

N° 75

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 2003

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 2004, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME IV

INDUSTRIES AGRICOLES ET ALIMENTAIRES

Par M. Bernard DUSSAUT,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Gérard Larcher, *président* ; MM. Jean-Paul Emorine, Marcel Deneux, Gérard César, Pierre Hérisson, Bernard Piras, Mme Odette Terrade, *vice-présidents* ; MM. Bernard Joly, Jean-Paul Émin, Jean-Marc Pastor, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Philippe Arnaud, Gérard Bailly, Bernard Barraux, Mme Marie-France Beaufile, MM. Michel Bécot, Jean-Pierre Bel, Jacques Bellanger, Jean Besson, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Dominique Braye, Marcel-Pierre Cléach, Yves Coquelle, Gérard Cornu, Roland Courtaud, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Rodolphe Désiré, Yves Détraigne, Mme Evelyne Didier, MM. Michel Doublet, Bernard Dussaut, André Ferrand, Hilaire Flandre, François Fortassin, Alain Fouché, Christian Gaudin, Mme Gisèle Gautier, MM. Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Mme Odette Herviaux, MM. Alain Journet, Joseph Kergueris, Gérard Le Cam, Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Jean-Yves Mano, Max Marest, René Monory, Jacques Moulinier, Paul Natali, Jean Pépin, Daniel Percheron, Ladislav Poniatowski, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Charles Revet, Henri Revol, Henri de Richemont, Roger Rinchet, Claude Saunier, Bruno Sido, Daniel Soulage, Michel Teston, Yannick Texier, Pierre-Yvon Trémel, André Trillard, Jean-Pierre Vial.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 1093, 1110 à 1115 et T.A. 195

Sénat : 72 et 73 (annexe n° 3) (2003-2004)

Lois de finances.

Mesdames, Messieurs,

- **Les résultats enregistrés par le secteur des industries agroalimentaires (IAA) sont, cette année encore, globalement satisfaisants, au regard notamment d'une conjoncture économique difficile.**

Ainsi, **l'indice de la production industrielle des IAA s'est accru en 2002 de 1,4 %**, tandis que leur **chiffre d'affaires a augmenté de 2,3 %**, en partie grâce à la bonne santé du secteur des boissons. Par ailleurs, **les prix de vente des produits agroalimentaires se sont stabilisés**, après deux années de hausse significative, **soutenant une demande des ménages en progression de 0,8 %**.

Quant à **l'emploi salarié des IAA**, il a enregistré la création de **3.700 postes en 2002**, contrastant avec les 88.000 emplois perdus dans le même temps par l'industrie manufacturière.

S'élevant au total à 8,4 milliards d'euros, **l'excédent commercial dégagé par les IAA a augmenté de 900 millions d'euros en 2002**, maintenant la France à son rang de leader mondial pour le commerce de produits transformés et de deuxième exportateur mondial pour l'ensemble des produits agricoles et alimentaires.

- **Ces bons résultats globaux enregistrés par les IAA au regard d'autres secteurs ou d'autres pays ne doivent pas dissimuler les difficultés auxquelles elles se trouvent aujourd'hui confrontées.**

Tout d'abord, **leurs parts de marché diminuent dans l'Union européenne comme à l'international**, amenant à s'interroger sur la pertinence des politiques de soutien à l'exportation. Parallèlement, elles doivent faire face à certaines difficultés d'ordre davantage structurel.

Fortement oligopolistique et très hétérogène, le secteur des IAA voit l'essentiel de son chiffre d'affaires et de ses débouchés **concentré au profit d'un petit nombre de grands groupes agroalimentaires**, au détriment des très nombreuses petites et moyennes entreprises (PME) qui assurent sa vitalité.

D'autre part, **la présence des grands groupes agroalimentaires français à l'international semble à la fois relative** (comparée à celle des

grands groupes américains) **et incertaine** (car menacée par des prises de contrôle d'origine étrangère).

En outre, **les efforts de recherche et de développement du secteur agroalimentaire paraissent notoirement insuffisants** puisqu'ils sont les moins élevés de l'ensemble du secteur industriel.

Enfin, **les relations avec la grande distribution et le problème des « marges arrières » menacent l'équilibre de l'ensemble de la filière.**

• **S'agissant de l'examen des crédits, votre rapporteur pour avis a relevé des évolutions globalement inquiétantes**, de très nombreuses politiques enregistrant une diminution de leurs moyens.

Les crédits consacrés à la politique industrielle sont en recul de presque 10 %, du fait de la baisse très sensible des crédits destinés au versement de la part régionale de la prime d'orientation agricole (POA).

Les crédits consacrés à la recherche, outre leur présentation très peu lisible dans le « bleu budgétaire », **enregistrent cette année une nouvelle baisse non négligeable (-6,4 %)**. Sont plus particulièrement concernés les subventions de fonctionnement de l'Institut national pour la recherche agronomique (INRA) et les crédits finançant la recherche appliquée au secteur agroalimentaire.

Les crédits consacrés à la promotion des produits agricoles et alimentaires ont été fortement réduits (-26,3 %). Cette baisse est alarmante pour l'ensemble du secteur, la Société pour l'expansion des ventes des produits agricoles et alimentaires (Sopexa) éprouvant d'importantes difficultés à mener les actions de soutien rendues nécessaires par le recul des performances extérieures des IAA.

De la même façon, **la reconduction des crédits destinés à la politique de santé ne doit pas masquer la réduction des subventions de fonctionnement de l'Institut national des appellations d'origine (INAO).**

Enfin, **l'évolution des crédits destinés à la sécurité alimentaire amène également à s'interroger** : les dotations en faveur de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) **augmentent** en dépenses ordinaires, mais **diminuent** en dépenses d'investissement ; **les crédits consacrés à l'hygiène alimentaire font l'objet d'évolutions contrastées**, entre augmentation, reconduction ou diminution selon les cas ; enfin, **les crédits destinés au secteur de l'équarrissage subissent une réduction** de 200 millions d'euros cette année, après une baisse du même ordre l'année passée, soit un recul de plus de 83 % en deux ans.

Cette dernière évolution s'explique par la **réforme du mode de financement du service public de l'équarrissage**, désormais assuré par une **taxe spécifique prélevée au niveau des abattoirs** et dont le **produit sera affecté au Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA)**. Présentée par le ministère comme incontournable et permettant de mutualiser les coûts du service de l'équarrissage, cette réforme pourrait se traduire par un **transfert de son financement vers des éleveurs** déjà très fragilisés par la conjoncture de leur secteur **ou par une hausse du coût final des produits** risquant d'amoinrir la demande.

LA SITUATION GÉNÉRALE DES INDUSTRIES AGROALIMENTAIRES

A. DES RÉSULTATS GLOBALEMENT SATISFAISANTS MASQUANT TOUTEFOIS DES ÉLÉMENTS D'INQUIÉTUDE

1. Au niveau interne : des résultats encourageants dans un contexte économique difficile

a) Résultats généraux

Selon l'enquête annuelle d'entreprise sur les IAA réalisée par le ministère de l'agriculture, **l'indice de la production des entreprises agroalimentaires**, stimulé par une bonne demande intérieure et extérieure, **s'est accru de 1,4 % en moyenne en 2002**, contre 1 % en 2001.

Cette évolution contraste avec celle de l'industrie manufacturière, en recul de 1,7 % sur l'année 2002. Elle est également à replacer dans un contexte de ralentissement de l'économie mondiale et européenne, notamment en Allemagne, qui constitue notre principal client.

Le chiffre d'affaires des IAA a progressé de 2,3 % en 2002, sa croissance ralentissant par rapport à 2001 (+4,4 %) et 2000 (+3,5 %) en raison d'une moindre valorisation des produits, malgré une reprise de la consommation et des exportations. Là encore, le contraste avec l'industrie manufacturière est frappant puisque celle-ci a vu son chiffre d'affaires se replier de 1,7 % sur l'année 2002.

Quant à **l'emploi salarié des IAA** (salariés des entreprises artisanales inclus), il **a augmenté de 0,6 % sur l'année 2002**, ce qui représente 3.700 emplois supplémentaires. La situation est, une fois encore, nettement plus favorable que dans l'industrie manufacturière où les effectifs, dont la baisse s'accroît depuis le quatrième trimestre 2001, se sont réduits de 2,7 % en 2002, soit une perte de 88.000 emplois.

S'agissant des **prix de vente industriels des produits agroalimentaires**, ils **sont restés stables sur l'ensemble de l'année 2002**, après des hausses soutenues en 2001 (+4,4 %) et en 2000 (+2,8 %).

Enfin, **les dépenses des ménages en produits alimentaires ont augmenté de 0,8 % en 2002.**

Ces résultats d'ensemble plutôt positifs doivent toutefois être tempérés par des perspectives à court terme relativement incertaines : les industriels interrogés en janvier 2003 estimaient que **l'activité avait globalement ralenti au quatrième trimestre 2002** et que si la demande globale avait légèrement progressé, **la demande étrangère s'était nettement détériorée** et devrait continuer à diminuer, en raison d'un contexte international aléatoire.

b) Résultats sectoriels

D'un point de vue sectoriel, les résultats enregistrés font apparaître :

– **une stagnation de la production pour l'industrie des viandes** (après une hausse de 1,6 % en 2001) **et une baisse du chiffre d'affaires de 1,1 %** (après une hausse de 9,4 % en 2001). Si l'activité a progressé dans le secteur des viandes de boucherie, elle a reculé dans les filières volaille (du fait d'un manque de débouchés et d'une concurrence exacerbée de pays tiers) et porc (en raison du maintien jusqu'à la fin de l'année d'embargos sanitaires vers l'Asie) ;

– **une stagnation de la production de fruits et légumes, n'empêchant pas toutefois une hausse du chiffre d'affaires de 4 % pour l'ensemble du secteur**, grâce à une bonne valorisation des produits. Les exportations ont progressé fortement pour les produits à base de pommes de terre et les jus de fruits, mais se sont repliées pour les conserves de légumes ;

– **un recul de la production de corps gras de 1 %, accompagné néanmoins d'une augmentation du chiffre d'affaires de 5 %**. L'activité a été tirée par une forte hausse de la demande en huiles brutes et raffinées, les prix de l'ensemble des corps gras ayant substantiellement augmenté ;

– **une baisse de la production du secteur laitier de 0,7 %** (contre une hausse de 2 % en 2001), qui **s’accompagne d’une augmentation du chiffre d’affaires de 2 %** (contre 6,7 % en 2001). Sauf en ce qui concerne les poudres de lait, le secteur a souffert d’un repli des volumes exportés et d’une faible valorisation des produits transformés ;

– **une stagnation de la production et un fort ralentissement du chiffre d’affaires (+0,6 %, contre 4 % en 2001) de l’industrie des grains**. Le dynamisme des produits amyliacés a, cette année encore, été tempéré par le recul des activités de meunerie ;

– **une forte baisse de la production (-3,6 %) et une stagnation du chiffre d’affaires (-0,2 %) du secteur de l’alimentation animale**. Si la filière des aliments pour animaux de compagnie est apparue très dynamique (+10 %) grâce à une hausse des exportations et une bonne valorisation des produits, celle des aliments pour animaux de la ferme a été atone (-2,5 %) en raison de la réduction de la demande dans les filières avicole et bovine ainsi que de la baisse des cours des céréales et des tourteaux de soja ;

– **une hausse de la production (+2,7 %) et une progression à un rythme soutenu du chiffre d’affaires (+6,3 %) du secteur des boissons¹**. Si l’activité s’est repliée pour les bières, le malt et les eaux de table, elle s’est en revanche fortement intensifiée pour le champagne grâce à la reprise des ventes vers les Etats-Unis et le Royaume-Uni, et a bénéficié d’une forte valorisation des cognacs et des eaux de table ;

– **une très bonne performance du secteur de la transformation du poisson en termes de chiffre d’affaires** (qui croît pour la deuxième année consécutive d’environ 8 %), **malgré une stagnation de la production** ;

– **une forte hausse de la production (+5,8 %) et du chiffre d’affaires (+3,4 %) des autres IAA**, avec cependant de fortes disparités selon les secteurs.

2. Au niveau externe : un excédent commercial encore important malgré de substantielles pertes de marché

• Représentant 38 milliards d’euros en 2002, **les exportations agroalimentaires françaises ont augmenté de 4,1 % par rapport à 2001. Les importations (29,6 milliards d’euros) ont progressé à un rythme moins soutenu (+1,7 %).**

¹ Non compris les vins.

En conséquence, et contrairement au précédent exercice, **le solde du commerce extérieur s'est largement amélioré, passant de 7,5 milliards d'euros en 2001 à 8,4 milliards d'euros en 2002**. Il reste toutefois loin du niveau atteint en 2000 (9,4 milliards d'euros).

En 2002, la France demeure le **deuxième exportateur mondial après les Etats-Unis pour l'ensemble des produits agricoles et alimentaires** et le **premier exportateur mondial de produits transformés**. La production agricole et les industries alimentaires françaises restent des acteurs majeurs dans l'excédent commercial français.

Comme l'année dernière, **les principaux soldes excédentaires en 2002 concernent les vins et spiritueux** (6,71 milliards d'euros), **les céréales** (3,28 milliards d'euros) **et les produits laitiers** (1,93 milliards d'euros). Les exportations augmentent tout spécialement vers les pays candidats à l'Union européenne (+18,2 %), la Russie (+11,3 %) et les Etats-Unis (+10,6 %), à l'exception du secteur des vins concernant ceux-ci.

Outre la croissance générale des exportations dans la plupart des secteurs traditionnellement excédentaires, l'amélioration du solde du commerce agroalimentaire français en 2002 s'explique par la **disparition progressive des difficultés de la filière bovine**. Affectées l'année précédente par les crises sanitaires du premier trimestre 2001, qui avaient entraîné la fermeture de nombreuses frontières, les exportations de bovins et viandes bovines ont augmenté de 42,4 % en 2002.

Les principaux soldes déficitaires en 2002 sont enregistrés dans le secteur des produits de la mer (-1,64 milliard d'euros), **des tabacs** (- 1,54 milliard d'euros) **et des tourteaux de soja** (-1,17 milliard d'euros).

• **Les bons résultats globaux du commerce agroalimentaire français en 2002 ne doivent pas masquer un mouvement général de recul en termes de parts de marché sur la presque totalité des principaux secteurs européens et internationaux.**

Ce recul, amorcé depuis le début des années 90, s'est aggravé en 2002. Ainsi, une comparaison avec l'année 2001 met en évidence un recul de parts de marché de 9,5 % en Espagne, de 6,5 % au Royaume-Uni ou encore de 3,6 % aux Pays-Bas.

Cette tendance rejoint l'évolution constatée au niveau européen : dans le contexte d'une montée en puissance des grands pays émergents (tels la Chine) dans le commerce mondial, les exportations agroalimentaires de l'Union européenne par rapport au total des exportations mondiales ont perdu 2 points de 1995 à 2001, tandis que la France perdait 0,6 points. Au contraire, le groupe de Cairns progressait dans le même temps de 3,4 points.

Si l'on étudie les exportations agroalimentaires par postes, on s'aperçoit notamment que :

– **le secteur des céréales**, bien que constituant le premier secteur d'exportation de produits agricoles, **a vu son chiffre d'affaires à l'export diminuer de 3,5 % en 2002 par rapport à 2001**. Cette évolution est à mettre sur le compte du blé, qui a souffert de mauvaises conditions climatiques vers la fin de la campagne 2001/2002 et a subi la concurrence de l'Ukraine et de la Russie tout au long de l'année 2002 ;

– **le secteur des vins et spiritueux**, malgré son statut de premier poste d'exportations de produits transformés, **connaît une forte concentration sur un nombre très réduit de pays** (Royaume-Uni, Allemagne et Belgique absorbant la moitié de nos ventes) dont dépend donc en grande partie la bonne santé de l'ensemble de la filière.

De plus, une perte des parts de marché dans des pays aussi importants que les Etats-Unis, la Russie ou le Japon se dessine. Due à la fois à la montée en puissance de nouveaux pays producteurs et aux inadaptations structurelles de la filière française, cette évolution a parfaitement été mise en relief par le rapport présenté au nom de votre commission des affaires économiques par M. Gérard César sur l'avenir de la viticulture française² ;

– **les secteurs des produits transformés à base de fruits et des produits de troisième transformation** (épicerie sèche) **sont lourdement déficitaires** et pèsent très négativement sur la balance du commerce extérieur.

L'inquiétude provenant de ces résultats est avivée par les évolutions enregistrées lors du premier semestre 2003 : les ventes de lait diminuent de 4 %, les exportations de viande stagnent, les flux de produits céréaliers reculent et les exportations de boissons (notamment de vins d'appellation) enregistrent un net recul.

B. UN SECTEUR À L'ÉQUILIBRE INCERTAIN

1. Une industrie à caractère oligopolistique

Le secteur des industries agricoles et alimentaires est **beaucoup plus concentré en France qu'il ne l'est en moyenne dans le monde**, mais des

² *Rapport d'information n° 349 (2001-2002) de M. Gérard César au nom du groupe de travail de la commission des affaires économiques sur l'avenir de la viticulture française présidé par M. Gérard Delfau, 10 juillet 2002.*

disparités importantes existent selon le degré de transformation des produits.

Ainsi, sur le secteur des eaux minérales naturelles, les deux leaders (Nestlé et Danone) représentent chacun 30 % du marché et trois groupes se partagent 80 % du même marché. Le secteur le moins concentré est celui des produits carnés, dont la rentabilité est moindre, où les quatre premières entreprises se partagent moins de la moitié du marché.

Plus précisément, **une analyse de la typologie des flux de capitaux dans l'agroalimentaire français de 1996 à 2000, diffusée en février 2002**, a fait apparaître que :

- 60 % des mouvements sont des concentrations, avec une répartition équilibrée entre les opérations dans l'Hexagone et celles à l'international ;

- 30 % des mouvements ont été conduits par 10 entreprises (dont Danone, Pernod-Ricard, Bongrain et Béghin-Say) et se sont produits dans deux secteurs (les vins et spiritueux et le secteur laitier) ;

- la valorisation, similaire en France et à l'international, est égale en moyenne à 1,3 fois le chiffre d'affaires.

Ces dernières années se caractérisent par l'adoption en France d'une **stratégie de recentrage sur les métiers les plus rentables pour l'entreprise**. Précurseur en ce domaine, Danone a recherché la création de valeur rapide en se spécialisant sur trois principaux secteurs (eaux minérales, biscuiterie, produits laitiers) et en abandonnant les secteurs les moins rentables (confiserie, épicerie).

La période 2002-2003 n'a pas été marquée par de nombreuses restructurations, contrairement aux périodes précédentes. Elle a en revanche vu se parachever la **recomposition du secteur sucrier** : dominé par le groupe Béghin-Say, qui représente 31,4 % des quotas sucriers attribués à notre pays, le marché français est désormais contrôlé à 95 % par cinq grands groupes nationaux.

2. Une présence modeste des entreprises françaises parmi les leaders mondiaux

Le nombre d'entreprises françaises appartenant au groupe des 100 leaders mondiaux de l'industrie agroalimentaire apparaît faible au regard du premier rang mondial occupé par la France pour l'exportation de produits transformés.

Seuls 5 groupes français figurent en effet dans le classement élaboré par le Centre français du commerce extérieur (CFCE) pour l'année 2002 : Danone (14^{ème}), Lactalis (43^{ème}), Pernod Ricard (47^{ème}), Bongrain (65^{ème}) et Sodiaal (94^{ème}). Il est toutefois à noter qu'à l'exception de Sodiaal, les groupes français ont gagné quelques places par rapport à l'année précédente.

Le groupe des 100 leaders mondiaux est très largement dominé par les Etats-Unis et l'Union européenne, qui rassemblent les deux tiers des groupes agroalimentaires y étant classés (37 pour les Etats-Unis, dont 21 parmi les 50 premiers, et 29 pour l'Union européenne, dont 17 parmi les 50 premiers).

En Europe, ce sont surtout les groupes du Royaume-Uni qui dominant (7 d'entre eux étant classés dans les 50 premiers), suivis par la France et les Pays-Bas, qui comptent tous deux trois sociétés dans les cinquante premières mondiales.

Si quelques grands groupes français sont suffisamment développés pour occuper les premiers rangs du classement mondial des entreprises agroalimentaires, il convient toutefois de préciser que ces dernières sont **en grande majorité des petites et moyennes entreprises**. Ainsi, 99,4 % d'entre elles emploient moins de 200 salariés.

3. Des efforts de recherche et développement largement insuffisants

Confrontée au double défi de la satisfaction aux obligations réglementaires et aux attentes des consommateurs en matière de qualité sanitaire, nutritionnelle et organoleptique d'une part, et du maintien ou de l'accroissement de sa compétitivité sur des marchés très concurrentiels d'autre part, **l'industrie agroalimentaire française devrait s'appuyer largement sur les travaux de la recherche**, qui peuvent concerner notamment la préservation des propriétés nutritionnelles et organoleptiques des aliments, les relations entre l'alimentation et la santé, la traçabilité et la sécurité des produits alimentaires.

Or, l'industrie agroalimentaire présente une très faible activité de recherche. En effet, les derniers chiffres connus indiquaient en 2000 un budget recherche et développement pour l'ensemble des industries agricoles et alimentaires de 492,5 millions d'euros³, ce qui représentait 2,47 % du budget

³ 391,7 millions d'euros en DIRD (dépenses intérieures en recherche et développement, correspondant aux dépenses liées aux travaux menés par les entreprises dans leurs propres laboratoires et exécutés sur le territoire national) et 100,8 millions d'euros en DERD (dépenses extérieures en recherche et développement, correspondant aux dépenses liées aux contrats de sous-traitance passés par l'entreprise).

total de recherche et développement des entreprises industrielles⁴, alors que la valeur ajoutée totale des entreprises agroalimentaires représentait 12,02 % de la valeur ajoutée totale des entreprises industrielles⁵.

Par ailleurs, **le taux de valeur ajoutée consacrée à la recherche et au développement par les IAA est l'un des plus faibles de l'industrie** : en 2000, il était de 1,3 %, alors que celui de l'ensemble des entreprises industrielles était de 6,45 %.

Cette carence en efforts de recherche et développement s'explique en grande partie par le fait que **les petites et moyennes entreprises**, qui représentent la presque totalité des entreprises du secteur de l'agroalimentaire, **peuvent difficilement supporter des coûts de recherche souvent très élevés**.

Les actions publiques menées en matière de recherche agroalimentaire sont donc fondamentales. Au sein de celles-ci, le **programme AQS** (action-qualité-sécurité) occupe une place privilégiée.

Mis en place en 1998 par les ministères de l'agriculture et de la recherche, il soutient des projets de recherche associant aux moins deux partenaires privés et un laboratoire public. En ce sens, il répond pleinement aux recommandations faites par votre commission des affaires économiques dans son rapport sur l'avenir de l'agroalimentaire français publié en novembre 1999.

Exceptionnellement, et malgré la disponibilité des crédits en autorisations de programme, l'appel à projets AQS a été suspendu cette année en raison de l'insuffisance des services votés en crédits de paiement.

4. Des rapports délicats avec la grande distribution

Contrôlant 94 % des ventes de produits alimentaires à travers six centrales d'achat, **la grande distribution exerce une forte pression sur des entreprises agroalimentaires** qui n'ont plus d'alternative à la commercialisation de leurs produits par les grandes et moyennes surfaces.

Cette évolution, qui se traduit concrètement pour ces entreprises par **l'obligation de verser des « marges arrières » à leur distributeur** afin que

⁴ Hors énergie, extraction de produits énergétiques et autres, métallurgie et travaux des métaux. Toutes les données faisant référence à l'industrie sont en effet calculées en excluant ces domaines d'activité.

⁵ Soit la seconde valeur ajoutée industrielle, la première étant générée par l'industrie du bâtiment.

leurs produits soient référencés, ont **incité les pouvoirs publics à intervenir**. La « loi Galland » du 1^{er} juillet 1996 sur la loyauté et l'équilibre des relations commerciales, la loi sur les nouvelles régulations économiques (NRE) du 15 mai 2001, puis la « circulaire Dutreil » du 16 mai 2003 relative à la négociation commerciale entre distributeurs et fournisseurs, sont venues encadrer ces pratiques.

De leur côté, les entreprises agroalimentaires ont engagé début 2002 un **dialogue avec la grande distribution**, qui a abouti quelques mois plus tard à une recommandation préconisant entre autres la stabilisation des marges arrières. Celles-ci ont toutefois continué de progresser, posant aujourd'hui la question d'une nouvelle révision de la législation.

L'ACTION DES POUVOIRS PUBLICS

I. LE DOSSIER DES OGM

A. LES ÉVOLUTIONS POLITIQUES RÉCENTES

1. La levée prochaine du moratoire européen

Le « **moratoire de fait** », suspendant toute nouvelle autorisation de mise en culture et de mise sur le marché d'organismes génétiquement modifiés (OGM) dans l'attente de dispositions effectives concernant leur traçabilité complète et permettant de garantir un étiquetage satisfaisant, se fonde sur la **déclaration commune effectuée par cinq Etats membres** (Danemark, France, Grèce, Italie et Luxembourg) **le 24 juin 1999** lors de la négociation sur la révision de la directive 90/220/CEE relative à la dissémination volontaire d'OGM dans l'environnement.

En réponse aux conditions posées par les signataires de la déclaration, la Commission a, le 25 juillet 2001, adopté deux propositions de règlements relatifs, d'une part, aux denrées alimentaires et aliments pour animaux contenant, consistant ou dérivant d'OGM et, d'autre part, à la traçabilité et à l'étiquetage des OGM.

Ces deux textes ont été adoptés par le Conseil des ministres de l'agriculture de l'Union européenne le 22 juillet 2003 et **ont été publiés** sous les références (CE) n°1829/2003 et (CE) n°1830/2003 **au Journal officiel des communautés européennes (JOCE) du 18 octobre 2003**. Ils complètent le

dispositif existant et instaurent un système communautaire de traçabilité et d'étiquetage des OGM tout au long de la chaîne alimentaire.

La France ayant fait de la publication au JOCE de ces deux règlements la condition impérative ouvrant la possibilité d'une reprise des autorisations de mise sur le marché d'OGM, sa position sur le moratoire, ainsi que celle de l'Union européenne, devraient substantiellement évoluer puisqu'**est envisagée sa levée prochaine**.

Cette levée aurait pour conséquence principale de **permettre à la Commission européenne de reprendre l'instruction d'une trentaine de dossiers** (maïs, soja, colza, betterave, pomme de terre ...), bloqués pour certains depuis quatre ans, et de **proposer ensuite aux Etats membres d'en autoriser ou non la commercialisation**. Une fois ce « feu vert » obtenu, les variétés autorisées devront être inscrites au catalogue officiel des Etats membres pour être effectivement commercialisées, au terme d'une procédure qui durera au moins deux ans.

Outre cet obstacle lié à la longueur des délais de mise sur le marché, le dossier des OGM voit aujourd'hui se dessiner au moins deux difficultés importantes :

– la **délicate mise en application de la législation relative à l'étiquetage** des OGM ou des dérivés d'OGM, l'industrie agroalimentaire ayant jugé le dispositif « impraticable » ;

– les **incertitudes en matière de coexistence des cultures et d'effets environnementaux**, des études britanniques récentes ayant mis en évidence le danger que représente de ce point de vue la modification génétique du colza, de la betterave, voire du maïs.

2. Le contentieux opposant l'Union européenne aux Etats-Unis

Les Etats-Unis et le Canada ont déposé le 13 mai 2003 auprès de l'Organe de règlement des différends (ORD) de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) une demande de consultation sur le « moratoire de fait » appliqué par l'Union européenne et certains Etats membres sur les autorisations de mise sur le marché de produits génétiquement modifiés. Ils ont été suivis le 15 mai par l'Argentine, une dizaine d'autres pays ayant envisagé de se porter tierces parties. **Les Etats-Unis ayant par ailleurs demandé la constitution d'un « panel », l'ORD en a accepté la constitution le 29 août.**

Les demandes de consultations ont porté sur le « moratoire de fait » appliqué dans le cadre de la directive 2001/18/CE sur la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement et du règlement (CE) n°258/97 relatif aux nouveaux aliments et nouveaux ingrédients alimentaires⁶, qui régissent tout deux la mise sur le marché communautaire de produits OGM. Les requérants n'ont pas incriminé la réglementation communautaire elle-même, mais son absence d'application par l'Union européenne et certains de ses Etats membres.

En réponse, la Commission européenne a réfuté l'existence d'un tel moratoire en indiquant que les procédures avaient été ralenties, et non stoppées, du fait des travaux relatifs, d'une part, à la traçabilité et à l'étiquetage des OGM et, d'autre part, aux denrées alimentaires et aliments pour animaux contenant, consistant ou dérivant d'OGM. Elle a d'ailleurs précisé que ces procédures avaient repris un rythme normal depuis l'entrée en vigueur de la directive 2001/18/CE précitée.

La Commission a en revanche refusé de commenter au cas par cas les mesures de sauvegarde prises par certains Etats membres, dont la France. En tout état de cause, **il se pourrait que les positions de l'ensemble des parties évoluent** à la suite de l'entrée en application des règlements (CE) n°1829/2003 et (CE) 1830/2003 précités et de la levée prochaine du moratoire européen.

B. LES AVANCÉES DE LA RÉGLEMENTATION

1. Au niveau européen : le renforcement de la législation applicable en matière d'OGM

a) L'entrée en application de la directive 2001/18/CE relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés

Le principal instrument législatif communautaire en vertu duquel les disséminations expérimentales et la mise sur le marché d'OGM ont été autorisées était jusqu'au 17 octobre 2002 la directive 90/220/CEE. Cette directive a été abrogée par la **nouvelle directive actualisée 2001/18/CE du Parlement et du Conseil relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés**.

⁶ Voir *infra*.

A l'instar de la précédente, elle **met en place une procédure d'autorisation étape par étape** fondée sur une évaluation au cas par cas des risques pour la santé humaine et l'environnement avant toute dissémination dans l'environnement ou mise sur le marché d'OGM ou de produits composés d'OGM ou qui en contiennent.

Elle **renforce les règles existantes** en introduisant notamment les principes applicables à l'évaluation des risques pour l'environnement, des exigences de surveillance postérieure à la commercialisation, l'obligation d'informer le public, l'obligation de garantir l'étiquetage et la traçabilité à toutes les étapes de la mise sur le marché, la limitation à dix ans de la période de première autorisation de dissémination d'OGM ...

Les produits dérivés d'OGM, tels que le ketchup obtenu à partir de tomates génétiquement modifiées, **n'entrent pas dans le champ d'application de cette directive horizontale mais relèvent de législations verticales**, notamment le règlement (CE) n° 258/97 du 27 janvier 1997 relatif aux nouveaux aliments et aux nouveaux ingrédients alimentaires.

b) L'entrée en application du règlement (CE) 1829/2003 relatif à la traçabilité et à l'étiquetage des OGM et du règlement (CE) 1830/2003 relatif aux denrées alimentaires et aliments pour animaux contenant, consistant ou dérivant d'OGM

Comme cela a été précédemment indiqué, ces deux textes ont été publiés au JOCE du 18 octobre 2003.

Leur champ d'application est très large puisqu'ils régissent tous les OGM dont la mise sur le marché a été autorisée par les autorités européennes, c'est à dire tous les produits, y compris les denrées alimentaires et les aliments pour animaux, constituant des OGM ou en contenant, ainsi que les denrées alimentaires et aliments pour animaux dérivés d'OGM.

En ce qui concerne la traçabilité, ces règlements prévoient un système d'information obligeant toute personne exploitant des OGM à informer la personne qui la suit dans la chaîne de production, de transformation ou de commercialisation, et à transmettre des éléments permettant d'identifier les OGM contenus dans les produits.

Il est difficile d'estimer le coût exact d'une telle disposition, la plupart des transactions s'accompagnant déjà d'informations sur le fournisseur, le client, le prix et la date de transaction, ainsi que sur la nature, la source, la teneur et la quantité du produit. Il semble toutefois que la conservation et la transmission de ces informations pourraient facilement être

intégrées dans les systèmes en vigueur et n'entraîneraient pas de surcoûts excessifs pour les exploitants.

En ce qui concerne l'étiquetage, le texte étend les dispositions existantes à l'ensemble des denrées alimentaires et aliments pour animaux génétiquement modifiés **et abaisse à 0,9 % le seuil obligatoire d'étiquetage**. Le but est d'informer le consommateur et l'agriculteur sur la nature exacte et les propriétés des denrées alimentaires et des aliments pour animaux génétiquement modifiés, de manière à ce qu'ils puissent faire leur choix en connaissance de cause.

Echappent cependant à l'obligation d'étiquetage les produits alimentaires obtenus à partir d'animaux nourris avec des aliments génétiquement modifiés ou traités avec des médicaments génétiquement modifiés, ainsi que les produits non alimentaires, tels que les auxiliaires technologiques.

En ce qui concerne l'évaluation et l'autorisation des denrées alimentaires et des aliments pour animaux génétiquement modifiés, le principe retenu est celui d'une procédure communautaire centralisée applicable à toutes les demandes de commercialisation, qu'il s'agisse de l'OGM lui-même ou de produits alimentaires en étant dérivés. Une seule évaluation de risque et une seule autorisation seront donc délivrées pour un OGM et ses utilisations éventuelles.

L'évaluation scientifique des risques sera menée par l'**Autorité européenne de sécurité des aliments (AES)**. Les produits autorisés seront inscrits dans un registre public des denrées alimentaires et des aliments pour animaux génétiquement modifiés, l'autorisation étant donnée pour une période maximale de dix ans renouvelable.

2. Au niveau national : une absence de transposition du droit communautaire à laquelle il devrait être bientôt remédié

La réglementation communautaire a été transposée à l'origine dans le droit national par la loi n° 92-654 du 13 juillet 1992, codifiée dans le livre V du code de l'environnement.

La nouvelle directive 2001/18/CE, modifiant et remplaçant la directive 90/220/CE, **aurait dû être transposée à la date de son entrée en application, le 17 octobre 2002**. Aucune norme nationale en ce sens n'ayant été prise, **la Commission a adressé à la France**, au titre de l'article 226 du traité instituant la Communauté européenne, **un avis motivé** référencé 2002/0586 en date du 2 avril 2003.

Compte tenu de l'état du droit français en vigueur, certains points de la directive nécessiteront une transposition par la voie législative, alors que d'autres pourront plus simplement être transposés par la voie réglementaire.

Le Gouvernement a fait savoir récemment que la transposition de la directive, qui devait être réalisée en octobre 2002, **devrait avoir lieu au début de l'année 2004. Votre Rapporteur pour avis tient à rappeler le rôle du Parlement en la matière**, et notamment du Sénat : le rapport présenté au nom de votre commission des affaires économiques par M. Jean-Marc Pastor sur les enjeux économiques et environnementaux des OGM⁷ a constitué une étape importante dans l'évolution de la position française. **Il convient donc d'insister pour que le Parlement soit étroitement associé à la procédure de transposition** de la directive européenne.

II. LA RÉGLEMENTATION EUROPÉENNE EN MATIÈRE D'HYGIÈNE ALIMENTAIRE

A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU DOSSIER

1. Les principes généraux de la réforme

Désireuse de refondre l'ensemble de la législation communautaire en matière d'hygiène alimentaire, actuellement dispersée entre 17 directives dont certaines sont horizontales et les autres sectorielles, **la Commission européenne a adopté, le 14 juillet 2000, trois propositions de règlements et deux propositions de directives relatives à l'hygiène des denrées alimentaires.**

Les cinq textes proposés s'inscrivent dans le cadre d'une réflexion européenne sur la sécurité alimentaire initiée par le Livre blanc de la Commission rendu public en 2000⁸.

Ces propositions s'appuient sur un texte fondateur, le règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002

⁷ « *Quelle politique des biotechnologies pour la France ?* », rapport n° 301 de M. Jean-Marc Pastor, au nom de la mission d'information de la commission des affaires économiques sur les enjeux économiques et environnementaux des organismes génétiquement modifiés, présidée par M. Jean Bizet, 15 mai 2003.

⁸ Ces textes concernent les règles d'hygiène générales, les règles d'hygiène spécifiques applicables aux denrées d'origine animale, les règles de police sanitaire concernant les agents pathogènes non zoonotiques, les contrôles officiels portant sur les produits d'origine animale et l'abrogation de la législation existante.

établissant les principes et prescriptions généraux de la législation alimentaire, instituant l'AESA et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires. Elles doivent être complétées par un règlement fixant les responsabilités des autorités compétentes en matière de contrôle général.

La Commission propose de conserver les principes de la directive 93/43/CEE du 14 juin 1993 relative à l'hygiène des denrées alimentaires, en les actualisant et en les étendant à tous les produits et à tous les stades de la chaîne alimentaire⁹.

2. Les mesures spécifiques envisagées

Conformément aux principes précédemment exposés, **les modalités du dispositif préconisé par la Commission sont les suivantes :**

– **l'application du système HACCP** (hazard analysis critical control points – analyse des dangers, points critiques pour leur maîtrise). Elément central du dispositif, il vise notamment à mettre la législation communautaire en conformité avec les principes d'hygiène des denrées alimentaires établis au niveau international par le Codex alimentarius et à les rendre obligatoires pour tous les exploitants du secteur alimentaire, sauf au stade de la production primaire ;

– **la fixation d'OSA** (objectifs de sûreté alimentaire). L'idée est de passer d'une législation basée actuellement sur des instruments à mettre en oeuvre à une législation basée sur des objectifs à atteindre. Un tel système repose sur le principe fondamental selon lequel l'exploitant du secteur alimentaire est responsable de la mise sur le marché de denrées alimentaires saines ;

– **la traçabilité des denrées alimentaires et de leurs ingrédients.** Un certain nombre de mesures permettront de la garantir : enregistrement des entreprises du secteur alimentaire par l'autorité compétente, obligation pour les opérateurs de garantir l'existence de procédures appropriées de retrait du marché en cas de risque pour la santé des consommateurs et tenue d'un registre approprié permettant d'identifier les fournisseurs ;

⁹ Ces principes sont les suivants : la protection prioritaire de la santé humaine, le recours à diverses méthodes de gestion permettant de contrôler les points critiques dans les entreprises du secteur alimentaire, l'adoption de critères microbiologiques et de mesures de contrôle de la température conformes à des principes reconnus scientifiquement, l'élaboration de guides de bonnes pratiques d'hygiène, le contrôle de l'hygiène des denrées alimentaires par les autorités compétentes des Etats membres avec une possible délégation de compétence de leur part et l'obligation pour les exploitants du secteur alimentaire de garantir que seules des denrées alimentaires non nocives pour la santé humaine seront mises sur le marché.

– **la sécurisation des importations et des exportations.** Les denrées alimentaires importées devront être conformes aux normes d'hygiène communautaires ou à des normes équivalentes, tandis que les produits exportés devront répondre *a minima* aux exigences relatives à leur mise sur le marché communautaire ;

– **le concept « de la ferme à la table » et la production primaire.** Il est proposé d'étendre les règles générales d'hygiène pour couvrir l'hygiène au niveau de l'exploitation, en se référant à des GBPH plus qu'au système HACCP dans le secteur de la production primaire ;

– **la prise en compte d'une flexibilité suffisante.** Elle est indispensable pour les petits établissements, notamment ceux situés dans des régions soumises à des contraintes géographiques particulières, ainsi que pour la fabrication de produits traditionnels.

B. ETAT DE LA NÉGOCIATION

La directive 2002/99/CE relative aux mesures de police sanitaires applicables aux denrées alimentaires a été adoptée le 16 décembre 2002. Sa transposition dans le droit français était prévue par le Gouvernement pour le deuxième semestre 2003.

Par ailleurs, **un accord politique a été dégagé sur l'ensemble des autres propositions du paquet hygiène :**

– lors du Conseil des ministres de l'agriculture du 27 juin 2002 pour la proposition relative aux règles générales d'hygiène ;

– lors du Conseil des ministres de l'agriculture du 16 décembre 2002 s'agissant de la proposition relative aux règles spécifiques d'hygiène applicables aux denrées d'origine animale ;

– lors du Conseil des ministres de l'agriculture du 22 juillet 2003 pour la proposition de règlement relative à l'organisation des contrôles officiels portant sur les produits d'origine animale et pour la proposition de directive abrogeant les textes actuels.

Ces quatre propositions seront soumises au Parlement européen pour une deuxième lecture en novembre 2003, leur adoption étant attendue entre le printemps et l'automne 2004 et leur entrée en application entre le 1^{er} janvier et le 1^{er} avril 2006.

Le Conseil d'Etat, dans un avis du 25 août 2000, a considéré que **les propositions de la Commission européenne relevaient en partie du domaine législatif.**

Votre rapporteur pour avis se félicite des avancées d'une réforme dont il avait déjà souligné l'extrême lenteur et veillera à ce que les pouvoirs du Parlement dans la procédure de transposition du droit communautaire soient pleinement respectés.

III. LA POLITIQUE DE TRAÇABILITÉ DES PRODUITS AGRICOLES

Définie comme l'« *Aptitude à retrouver l'historique, la mise en oeuvre ou l'emplacement de ce qui est examiné* »¹⁰, la traçabilité visait initialement à renforcer la **maîtrise des risques sanitaires en élevage**¹¹.

Le concept s'est ensuite développé dans le cadre de **la filière agroalimentaire**, en particulier lors des crises sanitaires des années 90 (encéphalopathie spongiforme bovine, listeria, salmonelle ...) pour renforcer l'efficacité des mesures sanitaires et permettre le retrait rapide et ciblé des produits impropres à la consommation humaine.

Ce concept de traçabilité est aussi utilisé depuis les années 80 pour garantir au consommateur le respect de certaines **pratiques de fabrication** (agriculture biologique) ou de **cahiers des charges incluant des valeurs intrinsèques** (qualité organoleptique des produits) **ou extrinsèques** (protection de l'environnement ou du bien-être animal). Il est également central dans le dossier des **aliments issus des biotechnologies modernes**, notamment des organismes génétiquement modifiés¹², dont il conditionne en grande partie l'acceptabilité sociale.

A. LA RÉGLEMENTATION DE BASE

1. Au niveau international

Une définition de la traçabilité devrait voir le jour à l'issue des discussions qui ont eu lieu au sein du Comité sur les principes généraux de la **Commission OAA¹³/OMS¹⁴ du Codex alimentarius**, dont la France assure la présidence et l'organisation des sessions bisannuelles.

¹⁰ Définition ressortant de la norme NF EN ISO 9000:2000.

¹¹ C'est dans cette optique que la loi n° 66-1005 du 28 décembre 1968 et ses textes d'application portaient sur l'identification des animaux, première étape de la traçabilité.

¹² Voir supra.

¹³ Organisation des Nations-Unies pour l'alimentation et l'agriculture.

Celle-ci vient en effet d'adopter des principes d'analyse des risques pour les aliments issus des biotechnologies modernes, reconnaissant le traçage des produits comme un outil de gestion des risques sanitaires.

2. Au niveau européen

L'étiquetage de la viande bovine est réglementé au niveau communautaire depuis l'entrée en application en 1997 du **règlement (CE) n°820/97**, très novateur et ambitieux¹⁵.

Tout en conservant les mêmes principes, le **règlement (CE) n° 1760/2000 du 17 juillet 2000** le remplace afin d'établir plus précisément les règles d'indication des viandes. Il impose ainsi la mention sur les viandes bovines d'un numéro de lot, du pays d'abattage et du numéro d'agrément de l'abattoir, du pays de découpe et du numéro d'agrément de l'atelier de découpe.

Depuis le 1^{er} janvier 2002, **la mention de l'origine complète des viandes est obligatoire**, les pays de naissance et d'élevage des animaux venant donc compléter les mentions relatives aux lieux d'abattage et de découpe.

Les viandes importées de pays tiers dans l'Union européenne doivent quant à elles porter la mention « origine : non CE » et le nom du pays d'abattage¹⁶.

Dernière étape en date : le **règlement (CE) n° 178/2002 du 28 janvier 2002**, qui définit très précisément la traçabilité, étend les obligations communautaires en matière d'étiquetage à l'ensemble des denrées alimentaires, qu'elles soient d'origine bovine ou non, et prévoit que ses dispositions seront **applicables à compter du 1^{er} janvier 2005**.

Il reviendra alors aux opérateurs de la filière agroalimentaire de démontrer leur capacité à acquérir et conserver les informations relatives aux fournisseurs des matières premières agricoles, additifs, arômes et auxiliaires de fabrication, ainsi qu'aux destinataires des produits semi-transformés ou

¹⁴ Organisation mondiale de la santé.

¹⁵ Ce règlement couvre la totalité du cycle du produit, de la naissance de l'animal jusqu'à la remise de la viande au consommateur ; traite à la fois des mentions d'étiquetage et de traçabilité ; prévoit l'obligation d'indiquer les origines nationales et pose le principe de l'agrément et du contrôle obligatoire par les pouvoirs publics de toute mention indiquée de façon volontaire (système facultatif).

¹⁶ Ces indications peuvent toute fois être remplacées par celles qui sont obligatoires pour les viandes communautaires si le pays tiers a justifié auprès de la Commission européenne son aptitude à procéder à un tel étiquetage.

transformés. Ils pourront pour ce faire recourir à l'étiquetage, à l'identification des aliments et à la fourniture de documents d'accompagnement.

3. Au niveau français

• **La France a mis en place un système d'identification bovine** dès le décret n° 69-442 du 6 mai 1969 relatif à l'identification des animaux et aux enregistrements zootechniques. Mais la survenue d'importantes crises sanitaires concernant les produits carnés dans les années 90 a poussé les pouvoirs publics à renforcer et étendre le dispositif.

La filière bovine française, tout particulièrement exposée, s'est organisée depuis 1998 pour assurer le suivi des animaux dès leur naissance (bagues d'identification), à leur sortie de l'abattoir (numéros d'identification des lots) et jusqu'aux rayons des supermarchés et restaurants. L'identification de ces viandes est ainsi rendue obligatoire par deux textes réglementaires complétant la législation communautaire :

– le décret n° 99-260 du 2 avril 1999 relatif à l'étiquetage et à la traçabilité des viandes bovines, qui impose aux opérateurs des obligations propres à assurer la traçabilité et permet de sanctionner tout défaut de mise en oeuvre des moyens appropriés ;

– le décret en Conseil d'Etat n° 2002-1465 du 17 décembre 2002 relatif à l'étiquetage des viandes bovines dans les établissements de restauration.

• **Les filières ovines, caprines et porcines ne font pas l'objet d'une réglementation aussi développée que le secteur de la viande bovine.** S'agissant des deux premières, on notera toutefois la publication récente du décret n° 2002-1544 du 20 décembre 2002 relatif à l'identification des ovins et des caprins, prévoyant la création d'une base nationale d'identification alimentée par les détenteurs d'animaux appartenant à l'une de ces deux espèces.

Par ailleurs, et en ce qui concerne les seules viandes ovines, deux projets de décrets sont en cours d'élaboration :

– l'un relatif à la traçabilité de ces viandes, largement inspiré des dispositions du décret n° 99-260 du 2 avril 1999 précité ;

– l'autre relatif à leur étiquetage, prévoyant l'indication de la catégorie d'animal (agneau pour moins de 12 mois, mouton au-delà) et

l'indication de l'origine de l'animal (pays de naissance, d'élevage et d'abattage).

Ces textes ont été notifiés à la Commission européenne. Celle-ci en a reporté l'adoption en raison de son souhait d'élaborer un règlement communautaire qui prévoirait un marquage systématique des élevages européens de moutons et de chèvres. Son projet a lui-même été retardé par son Comité économique et social, qui a demandé le 14 mai 2003 une étude de faisabilité.

B. L'INCITATION ET L'ACCOMPAGNEMENT DE DÉMARCHES PROFESSIONNELLES

1. Au niveau international

- Outre la réglementation du secteur agroalimentaire par les pouvoirs publics, les mesures prises en matière de traçabilité proviennent également de **travaux d'organismes privés** :

- sociétés de normalisation comme l'ISO, où est née la première définition générique de la traçabilité ;

- multinationales de la grande distribution, comme l'Initiative mondiale de sécurité sanitaire de la CIES-Food business forum ;

- Par ailleurs, un **forum d'échanges** entre la France et le Québec a été instauré en 2003. Créé grâce aux fonds alloués par la commission permanente de coopération franco-québécoise et coordonné par la direction générale de l'alimentation, il vise à développer des partenariats bilatéraux en matière de traçabilité dans le secteur de la viande bovine et dans le secteur végétal.

2. Au niveau national

Les autorités françaises soutiennent le développement d'initiatives du secteur agroalimentaire privé ou coopératif par le biais de la normalisation, tout spécialement dans les secteurs ne disposant pas de règles spécifiques d'étiquetage à destination du consommateur, comme c'est notamment le cas dans les secteurs porcins et ovins.

- C'est dans ce cadre que les filières concernées se sont mobilisées pour établir des **accords interprofessionnels**. Visant à l'origine à promouvoir la provenance française des viandes, ils sont aujourd'hui un moyen d'assurer la sécurité sanitaire du secteur et de mieux informer le consommateur.

Ainsi, l'Interprofession bétail et viandes (INTERBEV) a travaillé dans le cadre de l'Association française de normalisation (AFNOR) à la rédaction de deux normes relatives à la traçabilité dans son secteur d'activité¹⁷.

- Les pouvoirs publics favorisent également le développement de **systèmes intégrés de gestion de la qualité** qui mettent en oeuvre la traçabilité de façon rationalisée. Développée par la Confédération française de la coopération agricole (CFCA) dans les années 90, la démarche Agriconfiance, devenue une norme AFNOR depuis juillet 2000, en est une parfaite illustration.

- Les initiatives peuvent aussi provenir de la **grande distribution**. Celle-ci, sous l'impulsion du groupe Carrefour, a mis en place une rationalisation de la traçabilité à l'aide d'outils informatiques perfectionnées permettant, via une banque de données centralisées, de regrouper l'ensemble des cahiers des charges et des informations concernant les produits vendus en moyennes et grandes surfaces afin d'assurer suivi, contrôle et éventuellement alerte.

- Enfin, le ministère de l'agriculture, seul ou en partenariat avec le ministère en charge de la consommation, a initié des **groupes d'études et opérations pilotes** sur le sujet : groupe de travail monté en partenariat avec l'AFNOR et ayant abouti, en attendant d'éventuelles suites normatives, à la rédaction d'un guide méthodologique précisant les types de traçabilité à mettre en place pour chaque objectif visé ; ou bien opération pilote de mise en place de la traçabilité collective dans la filière porcine (incluant les produits de charcuterie) en 2003.

¹⁷ La première (NF V 46-007) traite de la traçabilité depuis l'arrivée de l'animal à l'abattoir jusqu'à la mise en quartiers, tandis que la seconde (NF V 46-010) s'applique entre la sortie des quartiers de l'abattoir et la remise du produit au client final.

IV. LES POLITIQUES DE PROMOTION DES PRODUITS AGRICOLES ET ALIMENTAIRES

A. LES PREMIERS RÉSULTATS DE LA RÉFORME DE LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE

1. La présentation générale du dispositif

Longtemps assise sur une logique verticale bénéficiant à un nombre déterminé de produits, la politique de promotion agroalimentaire européenne est passée depuis la toute fin des années 90 à une **logique horizontale**.

Concrétisée par l'entrée en application de deux nouveaux règlements du Conseil¹⁸, précisés et complétés par deux autres règlements de la Commission¹⁹, cette réforme a pour double objectif de promouvoir les produits et thèmes prioritaires dans l'Union européenne d'une part, et de défendre les produits agricoles et alimentaires de l'Union européenne dans les pays tiers d'autre part.

Cette politique est basée sur le **système des programmes éligibles**. Ainsi, les Etats membres envoient aux organisations représentatives des appels à propositions afin qu'elles puissent déposer des programmes de promotion auprès des organismes nationaux compétents, tels que les offices agricoles en France.

La Commission sélectionne ensuite les programmes qu'elle financera, sachant que la réforme institue sur ce point **deux nouveautés** : d'une part, une réduction de la participation communautaire à 50 % des dépenses du programme ; d'autre part, une obligation pour chaque Etat membre de participer au financement des programmes à hauteur de 20 %, le solde restant à la charge des professionnels.

Pour mettre en oeuvre cette politique, le Parlement européen vote chaque année le montant des crédits affectés aux actions de promotion pour l'exercice suivant. Or, conformément aux principes affichés par la réforme, ce poste ne cesse de se réduire depuis 1999, passant de 77 millions d'euros alors à 60 millions d'euros cette année.

¹⁸ Règlements n° 2702/99 du 14 février 1999 et n° 2826/2000 du 19 décembre 2000.

¹⁹ Règlements n° 2879/2000 du 28 décembre 2000 et n° 94/001 du 18 janvier 2001.

2. Le soutien aux actions de promotion internes et externes

a) La promotion communautaire sur le marché intérieur

Elle s'articule selon **quatre thèmes principaux** :

– l'information sur les signes de qualité, tels que les appellations d'origine protégées (AOP), les indications géographiques protégées (IGP), les spécialités traditionnelles garanties (STG) et les symboles graphiques prévus dans la réglementation agricole²⁰ ;

– l'information sur les méthodes de la production biologique ;

– l'information sur les systèmes de production agricole assurant la traçabilité et l'étiquetage des produits ;

– l'information sur la qualité et la sécurité des aliments, et les aspects nutritionnels et sanitaires des produits.

Les **produits éligibles** sur le marché intérieur sont les produits laitiers, les vins de qualité, les fruits et légumes frais ou transformés, les plantes et fleurs vivantes ainsi que, pour la première fois en 2003, le lin textile, l'huile d'olive, les olives de table et la viande bovine, y compris la viande de veau.

La Commission européenne a eu l'occasion de présenter **deux décisions** au comité de gestion conjoint²¹, qui se réunit mensuellement à Bruxelles pour suivre les actions de promotion agricole, la prochaine étant prévue pour décembre 2003. La France a figuré chaque fois en deuxième position, derrière l'Italie, en termes de participation aux programmes et de financement alloué.

b) La promotion communautaire sur le marché extérieur

Les marchés tiers dans lesquels des actions promotionnelles peuvent être réalisées avec un soutien communautaire sont extrêmement

²⁰ Au 1^{er} août 2003, on dénombrait 619 dénominations enregistrées par l'Union européenne, dont 131 françaises, de nombreuses demandes d'enregistrement étant en cours d'examen par la Commission.

²¹ Une décision du 22 août 2002 (40 programmes sur les 123 soumis par 14 Etats membres ont été retenus, dont 6 auxquels participe la France), ainsi qu'une décision du 20 juin 2003 (20 programmes sur les 30 soumis par 9 Etats membres ont été retenus, dont 4 auxquels participe la France).

nombreux et variés²². Il est à noter que les dix pays européens dont l'adhésion est prévue au 1^{er} mai 2004 bénéficieront, à compter de cette date, du dispositif de promotion communautaire.

La **liste des produits** pouvant faire l'objet d'actions promotionnelles dans les pays tiers s'est enrichie en 2003 du lin textile²³.

La Commission européenne a eu l'occasion de présenter **deux décisions** au comité de gestion conjoint²⁴. La France a figuré chaque fois en première position en termes de participation aux programmes et de financement alloué.

3. Les enjeux et les perspectives de la promotion communautaire

• **La mise en oeuvre des programmes de promotion a révélé deux grandes difficultés :**

– une **grande complexité**, due à la fois à l'écart entre les méthodes de travail des différentes administrations, à la disparité des fiscalités, à l'impossibilité d'effectuer des transferts de fonds entre les administrations des Etats membres, aux barrières linguistiques ... De ce fait, les professionnels qui possédaient une certaine expérience des circuits ont été favorisés, tandis que les petites structures ont été relativement handicapées ;

– une **sous consommation chronique des crédits**²⁵, due à la nouveauté, mais surtout à la complexité des dispositifs envisagés : lourdeur de procédures parfois inadaptées, difficulté à mettre en route des programmes multi-produits ou multi-pays, réticence de professionnels autrefois concurrents à travailler ensemble ...

• **Malgré ces obstacles, les actions de promotion ont été utiles au moins à un double titre.** Elles ont en effet permis aux administrations et professionnels des différents Etats membres de s'enrichir en confrontant leur

²² Japon, Chine, Corée du sud, Asie du sud-est, Proche et Moyen-Orient, Afrique du nord, République d'Afrique du sud, Amérique du nord, Amérique latine, Australie et Nouvelle-Zélande, Russie, ainsi que les pays européens non adhérents.

²³ Qui s'est ajouté aux viandes bovines et porcines et leurs dérivés, aux volailles de qualité, aux produits laitiers, aux huiles d'olive et olives de table, aux vins et boissons spiritueuses de qualité et aux produits transformés à base de céréales et de riz.

²⁴ Une décision du 12 décembre 2001 (18 programmes parmi les 40 soumis par 8 Etats membres ont été retenus, dont 7 auxquels participe la France) et une décision du 16 janvier 2003 (6 programmes sur les 20 soumis par les Etats membres ont été retenus, dont 3 auxquels participe la France).

²⁵ Selon les chiffres du ministère, 68,5 % des crédits ont été consommés en 1999, 83,5 % en 2000, 73,7 % en 2001 et 24 % seulement en 2002.

organisation et méthodes de travail, mais aussi de démultiplier leur effort financier sur des marchés de plus en plus concurrentiels.

• **Il s'agit à présent de poursuivre l'évolution des dispositifs vers plus de simplification et de réactivité**, afin que le coût et la lourdeur des procédures n'aient pas un effet désincitatif sur les professionnels et les organismes compétents. Cette rationalisation des dispositifs permettrait en outre d'améliorer le taux d'utilisation des crédits et d'accorder ainsi toute sa place à un système de valorisation des produits agroalimentaires qui a l'appréciable avantage – du fait de son intégration dans la « boîte verte » – de ne pas faire l'objet de contraintes financières dans le cadre de l'OMC.

B. LES ACTIONS DE PROMOTION AU NIVEAU NATIONAL

Le soutien des pouvoirs publics à la promotion des produits et techniques agroalimentaires passe par un soutien au dispositif d'appui à l'exportation et par un soutien aux programmes mis en oeuvre par les filières.

1. Le soutien au dispositif d'appui à l'exportation

Une fraction des crédits du ministère de l'agriculture sert à soutenir le dispositif d'appui à l'export des produits et techniques agroalimentaires mis en place par le ministère en étroite concertation avec la direction des relations économiques extérieures (DREE), dépendant du ministère du commerce extérieur, par le biais de conventions avec divers organismes lui étant rattachés.

Ce dispositif renvoie ainsi à plusieurs « instruments » :

– la **Société pour l'expansion des ventes des produits agricoles et alimentaires** (Sopexa). Egalement en cofinancement avec d'autres partenaires publics et privés, les crédits du ministère de l'agriculture (près de 20 millions d'euros en 2003) ont pour objectif la défense et la promotion de la culture alimentaire française, le conseil stratégique et marketing en vue de l'exportation auprès de l'Etat et des filières agroalimentaires, l'incitation à la réalisation d'actions de promotion collective associant l'Etat, les offices et les interprofessions, l'anticipation et la formation des équipes afin de faire face aux crises ... ;

– le **pôle agroalimentaire du Centre français du commerce extérieur** (CFCE). Les crédits que lui alloue le ministère de l'agriculture (plus de 3 millions d'euros en 2003), ajoutés à ceux du ministère de l'économie, aux

financements professionnels et aux ressources propres, lui permettent, par la veille et l'analyse des marchés à l'étranger, d'obtenir une meilleure connaissance des marchés agricoles et alimentaires du monde entier, d'apporter des appuis personnalisés aux entreprises et d'aider à la prospection de nouveaux marchés ;

La Sopexa et le CFCE disposent chacun d'un réseau international propre : bureaux et antennes assurant des missions à dominante marketing pour la Sopexa ; chargés de mission agricole à dominante commerciale placés dans les missions économiques de la DREE pour le CFCE. Une part importante des crédits qui leur sont consacrés est affectée au fonctionnement de ces implantations à l'étranger ;

– le **Salon international de l'agriculture (SIAL)**, et plus particulièrement le **Concours général agricole (CGA)**. Les crédits du ministère (1 143 367 euros en 2003) permettent, dans le cadre du SIA, dont la réalisation est confiée par convention à COMEXPO, l'organisation du CGA pour les animaux et la présentation de produits régionaux de qualité ;

– l'**Association pour le développement des échanges internationaux de produits et techniques alimentaires (ADEPTA)**. Les crédits du ministère (0,3 million d'euros en 2003) affectés à cette structure légère lui servent à développer la valorisation de l'offre française dans le cadre des salons et des appels d'offre internationaux.

2. Le soutien aux programmes mis en oeuvre par les filières

Les offices agricoles cofinancent des programmes de promotion de produits agroalimentaires avec les filières professionnelles dont ils ont la charge.

• **La révision du régime des aides d'Etat à la publicité des produits agricoles et alimentaires**, figurant à l'origine dans deux séries de lignes directrices²⁶, **a modifié les modalités d'intervention des offices.**

En effet, ceux-ci sont désormais compétents pour la mise en place des programmes communautaires cofinancés par la Commission européenne et assurent à ce titre le financement de la part nationale demandée, soit 20 % du programme (50 % étant à la charge de la Commission européenne et 30 % à la

²⁶ Lignes directrices 86/C30206-03 du 28 octobre 1986 et 87/C30206-09 du 12 novembre 1987, fusionnées en un seul texte publié le 12 décembre 2001 et applicable à compter du 1^{er} janvier 2002.

charge des organisations professionnelles). Ils assurent également les contrôles administratifs et financiers de ces programmes.

• Par ailleurs, **la participation des offices agricoles a été fortement modifiée au cours de l'année 2003 dans sa mise en pratique** du fait de la transposition en droit français de la directive européenne 92/50/CE pour les établissements publics industriels et commerciaux par la loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier, dite aussi « loi MURCEF ».

En effet, **les offices agricoles sont devenus « pouvoirs adjudicateurs »** et ont soumis à ce titre à appels d'offres toutes les campagnes de promotion supérieures à 200 000 euros, c'est à dire la quasi intégralité des campagnes intéressant ce type de services. Ce changement de réglementation a eu un **double effet** :

– **sur les offices eux-mêmes**, qui ont vu le travail administratif des services s'occupant de la promotion s'alourdir au détriment du travail sur les actions de promotion elles-mêmes ;

– **sur les organismes soumissionnaires**, certains d'entre eux accédant à des marchés leur étant jusqu'alors étrangers et devant donc mobiliser des moyens nouveaux, tandis que d'autres (la Sopexa notamment), installés en position de quasi monopole sur ces marchés, ont du s'organiser pour faire face à une concurrence accrue et maintenir leur position.

L'EXAMEN DES CRÉDITS

I. LES CRÉDITS CONSACRÉS À LA POLITIQUE INDUSTRIELLE

Inscrits au **chapitre 61-61 (Développement du stockage, de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles et de la mer)**, ces crédits sont en **diminution (-5,71 %) en autorisations de programme (26,4 millions d'euros)**, en raison de la baisse des crédits affectés aux investissements d'intérêt régional (-15,94 %), **ainsi qu'en crédits de paiement (-9,33 %)**, également en raison d'une baisse des crédits affectés aux investissements d'intérêt régional (-23,08 %).

- La **ligne 61-61/10** regroupe les crédits visant à financer les **investissements d'intérêt national** à travers la **part nationale de la prime d'orientation agricole (POA)**. Accordée surtout aux industries de la première transformation (vinification, fromagerie, transformation des fruits et légumes ...), cette prime bénéficie d'un cofinancement communautaire.

Destinés principalement à améliorer la valorisation des produits agroalimentaires en aval de la filière, ces crédits servent à verser des subventions d'équipement aux entreprises agroalimentaires ayant une activité de stockage, de conditionnement et de transformation des produits agricoles et agroalimentaires réalisant des investissements matériels (extension, modernisation ...).

Pour l'année 2004, **les crédits consacrés à la part nationale de la POA sont stables en autorisations de programme (13,7 millions d'euros) comme en crédits de paiement (9,9 millions d'euros)**.

- Les crédits destinés au financement de la **part régionale de la POA**, inscrits à la **ligne 61-61/20 (investissements d'intérêt régional)**, sont en revanche en **net recul, en autorisations de programme (-1,6 million d'euros) comme en crédits de paiement (-2,1 millions d'euros)**. Ils s'élèveront respectivement à 8,4 et 7 millions d'euros.

- Les crédits destinés aux **fonds régionaux d'aide aux investissements immatériels (FRAII)**, qui figurent à la **ligne 61-61/80 (crédits déconcentrés pour l'environnement)**, restent également **stables à 4,2 millions d'euros en autorisations de programme et à 3,4 millions en crédits de paiement**.

Gérés par les préfets de région, ces fonds permettent de développer **des actions de conseil** dans les petites et moyennes entreprises (PME) du secteur agroalimentaire²⁷.

- Enfin, comme c'était déjà le cas dans le projet de loi de finances pour 2003, la **ligne 61-61/90 (actions de restructuration)** n'est pas dotée dans le projet de loi de finances pour 2004.

Permettant d'attribuer des **aides aux entreprises en restructuration**, cette ligne n'est donc plus dotée depuis le projet de loi de finances pour 2002.

**LES CRÉDITS DE LA POLITIQUE INDUSTRIELLE DANS LE BUDGET DU
MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE POUR 2004 (EN EUROS)**

Chapitre 61-61	Autorisations de programme			Crédits de paiement		
	Montant en loi de finances pour 2003	Montant en projet de loi de finances pour 2004	Évolution (en %)	Montant en loi de finances pour 2003	Montant en projet de loi de finances pour 2004	Évolution (en %)
Article 10 Investissements d'intérêt national	13 736 000	13 736 000	-	9 930 000	9 930 000	-
Article 20 Investissements d'intérêt régional	10 035 000	8 435 000	-15,94 %	9 100 000	7 000 000	-23,08 %
Article 80 Crédits déconcentrés pour l'environnement	4 229 000	4 229 000	-	3 470 000	3 470 000	-
Article 90 Actions de restructuration	-	-	-	-	-	-
TOTAL	28 000 000	26 400 000	-5,71 %	22 500 000	20 400 000	-9,33 %

²⁷ Peuvent être ainsi financés le soutien fourni par un cabinet ou un laboratoire pour la réalisation d'une étude de marché, le recrutement au sein de l'entreprise d'un cadre chargé du conseil ou encore des actions collectives pour le développement d'une filière ou d'un groupe d'entreprises mettant en commun leurs objectifs.

II. LES CRÉDITS CONSACRÉS À LA RECHERCHE

Les crédits publics destinés à la recherche ont une importance fondamentale dans le secteur agroalimentaire. Comme cela a été évoqué précédemment et pour des raisons structurelles, **les dépenses de recherche et développement réalisés par les IAA sont en effet très faibles**, à tel point que l'industrie agroalimentaire se classe en dernière position des industries françaises en la matière.

Votre rapporteur pour avis souhaite faire part d'une **double inquiétude** en ce qui concerne ces crédits :

– tout d'abord, **s'agissant de leur présentation dans le « bleu budgétaire » du projet de loi de finances pour 2004.** Conformément aux possibilités offertes par le calendrier de mise en oeuvre progressive de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 portant sur la loi de finances (LOLF), **l'ensemble des crédits destinés à la recherche**, jusqu'alors regroupé au sein de l'agrégat n° 11 (« Formation, recherche et développement ») où il était ventilé par chapitres et articles, **est aujourd'hui fondu dans un programme commun** (Chapitre 39-01 nouveau : Programme « Formation, recherche et développement ») d'un montant global d'environ 1,2 milliard d'euros.

Or, **la ventilation des crédits par chapitres et par articles n'apparaît plus au sein de ce programme**, amoindrissant ainsi leur lisibilité. Cette nouvelle présentation, qui n'est d'ailleurs pas spécifique aux crédits destinés aux dépenses de formation, recherche et développement, semble **aller à l'encontre de l'esprit même de la LOLF** dont l'objectif premier est d'assurer une transparence maximale des finances publiques, et de permettre ainsi au Parlement d'être mieux à même de contrôler leur emploi.

Votre rapporteur attire donc l'attention du Gouvernement sur l'utilité qu'il y aurait, à l'occasion du prochain projet de loi de finances et en ce qui concerne la mise en oeuvre progressive de la LOLF, à procéder à une présentation de l'affectation prévisionnelle des crédits au moins aussi précise dans leur répartition que ce qui était le cas auparavant ;

– ensuite, **concernant leur évolution quantitative pour 2004.** Au total, **les crédits destinés à soutenir la recherche agroalimentaire diminuent de 7,169 à 6,734 millions d'euros, soit une réduction de 6,46 %.** S'inscrivant dans un mouvement de baisse déjà observé l'année dernière (où la réduction avait été de 19,4 %), cette tendance à la réduction des crédits publics affectés à la recherche agroalimentaire est particulièrement inquiétante à l'heure où la conquête de nouvelles parts de marché pour les IAA passe nécessairement par un effort d'innovation accentué, sachant que le grand nombre de PME que compte le secteur français de l'agroalimentaire l'empêche d'y parvenir de façon satisfaisante.

- La **ligne 36-22/12** correspond à la **subvention de fonctionnement versée à l'Institut national de la recherche agronomique (INRA)**.

D'un montant de 2,711 millions d'euros pour 2004, ces crédits connaissent une **diminution de 10,11 % par rapport à 2003**, année où ils ont déjà subi une réduction de 2 % par rapport à 2002.

Le Gouvernement explique cette tendance à la réduction continue des crédits de fonctionnement affectés à l'organisme public de recherche agronomique par son indispensable restructuration après une période de gestion laxiste.

Votre rapporteur pour avis regrette cette évolution, qui ne concerne d'ailleurs pas uniquement l'INRA.

- La **ligne 44-21/60** regroupe les **crédits d'intervention en faveur de l'Association des centres techniques agricoles (ACTA)**. Pour 2004, ces crédits se **stabilisent à 1,037 million d'euros**.

- La **ligne 44-21/70** rassemble les **crédits d'intervention en faveur de l'Association des centres techniques agroalimentaires (ACTIA)**. Ces crédits sont également **reconduits à 0,61 million d'euros** en 2004.

- Enfin, la **ligne 61-21/61** finance la **recherche appliquée au secteur agroalimentaire**. Cette dotation subit une **baisse de 5,19 %**, passant de **2,506 à 2,376 millions d'euros**. Cette réduction est d'autant plus à déplorer qu'elle intervient après une baisse des crédits de 19,4 % en 2003.

**CRÉDITS CONSACRÉS À LA POLITIQUE DE RECHERCHE
AGROALIMENTAIRE (EN MILLIERS D'EUROS)**

Ligne budgétaire	Nature des crédits	Loi de finances initiale pour 2003	Projet de loi de finances pour 2004	Évolution (en %)
36-22/12	Subvention à l'INRA (dépenses ordinaires)	3 016	2 711	-10,11 %
44-21/60	Interventions en faveur de l'ACTA (dépenses ordinaires)	1 037	1 037	-
44-21/70	Interventions en faveur de l'ACTIA (dépenses ordinaires)	610	610	-
61-21/61	Recherche appliquée au secteur agroalimentaire (crédits de paiement)	2 506	2 376	-5,19 %
Total des crédits en faveur de la recherche (DO+CP)		7 169	6 734	-6,46 %

III. LES CRÉDITS DESTINÉS À LA PROMOTION DES PRODUITS AGRICILES ET ALIMENTAIRES

Inscrits à la **ligne 44-53/30**, les crédits en faveur de la **promotion des produits agricoles et alimentaires diminuent de plus de 6,4 millions d'euros pour se fixer à 18 millions d'euros, soit une réduction de 26,28 %**.

Ces crédits sont en pratique principalement destinés au versement de la **subvention à la Sopexa**, qui bénéficie également, en cours d'exercice, de concours des offices agricoles au titre de la participation à des actions de promotion²⁸.

Une telle réduction de plus d'un quart des crédits en faveur de la promotion agroalimentaire est alarmante. La Sopexa se trouve en effet aujourd'hui « prise en tenaille » entre d'un côté la réduction de son budget pour 2003 (-10 %), témoignant de l'incertitude des résultats des appels d'offre,

²⁸ Voir supra.

et de l'autre la nécessité d'être compétitive face à une concurrence accrue, dans un marché de la promotion agroalimentaire qui s'est largement ouvert depuis la transposition en droit français par la loi « Murcef » du 11 décembre 2001 précitée de la directive européenne 92/50/CE.

Si la **Sopexa**, grâce à son expérience, à l'étendue de son réseau et à la qualité de son expertise, a remporté la plupart des appels d'offre lancés depuis l'entrée en application de la réforme, **les fonctions de service public qu'elle assure doivent aujourd'hui être davantage soutenues** dans un contexte marqué par une concurrence internationale croissante et dotée de moyens toujours plus importants. Nos partenaires européens ont d'ailleurs bien compris l'importance stratégique de ce secteur et n'hésitent pas à subventionner largement les organismes s'occupant de promotion agricole et alimentaire, quand bien même ceux-ci prendraient la forme de sociétés de droit privé (ce qui est notamment le cas en Grande-Bretagne).

IV. LES CRÉDITS DESTINÉS À LA POLITIQUE DE LA QUALITÉ

Les crédits relatifs à la politique de la qualité représentent, pour l'année 2004, un montant total (calculé en additionnant les dépenses ordinaires et les crédits de paiement) de **34,58 millions d'euros**, contre 34,78 millions d'euros en 2003, soit une **quasi reconduction**.

Ces crédits sont destinés au financement de la promotion de la qualité alimentaire et d'actions en faveur des signes de qualité, ainsi qu'au financement de l'Institut national des appellations d'origine contrôlée (INAO).

Leur quasi stabilité ne doit toutefois pas masquer la diminution, certes légère, des crédits destinés à l'INAO.

• La **dotation de fonctionnement au profit de l'INAO**, inscrite à la **ligne 36-22/43**, est en effet en **baisse de 1,43 % à 13,88 millions d'euros**, après avoir certes connu une légère augmentation en 2003.

Cette diminution, que le Gouvernement explique par la nécessité dans laquelle il se trouve de faire face à un déficit important de l'organisme public dû à une gestion insuffisamment rigoureuse, est **inquiétante dans la mesure où l'INAO doit faire face depuis plusieurs années à des charges croissantes**. De plus, elle intervient dans un contexte d'**incertitude quant à l'avenir des sigles officiels de qualité au niveau international** : de nombreux Etats « libéraux » en matière agricole ne connaissent pas une telle réglementation protectrice et contestent celle mise en place par l'Union européenne en général, et par la France en particulier. Ce dossier devait venir en discussion lors du sommet de Cancun en septembre dernier, mais il n'a finalement pas été abordé.

- Les crédits de la **ligne 44-70/30**, concernant la **promotion de la qualité alimentaire**, sont en **reconduction**, à **2,6 millions d'euros**, après une hausse de 15 % en 2003.

- Les crédits affectés à la **promotion des signes de qualité**, mentionnés à la **ligne 44-70/40**, sont également en **reconduction**, à **2 millions d'euros**, après une progression de 4,1 % en 2003 et de 14,5 % en 2002.

- Inscrits à la **ligne 44-70/50**, les crédits destinés au **financement de la sélection animale** sont aussi **reconduits**, à **14 millions d'euros**, après une baisse de 3,3 % en 2003.

- Enfin, les crédits destinés à la **sélection végétale**, qui figurent à la **ligne 44-70/70**, sont également **reconduits**, à **2,1 millions d'euros**, après une diminution conséquente de presque 20 % en 2003.

CRÉDITS DESTINÉS À LA POLITIQUE DE LA QUALITÉ (EN EUROS)

Ligne budgétaire	Nature des crédits	Montant en loi de finances pour 2003	Montant en projet de loi de finances pour 2004	Évolution (en %)
36-22/43	Subvention de fonctionnement à l'INAO	14 085 883	13 884 673	-1,43 %
44-70/30	Promotion de la qualité alimentaire	2 600 000	2 600 000	-
44-70/40	Promotion des signes de qualité	2 000 000	2 000 000	-
44-70/50	Sélection animale	14 000 000	14 000 000	-
44-70/70	Sélection végétale	2 100 000	2 100 000	-
Total des crédits affectés à la politique de la qualité		34 785 883	34 584 673	-0,58 %

V. LES CRÉDITS EN FAVEUR DE LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE

A. LES DOTATIONS EN FAVEUR DE L'AFSSA

D'un montant total de **39,17 millions d'euros**, les crédits destinés à l'**Agence française de sécurité des aliments (AFSSA)** dans le budget du ministère de l'agriculture **augmentent de 1,5 %**, soit une progression d'environ 580 000 euros.

Total des crédits destinés à l'AFSSA (DO + CP) en milliers d'euros	38 592	39 172	+ 1,50 %
---	---------------	---------------	-----------------

Cette augmentation globale des crédits masque toutefois une évolution très différente entre les crédits de dépenses ordinaires et les crédits de dépenses en capital.

- **Les crédits destinés à financer des dépenses de fonctionnement sont en progression de 2,16 %, à 35 millions d'euros.** Ils avaient déjà augmenté de 3,1 % l'année dernière.

Les crédits de fonctionnement destinés à des **programmes de recherche**, figurant à la **ligne 36-22/22**, sont en **quasi reconduction**, à **6,27 millions d'euros**, après une hausse de 3,3 % en 2003.

La **subvention de fonctionnement à l'AFSSA**, indiquée à la **ligne 36-22/30**, est en **hausse de 2,52 %, à 28,76 millions d'euros**, après une hausse de 3% en 2003.

CRÉDITS DESTINÉS À L'AFSSA (DÉPENSES ORDINAIRES)

Ligne budgétaire	Nature des crédits	Montant en loi de finances pour 2003 (en milliers euros)	Montant en projet de loi de finances pour 2004 (en milliers d'euros)	Evolution (en %)
36-22/22	Subvention de fonctionnement à l'AFSSA Programmes de recherche	6 231	6 265	+ 0,55 %
36-22/30	Subvention de fonctionnement à l'AFSSA	28 050	28 758	+ 2,52 %
Total des crédits de dépenses ordinaires pour l'AFSSA		34 281	35 023	+ 2,16 %

• **Les crédits destinés à financer des dépenses d'investissement sont en revanche en recul**, qu'il s'agisse des **autorisations de programme**, en baisse de **3,54 % à 4,11 millions d'euros**, ou des **crédits de paiement**, en diminution de **3,76 % à 4,15 millions d'euros**.

Mentionnés à la **ligne 61-21/71**, les crédits en capital alloués aux **programmes de recherche de l'AFSSA** sont **stables en autorisations de programme à 2,67 millions d'euros**, mais **reculent de 2,21 % en crédits de paiement à 2,7 millions d'euros**.

Cette réduction intervient il est vrai après une forte augmentation l'année dernière, en autorisations de programme (+12,9 %) comme en crédits de paiement (+16,8 %).

Figurant à la **ligne 61-21/80**, la **dotation d'équipement de l'AFSSA** est en **baisse encore plus sensible de 9,43 % en autorisations de programme à 1,45 million d'euros** et de **6,51 % en crédits de paiement à 1,45 million d'euros** également.

Cette dotation avait été quasi reconduite l'année dernière.

Cette diminution des crédits destinés aux dépenses en capital de l'AFSSA conduit à s'interroger sur la politique menée en matière de sécurité alimentaire, alors que les conséquences des crises sanitaires qu'a connues notre pays n'ont pas encore disparu et que le risque de voir se déclencher des crises de type nouveau n'est pas à écarter.

CRÉDITS DESTINÉS À L'AFSSA (DÉPENSES EN CAPITAL)

Ligne budgétaire	Nature des crédits	Autorisations de programme			Crédits de paiement		
		Montant en loi de finances pour 2003 (en milliers d'euros)	Montant en projet de loi de finances pour 2004 (en milliers d'euros)	Evolution (%)	Montant en loi de finances pour 2003 (en milliers d'euros)	Montant en projet de loi de finances pour 2004 (en milliers d'euros)	Evolution (%)
61-21/71	AFSSA - Soutien aux programmes de recherche	2 668	2 668	-	2 760	2 699	-2,21 %
61-21/80	AFSSA Equipement	1 601	1 450	-9,43 %	1 551	1 450	-6,51 %
Total des crédits de dépenses en capital pour l'AFSSA		4 269	4 118	-3,54 %	4 311	4 149	-3,76 %

B. LES CRÉDITS DESTINÉS À L'HYGIÈNE ALIMENTAIRE

Relevant à l'échelon central de la direction générale de l'alimentation du ministère de l'agriculture et à l'échelon déconcentré des directions départementales des services vétérinaires et des services régionaux de la protection des végétaux, la politique menée en matière de sécurité et d'hygiène alimentaire vise à protéger le consommateur et à assurer la transparence sur la composition, l'origine et le mode de production des aliments destinés à l'homme et aux animaux.

Elle veille également à ce que l'introduction de techniques telles que les OGM, ou l'utilisation de substances telles que les pesticides, ne présentent aucun risque pour la sécurité alimentaire.

Les moyens qui lui sont consacrés dans le projet de loi de finances pour 2004 sont en **hausse de 4,64 %, à 157,32 millions d'euros**, après une hausse de 4,2 % en 2003. Toutefois, cette hausse globale cache des **évolutions contrastées**, certains crédits augmentant, d'autres étant reconduits et les derniers diminuant.

- Les crédits consacrés à la **protection et au contrôle sanitaire des végétaux**, figurant à la **ligne 44-70/10**, sont en grande partie à l'origine de cette hausse puisqu'ils **augmentent de 17,7 %, à 13,3 millions d'euros**, après une hausse notable de 20,5 % en 2003.

Ils financent des mesures de protection des végétaux contre les insectes nuisibles, ainsi que des actions de maîtrise des teneurs en contaminants (pesticides, mycotoxines, métaux lourds).

- Mentionnés à la **ligne 44-70/20**, les crédits destinés à la **maîtrise sanitaire des animaux et de leurs produits** sont également en **hausse**, certes moindre, **de 5,49 %**, à **115,193 millions d'euros**, après une hausse de 3,2 % en 2003.

Ils servent au financement d'actions en faveur de la santé animale (épidémiosurveillance, veille prophylactique ...), du contrôle des conditions d'élevage (alimentation, médication, bien-être ...) et de la maîtrise de l'hygiène des aliments à tous les stades de la filière.

- Les **crédits** consacrés à l'**identification des animaux**, figurant à la **ligne 44-70/60**, sont **reconduits à 11 millions d'euros**, après une hausse de 11 % en 2003.

- Figurant à la **ligne 34-97/40**, les crédits déconcentrés de **matériels de fonctionnement des services vétérinaires et phytosanitaires** enregistrent en revanche une **baisse de 6,47 %**, à **10,22 millions d'euros**.

- Les crédits d'**analyse** de ces mêmes services, reportés à la **ligne 34-97/70**, sont en **recul de 3,12 %**, à **6,793 millions d'euros**.

- Enfin, les crédits de **promotion** et de **contrôle de la qualité**, précisés à la **ligne 57-01/70**, sont en **baisse de 9,96 %**, à **814 000 euros**, après une diminution de 15,3 % en 2003.

Ils sont consacrés au financement de la rénovation des laboratoires de protection des végétaux.

**CRÉDITS DESTINÉS À LA SÉCURITÉ SANITAIRE DES PRODUITS
DESTINÉS À L'ALIMENTATION (SAUF AFSSA)**

Ligne budgétaire	Nature des crédits	Montant en loi de finances pour 2003 (en milliers d'euros)	Montant en projet de loi de finances pour 2004 (en milliers d'euros)	Evolution (%)
44-70/10	Protection et contrôle sanitaire des végétaux	11 300	13 300	+17,70 %
44-70/20	Maîtrise sanitaire des animaux et de leurs produits	109 200	115 193	+5,49 %
44-70/60	Identification et mouvements des animaux	11 000	11 000	-
34-97/40	Crédits de matériels et de fonctionnement des services vétérinaires et phytosanitaires (crédits déconcentrés)	10 927	10 220	-6,47 %
34-97/70	Crédits d'analyse des services vétérinaires et phytosanitaires (crédits déconcentrés)	7 012	6 793	-3,12 %
57-01/70	Promotion et contrôle de la qualité	904	814	-9,96 %
Total des crédits consacrés à la sécurité sanitaire des produits		150 343	157 320	+4,64%

C. LES CRÉDITS DESTINÉS À L'ÉLIMINATION DES COPRODUITS ANIMAUX ET DES FARINES ANIMALES

Ils regroupent les crédits destinés au financement du **service public de l'équarrissage (SPE)** et les crédits destinés à financer l'**élimination des farines animales**, dont le recyclage en alimentation animale a été interdit par l'arrêté du 14 novembre 2001.

D'un montant de **82 millions d'euros**, ils sont **réduits de 70,71 %**, après une baisse de 42,3 % en 2003. Cette évolution traduit financièrement la **réforme du service public de l'équarrissage**. En effet, celui-ci ne sera plus assuré par la taxe parafiscale sur les achats de viande, à laquelle s'ajoutait

jusqu'à présent le concours du budget général, mais par une **taxe spécifique d'équarrissage prélevée au niveau des abattoirs et dont le produit sera affecté au Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA)**.

Votre rapporteur pour avis attire cependant l'attention du Gouvernement sur la nécessité de s'assurer qu'elle ne se traduira pas par un transfert **du financement du service de l'équarrissage** :

– soit vers l'**amont de la filière**, c'est à dire vers les **éleveurs**. Particulièrement fragilisés par les suites des crises sanitaires ayant touché les divers types de viande et par la baisse des prix du secteur, ces derniers ne pourraient pas supporter une telle charge supplémentaire ;

– soit vers l'**aval de la filière**, c'est à dire vers le **consommateur**. Une hausse substantielle et brutale des prix des viandes aurait sans doute des effets négatifs sur une consommation qui peine à retrouver son niveau d'avant les crises.

• Inscrits à la **ligne 44-71/10**, les crédits destinés au **service public de l'équarrissage diminuent** ainsi de **83,18 %**, à **34 millions d'euros**, après une baisse de 21,3 % en 2003.

Le service public de l'équarrissage assure la collecte et la transformation en farines animales des cadavres d'animaux, des saisies d'abattoir et des matériels à risque spécifiés, c'est à dire susceptibles de présenter un risque au regard des encéphalopathies spongiformes transmissibles (ESB).

Ces farines animales dites « à haut risque » sont ensuite détruites par incinération dans des cimenteries.

• Figurant à la **ligne 44-71/20**, les crédits destinés à l'**élimination des coproduits animaux**, c'est à dire des déchets d'abattoirs ne présentant pas directement de risque sanitaire, sont en **recul de 38,37 %**, à **48 millions d'euros**, après une diminution de 66 % en 2003.

Transformés en farines animales dites « à bas risque », ces déchets de viande, qui ne peuvent désormais plus servir à l'alimentation des animaux, sont également éliminés par incinération, après stockage éventuel.

Les crédits de cette ligne sont destinés à l'indemnisation des industries d'équarrissage, qui continuent à produire des farines animales n'ayant plus de débouchés, ainsi qu'à couvrir les coûts de stockage.

**CRÉDITS DESTINÉS À L'ÉLIMINATION DES COPRODUITS ANIMAUX
ET DES FARINES ANIMALES**

Ligne budgétaire	Nature des crédits	Montant en loi de finances pour 2003 (en euros)	Montant en projet de loi de finances pour 2004 (en euros)	Evolution (en %)
44-71/10	Service public de l'équarrissage	202 110 000	34 000 000	-83,18 %
44-71/20	Elimination des coproduits animaux	77 890 000	48 000 000	-38,37 %
Total des crédits destinés à l'élimination des déchets et coproduits animaux non recyclables		280 000 000	82 000 000	-70,71 %

Sur proposition de son rapporteur pour avis, qui a indiqué avoir été rassuré, lors de son audition en commission, par les propos du ministre de l'agriculture, M. Hervé Gaymard, quant à une meilleure prise en compte du secteur de l'agroalimentaire par son ministère, la Commission des Affaires économiques a émis un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés aux industries agroalimentaires dans le projet de loi de finances pour 2004.

ANNEXE

**PERSONNALITÉS ENTENDUES
PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS LE 29 OCTOBRE 2003**

– **M. Benoît MANGENOT**, Directeur général de l'Association nationale des industries alimentaires (ANIA), accompagné de M. Jean-Pierre d'ESTIENNE d'ORVES, Directeur des relations parlementaires ;

– **M. Dominique CHARDON**, Président de la Société pour l'expansion des ventes de produits agricoles et alimentaires (SOPEXA), accompagné de Mme Marie-Noëlle GUERIN, Directrice des relations institutionnelles.