

N° 94

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 2000.

## AVIS PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 2001*, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

### TOME IV INDUSTRIES AGRICOLES ET ALIMENTAIRES

Par M. Bernard DUSSAUT,  
Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, *président* ; Philippe François, Jean Huchon, Jean-François Le Grand, Jean-Paul Emorine, Jean-Marc Pastor, Pierre Lefebvre, *vice-présidents* ; Georges Berchet, Léon Fatous, Louis Moinard, Jean-Pierre Raffarin, *secrétaires* ; Louis Althapé, Pierre André, Philippe Arnaud, Mme Janine Bardou, MM. Bernard Barraux, Michel Bécot, Jacques Bellanger, Jean Besson, Jean Bizet, Marcel Bony, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Dominique Braye, Gérard César, Marcel-Pierre Cleach, Gérard Cornu, Roland Courteau, Charles de Cuttoli, Désiré Debavelaere, Gérard Delfau, Christian Demuynck, Marcel Deneux, Rodolphe Désiré, Michel Doublet, Paul Dubrulle, Bernard Dussaut, Jean-Paul Emin, André Ferrand, Hilaire Flandre, Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Serge Godard, Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Mme Anne Heinis, MM. Pierre Hérisson, Rémi Herment, Bernard Joly, Alain Journet, Philippe Labeyrie, Gérard Larcher, Patrick Lassourd, Gérard Le Cam, André Lejeune, Guy Lemaire, Kléber Malécot, Louis Mercier, Paul Natali, Jean Pépin, Daniel Percheron, Bernard Piras, Jean-Pierre Placade, Ladislav Poniatowski, Paul Raoult, Jean-Marie Rausch, Charles Revet, Henri Revol, Roger Rinchet, Josselin de Rohan, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Mme Odette Terrade, MM. Michel Teston, Pierre-Yvon Trémel, Jean-Pierre Vial.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (11<sup>ème</sup> législ.) : 2585, 2624 à 2629 et T.A. 570.**

**Sénat : 91 et 92 (annexe n° 3) (2000-2001).**

---

**Lois de finances.**

## SOMMAIRE

Pages

<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>CHAPITRE 1<sup>ER</sup> - LES INDUSTRIES AGRO-ALIMENTAIRES ET LE COMMERCE EXTERIEUR AGRO-ALIMENTAIRE EN 1999</b> .....	8
<b>I. SITUATION DES INDUSTRIES AGRO-ALIMENTAIRES EN 1999</b> .....	8
A. L'ÉVOLUTION DE LA PRODUCTION.....	8
B. L'ÉVOLUTION DE LA CONSOMMATION DES MÉNAGES.....	10
C. UNE BAISSÉ DES PRIX À LA PRODUCTION SIGNIFICATIVE.....	10
D. L'EMPLOI DANS LES INDUSTRIES AGRO-ALIMENTAIRES.....	11
<b>II. SITUATION DU COMMERCE EXTERIEUR AGRO-ALIMENTAIRE</b> .....	12
A. ÉVOLUTION GÉNÉRALE.....	12
B. LA STRUCTURE SECTORIELLE DES ÉCHANGES.....	13
C. LA STRUCTURE GEOGRAPHIQUE DES ÉCHANGES.....	16
<b>CHAPITRE II - LA POLITIQUE CONDUITE PAR LES POUVOIRS PUBLICS</b> .....	18
<b>I. LE DOSSIER DES OGM</b> .....	18
A. LES ÉVOLUTIONS RÉCENTES.....	18
B. LES AVANCÉES DE LA RÉGLEMENTATION.....	20
<b>II. LA POLITIQUE MENÉE EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE</b> .....	23
A. AU NIVEAU EUROPÉEN.....	23
1. <i>Le Livre Blanc de la Commission sur la sécurité alimentaire</i> .....	23
2. <i>Le projet de réforme de la législation européenne en matière d'hygiène alimentaire</i> .....	25
B. LA GESTION DES CRISES ALIMENTAIRES.....	26
<b>III. LES ÉVOLUTIONS RELATIVES AU SECTEUR DE L'ALIMENTATION ANIMALE</b> .....	28
A. L'ÉVOLUTION DE LA RÉGLEMENTATION COMMUNAUTAIRE APPLICABLE À L'ALIMENTATION ANIMALE.....	28
B. LE DOSSIER DES FARINES ANIMALES.....	31
1. <i>L'interdiction de l'utilisation des farines carnées dans l'alimentation animale</i> .....	31
2. <i>Les conséquences pour les filières d'élevage</i> .....	32
3. <i>Le devenir des farines animales</i> .....	32

<b>CHAPITRE III - L'EXAMEN DES CREDITS</b> .....	34
<b>I. LES CRÉDITS DE POLITIQUE INDUSTRIELLE</b> .....	34
<b>II. LA BAISSSE DES CRÉDITS EN FAVEUR DE LA PROMOTION DES EXPORTATIONS</b> .....	36
<b>III. LES CRÉDITS DE RECHERCHE</b> .....	37
<b>IV. LES CREDITS AFFECTES A LA PROMOTION DE LA QUALITE ET A L'HYGIENE ALIMENTAIRE</b> .....	37

Mesdames, Messieurs,

S'inscrivant pour partie dans l'une des grandes priorités affichées cette année par le Gouvernement -le renforcement de la qualité et de la sécurité sanitaire des aliments-, les crédits alloués aux industries agro-alimentaires dans le projet de loi de finances pour 2001 sont en augmentation.

Cette progression concerne les crédits de politique industrielle, destinés à soutenir les investissements des industries agro-alimentaires, en hausse de 4,5 %, et les crédits de recherche appliquée aux industries agro-alimentaires.

Mais ce sont surtout les crédits affectés à la promotion de la qualité et à l'hygiène alimentaire, pour 2001, qui bénéficient d'un financement prioritaire. Cet effort apparaît en phase avec les aspirations qualitatives des consommateurs, puisqu'il doit permettre un soutien accru au développement de l'agriculture biologique et une progression de la dotation de l'Institut national des appellations d'origine contrôlées.

Il traduit également des préoccupations d'ordre sanitaire, la dotation de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments progressant de 11 millions de francs en dépenses ordinaires au titre de l'appui scientifique et de l'évaluation des risques, et de 3 millions de francs en autorisations de programme, en vue de poursuivre la rénovation de ses laboratoires.

Seuls les crédits affectés à la promotion des exportations, c'est à dire pour l'essentiel à la Société pour l'expansion des ventes de produits agricoles et alimentaires (SOPEXA) enregistrent une diminution de 2 %, passant de 163,3 millions de francs en 2000 à 160 millions de francs en 2001. Cette diminution, qui s'inscrit dans une tendance déjà observée les années précédentes, est regrettable, au regard de l'importance des actions de promotion et de communication réalisées par la SOPEXA, en particulier sur les marchés extérieurs.

S'il convient de prendre acte de l'évolution globalement favorable des crédits consacrés aux industries agro-alimentaires, force est de reconnaître qu'un tel effort est

particulièrement justifié, au regard de la croissance encore fragile de ce secteur économique, par ailleurs régulièrement secoué par des crises à l'origine d'une méfiance croissante des consommateurs.

En dépit d'une hausse de 1,4 % du volume produit durant l'année 1999, la croissance des industries agro-alimentaires reste, en effet, encore timide, en raison du fléchissement des prix à la production, de la progression modeste de la demande des ménages, et du recul des exportations. Le solde du commerce agro-alimentaire enregistre néanmoins une augmentation, du fait de la diminution des importations

Par ailleurs, les crises alimentaires, qui se sont récemment multipliées, contribuent à fragiliser le secteur.

Il s'agit, bien sûr, de la crise de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) qui, sans parler des conséquences sanitaires, -bien entendu les plus préoccupantes-, aura aussi un impact économique, tant sur le marché interne qu'à l'exportation. A cet égard, les organisations professionnelles agricoles ont jugé largement insuffisant le plan de soutien de 3,2 milliards de francs à la filière bovine, présenté par le Gouvernement le 21 novembre 2000, et destiné à soutenir les éleveurs, mais aussi les industries de la viande et les producteurs de protéines végétales.

Mais il s'agit également des alertes alimentaires à la listériose, la contamination de lots de rillettes et de langue de porc en gelée ayant été à l'origine de plusieurs cas de décès au début de l'année 2000.

Enfin, il convient d'évoquer la multiplication des contaminations accidentelles de semences par des organismes génétiquement modifiés (OGM). Quelques 600 hectares de colza partiellement transgénique ont ainsi été découverts en mai dernier, puis ce furent 4.500 hectares de maïs et 46 hectares de soja contenant des OGM.

Confronté à ces crises, le Gouvernement a pris les mesures appropriées : interdiction de l'utilisation des farines animales dans l'alimentation des animaux par un arrêté du 14 novembre 2000, renforcement des plans d'action contre la bactérie listéria, décision de destruction des parcelles contaminées au-dessus d'un certain taux de présence d'OGM.

Compte tenu, en outre, de l'inquiétude ressentie par l'opinion publique, le Gouvernement a procédé au lancement, le 17 octobre dernier, d'états généraux de l'alimentation, destinés à recueillir, à l'occasion de débats organisés au sein de forums régionaux, les attentes des consommateurs en matière alimentaire.

Par ailleurs, les évolutions juridiques réalisées au plan européen en matière de sécurité alimentaire -signalons notamment, outre la parution, en janvier 2000, d'un Livre blanc sur la sécurité alimentaire, l'amorce d'une réforme de la législation alimentaire européenne et un renforcement de la réglementation en matière d'étiquetage des OGM-

devraient permettre des avancées en direction d'une meilleure harmonisation des normes entre les États membres.

## CHAPITRE 1<sup>ER</sup>

### LES INDUSTRIES AGRO-ALIMENTAIRES ET LE COMMERCE EXTERIEUR AGRO-ALIMENTAIRE EN 1999

#### I. SITUATION DES INDUSTRIES AGRO-ALIMENTAIRES EN 1999

##### A. L'ÉVOLUTION DE LA PRODUCTION

Selon les chiffres publiés par l'INSEE, **la production des industries agro-alimentaires a augmenté en 1999 de 1,4 % en volume**, soit 0,2 % de plus qu'en 1998 (+1,2 %). Ce résultat en progression s'explique par le dynamisme de l'industrie des boissons, qui y contribue pour plus de la moitié, ainsi que par la reprise de la demande du secteur de la restauration.

Si le taux de croissance de la production dans les industries agro-alimentaires reste encore cette année inférieur à celui des autres industries (+3,2 %), cet écart de taux tend à se réduire en 1999, du fait du ralentissement de l'activité des autres industries.

Les taux de croissance en volume des différents secteurs sont néanmoins assez disparates.

**L'industrie des boissons** affiche un **fort taux de croissance (+6 %)**, grâce à la bonne production de champagne et vins mousseux (+11,8 %) soutenue par des exportations et une demande intérieure en hausse. La progression des eaux et boissons rafraîchissantes (+6,8 %), dynamisée par l'expansion du marché des eaux plates de premier prix, y contribue également. Enfin, une reprise de la production de spiritueux se dessine (+1,3 %) grâce à la progression des exportations.

**Les conserves et préparations de jus de fruits et légumes progressent de 1,8 %**, grâce à l'expansion de la conservation des fruits (+5,1 %) due notamment à la hausse des consommations intermédiaires en restauration et en pâtisserie. La production

de jus de fruits et légumes progresse également. En revanche, la conservation de légumes et de pommes de terre est en recul.

Après deux années de stagnation, **les industries de la viande enregistrent une légère progression (+1,3 %)**, tirées par la demande extérieure et par celle du secteur de la restauration. La reprise timide de la production de viande bovine (0,6 %) contraste avec la baisse significative de la production de volailles (-2,6 %) à laquelle ont contribué la crise de la dioxine et la concurrence accrue de certains pays exportateurs. Les derniers développements de la crise de l'ESB sont malheureusement à l'origine, depuis le mois d'octobre 2000, d'un nouvel effondrement de la production de viande bovine française, dont il est à prévoir que la filière bovine mettra un certain temps à se remettre.

**Si les industries laitières ont vu globalement leur production ralentir (+0,8 %)**, il est nécessaire d'opérer des distinctions selon les filières. Alors que la production de beurre et de lait liquide régresse, celle de glaces et sorbets (+5,8 %), de yaourts et desserts lactés (+4,7 %) et de fromages (+1,5 %) a enregistré une croissance significative.

D'autres secteurs accusent en revanche un recul plus ou moins fort.

Il s'agit d'abord de **la production des huiles et corps gras qui, avec un recul de 4,4 %**, confirme une tendance apparue l'année dernière en raison de la faiblesse de la demande mondiale.

De même, **l'industrie du tabac connaît une baisse de 2,6 %** de sa production.

Par contraste avec l'année 1998, au cours de laquelle la croissance de ce secteur avait été soutenue, **le secteur du travail du grain et des aliments pour animaux a subi, en 1999, une baisse d'activité (-0,1 %)**, qui s'explique notamment par une production d'aliments pour animaux de ferme en diminution, en raison du recul de la demande pour les porcins et les volailles.

Parmi les autres productions, **l'activité du secteur du pain et de la pâtisserie connaît une baisse de 0,4 %**, malgré l'expansion de la filière viennoiserie et biscotterie. La production de sucre progresse quant à elle de 0,3 %.

Enfin, **dans la catégorie dénommée « divers »** par l'INSEE qui, regroupant le chocolat, les préparations pour boissons, les aliments pour enfants, les potages et les desserts de conserve, **est globalement en augmentation (+1,3 %)**, il convient de souligner le repli de la production de concentrés de sodas en raison des restructurations subies par ce secteur en Europe.



## **B. L'ÉVOLUTION DE LA CONSOMMATION DES MÉNAGES**

Contrairement à 1998, année pendant laquelle elle avait contribué de manière substantielle à la croissance de la production, **la consommation des ménages en produits des industries agro-alimentaires a peu augmenté en 1999 (+ 0,5 %).**

La croissance des achats a néanmoins touché tous les produits à l'exception du tabac (- 3,4 %). Elle a été plus marquée pour les jus de fruits et légumes (+ 4,1 %) et la catégorie des conserves de légumes et pommes de terre transformées (+ 3,9 %).

**La consommation de produits laitiers continue à progresser (+ 1,4 %)**, grâce à une demande soutenue de yaourts et desserts lactés frais (+ 3,9 %) et, dans une moindre mesure, de fromages (+ 2 %).

**La consommation de boissons (+ 1,4 %)** connaît également une croissance satisfaisante, stimulée par la demande de vins mousseux et de champagne en vue des fêtes de fin d'année (+ 5 %), et entretenue par la consommation de boissons rafraîchissantes (+ 2,9 %), en particulier les eaux de table.

**La demande des ménages en viandes n'a quasiment pas augmenté (+ 0,7 %)** en raison de la méfiance suscitée par les crises sanitaires. La consommation de volailles en a particulièrement souffert. La consommation moyenne de viande bovine sur l'année 2000 devrait par ailleurs se trouver affectée par la dégradation observée à l'automne. Entre le 21 octobre 2000, date à laquelle la commercialisation accidentelle de viande bovine provenant d'un troupeau au sein duquel un animal atteint de l'ESB avait été abattu, et la fin du mois de novembre 2000, la consommation directe de bœuf a, en effet, enregistré une diminution de 50%.

Outre le tabac, dont la baisse marquée de la demande succède à une hausse en 1998, le recul de la consommation des ménages est également notable en ce qui concerne le sucre, la catégorie pain et pâtisserie fraîche et les huiles et corps gras.

Néanmoins, la demande de viande porcine et de charcuterie a relativement bien progressé (respectivement + 1,6 % et + 2 %) en raison de la baisse des prix à la consommation de ces produits.

## **C. UNE BAISSÉ DES PRIX À LA PRODUCTION SIGNIFICATIVE**

**La baisse des prix à la production des industries agro-alimentaires, déjà enregistrée l'année précédente, s'est accentuée au cours de l'année 1999, pour**

**atteindre – 1 %**, soit à peine moins que les prix des autres productions industrielles, qui diminuent de 1,3 %.

**Le secteur des produits amylacés (- 6,6 %), celui des aliments pour animaux de ferme (- 5,8 %) ainsi que celui de la meunerie (- 5,2 %)** sont les plus touchés, principalement en raison du développement de la concurrence sur les marchés internes des pays importateurs, particulièrement dans les pays du Moyen-Orient et du Maghreb.

**Les prix des huiles et des corps gras connaissent un repli marqué (- 4,8 %)**, après des années d'augmentation.

Les autres baisses notables concernent les produits de la semoulerie (- 3,2 %), la viande de volaille (- 2,6 %), en raison de la vive concurrence internationale, et les viandes de boucherie (- 2 %), le porc étant concerné au premier chef.

#### ***D. L'EMPLOI DANS LES INDUSTRIES AGRO-ALIMENTAIRES***

Au cours de l'année 1999, la branche agro-alimentaire a contribué à la création de 5.000 emplois, chiffre qu'il convient de rapporter aux 8.000 emplois créés dans les autres industries.

Avec **une hausse de l'emploi de 1,8 %**, l'année 1999 voit donc se confirmer la progression du rythme des créations de postes (+ 1,4 %) observée l'année précédente. Le nombre d'emplois créés reste toutefois inférieur à celui atteint durant l'année 1997 (+ 6.000 emplois).

Les industries de transformation des fruits, les industries du poisson et celles des viandes contribuent particulièrement à ces créations d'emplois.

La flexibilité de l'emploi dans les industries agro-alimentaires tend à se développer, comme l'illustre la croissance de 14 % du recours à l'intérim.

La réduction du temps de travail a bien progressé dans les industries agro-alimentaires, les accords aidés de réduction du temps de travail signés dans ce secteur représentant 23 % des accords signés dans l'ensemble des industries, alors qu'il n'emploie que 14 % des salariés de la branche industrielle.

## II. SITUATION DU COMMERCE EXTERIEUR AGRO-ALIMENTAIRE

### A. EVOLUTION GÉNÉRALE

En 1999, l'excédent français du commerce extérieur agro-alimentaire s'est élevé à **61,8 milliards de francs**, ce qui représente une progression de **4,2 % par rapport à l'année 1998**, au cours de laquelle le solde agro-alimentaire avait atteint 59,3 milliards de francs.

Il reste toutefois nettement inférieur à l'excédent record enregistré au cours de l'année 1997 (67,4 milliards de francs).

Cette augmentation nette de l'excédent agro-alimentaire de la France en 1999 est provoquée par la diminution de 1,6 % des importations, dont le montant s'élève à 171,9 milliards de francs, alors que les exportations connaissent une légère diminution de 1 % par rapport à 1998 pour s'établir à 233,7 milliards de francs.

Cet excédent est imputable à la fois au solde des échanges des industries agro-alimentaires, qui enregistre un solde positif de 50,6 milliards de francs, et à celui des produits agricoles, qui s'établit à 11,2 milliards de francs, en augmentation de près de 26 % par rapport à l'année précédente, grâce à la progression des ventes de céréales (blé, orge) en direction des pays du tiers monde.

### RÉPARTITION DES ÉCHANGES AGROALIMENTAIRES DE LA FRANCE SELON LE CRITÈRE PRODUITS AGRICOLES NON TRANSFORMÉS/PRODUITS AGRICOLES TRANSFORMÉS EN 1999

	Exportations		Importations		Solde agro-alimentaire	
	Montant (en milliards de francs)	Part (%)	Montant (en milliards de francs)	Part (%)	Montant (en milliards de francs)	Part (%)
Produits agricoles non transformés	66,8	28,6	55,6	32,3	11,2	18,1
Produits agricoles transformés	166,9	71,4	116,3	67,6	50,6	81,9
<b>TOTAL</b>	<b>233,7</b>	<b>100</b>	<b>171,9</b>	<b>100</b>	<b>61,8</b>	<b>100</b>

Si les exportations de produits agro-alimentaires transformés diminuent de 1,6 % en 1999, elles n'en représentent pas moins 71 % du total des exportations agro-

alimentaires au sens large, une part en nette progression sur le long terme, au détriment des produits agricoles non transformés.

Le repli des importations françaises concerne aussi bien les produits agricoles que les produits des industries agro-alimentaires, qui enregistrent la même diminution de 1,6 % au cours de l'année 1999.

Sur le premier semestre 2000, malgré une dégradation du solde global du commerce extérieur, l'excédent agro-alimentaire progresse, soutenu par les exportations de viande de porc et de dinde à destination de l'Union européenne et du Japon. Les développements récents liés au dossier des farines animales changeront très certainement cette donne, un certain nombre de pays, au premier rang desquels l'Italie, l'Espagne, le Portugal et la Grèce, ayant pratiquement cessé, au mois de novembre 2000, d'importer de la viande bovine française. Les exportations de vin et de céréales sont en repli par rapport à l'année 1999.

## ***B. LA STRUCTURE SECTORIELLE DES ÉCHANGES***

**● En 1999, l'excédent le plus important est enregistré par les échanges de vins et spiritueux, dont le solde bénéficiaire se chiffre à 42,6 milliards de francs, progressant de 9,1 % par rapport à 1998.**

Ce bon résultat est dû à la bonne tenue des ventes de vins, pour lesquelles l'Union européenne représente toujours la principale destination (61 % des exportations en valeur), mais également à la reprise des exportations de spiritueux, notamment de cognac et de liqueurs, sur les marchés européens et asiatiques.

**● S'élevant à 25 milliards de francs, l'excédent du poste céréales est en augmentation de 17,4 % par rapport à l'année précédente.**

Ce bon résultat, qui se démarque de la dégradation observée les années précédentes, est enregistré grâce à l'augmentation de 14,5 % des exportations en valeur -leur montant total s'élevant à 27,5 milliards de francs-, à laquelle a contribué la demande soutenue des pays du Maghreb et du Moyen-Orient.

La diminution des importations, celles-ci représentant en tout 2,4 milliards de francs, explique également le résultat satisfaisant du solde des échanges de céréales.

Si le blé représente toujours plus de la moitié des exportations françaises de céréales en valeur, les exportations de farine de blé ont diminué en 1999. Les exportations de maïs, au deuxième rang, ont bien progressé, ainsi que celle de l'orge.

● **Les produits laitiers enregistrent un solde positif de 12,5 milliards de francs**, qui constitue une amélioration par rapport aux résultats atteints en 1998. Néanmoins, les échanges de produits laitiers sont en baisse, de 0,3 % pour les exportations et de 1,6 % pour les importations.

Les exportations de produits laitiers industriels (lait en poudre, beurre) ont reculé de 0,3 % en valeur, malgré les hausses successives des restitutions aux exportations sur les poudres de lait pendant l'année, en raison des effets persistants de la crise économique en Asie et en Russie.

Quant aux exportations de fromage, elles n'ont progressé que faiblement en 1999 (+ 1 %), ne permettant pas de compenser ce ralentissement des échanges de produits laitiers.

● D'un montant de 6,4 milliards de francs, **l'excédent des échanges extérieurs de sucre diminue** néanmoins de 13 % par rapport à l'année 1998, en raison de la surproduction mondiale et de l'effondrement des cours qui en découle.

Les exportations françaises de sucre ont représenté 7,8 milliards de francs en 1999.

L'existence d'un différentiel important entre les prix de soutien européens et les cours mondiaux du sucre est au fondement des propositions formulées par la Commission européenne, en octobre 2000, en vue de réduire l'excédent communautaire : réduction des quotas, démantèlement du dispositif de stockage et limitation à deux campagnes de la reconduction de l'actuel règlement régissant l'OCM sucre.

Il convient néanmoins de souligner que les frais inhérents à l'exportation de cet excédent sont exclusivement supportés par la profession. En outre, la Commission elle-

même a récemment admis que le prix du sucre, influence peu la formation des prix des produits transformés, dont il représente seulement 5% des coûts de production.

- Le solde commercial des **échanges de viandes** varie selon les filières concernées.

Il est excédentaire de 685 millions de francs pour la filière porc, dont les exportations enregistrent une progression record de 9,3 %.

Le solde commercial de la filière bovine reste positif, à hauteur de 580 millions de francs, en dépit de la diminution des exportations de 6 %, par rapport à 1998, notamment pour les ventes à destination de l'Europe.

Les exportations de volailles et de viande de volaille sont en recul, respectivement de 8,2 % et de 5,2 %, cette diminution étant particulièrement marquée pour les exportations vers l'Union européenne (- 12,6 % pour les poulets entiers et - 8,1 % pour la viande de volaille). Le solde des échanges d'œufs et d'ovoproduits est néanmoins excédentaire à 482 millions de francs.

D'un montant de 2,8 milliards de francs, le déficit de la filière ovine reste, en revanche, important.

- Le solde commercial pour **les produits surgelés et les glaces** enregistre un déficit de 6,6 milliards de francs, en raison du recul des importations de produits de la mer congelés, non compensé par la bonne progression des exportations de glace et de produits de pommes de terre.

- Le déficit du solde commercial des **produits de la mer** reste déficitaire à hauteur de 13,5 milliards de francs, même s'il se réduit de 800 millions de francs par rapport à 1998.

### C. LA STRUCTURE GEOGRAPHIQUE DES ECHANGES

D'un point de vue géographique, l'excédent agro-alimentaire français est réalisé à 74 % avec les partenaires de l'Union européenne, et à 26 % avec les pays tiers.

#### STRUCTURE GÉOGRAPHIQUE DES ÉCHANGES AGRO-ALIMENTAIRES DE LA FRANCE EN 1999

	Exportations		Importations		Solde agro-alimentaire	
	Montant (en milliards de francs)	Part (%)	Montant (en milliards de francs)	Part (%)	Montant (en milliards de francs)	Part (%)
Europe	167,7	71,76	122	71	45,7	74
Pays tiers	66	28,24	49,9	29	16,1	26
<b>TOTAL</b>	<b>233,7</b>	<b>100</b>	<b>171,9</b>	<b>100</b>	<b>61,8</b>	<b>100</b>

#### ● Les échanges avec l'Union européenne

L'excédent agro-alimentaire réalisé avec l'Union européenne s'établit à 45,7 milliards de francs.

D'un montant de 167,7 milliards de francs en 1999, les exportations vers les partenaires européens baissent légèrement (- 0,4 %) par rapport à l'année précédente. Elles sont en progression, à 23 milliards de francs pour les vins, à 20 milliards de francs pour les céréales, à 5,4 milliards de francs pour les produits de la pêche. Les exportations de certaines productions, telles que les oléagineux (- 31 %) et les fruits frais (- 8 %) sont néanmoins en régression.

Les importations en provenance de l'Union européenne diminuent également (- 0,6 %), s'établissant à 122 milliards de francs, les postes les plus affectés étant le beurre et les matières grasses issues du lait (- 16 %), la viande de porc (- 8 %) et les fruits frais (- 7 %).

#### ● Les échanges avec les pays tiers

L'excédent agro-alimentaire réalisé par la France avec les pays tiers s'élève, pour l'année 1999, à 16,1 milliards de francs.

Cet excédent progresse de 17 % par rapport à l'année précédente.

Les exportations françaises atteignent un montant de 66 milliards de francs, les progressions les plus notables ayant été enregistrées par les viandes porcines (+ 63 %), les viandes bovines (+61 %) et les céréales (+ 29 %).

Les importations s'établissent à 50 milliards de francs, diminuant de 4 % en valeur, en raison du fléchissement des cours de certains produits, tels que les produits tropicaux.

Les exportations vers les Etats-Unis progressent à un rythme soutenu (+ 17 %), malgré les rétorsions consécutives aux contentieux commerciaux, de sorte que l'excédent agro-alimentaire avec les Etats-Unis s'élève à 8,4 milliards de francs (+ 45 %).

Les exportations françaises vers l'Asie se redressent, notamment en ce qui concerne les vins et spiritueux, qui représentent 55 % des ventes aux pays asiatiques.

En revanche, les exportations vers le Japon et la Russie ont diminué respectivement de 17 % et de 2 % au cours de l'année 1999.



## CHAPITRE II

### LA POLITIQUE CONDUITE PAR LES POUVOIRS PUBLICS

#### I. LE DOSSIER DES OGM

##### A. *LES EVOLUTIONS RECENTES*

###### ● **La multiplication des disséminations fortuites**

Durant l'année 2000, des parcelles de cultures, provenant de semences accidentellement contaminées par des organismes génétiquement modifiés, ont été, à plusieurs reprises, découvertes.

Les décisions prises par le Gouvernement à l'égard de ces parcelles se sont fondées sur l'appréciation du taux d'organismes génétiquement modifiés présents dans les cultures.

La France a ainsi ordonné la destruction de 600 hectares de colza contaminé, découverts en mai 2000, dans la mesure où le taux d'OGM était proche de 1 %, c'est à dire bien supérieur au taux de présence fortuite d'OGM dans les semences proposé par la Commission européenne (0,5 %).

De même, 46 hectares de soja contaminé dans une proportion variant entre 0,8 et 1,5 %, plantés dans les départements de l'Hérault et des Bouches du Rhône, ont dû être détruits.

A l'inverse, le Gouvernement n'a pas jugé souhaitable d'ordonner la destruction des 4.500 hectares de maïs en partie transgénique découverts en juillet 2000 dans le sud-ouest, les plants génétiquement modifiés, par ailleurs autorisés en France, représentant moins de 2 pour mille du total des cultures. En revanche, leur commercialisation a été subordonnée au respect des obligations d'étiquetage.

Ces contaminations fortuites n'ont pas seulement concerné la France. Les semences contenant du maïs transgénique qui sont à l'origine des 4.500 hectares découverts dans le sud-ouest, ont également été plantées en Suède, au Royaume-Uni, en Allemagne, et au Luxembourg. Par ailleurs, 6,5 tonnes de graines de coton contaminées ont été découvertes en août 2000 en Grèce, laquelle en a ordonné la destruction partielle.

Ces épisodes successifs ont souligné la nécessité de mettre en place des procédures efficaces de contrôle des semences à l'importation, ce qui implique également que soit défini, au plan européen, le seuil au delà duquel la présence fortuite d'OGM est illégale. Les propositions formulées à ce sujet par la Commission au comité permanent pour les semences, qui réunit des représentants des Quinze, n'ont pas permis de dégager un consensus, la Commission européenne n'étant, dès lors, pas encore en mesure de présenter un projet de directive sur ce sujet.

En revanche, l'Assemblée nationale a voté, à l'occasion de l'examen, le 2 mai 2000, du projet de loi portant diverses adaptations au droit communautaire en matière de santé des animaux et de traçabilité des denrées d'origine animale, un amendement prévoyant la réalisation de contrôles inopinés sur les semences importées, destinés à détecter l'éventuelle présence d'OGM, et à vérifier la conformité de leur étiquetage. Les contrôles pourront déboucher, le cas échéant, sur le refoulement ou la destruction des plants non conformes.

Par ailleurs, la découverte récente aux Etats-Unis, dans certaines denrées destinées à la consommation humaine, de maïs transgénique de la marque StarLink, utilisé normalement en alimentation animale, a ravivé la méfiance et le doute de l'opinion publique sur la capacité des firmes agro-alimentaire à maîtriser les circuits d'approvisionnement et à garantir des denrées ne contenant pas d'OGM.

A cet égard, il convient néanmoins de signaler les initiatives des industriels et de la grande distribution, visant à mettre en place des filières fournissant des produits sans OGM, destinées notamment à répondre aux inquiétudes des consommateurs. En France, une filière de « soja de pays », ne contenant pas d'OGM, a été mise en place cette année dans le sud-ouest et en Bourgogne, à la demande de l'entreprise de volailles Bourgoin et du producteur d'œufs Glon-Sanders. Le groupe Carrefour a, pour sa part, contribué à l'instauration d'une filière de soja sans OGM au Brésil, destinée à fournir l'alimentation nécessaire aux volailles, porcs et, à terme, aux bovins, transformés sous sa propre marque.

## ● **Les études sur l'impact des OGM**

Plusieurs études tendant à évaluer les avantages et les inconvénients des OGM, d'un point de vue environnemental, scientifique ou économique, ont été publiées au cours de l'année écoulée.

La revue Science a récemment fait paraître une étude réalisée par des chercheurs de l'Université d'East Anglia à Norwich, selon laquelle la culture à grande échelle de végétaux génétiquement résistants aux herbicides pourrait contribuer à la disparition d'oiseaux se nourrissant précisément des mauvaises herbes détruites par ces herbicides.

Par ailleurs, des chercheurs allemands de l'Université d'Iéna ont fait valoir par des expériences que les gènes de résistance aux pesticides portés par le colza transgénique pourraient être transmis à des bactéries par l'intermédiaire des abeilles, et se répandre ainsi dans l'environnement.

Il convient également de signaler la publication par la Commission européenne d'un document de travail tendant à apprécier l'enjeu économique des OGM pour le secteur agro-alimentaire. Ce document tend à montrer que la culture d'OGM permet de réduire les coûts de main-d'œuvre dans la mesure où elle induit une plus grande flexibilité des modes de production. Pour autant, la rentabilité économique pour les industries agro-alimentaires n'est pas démontrée, en raison des coûts inhérents à la nécessité de séparer les cultures OGM des autres cultures, et de garantir leur traçabilité.

## ***B. LES AVANCÉES DE LA RÉGLEMENTATION***

### ● **Au plan international**

La question des OGM apparaît de plus en plus souvent évoquée dans les négociations internationales.

Le **protocole de Montréal sur la biodiversité, signé le 29 janvier 2000** par 130 Etats, jette les bases d'une réglementation mondiale du commerce des OGM. Ce texte apparaît de fait comme une victoire de l'Europe sur des pays qui, tels les Etats-Unis, le Canada, l'Argentine ou encore l'Australie, s'opposaient à toute législation internationale en la matière.

Par ce traité, la communauté internationale consacre, en effet, pour la première fois, le principe de précaution, admettant qu'un Etat refuse l'importation d'OGM, bien que la preuve scientifique d'un risque inhérent à ces organismes n'ait pu, à ce jour, être établie.

En contrepartie, l'Europe a dû renoncer à faire valoir ses exigences en termes d'étiquetage, le protocole n'imposant qu'une obligation de mentionner sur les cargos la possible présence d'OGM. La définition de modalités d'étiquetage plus strictes devra néanmoins intervenir au plus tard dans les deux années après l'entrée en vigueur du traité, laquelle requiert la ratification de cinquante Etats.

Par ailleurs, des consultations bilatérales entre les Etats-Unis et l'Union européenne se tiennent au sein d'un Forum sur les biotechnologies, créé en mai 2000, afin notamment de procéder à une évaluation conjointe des risques et des avantages dont les OGM sont porteurs.

● **Au plan européen**

**- la révision de la directive sur la dissémination des OGM**

Un projet de révision de la directive n° 90/220 du 23 avril 1990 est actuellement en cours de discussion.

Ce projet vise à harmoniser et à renforcer les procédures d'évaluation et d'autorisations des OGM. Il prévoit notamment :

- . l'exigence de garanties plus strictes avant d'accorder l'autorisation de mise sur le marché ;
- . l'octroi d'autorisations pour une durée maximale de 10 ans ;
- . des mesures destinées à garantir une meilleure traçabilité ;
- . une surveillance systématique des OGM mis sur le marché ;

Après approbation par le Conseil en première lecture -la France s'étant, pour sa part, abstenue-, ce texte a été soumis au Parlement européen, qui l'a adopté le 12 avril 2000, non sans l'avoir modifié sur plusieurs points. Il a, en particulier, imposé que la localisation des cultures transgénique soit consignée dans des registres publics. De même a-t-il souhaité exclure les médicaments à usage humain du champ d'application de la directive. En revanche, il n'a pas retenu le principe d'une responsabilité civile intégrale des responsables d'une dissémination, dans l'hypothèse de dommages survenus à cause des OGM. Les Etats-membres ayant refusé, en deuxième lecture, d'approuver les amendements du Parlement, une procédure de conciliation a été lancée, de sorte que l'adoption de ce projet de directive ne devrait pas intervenir avant 2001.

En attendant, le moratoire sur l'autorisation de nouveaux organismes génétiquement modifiés, appliqué par l'Union européenne depuis juin 1999, sous l'impulsion de la France, de l'Italie, de la Grèce, du Luxembourg et du Danemark, reste en vigueur.

Estimant qu'il place l'Union européenne dans une situation d'illégalité vis à vis de certains partenaires commerciaux, et qu'il risque, en outre, de lui faire prendre du retard en matière de biotechnologies, la Commission a proposé d'y mettre un terme, en appliquant soit les procédures prévues par la directive 90/220, soit, de manière anticipée, les règles plus strictes de la directive révisée. Pour l'heure, rien n'a encore été décidé en ce sens.

### **- La réglementation de l'étiquetage des OGM**

Une nouvelle réglementation européenne en matière d'étiquetage est entrée en vigueur le 10 avril 2000, à la suite de l'adoption de deux règlements le 10 janvier 2000.

L'un -le règlement CE/49/2000- concerne les ingrédients entrant dans la composition de denrées alimentaires, l'autre -le règlement CE/50/2000- vise les additifs et arômes, telle la lécithine de soja, qui n'étaient, jusqu'à présent, pas soumis à l'obligation d'étiquetage.

Selon les nouvelles règles applicables, tout ingrédient ou additif comportant plus de 1 % d'OGM, devra être mentionné comme tel par un étiquetage adapté. Ce seuil de 1 % correspond au taux minimum actuellement décelable en laboratoire.

Cette réglementation va, par conséquent, imposer aux opérateurs de réaliser des analyses de leurs produits dérivés du soja et du maïs -seules cultures génétiquement modifiées actuellement autorisées en France- et des précautions renforcées aux stades de la production, de la récolte, du transport, du stockage et de la transformation.

## II. LA POLITIQUE MENÉE EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE

### A. AU NIVEAU EUROPÉEN

#### 1. Le Livre Blanc de la Commission sur la sécurité alimentaire

La Commission européenne a adopté, le 14 janvier 2000, un Livre Blanc sur la sécurité alimentaire, qui se compose de deux volets.

● Le premier volet prévoit la mise en place, en 2002, d'une autorité européenne alimentaire indépendante.

En collaboration avec les agences nationales, cette autorité collectera et analysera l'information nécessaire à l'élaboration d'avis scientifiques, à la demande des instances européennes et des Etats-membres.

Tout au long de l'année 2000, le Livre Blanc a été successivement débattu par les quatre formations compétentes du Conseil des ministres de l'Union européenne -agriculture, consommation, marché intérieur et santé-, par les représentants des consommateurs et des firmes agroalimentaires et, plus récemment, par le Parlement européen, qui a voté le 25 octobre dernier une résolution approuvant à une très forte majorité la création d'une agence alimentaire européenne.

Les débats ont notamment porté sur :

– les missions dévolues à l'Autorité, la majorité des Etats-membres refusant de lui confier la gestion du risque qui doit ressortir d'une décision politique ;

– la saisine de l'Autorité, les Etats-membres ayant souhaité que celle-ci ne soit pas réservée à la Commission ;

– la possibilité d'octroyer à l'Autorité des pouvoirs décisionnels, l'Autriche et le Luxembourg proposant de lui reconnaître une compétence d'approbation des produits ;

– le problème de possibles divergences entre l'Autorité et les agences nationales, posant la question d'un éventuel dernier mot de la première en matière de communication des risques.

Le 8 novembre 2000, la Commission européenne a présenté, sur la base du Livre Blanc et des débats qui ont suivi, une proposition de règlement instaurant une Autorité alimentaire européenne qui présenterait les caractéristiques suivantes :

Son champ d'action comprendrait, outre les questions de sécurité alimentaire, les domaines de la santé et du bien-être des animaux, la protection des végétaux, l'évaluation des problèmes liés aux organismes génétiquement modifiés, ainsi que l'éducation nutritionnelle.

L'Autorité alimentaire européenne se verrait confier l'évaluation des risques dans ces domaines, leur gestion restant de la compétence de la Commission.

Ses autres missions seraient les suivantes :

- la formulation d'avis scientifiques indépendants ;
- la formulation de recommandations à caractère technique visant à compléter les normes en vigueur en matière de sécurité alimentaire, de bien-être animal et de toute autre question entrant dans son champ d'action ;
- la collecte et l'analyse de données ;
- la gestion du système d'alerte rapide, dont le champ d'application est étendu à l'alimentation animale.

L'Autorité comportera un conseil d'administration, au sein duquel siégeront des représentants nommés par les Etats-membres, la Commission, le Parlement européen, ainsi que par les organisations de consommateurs et les industries agro-alimentaires. Ce conseil d'administration désignera, sur proposition de la Commission, un directeur exécutif pour une durée de cinq ans. Elle sera, en outre, assistée par un forum consultatif composé de représentants des agences alimentaires nationales.

Remplaçant les cinq comités scientifiques placés aujourd'hui auprès de la Commission européenne, huit panels scientifiques spécialisés, composés d'experts indépendants désignés par le conseil d'administration, après appel à manifestation d'intérêt, seront chargés d'examiner les questions soumises à l'Autorité et de formuler les avis.

Un comité scientifique, se substituant à l'actuel comité scientifique directeur, et composé des présidents des panels, ainsi que de six experts indépendants non membres d'un panel, coordonnera la procédure d'avis.

Destinée à agir en toute transparence, l'Autorité rendra publics les avis scientifiques rendus en son sein.

● Le second volet du livre Blanc constitue un plan d'action en 84 points, destiné à actualiser et améliorer la législation alimentaire européenne, en vue notamment de permettre la mise en œuvre d'une politique intégrée de protection du consommateur.

Outre l'adoption d'une directive alimentaire générale, ce plan d'action prévoit des adaptations portant :

– sur l'alimentation animale ;

Il s'agit notamment de prévoir l'approbation officielle de tous les usines produisant des aliments pour animaux, de clarifier les différentes catégories de produits (additifs, suppléments, produits médicamenteux) utilisés en alimentation animale, de définir des règles relatives à l'évaluation, l'autorisation et l'étiquetage des nouveaux aliments pour animaux, parmi lesquels figurent notamment ceux élaborés à partir d'organismes génétiquement modifiés. Est également programmée la suppression progressive des antibiotiques utilisés pour doper la croissance des animaux d'élevage. Enfin, les responsabilités des industriels de ce secteur devront être clarifiées.

– sur la lutte contre les zoonoses ;

Des mesures efficaces de lutte contre les zoonoses, notamment la salmonellose et la listériose, devront être mises en place, afin de prévenir les intoxications alimentaires.

Un système de déclaration obligatoire de ces zoonoses est prévu. Les données épidémiologiques rassemblées par les Etats devront être plus précises.

– sur l'organisation et la coordination des contrôles officiels dans l'Union européenne.

## **2. Le projet de réforme de la législation européenne en matière d'hygiène alimentaire**

La Commission prépare actuellement une réforme concernant l'ensemble des règles d'hygiène alimentaire en vigueur dans l'Union européenne. Celle-ci devrait comporter plusieurs axes.

Elle consistera d'abord à regrouper sous la forme de quatre règlements les règles définies par les 17 directives intervenues en la matière depuis 1964, en distinguant les dispositions relatives à l'hygiène alimentaire, celles relatives au contrôle officiel des Etats-membres, et les règles de police sanitaire.

Cette réforme prévoit également de renforcer les règles d'hygiène applicables de la production à la commercialisation des denrées.



Ainsi, l'application des règles générales d'hygiène serait étendue au stade de la production primaire, des guides de bonnes pratiques professionnelles devant être mis en œuvre par les producteurs.

En outre, le système HACCP (Hazard Analysis Critical Control Point), un dispositif d'autocontrôle consistant, pour l'opérateur, à renforcer lui-même la prévention des risques sur des points particuliers qu'il aura préalablement identifiés, sera rendu obligatoire pour l'ensemble du secteur agro-alimentaire, à l'exception de la production primaire.

La réforme rend, par ailleurs, obligatoire l'enregistrement de l'ensemble des entreprises du secteur alimentaire, qui se verront attribuer un numéro destiné à permettre le suivi de leurs produits tout au long de la chaîne qui va de la production à la commercialisation. Des procédures de retrait des denrées en cas de risques sérieux pour la santé compléteront ce dispositif.

Le projet préparé par la Commission autoriserait néanmoins un assouplissement de ces normes pour les produits destinés à la vente locale, ou qui sont fabriqués selon des modes traditionnels de production. De même, la mise en œuvre du principe HACCP sera allégée pour les PME. L'élaboration de ces normes spécifiques ressortira de la compétence des Etats, mieux à même de prendre en compte les situations particulières.

Enfin, un nouveau classement des denrées animales sera élaboré, distinguant, d'une part, les produits non transformés tels que la viande, le lait, les œufs, les poissons et les mollusques, et d'autre part les produits transformés à base de viande, de poissons ou d'œufs.

## ***B. LA GESTION DES CRISES ALIMENTAIRES***

Outre les conséquences sanitaires de la crise de « la vache folle », qui ont été à l'origine d'un certain nombre de mesures ayant fait l'objet d'une présentation détaillée dans le rapport pour avis sur l'agriculture de notre collègue Gérard César, le Gouvernement français a été confronté cette année à d'autres crises alimentaires, liées en particulier aux contaminations par la listéria.

Deux alertes graves à la listériose sont, en effet, survenues au début de l'année 2000, la première provoquée par la contamination de rillettes, qui a entraîné la mort de deux personnes, la seconde vraisemblablement imputable à de la langue de porc en gelée, à l'origine de dix décès.

Ces alertes, qui faisaient suite aux épidémies de l'année précédente, liées à la consommation de fromages au lait cru, ont vivement inquiété les consommateurs qui se sont massivement détournés des produits de charcuterie au cours des mois de janvier et février 2000. Selon la Fédération française des industriels charcutiers, traiteurs, transformateurs de viandes (Fict), la consommation de l'ensemble des produits de charcuterie aurait diminué de 15% en moyenne au cours du premier trimestre 2000. Par ailleurs, les deux tiers des salariés des entreprises en cause ont dû être licenciés.

Pour régler ces crises, les pouvoirs publics ont imposé des mesures d'urgence : retrait des produits suspects et lancement de la procédure d'alerte au plan européen.

Une réflexion sur l'origine de ces crises s'en est suivie. La contamination des produits concernés s'est vraisemblablement développée à la faveur de ruptures de la chaîne de froid, au cours du circuit logistique et de distribution.

#### LA LISTÉRIA

Il existe sept espèces de listéria, parmi lesquelles seule la « Listéria monocytogenes » est potentiellement pathogène.

Cette bactérie a pour caractéristique d'être présente dans le milieu extérieur - air, sol, eau - qui lui offre une multiplicité de vecteurs de transmission, et de se multiplier rapidement à partir d'une température de 4°, de sorte que la continuité de la chaîne du froid doit figurer au premier rang des mesures de prévention.

La listéria peut être détruite par une température au moins égale à celle de la pasteurisation. Les aliments crus sont, de ce fait plus exposés au risque de contamination. Mais la cuisson à température élevée ne suffit pas à empêcher des contaminations ultérieures, notamment en cas de rupture de la chaîne du froid.

Les épisodes récents ne doivent pas occulter le fait que les listérioses sont relativement rares, leur fréquence ayant, par ailleurs, diminué grâce aux efforts des professionnels et aux contrôles des services sanitaires et ce, malgré un encadrement sanitaire relativement récent.

Par ailleurs, dans une perspective de plus long terme, la secrétaire d'Etat à la consommation a annoncé la mise en place d'une politique de prévention, axée notamment sur la réduction des dates limites de consommation pour les produits charcutiers sensibles et sur une meilleure information des consommateurs en ce qui concerne les conditions de conservations des produits.

### III. LES ÉVOLUTIONS RELATIVES AU SECTEUR DE L'ALIMENTATION ANIMALE

#### A. *L'ÉVOLUTION DE LA RÉGLEMENTATION COMMUNAUTAIRE APPLICABLE À L'ALIMENTATION ANIMALE*

Plusieurs projets de réformes sont en cours d'examen par les instances européennes.

● Conformément aux orientations posées dans le Livre blanc sur la sécurité alimentaire, **un projet de directive relatif aux mesures de sauvegarde à prendre en cas de crise survenue dans le secteur de l'alimentation animale** a été présenté en mars 2000 par la Commission européenne.

**Il vise, d'une part, à modifier la directive n° 95/53/CE du 25 octobre 1995, relative à l'organisation des contrôles officiels dans le domaine de l'alimentation animale**, en vue d'introduire des dispositions qui se sont avérées nécessaires à la suite de la crise de la dioxine.

Il prévoit, à cet égard, l'extension au domaine de l'alimentation animale des pouvoirs spéciaux dont dispose la Commission en matière de denrées d'origine animale, telles que la suspension ou la restriction de la commercialisation, à l'intérieur de la Communauté, et des exportations, vers les pays tiers, des produits susceptibles de présenter des risques graves.

Ce projet instaure également un système d'alerte rapide, imposant aux producteurs, importateurs et autres opérateurs impliqués, d'informer les autorités sanitaires de toute contamination ou irrégularités dont ils auraient pu avoir connaissance en matière d'alimentation animale.

Enfin, ce projet rend obligatoire l'adoption par les Etats-membres de plans d'intervention applicables en cas de risque sérieux.

**Il tend, d'autre part, à modifier la directive n° 1999/29/CE du 22 avril 1999 relative aux substances indésirables dans l'alimentation animale.** Cette directive établit les niveaux maximaux autorisés pour les produits et les substances indésirables dans les aliments pour animaux. Elle prévoit également que les ingrédients qui ne respectent pas ces seuils puissent être utilisés dans les aliments composés, sous réserve que les limites

maximales pour ceux-ci ne soient pas atteintes, voire, si une dérogation a été accordée, malgré un dépassement de ces seuils.

Le projet de modification de cette directive vise à supprimer la possibilité de diluer des aliments qui dépassent les seuils maximaux, et d'octroyer des dérogations.

Le Parlement européen, qui a examiné ce projet, pour la seconde fois, en octobre 2000, a proposé que des inspecteurs de l'Union européenne réalisent des contrôles tendant à vérifier les taux de substances nocives présentes dans les aliments pour animaux.

Il a, en outre, abaissé les valeurs limites autorisées pour le mercure, le cadmium et la dioxine. Enfin, il a interdit l'exportation de produits destinés à l'alimentation animale dépassant les seuils autorisés.

● **Un important projet de directive, modifiant la directive n° 79/373/CEE relative à la commercialisation des aliments composés pour animaux.**

Actuellement, les fabricants sont uniquement tenus d'indiquer par ordre décroissant d'importance, et seulement par catégorie (par exemple « huiles et matières grasses »), les ingrédients utilisés dans les aliments composés.

Le projet prévoit, au contraire, de rendre obligatoire un étiquetage détaillé, précisant la nature, l'origine et la quantité des ingrédients utilisés dans les aliments composés pour animaux.

Soumis en première lecture au Parlement européen en octobre 2000, ce projet devrait être soumis prochainement au Conseil des ministres, qui pourrait imposer que les quantités d'ingrédients utilisés soient seulement indiquées selon une fourchette.

Les fabricants d'aliments pour animaux se sont, jusqu'à présent, opposés à une obligation de mentionner le pourcentage précis de chaque ingrédient, qui serait, selon eux, difficile à respecter pour des raisons à la fois techniques et économiques. Les quantités d'ingrédients utilisées dans un aliment donné varient, en effet, selon leurs prix, qui sont soumis à des fluctuations régulières. En outre, la mention exacte des quantités utilisées pourrait mettre à mal la notion de secret industriel.

● Enfin, suivant les recommandations du Livre blanc, la Commission européenne a proposé aux Etats-membres, en octobre dernier, **un projet de règlement, synthétisant 18 textes différents, qui définit les déchets animaux pouvant être utilisés dans l'alimentation animale.** Dans ce but, une classification en trois catégories des sous-produits animaux est proposée.

La première catégorie rassemble les déchets animaux présentant un risque élevé de contamination à une encéphalite spongiforme transmissible, à des substances interdites telles que les hormones de croissance, ou à des substances dangereuses qui, comme les dioxines, comportent un risque pour l'environnement. Les sous-produits relevant de cette catégorie doivent être incinérés ou mis en décharge après avoir subi un traitement thermique approprié.

La seconde catégorie comprend tous les sous-produits d'animaux susceptibles de véhiculer d'autres maladies animales, ou de présenter des résidus de médicaments vétérinaires, les boues d'épuration provenant des abattoirs, les lisiers. Ces sous-produits doivent également être exclus de l'alimentation animale, mais ont, en revanche, vocation à être recyclés, par exemple sous la forme d'engrais ou de compost.

Seuls les sous-produits issus d'animaux sains, c'est à dire destinés à la consommation humaine, figurent dans la troisième catégorie, qui énumère la liste des matières premières pouvant être utilisées dans la fabrication d'aliments pour animaux. Cette liste mentionne également les poissons capturés en haute mer, ainsi que le lait issu d'aliments sains.

L'Union européenne s'étant, pour l'heure, refusée à interdire l'utilisation des farines animales dans l'alimentation des animaux, cette troisième catégorie subsiste dans la version actuelle de ce projet de règlement.

Les sous-produits animaux relevant de catégories différentes devront nécessairement être tenus séparés à tous les stades de leur traitement : collecte, transformation, stockage.

Par ailleurs, ce projet de règlement détermine des exigences de sécurité à l'égard des produits importés de pays tiers, lesquels devront appliquer des normes d'hygiène au moins aussi rigoureuses que celles imposées par l'Union européenne.

## ***B. LE DOSSIER DES FARINES ANIMALES***

### **1. L'interdiction de l'utilisation des farines carnées dans l'alimentation animale**

Conformément au principe de précaution, et sous la pression des consommateurs inquiétés par les nouveaux développements liés à la crise de l'ESB, le Gouvernement français a décidé de suspendre, par un **arrêté en date du 14 novembre 2000**, l'utilisation des farines de viandes et d'os dans la fabrication d'aliments destinés aux animaux.

Produites par les équarrisseurs à partir des déchets animaux collectés dans les abattoirs et dans les boucheries, ces farines sont ensuite utilisées par les fabricants d'aliments pour animaux, qui les incorporent dans les granulés utilisés comme compléments nutritionnels.

L'interdiction de leur utilisation s'appliquait déjà, en vertu de l'arrêté du 24 juillet 1990, pour les aliments destinés aux ruminants.

L'arrêté du 14 novembre 2000 étend cette interdiction aux aliments destinés aux autres animaux d'élevage -porcs, volailles, poissons- ainsi qu'aux animaux de compagnie.

Par ailleurs, il élargit la portée de l'interdiction, jusqu'alors limitée aux protéines d'origine animale, aux graisses issues de la transformation des os et des farines.

Si l'interdiction de l'utilisation des farines dans les aliments destinés aux non ruminants ne se fonde, jusqu'à présent, sur aucun avis scientifique, elle a pourtant une justification pratique, puisqu'elle met fin aux risques de contaminations croisées accidentelles entre les filières de production d'aliments pour ruminants et pour non ruminants. Or, ces contaminations croisées sont considérées par les scientifiques comme l'explication la plus plausible des cas d'ESB apparus sur des bovins nés après 1990, c'est-à-dire après l'interdiction des farines animales.

L'arrêté prévoit, en outre, la suspension de l'importation des farines et graisses animales, ce qui représente un volume de 23.000 tonnes de produits importés.

L'arrêté ne résout cependant pas la question des viandes importées, provenant d'animaux qui continuent à être produits à partir de farines animales.

## **2. Les conséquences pour les filières d'élevage**

La suspension de l'utilisation des farines carnées dans l'alimentation animale implique de trouver d'autres apports protéiques pour les animaux d'élevage.

Un recours accru aux oléagineux (soja, mais également colza et tournesol) et aux protéagineux (pois, fèves et luzerne), particulièrement riches en protéines végétales, devra être privilégié.

Par ailleurs, l'utilisation des graisses animales étant également prohibée, la demande devrait se réorienter vers l'huile de colza, voire, en raison de son prix moins élevé, vers l'huile de palme.

Outre le coût de production des aliments, qui devrait s'en trouver renchéri de 5 à 10 % pour les filières telles que l'aviculture qui utilisaient jusqu'à présent les farines, le recours à ces composants végétaux se heurte au problème de l'insuffisance des cultures oléo-protéagineuses en Europe. Les cultures d'oléagineux sont, en effet, soumises, en vertu de l'accord de Blair House conclu avec les Etats-Unis en novembre 1992, à un contingentement qui limite les surfaces d'oléoprotéagineux aidées à 5 millions d'hectares pour l'Union européenne, dont 1,5 hectares pour la France.

Par ailleurs, l'accord de Berlin sur l'Agenda 2000 a prévu l'alignement progressif, d'ici juillet 2002, du régime d'aides aux producteurs d'oléagineux sur celui, moins favorable, des producteurs de céréales. La perspective de réduction des aides décourage la production de ces cultures, dont les surfaces ont diminué de 20 % en Europe depuis deux ans.

Un accroissement des importations françaises d'oléo-protéagineux s'imposera à court terme, ce qui risque d'accroître la dépendance de la France à l'égard des Etats-Unis et du Brésil pour la fourniture de ces produits.

A ces obstacles économiques et politiques s'ajoutent des difficultés d'ordre technique, les protéines végétales risquant d'être à l'origine d'une croissance moins rapide des animaux d'élevage. Quant aux graisses végétales, elles pourraient modifier la consistance et le goût des viandes produites, notamment dans le cas des volailles.

### **3. Le devenir des farines animales**

Le volume de farines à détruire, qui s'établissait jusqu'à présent autour de 200.000 tonnes devrait s'élever, avec la mesure d'interdiction, à plus d'un million de tonnes, dont 630.000 tonnes de farines de viandes et d'os (FVO) stricto sensu et 275.000 tonnes de graisses animales.

Le coût de cette destruction est estimé par les professionnels 5 milliards de francs par an.

Or, les capacités d'incinération et de stockage apparaissent limitées.

Les cimenteries françaises habilitées à brûler les farines comme combustible -une quinzaine en France-, qui détruisaient jusqu'à présent 130.000 tonnes de farines chaque année, pourraient être en mesure, à l'échéance de six mois, de doubler leur volume des farines incinérées.

Les incinérateurs de déchets ménagers et industriels, ainsi que des entreprises productrices d'énergie comme EDF et Charbonnages de France, pourraient également être

sollicités. Il convient de souligner que la combustion à grande échelle de farines risque d'être à l'origine d'une augmentation du taux de dioxines libérées dans l'environnement, ces dioxines étant produites dans les cendres volantes des incinérateurs.

Il reste qu'une part importante de ces farines devra, à court terme, être stockée. Quelques 50.000 tonnes de farines feraient déjà l'objet d'un stockage dans une vingtaine de sites répartis sur le territoire national. Dans l'immédiat, une capacité supplémentaire de 200.000 tonnes doit être trouvée. Or, les communes sont réticentes à accepter l'installation de tels sites sur leur territoire, compte tenu des risques qu'ils présentent pour l'environnement. En cas de stockage défectueux, les farines pourraient être dispersées dans l'air par le vent, ou dans le sol par les eaux pluviales. Le stockage suppose en outre que des précautions soient prises pour éviter tout risque d'incendie.



## **CHAPITRE III**

### **L'EXAMEN DES CREDITS**

L'agrégat n° 22 « Industries agro-alimentaires », montre une progression de 1,5 % des crédits consacrés aux IAA, qui passent de 396 en 2000 à 402 millions de francs en 2001. Ces crédits se répartissent entre :

- une composante « promotion de la qualité et des échanges » qui mobilise 242 millions, soit environ 60 % des crédits pour 2001 ;

- une composante « Investissement et autres financements », qui reçoit 161 millions de francs, soit environ 40 % des crédits.

#### **I. LES CRÉDITS DE POLITIQUE INDUSTRIELLE**

L'ensemble des crédits de politique industrielle, réunis dans le chapitre 61-61, progressent de 4,56% en autorisations de programme, passant de 150,53 millions de francs en 2000 à 157,4 millions de francs en 2001. Ils sont, en revanche, stables en crédits de paiement, avec un montant de 154,8 millions de francs.

Votre rapporteur se félicite de l'augmentation en autorisations de programme des crédits de politique industrielle, qui contribuent au financement des investissements dans le secteur agro-alimentaire. Cette augmentation marque en effet une rupture avec la baisse régulière, suivie d'une stabilisation de ces crédits depuis une décennie.

Les aides nationales à l'investissement dans les industries agro-alimentaires regroupent les mesures suivantes :

- la prime d'orientation agricole (POA), qui est surtout attribuée aux industries de première transformation, les secteurs prioritaires étant la vinification, la fabrication des fromages, la charcuterie et la transformation des fruits et légumes ;

- la dotation spécifique aux abattoirs ;

– les aides des Fonds régionaux d'aides aux investissements immatériels (FRAI), qui financent des programmes d'étude, de recherche et d'innovation en direction des PME ;

La part nationale de la prime d'orientation agricole (POA) reste inchangée, pour un montant de 48 millions de francs en autorisations de programme et de 44,4 millions de francs en crédits de paiement.

La part régionale de la POA, qui est entièrement contractualisée dans le cadre des contrats de plan Etat-région, augmente, quant à elle, à 58 millions de francs en autorisations de programme, mais reste stable à 61,35 millions de francs en crédits de paiement.

La dotation spécifique aux abattoirs publics est inchangée à 6,8 millions de francs en autorisations de programme et à 10,5 millions de francs en crédits de paiement. Cette stabilité doit permettre d'achever le programme de mise aux normes de ces abattoirs.

Le montant des fonds régionaux d'aides aux investissements immatériels croît légèrement de 23,5 à 24,6 millions de francs en autorisations de programme, et reste stable à 23,8 millions de francs en crédits de paiement.

Les crédits alloués aux actions de restructuration ne varient pas, tant en autorisations de programme (20 millions de francs) qu'en crédits de paiement (14,8 millions).

#### EVOLUTION DES CREDITS DE POLITIQUE INDUSTRIELLE

(en millions de francs)

	AUTORISATIONS DE PROGRAMME			CRÉDITS DE PAIEMENT		
	Dotations 2000	LFI 2001	Evolution %	Dotations 2000	LFI 2001	Evolution en %
<b>Article 10</b> Investissements d'intérêt national	48	48	-	44,4	44,4	-
<b>Article 20</b> Investissement d'intérêt régional	52,23	58	11,04	61,35	61,35	-
<b>Article 30</b> Abattoirs publics	6,8	6,8	-	10,5	10,5	-
<b>Article 80</b> Crédits déconcentrés pour l'environnement	23,5	24,6	4,68	23,8	23,8	-
<b>Article 90</b> Actions de restructuration	20	20	-	14,8	14,8	-
<b>TOTAL</b>	<b>150,53</b>	<b>157,4</b>	<b>4,56</b>	<b>154,85</b>	<b>154,85</b>	-

## II. LA BAISSÉ DES CRÉDITS EN FAVEUR DE LA PROMOTION DES EXPORTATIONS

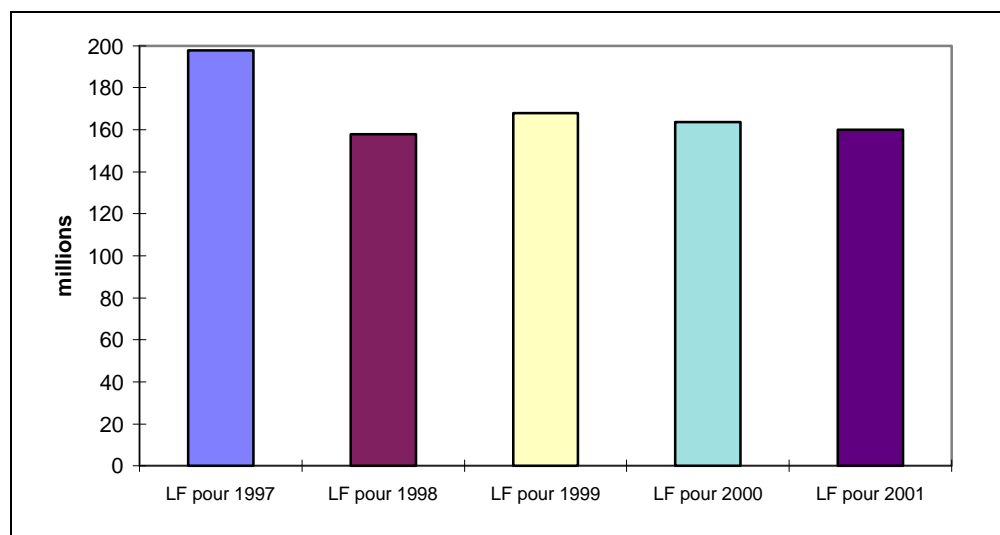
Ces crédits, destinés à promouvoir les produits agricoles et alimentaires par l'intermédiaire des organismes de soutien au commerce extérieur frais, sont réunis dans le chapitre 44-53 , article 30. Ils diminuent de 3,63 millions en 2001, passant de 163,63 millions de francs en 2000, à 160 millions de francs en 2001.

Cette réduction des crédits à la promotion des exportations concerne principalement la société pour l'expansion des centres de produits agricoles et alimentaires (SOPEXA).

S'appuyant sur un réseau composé de 39 antennes dans 34 pays, la SOPEXA assure des missions d'expertise et de Conseil aux entreprises agricoles et alimentaires en matière de commercial et de marketing, grâce à sa connaissance des habitudes de consommation des marchés locaux. Il s'agit d'un instrument efficace de conquête des marchés, dont les actions de promotion sont autorisées dans le cadre de l'Organisation mondiale du Commerce (OMC).

Il serait dommage de se priver de ce levier. C'est pourquoi votre rapporteur pour avis regrette la nouvelle réduction des crédits de l'article 30 de ce chapitre, qui confirme un mouvement de baisse déjà engagé l'année dernière.

### EVOLUTION DES DOTATIONS BUDGÉTAIRES AFFECTÉES À LA PROMOTION DES EXPORTATIONS DE PRODUITS AGRICOLES ET ALIMENTAIRES (CHAPITRE 44-53, ARTICLE 30)



### **III. LES CRÉDITS DE RECHERCHE**

Les crédits de recherche appliqués au secteur agro-alimentaire, inscrits à l'article 61 de l'article 61-21, augmentent de 3 millions de francs en autorisations de programme, pour atteindre 23 millions de francs, mais diminuent de 6,3 %, de 22,63 à 21,2 millions de francs en crédits de paiements.

Partiellement contractualisés, ces crédits doivent servir, aux termes des orientations posées par les contrats de plan Etat-région, à financer des projets mobilisant à la fois les centres techniques agro-alimentaires, les laboratoires de recherche et les entreprises du secteur.

Votre rapporteur pour avis se félicite de la progression des autorisations de programme prévues au titre de la recherche dans le secteur alimentaire, mais regrette qu'une nouvelle baisse des crédits de paiement soit prévue dans l'immédiat.

### **IV. LES CREDITS AFFECTES A LA PROMOTION DE LA QUALITE ET A L'HYGIENE ALIMENTAIRE**

● **Les crédits relatifs à la promotion de la qualité alimentaire** (chapitre 44-70, article 30) diminuent de 19,17 millions de francs à 14,5 millions de francs, soit une baisse de 24,36 %.

Cette diminution apparaît néanmoins compensée par la création d'un nouvel article 40 « Promotion des signes de qualité » au sein du chapitre 44-70, doté de 11 millions de francs. Une partie de ces crédits est destinée à la promotion de l'agriculture biologique, 4 millions de francs devant servir à doter le groupement d'intérêt public prévu dans ce but.

La dotation allouée au titre de ces deux articles progresse donc de 33% pour 2001.

● **La dotation destinée à l'Institut national des appellations d'origine (INAO)** progresse de 6,8 %, passant de 76,3 millions de francs à 81,5 millions de francs.

● **Les crédits consacrés à l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (Afssa)**, sont en augmentation.

Les crédits de dépenses ordinaires de l'Afssa, qui regroupent les dotations destinées au financement de l'appui scientifique et technique (chapitre 36-22-13), les crédits d'évaluation des risques (chapitre 36-22-16) et les crédits consacrés au programme de recherche de l'Agence (chapitre 36-22-22), passent de 199,34 millions de francs à 210,58 millions de francs, soit une augmentation de 5,64 %.

Les crédits de dépenses en capital de l'Afssa, rassemblés à la ligne 61-21-73 « Equipements des laboratoires », et à la ligne 61-21-71 « Soutiens aux programmes de recherche » sont également en hausse. Passant de 23 à 26 millions de francs en autorisations de programme, ils augmentent ainsi de 13 %. Cette progression se constate également en crédits de paiement, avec un taux de croissance de 10 %.

**LES CRÉDITS ALLOUÉS À L'AFSSA  
DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2001**

*(en millions de francs)*

<b>Titre III</b>	<b>Dotation 2000</b>	<b>LFI pour 2001</b>	<b>2001/2000 (%)</b>
Chapitre 36-22			
Article 13 Appui technique et scientifique	144,540	153,564	6,24 %
Article 16 Évaluation des risques	16,7	18,3	9,6 %
Article 22 Programme de recherche	38,102	38,720	1,6 %
<b>Total titre III</b>	<b>199,342</b>	<b>210,58</b>	<b>+5,64 %</b>

*(en millions de francs)*

<b>Titre VI</b>	Autorisations de programme			Crédits de paiement		
	Dotation 2000	LFI 2001	2001/2000 (%)	Dotation 2000	LFI 2001	2001/2000 (%)
Chapitre 61-21						
Article 71 Soutien aux programmes de recherche	13,5	15,5	+14,8 %	13,5	15,5	+14,8 %

Article 73						
Equipement des laboratoires	9,5	10,5	10,5 %	9,5	9,8	3,16 %
<b>Total titre VI</b>	<b>23</b>	<b>26</b>	<b>+13 %</b>	<b>23</b>	<b>25,3</b>	<b>+10 %</b>

\*

\* \*

**Alors que son rapporteur lui proposait de s'en remettre à la sagesse du Sénat, la Commission des affaires économiques a donné un avis défavorable à l'adoption des crédits consacrés aux industries agro-alimentaires inscrits dans le projet de loi de finances pour 2001.**