Cette norme (« exigences générales relatives aux organismes procédant à la certification des produits ») énonce l'objectif d'impartialité des certifications mais ne contrôle pas en fait la parfaite impartialité de l'organisme.

C'est le point 4.2 « Gestion de l'impartialité » de la norme qui couvre ce domaine. Il prévoit l'identification des « risques susceptibles de nuire à son impartialité » et la démonstration par l'organisme de « la manière dont il élimine le risque ou le limite au minimum ». On voit donc que l'identification des problèmes d'impartialité et leur gestion prévues par l'accréditation représentent à la fois une contrainte et une garantie très limitées et ne correspondent pas à ce qu'on appelle indépendance et absence de conflit d'intérêts, facteurs qui conditionnent juridiquement les délégations.

Il convient en outre de comparer les objectifs et garanties de l'accréditation avec la position du Gnis aujourd'hui.

Le président du Gnis, le Gnis-Soc étant accrédité selon le référentiel ISO 17065, considère que cela suffit pour asseoir la désignation du Gnis en tant que délégataire de contrôle aux titres des livres VI et II du CRPM, alors même que les missions du livre II n'entrent pas dans le champ de l'accréditation actuelle.

La directrice nommée en 2013, à l'instar du président, souligne également que c'est le Gnis qui est accrédité. En tant que directrice générale, elle considère que sa responsabilité est engagée et qu'en conséquence, elle a besoin de manager l'ensemble des activités du Gnis y compris le Soc.

Cette réalité n'est pas en accord avec les déclarations faites par le Gnis au Cofrac pour obtenir l'accréditation. En particulier l'affichage de l'indépendance du Soc au sein du Gnis est totalement virtuelle. Le chef du Soc n'a pas autorité sur les inspecteurs régionaux qui sont supervisés et évalués par les directeurs régionaux eux-mêmes évalués par le directeur du groupement et non supervisés par le chef du Soc.

D'autre part, le fait que les inspecteurs du Soc effectuent également des missions interprofessionnelles, et notamment conseillent les entreprises dans lesquelles ils effectuent leurs activités de contrôle, est de nature à constituer un écart important à la norme, en particulier pour l'ISO 17020, norme relative à l'inspection prévue dans la convention du 3 avril 2013<sup>31</sup>.

Au sujet précisément des conflits d'intérêts, le Cofrac a mis un écart qui figure dans son rapport d'audit 2015 : « l'Organisme (le Gnis) a analysé les risques de conflits d'intérêts au vu des liens existants avec des organismes apparentés. Il n'est pas prévu que les résultats de cette analyse et plus généralement les résultats d'analyses de risques identifiés pour l'impartialité soient mis à la disposition du comité de contrôle faisant office de dispositif de préservation de l'impartialité<sup>32</sup>. Voir fiche d'écart n° 7 ».

On pourrait déduire de cet écart que le Gnis ne cherche pas à clarifier et à réduire les conflits d'intérêt identifiés en son sein.

<sup>31</sup> Les deux normes ISO 17065 et 17020 se distinguent par leur objet : la norme ISO 17065 porte sur les organismes de certification de produits, la norme ISO 17020 concerne des organismes d'inspection. Les organismes se différencient par leurs rendus, dans un cas des certificats, dans l'autre des rapports d'inspection.

La norme ISO 17020 (« exigences pour le fonctionnement de différents types d'organismes procédant à l'inspection ») présente des exigences similaires à la norme 17065 en matière d'impartialité. Mais elle prévoit que l'organisme d'inspection (« qui est une organisation ou une partie d'organisation » 3.6) « doit être indépendant dans la mesure exigible compte tenu des conditions dans lesquelles il fournit ses services » (4.1.6).

La norme considère différentes catégories d'organismes d'inspection en fonction de leur degré d'indépendance. Ce sont les organismes dit de force partie (type A – annexe A) qui présentent les conditions d'indépendance les plus contraignantes.

<sup>32</sup> Le comité de contrôle est présidé par le chef du Soc, animé par le responsable qualité et composé des différents collèges (représentants du ministère de l'agriculture et des collèges producteurs, utilisateurs, personnes qualifiés.)

## Les limites de l'accréditation en matière de supervision

Nous avons vu que l'accréditation actuelle ne porte pas sur la totalité du champ des missions déléguées et que, en particulier, tous les contrôles au titre du livre II du CRPM n'y figurent pas.

A partir de 2008, les audits menés par le Cofrac dans le cadre de l'accréditation du Gnis-Soc ont tenu lieu de supervision des missions déléguées au titre du livre VI du CRPM.

L'accréditation constitue bien un contrôle dit de deuxième niveau, puisqu'elle vise à contrôler la façon dont opère le contrôleur. Cependant elle ne peut seule garantir la qualité du service rendu et la fiabilité de la certification. En effet, les audits réalisés par le Cofrac (contrôle documentaire, audit initial, audits de contrôle) s'assurent principalement de la mise en place des procédures fondamentales figurant dans le référentiel défini par le prescripteur au moment du choix de la portée de l'accréditation.

En revanche l'auditeur technique n'évalue pas la justesse des solutions retenues par le délégataire, ni leur efficacité car sa mission est limitée à comparer les réponses de l'organisme audité avec le référentiel retenu pour l'accréditation.

Un bon témoin de la faiblesse du système existant est l'absence totale de recours ou de réclamations enregistrés, outil important du système qualité, ce qui pourtant serait un signe de la vivacité du contrôle.

### Constat :

L'accréditation, si elle identifie et gère, en les réduisant, les risques susceptibles de nuire à l'impartialité d'un organisme, n'est pas synonyme de son indépendance, exigence figurant dans les textes juridiques relatifs aux délégations.

L'organisation et le fonctionnement du Gnis-Soc qui ont permis son accréditation ont évolué ces dernières années de telle façon qu'elles ne satisfont plus aux garanties attendues.

L'accréditation, si elle permet d'alléger la supervision du délégataire par le délégant, ne peut se substituer au contrôle du délégant, l'État en l'occurrence, responsable de la délégation.

## 2.6. Le contrôle des délégations par l'État

Le contrôle des délégations de l'État est classiquement un point critique. La mise en route d'une délégation avec le transfert des règles et des méthodes à suivre ainsi que la définition des actions déléguées sont des éléments souvent précisés. Mais les modalités de la supervision, la fixation des objectifs à atteindre, la définition d'indicateurs permettant d'évaluer la réalisation des missions déléguées et des signaux d'alerte prévenant tout dérapage sont bien souvent oubliés.

Selon le dictionnaire Larousse, la supervision est « le contrôle exercé par celui qui supervise » et superviser c'est « contrôler la réalisation d'un travail accompli par d'autres ». Cette définition peut donc s'appliquer aux rôles de l'administration délégante vis-à-vis du délégataire.

Selon le rapport CGAAER n° 13030<sup>25</sup>, les six principaux attendus d'une bonne délégation sont :

- s'assurer que les enjeux et les objectifs de l'État sont partagés par le délégataire ;
- garantir la bonne exécution (technique) de la mission déléguée ;
- garantir la bonne utilisation des fonds versés ;
- garantir un niveau de facturation raisonnable du service délégué lorsque le service délégué confère au délégataire un monopole légal pour l'exécution des missions de service public déléguées ;
- s'assurer d'un bon accès aux informations sur l'activité déléguée (rapport d'activités complet, bilan quantitatif et qualitatif...) ;
- s'assurer de l'appui du délégataire en situation d'urgence ou de crise, d'alerte ou de gestion de foyers.

Pour tous ces attendus des éléments de contrôle doivent être élaborés en amont de la délégation.

### **2.6.1. Les modalités de la supervision exercée par la DGAL et ses services déconcentrés**

#### **Le suivi des missions de certification, livre VI du CRPM**

Sur ces missions de certification, les exigences de l'administration en matière de suivi de l'activité sont quasi nulles. La qualité de la certification n'est pas contrôlée par l'État. À la création du Soc, des commissions officielles de contrôle (COC) présidées par des ingénieurs généraux du ministère de l'agriculture et composées paritairement de professionnels et de représentants des pouvoirs publics, contrôlaient étroitement les missions effectuées par le Soc en quantité et en qualité y compris par des contrôles sur sites. Vers 1980, le CTPS a créé en son sein les commissions de contrôle et de certification, CCC, pour remplacer les COC. Les CCC restaient chargées de superviser le travail du Soc mais peu à peu cette mission s'est étiolée. Le chef du Soc s'est efforcé de rendre compte de l'activité de certification par des rapports d'exécution annuels plus ou moins documentés.

La présence historique de l'État dans la gouvernance du Gnis et sa tutelle instaurée de fait (commissaire du gouvernement, commissions officielles de contrôle transformées en commissions de contrôle et de certification...) ont sans doute pu être considérées comme suffisantes pour exercer la supervision attendue. Cette relation de confiance était d'autant plus justifiée que les enjeux et les objectifs de ces contrôles étaient totalement partagés au sein de l'interprofession.

La nouvelle posture du Gnis, désormais clairement identifiée comme une interprofession, mériterait de revoir l'approche de l'État sur ces missions de service public déléguées et de fixer des conditions de suivi de cette délégation, l'expression d'« autorité compétente chargée du contrôle et de la certification des semences et plants » ne modifiant en rien le fait qu'il est un délégataire classique placé sous la responsabilité du délégant, le ministre de l'agriculture en l'occurrence.

Les contrôles effectués par la DGCCRF sur la qualité et l'étiquetage des produits mis en marché (cf. 2.7.) sont de fait les seuls contrôles utilisables pour la supervision de la bonne exécution technique de la délégation pour ce domaine réglementaire.

<sup>25</sup> Rapport CGAAER n° 13030 sur les délégations de missions à la DGAL, P.Dedinger, D.Garnier, S.Matozieux, X.Ravaux (déc.2013).

## Le suivi des missions phytosanitaires, livre II du CRPM

A compter de 1995, les délégations de missions de service public se sont succédé dans le domaine de la santé végétale, confiant au Gnis-Soc des missions de contrôle phytosanitaire dans les différentes productions soumises à sa certification. Toutes les conventions (cf. tableau 6) prévoyaient des contrôles communs DRAF/SRPV/Gnis-Soc ou des audits pour vérifier le bon accomplissement de ces missions ainsi que des bilans annuels d'activités à présenter par le délégataire. En fait, seuls deux audits réalisés sur la filière « plants de pomme de terre » ont eu lieu en 2006 et 2007.

Cette insuffisance, voire absence pour certaines filières, de supervision par la DGAL était d'ailleurs relevée dans un audit interne en 2012-2013 et d'autres rapports du CGAAER<sup>34</sup>.

La convention du 3 avril 2013 reprend les éléments qui figurent dans le CRPM et notamment son article R.201-43 pour organiser la supervision.

La convention comprend un titre VIII intitulé « Évaluation du système de contrôle du Soc » qui prévoit des audits annuels du Soc réalisés par le niveau central, des contrôles conjoints ou disjoints à réaliser par les agents des DRAF/SRAL avec le Gnis-Soc et envisage même la suite défavorable possible et le retrait partiel ou total de la délégation. Un titre IX fixe les modalités de suivi documentaire et de bilans attendus par la DGAL (convention en annexe 8).

La DGAL a rédigé une note de service complète, en date du 15 septembre 2014, sur les délégations de tâches particulières liées aux contrôles dans le domaine de la protection des végétaux. Celle-ci explicite pour les DRAF/SRAL les conditions de la délégation : démarche et stratégie de délégation sur 5 ans, volumes et nature de missions déléguées. Elle annonce également une autre note de service à venir sur la thématique des contrôles de second niveau. A ce jour cette seconde note de service n'est pas parue et les SRAL n'ont pas commencé leurs contrôles de supervision.

Cependant le Gnis-Soc a appliqué à ces contrôles phytosanitaires les mêmes modalités de contrôle que pour la certification au titre du livre VI du CRPM : un contrôle officiel largement assis sur les autocontrôles réalisés par les techniciens des entreprises admises au contrôle. Si le plus souvent les modalités techniques des contrôles phytosanitaires sont proches de celles permettant la certification (contrôles de traçabilité, échantillonnage et analyses de prélèvements), la surveillance phytosanitaire du territoire comporte des particularités qui lui sont propres (analyse de risque spécifique, contrôles de biosécurité et des bonnes pratiques sanitaires...). La supervision de ces autocontrôles ne peut pas toujours se faire en même temps et sur les mêmes objets que le contrôle qualité produit et les audits d'entreprises sont particulièrement importants. Or le Gnis-Soc a décidé de ne plus faire d'audits annuels d'entreprises comme il s'y était engagé dans la convention d'avril 2013.

La surveillance des organismes de quarantaine exige une méthodologie spéciale, ou référentiel de contrôle particulier, que le Gnis-Soc doit élaborer en concertation avec les services de l'ONPV. Il semble que ce référentiel ne soit toujours pas approuvé par la DGAL.

Les seuls contrôles réguliers exercés par les SRAL, qui peuvent tenir lieu de supervision, le sont dans la filière pomme de terre où, dans le cadre du PPE, les SRAL organisent une surveillance par sondage chez 20 % des producteurs (prélèvements de terre et de tubercules pour analyse des nématodes à kystes).

Pour ce qui concerne les aspects documentaires, le Gnis-Soc présente depuis 2014, première année d'exercice de la convention, son bilan d'activité à la DGAL lors de la réunion annuelle prévue à cet effet.

<sup>34</sup> Rapport de synthèse CGAAER 12018-99 : Audit portant sur la certification pour les exportations pays tiers  
Rapport CGAAER 1658-2011 « Mise en œuvre du passeport phytosanitaire européen à la DGAL-SDQPV  
CGAAER Rapport n° 15076 - Examen des délégations du ministère de l'agriculture au Gnis

## 2.6.2. L'impact des délégations sur les services de l'État

Pour instruire les demandes de certificats à l'exportation du matériel végétal (CPE et DIPIC), les SRAL s'appuient sur les contrôles des organismes de quarantaine réalisés par les délégataires de l'attribution du PPE. En conséquence les agents de l'État qui signent ces documents d'exportation, et en sont personnellement responsables, doivent pouvoir le faire en toute confiance quant à la fiabilité des contrôles effectués. L'absence de contrôles de second niveau ou de supervision ne permet pas cette assurance.

Les délégations de surveillance des organismes nuisibles réglementés mises en place successivement depuis les années 1995 avaient pour but de mettre à profit les observations faites lors des contrôles pour la certification des produits commercialisés aux fins de l'octroi des PPE. D'abord dans des cultures où la présence des agents du Soc étaient importantes et les ONR peu nombreux (grandes cultures et fourragères), puis étendues peu à peu à tout le champ des entreprises contrôlées par le Gnis. Ces choix qui ont été faits pour déléguer les missions de surveillance biologique du territoire avaient pour objectifs revendiqués une rationalisation des passages dans les établissements, une surveillance plus large du territoire au moindre coût en personnels fonctionnaires.

Mais les services de l'État ont réduit leurs effectifs de contrôle depuis une vingtaine d'années et la poursuite des délégations ne peut qu'accentuer le phénomène. Pour mémoire, les effectifs des services chargés de la protection des végétaux étaient de 543 personnes en 2003 répartis comme suit.

Sous direction de la qualité et de la protection des végétaux : 27
Chargés de missions d'inspection et de coordination inter-régionale pour la protection des végétaux : 4
Mission de coopération phytosanitaire : 4
Experts et chargés de missions nationaux : 12
Cerit : 11
Laboratoire national de la protection des végétaux : 14
Services déconcentrés du ministère (DRAF/SRAL et DAF) : 471

**En 2015 les effectifs affectés à la santé et à la protection des végétaux sont les suivants (en ETP):**

Sous direction de la qualité et de la protection des végétaux (qui incluent maintenant les missions relatives aux végétaux transférées de la DGPAAT) : 37,5 ETP
Référents experts : 15 ETP
Agents chargés des missions d'inspection et d'exportation du domaine santé et protection des végétaux en services déconcentrés (DRAAF/SRAL et DAF) : 207,82 ETP

Les effectifs des services chargés de la protection des végétaux ont donc baissé partout y compris en administration centrale malgré un petit renfort récent. Cette diminution a atteint un seuil où les services de l'État ne sont plus en capacité de reprendre les délégations octroyées et ont perdu une grande partie de leurs compétences techniques. Ceci avait déjà été soulevé par plusieurs missions d'audits et autres du CGAAER<sup>35</sup>.

Même si il reste encore quelques bons experts dans les SRAL, ces effectifs ne sont pas renouvelés et la compétence technique est de plus en plus chez les professionnels plutôt que dans les services du ministère de l'agriculture. Cette évolution présente un grand risque pour l'État qui reste responsable des missions déléguées et qui doit assurer le contrôle de ses délégations.

Les professionnels trouvent légitime que l'État soit capable d'effectuer de « super » contrôles.

C'est aussi un grand risque pour la santé végétale et la surveillance biologique du territoire si l'État n'est plus en capacité de réagir en cas de crise sanitaire importante et de prendre les décisions adaptées et proportionnées. Sans une bonne connaissance du territoire, des entreprises et des circuits, la gestion d'une crise est difficile, lente à s'organiser ce qui peut conduire à des pertes économiques majeures.

Pour autant les délégations de 2013 ont poursuivi cette démarche alors même que les contrôles supplémentaires, par rapport aux délégations déjà en œuvre, délégués à cette occasion au Gnis-Soc ne

<sup>35</sup> Rapports CGAAER cités en note 47



représentent que l'équivalent de 4 ETP réparties sur toute la France (627 jours de travail supplémentaires pour le Gnis-Soc)<sup>36</sup>.

Constat :

**Pour la délégation au titre du livre VI du CRPM, il n'existe pas de suivi par l'État.**

**Les délégations successives au titre du livre II du CRPM entraînent une perte de compétence technique des agents de l'État, qui affaiblit tout le système du contrôle phytosanitaire.**

## **2.7. Qualité et fiabilité des contrôles**

L'évaluation des tâches déléguées au Gnis-Soc porte sur les moyens mis en œuvre par le délégataire et sur les résultats en matière de contrôle et de certification délégués au titre du livre VI du CRPM. Cette évaluation ne concerne pas la délégation relative au livre II du CRPM, faute d'éléments substantiels permettant de l'apprécier.

L'évaluation des moyens mis en place par le Gnis-Soc intervient au travers de l'accréditation et de son suivi régulier par le COFRAC (cf. ci dessus : l'accréditation et ses limites). Elle s'appuie également sur la supervision de la DGAL en tant que délégant (cf. 2.5.2.)

L'évaluation des résultats des délégations est plus difficile à objectiver. Elle s'appuie sur l'opinion des professionnels, sur le contrôle des produits certifiés au niveau de la distribution par la DGCCRF, sur une appréciation de la capacité du Gnis-Soc à détecter des non-conformités.

### **• L'opinion des professionnels**

Si l'on se fonde sur le degré de satisfaction des professionnels, on constate que les semenciers et les agriculteurs-multiplicateurs sont très satisfaits du système qui fonctionne bien et qui est assez souple. Les semenciers bénéficient en particulier de la certification Soc sur leur étiquetage ainsi que du PPE, ce qui garantit la qualité de leurs produits.

Les professionnels indiquent que le fonctionnement actuel du Gnis-Soc contribue à la qualité et à la compétitivité des semences françaises. Les agents du Soc sont considérés comme très compétents et les aident efficacement à mettre en place leurs autocontrôles. La qualité « officielle » de la certification est une garantie du sérieux des contrôles effectués. Pour les professionnels concernés l'apposition du « sceau » de l'État sur les produits est plus efficace qu'une simple certification d'entreprise et l'intégration du système de contrôle au sein de l'interprofession est judicieuse pour des raisons pratiques et financières.

Le témoignage de semenciers internationaux souligne en particulier la qualité du système de certification français comparé à celui d'autres pays (Europe de l'Est, pays voisins). Il constitue pour ces sociétés multinationales un facteur d'attractivité et donc du choix d'un territoire pour la production de semences.

### **• Les campagnes de contrôle de la DGCCRF**

Les campagnes de contrôle de la DGCCRF portent sur les semences et plants au niveau de la distribution. Ces contrôles portent sur la qualité et la conformité des marchandises (état physiologique et sanitaire, identité variétale, pureté spécifique, faculté germinative) avec pour bases juridiques la loi du 1<sup>er</sup> août 1905 sur la répression des fraudes, le livre VI du CRPM et les règlements techniques. Ils ont donc pour objectif de vérifier que le produit à la vente est bien conforme à ses spécifications. Ils concernent également le marquage et l'information du consommateur (qualification du produit, mentions obligatoires prévues par la réglementation, mentions interdites, mentions non justifiées, simple étiquetage ou certification officielle), l'inviolabilité des emballages, les conditions d'utilisation de certaines prestations de service tel que le triage à façon.

<sup>36</sup> Selon les calculs fournis par le Gnis

représentent que l'équivalent de 4 ETP réparties sur toute la France (627 jours de travail supplémentaires pour le Gnis-Soc)<sup>36</sup>.

Constat :

Pour la délégation au titre du livre VI du CRPM, il n'existe pas de suivi par l'État.

Les délégations successives au titre du livre II du CRPM entraînent une perte de compétence technique des agents de l'État, qui affaiblit tout le système du contrôle phytosanitaire.

## 2.7. Qualité et fiabilité des contrôles

L'évaluation des tâches déléguées au Gnis-Soc porte sur les moyens mis en œuvre par le délégataire et sur les résultats en matière de contrôle et de certification délégués au titre du livre VI du CRPM. Cette évaluation ne concerne pas la délégation relative au livre II du CRPM, faute d'éléments substantiels permettant de l'apprécier.

L'évaluation des moyens mis en place par le Gnis-Soc intervient au travers de l'accréditation et de son suivi régulier par le COFRAC (cf. ci dessus : l'accréditation et ses limites). Elle s'appuie également sur la supervision de la DGAL en tant que délégant (cf. 2.5.2.)

L'évaluation des résultats des délégations est plus difficile à objectiver. Elle s'appuie sur l'opinion des professionnels, sur le contrôle des produits certifiés au niveau de la distribution par la DGCCRF, sur une appréciation de la capacité du Gnis-Soc à détecter des non-conformités.

### • L'opinion des professionnels

Si l'on se fonde sur le degré de satisfaction des professionnels, on constate que les semenciers et les agriculteurs-multiplicateurs sont très satisfaits du système qui fonctionne bien et qui est assez souple. Les semenciers bénéficient en particulier de la certification Soc sur leur étiquetage ainsi que du PPE, ce qui garantit la qualité de leurs produits.

Les professionnels indiquent que le fonctionnement actuel du Gnis-Soc contribue à la qualité et à la compétitivité des semences françaises. Les agents du Soc sont considérés comme très compétents et les aident efficacement à mettre en place leurs autocontrôles. La qualité « officielle » de la certification est une garantie du sérieux des contrôles effectués. Pour les professionnels concernés l'apposition du « sceau » de l'État sur les produits est plus efficace qu'une simple certification d'entreprise et l'intégration du système de contrôle au sein de l'interprofession est judicieuse pour des raisons pratiques et financières.

Le témoignage de semenciers internationaux souligne en particulier la qualité du système de certification français comparé à celui d'autres pays (Europe de l'Est, pays voisins). Il constitue pour ces sociétés multinationales un facteur d'attractivité et donc du choix d'un territoire pour la production de semences.

### • Les campagnes de contrôle de la DGCCRF

Les campagnes de contrôle de la DGCCRF portent sur les semences et plants au niveau de la distribution. Ces contrôles portent sur la qualité et la conformité des marchandises (état physiologique et sanitaire, identité variétale, pureté spécifique, faculté germinative) avec pour bases juridiques la loi du 1<sup>er</sup> août 1905 sur la répression des fraudes, le livre VI du CRPM et les règlements techniques. Ils ont donc pour objectif de vérifier que le produit à la vente est bien conforme à ses spécifications. Ils concernent également le marquage et l'information du consommateur (qualification du produit, mentions obligatoires prévues par la réglementation, mentions interdites, mentions non justifiées, simple étiquetage ou certification officielle), l'inviolabilité des emballages, les conditions d'utilisation de certaines prestations de service tel que le triage à façon.

<sup>36</sup> Selon les calculs fournis par le Gnis

L'explication la plus vraisemblable est que, suite à l'inspection initiale qui permet « l'admission au contrôle », il n'y a ensuite ni audit annuel, ni réévaluation quinquennale des conditions de l'admission au contrôle<sup>37</sup> (pourtant prévue dans le RGT). Pour le Gnis-Soc, les critères de l'admission au contrôle sont vérifiés au cours des visites que réalise l'inspecteur au cours de l'année dans l'entreprise (prélèvements d'échantillons, autres motifs...). Il en résulte le « bilan annuel de surveillance » de l'entreprise admise au contrôle qui vaut audit annuel pour le Gnis-Soc. Mais il n'y a pas de réel audit annuel.

**Constat :**

les campagnes de contrôle de la DGCCRF et l'opinion des professionnels convergent pour démontrer que la prestation réalisée en matière de certification au titre du livre VI du CRPM est satisfaisante.

Il convient néanmoins de s'interroger sur des taux de conformité de 100 % en matière d'admission au contrôle des établissements semenciers qui risquent de ne pas engager les professionnels à la rigueur.

## **2.8. Questions soulevées par les modalités de financement**

Le financement des missions déléguées par le ministère de l'agriculture au Gnis-Soc est assuré jusqu'à aujourd'hui intégralement par le Gnis sans aucune subvention de l'État.

L'examen des modalités de financements des actions déléguées de contrôle et de certification pose deux questions :

- les CVRO peuvent-elles financer les actions de contrôle et de certification déléguées au Gnis-Soc ?
- les contrôles au titre du livre II du CRPM peuvent-ils être financés par d'autres moyens que l'impôt et notamment par des redevances ?

### **2.8.1. La faculté de financer par les CVRO les actions de contrôle et de certification déléguées**

Les CVRO sont prélevées par les interprofessions pour financer des actions qui sont énumérées à l'article 157 du règlement n° 1308-2013 du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés (point c du paragraphe 1 ou au point c du paragraphe 3 de l'article 157 ; cf. annexe 6). Cette liste n'est pas fermée mais il semble bien que les actions de contrôle officiel, qui relèvent initialement de l'État et qui ne sont pas des actions interprofessionnelles, ne puissent bénéficier d'une telle utilisation des CVRO.

<sup>37</sup> Extrait du règlement technique général de la production, du contrôle et de la certification des semences (arrêté du 3 juin 2008)

#### **2.4. CRITERES D'ADMISSION AU CONTROLE**

##### **2.4.1. Critères généraux**

Seule peut être admise au contrôle une personne physique ou morale qui :

- s'engage à respecter le présent règlement et le règlement technique annexe concerné ;
- dispose des services d'un personnel technique suffisant en nombre et en qualification, compte tenu de l'ensemble de l'activité semencière de l'entreprise ; ce personnel doit être employé à titre permanent lorsqu'il s'agit de la production de semences de base ;
- s'engage à faire suivre au personnel technique les journées d'étude et d'information organisées par le SOC ;
- s'engage à mettre en oeuvre une organisation interne de traçabilité des opérations permettant à tout moment de connaître l'origine des semences qui composent le lot présenté à la certification ;
- dispose d'une usine comprenant des installations appropriées, agréées par le SOC, de réception, de séchage, de triage, de nettoyage, de conditionnement et de stockage ;
- dispose d'un laboratoire convenablement équipé pour les essais requis pour la certification des semences de la production considérée.

La jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (arrêt CJUE 30 mai 2013 Doux-MAAP) paraît d'ailleurs explicite sur le périmètre des actions qui peuvent être financées par des CVRO :

« L'article 107, paragraphe 1, TFUE, doit être interprété en ce sens que la décision d'une autorité nationale étendant à l'ensemble des professionnels d'une filière agricole un accord qui, comme l'accord interprofessionnel en cause au principal, institue une cotisation dans le cadre d'une organisation interprofessionnelle reconnue par l'autorité nationale et la rend ainsi obligatoire en vue de permettre la mise en œuvre d'actions de communication, de promotion, de relations extérieures, d'assurance qualité, de recherche et de défense des intérêts du secteur concerné ne constitue pas un élément d'une aide d'État. »

Le risque apparaît donc réel de voir les CVRO destinées au financement des contrôles officiels délégués par l'État être qualifiées d'« aides d'État » avec toutes les conséquences que cela implique.

Par ailleurs, il n'existe pas de comptabilité analytique au sein du Gnis permettant de connaître la répartition des dépenses entre les activités interprofessionnelles et les activités déléguées par le ministère de l'agriculture (cf. 1.3.6.).

### 2.8.2. La faculté de financer par des redevances pour service rendu les actions de contrôle et de certification déléguées

Les contrôles au titre du livre II du CRPM sont en principe assurés par l'État et financés par l'impôt. Néanmoins, les pouvoirs publics peuvent créer des redevances pour service rendu en vue d'assurer le financement des contrôles par les bénéficiaires du contrôle. Une riche jurisprudence<sup>35</sup> existe sur le sujet qui peut se résumer au principe suivant : si l'action de contrôle est rendue essentiellement au titre de l'intérêt général, on ne peut demander de contribution au bénéficiaire. A l'opposé, si l'action est essentiellement rendue dans l'intérêt d'une personne bénéficiaire, il est possible de faire participer financièrement cette personne.

Les actions déléguées au Gnis se traduisent toutes par la délivrance de documents demandés par l'entreprise semencière : certification du produit (livre VI du CRPM), PPE (livre II du CRPM), CPE délivré par la DRAAF sur la base d'un rapport d'inspection du Gnis-Soc (livre II du CRPM). Ces actions de contrôle ont un bénéficiaire, le semencier qui commercialise son produit sur le marché national, dans l'UE ou dans des pays tiers.

Pour le contrôle et la certification relatifs au livre VI du CRPM, il est clair que les prestations sont rendues dans l'intérêt de l'entreprise semencière. Ces prestations ne relèvent donc pas de l'impôt et peuvent faire l'objet de redevance pour service rendu.

Les contrôles phytosanitaires relatifs au livre II du CRPM sont quant à eux liés à la commercialisation des produits et sont également exercés dans l'intérêt de l'entreprise semencière. Ils participent néanmoins à l'intérêt général en contribuant à la surveillance biologique du territoire. Cette contribution incidente du Gnis-Soc à une mission d'intérêt général implique-t-elle le financement de ces contrôles obligatoirement par l'impôt alors que la prestation est rendue d'abord et principalement à la demande d'un professionnel et à son bénéfice, en particulier pour les contrôles en vue de l'exportation vers les pays tiers ?

Compte tenu du principe énoncé plus haut et du caractère incident de la contribution à une tâche d'intérêt général, il semble que le financement des actions de contrôle phytosanitaire soit possible par des redevances pour service rendu ; d'ailleurs c'est bien ce qui est prévu actuellement par l'arrêté du 5 août 1992 qui fixe le barème des redevances que doivent facturer les DRAAF/SRAL aux professionnels .

Ces conclusions confortent le système de redevances appliqué aux entreprises exportatrices qui existe au sein du Gnis à côté des CVRO.

La question qui vient d'être traitée nous conduit à un point particulier qui intéresse le financement des

<sup>35</sup> Arrêt CE, 13 novembre 1987, Syndicat national des transporteurs aériens ; arrêt CE, 15 décembre 2000, Fédération nationale aéronautique ; décision CC n°2000-442 du 28 décembre 2000

actions déléguées au titre du livre II du CRPM par la convention du 3 avril 2014.

Comme il en a l'habitude pour les semences agricoles, le Gnis-Soc a facturé ses prestations de contrôle phytosanitaire aux semenciers des espèces potagères ; ces derniers, antérieurement à la convention du 3 avril 2013 étaient contrôlés par les DRAAF ou les FREDON et soumis à la redevance phytosanitaire prévue à l'article L.251-17-1 du CRPM. Les professionnels se sont plaints de l'augmentation notable des tarifs et il a été demandé par le ministère de l'agriculture au Gnis, sur la base de l'article précité du CRPM, de limiter le montant de sa redevance au barème de la redevance phytosanitaire. Ce barème ne couvre en fait, selon le Gnis, que 15 % des coûts. La différence serait alors compensée, selon un engagement du DGAL au comité central du Gnis en mars 2015, par une subvention du ministère de l'agriculture.

L'article L.251-17-1 du CRPM prévoit pour les contrôles liés au PPE et CPE un paiement par la redevance phytosanitaire ; cette disposition vise explicitement les contrôles réalisés par l'État (et l'Anses) et les Fredon. Elle ne vise pas les organismes délégataires comme le Gnis-Soc ou le CTIFL qui ont l'habitude de facturer (pour partie) leur contrôle et leur certification délégués (livre VI et livre II du CRPM) aux professionnels bénéficiaires. Si ces organismes devaient respecter le barème de l'arrêté sus-mentionné, ce qui représenterait une exception à leur mode de financement actuel, on peut penser et souhaiter que cette limitation serait explicite dans un texte du niveau législatif ou réglementaire. Toujours est-il que si la décision du ministère était confirmée par une analyse juridique, c'est tout le financement des actions liées au livre II du CRPM, mais également celles du livre VI, qui devrait être réexaminé, quels qu'en soient les délégataires.

#### **Constat**

**Le Gnis finance intégralement les actions déléguées par le ministère de l'agriculture. Ce financement est assuré majoritairement par les CVRO. Or les CVRO ont vocation à financer des activités interprofessionnelles. Les activités de contrôle officiel déléguées ne sont pas des activités interprofessionnelles. Il existe donc un risque de non-conformité au droit national et au droit communautaire à maintenir ce système de financement en l'état.**

**Il n'existe pas de comptabilité analytique au sein du Gnis permettant de connaître la répartition des dépenses entre les activités interprofessionnelles et les activités déléguées par le ministère de l'agriculture.**

### 3. RECOMMANDATIONS, ET SCENARIOS EVOLUTIFS

En préambule aux recommandations, il convient de résumer les principaux constats.

- Un secteur performant économiquement qui mérite un système de contrôle et de certification robuste, qui ne soit contestable ni au niveau de son indépendance, ni sur celui de sa compétence
- Des éléments positifs
  - Le système de contrôle et de certification au titre du livre VI du CRPM est opérationnel et satisfaisant ;
  - Le système de contrôle et de certification au titre du livre II du CRPM, plus récent, se met en place progressivement ;
  - L'autofinancement du système est assuré et accepté par les professionnels au travers des CVRO et redevances perçues par le Gnis.
- Des points à risques
  - Le délégataire est un organisme interprofessionnel qui structurellement ne peut être considéré comme indépendant ;
  - Le Soc a perdu toute identité au sein du Gnis, identité sur laquelle se fondaient ses délégations et l'accréditation ;
  - Les agents du Soc doivent, selon la direction du Gnis, pouvoir remplir des missions de contrôle et des missions interprofessionnelles, ce qui ajoute à la confusion des rôles et au conflit d'intérêts ;
  - Les dérives ci-dessus ont pour conséquence une incompatibilité vis-à-vis du droit national et du droit communautaire par rapport aux exigences en matière d'indépendance, incompatibilité d'abord subtile car masquée par l'accréditation (accréditation qui exige seulement l'identification des risques susceptibles de nuire à l'impartialité et leur réduction a minima), mais qui au fur à mesure s'affirme ;
  - Le financement des contrôles et certifications officiels par des CVRO présente un risque de non-conformité au droit national et au droit communautaire, puisque ces cotisations doivent être destinées au financement d'activités interprofessionnelles, ce que les activités de contrôle officiel déléguées ne sont pas ;
  - La délégation au titre du livre II entraîne une perte de compétence technique chez les agents de l'État.

L'ensemble des constats de la partie 2 conduit à souligner que les contrôles officiels ont été délégués par l'État à un organisme interprofessionnel pour lequel les conditions d'indépendance requises sont difficiles à remplir, voire impossibles.

Le système de contrôle et de certification des semences et plants doit être à la hauteur des enjeux de la filière, et doit non seulement faire preuve d'efficacité, ce qui est reconnu aujourd'hui, mais doit générer la confiance fondée sur le respect des exigences de la réglementation en matière d'indépendance.

Les recommandations qui suivent sont énoncées dans ce but. Elles distinguent les délégations du livre VI et du livre II du CRPM : elles prennent en compte l'intégration prochaine des contrôles phytosanitaires des semences et plants dans le champ du règlement 882/2004 relatif aux contrôles officiels, ce qui exclut la délégation à un organisme au sein duquel existe de possibles conflits d'intérêts. Il faut souligner que

le règlement 882/2004 modifié visera le contrôle officiel non seulement des organismes nuisibles réglementés, ou organismes de quarantaine, mais également les organismes de qualité qui constituent le volet sanitaire au titre du livre VI. Cette exigence supplémentaire sera effective d'ici la mise en application du règlement révisé, soit dans un délai de trois ans.

**Recommandation 1 :**

Identifier et structurer clairement le Soc, service officiel de contrôle, avec des agents, à tous les niveaux, exclusivement dédiés aux activités déléguées, et avec un chef du Soc, indépendant de la direction générale du Gnis, ayant autorité hiérarchique sur tout le système de contrôle et de certification ; modifier en conséquence le décret du 18 mai 1962 (article 6)

Si l'on souhaite aujourd'hui maintenir les délégations du livre VI et du livre II du CRPM au sein du Gnis, il convient que le service officiel de contrôle soit clairement identifié. Cette identification implique les conditions suivantes :

- le Soc remplit les deux activités déléguées ;
- les agents du Soc, quelle que soit leur affectation, niveau central ou régional, sont des agents dédiés exclusivement aux activités déléguées ; ils n'assument pas d'activités interprofessionnelles ; le Soc au sein des délégations régionales a donc une organisation qui lui est propre avec un responsable qui n'assume pas de mission interprofessionnelle ;
- le Soc dispose de moyens qui lui sont propres ;
- le chef du Soc est responsable des activités déléguées et a autorité hiérarchique sur tout le système de contrôles et certifications délégués, dont les services régionaux du Soc et leurs responsables ; il n'est pas sous l'autorité de la direction générale du Gnis.

En termes de faisabilité, la réforme proposée ne semble pas poser de difficulté pratique : le niveau central est déjà identifié. Au niveau des délégations régionales, il existe déjà des exemples où l'on distingue un responsable des contrôles et un responsable des activités interprofessionnelles. Quant aux inspecteurs, il ne paraît pas difficile de les dédier uniquement à des activités de contrôle, ce qui ne doit pas les empêcher, par exemple, de dispenser des formations liées à ces contrôles. L'article 6 du décret du 18 mai 1962 est modifié afin de garantir l'autonomie du Soc.

Une telle réforme, une fois décidée, peut être mise en œuvre dans un délai de 6-12 mois.

L'intérêt d'une telle évolution est sa faisabilité et son acceptabilité liée au maintien du Soc au sein du Gnis. Sa limite est qu'elle ne résout pas l'exigence prochaine d'absence de conflit d'intérêts prévue par le futur règlement 882/2004 modifié relatif aux contrôles officiels. Elle ne peut donc être que temporaire. Ce qui conduit à la recommandation n°4.

**Recommandation 2 :**

Mettre en place une comptabilité analytique au sein du Gnis distinguant activités interprofessionnelles et activités déléguées

Tout délégataire doit mettre en place une comptabilité analytique. Le Gnis doit présenter une comptabilité analytique distinguant activités interprofessionnelles et activités déléguées, et au sein de celles-ci une identification entre livre VI et livre II du CRPM. La mise en œuvre de cette recommandation est immédiate.

**Recommandation 3 :**

**Financer les activités de contrôle officiel déléguées au Gnis-Soc par des redevances pour service rendu et non plus par des CVRO**

La CVRO assure aujourd'hui en grande partie le financement des activités de contrôle déléguées. Il a été constaté le risque élevé de non-conformité de l'usage de la CVRO à cette fin. Une solution existe que pratique déjà le Gnis, c'est celle de la redevance pour service rendu (qui peut être appelée également contribution volontaire). Sa tarification est fixée par le Gnis ; elle correspond à une prestation de contrôle et de certification. La collecte de telles redevances ne semble pas poser de difficulté compte tenu de la prestation rendue aux professionnels qui se traduit par la délivrance des documents nécessaires à la commercialisation des produits. Une conséquence de la fin de l'utilisation des CVRO pour les missions de contrôle sera l'arrêt de la mutualisation des contrôles au profit de filières modestes : cet aspect est certainement très marginal.

**Recommandation 4 :**

**Externaliser dans un délai de trois ans les activités déléguées vers une structure ne présentant pas de conflit d'intérêts, plusieurs options étant envisagées.**

On a vu que le Gnis ne peut pas satisfaire au critère d'absence de conflit d'intérêts exigé par le règlement 882/2004 relatif aux contrôles officiels. Il convient donc d'examiner les réponses qui satisferont à cette exigence.

**Option 1 : externalisation des activités du livre VI et du livre II vers une filiale du Gnis**

Le Gnis pourrait avoir une filiale qui ne soit pas susceptible de présenter le risque de conflit d'intérêts. Cette filiale aurait un statut juridique à définir (société, groupement ou autre), un capital où le Gnis aurait une participation inférieure à 50 % (autres associés : État, Inra...) et une gouvernance indépendante du Gnis et des professionnels semenciers, c'est-à-dire avec un conseil d'administration dont la majorité rassemblerait des personnalités qualifiées, des représentants de l'administration et d'organismes publics. Cette nouvelle entité juridique, proche mais indépendante du Gnis, pourrait être constituée à partir du nouveau Soc, tel qu'il est proposé dans la recommandation n°1.

**Option n°2 : externalisation des activités du livre VI et du livre II vers d'autres entités juridiques**

Il existe diverses solutions permettant de réunir la compétence, l'efficacité et l'indépendance, sans lien direct avec le Gnis :

- Le Groupe d'études et de contrôle des variétés et des semences (Geves) a été présenté au point 1.1.2. C'est un groupement d'intérêt public qui remplirait les conditions requises pour accueillir les délégations.
- Un groupement d'intérêt public similaire au Geves (organisme qui réunit l'État, l'Inra et le Gnis) ou avec une configuration voisine, dans la mesure où il resterait indépendant, présenterait également les conditions requises.
- On ne peut pas ne pas évoquer ici ce que pourrait être une agence de contrôle du végétal. Le risque sanitaire dans le domaine végétal représente un sujet de plus en plus préoccupant mais dont l'État, pour des raisons diverses, n'assure plus directement le contrôle dans la plupart des secteurs. Une agence de contrôle du végétal, qui serait un établissement public administratif, regrouperait les effectifs et missions des DRAAF/SRAL consacrés au domaine végétal, des FREDON, du Gnis-Soc, et ceux relatifs aux missions déléguées au CTIFL et à FranceAgriMer.



Option 3 : gestion séparée des deux types de délégations, avec maintien de la délégation au titre du livre VI à une structure de contrôle organisée selon une des options précédentes de la recommandation 4, et reprise par l'État de la délégation consentie au titre du livre II.

La DGAL est autorité compétente vis à vis de la Commission européenne pour l'application des dispositifs PPE, CPE et la surveillance biologique du territoire. Les services régionaux de protection des végétaux puis les DRAAF/SRAL réalisaient tous les contrôles officiels jusqu'à ce qu'ils en soient peu à peu dessaisis au profit des organismes délégataires. Comme la supervision des missions déléguées n'a pas été organisée et que la diminution des effectifs publics s'est poursuivie en parallèle, l'État est actuellement en incapacité de reprendre la gestion en cas de défaillance du délégataire.

Parallèlement le risque de perte de compétence est réel alors que le risque en santé végétale augmente au fil du temps comme le montrent les crises fréquentes dans ce domaine. Même si ce risque est souvent perçu comme moins grave que le risque sanitaire dans le domaine animal, car il a rarement un impact direct sur la santé humaine, différents éléments doivent appeler l'attention sur ce sujet : changement climatique, mondialisation et rapidité des échanges, sécurité alimentaire, compétitivité des secteurs économiques...

**Les organisations professionnelles agricoles en ont bien conscience et ne souhaitent pas que l'État se désengage sur ces domaines régaliens.**

Dans l'option 3, l'État reprend en charge les contrôles phytosanitaires qui lui incombent pour la délivrance des PPE et des CPE.

On peut estimer la charge de travail liée à cette reprise à moins d'une vingtaine d'ETP pour toute la France. Pour les ETP nécessaires à la réalisation des contrôles phytosanitaires délégués depuis 1995 pour l'octroi du PPE aux semences et plants certifiés, seule la comptabilité analytique du Gnis-Soc permettra d'en préciser le nombre exact. En revanche, nous avons constaté que pour les nouvelles délégations de la convention du 3 avril 2013, la charge supplémentaire pour le Gnis-Soc représente moins de 4 ETP.

Il convient de considérer dans cette appréciation l'apport en terme de surveillance de la structure de contrôle délégataire au titre du livre VI.

Ces contrôles devront être financés par les redevances phytosanitaires prévues à l'article L.251-17-1 du CRPM.

**Recommandation 5 :**

**Veiller à ce que le ministère de l'agriculture assure le suivi et la supervision de toutes les délégations**

Cela signifie :

- accompagner la délégation au titre du livre VI du CRPM (arrêté du 19 juillet 2013) d'un suivi qui doit être formalisé (*a minima* production d'un rapport annuel et d'une comptabilité analytique, recommandation n°2 ci-dessus).

Sur la délégation au titre du livre VI, le délégataire doit rendre compte des activités déléguées, obligation qu'il n'a pas aujourd'hui.

- mettre en œuvre tous les éléments de supervision qui figurent dans la convention du 3 avril 2013 portant sur le livre II du CRPM, notamment par la réalisation des audits prévus et des contrôles de second niveau par les DRAAF/SRAL.

Sur la délégation au titre du livre II, celle-ci a débuté en 1995 par des conventions qui ont été mal suivies par le ministère de l'agriculture : il était prévu en effet des audits de suivi qui ont été très rarement réalisés. L'abandon progressif du contrôle du délégataire par le délégant expose celui-ci à des écarts importants vis-à-vis des autorités européennes et à une dévaluation de ses contrôles officiels.



## CONCLUSION

La délégation de missions régaliennes à un organisme interprofessionnel constitue un paradoxe.

D'un côté, on a une structure qui n'a aucune prétention à l'indépendance vis-à-vis des intérêts professionnels qu'elle représente et sa raison d'être est de les défendre et de les promouvoir.

De l'autre, les missions régaliennes, depuis vingt ans, sont toujours plus soumises à une exigence d'indépendance qui conditionne en particulier leur délégation. Cette exigence repose sur des textes juridiques de niveaux international, communautaire, national.

Dans la construction de ce paradoxe, l'État, qui d'une part délègue et qui d'autre part met en avant les vertus de l'indépendance dans les textes juridiques, joue le premier rôle<sup>30</sup>. Ainsi, il a d'abord confié au Gnis une mission qu'on peut qualifier de certification interne accompagnée d'un sceau officiel, puis il a délégué des activités de contrôle sanitaire, délégation qui s'est étendue et renforcée au fil des ans.

Lorsque les missions interprofessionnelles ont pris de l'importance dans ses activités, le Gnis a tenté de répondre aux exigences d'indépendance liées aux délégations d'abord en maintenant un service officiel de contrôle bien identifié et dédié et la présence de l'État dans sa gouvernance, ensuite par l'accréditation.

Si ces réponses pouvaient contribuer à l'impartialité des missions, elles ne pouvaient et ne peuvent corriger la nature d'un organisme interprofessionnel et lui donner une indépendance qu'il ne peut avoir et ne revendique d'ailleurs pas à l'égard des intérêts qu'il représente.

Tout cet équilibre fragile a été progressivement mis à mal et ce ne sont pas les récentes décisions de la direction générale du Gnis combinées aux changements apportés par le décret du 24 juin 2015 qui ont atténué cette évolution.

La filière des semences et plants a besoin d'un système de contrôle et de certification robuste, qui ne soit pas contestable et qui doit être à la hauteur des enjeux qu'elle représente. Les recommandations du présent rapport ont été élaborées dans ce but.

Enfin, la surveillance biologique du territoire est une mission régalienne qui incombe à l'État et dont il est responsable. Les professionnels peuvent apporter leur contribution à cette surveillance, mais l'État doit en rester le pilote et le garant.

### Signatures des auteurs



François DURAND  
Inspecteur général de la santé publique vétérinaire

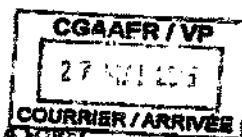


Françoise LIEBERT  
Inspectrice générale de la santé publique vétérinaire

<sup>30</sup> Il faut noter que le ministère de l'agriculture délègue classiquement des tâches de contrôle et de certification à des organisations professionnelles. C'est le cas de la gestion des livres généalogiques de races des différentes espèces animales domestiques confiées à des associations d'éleveurs ; c'est celui de la gestion des courses de chevaux confiée pour les courses de galop à France Galop, association de socio-professionnels. Mais ces délégations, contrairement à celles étudiées dans le rapport, ne sont conditionnées par aucune exigence d'indépendance du délégataire

## **Annexes**

## Annexe 1 : Lettre de mission



MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT

LE DIRECTEUR DU CABINET

Paris, le 21 MAI 2015

N/Réf : CI 0727975

à

Monsieur Bertrand HERVIEU  
Vice-Président du Conseil Général  
de l'Alimentation, de l'Agriculture et des  
Espaces Ruraux (CGAAER)  
251, rue de Vaugirard  
75732 PARIS CEDEX 15

Le Règlement (CE) n° 882/2004 définit les conditions de garanties auxquels doivent répondre les contrôles officiels dans le domaine sanitaire. Il prévoit par ailleurs que l'Etat peut, sous certaines conditions d'indépendance et d'impartialité, déléguer certains de ces contrôles. Ces dispositions ont été reprises dans la législation française.

C'est ainsi que des délégations ont été confiées en 2014 à différents organismes tels que le Groupement de Défense Sanitaire de France, la Fédération Régionale de Défense contre les Organismes Nuisibles de France, FranceAgriMer, le Centre Technique Interprofessionnel des Fruits et Légumes, le Service Officiel de Contrôle et de Certification (SOC) du Groupement National Interprofessionnel des Semences et plants (GNIS).

Compte tenu des enjeux s'agissant de missions régaliennes, il est essentiel que les Pouvoirs publics s'assurent de l'efficacité du dispositif à travers différents outils :

- le contrôle de délégation ;
- la tutelle des organismes délégataires ;
- l'audit périodique de ces mêmes organismes.

Je vous demande en conséquence que le processus d'audit par le CGAAER soit lancé dans le cadre de votre programme de travail 2015/2016.

...

78 rue de Varenne - 75349 PARIS 07 SP - Tél : 01 49 55 49 55

Le premier audit concernera le SOC, qui est placé au sein de l'interprofession des semences, le GNIS et qui est par ailleurs Autorité compétente pour la certification de la qualité des semences.

Ainsi, le GNIS assure des missions publiques en qualité de délégataire de service public pour le contrôle des Passeports Phytosanitaires Européens (PPE) et en vue de la délivrance de certificats d'exportation, par convention de délégation du 3 avril 2013.

Cette délégation concerne les PPE depuis le 1<sup>er</sup> avril 2014 pour les productions ci-après :

- Grandes cultures (semences de tournesol à l'exception des variétés ornementales, semences de luzerne, semences et plants de pomme de terre de semence, semences et plants de betteraves fourragères et industrielles) ;
- Plants de légumes (aubergine, céleri, chou, épinard, laitue, melon, piment, poivron, poireau, tomate, betterave, poirée, asperge) ;
- Bulbes et bulbillés de légumes (ciboulette, échalote, oignon, échalion, poireau) ;
- Plants de fraisiers ;
- Semences de légumes (ciboulette, échalote, oignon, échalion, poireau, piment, poivron, poireau, tomate, haricot, betterave potagère, poirée), et l'export depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015 pour les semences et plants des espèces végétales qui rentrent dans le cadre de la mission de contrôle et de certification du SOC.

Il est par ailleurs désigné, par arrêté du 19 juillet 2013, comme Autorité compétente pour le contrôle et la certification des semences d'espèces agricoles et potagères, des plants de pommes de terre, des plants d'espèces potagères et des plants de fraisiers.

Je vous remercie de conduire avant le 31 octobre 2015, un audit des conditions dans lesquelles ces missions publiques sont exercées et notamment l'organisation, la chaîne de commandement, les moyens consacrés et les résultats obtenus. Une attention particulière sera portée au respect des garanties figurant à l'article L 201-13 du code rural dans le contexte spécifique d'une interprofession, dont par ailleurs une partie des moyens est mis à disposition par la Fédération Nationale des Producteurs de Plants de Pomme de Terre et de la Fédération Nationale de la Production des Semences de Maïs et de Sorgho.

Votre rapport proposera également des évolutions de l'organisation de ces missions, si votre équipe d'audit l'estime nécessaire.



Philippe MAUGUIN

## Annexe 2 : Note de cadrage

**CGAAER**

CONSEIL GÉNÉRAL  
DE L'ALIMENTATION  
DE L'AGRICULTURE  
ET DES ESPACES RURAUX

### **Note de cadrage de la mission n° 15076 relative à l'examen des conditions dans lesquelles le SOC exerce ses missions de contrôle officiel**

Par lettre du 21 mai 2015, le directeur de cabinet du ministre de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt a demandé au conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, CGAAER, de conduire une mission d'audit des conditions dans lesquelles le GNIS -SOC exerce les missions de contrôle et de certification qui lui sont déléguées.

#### **ELEMENTS DE CONTEXTE**

- **L'organisation des contrôles et de la certification des semences françaises s'appuie sur un service officiel qui est le service technique d'une organisation interprofessionnelle**

Le Groupement national interprofessionnel des semences et plants (GNIS) a été créé par la loi du 11 octobre 1941 portant organisation du marché des semences, graines et plants.

Ses missions sont réorganisées par le décret n° 62-585 du 18 mai 1962 : « Le GNIS a pour objet de représenter les diverses professions et catégories professionnelles intéressées par la sélection, la multiplication, la production, le commerce et l'utilisation des graines de semence et des plants et d'étudier et de proposer toutes mesures tendant à organiser la production et la commercialisation desdites graines de semence et plants. »

Dans ce même décret, l'État a délégué au GNIS des missions de service public dans le domaine du contrôle de la qualité et de la certification variétale et sanitaire des semences. À cette fin, le GNIS se dote de son propre service technique qui sera baptisé « Service officiel de contrôle » en 1972. Le chef de ce service est obligatoirement un fonctionnaire mis à disposition (en application de l'article 6 du décret constitutif du GNIS). Depuis lors ce service technique du GNIS est chargé de la certification officielle des semences et des plants au sens des directives communautaires concernant la commercialisation des semences et plants. A ce titre le SOC est déclarée autorité officielle chargée de la certification.

- **Par convention signée en 2013, le GNIS-SOC a reçu délégation de l'autorité compétente DGAL pour effectuer certains contrôles officiels au titre de la réglementation européenne: contrôle et délivrance des passeports phytosanitaires européens (PPE) et des certificats phytosanitaires d'exportation (CPE).**

Les directives communautaires (en premier lieu la directive 2000/29/CE concernant les mesures de protection contre l'introduction dans la Communauté d'organismes nuisibles aux végétaux ou aux produits végétaux et contre leur propagation à l'intérieur de la Communauté, mais également les directives 2001/18/CE relative aux OGM, 2009/128 relative à l'utilisation durable des pesticides...) instaurent des contrôles officiels relatifs à la santé des végétaux qui incombent aux États-membres.

La directive 2000/29/CE fixe les conditions d'octroi et de délivrance des documents phytosanitaires obligatoires pour la circulation des produits végétaux entre les pays de l'Union européenne ou hors UE. Cette directive donne aux organismes officiels responsables des États membres la possibilité de déléguer des tâches de contrôle obligatoires sous réserve du respect de certaines conditions.

- La nouvelle gouvernance du GNIS a remis en cause l'indépendance du chef du SOC et l'autorité du DGAL sur ce fonctionnaire

A partir des années 1970, la conduite des missions interprofessionnelles augmente régulièrement au sein du GNIS et les agents du SOC se voient confier de plus en plus de ces missions, notamment après 1992. Il était admis, par consensus, depuis 1962, que le chef du SOC, bien qu'en position de mise à disposition auprès du groupement interprofessionnel, soit sous l'autorité fonctionnelle directe du ministère de l'agriculture et que le personnel du SOC soit sous la responsabilité du directeur du GNIS sauf pour l'exercice des activités de contrôle et de certification.

Il convient de s'interroger sur le changement de contexte apparu entre 1962 et la situation actuelle.

En effet, depuis fin 2014, la capacité du chef du SOC à piloter les agents dans leurs missions de contrôle de manière indépendante au sein du GNIS est remise en cause par la direction du GNIS.

Une mission de médiation a été menée en mars 2015 par le directeur-adjoint de la DGAL entre la directrice du GNIS et le chef du SOC. Cette médiation a recommandé de diligenter une mission du CGAAER dans le cadre du contrôle des délégations de missions de service public.

Par ailleurs, le décret n° 2015-718 du 24 juin 2015 modifiant le décret n° 62-585 supprime la présence du ministère de l'agriculture dans la gouvernance du GNIS (à l'exception de la mise à disposition du fonctionnaire chef du SOC) et renforce son caractère d'organisme interprofessionnel.

C'est dans ce contexte qu'a été prise la décision de la mission du CGAAER.

#### ENJEUX ET PERIMETRE RETENU POUR LA MISSION

Le vice-président du CGAAER a désigné Françoise LIEBERT et François DURAND, inspecteurs généraux de santé publique vétérinaire, pour réaliser cette mission qui, compte tenu du contexte précité, a été requalifiée par le bureau du CGAAER en mission de conseil. Elle ne sera donc pas conduite comme un audit soumis à certaines règles de procédure et notamment à une phase contradictoire.

L'interprofession des semences et plants réunit les acteurs de la filière semences en France. Cette filière est importante en terme économique (plus de 3 milliards d'euros de chiffre d'affaires) et est particulièrement performante au niveau mondial.

L'attribution de missions de service public à une interprofession, de même que son extension continue, constitue un système de régulation original. La commande délivrée aux missionnaires porte donc avant tout sur l'examen des conditions dans lesquelles le SOC exerce les missions que lui a délégué le ministère de l'agriculture.

Les points suivants pourront être examinés :

- les activités déléguées par le ministère de l'agriculture au GNIS et les modalités de délégation,
- la conformité des délégations au droit communautaire,
- l'organisation et le fonctionnement du SOC, et notamment son individualisation au sein du GNIS ; la chaîne de commandement entre le ministère de l'agriculture, le chef du SOC et les agents du SOC,
- l'exercice par le SOC des missions déléguées,
- les résultats de l'activité du SOC et les moyens mis en œuvre,
- le financement des activités déléguées,
- l'accréditation du GNIS-SOC,
- la compatibilité des missions déléguées et des activités interprofessionnelles,
- la supervision des délégations par le ministère de l'agriculture,
- les risques éventuels générés par les délégations en terme de qualité et de confiance de la certification déléguée eu égard à l'importance économique de la filière semences,
- la disponibilité des données résultant des activités déléguées au bénéfice de l'Etat délégant,
- les évolutions envisageables concernant l'organisation du contrôle et de la certification.



## METHODE ET CALENDRIER

### DEMARCHES

Après les phases d'étude de la réglementation et des textes instituant le GNIS et le SOC, et d'analyse des activités exercées et des missions déléguées, les missionnaires procéderont à un certain nombre d'entretiens auprès des personnes impliquées ou à même de les éclairer sur le sujet.

### PERSONNES A RENCONTRER :

- **Administration**
  - DGAL
  - DGPE
  - personnalités concernées au sein du CGAAER
  - DGCCRF
  - DRAAF-SRAL
  
- **Le GNIS**
  - Le président du GNIS
  - La directrice du GNIS – l'ancien directeur général du GNIS
  - Le chef du SOC
  - Des agents du service central du SOC
  - Deux directions régionales du GNIS
  
- **Organisations intéressées par le contrôle et la certification des semences**
  - Le président et le directeur du Groupe d'étude et de contrôle des variétés et des semences (GEVES)
  - Des présidents ou directeurs de quelques professions composant le GNIS
  - La Fédération nationale des agriculteurs multiplicateurs de semences (FNAMS)
  - La Fédération Nationale des Producteurs de Plants de Pomme de Terre (FNPPPT)
  - L'Union française des semenciers (UFS)
  - La Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)
  - Des associations : « Kokopelli », « Semences paysannes »
  - Un autre organisme délégataire : le Centre technique interprofessionnel des fruits et légumes (CTIFL) ou France Agrimer
  - Une multinationale des semences
  - Le COFRAC

### CALENDRIER

Il est prévu un rendu du rapport mi-novembre 2015.  
Le rapport aura vocation à être public.

### Annexe 3 : Liste des personnes rencontrées

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Dates de rencontre
CANIVET Nicolas	ANSES	Directeur adjoint à la direction des laboratoires	10/09/2015
ANGOT Jean-Luc	CGAAER		21/07/2015
MOULINIER Alain	CGAAER	Président du CTPS	6/10/2015
TESSIER Robert	CGAAER		2/09/2015
DUPIN Nadine	COFRAC	Référente norme 17065	9/10/2015
JARRY Lysiane	COFRAC	Référente norme 17020	9/10/2015
BEGUE Yves	Comité Nord (plants de pomme de terre) SIPRE	Directeur général	23/09/2015
FAGOT Dominique	Comité Nord (plants de pomme de terre) SIPRE	Directeur	23/09/2015
GUILHEMSANS Marie-Françoise	Conseil d'État	Conseillère d'État	21/10/2015
VERNEDE Alain	CTIFL	Directeur général	30/09/2015
AURICOSTE Juliette	DGAL Sous-direction de la qualité et de la protection des végétaux Bureau des semences	Cheffe de bureau des semences et de la santé des végétaux	22/08 et 29/09/2015
EVAIN Loïc	DGAL	Directeur général adjoint	25/11/2015
KREMER Françoise	DGAL Bureau du management par la qualité et de la coordination des contrôles	Chargée de mission	8/10/2015
LOUGUET Yann	DGAL Sous-direction de la sécurité sanitaire des aliments	Chef de bureau	14/09/2015
MAURICE Claire	DGAL Bureau du pilotage du programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation »	Chargée de mission	22/09/2015

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Dates de rencontre
PICARD Camille CLARENC Stéphanie	DGAL Sous-direction de la qualité et de la protection des végétaux Bureau des semences	Chargés de mission	22/08 et 29/09/2015
SOUBEYRAN Emmanuelle	DGAL	Cheffe du service de la prévention des risques sanitaires de la production primaire	22/08/2015
VAN DE WIELE Anne	DGAL Bureau du management par la qualité et de la coordination des contrôles	Chef de bureau	5/10/2015
GERARD Jean-Louis MAILLE Arnaud GUYONNET DUPEYRON Quentin	DGCCRF	S/s directeur des produits alimentaires et des marchés agricoles et alimentaires	18/09/2015
DURAND Hervé	DGPE	Directeur général adjoint	27/08/2015
DESPREZ François	Entreprise Florimond Desprez	PDG	14/10/2015
WATEL Pascal	Entreprise Florimond Desprez	Directeur de production	14/10/2015
DHENNIN Jean-Noël	FNAMS	Président	21/09/2015
GAYRAUD Anne	FNAMS	Directrice	21/09/2015
FALLOU Éric	FNPPPT	Président	6/10/2015
QUERE Bernard	FNPPPT	Directeur	6/10/2015
ESPRIT Luc	FNPSMS	Directeur	6/10/2015
BEULIN Xavier	FNSEA	Président	16/10/2015
SUAU Antoine	FNSEA	Directeur du département économie et développement durable	16/10/2015
GRACIETTE Jean-Claude	FranceAgriMer	Chef du service « contrôle et normalisation »	24/10/2015
LUCBERT Anne-Kristen	FranceAgriMer	Responsable de l'unité « normalisation »	24/10/2015
DELTOUR Arnaud	GEVES	Directeur	15/09/2015

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Dates de rencontre
HUYGHE Christian	GEVES	Président	24/09/2015
DAGORN Catherine	GNIS	Directrice générale	2/09 et 24/09
GRACIEN Philippe	GNIS	Ancien directeur général du GNIS	13/10/2015
LAFFINEUR Benoît	GNIS	Directeur délégation régionale Lille	23/09/2015 et 14/10/2015
MONT Jerry WATREMEZ Christophe FAVALGE Sylvain	GNIS	Inspecteurs	23/09/2015 et 14/10/2015
PAGESSE Pierre	GNIS	Président	1 <sup>er</sup> /10/2015
POUPARD Vincent	GNIS	Directeur délégation régionale Angers	15/09/2015
CAZALERE Marie-France	GNIS-SOC	Chef du SOC	21/07 et 27/08 et 9/09/2015
ROUILLARD Christophe	GNIS-SOC	Responsable qualité	10/09/2015
BOISSELEAU Elisabeth	MAAF DRAAF Pays-de-Loire	Cheffe du service régional de l'alimentation	15/09/2015
OCTEAU Sylvain	MAAF DRAAF Pays-de-Loire	Responsable « santé des végétaux »	15/09/2015
BEULATON Matthieu	Monsanto	Directeur de production Europe de l'Ouest -semences grandes cultures	Entretiens téléphoniques 9 et 13/11/2015
LABATUT Ludovic	Monsanto	Responsable semences potagères	Entretiens téléphoniques 9 et 13/11/2015
KASTLER Guy	Semences Paysannes	Responsable juridique	16/09/2015
FRUGERE Stéphanie	Service des affaires juridiques Bureau du droit des politiques sectorielles	Chef de bureau	30/09/2015
FOURNIER Régis	UFS	Président	01/10/2015

## Annexe 4 : Liste des sigles utilisés

<b>ANSES</b>	Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail
<b>CAC</b>	conformité agricole communautaire
<b>CC</b>	Conseil constitutionnel
<b>CCC</b>	commission de contrôle et de certification
<b>CE</b>	Conseil d'État
<b>CGAAER</b>	conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
<b>CIPV</b>	convention internationale pour la protection des végétaux
<b>CJUE</b>	cour de justice l'Union européenne
<b>CTIFL</b>	Centre technique interprofessionnel des fruits et légumes
<b>COC</b>	commission officielle de contrôle
<b>COFRAC</b>	Comité français d'accréditation
<b>COV</b>	certificat d'obtention végétale
<b>CPE</b>	certificat phytosanitaire à l'exportation
<b>CRPM</b>	code rural et de la pêche maritime
<b>CTPS</b>	comité technique permanent de la sélection des plantes cultivées
<b>CVO</b>	contribution volontaire obligatoire
<b>CVRO</b>	contribution volontaire rendue obligatoire
<b>DGAL</b>	direction générale de l'alimentation
<b>DGCCRF</b>	direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
<b>DGPAAT</b>	direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires
<b>DIPIC</b>	document d'information phytosanitaire intracommunautaire
<b>DRAAF</b>	direction régionale de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt
<b>ETP</b>	équivalent-temps-plein
<b>FAM</b>	FranceAgriMer
<b>FNAMS</b>	Fédération nationale des agriculteurs-multiplicateurs de semences
<b>FN3PT</b>	Fédération nationale des producteurs de plant de pomme de terre
<b>FNPSMS</b>	Fédération nationale des producteurs de semences de maïs et de sorgho
<b>FNSEA</b>	Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles
<b>FREDON</b>	fédération régionale de défense contre les organismes nuisibles
<b>GEVES</b>	Groupeement d'étude et de contrôle des variétés et des semences
<b>GNIS</b>	Groupeement national interprofessionnel des semences et plants
<b>INOV</b>	Instance nationale des obtentions végétales
<b>INRA</b>	Institut national de la recherche agronomique

<b>IRE</b>	inspecteur régional d'espèce
<b>LNR</b>	laboratoire national de référence
<b>LSV</b>	laboratoire de santé des végétaux
<b>MAAF</b>	ministère de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt
<b>NC</b>	non conformité
<b>OMC</b>	Organisation mondiale du commerce
<b>OCM</b>	organisation commune des marchés
<b>ONF</b>	Office national des forêts
<b>ONPV</b>	organisation nationale de protection des végétaux
<b>ONR</b>	organisme nuisible réglementé
<b>PAC</b>	politique agricole commune
<b>PPE</b>	passport phytosanitaire européen
<b>RT</b>	règlement technique
<b>RTG</b>	règlement technique général
<b>SAJ</b>	service des affaires juridiques
<b>SNES</b>	Station nationale d'essais de semences
<b>SOC</b>	service officiel de contrôle
<b>SRAL</b>	service régional de l'alimentation
<b>TFUE</b>	traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
<b>UE</b>	Union européenne
<b>UPS</b>	Union française des semenciers

## **Annexe 5 : Typologie des semences et plants**

Il existe de nombreuses possibilités de classification des semences et plants. Avant d'en présenter quelques typologies fondées sur les réglementations, il convient de définir ces deux entités.

Les semences sont des graines semées en vue du développement de la plante qui en est issue. (on parle de « matériel de reproduction » sous-entendu « sexuée »).

Les plants sont également appelés « matériel de multiplication végétative ». Ce sont des organes issus de la plante (tubercules, bulbes, rhizomes, fraction de tige aérienne, racine, plante entière), qui peuvent être combinés à des techniques particulières (marcottage, bouturage, greffage..); ils se développent par multiplication végétative.

Dans le cas de l'utilisation des semences, on met en œuvre la reproduction sexuée des plantes, avec apparition d'un patrimoine génétique nouveau. Avec la multiplication végétative ou reproduction asexuée, on reproduit à l'identique un individu (ou clone).

### **Typologies selon les espèces végétales**

Les semences et plants peuvent être définies par les espèces végétales ou groupes d'espèces qui les intéressent. On considère ainsi :

- les semences agricoles (ou de grande culture),
- les semences et plants potagers,
- les semences et plants floraux,
- les semences et plants fruitiers,
- les plants de vigne,
- les semences et plants forestiers.

### **Typologie selon l'inscription au Catalogue officiel des espèces et variétés de plantes cultivées**

L'inscription au Catalogue officiel distingue différentes catégories liées à des listes (listes A, B, C... F...). Les conditions d'inscription varient selon la liste. Le catalogue distingue notamment, outre les semences et plants commercialisés « classiques » :

- des variétés de conservation des espèces de grande culture (races primitives et variétés naturellement adaptées aux conditions locales et régionales et menacées d'érosion génétique),
- pour les espèces fruitières, des variétés anciennes d'amateurs qui peuvent être commercialisées en France,
- différentes catégories de plantes légumières (ou potagères).

### **Typologie selon l'obligation de certification officielle**

Certaines semences et plants ont l'obligation pour être commercialisés d'être certifiés officiellement. Ce qui correspond à une garantie apportée par la puissance publique à la conformité à des spécifications. Cette obligation ne vise pas toutes les catégories de semences et plants. Ainsi elles intéressent les semences agricoles (de grandes cultures) mais pas les semences et plants floraux, ni la plupart des semences et plants potagers. Pour les semences potagères, on distingue ainsi des semences « standard » avec la mention « normes et règles CE » (ce sont les plus répandues) et des « semences certifiées. Pour les plants fruitiers, la certification est facultative.

### Typologie entre semences commercialisées et semences de ferme

Les semences agricoles mises en marché sont des semences certifiées officiellement. A côté existent les semences dites de ferme, issues de la récolte de l'agriculteur et destinées à être semées dans l'exploitation où elles ont été produites. Les agriculteurs peuvent désormais utiliser les semences appartenant à une variété protégée par un certificat d'obtention végétale, COV (pour 21 espèces), sans l'autorisation de l'obtenteur, ce qui leur était interdit jusqu'en 2011. Cette faculté est conditionnée par le versement d'une indemnité au titulaire du COV, à l'exception des "petits agriculteurs" (seuil correspondant à 15 ha). Sur 950.000 tonnes de semences agricoles utilisées en France (chiffres 2011), 42 % sont des semences de ferme.

### Typologie entre semences et plants de prébase, de base et commerciales

Entre l'obtention d'une variété nouvelle par le sélectionneur-obtenteur et sa commercialisation, la semence (et le plant) connaissent trois étapes de production rassemblant chacune plusieurs générations :

- les semences de prébase sont directement produites par l'obtenteur,
- les semences de base sont produites à partir des semences de prébase,
- les semences commerciales sont produites à partir des semences de base et destinées à la mise en marché. Semences de base et commerciales sont produites par l'entreprise semencière et l'agriculteur-multiplicateur.

Les plants offrent des catégories similaires correspondant aux mêmes étapes de sélection et de développement.



## **Annexe 6 : Principaux textes juridiques mentionnés dans le rapport**

- règlement (UE) n° 1308/2013 du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles : Article 157 (1)
- loi du 11 octobre 1941 relative à l'organisation du marché des semences, graines et plants
- décret n°62-585 du 18 mai 1962 relatif au groupement national interprofessionnel des semences, graines et plants (G.N.I.S.)
- arrêté du 19 juillet 2013 désignant les autorités compétentes chargées du contrôle et de la certification des semences et des plants
- code rural et de la pêche maritime

articles L. 201-13, L. 251-14, L.251-17-1, L. 632-6, L. 661-8 à 661-11

articles R. 201-39 à R. 201-44

### **Règlement (UE) n° 1308/2013 du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles : Article 157 (1)**

#### **Organisations interprofessionnelles**

1. Les États membres peuvent, sur demande, reconnaître les organisations interprofessionnelles dans un secteur précis visé à l'article 1er, paragraphe 2, qui :
  - a) sont constituées de représentants des activités économiques liées à la production et à au moins une des étapes suivantes de la chaîne d'approvisionnement: la transformation ou la commercialisation, y compris la distribution, des produits dans un ou plusieurs secteurs;
  - b) sont constituées à l'initiative de la totalité ou d'une partie des organisations ou associations qui les composent ;
  - c) poursuivent un but précis prenant en compte les intérêts de leurs membres et ceux des consommateurs, qui peut inclure, notamment, un des objectifs suivants :
    - i. améliorer les connaissances et la transparence de la production et du marché, y compris en publiant des données statistiques agrégées relatives aux coûts de production, aux prix, accompagnées le cas échéant d'indicateurs de prix, aux volumes et à la durée des contrats précédemment conclus, et en réalisant des analyses sur les perspectives d'évolution du marché au niveau régional, national ou international ;
    - ii. prévoir le potentiel de production et consigner les prix publics sur le marché;
    - iii. contribuer à une meilleure coordination de la mise sur le marché des produits, notamment par des recherches et des études de marché ;
    - iv. explorer les marchés d'exportation potentiels ;
    - v. sans préjudice des articles 148 et 168, élaborer des contrats types compatibles avec la réglementation de l'Union pour la vente de produits agricoles aux acheteurs et/ou la fourniture de produits transformés aux distributeurs et détaillants, en tenant compte de la nécessité de garantir des conditions de concurrence équitables et d'éviter les distorsions du marché ;
    - vi. exploiter pleinement le potentiel des produits, y compris au niveau des débouchés, et développer des initiatives pour renforcer la compétitivité économique et l'innovation ;
    - vii. fournir des informations et réaliser les recherches nécessaires à l'innovation, à la rationalisation, à l'amélioration et à l'orientation de la production et, le cas échéant, de la transformation et de la commercialisation, vers des produits plus adaptés aux besoins du marché et aux goûts et aspirations des consommateurs, en particulier en matière de qualité des produits, y compris en ce qui concerne les spécificités des produits bénéficiant d'une appellation d'origine protégée ou d'une indication géographique protégée, et en matière de protection de l'environnement ;

- viii. rechercher des méthodes permettant de limiter l'usage des produits zoonosanitaires ou phytosanitaires, mieux gérer d'autres intrants, garantir la qualité des produits ainsi que la préservation des sols et des eaux, promouvoir la sécurité sanitaire des aliments, en particulier par la traçabilité des produits, et améliorer la santé et le bien-être des animaux ;
- ix. mettre au point des méthodes et des instruments destinés à améliorer la qualité des produits à tous les stades de la production et, le cas échéant, de la transformation et de la commercialisation ;
- x. entreprendre toute action visant à défendre, protéger et promouvoir l'agriculture biologique et les appellations d'origine, les labels de qualité et les indications géographiques ;
- xi. promouvoir et réaliser des recherches concernant la production intégrée et durable ou d'autres méthodes de production respectueuses de l'environnement ;
- xii. encourager une consommation saine et responsable des produits sur le marché intérieur et/ou diffuser des informations sur les méfaits des modes de consommation dangereux ;
- xiii. promouvoir la consommation des produits sur le marché intérieur et les marchés extérieurs et/ou fournir des informations sur ces produits ;
- xiv. contribuer à la gestion des sous-produits et à la réduction et à la gestion des déchets

## **Loi du 11 octobre 1941 relative à l'organisation du marché des semences, graines et plants**

Version consolidée au 16 novembre 2015 (loi modifiée par plusieurs textes)

**Titre I : Groupement national interprofessionnel de production et d'utilisation des semences, graines et plants.**

### **Article 1**

Il est institué entre les créateurs, sélectionneurs-multiplicateurs, cultivateurs-multiplicateurs, négociants transformateurs et coopératives dont l'activité porte sur le commerce des semences, graines et plants, ainsi, d'autre part, que les cultivateurs, un groupement interprofessionnel national.

### **Article 2**

Le comité central est chargé :

1° D'établir pour chaque type de semences, de graines ou de plants, le bilan général des besoins, des ressources, et possibilités de la France et de son empire ;

2° D'élaborer un statut définissant les obligations réciproques et les charges des diverses professions et notamment d'établir les contrats-types réglant les relations entre producteurs, grainiers, sélectionneurs, transformateurs et cultivateurs, d'en fixer les modalités d'application et d'en surveiller la stricte exécution.

### **Article 3 (abrogé)**

### **Article 4**

Les membres du comité et toutes personnes qui participent aux fonctions attribuées audit groupement sont tenus au secret professionnel, sous les peines fixées par l'article 226-13 du code pénal, tant au cours qu'après l'exercice de leurs fonctions.

### **Articles 5, 6, 7, 8, 9 (abrogés)**

## **Décret n°62-585 du 18 mai 1962 modifié relatif au groupement national interprofessionnel des semences, graines et plants (G.N.I.S.)**

Version consolidée au 01 juillet 2015

### **Article 1**

Le groupement national interprofessionnel des semences, graines et plants (G.N.I.S.), créé par la loi du 11 octobre 1941, portant organisation du marché des semences, graines et plants, complétée et modifiée par la loi du 2 août 1943, relative au renforcement du contrôle de la production et du marché des semences, graines et plants, est réorganisé selon les dispositions du présent décret.

## Article 2

Le groupement national interprofessionnel des semences, graines et plants a pour objet de représenter les diverses professions et catégories professionnelles intéressées par la sélection, la multiplication, la production, le commerce et l'utilisation des graines de semence et des plants et d'étudier et de proposer toutes mesures tendant à organiser la production et la commercialisation desdites graines de semence et plants. Il poursuit des objectifs choisis, notamment, parmi ceux énumérés au c du 1 de l'article 157 du règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles, selon une procédure déterminée par son conseil d'administration.

A cet effet, notamment :

1° Il émet tous avis sur la production et la commercialisation des graines de semence et des plants.

2° Pour l'application des dispositions qui le désignent comme autorité compétente en matière de contrôle des activités relatives aux semences et plants et en matière de certification de ces produits, le groupement :

- a) élabore un statut définissant les obligations réciproques et les charges des diverses professions, en fixe les modalités d'application et en surveille l'exécution ;
- b) organise le contrôle de la production, de la conservation et de la distribution des graines de semence et des plants ;
- c) propose, en liaison avec le comité technique permanent de la sélection des plantes cultivées mentionné à l'article D. 661-1 du code rural et de la pêche maritime, les zones affectées, le cas échéant, sur un territoire donné, à une production déterminée de graines de semence ;
- d) assure l'exécution des décisions prises en matière de contrôle par l'autorité administrative, notamment en ce qui concerne la certification variétale et sanitaire.

## Article 3

Le groupement a la personnalité civile.

Il est administré par un conseil d'administration, des conseils de section et les agents placés sous l'autorité de ces conseils.

Les conditions générales d'administration et de fonctionnement du groupement, et notamment les attributions respectives du conseil d'administration et des conseils de section, le nombre des sections, leur composition, ainsi que les catégories de production relevant de chacune d'elles sont fixées par délibérations du conseil d'administration dans le règlement intérieur du groupement.

## Article 4

Le conseil d'administration est composé d'un président, des présidents et vice-présidents des conseils de section et de deux représentants des agriculteurs, utilisateurs de graines de semence et de plants.

Le président est élu par le conseil d'administration ; un vice-président peut également être élu dans les mêmes conditions.

Les membres du conseil d'administration sont désignés pour la durée des fonctions des membres des conseils de section.

Les directeurs et chefs de service du ministère de l'agriculture intéressés et le président du comité technique permanent de la sélection des plantes cultivées ou leurs représentants peuvent être invités aux réunions du conseil d'administration. Ils ne prennent pas part au vote.

## Article 5

Le conseil d'administration assure l'administration du groupement.

Il établit le budget du groupement. Il coordonne les travaux des sections et peut transmettre, avec son avis, leurs délibérations au ministre de l'agriculture.

Le président du conseil d'administration représente le groupement dans tous les actes de la vie civile et en justice.

Le directeur du groupement est nommé par le conseil d'administration dans les conditions établies par le règlement intérieur.

#### Article 6

L'exécution des tâches incombant au groupement en vertu du 2° de l'article 2 du présent décret est assurée par un service technique dont le chef, désigné après avis du conseil d'administration par le ministre de l'agriculture, est un fonctionnaire détaché auprès du conseil dans les conditions fixées par le statut général des fonctionnaires.

Le groupement peut confier à certains organismes professionnels le soin d'aider les intéressés ou de contrôler leur activité dans le domaine de la production, de la conservation, de la distribution des graines de semence et des plants. L'action de ces organismes doit être conforme aux directives du chef du service technique.

#### Article 7

Les conseils de section sont composés de représentants des catégories intéressées par la sélection, la multiplication, la production, le commerce et l'utilisation des graines de semence et des plants. Les membres des sections sont nommés pour trois ans par les organisations professionnelles les plus représentatives.

Chaque conseil élit un président et un vice-président choisis parmi les catégories professionnelles autres que celle des agriculteurs utilisateurs, dans les conditions établies par le règlement intérieur du groupement.

#### Articles 8, 9, 10 (abrogés)

#### Article 11

Les ressources du groupement sont constituées par les recettes que le groupement est légalement autorisé à percevoir et notamment par :

Les redevances afférentes aux frais de contrôle ;

Les cotisations, à la charge des professionnels ;

Les rémunérations justifiées pour services rendus ;

Les subventions, dons et legs.

#### Article 12

La loi du 11 octobre 1941 susvisée est abrogée à l'exception :

De l'alinéa 1er de l'article 1er relatif à la création du groupement national interprofessionnel ;

Des 4° et 7° de l'article 2 relatifs à l'établissement par le comité central d'un statut définissant les obligations réciproques et les charges des diverses professions, à la fixation de ses modalités d'application, à la surveillance de son exécution et au contrôle, les décisions étant prises par le ministre de l'agriculture sur proposition du groupement ;

De l'alinéa 5 de l'article 3 relatif aux obligations des professionnels ;

De l'alinéa 2 de l'article 4 relatif au secret professionnel ;

De l'article 6, modifié par la loi du 2 août 1943, relatif à certaines sanctions aux infractions à la réglementation.

## Article 13

Le ministre des finances et des affaires économiques, le ministre de l'agriculture et le secrétaire d'État au commerce intérieur sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

## Arrêté du 19 juillet 2013 désignant les autorités compétentes chargées du contrôle et de la certification des semences et des plants

### Article 1

L'autorité compétente en charge du contrôle et de la certification des semences d'espèces agricoles et potagères, des plants de pomme de terre, des plants d'espèces potagères et des plants de fraisiers est le service officiel de contrôle et de certification des semences et plants (SOC), service technique du Groupement national interprofessionnel des semences (GNIS) prévu à l'article 6 du décret du 18 mai 1962 susvisé. Article 2

L'autorité compétente en charge du contrôle et de la certification des matériels de multiplication fruitiers, hors plants de fraisiers, prévue à l'article R. 661-41 du code rural et de la pêche maritime est le Centre technique interprofessionnel des fruits et légumes (CTIFL) créé par l'arrêté du 24 septembre 1952 susvisé.

### Article 3

Est abrogé l'arrêté du 7 septembre 2007 désignant l'autorité en charge du contrôle et de la certification des semences et plants.

### Article 4

Le directeur général de l'alimentation est chargé de l'exécution du présent arrêté, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

## Code rural et de la pêche maritime

### Article L201-13

L'autorité administrative peut déléguer à des organismes à vocation sanitaire, à des organismes vétérinaires à vocation technique ou à des organismes ou catégories d'organismes présentant des garanties de compétence, d'indépendance et d'impartialité dont la liste est fixée par décret des tâches particulières liées aux contrôles prévus aux titres Ier, II et V du présent livre, à l'exclusion de la recherche et de la constatation des infractions et du prononcé des décisions individuelles défavorables à leur destinataire.

Peuvent ainsi être déléguées les tâches consistant à réaliser ou faire réaliser des prélèvements et consigner des produits ou des animaux susceptibles de présenter un danger sanitaire dans l'attente de l'intervention de l'autorité administrative.

Un décret en Conseil d'État définit les conditions auxquelles doivent satisfaire les organismes délégataires, détermine la liste des actes qui peuvent être délégués et précise les conditions dans lesquelles les représentants des organismes délégataires exercent leurs missions. Il définit les modalités de ces délégations et de leur contrôle.

### Article L251-14

I.-Le contrôle et l'inspection de l'état sanitaire des végétaux, produits végétaux et autres objets mentionnés au I de l'article L. 251-12 et la délivrance des passeports phytosanitaires sont assurés par les agents habilités mentionnés à l'article L. 250-3 ou par toute autre personne désignée par l'autorité administrative et remplissant les conditions de qualification fixées par décret.

II.-Lorsqu'ils constatent la présence d'un organisme nuisible au sens du premier alinéa de l'article L. 251-3 ou le non-respect d'une obligation fixée en application du I de l'article L. 251-12, les agents habilités mentionnés à l'article L. 250-3 peuvent ordonner soit la mise en quarantaine jusqu'à désinfection complète d'un lot de végétaux, produits végétaux ou autres objets mentionnés au I de l'article L. 251-12, soit l'exécution de toute autre mesure de surveillance ou de traitement autorisée dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État. Ils peuvent également faire procéder à la destruction ou au refoulement de tout ou partie du lot.

Sauf urgence, le propriétaire ou le détenteur du lot est mis en demeure de présenter ses observations.  
En cas d'inexécution des mesures dans les délais prescrits, les agents habilités mentionnés à l'article L. 250-3 font procéder à la destruction d'office du lot, aux frais du propriétaire ou du détenteur.  
Le coût des travaux est recouvré dans les formes et conditions prévues à l'article L. 251-10.

III.-Par dérogation aux I et II, les contrôles et inspections de l'état sanitaire des végétaux, produits végétaux et autres objets mentionnés au I de l'article L. 251-12, à l'exception de ceux réalisés en vue de l'importation, peuvent être réalisés par des représentants des organismes délégataires désignés conformément à l'article L. 201-13. Pour l'exercice de leur mission, ceux-ci disposent des pouvoirs prévus à l'article L. 250-5 et peuvent effectuer des prélèvements dans les conditions prévues à l'article L. 250-6. Lorsqu'ils constatent la présence d'un organisme nuisible au sens du premier alinéa de l'article L. 251-3, ou le non-respect d'une obligation fixée en application du I de l'article L. 251-12, les représentants des organismes délégataires peuvent ordonner la consignation des végétaux, produits végétaux ou autres objets par le détenteur, dans l'attente de l'intervention d'un agent habilité mentionné à l'article L. 250-3 conformément au II.

#### Article L251-17-1

I.-La délivrance de documents administratifs et la mise en oeuvre des contrôles liés à la circulation intracommunautaire et à l'exportation vers des États non membres de l'Union européenne des végétaux, produits végétaux et autres objets mentionnés à l'article L. 201-2 et réalisés par les agents habilités mentionnés à l'article L. 250-3 ou par les groupements de défense contre les organismes nuisibles mentionnés au chapitre II du présent titre donnent lieu au paiement à l'État d'une redevance.

II.-Tout contrôle administratif conduisant à la délivrance d'un document en vue de l'exportation vers des États non membres de l'Union européenne des végétaux, produits végétaux et autres objets mentionnés au I donne lieu au paiement d'une redevance d'un montant de 15 €.

III.-Tout contrôle administratif conduisant à la délivrance d'un document à un opérateur établi en France aux fins d'introduction de ces végétaux, produits végétaux et autres objets dans la circulation intracommunautaire donne lieu au paiement d'une redevance de 15 €. Cette redevance peut néanmoins être limitée à un montant annuel de 15 € pour un opérateur bénéficiant d'une procédure simplifiée d'émission des documents susmentionnés.

IV.-Donne également lieu au paiement d'une redevance de 15 € tout contrôle tendant à la délivrance d'un des documents mentionnés aux I à III à l'issue duquel la demande de délivrance du document s'est vu opposer une décision de refus.

V.-Toute opération de contrôle technique au lieu de production ou de détention de végétaux, produits végétaux et autres objets donne lieu au paiement d'une redevance qui ne peut excéder 1 500 € et dont le montant est calculé en fonction de la nature et de l'importance des contrôles, laquelle s'évalue sur la base de la quantité, des volumes, des surfaces ou de la masse de végétaux, produits végétaux et autres objets contrôlés mis en circulation intracommunautaire ou expédiés à destination de pays tiers.

Les modalités de calcul de la redevance sont précisées par arrêté des ministres chargés de l'agriculture et du budget, lequel peut fixer un barème de tarification dégressive lorsque le contrôle porte sur des quantités, surfaces ou volumes importants.

VI.-Le cas échéant, une redevance forfaitaire équivalente à 45 € est due afin de couvrir les frais d'examens ou d'analyses de laboratoire réalisés dans le cadre de ces contrôles par le laboratoire national de référence ou par un laboratoire agréé, conformément à l'article L. 202-1, dans le domaine de la santé des végétaux.

VII.-La redevance est due par l'opérateur en charge des végétaux, produits végétaux et autres objets mis en circulation ou exportés. Elle est solidairement due par son représentant lorsque celui-ci agit dans le cadre d'un mandat de représentation indirecte.

VIII.-La redevance est constatée, recouvrée et contrôlée suivant les mêmes règles, sous les mêmes garanties, privilèges et sanctions qu'en matière de taxe sur la valeur ajoutée. Les réclamations sont présentées, instruites et jugées selon les règles applicables à cette même taxe.

IX.-Un décret fixe les conditions d'acquittement de la redevance.

#### Article L 632-6 (premier alinéa)

Les organisations interprofessionnelles reconnues, mentionnées aux articles L. 632-1 à L. 632-2, sont habilitées à prélever, sur tous les membres des professions les constituant, des cotisations résultant des accords étendus selon la procédure fixée aux articles L. 632-3 et L. 632-4 et, s'il y a lieu, à l'article 165 du règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013, et qui, nonobstant leur caractère obligatoire, demeurent des créances de droit privé.

#### Article L 661-8

Les règles relatives à la sélection, la production, la protection, le traitement, la circulation, la distribution et l'entreposage des semences, des matériels de multiplication des végétaux, des plants et plantes ou parties de plantes destinés à être plantés ou replantés, autres que les matériels de multiplication végétative de la vigne et les matériels forestiers de reproduction, ci-après appelés "matériels" en vue de leur commercialisation, ainsi que les règles relatives à leur commercialisation, sont fixées par décret en Conseil d'État. Ce décret fixe :

- 1° Les conditions dans lesquelles ces matériels sont sélectionnés, produits, multipliés et, le cas échéant, certifiés, en tenant compte des différents modes de reproduction ;
- 2° Les conditions d'inscription au Catalogue officiel des différentes catégories de variétés dont les matériels peuvent être commercialisés ;
- 3° Les règles permettant d'assurer la traçabilité des produits depuis le producteur jusqu'au consommateur.

#### Article L 661-9

Toute personne physique ou morale exerçant une activité de production, de protection, de traitement ou de commercialisation des matériels mentionnés à l'article L. 661-8 déclare son activité à l'autorité compétente pour le contrôle.

Néanmoins, les activités exclusivement de multiplication de semences pour le compte de tiers peuvent être dispensées par décret de cette obligation.

#### Article L 661-10

Dans les conditions imposées par la réglementation européenne, les personnes physiques ou morales exerçant les activités mentionnées à l'article L. 661-8 peuvent être tenues de mettre en place, pour ces activités, une procédure de contrôle interne qui est subordonnée à une supervision par l'autorité compétente pour le contrôle et, le cas échéant, à la reconnaissance de son laboratoire en application de l'article L. 661-15.

Lorsque la réglementation européenne le prévoit, les fournisseurs des matériels mentionnés à l'article L. 661-8 sont soumis à agrément ou autorisation dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État.

#### Article L 661-11

I. # Le contrôle du respect par les professionnels des règles fixées en application de la présente section est effectué par les agents mentionnés à l'article L. 250-2 et les agents d'autres autorités compétentes pour le contrôle désignées par arrêté du ministre chargé de l'agriculture et présentant des garanties de compétence, d'impartialité et d'indépendance nécessaires à l'exercice de cette mission. Ces agents ont accès, lorsqu'ils sont à usage professionnel, aux locaux, lieux et installations, à l'exclusion des locaux et parties de locaux à usage d'habitation, ainsi qu'aux moyens de transport, entre huit heures et vingt heures ou en dehors de ces heures lorsque l'accès au public est autorisé ou qu'une activité mentionnée à l'article L. 661-8 est en cours.

Lorsque l'accès des locaux mentionnés au premier alinéa du présent article est refusé aux agents, ou lorsque les locaux comprennent des parties à usage d'habitation, l'accès peut être autorisé par ordonnance du juge des libertés et de la détention dans les formes et conditions prescrites à l'article L. 206-1.

II. # Pour l'exercice de leurs missions, ces agents peuvent, sur place ou sur convocation, prendre copie de tous documents professionnels, quel qu'en soit le support, et recueillir les observations de toute personne présente susceptible d'apporter des éléments utiles à leurs missions. Ils peuvent prélever ou faire prélever sous leur contrôle des échantillons pour analyse. Les frais engagés lors des contrôles, et notamment le coût des analyses et des prises d'échantillons, sont à la charge des personnes mentionnées à l'article L. 661-9.

#### Article R 201-39

La délégation de missions liées au contrôle prévue à l'article L. 201-13 est subordonnée au respect par l'organisme délégataire des conditions suivantes :

- 1° Attester d'une accréditation par le Comité français d'accréditation (COFRAC) ou par un autre organisme membre de la Coopération européenne pour l'accréditation et ayant signé les accords de reconnaissance mutuelle multilatéraux couvrant l'activité considérée ;
- 2° Justifier de compétences techniques, notamment sur la base de l'expérience acquise en matière d'actions sanitaires et d'un plan adapté de formation des personnels ;
- 3° Attester de l'équilibre financier de la structure.

Si l'organisme délégataire réalise les contrôles selon la norme relative aux critères généraux pour le fonctionnement de différents types d'organismes précédant à l'inspection, il est réputé satisfaire aux conditions mentionnées au 2° et au 3° du présent article.

Un organisme délégataire de contrôle qui ne bénéficie pas de l'accréditation peut toutefois commencer à exercer son activité, à condition que l'instance nationale d'accréditation ait déclaré la recevabilité de son dossier de demande d'accréditation. Il ne peut pas poursuivre cette activité s'il n'a pas obtenu l'accréditation dans un délai de deux ans après la date de recevabilité de son dossier.

La suspension ou le retrait de l'accréditation entraîne de plein droit la cessation de la délégation.

A la demande du préfet, l'organisme délégataire lui communique toute pièce de nature à attester qu'il respecte les conditions de la délégation.

En cas de problème sanitaire grave nécessitant des moyens exceptionnels, le préfet de département peut, par convention, déléguer, pour une période n'excédant pas vingt-quatre mois, des missions de contrôle à un organisme dépourvu de l'accréditation.

#### Article R201-40

Pour la passation de la convention de délégation, un arrêté du préfet fixe le délai pour présenter les dossiers de candidature. Il précise, notamment, les tâches et la durée des missions confiées, la zone d'activité, les critères de choix entre les candidats et les documents nécessaires à l'examen des candidatures. L'arrêté est publié dans un journal d'annonces légales et sur le site internet de la préfecture.

Lorsque la délégation de mission liée au contrôle s'exerce sur une aire géographique excédant le territoire d'un département, l'arrêté mentionné à l'alinéa précédent est pris par les préfets de département concernés, ou par le ministre chargé de l'agriculture dans le cas de délégations nationales.

A l'issue de l'examen des candidatures, l'autorité compétente fait connaître son choix aux candidats.

c) Les prélèvements dans le cadre des inspections et contrôles réalisés en application des dispositions figurant aux chapitres III, V et VII du titre V ;

#### Article R201-41

La délégation fait l'objet d'une convention conclue avec l'autorité compétente mentionnée à l'article R. 201-40.

La délégation peut porter sur les tâches suivantes :

1° En ce qui concerne le secteur végétal :

- a) Les actes prévus aux articles L. 251-7 pour la surveillance du territoire ;
- b) Le contrôle de l'exécution des mesures ordonnées au titre de l'article L. 251-8 ;

2° En ce qui concerne le secteur animal :

- a) L'organisation et la mise en oeuvre des mesures de surveillance obligatoires relatives aux dangers sanitaires de première ou de deuxième catégorie ;
- b) Le contrôle des résultats d'examen prévus par cette surveillance ;
- c) Le contrôle des mesures prescrites par arrêté préfectoral de mise sous surveillance en application de l'article L. 223-6-1.

#### Article R201-42

Les organismes délégataires :

1° Garantissent l'indépendance et l'impartialité des personnels en s'assurant, notamment, de l'absence d'intérêt commercial ou de participation financière aux exploitations et établissements contrôlés. A ce titre, l'organisme délégataire interdit que la rémunération des personnes chargées d'effectuer les activités déléguées ne dépende du nombre d'inspections effectuées ni de leurs résultats ;

2° Attestent de moyens en personnels suffisants à l'exercice des missions déléguées ;

3° Garantissent l'égalité de traitement des usagers du service.

Il leur est interdit de subdéléguer les missions qui leur sont confiées.

#### Article R201-43

Le préfet ou, dans le cas d'une délégation nationale, le ministre chargé de l'agriculture contrôle l'exercice des tâches déléguées. L'organisme délégataire fournit, à la demande de l'autorité administrative compétente, tous dossiers et éléments techniques ou financiers relatifs à l'exécution des tâches déléguées.

Dans le cadre de la convention et de l'exécution des tâches déléguées, l'organisme délégataire se soumet à l'ensemble des suivis, évaluations et supervisions que décide l'autorité administrative compétente. A ce titre, l'organisme délégataire fait connaître à l'autorité administrative compétente, sur sa demande, le lieu d'exécution de ses missions pour un contrôle sur place.



Article D201-44

Pour l'application de l'article L. 201-13 du code rural et de la pêche maritime, les organismes ou catégories d'organismes non reconnus en tant qu'organismes à vocation sanitaire ni en tant qu'organismes vétérinaires à vocation technique, auxquels des tâches particulières liées aux contrôles peuvent être déléguées, sous réserve du respect des articles R. 201-40 à R. 201-43, sont les suivants :

# pour la certification des semences et plants, les organismes mentionnés aux articles L. 621-1 et R.661-41 du code rural et de la pêche maritime, ainsi qu'à l'article 6 du décret n° 62-585 du 18 mai 1962 relatif au Groupement national interprofessionnel des semences, graines et plants

## les associations sanitaires régionales ;# les organismes mentionnés aux articles L. 221-2 et L. 321-1 du code forestier.

## **Annexe 7 : Deux organismes délégataires : le CTIFL et FranceAgriMer**

### **Le Centre technique interprofessionnel des fruits et légumes (CTIFL)**

Le Centre technique interprofessionnel des fruits et légumes (CTIFL) est un centre technique industriel tel que prévu par la loi du 22 juillet 1948. Il est créé en 1952 par arrêté ministériel. Il remplit trois types de mission :

- la sélection des fruitiers,
- différents types d'analyses de laboratoire,
- les contrôles et certifications

#### **Le CTIFL est chargé pour les arbres fruitiers**

► du contrôle et de la certification des plants fruitiers au titre du livre VI du CRPM (articles R.661-37 à 51 du CRPM) ; la certification vise à garantir que le matériel est sain, loyal et marchand. C'est l'arrêté du 19 juillet 2013 qui confie cette délégation au CTIFL en le désignant autorité compétente pour le contrôle et la certification des matériels de multiplication fruitiers, hors plants de fraisiers, délégation prévue à l'article R. 661-41 du CRPM. (cet arrêté désigne également le Gnis-Soc comme autorité compétente pour les semences et plants de différentes espèces). Cette délégation remonte à 1964 (décret du 26 mars 1964).

Le contrôle et la certification officiels sont facultatifs et font donc l'objet d'une démarche volontaire de la part des pépiniéristes agréés. Ceux sont en majorité ceux qui font de l'exportation. La certification concerne 70 % des arbres fruitiers à pépins et 30% des arbres fruitiers à noyaux.

► du contrôle de l'absence des organismes de quarantaine en vue de la délivrance du passeport phytosanitaire européen (PPE) et de sa délivrance au titre du livre II du CRPM, pour le matériel initial, de propagation et certifié ; cette activité est déléguée par la convention du 10 janvier 2005 conclue avec la DGAI. Dans ce cadre, le CTIFL a engagé la démarche lui permettant d'être accrédité au titre de la norme ISO 17020.

Les effectifs consacrés à ces délégations s'élèvent à 17,80 ETP.

Les contrôles en vue de la certification à l'exportation relèvent de la DRAAF ainsi que ceux relatifs au PPE pour les arbres fruitiers non certifiés échangés.

Les analyses sont réalisées par les laboratoires agréés du CTIFL.

Le budget des activités déléguées est de 1,8 M€ financé jusqu'en 2014 pour moitié par facturation (redevances) auprès des pépiniéristes et pour l'autre moitié par une taxe fiscale affectée (TFA) dont bénéficiait le CTIFL (pour un montant de 22 € en 2013). Cette TFA est désormais supprimée et sera remplacée par une CVO que peut prélever une interprofession telle que Interfel (interprofession des fruits et légumes). En revanche, le CTIFL estime que la CVO ne peut pas financer les contrôles délégués par la DGAL puisque ce ne sont pas des missions de l'interprofession. C'est donc une facturation totale de ces services auprès des pépiniéristes que va privilégier le CTIFL (un plan de 3 ans est mis en place pour parvenir à cet autofinancement, le besoin causé par l'interruption de la TFA devant être couvert dans ce délai par le ministère de l'agriculture).

## FranceAgriMer

FranceAgriMer (FAM) est un établissement public administratif placé sous tutelle du ministère de l'agriculture né en 2009 de la fusion de cinq offices agricoles (Ofimer, Office de l'élevage, ONICC, Onippam et Viniflor). Ses missions sont multiples et visent « à favoriser la concertation au sein des filières de l'agriculture, à assurer la connaissance et l'organisation des marchés, ainsi qu'à gérer des aides publiques nationales et communautaires. » Ses effectifs s'élèvent à 1200 agents.

Dans ce cadre, l'une des missions de FranceAgriMer, héritée de Viniflor, porte sur la réalisation des contrôles et de la certification des bois et plants de vigne..

Ces activités de FAM portent sur le matériel de reproduction de la vigne (bois et plants de vigne) et intéressent :

► le contrôle et la certification du matériel de reproduction de la vigne au titre du livre VI du CRPM (articles R.661-25 à 36 du CRPM) ; ils visent à garantir que le matériel est sain, loyal et marchand ;

► le contrôle et la délivrance du passeport phytosanitaire européen (PPE) au titre du livre II du CRPM ; cette activité est déléguée par la convention du 2 mai 2002 conclue entre la DGAI et l'Office national interprofessionnel des vins (Onivins) dont FAM a hérité. Cette délégation prévoit une organisation qui s'appuie sur la norme EN 45004 (organismes procédant à l'inspection). L'évaluation de cette délégation se fonde sur des audits réguliers et des bilans annuels. Aucune modalité financière n'est prévue.

Désormais, FAM vise à l'accréditation ISO 17020 et cela en conformité avec le règlement 882-2004. En conséquence, FAM prévoit une organisation fondée sur une structure dénommée « Organisme d'Inspection des Bois et Plants de vigne » (OI B&P) qui sera accréditée et chargée du contrôle et de la délivrance du PPE.

Les effectifs concernés s'élèvent à 60 agents correspondant à 28 ETP. Le budget de l'organisme d'inspection est évalué à 3,2 M€ : 12 % (388 k€) de ce montant est abondé par une redevance sanitaire (base juridique : article 28 de la loi n°67-1114 du 21 décembre 1967 de finances pour 1968).

Les services territoriaux de FAM placés au sein des DRAAF assurent les missions (le niveau central compte 4 agents). En outre, des prestations de service peuvent être fournies par les FREDON.

Les contrôles en vue de la certification à l'exportation relèvent de la DRAAF

Les analyses sont réalisées par des laboratoires agréés.

## Annexe 8 : La convention de délégation du 3 avril 2013

**CONVENTION CADRE**  
**ENTRE LE MINISTÈRE CHARGÉ DE L'AGRICULTURE – DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ALIMENTATION (DGAL)**  
**ET LE GROUPEMENT NATIONAL INTERPROFESSIONNEL DES SEMENCES ET PLANTS (GNIS) – SERVICE OFFICIEL DE CONTRÔLE ET DE CERTIFICATION (SOC)**

Portant délégation de tâches liées au contrôle dans le domaine phytosanitaire

Vu la Convention Internationale pour la protection des végétaux (CIPV) .

Vu la directive 2000/29/CE modifiée du Conseil du 8 mai 2000 :

Vu le code rural et de la pêche maritime, et en particulier le Titre II de la Protection des végétaux ;

Vu la loi n° 92-1477 du 31 décembre 1992 relative aux produits soumis à certaines restrictions de circulation et à la complémentarité entre les services de police, de gendarmerie et de douane ;

Vu la loi n° 77-731 du 7 juillet 1977 portant validation du décret 82-585 du 18 mai 1982 relatif au Groupement National Interprofessionnel des Semences et Plants et l'article 6 de ce décret ;

Vu le décret modifié n°61-805 du 18 mai 1981 pris pour l'application de la loi du 1er août 1955 sur la répression des fraudes concernant le commerce des semences et plants ;

Vu le décret 94-510 du 23 juin 1994 sur la commercialisation des jeunes plants de légumes

Vu les arrêtés du 18 septembre 1982 modifiés relatifs à la commercialisation des semences et plants .

Vu les arrêtés homologuant les Règlements techniques généraux et annexes, relatifs à la production, au contrôle et à la certification des semences et plants<sup>1</sup>

Vu l'arrêté du 31 juillet 2000 modifié établissant la liste des organismes nuisibles aux végétaux, produits végétaux et autres objets soumis à des mesures de lutte obligatoire ;

Vu l'arrêté du 24 mai 2003 modifié relatif aux exigences sanitaires des végétaux, produits végétaux et autres objets ;

Vu l'arrêté du 7 septembre 2007 désignant l'autorité chargée du contrôle et de la certification des semences et des plants.

Vu l'arrêté du 11 février 1999 modifié relatif à la lutte contre *Ralstonia solanacearum* (Smith) Yabuuchi et al transposant la directive européenne 88/57/CE du 20 juillet 1988 modifiée ;

Vu l'arrêté du 6 décembre 1994 modifié relatif à la lutte contre le flétrissement bactérien de la pomme de terre et transposant la directive 83/75/CEE du Conseil du 4 octobre 1983 modifiée ;

Vu l'arrêté du 26 juin 2010 relatif à la lutte contre *Gibberella pallida* (Sleno) et *Gibberella fusicarpa* (Wolfsheber), nématodes à kyste de la pomme de terre transposant la directive 2007/33/CE du Conseil du 13 juin 2007.

Considérant que le Ministère chargé de l'Agriculture (Direction Générale de l'Alimentation) et ses services déconcentrés ont l'organisme officiel responsable chargé de la délivrance des passeports phytosanitaires conformément à la directive 2000/29/CE modifiée, des certificats phytosanitaires à l'exportation conformément à la Convention Internationale pour la Protection des végétaux (CIPV), et de la surveillance du territoire.

<sup>1</sup> Arrêté du 28 juin 1985 homologuant le règlement technique précité et la production, du contrôle et de la certification des semences de céréales, de riz

Arrêté du 6 novembre 1995 homologuant le règlement technique général de contrôle, de la production et de la commercialisation des plants de légumes, du végétal nuisible au stade du semencier et de la production des plants de légumes issus de semences, du règlement technique général de la production, du contrôle et de la certification sanitaire des végétaux et plants d'espèces commerciales, du règlement technique de contrôle de la production des plants fruitiers destinés à la production de fruits et des mesures de multiplication des plants fruitiers.

Arrêté du 4 novembre 1994 homologuant le règlement technique de contrôle des semences standard de légumes.

Les Conventions précitées et ci-dessous sont abrogées par cette Convention :

- Convention cadre entre le Ministère de l'Agriculture et de la Pêche et le Groupement National Interprofessionnel des Semences et Plantes concernant la délivrance du Passeport Phytosanitaire Européen pour les semences de Luzerne.
- Convention cadre entre le Ministère de l'Agriculture et de la Pêche et le Groupement National Interprofessionnel des Semences et Plantes concernant le contrôle des organismes de quarantaine pour les plants de légumineuses issus de semences.
- Convention cadre entre le Ministère de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Alimentation et le Groupement National Interprofessionnel des Semences et Plantes concernant la délivrance du Passeport Phytosanitaire sur les semences de Betteraves à destination des zones protégées.
- Convention cadre entre le Ministère de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Alimentation et le Groupement National Interprofessionnel des Semences et Plantes concernant la coordination des opérations de contrôle phytosanitaire des plants de trèfiers en vue de la délivrance du passeport phytosanitaire.
- Convention cadre entre le Ministère de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Alimentation et le Groupement National Interprofessionnel des Semences et Plantes concernant la délivrance du Passeport Phytosanitaire sur les semences de Betteraves à destination des zones protégées.
- Convention cadre entre le Ministère de l'Agriculture et de la Pêche et le Groupement National Interprofessionnel des Semences et Plantes concernant la délivrance du passeport phytosanitaire Européen pour les plants de pomme de terre.
- Convention cadre entre le Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et de la Ruralité et le Groupement National Interprofessionnel des Semences et Plantes concernant la délivrance du passeport phytosanitaire Européen pour les semences de tournesol.
- Convention cadre relative à la délivrance de certificat phytosanitaire concernant l'exportation de semences commerciales d'espèces de grandes cultures et fourragères.
- Convention cadre relative à la délivrance de certificat phytosanitaire pour l'exportation de plants de pommes de terre vers les pays tiers.
- Convention cadre relative à la délivrance des certificats phytosanitaires pour l'exportation de plants de pommes de terre vers les pays tiers.

Il est convenu ce qui suit

Entre

**LE MINISTÈRE CHARGE DE L'AGRICULTURE**

Direction Générale de l'Alimentation, ci-dessous désignée DGAL,

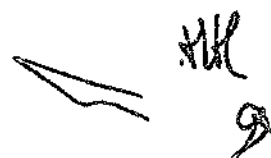
représenté par son Directeur Général

Et

**LE GROUPEMENT NATIONAL INTERPROFESSIONNEL DES SEMENCES et PLANTS**

- SERVICE OFFICIEL DE CONTROLE ET DE CERTIFICATION

représenté par son Directeur et par le Chef du Service Officiel de Contrôle et de Certification



## Titre I : Objet – Champ d'application

### Article 1 :

Le Ministère chargé de l'Agriculture / Direction Générale de l'Alimentation (D.G.A.L.) délègue de manière exclusive au Service Officiel de Contrôle et de Certification (SOC)<sup>2</sup>, pour les semences et/ou les plants provenant d'entreprises autorisées par le SOC dans le cadre de la certification et/ou du contrôle des semences et plants rentrant dans le champ d'application des missions du GNIS-SOC :

- la mise en œuvre des inspections des établissements, des cultures et des lots en vue de la délivrance des PPE, la délivrance des PPE et leur gestion administrative pour les espèces végétales et organismes nuisibles visés dans l'arrêté du 24 mai 2006 modifié relatif aux exigences sanitaires des végétaux, produits végétaux et autres objets<sup>3</sup>, dans les conditions spécifiques prévues à l'article 4 de la présente Convention ;

- la mise en œuvre des inspections en vue de la délivrance, par les DRAAF/SRALe<sup>3</sup>, des certificats phytosanitaires ou des documents d'information phytosanitaire intracommerciaux (DIPIC), dans les conditions spécifiques prévues à l'article 5 de la présente Convention ;

La DGAL confie également au SOC pour les semences et/ou les plants provenant d'entreprises autorisées par le SOC dans le cadre de la certification et/ou du contrôle des semences et plants rentrant dans le champ d'application des missions du GNIS-SOC, un rôle contribuant à la surveillance et au contrôle phytosanitaire des organismes nuisibles aux végétaux, soumis à des mesures de lutte obligatoire listées dans l'arrêté du 31 juillet 2000 modifié, dans les conditions spécifiques prévues à l'article 6 de la présente Convention. A ce titre la DGAL peut saisir le SOC pour des missions d'expertise ou d'appui technique notamment dans le cadre d'alerte ou d'enquête liées à des gestions de foyer.

Sont dans le champ d'application de cette Convention les semences et plants des espèces listées dans l'annexe 1.

## Titre II : Obligations du GNIS/SOC

### Article 2 :

Article 2.1 : Le SOC établit un plan de contrôle, un référentiel et un modèle de lettre d'engagement pour la facilitation d'usage du PPE pour l'exercice des missions qui lui sont déléguées conformément à l'article 1 et les transmet pour validation à la DGAL.

Le plan de contrôle comprend notamment :

- une présentation de l'organisation du SOC, précisant en particulier le ou les responsables du SOC chargé(s) de la mise en œuvre du plan au niveau national et la liste par délégation régionale GNIS des inspecteurs du SOC concernés par cette délégation,
- Les méthodes de contrôle décrivant notamment les modalités d'inspection en culture, d'échantillonnage et d'analyses des lots, les modalités d'inspection des établissements, ainsi que tout autre document servant aux enregistrements de ces inspections,
- La programmation annuelle, par région, précisant en particulier la fréquence des audits, des contrôles et des inspections selon les espèces,

Le SOC veille à la cohérence de ce plan de contrôle, et notamment de ses méthodes de contrôle (modalités d'inspection en culture, d'échantillonnage et d'analyses) avec celles mises en œuvre par la DGAL. Le SOC veille également au respect des lignes directrices provenant de la DGAL pour la rédaction des rapports d'inspection.

Le SOC s'engage à ce que l'ensemble des résultats de ses inspections et analyses fassent l'objet d'enregistrements.

Le référentiel comprend trois parties : PPE, Certificat phytosanitaire à l'exportation, surveillance du territoire. Ce référentiel précise par espèce les organismes nuisibles, les exigences réglementaires (conditions d'apposition du PPE, exigences relatives aux inspections liées à la délivrance du Certificat phytosanitaire à l'exportation, surveillance du territoire) ; ainsi que les modalités de contrôles correspondantes.

<sup>2</sup> Le SOC est le service technique du GNIS. Il est responsable des contrôles effectués concernant la production et la certification des semences et/ou des plants.

<sup>3</sup> DRAAF/SRALe : Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche / Service Régional de l'Alimentation

Article 2.2 : Le SOC tient à la disposition de la DGAL et des DRAAF/SRAL la liste des entreprises autorisées ainsi que leurs numéros SOC. De plus il tient à la disposition des DRAAF/SRALs les données qu'il possède concernant les déclarations de cultures, la localisation des parcelles, ainsi que les résultats d'inspection des établissements, des cultures, et de lots réalisés par le SOC.

Le GNIS tient à disposition des DRAAF/SRAL la liste des autres entreprises enregistrées par le GNIS.

Article 2.3 : En cas de suspicion ou de détection par le SOC des organismes nuisibles visés par l'arrêté du 24 mai 2008 modifié, ou en cas de mise en évidence par le SOC de non respect de déclaration au SRAL par un établissement d'une suspicion ou d'une détection d'un tel organisme nuisible, le SOC en informe le DRAAF/SRAL concerné et transmet les résultats de ses inspections et analyses ainsi que les informations disponibles relatives à la localisation des parcelles.

Article 2.4 : Le SOC s'engage à transmettre à la DGAL et aux DRAAF/SRAL toute information nécessaire à l'exercice de la mission d'Organisation Nationale de la Protection des Végétaux (ONPV) et sur demande de la DGAL ou des DRAAF/SRAL à assurer toute mission d'expertise ou d'appui technique nécessaire à l'exercice de cette mission.

Article 2.5 : Le SOC exerce pour les semences et plants certifiés et les plants « CE / CAC » sa mission selon la norme NF EN 45011 « Exigences générales relatives aux organismes procédant à la certification de produits » et s'engage dans une démarche d'accréditation selon la norme EN 17020 pour les inspections officielles qui lui sont déléguées.

### Titre III : Obligation de la DGAL, Organisation Nationale de la Protection des Végétaux (ONPV)

#### Article 3 :

Article 3.1 : La DGAL est chargée de la mise à jour des annexes jointes à la présente Convention et des autres documents ci dessous. L'ensemble du plan de contrôle, et du « référentiel » est validé annuellement par la DGAL.

La DGAL communique au SOC

- la liste des responsables des DRAAF/SRALs,
- la liste des laboratoires de référence et agréés au sens du livre II du code rural décret n°2006-7 du 4 janvier 2006 « relatif aux laboratoires nationaux de référence, ainsi qu'à l'agrément et à la reconnaissance des laboratoires d'analyses dans le domaine de la santé vétérinaire et de la protection des végétaux ».
- les méthodes officielles de contrôle ainsi que les instructions mises en œuvre par ses services qui pourraient être utiles dans l'exercice de sa mission

Sur demande du SOC et dans la limite des places disponibles, les inspecteurs du SOC peuvent participer aux formations organisées par la DGAL pour leur qualification et le maintien de leur connaissance.

Article 3.2 : La DGAL et les DRAAF/SRAL communiquent au SOC tout renseignement utile pour l'exercice de sa mission et notamment tout renseignement nécessaire sur le(s) foyer(s) de contamination détecté(s) ou suspecté(s), les zones prolégées, etc...

Article 3.3 : Pour la mise en œuvre de toute demande d'expertise ou d'appui technique spécifique autre que dans le cadre d'une alerte ou d'une gestion de foyer, la DGAL saisira par courrier le SOC afin de préciser cette demande.

#### Titre IV Inspection et délivrance du Fococport Phytocontrol Européen (PPE)

##### Article 4 :

Les contrôles et/ou la délivrance de PPE ne font, dans le respect des règles prévues dans l'arrêté du 24 mai 2003 et dans les conditions précitées dans le référentiel.

Pour vérifier le respect des engagements et des exigences techniques et documentaires, le SOC réalise a minima une inspection d'établissement par an.

Le PPE peut être délivré directement par le SOC, ou sous le contrôle du SOC en cas de mise en place d'une procédure de facilitation d'usage par auto-édition.

Pour l'obtention d'une telle facilitation d'usage, l'entreprise doit remplir des conditions minimales précisées dans la lettre d'engagement et qui seront vérifiées lors de l'inspection de l'établissement.

La lettre d'engagement sera définie selon un modèle fourni par le SOC et validé par la DGAL. Ce modèle peut être modifié lors des réunions de bilan annuel entre le SOC et la DGAL.

Le SOC s'engage à vérifier le respect de ces conditions, et à retirer à tout moment cette facilitation d'usage en cas de non respect des engagements pris par l'entreprise concernée et/ou en l'absence de la mise en place de mesures correctives.

Le Service Officiel de Contrôle et de Certification délivre les PPE ou autorise l'apposition du PPE par l'opérateur conformément aux exigences de la présente convention et/ou de ses annexes si les contrôles (inspection et analyse) mis en œuvre ne conduisent pas à suspecter ou ne révèlent pas la présence d'un organisme nuisible réglementé.

Article 4.1 : Lors des inspections réalisées par le SOC, en cas de détection ou suspicion d'un organisme nuisible listé dans l'arrêté du 24 mai 2006 modifié susvisé, et seul dispositif contraire prévu explicitement dans le référentiel, le SOC s'engage :

- à informer le DRAAF/SRAL concerné ;
- à communiquer immédiatement les résultats des contrôles et tout autre élément utile dont il a connaissance au responsable du DRAAF/SRAL concerné ;
- à suspendre immédiatement à titre conservatoire la délivrance des PPE sur le ou les lots concernés ;
- et à procéder au blocage ou à la consignation du ou des lots dans les locaux de l'établissement en attente d'une décision du DRAAF/SRAL.

Article 4.2 : Conditions d'apposition du PPE pour les espèces certifiées.

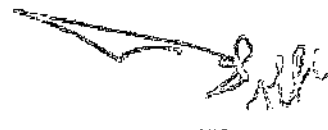
L'étiquette officielle de certification et le PPE sont combinés en un seul document, dans le respect des mentions obligatoires relatives au PPE (cf. annexe 2)

Le SOC tient à la disposition de la DGAL la comptabilité des quantités certifiées et des étiquettes officielles apposées.

Article 4.3 : Conditions d'apposition du PPE pour les espèces ne faisant pas l'objet de certification

Pour les espèces ne faisant pas l'objet de certification, le PPE peut figurer sur un document commercial ou sur une étiquette spécifique apposée sur l'emballage, dans le respect des mentions obligatoires relatives au PPE (cf. annexe 2).

Article 4.5 : le SOC informe le DRAAF/SRAL s'il a connaissance du non respect de toutes mesures prises dans le cadre du dispositif PPE aussi bien que de toute mesure administrative ordonnée par le DRAAF/SRAL.





**Titre V : Procédure à appliquer pour la réalisation d'inspections en vue de la délivrance des certificats phytosanitaires et des Documents d'Informations Phytosanitaires Intra Communautaire (DIPIC)**

**Article 5 :**

Article 5.1 : Les inspections déléguées en vue de la délivrance du certificat phytosanitaire et/ ou DIPIC comprennent :

- les inspections sur les organismes nuisibles prévus dans le cadre de la certification SOC, ainsi que dans le cadre des contrôles prévus à l'article 4 concernant le PPE et,
- des inspections complémentaires sur ces mêmes organismes nuisibles ou d'autres organismes nuisibles (inspections d'établissements, de cultures, de lots, surveillance d'auto-contrôles des établissements, ...) selon des modalités définies conjointement (ex : choix du laboratoire utilisé, protocole de prélèvement, ...) au regard des exigences supplémentaires définies par les pays tiers. Ces exigences supplémentaires sont mises à la disposition du GNIS/SOC par la DGAL / SDASEI<sup>1</sup> et éventuellement au cas par cas, par les DRAAF / SRAL(s).

Article 5.2 : Le contrôle phytosanitaire se fait au niveau des parcelles et/ou au niveau des lots.

Article 5.3 : Le DRAAF/SRAL et le SOC conviennent en début de campagne d'un programme de contrôle des produits destinés à l'exportation après recensement des besoins des exportateurs pour les principales destinations. Ce programme peut prévoir à la demande du DRAAF/SRAL une surveillance renforcée des établissements spécifiques à certains organismes nuisibles d'intérêt pour l'export.

Article 5.4 : En cas de détection ou suspicion d'un organisme nuisible résultant des exigences complémentaires venant des pays tiers, le SOC communique immédiatement, les résultats des contrôles et analyses en sa possession et tout autre élément utile dont il a connaissance au responsable des DRAAF/SRALs concernés.

Article 5.5 : Sur la base des résultats de ces contrôles, le DRAAF/SRAL concerné est responsable de la délivrance des Certificats phytosanitaires et DIPIC aux établissements exportatrices.

**Titre VI : Contribution aux actions de surveillance et de contrôle phytosanitaire élaborés par la DGAL, sur les organismes nuisibles aux végétaux réglementés ou émergents.**

**Article 6 :**

Article 6.1 : La DGAL peut demander au SOC son appui technique pour la contribution aux actions de surveillance et de contrôle phytosanitaire qu'elle a mis en place, sur les organismes nuisibles réglementés ou émergents. Les modalités de cet appui technique sont définies conjointement. La liste des espèces et des organismes nuisibles pour lesquels la DGAL demande son appui est indiquée dans le Référentiel.

Article 6.2 : Lorsque la présence d'un organisme nuisible listé dans l'arrêté du 31 juillet 2000 modifié susvisé est suspectée ou détectée, le SOC communique immédiatement lorsqu'il en a connaissance l'information et/ou les résultats des contrôles et tout autre élément utile dont il a connaissance au responsable des DRAAF/SRAL(s) concernés (voir article 3.1).

Celui-ci tient le SOC informé des suites données au dossier et peut le cas échéant solliciter son appui technique dans le cadre de cette alerte ou de la gestion de ce foyer pour la définition et la mise en œuvre des mesures à prendre.

<sup>1</sup> DGAL / SDASEI = Sous-direction des affaires sanitaires complémentaires et internationales

## Titre VII : Laboratoires d'analyses

### Article 7 :

Les analyses officielles sont réalisées selon les modalités ci dessous.

Pour le PPE et la surveillance des organismes nuisibles réglementés ou émergents : le SOC confie les analyses à l'un des laboratoires agréés au sens du décret n° 2008-7 du 4 janvier 2008 et à défaut au Laboratoire National de Référence (LNR).

Dans le cadre de l'exportation, lorsqu'un pays tiers demande une analyse officielle, l'échantillonnage est réalisé par l'inspecteur du SOC et l'analyse est confiée à un laboratoire agréé selon le décret n° 2008-7 modifié du 4 janvier 2008 et à défaut au Laboratoire National de Référence (LNR).

Dans les autres cas, le DRAAF/SRAL et le SOC conviennent si possible lors de la réunion de programmation (article 9) du laboratoire qui pourra être utilisé.

## Titre VIII : Évaluation du système de contrôle du SOC

### Article 8 : Audit structure et audit système

La DGAL procède à une évaluation régulière du système de contrôle mis en œuvre par le SOC en application de la présente convention.

Cette évaluation est effectuée notamment sur la base d'audits réalisés par une équipe dont la composition et le mandat sont fixés par la DGAL.

Ces audits peuvent porter aussi bien sur l'organisation et le fonctionnement du SOC (= audit structure =), que sur le fonctionnement et les relations entre le SOC et le DGAL (= audit système =)

### Article 9 : Contrôles conjoints ou dissoints

Les DRAAF/SRAL peuvent procéder à tout moment à des contrôles conjoints avec les inspecteurs du SOC, afin d'évaluer la mise en œuvre technique et administrative des inspections et de la surveillance des établissements.

Les DRAAF/SRAL peuvent procéder en tant que de besoin à toutes inspections ou analyses supplémentaires directement auprès des établissements.

### Article 10 : Suites en cas de mise en évidence de dysfonctionnements

En cas de mise en évidence de dysfonctionnements, le SOC fait une proposition d'actions correctives assortie d'un planning de mise en œuvre qu'il transmet pour validation à la DGAL.

En cas de dysfonctionnement majeur, ou d'actions correctives non mises en place, la DGAL se donne le droit de retirer tout ou partie de la présente délégation.

## Titre XIX : Suivi et bilan annuel

### Article 11 :

#### Article 11.1 : Réunions régionales

Au moins une réunion régionale ou interrégionale annuelle est organisée, à l'initiative de la Délégation régionale du GNIS/SOC, entre les inspecteurs du SOC et les agents des DRAAF/SRAL concernés aux dates précisées à l'annexe 3.

Les informations communiquées lors de cette réunion par le SOC comprennent notamment un récapitulatif des cas de détections d'organismes nuisibles concernés par cette Convention, et des suites données à ces détections.

Lors de cette réunion est également abordée la programmation régionale du plan de contrôle de l'année suivante. Cette programmation est proposée par le SOC et validée par le DRAAF/SRAL concerné.

Un compte rendu de ces réunions incluant les données présentées est rédigé par les Délégués régionaux du GNIS-SOC et soumis pour approbation aux DRAAF/SRALs concernés. Une copie de ces comptes rendus est transmise au SOC national et à la DGAL respectivement par leurs services régionaux.

#### Article 11.2 : Réunions nationales

Au moins une réunion nationale annuelle est organisée à l'initiative du SOC

Lors de cette réunion :

- le SOC présente la synthèse nationale des résultats des contrôles.
- la DGAL présente le bilan national de la surveillance des organismes listés dans le Référentiel et les rapports d'audits mentionnés à l'article 8
- le SOC propose le cas échéant des actions correctives à la suite des audits réalisés par la DGAL et fait un bilan du suivi de ces actions.
- le SOC et la DGAL prévoient la mise à jour et la validation du plan de contrôle de l'année suivante

Cette réunion prévoira le cas échéant :

- la mise à jour et la validation du Référentiel
- la mise à jour et la validation des lettres d'engagement

Le compte rendu est rédigé par le SOC et est transmis pour validation à la DGAL.

#### Titre X : Autres dispositions

##### Article 12 :

En cas de litige avec un pays tiers sur la délivrance des certificats phytosanitaires ou sur la qualité phytosanitaire de la marchandise ou avec un Etat membre de l'Union européenne sur la délivrance des PPE ou sur la qualité phytosanitaire de la marchandise, si cela s'avère nécessaire, le SOC est chargé d'effectuer une mission d'expertise, dont il informe immédiatement les services compétents de la DGAL.

La DGAL met à la disposition du SOC les informations nécessaires à la bonne réalisation de cette mission et assure la coordination des actions.

Un rapport de mission sera transmis par le SOC à la DGAL dès retour de mission.

##### Article 13 :

Cette convention s'applique sans préjudice des missions de contrôle conférées par le code rural aux agents chargés de la Protection des Végétaux.

##### Article 14 :

Cette convention est applicable à compter du 1<sup>er</sup> avril 2014.

Elle renvoie à la mise en place d'un référentiel qui sera signé par les deux parties avant le 1<sup>er</sup> janvier 2014.

La DGAL, outre la mise à disposition de formation(s) organisée au cours de l'année 2013 la programmation d'inspections conjointes DRAAF/SRAL-SOC (sous la responsabilité des DRAAF/SRAL) pour certains domaines d'activité identifiés avec le SOC.

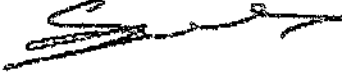
La présente convention est renouvelée annuellement par tacite reconduction à compter de sa date de signature. Elle pourra être résiliée par l'une ou l'autre des parties ou révisée dans ses modalités après accord des deux parties au plus tard 6 mois avant la date de renouvellement de la convention.

**Article 18 :**

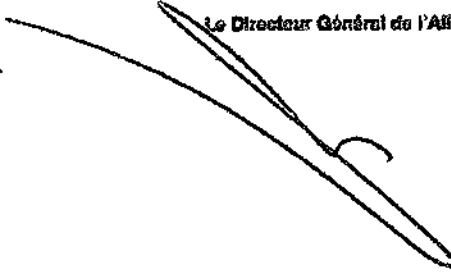
Les éventuelles modifications du texte de la Convention et de ses annexes se font par signature d'un avenant.

Fait à Paris, le **3 Avril 2013**

**Le Président du GNIS**



**Le Directeur Général de l'Alimentation**



**Le Chef du SOC**



ANNEXE 1

Sont concernées dans le champ d'application de cette Convention les semences et plants des espèces listées ci-dessous provenant d'entreprises autorisées par le SOC dans le cadre de la certification et/ou du contrôle des semences et plants :

Annexe 1.A Pour le Passeport phytosanitaire, les espèces ou groupe d'espèces concernées sont

Grandes cultures - PPE	
Semences de tournesol à l'exception des variétés à usage ornementale	<i>Helianthus annuus</i> L.
Semences de luzernes	<i>Medicago sativa</i> L.,
Les semences et les plants de pommes de terre de semences	<i>Solanum tuberosum</i> L.
Les semences et les plants de betteraves fourragères et industrielles	<i>Beta vulgaris</i> L.
Plants de légumes - PPE	
Aubergine	<i>Solanum melongena</i> L.
Câble branché, câble rave	<i>Apium graveolens</i> L.
Chou frais, chou-fleur, chou brocoli, chou de Bruxelles, chou de Milan, chou cabus, chou rouge, chou rave	<i>Brassica oleracea</i> L.
Choucroute	<i>Schneid oleracea</i> L.
Laitue	<i>Lactuca sativa</i> L.
Melon	<i>Cucumis melo</i> L.
Piment, Poivron	<i>Capiscum annuum</i> L.
Poireau	<i>Allium porrum</i> L.
Tomate	<i>Lycopersicon esculentum</i> Mill.
Betterave	<i>Beta vulgaris</i>
Poirée	<i>Beta vulgaris</i>
Asperge	<i>Asparagus officinalis</i>
Bulbes et bulbillés de légumes - PPE	
Ciboulette	<i>Allium schoenoprasum</i> L.
Echalote	<i>Allium cepa</i> L. Groupe aggregatum - <i>Allium escalonicum</i>
Oignon, échalion	<i>Allium cepa</i> L. Groupe Cepa
Poireau	<i>Allium porrum</i> L.
Plants Fraisiers - PPE	
Plants de fraisiers	<i>Fragaria</i> L.
Semences de légumes - PPE	
Ciboulette	<i>Allium schoenoprasum</i> L.
Echalote	<i>Allium cepa</i> L. Groupe aggregatum - <i>Allium escalonicum</i>
Oignon, échalion	<i>Allium cepa</i> L. Groupe Cepa
Piment, Poivron	<i>Capiscum annuum</i> L.
Poireau	<i>Allium porrum</i> L.
Tomate	<i>Lycopersicon lycopersicum=esculentum</i>
Haricot	<i>Phaseolus</i> L.
Betterave potagère, poirée	<i>Beta vulgaris</i> L.

Annexe 1.B Pour les missions de contrôle liées à la délivrance du Certificat phytosanitaire à l'exportation ou du DIPIC et à la surveillance du Territoire, les espèces concernées par le champ d'application sont:

Les semences et les plants des espèces végétales qui rentrent dans le cadre de la mission de contrôle et de certification du SOC

ANNEXE 2

L'étiquette PPE (combinée ou non avec l'étiquette de certification) doit comporter au moins les mentions 1 à 5. Le Document d'accompagnement du fournisseur doit comporter les autres mentions. Le cas échéant la mention 4 peut figurer sur le document d'accompagnement. Dans tous les cas, une traçabilité totale doit être garantie entre étiquette et document d'accompagnement.

1. « PASSEPORT PHYTOSANITAIRE CE » ou « PASSEPORT PHYTOSANITAIRE » s'il figure déjà la mention « Règles et normes CE » sur l'étiquette officielle
2. Nom ou Code de l'Etat Membre
3. Nom de l'organisme officiel de contrôle : « ONPV-FR » ou « ONPV France », le cas échéant sous forme d'un logo tel que défini par la DGAL.
4. N° délivré à l'entreprise par le SOC,
5. Numéro de série, de lot ou de semaine
6. Nom botanique : genre et espèce du végétal
7. Quantité de semences ou plants en nombre ou poids :

Ainsi que le cas échéant :

8. La mention « ZP » suivie du code de l'organisme visé dans la ou des zones protégées dans lesquelles le produit est autorisé.
9. La mention « RP » en cas de remplacement du passeport, et, le cas échéant, code du producteur ou de l'importateur enregistré initialement dans le cas où le PPE d'origine ne peut plus être utilisé du fait de la combinaison / division de lot(s) ou du changement de statut phytosanitaire lié à la destination du lot. Pour les produits provenant de pays tiers: Nom du pays tiers de production.



Handwritten signature and initials, possibly 'R' and 'MJP', with a date '01/09/02' written below.

ANNEXE 3


1) Au moins une réunion nationale annuelle sera organisée dans la 2<sup>ème</sup> quinzaine de janvier. En tant que de besoin, une 2<sup>ème</sup> réunion nationale pourra être organisée dans la 2<sup>ème</sup> quinzaine de juin.

- Luzerne ;
- Tournesol ;
- Betterave ;
- Fraiser ;
- Plante de légume
- Semences de légumes
- Echalote
- Riz
- Pommes de terre

2) Les dates des réunions régionales ou interrégionales seront fixées d'un commun accord entre la Délégation régionale du GNIS-SQC et les SRAL (s) concernées en fonction des spécificités régionales. Ces réunions devront avoir lieu au plus tard 15 jours avant la ou les réunions nationales

- Luzerne - Tournesol ;
- Betterave ;
- Fraiser ;
- Plante de légume ;
- Semences de légumes
- Echalote
- Riz
- Pommes de terre

Q



KL

## Annexe 9 : Bibliographie

- **Audit portant sur la certification pour les exportations vers les pays tiers dans les domaines sanitaires vétérinaire et phytosanitaire. Rapport CGAAER n° 12018-99 de décembre 2013 par B. Assemat, H. Gilet, O. Mulnet, D. Rouillé, B. Vanhoye.**
- **Rapport sur les délégations de missions à la DGAL. CGAAER n° 13030 de décembre 2013 par P.Dedinger, D.Garnier, S.Malézieux, X.Ravaux.**
- **Les cotisations volontaires obligatoires prélevées par les interprofessions agricoles . Cour des comptes. Rapport public annuel 2010 – février 2010**
- **La fiscalité affectée. Conseil des prélèvements obligatoires. Juillet 2013**
- **Semences et agriculture durable. Rapport de Paul Vialle, Vice président honoraire du CGAAER- 3 mai 2011.**
- **Semences et Droit. L'emprise d'un modèle économique dominant sur une réglementation sectorielle. Thèse pour le doctorat en droit. Melle Shabnam Laure ANVAR ; le 17 juin 2008**



# Les cotisations volontaires obligatoires prélevées par les interprofessions agricoles

---

## **PRESENTATION**

---

*Les cotisations volontaires obligatoires (CVO) constituent la principale source de financement des interprofessions agricoles, organismes qui regroupent tous les acteurs économiques d'une filière (producteurs, transformateurs, négociants...) autour de missions d'intérêt commun. L'intitulé paradoxal de ces cotisations reflète l'ambiguïté de leur statut : décidées librement par les interprofessions, elles sont ensuite rendues obligatoires par arrêté interministériel. Les montants perçus ont augmenté à partir de 2004, après la transformation en CVO de plusieurs des taxes parafiscales que la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances a fait disparaître. On estime aujourd'hui à près de 300 M€ annuels ce mode de financement, et la tendance est à l'augmentation, du fait de l'ouverture du dispositif à de nouveaux secteurs, comme celui de la forêt, et de l'élargissement, par les lois d'orientation agricoles successives - la dernière datant de janvier 2006 -, du champ d'action offert aux interprofessions.*

*Sur le fondement de l'article L.111-7 du code des juridictions financières, la Cour a contrôlé en 2005 et 2006 les interprofessions les plus représentatives des différents secteurs concernés (vins, viandes, semences...), qui prélèvent près de la moitié des CVO annuellement perçues. Les observations qui en découlent complètent celles présentées, au rapport public de l'année 2002, sur le dispositif des CVO de la filière des oléo-protéagineux<sup>40</sup>.*

---

40) Cour des comptes – rapport public annuel 2002 – deuxième partie « Observations des juridictions financières », pages 579 et suivantes.

## **I - Une interprétation large de la loi**

La loi du 10 juillet 1975 relative à l'organisation interprofessionnelle agricole permet la reconnaissance par arrêté interministériel du groupement des organisations professionnelles les plus représentatives d'une filière. Les accords que les interprofessions ainsi reconnues sont susceptibles de conclure, et le prélèvement des cotisations destinées à les financer, peuvent ensuite être rendus obligatoires par arrêté interministériel pour tous les acteurs de la filière, fussent-ils non adhérents d'une organisation professionnelle membre de l'interprofession, s'ils sont conformes à des objectifs dont la loi dresse la liste. Ceux-ci visent essentiellement à favoriser la connaissance du marché, les relations entre les professionnels, la qualité et la promotion des produits, et même, depuis 1999, la mise en œuvre de politiques nationales et communautaires.

Les contrôles de la Cour n'aboutissent pas à mettre en cause ce mécanisme original, dès lors qu'il responsabilise les professionnels et favorise la recherche de consensus entre des familles aux intérêts parfois opposés, notamment entre producteurs, transformateurs et distributeurs. Néanmoins, l'application du dispositif interprofessionnel souffre parfois d'une interprétation large de la loi, voire d'un détournement de son esprit.

### **A - Le principe d'unicité**

Le code rural dispose qu'il ne peut être reconnu qu'une seule organisation interprofessionnelle par produit, groupe de produits, ou appellation d'origine contrôlée. Ce principe simple n'est pas toujours respecté et l'administration a reconnu des interprofessions alors qu'il en existait déjà dans le secteur considéré.

Ce principe d'unicité est notamment violé dans le domaine laitier. Deux bases juridiques distinctes ont été utilisées au gré de l'administration, l'une (loi de 1974 spécifique à la filière laitière, articles L.632-12 et L.632-13 du code rural) pour le Centre national de l'économie laitière (CNIEL), l'autre pour l'Interprofession laitière ovine et caprine corse (ILOCC), reconnue au titre des dispositions générales de la loi de 1975 (article L.632-1). Or, ni la loi ni aucune décision ultérieure ne précisent que l'application des articles L.632-12 et L.632-13 est réservée au lait de vache, tout au contraire cette section traite de l'interprofession laitière dans son ensemble. Les structures interprofessionnelles constituées ultérieurement pour le lait des ovins et des caprins corses, mais aussi pour les productions du Roquefort ou des

Pyénées-Atlantiques, ou l'association interprofessionnelle caprine, auraient ainsi dû être rattachées au CNIEL. Dans le secteur sucrier, l'AIBS (association interprofessionnelle de la betterave et du sucre), reconnue comme interprofession en 1997, cohabite avec le CIPS (comité interprofessionnel des productions saccharifères), créé par décret en 1969. Ce dernier, qui ne perçoit pas de cotisations rendues obligatoires au titre de la loi de 1975, n'a jamais été reconnu comme interprofession au sens du code rural, alors que la mission qui lui est attribuée par décret, c'est-à-dire l'examen des questions relatives aux rapports entre les familles et la préparation des accords interprofessionnels, est l'une de celles que la loi de 1975 a confiées aux interprofessions. Les mêmes organisations de planteurs de betteraves et de fabricants de sucre siègent dans ces deux interprofessions qui paraissent redondantes.

### **B - L'imprécision des accords**

Alors que la loi de 1975 place l'accord interprofessionnel au cœur du dispositif, les CVO n'en étant que la conséquence financière, de nombreux accords ont autorisé le prélèvement de cotisations sans détailler la nature des actions qui auraient justifié leur recouvrement. Dans ses observations au rapport public de l'année 2002 concernant la filière des oléo-protéagineux, la Cour avait déjà constaté que les prélèvements de CVO étaient « reconduits d'année en année sur la base de résolutions de principe relatives au financement de plans stratégiques synthétiques, qui ne comportent pas d'objectifs précis ». Ses derniers contrôles ont relevé que cette imprécision concerne plusieurs interprofessions de différents secteurs (vins et boissons, produits carnés...), ce qui rend délicates, lors de l'examen des accords par l'administration, avant leur extension, la vérification de la conformité des actions envisagées et l'évaluation des taux de fixation des CVO. Ainsi, par exemple, les ministères chargés de l'agriculture et de l'économie ont répondu conjointement, en 2002, à l'interprofession de l'olive (AFIDOL) qui demandait l'extension d'un accord : « la possibilité offerte aux organisations interprofessionnelles reconnues de prélever des cotisations sur leurs membres suppose l'existence d'un accord portant sur la réalisation d'actions d'intérêt général, conformes aux finalités énumérées par l'article L.632-3 du code. Or nous devons constater que le texte [de l'accord examiné] se borne à mentionner, sans les définir de manière suffisamment explicite et détaillée, les actions de promotion, de recherche et d'expérimentation au financement desquelles sera affecté le produit de la cotisation qu'il instaure ». Cette appréciation n'est toutefois pas aussi fréquemment portée qu'elle devrait l'être, et elle ne s'accompagne pas toujours d'une suspension de la procédure d'extension. Il n'est donc pas rare que soient étendus des accords imprécis.

Par exemple, neuf des dix articles des accords de l'Interprofession nationale porcine (INAPORC) traitent de la contribution volontaire obligatoire qu'il convient d'instituer. Seul l'article premier rappelle les missions de l'interprofession, dans des termes très généraux qui ne peuvent tenir lieu d'objet pour les accords. Dès lors, l'accord n'a pas d'autre but que d'instituer une cotisation obligatoire au bénéfice de l'interprofession, sans précision sur son emploi.

### **C - La représentativité des membres**

Seule la représentativité des organisations membres de l'interprofession permet d'assurer que l'extension ne relève pas de l'abus de pouvoir. Lors de la demande de reconnaissance de l'organisme, la représentativité est certes appréciée par le Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire (CSO), structure qui réunit, sous la présidence du ministre de l'agriculture, des représentants de plusieurs ministères et d'organisations professionnelles agricoles. Toutefois, les critères de cette appréciation ne sont pas précisés, à l'inverse de ce qui est prévu par décret pour les organisations professionnelles agricoles représentées « dans les comités professionnels ou organismes de toute nature investis d'une mission de service public, ou assurant la gestion de fonds publics ou assimilés » (article 56 de la loi n° 2003-721, qui spécifie qu'il n'est pas applicable aux interprofessions). Une fois l'interprofession établie, le suivi de cette représentativité n'est prévu par aucun texte, et les tests de représentativité sont très rares. Le seul exemple identifié par la Cour concerne le Bureau national interprofessionnel du cognac (BNIC), qui a organisé en 1998 une élection professionnelle afin de renouveler les mandats de la famille de la viticulture. De son côté, le ministère de l'agriculture justifie l'absence de critères objectifs d'appréciation de la représentativité par le fait que « le fonctionnement harmonieux [des interprofessions] repose sur l'élaboration de consensus entre les familles professionnelles et que les décisions les plus importantes requièrent l'unanimité ». Cependant, cette unanimité pourrait être appréciée par famille, comme cela se pratique au sein de certains organismes.

\*

\* \*

Enfin, la Cour note que la question de la notification des CVO à la Commission européenne fait l'objet d'un débat juridique. Le caractère contraignant des CVO pourrait impliquer la qualification de celles-ci en aides d'Etat au sens de l'article 87 du traité instituant la communauté européenne, ce qui nécessiterait qu'elles soient notifiées à la Commission européenne préalablement à leur mise en place. Les ministères en charge

de l'agriculture et de l'économie s'opposent sur ce point. Le premier est défavorable à la notification, au motif que les ressources provenant des cotisations, même rendues obligatoires, ne sont jamais à la disposition des pouvoirs publics et ne peuvent donc être considérées comme des aides d'Etat. A l'inverse, la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) plaide pour une notification, en raison du risque financier que ferait courir une requalification par la Commission des CVO en aides d'Etat illégales. Un même désaccord existe parmi les interprofessions. Certaines, telles le CNIEL, s'opposent à la notification afin de préserver « le caractère privé et autonome de la gestion des interprofessions ». D'autres y sont favorables, ainsi le Comité national des interprofessions des vins à appellation d'origine a demandé en juin 2005 au ministre de l'agriculture de « garantir la sécurité juridique des cotisations interprofessionnelles en procédant à leur notification, serait-ce à titre conservatoire ». Cette question fait aussi l'objet d'une analyse contradictoire du Conseil d'Etat et de la Commission européenne. Dans deux décisions, du 10 août 2005 et du 21 juin 2006, le Conseil d'Etat a en effet jugé que les CVO ne constituent pas des aides d'Etat et ne doivent donc pas être notifiées. Cependant, la Commission a plusieurs fois affirmé l'inverse aux autorités françaises. Elle considère en effet que les CVO, « ayant nécessité un acte d'autorité publique pour produire tous leurs effets », sont des ressources publiques qui doivent lui être notifiées, ce qui n'est généralement pas le cas aujourd'hui.

## **II - Des réserves financières abondantes**

### **A - Les réserves financières des interprofessions**

A partir de ces prélèvements sur l'économie agricole, certaines interprofessions ont accumulé des réserves financières souvent considérables, représentant parfois plus d'une année de cotisations, associées à des trésoreries abondantes. Ainsi, en 2004, pour les 21 interprofessions pour lesquelles cette estimation a été possible à partir des contrôles de la Cour et des informations transmises par le contrôle général, économique et financier de l'Etat, les réserves et les disponibilités s'élevaient respectivement à 110 M€ et 92 M€. Ces 21 interprofessions prélèvent annuellement 180 M€ de CVO. Les taux de cotisations fixés paraissent donc excéder les besoins ou en tout cas les capacités d'utilisation des fonds.

Le CNIEL et ses filiales disposent par exemple de 40 M€ de réserves, soit un an de cotisations, et d'une trésorerie constituée de 28 M€ de valeurs mobilières de placement. Le comité interprofessionnel du vin de Champagne (CIVC) dispose de 8,3 M€ de réserves, soit près de 7 mois de cotisations, et d'une trésorerie constituée de 10,24 M€ de valeurs mobilières de placement. Malgré cela, le CIVC a obtenu en 2004 diverses subventions de l'ONIVINS, d'un montant total de 0,36 M€, pour des opérations que l'organisme aurait largement été en mesure de financer seul. Enfin, la loi de finances rectificative pour 2005 a accordé la garantie de l'Etat à un emprunt de 60 M€ contracté par le conseil interprofessionnel du vin de Bordeaux (CIVB), alors que l'interprofession aurait pu utiliser une partie de ses abondantes réserves (17,415 M€) pour limiter cet endettement. Entre 2002 et 2004 le produit des cotisations obligatoires perçues par le CIVB a augmenté de 38%, tandis que sa trésorerie progressait de 40%.

### **B - La dévolution des boni de liquidation**

Dans ce contexte, la dévolution intégrale aux interprofessions des « boni de liquidation » des taxes parafiscales apparaît discutable. Jusqu'en 2003, 17 interprofessions agricoles, dont une majorité dans le domaine vitivinicole, bénéficiaient de ce type de taxes. Le décret n° 80-854 du 30 octobre 1980 imposait la tenue d'une comptabilité séparée pour l'emploi de ces ressources, ce qui n'a quasiment jamais été effectué.

Cette absence rendait certes un peu délicat le calcul des excédents de taxes. Néanmoins, en 2004, le ministère du budget avait estimé à 51 M€ le montant des prélèvements réalisables sur ces réserves, en application des dispositions réglementaires. Pourtant, un décret en conseil d'Etat, en date du 8 juin 2006, a accordé à toutes les interprofessions la dévolution intégrale des boni de liquidation, et ceci indépendamment de la qualité de leur situation financière.

Cette cession, dont les motivations n'ont pas été explicitées, ne s'est pas accompagnée d'une exigence de diminution des taux de cotisation fixés par les accords. Dans l'avis qu'elle a transmis sur le projet de décret de dévolution, la direction du budget attirait l'attention sur l'abandon d'une recette au profit du budget général de l'Etat « dans un contexte de gestion extrêmement tendue du budget du ministère de l'agriculture depuis le début de l'année 2006 ». La nécessité d'ouvrir, par décret d'avance en date du 1<sup>er</sup> août 2006, 20 M€ de crédits supplémentaires pour financer des aides à la distillation confirme cette appréciation. Le prélèvement d'une partie des boni aurait, par exemple, permis de diminuer ce montant.

Enfin, en application du décret de 1980 précité, un arrêté des ministres concernés aurait dû prévoir la liquidation du patrimoine acquis au moyen du produit de la taxe et fixer les modalités de cette liquidation. En l'absence de la comptabilité séparée pourtant réclamée par ce même décret, le respect de cette disposition réglementaire était impossible.

### **III - Des fonds peu contrôlés, dont l'emploi est parfois discutable**

#### **A - L'information et le contrôle de l'Etat**

Alors que le décret du 26 mai 1955 soumet les organismes autorisés à percevoir des cotisations de caractère obligatoire au contrôle économique et financier de l'Etat, seule une petite moitié des soixante interprofessions existantes l'a été jusqu'en 2006. Ce contrôle de l'Etat n'a d'ailleurs pas suffi à faire appliquer la disposition réglementaire imposant la tenue d'un compte d'emploi séparé pour les taxes parafiscales dont bénéficiaient alors de nombreuses interprofessions. Lors de l'examen de la loi de finances rectificative pour 2003, dernière année où les taxes parafiscales étaient autorisées, députés et sénateurs avaient regretté que le contrôle de l'Etat se soit montré défaillant sur ce point, et avaient appelé en conséquence à une surveillance accrue.

C'est seulement en mars 2006, alors que les contrôles de la Cour étaient engagés, qu'un arrêté a effectivement placé toutes les interprofessions sous le contrôle économique et financier de l'Etat. Les modalités minimales de ce contrôle paraissent tenir compte du caractère spécifique des CVO (les vérifications sur place sont prévues « au moins une fois tous les cinq ans » pour les organismes percevant annuellement plus d'1 M€ de cotisations obligatoires).

Selon le chef du service du contrôle général économique et financier, « le contrôle des interprofessions ne peut guère être que léger. Les missions qui leur ont été données par le code rural, d'ailleurs en termes très généraux, concernent les intérêts particuliers des professions concernées ». Cependant, le code rural n'autorise l'extension des accords que lorsqu'ils visent « un intérêt commun » fondé sur des actions « conformes à l'intérêt général » (article L.632-3). Plusieurs interprofessions du domaine vitivinicole sont d'ailleurs chargées d'une mission de service public, notamment par convention avec la direction générale des douanes et des droits indirects. Les CVO constituent en outre un prélèvement obligatoire et l'Etat, qui leur confère ce caractère, doit en garantir un emploi régulier, même si les interprofessions ne sont pas des établissements publics sous tutelle.

Les interprofessions se prévalent parfois de la rédaction de l'article L.632-6 du code rural pour considérer que les CVO, bien que prélèvements obligatoires, sont des ressources dont elles peuvent librement disposer. Le code rural indique en effet que les CVO, « nonobstant leur caractère obligatoire, demeurent des créances de droit privé ». Mais cette formulation précise uniquement que les CVO sont recouvrées selon les procédures de droit privé, ce qui ne modifie pas leur nature de ressources autorisées par l'Etat.

En application de l'article L.632-8-1 du code rural, le ministère chargé de l'agriculture est destinataire des rapports d'activité de chaque interprofession et des bilans d'application de chaque accord étendu. Il exploite les informations relatives aux CVO en élaborant des tableaux récapitulatifs retraçant les montants annuels perçus par chaque interprofession, documents dans lesquels la Cour a d'ailleurs relevé plusieurs erreurs factuelles ou d'actualisation. L'information du public peut par ailleurs présenter une certaine opacité puisque les accords autorisant les prélèvements ne sont pas publiés au journal officiel (il faut se rendre au siège de l'interprofession ou au ministère de l'agriculture pour pouvoir les consulter). Le Parlement n'est avisé ni du niveau, ni de l'emploi de ces prélèvements obligatoires.

## **B - L'emploi des fonds**

Les interprofessions financent parfois les organisations professionnelles qui les composent en leur reversant une part des CVO que celles-ci ont décidées. Le motif en est soit d'indemniser leur participation au fonctionnement de l'organisme, ceci sans fondement évident, soit de rétribuer l'exécution de missions que l'interprofession leur délègue. Dans cette dernière hypothèse, les versements effectués mériteraient d'être précisément contrôlés pour éviter que les CVO ne s'avèrent des cotisations syndicales de fait.

Le groupement national interprofessionnel des semences et des plants (GNIS) délègue par exemple à quatre organismes professionnels l'exécution de certaines de ses missions, pour des montants pouvant atteindre 3,7 M€ par an et par bénéficiaire. Ce transfert permet de financer des frais de structure et de fonctionnement dont le lien avec les travaux confiés à ces organismes n'est pas précisément établi. L'interprofession tend ainsi à réduire une part de son activité à des fonctions administratives, et elle subvient financièrement à des structures dont ses membres sont issus.



La superposition entre activité interprofessionnelle et intérêt sectoriel se traduit aussi par le fait que le GNIS collecte, depuis plusieurs années et avec des frais de gestion de 2%, les cotisations syndicales d'une des fédérations professionnelles qui le compose. Cette tâche, qui ne relève pas de ses compétences, prête à confusion dès lors que le GNIS prélève conjointement des cotisations obligatoires. Elle est, de plus, critiquable lorsque les présidences du GNIS et de la fédération bénéficiaire sont assumées par la même personne.

De son côté, pour couvrir les frais que ses fédérations adhérentes exposeraient en raison de leur participation à ses différentes instances, le CNIEL leur attribue une indemnité quasi forfaitaire, pour un montant total de 296 000 € (moyenne annuelle sur la période 2002-2004). De même, l'interprofession nationale porcine (INAPORC) redistribue annuellement 15 000 € à chacun des syndicats ou associations qui la constitue, en rémunération de la contribution des adhérents à ses activités.

Le Centre national pour la promotion des produits agricoles et alimentaires (CNPA) apporte d'autres exemples d'un emploi discutable des CVO. Cette association, financée par les cotisations de cinq interprofessions qui en sont membres actifs, gère le fonds national de promotion des produits agricoles et alimentaires (FNPA), institué par la loi du 4 juillet 1980 afin de « promouvoir les exportations de produits agricoles et agroalimentaires ». Or, l'usage de ce fonds suscite diverses interrogations.

En premier lieu, deux tiers des 6,1 M€ de cotisations appelées par le CNPA sont utilisés pour régler des opérations de promotion commandées à la Société pour l'expansion des ventes des produits agricoles et alimentaires (SOPEXA) par diverses interprofessions membres du CNPA. Ce détour n'est pas justifié dans la mesure où les fonds pourraient être directement affectés à la SOPEXA. L'action du CNPA tend ainsi à opacifier les circuits qu'empruntent les CVO.

Par ailleurs, le CNPA a consenti des aides à des entreprises afin de favoriser leurs investissements commerciaux. Le montant unitaire modeste de ces concours, qui n'excèdent pas 24 000 euros par bénéficiaire, autorise à douter de l'intérêt économique de cette pratique.

En outre, sous l'intitulé d'« actions de défense à caractère général », le CNPA finance les interventions conduites en France et dans plusieurs pays par un syndicat agricole et par divers organismes professionnels. De 2002 à 2005, le montant total de ces contributions s'est élevé à 1,56 M€. Selon le règlement intérieur du CNPA, le directeur général des politiques économique, européenne et internationale du ministère de l'agriculture siège de droit au conseil d'administration de l'association. Cette participation tend à cautionner les pratiques du CNPA sans donner à l'administration les moyens de s'y opposer.

#### **IV - L'évolution des champs d'action des interprofessions et des offices**

Le code rural confie aux interprofessions, de droit privé, et aux offices sectoriels, établissements publics industriels et commerciaux de l'Etat, des champs d'action très proches (connaissance des marchés, organisation des filières, renforcement de la qualité...). En application de l'article L.611-1 du code, la surveillance de la cohérence des actions sectorielles conduites par les deux types de structure est la première des missions dévolue au conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire (CSO). Dans les faits, ce contrôle du CSO paraît toutefois très largement formel, pour ne pas dire inexistant.

Le législateur avait été soucieux de l'interaction des interprofessions et des offices dès la création de ces derniers. Ainsi, en 1982, la loi disposait que « les offices sont consultés chaque année sur les programmes d'activité et les budgets des organisations interprofessionnelles reconnues ». En 1986, il a été prévu que « les attributions conférées aux offices peuvent être transférées en tout ou partie à une ou plusieurs organisations interprofessionnelles reconnues ». Cette disposition, toujours en vigueur, n'a semble-t-il jamais été appliquée.

Ainsi, si une synergie apparaît dans une filière, elle est le résultat d'une bonne entente des dirigeants plutôt que de l'application d'une méthode normalisée. Les deux structures sont d'ailleurs souvent administrées par les mêmes personnes, ce qui présente un risque de conflits d'intérêt lorsque les offices versent des subventions aux interprofessions.

L'articulation des offices et des interprofessions prend un relief nouveau au vu des dernières évolutions législatives. En effet, le champ d'action des interprofessions a été élargi par toutes les lois d'orientation agricole successives, la dernière datant du 5 janvier 2006. Ainsi, la lutte contre les organismes nuisibles et la mise en œuvre des politiques économiques nationales et communautaires ont par exemple été ajoutés aux objectifs initiaux qui portaient sur la connaissance et la régulation du marché, les relations interprofessionnelles et la promotion des produits. A l'inverse, la création, par la loi du 5 janvier 2006, d'un nouvel établissement public, l'Agence unique de paiement, qui constituera à terme l'interlocuteur unique des exploitants agricoles pour le traitement des aides, tend à réduire le rôle des offices, dont c'était l'une des principales activités.

La fusion de plusieurs offices en avril 2006 (les fruits et légumes avec le vin, la viande avec le lait) devrait en outre être l'occasion de redéfinir l'interaction d'une interprofession spécifique face à une structure publique de plus en plus globale. Dans la perspective de ces regroupements et dans le contexte d'une politique agricole commune en mutation, l'évolution respective des interprofessions et des offices appelle une attention particulière.

---

**CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

---

*Le principe interprofessionnel développé par la loi de 1975 est un mécanisme bien adapté aux spécificités du monde agricole. Il mêle utilement recherche de consensus et responsabilisation des professionnels d'une filière. Cependant le rôle de l'Etat ne peut se limiter à rendre obligatoire le financement des actions conduites par les interprofessions.*

*Aussi la Cour recommande-t-elle que l'Etat :*

*- s'assure de la conformité du système avec les dispositions du code rural ;*

*- évalue les risques qu'il prend en ne notifiant pas les CVO à la Commission européenne dans l'attente de la décision de la Cour de justice des communautés européennes ;*

*- applique plus strictement le principe interprofessionnel, notamment durant la procédure d'extension des accords,*

*- veille à l'utilisation effective et régulière des fonds collectés en s'efforçant de corriger les abus,*

*- prenne en compte la situation financière souvent aisée et parfois opulente des interprofessions avant d'approuver les taux de cotisation stipulés dans leurs accords, a fortiori avant de leur accorder des concours financiers,*

*- enfin, reste attentif à l'évolution respective des interprofessions et des offices d'intervention agricoles.*

---

**RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE  
L'INDUSTRIE ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AU BUDGET ET A LA  
RÉFORME DE L'ÉTAT, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT**

***Sur l'application plus stricte de la procédure d'extension des accords des  
interprofessions***

*Nous partageons la volonté de la Cour des comptes de renforcer l'application de la procédure d'extension des accords des interprofessions, en particulier lorsqu'ils autorisent le prélèvement de cotisations volontaires obligatoires (CVO).*

*Les CVO doivent, en effet, financer des actions transparentes, bien définies par les interprofessions et répondant à l'intérêt général. Leur utilisation doit faire en outre l'objet d'un suivi systématique et approfondi par l'administration.*

*Ainsi, lors de l'examen des demandes de renouvellement et d'extension des CVO, depuis que la Cour a exprimé ses remarques en 2002, il est systématiquement demandé aux interprofessions une ventilation complète des types d'actions qu'elles entendent financer au moyen des CVO, tels que : actions de recherche et développement, actions de promotion, études économiques. A cet égard, l'administration s'efforce d'obtenir des informations détaillées sur les actions menées en matière de promotion dans les secteurs en crise (comme l'est actuellement le secteur viticole). En outre, un bilan détaillé des opérations antérieures est exigé et le niveau de trésorerie des organismes bénéficiaires analysé. C'est dans ce contexte que dans le secteur des fruits et légumes frais et dans celui des oléo-protéagineux, la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes a pu être amenée à solliciter l'interruption du délai d'instruction de deux mois de la demande d'extension dans l'attente des précisions nécessaires.*

***Sur la question de la notification des CVO à la Commission européenne***

*Au regard de la position de la Commission européenne qui considère les CVO comme des ressources publiques devant être notifiées et malgré les deux décisions du Conseil d'Etat, du 10 août 2005 et du 21 juin 2006, jugeant que les CVO ne constituent pas des aides d'Etat, donc ne nécessitant pas de notification, nous partageons l'avis de la Cour des comptes sur la nécessité de s'assurer d'une plus grande sécurité juridique de ces dispositifs au regard du droit communautaire.*

*Il semble ainsi que le contrôle de l'utilisation des CVO par les pouvoirs publics, préconisé par la Cour, confère à ces cotisations un caractère public et constitue une raison supplémentaire de les notifier à la Commission européenne en tant qu'elles sont susceptibles d'être requalifiées en aides d'Etat.*

***Sur la dévolution des boni de liquidation des taxes parafiscales***

*Nous souhaitons rappeler à la Cour des comptes que l'article 1<sup>er</sup> de la loi de finances rectificative pour 2003 a décidé d'un prélèvement de 157 M€ sur les quatre organismes les mieux dotés (ARVALIS, CETIOM, ONIC et Unigrains) tout en prévoyant l'affectation à ces organismes des boni restants de la liquidation des taxes parafiscales qu'ils percevaient.*

*Ainsi, la dévolution des boni de liquidation des taxes parafiscales mise en œuvre par le décret en Conseil d'Etat du 8 juin 2006 ne concerne que les organismes professionnels agricoles affectataires de taxes parafiscales et non visés par l'article 1<sup>er</sup> de la loi de finances rectificative pour 2003, dont les interprofessions vitivinicoles confrontées depuis plusieurs années à une crise dans leur secteur.*

***Sur l'évolution des champs d'intervention des interprofessions et des offices***

*Nous partageons l'analyse de la Cour des comptes sur les interactions des interprofessions et des offices au regard de l'évolution du droit.*

*A ce titre, nous souhaitons aussi que la réforme engagée à travers le regroupement des offices agricoles et la création de l'Agence unique de paiement puisse être l'occasion de préciser les champs d'action des interprofessions par rapport aux structures publiques dans le secteur agricole, en vue d'améliorer l'efficacité et l'efficacités de leurs interventions respectives ainsi redéfinies.*

---

## **RÉPONSE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE**

*L'insertion au rapport public annuel 2006 de la Cour des comptes appellent de ma part les remarques et recommandations qui paraissent relever de quatre catégories :*

- 1) Les critères de reconnaissance des interprofessions appliqués par les pouvoirs publics et le respect des principes d'unicité et de représentativité auxquels ils doivent répondre ;*
- 2) Le contrôle de l'utilisation du produit des cotisations volontaires étendues ;*
- 3) La conformité du dispositif d'extension aux législations communautaire et nationale ;*
- 4) La définition des rôles respectifs des interprofessions et des offices agricoles et l'articulation de leurs activités.*

\*\*\*

### **1 – Les critères de reconnaissance des interprofessions**

*La Cour s'interroge d'une part, sur le respect du principe d'unicité posé par l'article L632.1 du code rural et d'autre part, sur les critères de représentativité des interprofessions retenus pour procéder à l'extension des règles.*

#### **1.1 - Le respect du principe d'unicité**

*Concernant le secteur laitier, selon la Cour, l'existence de l'Interprofession Laitière Ovine et Caprine Corse (ILOCC) fragilise le fondement juridique du Centre National de l'Economie Laitière (CNIEL), en rompant le principe d'unicité de l'organisation interprofessionnelle défini par le Code rural.*

*Le CNIEL et l'ILOCC n'ont pas le même champ de compétence et gèrent des produits différents. Il n'y a pas de chevauchement de leur activité. En conséquence, l'existence de ces organisations interprofessionnelles ne déroge pas au principe d'unicité posé par l'article L.632-1.*

*L'ambiguïté, qui occasionne les remarques de la Cour, prend sa source dans un déroulement chronologique qui a voulu que le CNIEL ait été reconnu par voie législative en 1974 (articles L.632-12 et L.632-13 du code rural), avant l'insertion au code rural des articles L.632-1 et suivants. Cette ambiguïté pourrait être levée en amendant l'article L 632-12 de ce code par l'introduction d'une précision indiquant que les dispositions de cet article visent uniquement le lait de vache.*

*Dans le secteur du sucre, le Comité interprofessionnel des productions saccharifères (CIPS) a été créé par le décret n° 69-308 du 3 avril 1969 dans le cadre de l'organisation commune de marché (OCM) du sucre de 1968. Cette interprofession relève expressément des dispositions législatives applicables au régime contractuel en agriculture (articles L.631-1 et suivants du code rural, issus de la loi du 6 juillet 1964). En ce qui concerne l'extension des règles, le premier règlement communautaire prévoyait, dès l'origine, le caractère obligatoire des accords entre producteurs et industriels pour toute livraison de betteraves. Ainsi, le CIPS échappe totalement aux dispositions de la loi de 1975. De son côté, l'Association interprofessionnelle de la betterave et du sucre (AIBS), qui a été reconnue en 1997 dans le cadre de la loi de 1975, n'est pas compétente en matière d'accords interprofessionnels. Le principe d'unicité n'est donc pas méconnu dans le secteur du sucre dès lors que le champ de compétence des deux interprofessions est différent.*

*De manière générale, concernant la question de la multiplicité des statuts des interprofessions, il peut être noté que, notamment dans le secteur des interprofessions viticoles, le nombre d'organismes relevant de dispositions dérogatoires à la loi de 1975 a fortement diminué depuis l'insertion au rapport public de l'année 1984.*

*1.2 - L'absence de critères objectifs pour apprécier la représentativité des organisations professionnelles membres des interprofessions*

*Cette absence de critères précis fragiliserait, selon la Cour, la légitimité des décisions prises au sein de ces interprofessions.*

*Comme le remarque la Cour, les critères d'appréciation de la représentativité des organisations professionnelles dans les « comités professionnels ou organismes de toute nature investis d'une mission de service public, [...], ne sont pas applicables aux interprofessions ». En dehors des dispositions prévues par de rares organisations communes de marché (fruits et légumes, tabac) dont le respect est bien entendu vérifié, il n'existe donc pas de base juridique à l'introduction de critères objectifs de représentativité.*

*Les interprofessions traduisent la réunion volontaire, à leur initiative, de familles professionnelles qui décident de se regrouper autour d'un projet de développement commun. Le caractère volontaire de cette démarche est une condition sine qua non de la réussite du « vivre ensemble » de fédérations professionnelles, dont les intérêts économiques peuvent être divergents.*

*Sauf à fragiliser cette spécificité, les pouvoirs publics n'ont pas à interférer sur les modalités de constitution des interprofessions. Toutefois, ces dernières ayant vocation à conclure des accords interprofessionnels susceptibles d'être rendus obligatoires par arrêté interministériel, le code rural impose à l'administration de vérifier la représentativité des familles constituant les interprofessions.*

*Cette vérification a pour objet de s'assurer que les familles les plus représentatives du secteur concerné fassent partie de l'interprofession, et non pas que toutes les familles professionnelles représentatives en soient membres.*

*Ainsi, en matière de représentativité des organisations membres d'une interprofession, le Conseil d'Etat reconnaît aux pouvoirs publics un large pouvoir d'appréciation tenant d'une part à l'absence de critères précis sur la notion de représentativité, d'autre part, à sa jurisprudence constante qui a toujours conforté les décisions de reconnaissance et d'extension d'accords interprofessionnels prises par le ministère chargé de l'agriculture (CE 29 juin 2005 Confédération Paysanne c/ MAP au sujet de la reconnaissance d'INAPORC et CE 21 juin 2006 Confédération Paysanne c/MAP au sujet de l'extension d'un accord interprofessionnel conclu dans le cadre du Comité national Interprofessionnel des palmipèdes à Foie Gras).*

## **2 - Le contrôle de l'utilisation du produit des cotisations volontaires étendues**

*La Cour des comptes relève, d'une part, un manque de transparence dans l'information disponible sur les cotisations volontaires obligatoires (CVO), d'autre part, un contrôle insuffisant du niveau et de l'emploi de ces cotisations.*

### **2.1 - L'information sur le niveau des cotisations**

*Les cotisations volontaires, même étendues, demeurent des créances de droit privé ne constituant pas des ressources d'Etat.*

*Si, de ce fait, les accords interprofessionnels ne sont pas publiés au Journal officiel en même temps que les arrêtés d'extension, il est à noter que ceux-ci sont aisément consultables au siège des interprofessions et auprès du ministère chargé de l'agriculture. Ce dernier transmet d'ailleurs lesdits accords à chaque fois qu'il est sollicité, soit par des professionnels, soit par des organisations professionnelles. **Toutefois, dans le souci d'améliorer encore la transparence, le ministère de l'agriculture et de la pêche s'engage à expertiser la faisabilité et les modalités d'une publication des accords interprofessionnels étendus sur son site internet.***

*Par ailleurs, le ministère de l'agriculture et de la pêche recense de façon suivie les CVO perçues par les différentes interprofessions, c'est-à-dire celles pour lesquelles des accords peuvent être étendus, en application de la loi de 1975. Ce suivi prend la forme de tableaux récapitulatifs des montants annuels perçus par chaque interprofession.*



2.2 - Le contrôle de l'emploi des cotisations

**2.2.1 - La Cour souligne l'imprécision des accords, qui ne mentionneraient pas les actions financées par la cotisation volontaire obligatoire, et dont il serait demandé l'extension aux pouvoirs publics. Selon la Cour, l'absence de précision concernant l'emploi de la CVO dans les accords interprofessionnels conclus dans le cadre de l'Association interprofessionnelle de l'olive (AFIDOL) et de l'interprofession nationale porcine, INAPORC, empêcherait les pouvoirs publics de vérifier la conformité des actions envisagées et l'évaluation des taux de fixation des CVO.**

*Avant d'étendre les accords interprofessionnels qui leur sont soumis, les pouvoirs publics s'assurent que ceux-ci s'inscrivent dans le cadre des missions dévolues aux interprofessions. Au moment de l'examen des actions financées par les CVO, les ministères chargés de l'agriculture et de l'économie et des finances ont la capacité « d'apprécier » leur conformité aux dispositions du Code rural ainsi que l'évolution des taux de cotisations, en se fondant sur le projet de budget et les rapports d'activité.*

*Par ailleurs, il convient de souligner que pour le bon fonctionnement des interprofessions, et dès lors que les actions entreprises sont conformes au Code rural, la pré-affectation des CVO au financement d'actions précises pourrait s'avérer inefficace par manque de souplesse. En effet, si ces actions ne pouvaient être engagées pour une raison ou une autre, toute autre affectation deviendrait impossible. Cette position a été confortée par le Conseil d'Etat (CE 21 juin 2006 Confédération paysanne c/MAP).*

**2.2.2 - La Cour conteste le bien-fondé de versements effectués par les interprofessions au profit de certaines organisations professionnelles membres. Elle note que ces versements peuvent « indemniser la participation des interprofessions au fonctionnement des organisations ». Par ailleurs, elle suggère que lorsque ces financements résultent de la délégation de mise en œuvre d'actions prévues par les accords interprofessionnels, un contrôle administratif soutenu de l'emploi des fonds devrait être mis en place.**

*Il convient tout d'abord de préciser que les fonds versés viennent en contrepartie d'actions d'intérêt commun à l'ensemble de la filière concernée, dans l'esprit de la réglementation qui prévoit que les accords interprofessionnels peuvent être étendus, notamment lorsqu'ils « visent un intérêt commun conforme à l'intérêt général », indépendamment de l'application stricto sensu d'accords interprofessionnels (article L.632-3 du code rural).*

*Ainsi, dans le cadre de conventions pluriannuelles, le Groupement National Interprofessionnel des Semences et plants (GNIS) délègue, par voie de convention, certaines opérations de notation des cultures et des lots conduisant à la certification des semences et des plants à différents organismes. Ces derniers disposent de moyens en personnels et en*

équipements (laboratoires), qui permettent la réalisation des opérations prévues dans la réglementation, en vue de la certification des semences et des plants.

*Les installations doivent être habilitées et les personnels agréés. Les conventions, qui prévoient les modalités techniques et financières de cette délégation de service, sont visées par le Contrôleur d'Etat et le Commissaire du gouvernement.*

*Concernant la participation du CNIEL ou de l'interprofession nationale porcine aux frais encourus par les fédérations adhérentes au titre de leur participation à l'interprofession, il convient de noter que le principe d'une rémunération des actions menées par des fédérations membres est acceptable. S'il s'avérait que les versements intervenus ne correspondaient à aucune prestation entrant dans le cadre des actions finançables par CVO, le ministère de l'agriculture et de la pêche demanderait aux Présidents concernés de mettre fin à cette pratique.*

*Enfin, s'agissant du Centre National pour la promotion des Produits Agricoles (CNPA), la défense des produits français à l'étranger peut être comprise comme un des volets de l'action de promotion : ceci constitue d'ailleurs un des items des actions d'intérêt général que le ministère de l'agriculture et de la pêche confie à la Société pour l'expansion des ventes des produits agricoles et alimentaires (SOPEXA). Une telle action de défense n'a évidemment aucun rapport avec « la dévolution au bénéfice d'organisations syndicales de moyens et de facilités pour leur fonctionnement propre et leurs actions à l'étranger ».*

**2.2.3 - La Cour note le niveau élevé des réserves financières** ou de la trésorerie dont disposent certaines interprofessions, au regard desquelles les taux de cotisation fixés paraissent excessifs. La Cour semble suggérer que le ministère de l'agriculture et de la pêche devrait, avant de procéder à l'extension d'accords fixant les taux de cotisation, opérer une vérification du besoin financier réel de l'interprofession concernée.

*Cependant, le Ministère de l'agriculture s'interroge sur sa capacité légale à exercer un tel contrôle d'opportunité. Le contrôle préalable à l'extension, tel qu'il résulte de l'article L.632-3, porte sur les objectifs poursuivis et la destination des fonds ainsi récoltés.*

*Dans la volonté du législateur, l'interprofession constitue, pour une filière, un moyen d'organisation, de convergence et de responsabilisation des acteurs. Une intervention plus appuyée des pouvoirs publics dans la fixation de ses règles fragiliserait cet objectif.*

*De manière générale, le Ministère de l'agriculture considère que son rôle est avant tout de vérifier que les cotisations dont l'extension est demandée ou a été obtenue concourent bien à la réalisation d'actions menées au profit de l'ensemble de la filière.*

*Il est toutefois pris bonne note des observations de la Cour concernant la nécessité d'un contrôle plein et entier à ce titre. A cette fin, les services du ministère de l'agriculture et de la pêche ont proposé à la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes du ministère chargé de l'économie et des finances qui l'a acceptée, la rédaction d'un guide commun d'instruction et de suivi des accords interprofessionnels, qui fixera notamment l'ensemble des éléments du contrôle à opérer dans ce cadre. Les orientations établies par ce guide seront communiquées aux interprofessions.*

### **3 - La conformité du dispositif d'extension aux législations communautaires et nationales**

*Cette recommandation de la Cour fait référence au débat en cours, dont la Cour a bien noté qu'il n'était pas conclu, concernant la question de la notification des CVO à la Commission européenne.*

*La position du ministère de l'agriculture et de la pêche sur cette question, confortée par une jurisprudence récente du Conseil d'Etat, est constante : les CVO ne constituent pas des aides d'Etat (créances de droit privé selon de Code rural, l'Etat n'en dispose pas, taux et modalités de perception définis par les interprofessions, etc...). Toutefois, le ministère de l'agriculture et de la pêche considère que, compte tenu des interprétations juridiques contradictoires sur ce sujet, une décision de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) permettrait de trancher définitivement ce débat. C'est pourquoi ce ministère avait choisi dans l'affaire CIFOG précitée (CE 21 juin 2006) de suggérer au Conseil d'Etat de poser une question préjudicielle.*

### **4 - La définition des rôles respectifs des interprofessions et des offices agricoles et l'articulation de leurs activités**

*La Cour constate qu'il y a similitude entre ces structures et que les rôles et les rapports entretenus entre elles, compte tenu de la composition très similaire de leurs Conseils d'administration (les mêmes membres y siègent), seraient de nature à entraîner des conflits d'intérêt.*

*Sur la similitude des champs d'actions, ainsi que le remarque la Cour, le législateur a dévolu des missions proches aux interprofessions et aux offices. Le principe de l'existence d'interprofessions est par ailleurs un principe ancien, repris au niveau communautaire par certaines organisations communes de marché.*

*Dans la pratique, il est constaté qu'en matière de promotion par exemple, les financements sont assurés essentiellement, et dans des proportions qui peuvent représenter jusqu'à 50% de leur budget, par les interprofessions elles-mêmes.*

*En tout état de cause, lorsque les offices contribuent à une action menée par des interprofessions, c'est toujours en complément des financements apportés par celles-ci.*

*Par ailleurs, la remarque de la Cour selon laquelle le versement de subventions à une interprofession présente le risque de conflit d'intérêt, n'est recevable que dans l'hypothèse où les subventions bénéficieraient directement à telle ou telle fédération professionnelle membre. Ceci n'est nullement le cas puisque les subventions sont versées à l'interprofession pour l'ensemble des acteurs de la filière.*

*Enfin, comme l'a d'ailleurs remarqué la Cour, le champ d'intervention des interprofessions est amené à s'élargir à de nouvelles missions, en raison des évolutions engagées ou prévisibles, tant au plan national (loi d'orientation agricole) que communautaire. Celui de l'Etat tend à se recentrer.*

**Conclusion :**

**Comme l'a noté la Cour dans son rapport, «le principe interprofessionnel développé par la loi de 1975 est un mécanisme bien adapté aux spécificités du monde agricole, qui mêle utilement recherche de consensus et responsabilisation des professionnels d'une filière». Dans ce contexte, la nécessaire tutelle des pouvoirs publics doit à la fois garantir le strict respect des principes prévus par la loi et le droit communautaire, mais ne pas altérer cette originalité du fait interprofessionnel qui fonde sa légitimité et permet son efficacité.**

---

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION INAPORC**

*Inaporc regrette vivement que la procédure adoptée par la Cour n'ait pas permis aux organisations interprofessionnelles agricoles, principales concernées, de faire valoir leurs observations sur l'ensemble d'un rapport destiné à être publié. Il regrette également de retrouver dans le rapport définitif des appréciations juridiques erronées ou approximatives.*

*Sur les éléments qui lui ont été communiqués, Inaporc formule les observations suivantes.*

**1)- Sur l'imprécision des accords quant à l'emploi des fonds**

*La Cour relève que de nombreux accords ont autorisé le prélèvement de cotisations sans détailler la nature des actions qui auraient justifié leur recouvrement, et regrette notamment que l'accord de financement de l'interprofession nationale porcine (Inaporc) n'ait d'autre but que d'instituer une cotisation obligatoire au bénéfice de l'interprofession, sans précision de son emploi.*

*Elle suggère que cette imprécision ne serait pas conforme à la volonté du législateur de 1975 et rendrait délicates, lors de l'examen des accords par l'administration, avant leur extension, la vérification de la conformité des actions envisagées et l'évaluation des taux de fixation des CVO.*

*Outre qu'il est du seul ressort des organisations interprofessionnelles et des professionnels qui les composent d'évaluer les ressources nécessaires au fonctionnement de l'organisation et au financement de ses actions, l'observation n'apparaît fondée ni en droit, ni en fait.*

*On pourrait, certes, souhaiter une simplification législative qui permette de réunifier trois concepts aujourd'hui dissociés : l'objet des organisations interprofessionnelles, l'objet des accords interprofessionnels étendus et l'objet de la cotisation interprofessionnelle. Tel n'est plus le cas en l'état actuel des textes mais c'est bien cet état qu'il convient seul de prendre en compte.*

*L'article L.632-3 du code rural détermine, par une liste fréquemment modifiée, le champ d'intervention des accords interprofessionnels susceptibles d'être étendus par l'autorité administrative lorsqu'ils sont conclus dans le cadre d'une organisation interprofessionnelle : le financement de l'organisation et de ses actions ne figure pas parmi les onze objectifs existant depuis la loi du 5 janvier 2006.*

*L'article L.632-4 détermine les conditions et effets de l'extension de ces accords.*

*Mais c'est l'article L.632-6 du code rural qui traite seul des cotisations, en précisant qu'elles peuvent être prélevées lorsqu'elles résultent des accords étendus « selon la procédure fixée aux articles L.632-3 et L.632-4 ».*

*La loi n'impose donc nullement que les cotisations résultent des accords interprofessionnels visés à l'article L.632-3, et donc que le lien soit établi entre cotisation et action résultant d'un accord étendu ; elle fixe simplement une même procédure pour l'extension des accords relatifs aux actions et pour les accords relatifs aux cotisations.*

*Si les cotisations découlent donc nécessairement d'accords précis, il ne s'agit pas des accords visés à l'article L.632-3, relatifs aux seules actions, mais de ceux qui sont visés à l'article L.632-6, dont le seul objet est le financement de l'interprofession et de l'ensemble de ses activités.*

*C'est en ce sens que s'est prononcé le Conseil d'Etat (CE 21 juin 2006, Confédération paysanne, n°271450) : « Considérant que si le syndicat requérant soutient que l'accord étendu par l'arrêté litigieux méconnaît les dispositions du code rural citées ci-dessus [L.632-3 et L.632-6], en ce qu'il tend à créer une cotisation interprofessionnelle sans préciser les actions en vue desquelles elle sera prélevée, il résulte des termes de l'article 4 de cet accord que le produit des cotisations, déduction faite des sommes*

*correspondant à la rémunération des frais de perception et de contrôle, est affecté au financement d'actions contribuant à développer la consommation, à améliorer la production et la qualité des produits ou à promouvoir le progrès technique ou économique, qu'ainsi, l'accord en cause répond aux exigences posées aux articles L.632-3 et L.632-6 du code rural ». Voir également : CE 21 novembre 2001 n°221163, syndicat régional des pisciculteurs d'Ile de France.*

*Il ne saurait d'ailleurs en être autrement dès lors que l'article L.632-1 du code définit pour la reconnaissance des organisations interprofessionnelles agricoles une liste d'objets ou d'objectifs, et donc de missions, dont tous ne se retrouvent pas dans le champ d'application des accords interprofessionnels : il n'y a pas de concordance nécessaire ni constatée entre l'objet imparti par la loi aux organisations interprofessionnelles reconnues et le champ des accords interprofessionnels « actions » susceptibles de faire l'objet d'une extension. Considérer que les cotisations ne pourraient qu'être liées aux actions faisant l'objet d'accords étendus reviendrait dès lors à interdire aux organisations concernées de bénéficier d'un quelconque financement pour les actions non visées à l'article L.632-3 et entrant pourtant dans leur objet au titre de l'article L.632-1 : il s'agit pourtant, et notamment de domaines aussi fondamentaux (et coûteux) que la veille anticipative des marchés, la sécurité alimentaire et la traçabilité ou le maintien et le développement du potentiel économique du secteur.*

*Les cotisations interprofessionnelles visées à l'article L.632-6 sont donc bien destinées à permettre à l'organisation interprofessionnelle d'exercer ses missions, sans que les actions correspondantes doivent être autrement définies. Ces missions sont d'ailleurs connues du redevable puisqu'elles découlent de la loi et des statuts de l'organisation.*

*L'accord interprofessionnel relatif au financement ne saurait d'ailleurs préciser les diverses actions financées sans comporter le budget de l'Interprofession, au risque d'ouvrir la voie à des actions judiciaires incessantes de redevables, d'interdire toute adaptation conjoncturelle en fonction de la situation des marchés et des évolutions constatées pendant la période de validité des accords (un à cinq ans) et de risquer de transformer les actions ainsi visées en aides d'État par l'instauration d'un contrôle préalable de la destination et de l'emploi des fonds.*

*Il revient en revanche aux administrations de tutelle de s'assurer, avant chaque renouvellement, que les sommes recueillies sont bien utilisées exclusivement dans le cadre de l'objet défini à l'article L.632-1, ainsi que l'a précisé le Conseil d'État dans l'arrêt précité. La pratique montre qu'elles le font systématiquement et de manière souvent extrêmement détaillée.*

## **2) Sur l'emploi des fonds collectés**

*L'article L.632-6 du code rural habilite les organisations interprofessionnelles agricoles reconnues à prélever des cotisations sur les membres des professions les constituant, selon la procédure prévue pour l'intervention et l'extension des accords interprofessionnels.*

*Il n'en délimite ni l'objet, ni le champ d'utilisation.*

*Dès lors, la limite de l'utilisation des cotisations ainsi recueillies est celle que fixe l'article L.632-1 du code rural à l'objet que doivent remplir les organisations interprofessionnelles pour leur reconnaissance, puisque c'est cette reconnaissance qui leur permet de bénéficier des CVO.*

*Les cotisations volontaires étendues doivent donc permettre de financer tout ce qui concourt à la réalisation de l'objet de l'organisation interprofessionnelle reconnue, et donc l'ensemble des activités et actions entrant dans le cadre des prévisions de l'article L.632-1 et des statuts.*

*Il n'est pas contestable que le financement des organisations membres ne fait pas partie de l'objet des organisations interprofessionnelles.*

*En revanche, l'indemnisation de ces mêmes organisations au titre des frais et charges spécifiques qu'elles assument pour permettre à l'organisation interprofessionnelle de remplir son objet entre bien dans le cadre de celui-ci et ne paraît pas critiquable.*

*Il a toujours été admis que les corps intermédiaires – partis politiques, syndicats, etc. – pouvaient bénéficier de ressources prélevées sur des fonds résultant de contributions obligatoires dès lors que leur concours était nécessaire au bon fonctionnement des institutions ou organisations concourant à l'intérêt des catégories sociales concernées. De tout temps, et en-dehors même des subventions qu'ils perçoivent, les partenaires sociaux et syndicats professionnels tirent de leur participation au Conseil Economique et Social, et plus encore aux activités de formation, des fonds publics dans des proportions considérables.*

*Plus spécifiquement en matière agricole, il n'apparaît pas que l'attribution du produit de cotisations obligatoires aux organisations professionnelles concourant aux accords interprofessionnels viole l'usage que le code rural entendrait réserver aux CVO : non seulement il n'existe pas, comme on l'a vu, d'autre réserve d'usage que l'accomplissement de l'objet de l'organisation, mais surtout une telle contribution est parfois prévue comme obligatoire, et notamment dans le cas des accords interprofessionnels à long terme.*

*Ainsi, l'article L.631-8 du code rural dispose : « L'accord interprofessionnel à long terme doit également comporter, pour chaque produit, des dispositions permanentes relatives :(...) 4°) – Aux cotisations professionnelles assises sur le produit et nécessaires à l'élaboration, à la négociation, à la mise en œuvre et au contrôle de la bonne application des accords ;(...) »*

*Cette rédaction résulte de l'article 53-II-1° de la loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006, seule l'application des accords étant antérieurement visée par la loi de 1964 : la modification apportée démontre à la fois l'actualité et l'étendue du souci du législateur de faire en sorte que les organisations professionnelles qui concourent à l'intérêt commun dans un cadre interprofessionnel puissent bénéficier des financements obligatoires correspondants.*

*Si cette disposition, consignée au chapitre premier du titre III du livre VI du code rural, n'est pas reprise au chapitre suivant relatif aux organisations interprofessionnelles, c'est parce que le législateur n'a pas cru nécessaire d'instituer un double financement obligatoire (l'un pour l'organisation interprofessionnelle, l'autre pour les organisations professionnelles membres), rien n'interdisant qu'une part du prélèvement rendu possible par l'article L.632-6 soit utilisée pour indemniser les organisations professionnelles des frais qu'elles engagent pour l'élaboration, la négociation, la mise en œuvre et le contrôle de la bonne application des accords et, plus généralement, pour leur contribution au dialogue interprofessionnel.*

*Contrairement à ce que semble considérer la Cour, le fondement des indemnités versées est donc clair.*

*Il est certain, en revanche, qu'une telle indemnisation, qui exclut tout enrichissement, ne saurait être opérée sans contrôle ; il convient qu'elle soit accordée dans des conditions de transparence qui nécessitent à tout le moins :*

- *Une convention préalable entre l'organisation interprofessionnelle et ses membres définissant la nature des concours sollicités de ces derniers et leurs modalités d'indemnisation ;*
- *Une approbation par les organes statutaires (conseil d'administration, assemblée générale) ;*
- *Une communication au Commissaire aux comptes et, bien entendu, au contrôleur d'État ;*
- *Un compte-rendu d'exécution assorti des justificatifs comptables nécessaires.*

*Tel est le cas pour Inaporc, étant en outre précisé que le versement annuellement décidé est plafonné à une somme très inférieure au coût que représente, pour les organisations membres, leur participation aux travaux et commissions de l'association et le relais de ses actions.*

---



**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION  
INTERPROFESSIONNELLE DE LA BETTERAVE ET DU SUCRE  
(A.I.B.S.)**

*Le rapport indique que l'A.I.B.S. (Association Interprofessionnelle de la Betterave et du Sucre), reconnue comme interprofession en 1997, cohabite avec le C.I.P.S. (Comité Interprofessionnel des Productions Saccharifères), créée par décret en 1969, ce qui dérogerait au principe d'unicité inscrit dans le code rural.*

*La création de l'A.I.B.S. et sa reconnaissance en 1997 n'ont en rien dérogé aux dispositions de l'article L.632-1 du code rural qui dispose qu'il ne peut être reconnu qu'une organisation interprofessionnelle par produit ou groupe de produits : cette disposition est au contraire parfaitement respectée, seule l'A.I.B.S. étant reconnue dans le cadre des dispositions de cet article.*

*Le C.I.P.S. est en effet totalement étranger, dans sa composition, dans son objet et dans son activité, au régime et aux mécanismes juridiques de la loi du 10 juillet 1975, modifiée et codifiée aux articles L.632-1 et suivants du code rural.*

*Créée à l'initiative des pouvoirs publics (ce que ne saurait être une organisation reconnue au titre de la loi de 1975), le C.I.P.S. ne constitue pas un groupement : il n'a pas de membres, de sorte qu'il ne saurait être judicieusement écrit qu'il réunit, à l'instar de l'A.I.B.S., les organisations de planteurs et de fabricants de sucre ; certes, ces organisations proposent au ministre des personnalités siégeant au Conseil d'administration, mais elles n'y sont pas pour autant organiquement représentées. Il a pour seul objet de servir de réceptacle à la négociation contractuelle entre organisations de planteurs et d'industriels et à la préparation des accords prévus et définis par la réglementation communautaire, et ne saurait intervenir dans les autres domaines impartis par l'article L.632-1 du code rural aux organisations qu'il régit.*

*Le C.I.P.S. ne saurait donc en aucun cas faire l'objet d'une reconnaissance en qualité d'organisation interprofessionnelle agricole au sens de la loi, ce qu'il n'est pas, de sorte que tout risque de dualité de reconnaissance est exclu.*

---

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CENTRE NATIONAL  
INTERPROFESSIONNEL DE L'ÉCONOMIE LAITIÈRE (CNIEL)**

*Le CNIEL regrette vivement que la procédure adoptée par la Cour n'ait pas permis aux organisations interprofessionnelles agricoles, principales concernées, de faire valoir leurs observations sur l'ensemble d'un rapport destiné à être publié. Il regrette également de retrouver dans le rapport définitif des appréciations juridiques erronées ou approximatives, qui auraient sans doute pu être évitées si la Cour n'avait pas refusé de donner la parole à son conseil au cours de l'audience.*

*Sur les éléments qui lui ont été communiqués, le CNIEL formule les observations suivantes:*

**1) Sur la nature des organisations interprofessionnelles agricoles**

*Il apparaît nécessaire de rappeler d'emblée avec fermeté ce qui constitue la caractéristique fondatrice et fondamentale des organisations interprofessionnelles relevant de la loi de 1975.*

*La grande innovation de la loi de 1975, qui n'avait de précédent qu'en ce qui concerne les groupements de producteurs et les comités économiques institués par la loi d'orientation agricole de 1962, est en effet d'avoir établi un simple mécanisme de reconnaissance d'organismes de droit privé créés à l'initiative non pas de l'État, mais des organisations professionnelles les plus représentatives, comme l'a expressément rappelé la loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006.*

*La philosophie est donc fondamentalement différente de celle qui régit les organismes à caractère interprofessionnels qui existaient auparavant, dont certains ont survécu, comme de ceux qui ont été créés par la suite tels, pour s'en tenir au secteur de l'agriculture, les offices de la loi de 1982.*

*C'est pourquoi, si l'on peut dire de ces derniers qu'ils « responsabilisent » les professionnels<sup>41</sup>, les organisations interprofessionnelles de 1975 ne font que bénéficier de la reconnaissance par l'État des responsabilités qu'ont su prendre les organisations qui les composent.*

*C'est pourquoi également la loi a expressément souligné que les cotisations prélevées, fût-ce sur un fondement rendu obligatoire, restaient des créances de droit privé.*

*C'est pourquoi enfin le contrôle de l'État ne peut s'exercer qu'a posteriori, et dans le strict respect de la liberté d'association et de la propriété privée.*

---

*41) ou a tout le moins les personnalités issues du milieu professionnel désignées par l'État.*

## **2) Sur le principe d'unicité**

*C'est ainsi, par exemple, qu'il ne saurait être fait grief à l'administration de ne pas respecter le « principe d'unicité » posé par l'article L.632-1 du code rural : elle n'a en rien la maîtrise, qui relève des seuls professionnels, de la base juridique adoptée pour la création d'une organisation interprofessionnelle, et si l'Interprofession laitière des articles L.632-12 et L.632-13 du code rural (loi de 1974) n'est pas limitée au lait de vache, rien n'aurait autorisé l'administration à s'opposer à ce que les professionnels corses du lait de brebis et de chèvres préfèrent s'organiser dans le cadre des articles L.632-1 à L.632-11 (loi de 1975, qui seule prévoit l'unicité des organisations qui se soumettent à son statut).*

*Là encore, c'est l'initiative professionnelle qui doit prévaloir : le caractère privé et autonome de la gestion des interprofessions est un enjeu majeur pour les familles professionnelles qui ont décidé de s'associer en leur sein.*

## **3) Sur la notification des CVO à la Commission européenne et la qualification de ressources d'Etat**

*La Cour note que la question de la notification des CVO à la Commission européenne fait l'objet d'un débat juridique et oppose les ministères en charge de l'agriculture et de l'économie indiquant que : « le premier est défavorable à la notification au motif que les ressources provenant des cotisations, même rendues obligatoires, ne sont jamais à la disposition des pouvoirs publics et ne peuvent donc être considérées comme des aides d'Etat. À l'inverse, la Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (DGCCRF) plaide pour une notification, en raison du risque financier que ferait courir une requalification par la Commission des CVO en aides d'Etat illégales.*

*Ce jugement de la Cour sur la qualification de ressources d'Etat de la cotisation homologuée au profit du CNIEL est donc nuancé. La Cour évoque d'ailleurs une analyse contradictoire du Conseil d'Etat et de la Commission européenne mais de manière incomplète. Or, la position du Conseil d'Etat sur le caractère privé des cotisations prélevées par les interprofessions, résultant de sa décision du 21 juin 2006 (Confédération Paysanne n° 271 450), est tout à fait explicite, et doit être citée in extenso. Après avoir cité les articles L.632-3 et L.632-6 du code rural, il juge :*

*« Considérant, en premier lieu, que si le syndicat requérant soutient que l'arrêté litigieux, qui a étendu en application des dispositions citées ci-dessus un accord instituant des cotisations dans le cadre de l'organisation interprofessionnelle du foie gras, aurait dû être notifié à la Commission européenne préalablement à son entrée en vigueur conformément au troisième paragraphe de l'article 88 du traité instituant la Communauté européenne, les stipulations de cet article ne sont applicables, en vertu de l'article 87 du même traité, que lorsque sont en cause des aides « accordées par les Etats ou au moyen de ressources d'Etat sous quelque forme que ce*

*soit » ; qu'il est constant que les ressources collectées grâce à la cotisation dont il s'agit, et les actions financées par ces ressources, ne se traduisent par aucune dépense supplémentaire ou atténuation de recettes pour l'Etat, d'autres collectivités publiques ou des personnes agissant pour leur compte ; que, si les actions financées par les cotisations en cause doivent respecter le cadre général défini par les dispositions législatives citées ci-dessus, ces actions sont établies et mises en œuvre de façon autonome par l'organisation interprofessionnelle percevant la cotisation, sans être soumises à un contrôle autre que de régularité et de conformité à la loi et sans que le produit des cotisations soit jamais mis à la disposition des autorités publiques ; qu'il suit de là que les aides accordées en contrepartie des cotisations interprofessionnelles ne peuvent être regardées comme accordées par l'Etat, ou au moyen de ressources d'Etat au sens des stipulations de l'article 87 du traité instituant la Communauté européenne telles qu'interprétées par la Cour de Justice des Communautés européennes notamment dans l'arrêt du 15 juillet 2004 visé ci-dessus ; que le moyen tiré de ce que l'arrêté attaqué aurait dû être, préalablement à sa signature, notifié à la Commission européenne doit, par suite, être écarté ;*

*La jurisprudence communautaire, au visa explicite de laquelle le Conseil d'Etat s'est prononcé, considère qu'un prélèvement ne relève des aides d'Etat que lorsque son utilisation est strictement encadrée par l'autorité publique, qu'il s'agisse des modalités de recouvrement, des conditions de son attribution ou des décisions d'affectation (CJCE, 15 juillet 2004 C-345-02, Pearle BV et autres, et conclusions de l'avocat général Ruiz-Jarabo Colomer). Elle s'impose bien évidemment à la Commission.*

*Seule une mauvaise compréhension de la philosophie même des interprofessions, de leur fondement juridique et de leur fonctionnement est de nature à entretenir une confusion qui permettrait effectivement d'assimiler les cotisations volontaires à des aides d'Etat. Pour les membres des interprofessions, une telle dérive n'est pas envisageable et doit être évitée à tout prix. C'est d'ailleurs dans cet esprit que les organisations interprofessionnelles ont souligné que le contrôle économique et financier dont elles font l'objet de la part de l'Etat ne peut être exercé qu'a posteriori, sans participation des contrôleurs d'Etat ou représentants de l'Etat aux instances décisionnelles.*

#### **4) Sur les réserves financières**

*La nature de leurs missions et le caractère éminemment fluctuant, d'une année sur l'autre, d'une campagne agricole, la précarité qui est la leur (en cas d'arrêt de leurs activités, leurs obligations sociales ne peuvent être financées que sur leurs réserves), le caractère constant, en revanche, des délais sans cesse allongés avec lesquels l'Etat et les Offices leur versent les contributions financières qui leur sont destinées, rendraient illusoire un quelconque fonctionnement sans réserves financières importantes. Une année de fonctionnement est sans doute à cet égard très insuffisante.*

*Les services de l'Etat eux-mêmes se félicitent de cette politique de prudence qui seule permettra d'éviter, en cas de difficultés, le recours aux fonds publics pour apurer des passifs non provisionnés. On comprend mal, dès lors, l'observation formulée par la Cour, pourtant à juste titre soucieuse de saine gestion économique, financière et budgétaire, et encore moins qu'elle explique ces réserves, à moins que ce ne soit par ironie, par une incapacité d'utilisation des fonds collectés !*

#### **4) Sur l'emploi des fonds collectés**

*L'article L.632-6 du code rural habilite les organisations interprofessionnelles agricoles reconnues à prélever des cotisations sur les membres des professions les constituant, selon la procédure prévue pour l'intervention et l'extension des accords interprofessionnels.*

*Il n'en délimite ni l'objet, ni le champ d'utilisation.*

*Dès lors, la limite de l'utilisation des cotisations ainsi recueillies est celle que fixe l'article L.632-1 du code rural à l'objet que doivent remplir les organisations interprofessionnelles pour leur reconnaissance, puisque c'est cette reconnaissance qui leur permet de bénéficier des CVO.*

*Les cotisations volontaires étendues doivent donc permettre de financer tout ce qui concourt à la réalisation de l'objet de l'organisation interprofessionnelle reconnue, et donc l'ensemble des activités et actions entrant dans le cadre des prévisions de l'article L.632-1 et des statuts.*

*Il n'est pas contestable que le financement des organisations membres ne fait pas partie de l'objet des organisations interprofessionnelles.*

*En revanche, l'indemnisation de ces mêmes organisations au titre des frais et charges spécifiques qu'elles assument pour permettre à l'organisation interprofessionnelle de remplir son objet entre bien dans le cadre de celui-ci et ne paraît pas critiquable.*

*Il a toujours été admis que les corps intermédiaires – partis politiques, syndicats, etc. – pouvaient bénéficier de ressources prélevées sur des fonds résultant de contributions obligatoires dès lors que leur concours était nécessaire au bon fonctionnement des institutions ou organisations concourant à l'intérêt des catégories sociales concernées. De tout temps, et en-dehors même des subventions qu'ils perçoivent, les partenaires sociaux et syndicats professionnels tirent de leur participation au Conseil Economique et Social, et plus encore aux activités de formation, des fonds publics dans des proportions considérables.*

*Plus spécifiquement en matière agricole, il n'apparaît pas que l'attribution du produit de cotisations obligatoires aux organisations professionnelles concourant aux accords interprofessionnels viole l'usage que le code rural entendrait réserver aux CVO : non seulement il n'existe pas, comme on l'a vu, d'autre réserve d'usage que l'accomplissement de*

*l'objet de l'organisation, mais surtout une telle contribution est parfois prévue comme obligatoire, et notamment dans le cas des accords interprofessionnels à long terme.*

*Ainsi, l'article L.631-8 du code rural dispose : « L'accord interprofessionnel à long terme doit également comporter, pour chaque produit, des dispositions permanentes relatives : (...) 4°) – Aux cotisations professionnelles assises sur le produit et nécessaires à l'élaboration, à la négociation, à la mise en œuvre et au contrôle de la bonne application des accords ; (...) »*

*Cette rédaction résulte de l'article 53-II-1° de la loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006, seule l'application des accords étant antérieurement visée par la loi de 1964 : la modification apportée démontre à la fois l'actualité et l'étendue du souci du législateur de faire en sorte que les organisations professionnelles qui concourent à l'intérêt commun dans un cadre interprofessionnel puissent bénéficier des financements obligatoires correspondants.*

*Si cette disposition, consignée au chapitre premier du titre III du livre VI du code rural, n'est pas reprise au chapitre suivant relatif aux organisations interprofessionnelles, c'est parce que le législateur n'a pas cru nécessaire d'instituer un double financement obligatoire (l'un pour l'organisation interprofessionnelle, l'autre pour les organisations professionnelles membres), rien n'interdisant qu'une part du prélèvement rendu possible par l'article L.632-6 soit utilisée pour indemniser les organisations professionnelles des frais qu'elles engagent pour l'élaboration, la négociation, la mise en œuvre et le contrôle de la bonne application des accords et, plus généralement, pour leur contribution au dialogue interprofessionnel.*

---

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CENTRE NATIONAL POUR LA PROMOTION DES PRODUITS AGRICOLES ALIMENTAIRES (CNPA)**

*En ce qui concerne l'utilisation des deux tiers des cotisations appelées par le CNPA pour régler des opérations de promotion à la SOPEXA, je tiens à souligner que plusieurs des interprofessions adhérentes au CNPA ont souhaité, compte tenu de l'expérience que nous avons acquise en matière de promotion, utiliser nos services.*

*Cette action ne peut être considérée comme "tendant à opacifier les circuits qu'empruntent les CVO".*

*J'ajoute que toutes ces interventions font l'objet de conventions avec la SOPEXA, et depuis 2001, après appel d'offres.*

*Pour ce qui est des interventions que nous décidons sous l'intitulé "Actions de défense à caractère général", il s'agit exclusivement d'actions à l'étranger, car nous ne prenons pas en compte, les actions que les organismes bénéficiaires peuvent réaliser en France.*

---

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU COMITÉ INTERPROFESSIONNEL  
DES PRODUCTIONS SACCHARIFÈRES (CIPS)**

*Le rapport indique que l'A.I.B.S. (Association Interprofessionnelle de la Betterave et du Sucre), reconnue comme interprofession en 1997, cohabite avec le C.I.P.S. (Comité Interprofessionnel des Productions Saccharifères), créée par décret en 1969, ce qui dérogerait au principe d'unicité inscrit dans le code rural.*

*La création de l'A.I.B.S. et sa reconnaissance en 1997 n'ont en rien dérogé aux dispositions de l'article L.632-1 du code rural qui dispose qu'il ne peut être reconnu qu'une organisation interprofessionnelle par produit ou groupe de produits : cette disposition est au contraire parfaitement respectée, seule l'A.I.B.S. étant reconnue dans le cadre des dispositions de cet article.*

*Le C.I.P.S. est en effet totalement étranger, dans sa composition, dans son objet et dans son activité, au régime et aux mécanismes juridiques de la loi du 10 juillet 1975, modifiée et codifiée aux articles L.632-1 et suivants du code rural.*

*Créée à l'initiative des pouvoirs publics (ce que ne saurait être une organisation reconnue au titre de la loi de 1975), le C.I.P.S. ne constitue pas un groupement : il n'a pas de membres, de sorte qu'il ne saurait être judicieusement écrit qu'il réunit, à l'instar de l'A.I.B.S., les organisations de planteurs et de fabricants de sucre ; certes, ces organisations proposent au ministre des personnalités siégeant au Conseil d'administration, mais elles n'y sont pas pour autant organiquement représentées. Il a pour seul objet de servir de réceptacle à la négociation contractuelle entre organisations de planteurs et d'industriels et à la préparation des accords prévus et définis par la réglementation communautaire, et ne saurait intervenir dans les autres domaines impartis par l'article L.632-1 du code rural aux organisations qu'il régit.*

*Le C.I.P.S. ne saurait donc en aucun cas faire l'objet d'une reconnaissance en qualité d'organisation interprofessionnelle agricole au sens de la loi, ce qu'il n'est pas, de sorte que tout risque de dualité de reconnaissance est exclu.*

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU COMITÉ NATIONAL DES  
INTERPROFESSIONS DE VINS A APPELLATION D'ORIGINE**

*Le CNIV soutient parfaitement le caractère privé et autonome de la gestion interprofessionnelle. Toutefois, les privilèges accordés par la loi, et pour notre filière le règlement portant OCM aux interprofessions justifient une intervention de l'autorité publique.*

*Il existe une incertitude juridique sur la nature de cette intervention au regard de la qualification d'aides d'Etat. Le CNIV estime que les C.V.O. devraient échapper à cette qualification. Toutefois, la sécurité juridique et donc financière justifie une notification de précaution, tant qu'il n'existe pas une décision de la CDJE clairement applicable aux Interprofessions.*

*\* Dans une décision du 19 janvier 2005 non publiée concernant Rivesaltes, la Commission a qualifié le financement du CIVDN visant la publi-promotion "d'aides d'Etats" (considérant 130). Or, la cotisation au profit du CIVDN, si elle diffère légèrement en droit français des CVO, s'analyse à l'identique de celles-ci au regard du droit communautaire.*

*Les deux administrations auxquelles il est fait référence (les ministères en charge de l'agriculture et de l'économie) sont les autorités de tutelles des interprofessions. Une réflexion complémentaire sur la cohérence de l'Etat sur ce dossier serait la bienvenue.*

---

#### **RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL INTERPROFESSIONNEL DU VIN DE BORDEAUX (CIVB)**

*Vous avez bien voulu m'adresser un extrait de l'insertion au rapport public annuel de la Cour des comptes sur « les cotisations volontaires obligatoires prélevées par les interprofessions agricoles », concernant la situation financière du Conseil interprofessionnel du vin de Bordeaux.*

*Vous indiquez notamment que le Conseil interprofessionnel « aurait pu utiliser une partie de ses abondantes réserves (17,415 M€) pour limiter son endettement ».*

*Cette appréciation me conduit à formuler les remarques suivantes :*

- Les différents contrôleurs d'Etat ont toujours demandé aux interprofessions de garder un niveau de réserves équivalent à 6 mois de fonctionnement. Cette situation est justifiée par le fait que les engagements pris par les interprofessions auprès de leurs fournisseurs, et dans le cadre de leurs missions, sont des engagements nécessairement pluriannuels (programmes de recherche ou de promotion en France et à l'étranger notamment). Le niveau de réserves du CIVB constaté à la fin de 2004 doit donc être apprécié au regard de celui de son budget, de l'ordre de 30 millions d'euros.*
- Le CIVB pouvait-il utiliser ses réserves pour limiter son endettement ? En tenant compte de ce qui précède, la réponse est non. En effet le CIVB, afin d'assainir le marché des vins de Bordeaux, a dû engager un programme d'arrachage, avec l'accord de l'Etat, et verser une aide complémentaire d'un montant de 60 millions d'euros sur trois années, dont 14 millions d'euros pour la seule année 2006.*



- *Parallèlement, le CIVB a été conduit, pour les mêmes raisons, à financer avec l'accord de l'Etat, un complément d'aide à la distillation pour un montant estimé à ce jour à 13 millions d'euros. Cette somme mobilisable dès l'année 2006 est prise sur ses réserves et financée par la mise en place d'une cotisation temporaire.*

*Le niveau de l'emprunt contracté par le CIVB et cautionné par l'Etat correspond très exactement à ses besoins de financement. Le niveau de réserves constaté en 2004 a permis au CIVB de faire face à ses engagements en termes de trésorerie. En revanche, ses réserves sont désormais négatives.*

### **RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU GROUPEMENT NATIONAL INTERPROFESSIONNEL DES SEMENCES ET DES PLANTS (GNIS)**

*Les cotisations volontaires obligatoires se sont substituées aux taxes parafiscales pour le financement des actions conduites par le GNIS qui sont à la fois des actions officielles mises en œuvre pour le compte du ministère de l'Agriculture (contrôle et certification des semences et plants en application de directives communautaires) et des actions interprofessionnelles (harmonisation des relations entre les familles professionnelles, animation et représentation de la filière, communication... etc).*

*Dans le cadre de son contrôle la Cour indique dans ses conclusions que «les interprofessions financent parfois les organisations professionnelles qui les composent en leur reversant une partie des CVO que celles-ci ont décidé ». Sur ce point le GNIS souhaite apporter les éclaircissements nécessaires en formulant les observations suivantes :*

#### **Délégation de tâches à des organisations professionnelles :**

*Pour la plupart des espèces végétales (espèces de grande culture et légumes) le contrôle et la certification des semences avant leur commercialisation a été confié par les pouvoirs publics au GNIS.*

*Cette activité fait partie de ses missions définies à l'article 2 (3°) du décret 62-585 du 18 mai 1962 ou l'alinéa d) stipule (II (le GNIS) assure l'exécution des décisions prises en matière de contrôle par le ministère de l'Agriculture, notamment en ce qui concerne la certification variétale et sanitaire ».*

*Pour réaliser cette mission de service public le GNIS utilise ses moyens propres (personnel et matériel) ou fait appel à des tiers possédant les compétences nécessaires pour réaliser une partie des travaux conduisant à la certification officielle des semences et plants. C'est le cas dans le domaine des semences de maïs, des semences oléagineuses, des semences de chanvre et des plants de pomme de terre.*

*Ce recours à des tiers intervient dans le respect des dispositions prévues à l'article 6 du décret n° 62-585 du 18 mai 1962 à savoir « le Ministre de l'Agriculture détermine les conditions dans lesquelles le Groupement peut*

*confier à certains organismes professionnels le soin d'aider les intéressés ou de contrôler leur activité dans le domaine de la production, de la conservation, de la distribution des graines de semences et plants. L'action de ces organismes doit être conforme aux directives du chef du service technique ».*

*D'autre part on peut rappeler que ce mode d'organisation est conforme aux directives communautaires sur la commercialisation des semences et plants qui encadrent le dispositif sur le plan réglementaire. Cela a été acté par l'Union européenne dans une directive du conseil N° 2004/117 du 22 décembre 2004. Cette directive est la concrétisation de 2 expériences menées à partir des dispositions prévues d'une part dans la directive 98/96 en ce qui concerne les inspections sur pied et dans la décision 98/320 de la commission du 27 avril 1998 en ce qui concerne l'échantillonnage et les essais de semences. Ces expérimentations conduisant à la législation précitée ont été largement inspirées par l'expérience française qui fonctionnait avec succès depuis quelques dizaines d'années.*

*Dans ce cadre ce ne sont pas des « missions propres au GNIS » qui sont déléguées à ces organisations professionnelles mais un certain nombre de tâches leur sont confiées « en sous traitance ». Cela découle de raisons à la fois historiques et économiques. Raisons historiques tout d'abord : quand le GNIS s'est vu confier à partir de 1962 la certification officielle des semences et plants s'est posé le problème des moyens pour réaliser cette action. Un certain nombre de fédérations professionnelles réalisaient déjà à cette époque pour leurs membres des activités de contrôle (non officiel) de la production de semences. Elles possédaient donc la technicité et les moyens nécessaires. Par exemple dès 1932 le secteur professionnel des plants de pomme de terre avait mis en place un contrôle de l'état sanitaire des plants de pomme de terre compte tenu de l'importance de ce critère pour la réussite de la culture. Dans un souci de rationalité économique le ministère de l'Agriculture a donc décidé tout en confiant la mission officielle de certification à un organisme unique afin d'assurer la cohérence des décisions, d'ouvrir la possibilité à cet organisme de conventionner avec des organisations où existaient déjà les compétences humaines et matérielles.*

*Les tâches confiées à ces organisations professionnelles sont définies dans des conventions passées entre le GNIS et ces organisations. Ce sont des conventions triennales avec des clauses de résiliation. Ces conventions sont passées par le GNIS avec les organisations concernées après autorisation donnée par le ministère de l'Agriculture comme prévu à l'article 6 du décret du 18 mai 1962. Cette autorisation prend la forme de décisions qui précisent le type de tâche que le GNIS peut confier à ces organisations. Il s'agit de tâches élémentaires relatives aux notations en culture des parcelles de production de semences ou dans certains cas (pomme de terre) de notations et d'analyses sur les lots de plants destinés à être commercialisés. Il faut également noter que le personnel de ces organisations effectuant ces tâches élémentaires demeure pendant la période où il effectue ce travail sous*

*l'autorité du Chef du Service Officiel de Contrôle et de Certification qui peut à tout moment le récuser.*

*Sur le plan financier il n'y a pas de transfert de fonds de l'interprofession vers les organisations professionnelles qui réalisent ces tâches mais simplement la rémunération du service rendu au GNIS par ces fédérations. Cette rémunération couvre des frais directs proportionnels au volume d'activité confié (nombre d'hectares sur lesquels sont effectués des notations ou nombre des lots bénéficiant d'analyses) ainsi que des frais moins dépendants du volume d'activité (frais d'encadrement, frais informatiques, frais administratifs)*

*Enfin sur le plan fonctionnel et contrairement aux affirmations de la Cour l'action du GNIS dans ce domaine n'est pas réduite à une simple fonction administrative. Le GNIS a la responsabilité entière du contrôle et de la certification des semences et plants. Les tâches confiées aux organisations professionnelles font l'objet de rapports techniques sur les résultats des notations de culture et des analyses de lots adressés au service technique du GNIS (Service Officiel de Contrôle et de Certification) qui sur ces bases prend la décision de certifier ou de ne pas certifier le lot de semences concerné.*

**Cotisations syndicales d'une des fédérations professionnelles :**

*Comme indiqué par la Cour le GNIS apporte contre rémunération son concours à la collecte des cotisations syndicales d'une des fédérations du secteur. La production des semences est organisée en France de façon contractuelle entre les entreprises semencières et les agriculteurs multiplicateurs et l'interprofession est le lieu de dialogue entre les familles professionnelles. Pour que ce dialogue soit constructif et efficace il faut que les deux familles professionnelles puissent jouer chacune leur rôle plein et entier et en particulier que les agriculteurs multiplicateurs puissent traiter d'égal à égal avec les entreprises semencières. C'est dans cet objectif d'intérêt général que l'interprofession apporte son assistance à une fédération d'agriculteurs multiplicateurs. Cette assistance apportée par le GNIS est effectuée en toute transparence pour l'ensemble des acteurs. Le rôle du GNIS dans ce domaine est d'ailleurs très limité. Il se borne tout d'abord à informer les entreprises semencières des montants unitaires de cotisations syndicales décidées par la Fédération d'agriculteurs multiplicateurs. Il consiste ensuite en un travail uniquement administratif de récupération des sommes collectées par les entreprises semencières auprès des agriculteurs multiplicateurs travaillant sous contrat avec elles et le reversement de ces sommes auprès de la fédération d'agriculteurs multiplicateurs. Ce système fonctionne à la satisfaction de tous les acteurs depuis 25 ans. Il n'y a aucune confusion possible entre les CVO (antérieurement les taxes parafiscales) dont les entreprises semencières sont redevables auprès du GNIS et les cotisations syndicales que ces entreprises ne peuvent prélever qu'avec l'accord des agriculteurs multiplicateurs.*

---

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION FRANÇAISE  
INTERPROFESSIONNELLE DE L'OLIVE (AFIDOL)**

*L'Afidol regrette vivement que la procédure adoptée par la Cour n'ait pas permis aux organisations interprofessionnelles agricoles, principales concernées, de faire valoir leurs observations sur l'ensemble d'un rapport destiné à être publié.*

*Sur le seul élément qui lui ait été communiqué, elle formule les observations suivantes.*

**Sur l'imprécision des accords quant à l'emploi des fonds**

*La Cour relève que de nombreux accords ont autorisé le prélèvement de cotisations sans détailler la nature des actions qui auraient justifié leur recouvrement n'ait d'autre but que d'instituer une cotisation obligatoire au bénéfice de l'interprofession, sans précision de son emploi.*

*Elle suggère que cette imprécision ne serait pas conforme à la volonté du législateur de 1975 et rendrait délicates, lors de l'examen des accords par l'administration, avant leur extension, la vérification de la conformité des actions envisagées et l'évaluation des taux de fixation des CVO.*

*Outre qu'il est du seul ressort des organisations interprofessionnelles et des professionnels qui les composent d'évaluer les ressources nécessaires au fonctionnement de l'organisation et au financement de ses actions, l'observation n'apparaît fondée ni en droit, ni en fait.*

*On pourrait, certes, souhaiter une simplification législative qui permette de réunifier trois concepts aujourd'hui dissociés : l'objet des organisations interprofessionnelles, l'objet des accords interprofessionnels étendus et l'objet de la cotisation interprofessionnelle. Tel n'est plus le cas en l'état actuel des textes mais c'est bien cet état qu'il convient seul de prendre en compte.*

*L'article L.632-3 du code rural détermine, par une liste fréquemment modifiée, le champ d'intervention des accords interprofessionnels susceptibles d'être étendus par l'autorité administrative lorsqu'ils sont conclus dans le cadre d'une organisation interprofessionnelle : le financement de l'organisation et de ses actions ne figure pas parmi les onze objectifs existant depuis la loi du 5 janvier 2006.*

*L'article L.632-4 détermine les conditions et effets de l'extension de ces accords.*

*Mais c'est l'article L.632-6 du code rural qui traite seul des cotisations, en précisant qu'elles peuvent être prélevées lorsqu'elles résultent des accords étendus « selon la procédure fixée aux articles L.632-3 et L.632-4 ».*

*La loi n'impose donc nullement que les cotisations résultent des accords interprofessionnels visés à l'article L.632-3, et donc que le lien soit établi entre cotisation et action résultant d'un accord étendu ; elle fixe simplement une même procédure pour l'extension des accords relatifs aux actions et pour les accords relatifs aux cotisations.*

*Si les cotisations découlent donc nécessairement d'accords précis, il ne s'agit pas des accords visés à l'article L.632-3, relatifs aux seules actions, mais de ceux qui sont visés à l'article L.632-6, dont le seul objet est le financement de l'interprofession et de l'ensemble de ses activités.*

*C'est en ce sens que s'est prononcé le Conseil d'Etat (CE 21 juin 2006, Confédération paysanne, n°271450) : « Considérant que si le syndicat requérant soutient que l'accord étendu par l'arrêté litigieux méconnaîtrait les dispositions du code rural citées ci-dessus [L.632-3 et L.632-6], en ce qu'il tend à créer une cotisation interprofessionnelle sans préciser les actions en vue desquelles elle sera prélevée, il résulte des termes de l'article 4 de cet accord que le produit des cotisations, déduction faite des sommes correspondant à la rémunération des frais de perception et de contrôle, est affecté au financement d'actions contribuant à développer la consommation, à améliorer la production et la qualité des produits ou à promouvoir le progrès technique ou économique, qu'ainsi, l'accord en cause répond aux exigences posées aux articles L.632-3 et L.632-6 du code rural ». Voir également : CE 21 novembre 2001 n°221163, syndicat régional des pisciculteurs d'Ile de France.*

*Il ne saurait d'ailleurs en être autrement dès lors que l'article L.632-1 du code définit pour la reconnaissance des organisations interprofessionnelles agricoles une liste d'objets ou d'objectifs, et donc de missions, dont tous ne se retrouvent pas dans le champ d'application des accords interprofessionnels : il n'y a pas de concordance nécessaire ni constatée entre l'objet imparti par la loi aux organisations interprofessionnelles reconnues et le champ des accords interprofessionnels « actions » susceptibles de faire l'objet d'une extension. Considérer que les cotisations ne pourraient qu'être liées aux actions faisant l'objet d'accords étendus reviendrait dès lors à interdire aux organisations concernées de bénéficier d'un quelconque financement pour les actions non visées à l'article L.632-3 et entrant pourtant dans leur objet au titre de l'article L.632-1 : il s'agit pourtant, et notamment de domaines aussi fondamentaux (et coûteux) que la veille anticipative des marchés, la sécurité alimentaire et la traçabilité ou le maintien et le développement du potentiel économique du secteur.*

*Les cotisations interprofessionnelles visées à l'article L.632-6 sont donc bien destinées à permettre à l'organisation interprofessionnelle d'exercer ses missions, sans que les actions correspondantes doivent être autrement définies. Ces missions sont d'ailleurs connues du redevable puisqu'elles découlent de la loi et des statuts de l'organisation.*

\*\*\*

*L'accord interprofessionnel relatif au financement ne saurait d'ailleurs préciser les diverses actions financées sans comporter le budget de l'Interprofession, au risque d'ouvrir la voie à des actions judiciaires incessantes de redevables, d'interdire toute adaptation conjoncturelle en fonction de la situation des marchés et des évolutions constatées pendant la période de validité des accords (un à cinq ans) et de risquer de transformer les actions ainsi visées en aides d'État par l'instauration d'un contrôle préalable de la destination et de l'emploi des fonds.*

*Dès lors, l'appréciation dont la Cour se félicite, portée par les ministères de l'agriculture et de l'économie en 2002 à propos de l'accord interprofessionnel Afidol, est contraire aux dispositions du code rural et ne saurait être généralisée.*

*Il revient en revanche aux administrations de tutelle de s'assurer, avant chaque renouvellement, que les sommes recueillies sont bien utilisées exclusivement dans le cadre de l'objet défini à l'article L.632-1, ainsi que l'a précisé le Conseil d'État dans l'arrêt précité. La pratique montre qu'elles le font systématiquement et de manière souvent extrêmement détaillée.*

---

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA SOCIÉTÉ POUR L'EXPANSION  
DES VENTES DES PRODUITS AGRICOLES ET ALIMENTAIRES  
(SOPEXA)**

*Sans intervenir dans l'analyse juridique des liens entre le CNPA et ses membres, nous tenions simplement à apporter les précisions ci-après.*

*La société SOPEXA, société anonyme de droit privé, intervient comme conseil dans le cadre de la promotion à l'étranger des produits agro-alimentaires français.*

*Comme pour chaque client, les prestations à destination du CNPA ou de l'un de ses membres font l'objet d'un contrat précis, détaillé et signé par toutes les parties.*

*Le CNPA intervient comme donneur d'ordre pour chaque contrat avec répartition précise du prix de la prestation entre les deux clients.*

*Notre société fournit au CNPA, comme à l'ensemble des co-contractants, un compte rendu de mission pour chaque contrat.*

*Nous comprenons qu'ainsi le CNPA est totalement en mesure de justifier de l'emploi de ses fonds contractualisés pour les missions confiées à SOPEXA.*

---