

N° 465

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1983-1984

Annexe au procès-verbal de la séance du 30 juin 1984.

PROPOSITION DE LOI

*cadre, relative à la production laitière
et à la lutte contre la faim dans le monde.*

PRÉSENTÉE

par M. Edgar FAURE

et MM. Edouard BONNEFOUS, Pierre BRANTUS, Paul GIROD,
Mme Brigitte GROS, MM. Pierre JEAMBRUN, Pierre
LOUVOT, Jean MERCIER, Pierre MERLI, Michel
MIROUDOT, Josy MOINET, Jacques MOUTET, Jacques
PELLETIER, Joseph RAYBAUD, Paul ROBERT, Victor
ROBINI, Louis SOUVET,

Sénateurs.

(Renvoyée à la commission des Affaires économiques et du Plan, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

Produits agricoles et alimentaires. — Aide alimentaire - Développement rural - Faim dans le monde - Fonds d'aide laitière - Fonds national pour la valorisation des productions agricoles - Pays en voie de développement - Production laitière - Quotas laitiers.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Les 11, 12 et 13 mars 1984, le Conseil des ministres de l'Agriculture de la Communauté économique européenne a décidé la mise en place des quotas laitiers.

Ce dispositif, créé pour une durée de cinq ans, vise à limiter quantitativement la production laitière de l'ensemble des pays de la Communauté.

Il soulève un double problème, d'ordre économique et d'ordre moral :

— *Un problème économique* : la fixation de quotas constitue à l'évidence un handicap pour le monde agricole. Dans certaines zones géographiques, où l'orientation vers d'autres productions est quasiment impossible, ces mesures compromettent dangereusement l'avenir des exploitations agricoles et leur capacité d'adaptation aux nouvelles conditions de production. Plus encore, compte tenu de la place de l'agriculture dans ces zones et des activités d'amont et d'aval qui lui sont liées, c'est en fait toute une partie du territoire qui se voit menacée dans ses perspectives de développement. Les objectifs d'aménagement du territoire, et notamment d'aménagement rural, se trouvent directement compromis. Une telle évolution ne peut être acceptée sans réagir.

— *Un problème moral* : il faut prendre conscience qu'au moment où l'Europe décide de limiter sa production, la sous-nutrition et la faim s'aggravent dans les pays les plus pauvres. Selon un rapport publié par l'U.N.I.C.E.F., quinze millions d'enfants de moins de cinq ans sont morts en 1983 dans les pays du tiers monde ! Des actions sont certes conduites par les divers Etats et diverses organisations internationales pour y remédier. Mais qui pourrait prétendre que toutes les possibilités sont exploitées et que le maximum est accompli ?

Ainsi sur les 558 millions d'ECU correspondant à l'effort financier projeté pour l'aide alimentaire de la Communauté européenne, 364,5 millions d'ECU seulement ont été votés en 1983.

La mise en œuvre des quotas ne peut intervenir sans qu'à nouveau soient explorées toutes les éventualités de lutter contre la faim.

L'objet de la présente proposition de loi-cadre est précisément de relancer la réflexion sur ces importants sujets et de prévoir des dispositions nécessaires. Les idées développées ont pour référence commune de faire une large place aux nouvelles institutions régionales ; celles-ci apparaissent, en effet, particulièrement bien adaptées pour proposer une nouvelle approche de la coopération internationale et du développement local.

La présente proposition de loi comporte en ce sens trois volets :

— la mise en place de dispositions spécifiques en matière de quotas et développement local en faveur des zones rurales à dominantes laitière et fromagère ;

— l'incitation au développement de la consommation du lait en France ;

— une nouvelle approche de l'aide alimentaire aux pays de la faim.

1. La mise en place de dispositions spécifiques en matière de quotas et développement local en faveur des zones rurales à dominantes laitière et fromagère.

La présente proposition de loi ne vise pas à remettre en cause les décisions prises à Bruxelles et qui échappent à la compétence législative nationale. Le dispositif des quotas constitue très probablement un traitement curatif, permettant de pallier énergiquement les anomalies structurelles du système communautaire actuel. Mais compte tenu de ses incidences économiques sur les zones les plus fragiles, une adaptation est indispensable en faveur de celles-ci.

La proposition vise à cet effet à réserver une marge réduite de progression en faveur des zones à dominantes laitière et fromagère (de l'ordre de 2 %). Les statistiques montrent d'ailleurs que celles-ci ne sont pas à l'origine des excédents laitiers. Ainsi pour une progression de la production laitière de 23,6 % de 1973 à 1983 en France, la croissance en Franche-Comté par exemple n'a été que de 10 %. Il est à noter que, pour partie, ce résultat est dû à un effort d'auto-régulation mis en place par les producteurs.

Outre l'institution de cette marge de manœuvre, la proposition de loi vise à aider les zones rurales concernées, compte tenu de leurs possibilités limitées de diversification, par la mise en œuvre de plans particuliers de développement.

2. L'incitation au développement de la consommation du lait en France.

La consommation française de produits laitiers (lait et fromage) est très faible comparativement à d'autres pays nordiques et anglo-saxons en particulier. Ainsi, au cours des cinq dernières années, la consommation française était de moins de la moitié de celle de la Pologne, de la Suède ou de la Norvège et du tiers de la consommation finlandaise.

Le tableau suivant sur la consommation de lait par habitant et par an illustre bien la situation particulière de la France en la matière.

	1977	1982
France	78	76,3
Pologne	155	174
Suède	163	167,5
Norvège	170	178,1
Finlande	216	242
C.E.E.	107	106

C'est pourquoi, il apparaît utile d'accompagner l'institution de quotas d'incitation à la consommation de lait. Il est proposé que l'Etat définisse un programme spécial en la matière.

3. Une nouvelle approche de l'aide alimentaire aux pays de la faim.

Comme il a été dit, la mise en œuvre d'une mesure restrictive de la production alimentaire ne peut intervenir sans que soient approfondis, par ailleurs, les moyens de consacrer une part plus importante des excédents à l'aide alimentaire.

Certes, il existe des limites et des obstacles divers à l'efficacité de l'aide alimentaire. Ils ont été largement inventoriés. Mais il reste beaucoup à faire.

La proposition de loi propose d'innover en la matière par une nouvelle approche de l'aide alimentaire par des liaisons plus directes et plus concrètes entre les régions de production et les régions de la faim, de façon à mieux tenir compte des particularités propres à chaque pays bénéficiaire.

Une des formules consisterait par exemple à exploiter davantage les opportunités offertes en matière de fromage ; les recherches nécessitent la possibilité de reconstituer ou de recombinaer, dans les pays de la faim, de la poudre de lait et de fabriquer du fromage sur place avec le lait reconstitué ou recombinaé. Cette opportunité est à peine utilisée actuellement.

D'autres pistes existent qui devront être creusées.

Les pays de l'Europe en général, la France en particulier, ont le devoir de relever le défi des excédents actuels pour relancer leur économie et, dans le même temps, mettre leurs moyens, leur technologie et leurs hommes au service des populations les plus pauvres.

Il n'est pas admissible, qu'à la fin du xx^e siècle, des actions d'envergure ne soient pas lancées pour tenter de porter remède aux immenses besoins de tous ordres, notamment alimentaires, des pays les plus déshérités.

Les vrais impératifs de notre époque consistent à instaurer une véritable chaîne de solidarité et de justice dans tous les domaines : des pays riches vers les pays pauvres et à l'intérieur d'un même pays ou d'une communauté de pays, des zones les mieux pourvues aux zones défavorisées.

PROPOSITION DE LOI

TITRE PREMIER DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Article premier.

Pour pallier les conséquences des décisions de Bruxelles relatives aux quotas laitiers, l'Etat mettra en œuvre, en liaison avec les régions, des actions destinées à préserver le développement des zones rurales à dominantes laitière et fromagère, à relancer la consommation intérieure en matière de lait et produits laitiers, et à promouvoir un cadre nouveau d'utilisation des excédents laitiers à des fins humanitaires.

Art. 2.

Les zones rurales à dominantes laitière et fromagère susmentionnées sont ainsi définies : celles où les exploitations agricoles présentent la caractéristique essentielle d'être de type familial à échelle humaine, de ne point disposer d'un recours pratique de conversion de production, de s'être organisées et modernisées en conséquence et d'avoir connu globalement une croissance mesurée de leur production au cours des dix dernières années.

Au sein de ces zones, sont particulièrement concernées les régions classées en zone défavorisée, compte tenu de leur climat, de la nature de leurs sols, du relief, des pentes ainsi que de l'organisation économique existante.

TITRE II

LE RÉGIME DES QUOTAS ET LE DÉVELOPPEMENT DES ZONES RURALES A DOMINANTES LAITIÈRE ET FROMAGÈRE

Art. 3.

Dans les zones rurales à dominantes laitière et fromagère, un dispositif particulier et transitoire de quota sera mis en œuvre. Ce dispositif permettra une croissance annuelle régulière de la production, de 2 % par an pendant les cinq ans à venir.

Art. 4.

Dans les mêmes zones, les Organisations professionnelles agricoles détermineront librement le meilleur niveau de gestion collective des quotas laitiers.

Art. 5.

Au cours de la période transitoire, un plan spécifique d'aménagement et de développement des zones à dominantes laitière et fromagère sera élaboré et mis en œuvre, de façon à permettre, au terme des cinq ans, l'application de la règle des quotas sans risques majeurs pour l'équilibre socio-économique local.

Ce plan visera à accroître, de façon décisive, la valorisation de la production actuelle, par une triple action : sur la qualité, sur la productivité et sur la commercialisation.

Un Fonds national pour la valorisation des productions agricoles des zones à dominantes laitière et fromagère sera mis en place dès la fin de l'année 1984, doté d'un budget minimum correspondant à 1 % de la valeur de la production laitière des zones intéressées.

L'utilisation des moyens du Fonds donnera lieu à contrat avec les régions concernées.

TITRE III
DE LA CONSOMMATION LAITIÈRE
OU FROMAGÈRE EN FRANCE

Art. 6.

Un effort accru particulier sera conduit par l'État pour développer la consommation alimentaire de produits laitiers (lait et fromage) plus particulièrement par les enfants, d'âge scolaire, dans les écoles ainsi que par les personnes âgées.

L'objectif à atteindre consiste à doubler cette consommation dans les cinq ans.

Art. 7.

Les régions qui le souhaitent pourront s'associer financièrement aux actions conduites en ce sens avec l'aide de la Communauté européenne.

La consommation supplémentaire de produits, ainsi obtenue en association avec les régions, viendra en supplément des quotas effectués.

TITRE IV DE L'AIDE ALIMENTAIRE

Art. 8.

Pour accompagner la maîtrise de la production laitière en France et en Europe, l'Etat définira avec les partenaires publics qui le souhaiteront des actions dont le champ d'application pourra être tant régional que national, et dont l'objectif sera de définir les conditions d'utilisation des excédents laitiers à des fins humanitaires auprès des pays en voie de développement.

Art. 9.

Une nouvelle approche de l'aide alimentaire aux pays les plus pauvres de la planète sera promue. Elle a pour objet de développer des relations directes entre régions françaises de production et régions des pays pauvres qui pourraient devenir consommatrices. Pour une bonne adaptation de l'aide alimentaire, le dispositif de gestion à mettre en place passera par les régions. Celui-ci tiendra compte du contexte économique local, ainsi que des problèmes alimentaires et hygiéniques susceptibles d'être posés. L'aide alimentaire s'effectuera sous le contrôle permanent d'organismes humanitaires internationaux qui pourront s'assurer de la bonne marche des opérations et réadapter si nécessaire leur contenu.

Art. 10.

Les partenaires publics, et au premier rang les établissements régionaux, pourront proposer à l'Etat la signature d'un contrat de plan particulier portant sur des initiatives régionales en matière d'aide laitière internationale. Cette aide pourra prendre la forme d'assistance technique, d'assistance financière ou de transferts de technologies laitières. Le projet devra toujours comporter la mise à la disposition d'un pays en développement, demandeur, d'une certaine quantité de produits dérivés du lait. La collectivité locale ou l'ensemble des collectivités locales regroupées, qui présenteront un projet de contrat de plan, devront assumer la moitié au moins des dépenses correspondant à l'aide laitière proposée. Ces contrats de plan pourront avoir une durée maximale de cinq ans. Ils pourront également comporter un volet de recherche et développement laitier, s'appuyant sur des laboratoires de recherche ou des écoles nationales. Ils pourront également associer des groupes coopératifs laitiers ou des entreprises privées de laiterie.

Art. 11.

Il est créé, au sein du budget du ministère de l'Agriculture, le Fonds d'aide laitière. La France recherchera, par tous moyens, la création au niveau européen d'un Fonds d'aide laitière européen. Ces fonds financeront les opérations d'aide laitière internationales, initiées en principe à un niveau régional.

Art. 12.

L'assistance financière pourra prendre trois formes :

- une aide à la mise en place, sur le territoire métropolitain, des équipements de base, nécessaires à la collecte, à la transformation et au conditionnement des produits destinés à l'aide alimentaire ;
- une aide au transport ;
- une aide à la transformation dans les pays receveurs (reconditionnement, formation, distribution...).

Art. 13.

La partie de la production laitière, affectée à l'aide alimentaire sous cette forme, fera l'objet d'une dérogation à la règle des quotas.

Art. 14.

Une Commission consultative nationale de concertation et de coordination sera mise en place.

Présidee par le ministre de l'Agriculture, elle sera constituée :

- d'un représentant de chaque ministère concerné ;
- d'un représentant de chacun des grands organismes nationaux de lutte contre la faim ;
- d'un représentant de la profession agricole ;
- d'un représentant de chaque région.

Cette Commission sera notamment chargée de recueillir toutes propositions et toutes initiatives en la matière, d'en faire l'évaluation et de proposer les financements publics nécessaires.

Art. 15.

La France présentera à ses partenaires européens une proposition tendant à associer la commission européenne à ces contrats de plan. Il sera proposé de définir une procédure de contrat de plan européen sur le modèle français. Ce contrat de plan associera la commission européenne au ministère de l'Agriculture et à un partenaire local. Le Fonds d'aide laitière européen s'engagera au côté du Fonds d'aide laitière français et de la collectivité territoriale. Les régions et départements qui comportent dans leur territoire une part classée en zone de montagne, conformément à la loi relative au développement et à la protection de la montagne, seront prioritaires pour la signature des contrats de plan laitiers européens.

Art. 16.

Le Fonds d'aide laitière sera alimenté soit par les régions, soit par la Communauté européenne, soit, à due concurrence, par une taxe spécifique sur la vente des tabacs et une part des taxes perçues sur les surproductions laitières.