

N° 91

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1999-2000

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 novembre 1999.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 2000, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME IV

INDUSTRIES AGRICOLES ET ALIMENTAIRES

Par M. Bernard DUSSAUT,

Sénateur.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11^{ème} législ.) : **1805, 1861 à 1866** et T.A. **370**.

Sénat : **88 et 89** (annexe n° 3) (1999-2000).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	4
CHAPITRE I^{ER} - LES INDUSTRIES AGRO-ALIMENTAIRES EN 1998	7
I. L'ÉVOLUTION GÉNÉRALE	7
A. UN RÉSULTAT MITIGÉ	7
1. <i>Une croissance modérée de la production</i>	7
2. <i>Une augmentation de la consommation alimentaire des ménages</i>	10
3. <i>L'érosion des prix</i>	11
B. L'EMPLOI DANS LES INDUSTRIES AGRO-ALIMENTAIRES	12
1. <i>Une légère progression de l'emploi dans le secteur</i>	12
2. <i>L'aménagement et la réduction du temps de travail</i>	13
C. LE BILAN DES ENTREPRISES DE L'INDUSTRIE AGRO-ALIMENTAIRE	14
1. <i>Le résultat des entreprises du secteur</i>	14
2. <i>Les investissements</i>	14
3. <i>Le bilan des flux d'investissements étrangers en France et français à l'étranger</i>	16
II. L'ÉVOLUTION SECTORIELLE	18
CHAPITRE II - LE COMMERCE EXTÉRIEUR AGRO-ALIMENTAIRE : UN EXCEDENT DURABLE	20
I. LE BILAN DE 1998	20
A. UNE PERFORMANCE EN BAISSÉ, MAIS QUI DEMEURE IMPORTANTE	21
B. LE BILAN PAR SECTEUR	22
1. <i>Les secteurs ayant dégagé des excédents</i>	22
2. <i>Les secteurs en déficit</i>	24
C. L'ANALYSE GÉOGRAPHIQUE	25
1. <i>L'Union européenne : le premier « partenaire »</i>	25
2. <i>Un net recul du solde positif avec les pays tiers</i>	27
II. LES PERSPECTIVES POUR 1999	30
CHAPITRE III - LA POLITIQUE CONDUITE PAR LES POUVOIRS PUBLICS	33
I. LES GRANDES ORIENTATIONS GOUVERNEMENTALES	33
A. LA RÉACTION FACE AUX CRISES RÉCENTES SURVENUES DANS LE DOMAINE DE L'ALIMENTATION HUMAINE OU ANIMALE	33
B. LA MISE EN ŒUVRE DES DIFFÉRENTES RÉFORMES	34
1. <i>La loi d'orientation agricole</i>	34
a) <i>Le volet « qualité » des produits</i>	34
b) <i>Le volet « sécurité » des produits</i>	36

C. L'ÉPINEUX DOSSIER DES ORGANISMES GÉNÉTIQUEMENT MODIFIÉS (OGM).....	38
1. Un doute croissant dans les opinions publiques.....	38
2. Des législations confuses.....	39
3. Des décisions importantes.....	42
4. Une évolution difficile à maîtriser.....	42
5. La « réserve » américaine et les perspectives dans le cadre de l'OMC.....	44
D. LA MISE EN PLACE DE L'AGENCE FRANÇAISE DE SÉCURITÉ SANITAIRE DES ALIMENTS.....	45
1. La structure de l'Agence.....	45
2. Les missions de l'Agence.....	47
E. LA RÉORGANISATION DU MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE.....	49
F. LA POLITIQUE D'EXPORTATION.....	51
1. Au niveau national.....	51
2. Au niveau communautaire.....	52
a) La promotion des exportations.....	52
b) Le dispositif de restitutions à l'exportation.....	54
G. LES ÉVOLUTIONS DES NORMES ALIMENTAIRES AU SEIN DU CODEX ALIMENTARIUS.....	57
H. LES UTILISATIONS NON ALIMENTAIRES DES PRODUITS AGRICOLES.....	58
1. Le rapport Demarescaux.....	58
2. Une loi en suspens.....	59
3. La possible utilisation de la graisse animale pour le carburant.....	61
4. Les conséquences de la réforme de la PAC.....	62
5. La nouvelle expansion des bio-carburants dans l'industrie américaine.....	63
II. L'EXAMEN DES CRÉDITS.....	64
A. LES CRÉDITS DE POLITIQUE INDUSTRIELLE.....	64
B. UNE BAISSÉ DES CRÉDITS PUBLICS EN FAVEUR DES ACTIONS MENÉES PAR LA SOPEXA.....	65
C. LES AUTRES CRÉDITS.....	67
1. Les crédits du ministère.....	67
2. Les crédits en provenance des autres ministères.....	68
3. Les aides communautaires.....	68
D. LES PROPOSITIONS DU GROUPE DE TRAVAIL SUR L'AVENIR DU SECTEUR AGRO-ALIMENTAIRE.....	70

Mesdames, Messieurs

L'avis de votre commission aux industries agro-alimentaires (IAA) revêt cette année une importance toute particulière. En effet, un groupe de travail consacré à ce secteur a été créé au sein de votre commission le 5 mai dernier. Ce groupe de travail a remis, il y a quelques jours, ses conclusions. Certaines d'entre elles, d'ordre budgétaire, trouveront leur traduction concrète dans les propositions que votre rapporteur pour avis effectuera lors de l'examen des crédits du ministère de l'agriculture et de la pêche consacrés aux industries agro-alimentaires.

Avant d'étudier l'évolution des dotations budgétaires de l'Etat en faveur des industries agro-alimentaires et d'énoncer les différentes propositions à caractère budgétaire du groupe de travail, votre rapporteur pour avis souhaite dresser le bilan de l'année écoulée et des derniers mois pour le premier secteur industriel français.

S'agissant de l'évolution des industries agro-alimentaires, le chiffre d'affaires de cette industrie s'est élevé en 1998 à 803 milliards de francs (122,4 milliards d'euros), soit une augmentation de +1,3% par rapport à 1997. **Néanmoins, après les résultats très favorables obtenus en 1997, la situation de l'industrie agro-alimentaire apparaît globalement moins bonne en 1998**, notamment en fin d'année. L'indice de la production industrielle augmente en 1998 de 1 % en volume par rapport à 1997 et reste, et ce pour la seconde année consécutive, très en dessous du taux d'activité enregistré dans l'ensemble de l'industrie hors bâtiment et génie civil (+4,5 %).

Cette croissance faible de la production a eu lieu, dans un contexte d'augmentation relative en volume de la demande interne puisque celle-ci a cru en volume de +1,5 %.

Mais c'est en fait la forte réduction des débouchés extérieurs qui caractérise l'année 1998. L'environnement international (ralentissement de

l'activité mondiale avec les crises financières des pays asiatiques, sud-américains et russes, la dépréciation du dollar et la dévaluation de

nombreuses monnaies) est à l'origine d'un recul de 11,6 % -soit 7,8 milliards de francs- de l'excédent du commerce extérieur agro-alimentaire de la France qui s'est élevé à un peu moins de 60 milliards de francs. Si les exportations sont en légère baisse (-0,5 %), les importations ont augmenté de 4 %.

Par ailleurs, le secteur agro-alimentaire a créé + 1,4 % d'emplois salariés en 1998. Ce redressement est sensible dans les industries des viandes et dans le travail du grain.

Ce secteur, dont la croissance est modeste en 1998, est confronté à des enjeux essentiels.

Dans le domaine international, l'ouverture des négociations du « cycle du millénaire » à Seattle devra faire l'objet de la plus grande attention. En effet, la libéralisation des échanges ne doit pas conduire à s'affranchir des considérations d'ordre environnemental, social et sanitaire, même si celles-ci perturbent le commerce international.

Votre rapporteur pour avis souhaite que ces négociations assurent la sauvegarde du modèle européen dans le domaine tant agricole qu'alimentaire.

Sur le plan communautaire, la mise en place de la réforme de la PAC, et notamment la baisse des prix des céréales, a reçu un accueil favorable des professionnels de l'agro-alimentaire. Néanmoins, l'évolution des projets communautaires, par exemple en matière de restitutions à l'exportation, démontre, s'il en était besoin, la vigilance dont doit faire preuve le secteur.

Enfin, en France, le débat se focalise sur la qualité et la sécurité alimentaire. Le deuxième trimestre 1999 a été marqué, à cet égard, par plusieurs crises dont celle du « poulet dit à la dioxine ». Votre rapporteur pour avis insiste sur le fait, qu'en l'espèce, l'origine du problème ne s'est jamais situé dans le secteur agro-alimentaire... Malgré cela, cette crise a provoqué de nombreuses fermetures d'entreprises alimentaires qui ne sont pas parvenues à faire face à la chute d'activité. Les leçons de cette crise doivent être tirées au plus vite, non seulement par les professionnels de la filière, mais aussi par les pouvoirs publics, tant en matière de traçabilité que dans la mise en œuvre du principe de précaution.

Sur le plan budgétaire, on observera que les concours publics en faveur des IAA représentent 0,5 % du total des dépenses bénéficiant à l'agriculture et à la forêt et qu'ils proviennent pour moitié de l'Union européenne.

Les crédits d'investissements spécifiquement consacrés aux industries agro-alimentaires -les crédits de politique industrielle- sont stables, les crédits de paiement s'élevant à 154,80 millions de francs (23,6 millions d'euros) ; les autorisations de programmes avec 150,48 millions de francs (22,94 millions d'euros) sont elles aussi stables.

Rappelons que les crédits affectés à la POA régionale se font en cohérence avec les interventions des collectivités territoriales et de l'Union européenne.

Les autorisations de programme de l'article 10 du chapitre 61-61 (part nationale de la POA) et l'article 20 du même chapitre (part régionale de la POA) sont reconduites à l'instar des crédits de paiement qui s'élèvent à 44,4 millions de francs (6,77 millions d'euros) à l'article 10 et 61,3 millions de francs (9,34 millions d'euros) à l'article 20.

En revanche, les crédits affectés aux actions de promotion diminuent de 5 millions de francs (0,76 millions d'euros). Votre rapporteur pour avis ne peut que regretter cette baisse des crédits consacrés à la SOPEXA.

Il convient, néanmoins, d'ajouter aux crédits de politique industrielle d'autres dotations du ministère qui concernent également l'agro-alimentaire. Un grand nombre de ces dotations sont en hausse, notamment celles qui financent les actions de développement de la qualité et de la sécurité des produits et de promotion. Ainsi, les crédits destinés à la sécurité et à la qualité des aliments -qui constituent une priorité budgétaire- augmentent de 19,02 millions de francs (2,9 millions d'euros), ceux affectés à la promotion de la qualité sont stables, les dotations consacrées à l'Institut national des appellations d'origine sont portées à 76,3 millions de francs (11,63 millions d'euros).

Votre rapporteur s'interroge sur l'opportunité de la baisse de 9 % des crédits de recherche appliquée au secteur agro-alimentaire, alors même que l'effort de recherche dans le secteur est déjà très inférieur à celui des autres branches industrielles.

Des crédits d'autres ministères bénéficient également au secteur agro-alimentaire comme ceux du ministère de la recherche et pour partie ceux du ministère de l'aménagement du territoire. C'est d'ailleurs en partenariat avec le ministère de la recherche que se poursuit jusqu'en 2001 le programme national « Aliment-Qualité-Sécurité » doté de 60 millions de francs (9,15 millions d'euros).

CHAPITRE I^{ER}

LES INDUSTRIES AGRO-ALIMENTAIRES EN 1998

I. L'ÉVOLUTION GÉNÉRALE

A. *UN RÉSULTAT MITIGÉ*

1. Une croissance modérée de la production

A titre liminaire, votre rapporteur pour avis rappelle que les prévisions chiffrées présentées dans le présent rapport sont en conformité avec la nouvelle base de la Comptabilité nationale (SEC 95), introduite en 1999.

Par rapport à la « base 1980 », cette nouvelle base comporte une mise à jour de l'année de référence pour les prix constants (1995 au lieu de 1980), une réévaluation complète des grands agrégats macro-économiques à partir de sources statistiques nouvelles et enfin, une révision des concepts, désormais harmonisés au niveau européen et mieux adaptés à l'analyse économique contemporaine.

La notion « d'investissement » en comptabilité nationale est ainsi étendue à partir des investissements immatériels des entreprises. En conséquence, le niveau de l'investissement est rehaussé d'environ 6% et, compte tenu de l'importance croissante des investissements immatériels, l'évolution de l'investissement des entreprises apparaît plus dynamique.

Par ailleurs, les DOM sont intégrés dans les comptes nationaux français, ce qui augmente le PIB tout en réduisant les excédents de la balance commerciale et de la balance des paiements.

Au total, les principales conséquences des modifications comptables intervenues sont les suivantes :

– une hausse du niveau du PIB d'environ 2 % (avec pour corollaire une baisse du ratio prélèvements obligatoires/PIB) ;

– une réévaluation à la hausse (environ 2 points de PIB) de la dette publique ;

– une légère réduction des déficits publics (d'environ 0,2 points de PIB pour 1998) ;

– une augmentation de près de deux points du taux d'épargne des ménages (de 14,5% à 16,3% pour l'année 1995) ;

– une réduction très importante (de +101 milliards à -33 milliards de francs pour 1995) de la capacité de financement des entreprises (donc de leur taux d'autofinancement) ;

– enfin, une diminution des soldes de la balance commerciale (désormais calculée FAB/FAB) et, dans une moindre mesure, de la balance des paiements.

Selon les résultats de l'INSEE, **l'indice de la production industrielle dans le secteur agro-alimentaire augmente en volume en 1998 de 1 % par rapport à 1997**, taux inférieur à la moyenne 1990-1998 (1,7 %). Pour la seconde année consécutive, le rythme de croissance de la production dans les IAA aura été nettement inférieur à celui de l'ensemble de l'industrie (+4,5 %).

Malgré un net fléchissement fin 1998, **les volumes se sont accrus dans la plupart des grands secteurs**, les industries du lait, des produits divers, des viandes et des bovins ayant réalisé les meilleurs résultats.

Après deux années difficiles, le redressement amorcé dès le second semestre 1997 s'est intensifié en 1998 (+6,8% par rapport à 1997) à la faveur principalement des **filières vins, champagnes et eaux naturelles**.

Le secteur **travail des grains-produits amylacés** a affiché une nouvelle hausse en 1998. Cette augmentation est due en grande partie aux produits amylacés tirés par de bons débouchés à l'exportation et par une demande, interne toujours active¹.

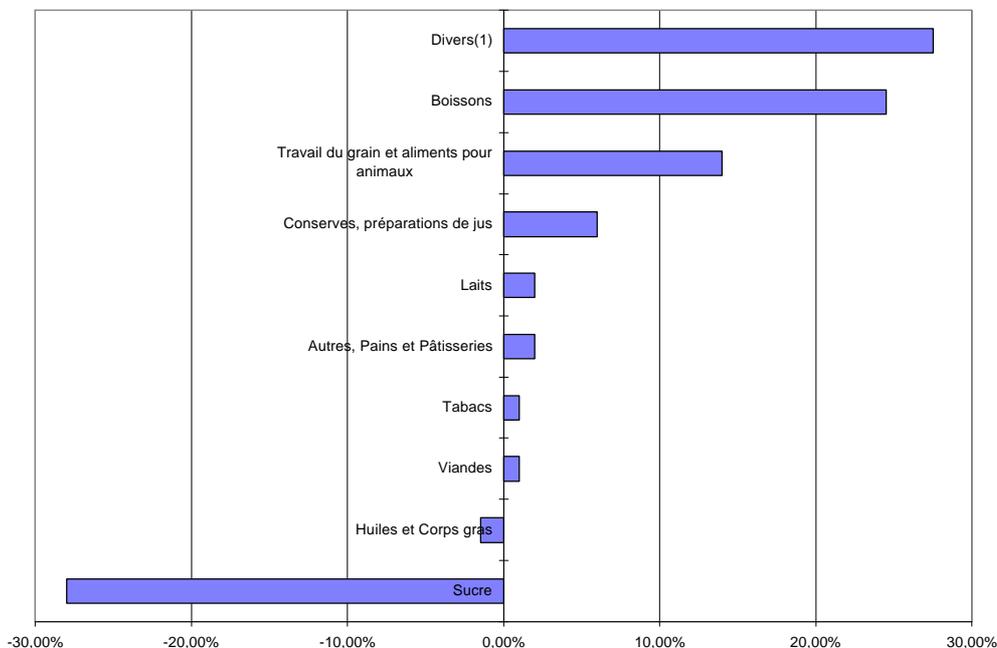
¹ Agreste - Conjoncture - Avril 1999.

En ce qui concerne les **industries laitières**, on enregistre une augmentation de +2 % qu'il est néanmoins nécessaire d'examiner en fonction des différentes filières. Si les productions de crème de lait, yaourts, desserts lactés et fromages font bien l'objet d'une croissance, en revanche les productions de poudre de lait écrémé, ainsi que celles de beurre, ont baissé.

Si les **industries des viandes** enregistrent globalement un taux de croissance de 1 % en 1998 après une quasi stagnation en 1997, au contraire, les **productions du secteur des corps gras** sont en baisse (-5,7 %). Certaines filières ont souffert des retombées des crises financières des marchés russes et asiatique (viandes de volaille...).

Enfin, les **autres industries alimentaires** connaissent des situations très diverses. A la baisse des productions de sucre et de produits tels que la biscuiterie-biscotterie, les thés et cafés conditionnés et les pâtes alimentaires, s'oppose la croissance assez forte des fabrications de la chocolaterie-confiserie, des aliments pour enfants ou des autres produits divers recouvrant les levures, sirops de sucre, additifs et épaississants dont la demande reste bien orientée depuis plusieurs années.

CONTRIBUTION À LA CROISSANCE EN VOLUME DE LA PRODUCTION DES INDUSTRIES AGRO-ALIMENTAIRES EN 1998



INSEE Première n° 672 - Août 1999.

(1) Chocolat, préparations pour boissons.

2. Une augmentation de la consommation alimentaire des ménages

Prenant le relais du commerce extérieur en forte baisse, la demande intérieure a exercé une influence favorable sur la production et a contribué à la croissance en volume des IAA.

Le volume de la consommation des ménages en produits des IAA a augmenté de + 1,5 %.

Les achats ont progressé sur tous les produits, à l'exception du sucre, des huiles et corps gras, et, dans une moindre mesure, des produits du travail du grain (farines...). **La plus forte croissance provient des boissons** (+ 2,6 %) ; la consommation de produits laitiers a augmenté de + 2,2 %, celle de viande de + 1,6 %. Les ménages ont bu davantage de champagne (+ 4,3 %), de bière (+ 3,6 %), de vin (+ 2,9 %), mais aussi d'eaux et de boissons rafraîchissantes (+ 2,7 %) : ces bons résultats ont, en partie, été liés à la tenue de la Coupe du monde dans notre pays.

Les consommateurs de produits laitiers ont privilégié les yaourts et produits lactés frais (+ 3 %) et les fromages (+ 3 %), mais ils ont délaissé les glaces (+ 0,6 %).

La consommation des viandes, quoique pénalisée par les viandes de boucherie, a été fortement soutenue par les préparations à base de viande. La consommation de viande de volaille a maintenu sa croissance (+ 1 %).

Parmi les autres produits, les conserves de légumes et de pommes de terre (+ 0 %) ont retrouvé le chemin de la croissance, après - 0,9 % en 1997. Ont aussi augmenté les achats de préparations de jus de fruits et de légumes (+ 1,1 %) et ceux en produits de la transformation et conservation de fruits (+ 2,6 %).

La consommation à domicile de pain et pâtisserie est restée à peu près stable (+ 0,2 %), en léger ralentissement par rapport à 1997. Le pain et la pâtisserie fraîche ont maintenu leur croissance, tandis que celle des biscottes, des biscuits et des pâtisseries de conserve a baissé de - 0,5 %. La consommation de chocolats et de confiserie a augmenté de + 2,6 % en 1998. Elle progresse depuis 1993, malgré une pause en 1996.

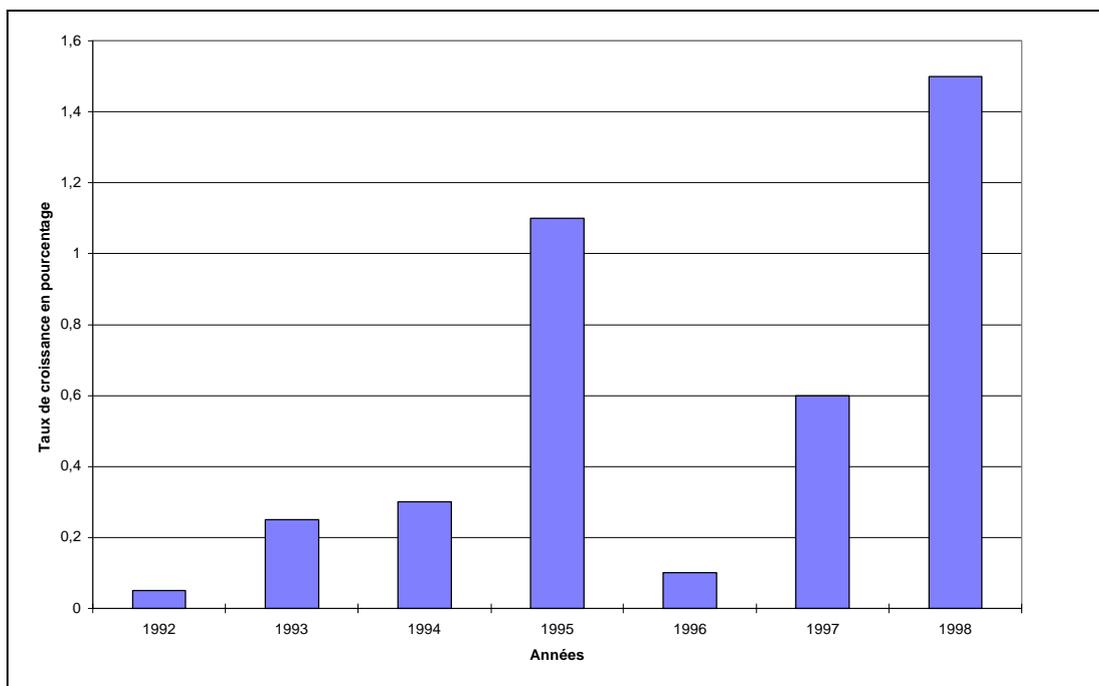
Enfin, la consommation d'aliments pour l'enfance et diététiques s'est redressée à + 2,1 % ; elle avait ralenti jusqu'en 1997, atteignant même une baisse de - 0,5 %.

La demande intérieure en produits agro-alimentaires ne se limite pas à la consommation des ménages. Elle comprend également les consommations

intermédiaires des différentes activités de restauration hors domicile (inclus dans les services aux particuliers), celles d'autres branches des IAA et celles de l'agriculture, en particulier pour l'alimentation animale. L'ensemble de ces consommations intermédiaires représente près de 30 % de la demande intérieure et croît depuis plusieurs années sensiblement plus vite que la consommation des ménages.

En particulier, la demande en produits par la restauration privée a augmenté de + 4 % en 1998. Sur l'ensemble composé par la consommation des ménages et les consommations intermédiaires des activités de restauration hors domicile, la part de ces dernières représente un peu moins de 12 %.

TAUX DE CROISSANCE ANNUEL EN VOLUME DE LA CONSOMMATION DES MÉNAGES EN PRODUITS DES INDUSTRIES AGRO-ALIMENTAIRES DE 1992 À 1998



3. L'érosion des prix

L'érosion des prix à la production (- 1,3 %), qui s'est accélérée au cours de l'année 98 dans un certain nombre de filières, explique pour une part la faible augmentation du chiffre d'affaires du secteur des IAA, et ce malgré l'augmentation des volumes produits. En effet, face à la pression de la concurrence européenne et internationale, les industriels ont hésité à opérer des relèvements tarifaires ; ils ont par ailleurs répercuté sur les produits finis

une grande part de la baisse générale des prix des matières premières végétales (céréales) et animales (ensemble des animaux excepté les bovins).

Les plus fortes baisses ont été enregistrées dans l'industrie des viandes, touchée en particulier par la chute des cours du porc, **dans les aliments pour animaux et dans le travail du grain**, pour lesquels la baisse des cours des céréales s'est répercutée sur les prix. A l'opposé, les prix à la production ont augmenté dans les boissons, en particulier le champagne et les vins, les conserves et jus de fruits, et les aliments divers (chocolat, préparations pour boissons, aliments pour enfants, desserts de conserve).

Les prix à la consommation des produits agro-alimentaires ont progressé plus vite que ceux de l'ensemble des autres industries (+ 1,4 % contre + 0,9 %).

B. L'EMPLOI DANS LES INDUSTRIES AGRO-ALIMENTAIRES

1. Une légère progression de l'emploi dans le secteur

Avec des effectifs salariés supérieurs à 400.000 personnes, l'industrie alimentaire est le troisième secteur industriel employeur, après les industries de la mécanique et de la transformation des métaux. **L'industrie alimentaire apparaît donc comme un facteur de stabilité pour l'emploi.**

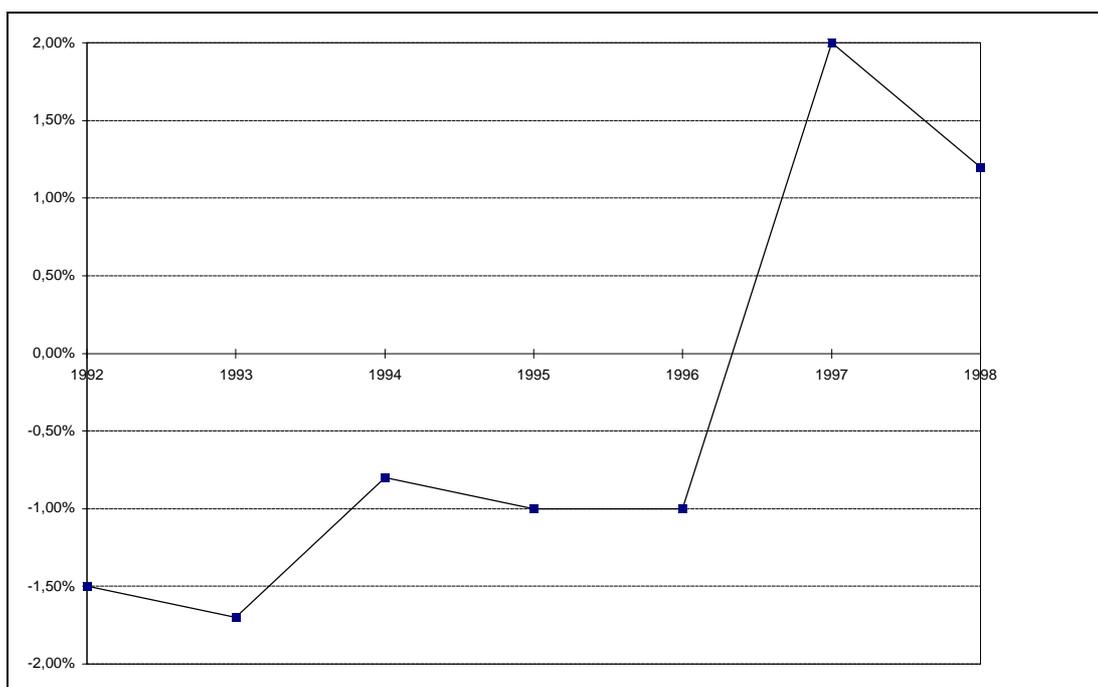
Après une hausse significative en 1997 de 6.000 emplois, la croissance de l'activité s'est traduite à nouveau en 1998 par une légère progression de l'emploi. **Les dernières estimations de l'INSEE font état, en effet, d'une progression des effectifs salariés de 1,4 % et de + 0,5 % en prenant en compte les non salariés.**

Si les mouvements de recentrage et de restructuration des entreprises ont été encore importants en 1998, l'approche de l'échéance des 35 heures pour les entreprises de plus de 20 salariés a conduit les différentes branches professionnelles (charcuterie, viandes notamment) à s'engager sur des accords d'annualisation et de réduction du temps de travail, pouvant faciliter la création d'emploi.

A l'exception des secteurs des corps gras et des boissons, qui réduisent l'emploi respectivement de 5 % et de 1 %, les autres secteurs ont augmenté leur personnel salarié, notamment celui des viandes et celui des produits laitiers. Le développement de la flexibilité de la main-d'œuvre pour

réduire les coûts se poursuit dans un environnement économique moins prévisible. Plus de neuf entreprises sur dix font face à des besoins d'ajustement de la production à la demande de manière plus ou moins aléatoire. Pour cela, elles ont recours aux techniques habituelles : les contrats à durée déterminée, les heures supplémentaires et la main-d'œuvre intérimaire. **En 1998, le volume de travail des intérimaires est de l'ordre de 30.000 équivalents -emplois temps plein, soit 15 % de plus qu'en 1997.** Plus d'un tiers de cette main-d'œuvre travaille dans l'industrie de la viande, les autres principaux utilisateurs étant les entreprises de fromage, de chocolaterie, de pâtisserie et de transformation de fruits et légumes. Près de la moitié du volume de travail intérimaire se situe dans des entreprises de plus de 500 salariés.

EVOLUTION DE L'EMPLOI DANS LES INDUSTRIES AGRO-ALIMENTAIRES



2. L'aménagement et la réduction du temps de travail

Depuis le vote de la loi du 13 juin 1998, on dénombre dans le secteur **la conclusion de 6 accords couvrant un effectif potentiel de plus de 250.000 salariés** : il s'agit notamment de l'industrie et du commerce en gros des viandes, de la Fédération des industries charcutières, du secteur du vin, cidres et jus de fruits et de la filière du sucre.

C. LE BILAN DES ENTREPRISES DE L'INDUSTRIE AGRO-ALIMENTAIRE

1. Le résultat des entreprises du secteur

L'industrie alimentaire regroupe en 1998 4.250 entreprises. Elle est constituée de nombreuses PME, puisque 93 % d'entre elles ont moins de 200 salariés. Elle se situe au second rang en Europe par le nombre de groupes.

Le chiffre d'affaires de ce secteur dépasse les 800 milliards de francs en 1998.

LES DIFFÉRENTS SECTEURS DES IAA EN 1998

Secteurs	Chiffre d'affaires (en Mds francs)	Evolution chiffre d'affaires 1998/1997	Nombre d'entreprises	Effectifs
Industrie des viandes	190,2	-1,9	1059	117.715
Industrie du poisson	16	-	127	11.090
Ind. Fruits et légumes	33,8	-	-	20.337
Ind. des corps gras	15,5	2,1	25	4.065
Industrie laitière	106,8	3,6	322	57.298
Trav. Grain, amylacés	25,7	-1,4	1	10.907
Fab. Alim. Animaux	51	-4,3	219	17.193
Autres ind. aliment	15,2	2	724	-
Ind. des boissons	91	3,4	-	37.978

Source : Agreste- Résultats provisoires 1998

2. Les investissements

- Les investissements matériels se sont élevés en 1998 à 20 milliards de francs, soit une baisse de plus de 3,5 % par rapport à 1997.

Dans l'ensemble, les entreprises maintiennent toujours un taux d'investissement relativement bas : une entreprise agro-alimentaire sur deux investit moins de 2 % de son chiffre d'affaires. Après un redémarrage de

l'investissement à un rythme de 2,4 % par an depuis trois exercices, cette nouvelle chute s'avère préoccupante.

A l'exception des secteurs des boissons et de l'industrie des viandes, des fruits et des légumes, et des aliments pour animaux, qui augmentent leurs dépenses d'investissement, le recul est général. Ainsi, l'investissement diminue dans la première transformation des viandes de boucherie en raison d'un environnement économique devenu plus difficile. Toutefois il progresse dans les entreprises de produits élaborés du secteur des viandes.

Globalement, **les marges de financement sont de plus en plus consacrées aux actions commerciales et à la publicité**, qui sont deux fois plus importantes que l'investissement productif. En 1998, l'investissement est surtout voué au renouvellement et à diverses mises aux normes. Ce mouvement semble renforcé par un recours de plus en plus fréquent à la sous-traitance de la production entre entreprises, qui contribuerait à une meilleure utilisation des capacités de production.

EVOLUTION DES INVESTISSEMENTS DANS L'INDUSTRIE AGRO-ALIMENTAIRE

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Investissements matériels (mds F)	23,2	25,5	25,5	23	23	23,6	22,2	23,8	20
Evolution annuelle	-	+9,9 %	+0 %	-10 %	+0 %	+3 %	-6 %	+6,7 %	-3,61 %

- Les investissements financiers, reflète de l'intensification des restructurations et des implantations à l'étranger s'élèvent pour 1998 à plus de 10 milliards de francs, soit près de la moitié du montant des investissements matériels.

- Les investissements publicitaires-média représentent 10,6 milliards de francs. Rappelons que l'industrie alimentaire est le premier annonceur français.

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Investissements publicitaires (mds F)	7,8	8,1	8,5	9	9,1	9,9	10,2	10,4	10,6
Evolution annuelle	-	+4,5 %	+4,3 %	+0 %	+7,1 %	+8,8 %	+3,2 %	+1,9 %	+1,9 %

● Les investissements de recherche et de développement se montent à plus de 2 milliards de francs. A ces dépenses d'investissements, il faut ajouter les dépenses de formation des hommes, évalués à environ 1,5 milliards de francs.

3. Le bilan des flux d'investissements étrangers en France et français à l'étranger

FLUX DES INVESTISSEMENTS DIRECTS

(en millions de francs)

INVESTISSEMENTS ÉTRANGERS EN FRANCE	1995	1996	1997	1998
Investissements	1 370	9 663	5 357	6 673
Désinvestissements	1 592	9 757	2 529	5 311
Solde	- 222	-94	2 828	1 362
INVESTISSEMENTS FRANÇAIS À L'ÉTRANGER				
Investissements	9 364	18 002	16 771	15 086
Désinvestissements	5 252	9 393	9 181	11 614
Solde	4 112	8 609	7 590	3 472

En 1998, les investissements étrangers en France proviennent essentiellement de l'Union Européenne (5.420 millions de francs) soit plus de 80 % du total des investissements étrangers et des Etats-Unis (790 millions de francs).

En termes de stocks d'investissement, en 1997, l'industrie agricole et alimentaire comptait 5 % des investissements étrangers en France et 14 % des investissements industriels (holding exclus).

A l'inverse, les investissements français à l'étranger en 1998 demeurent à un niveau élevé bien qu'inférieur de près de 1.700 millions de francs par rapport à 1997. Ils sont essentiellement dirigés vers les pays de l'OCDE (11,3 milliards de francs) dont 8,6 dans l'Union européenne. Les Etats-Unis ont accueilli 2.755 millions de francs, l'Asie 1.309 millions de francs et l'Amérique latine 941 millions de francs. L'importance des investissements dans l'Union européenne tient en partie à la concurrence fiscale que se livrent les Etats, entraînant une délocalisation croissante de sièges de holding aux Pays-Bas et dans l'UEBL.

En termes de stocks, en 1997, l'industrie agricole et alimentaire comptait 6 % des investissements totaux étrangers en France et 16 % des investissements des secteurs industriels (holding exclus).

Pour 1998, on constate :

Pour les investissements étrangers en France :

Plusieurs opérations ont été réalisées par Danone dans sa politique de recentrage, notamment avec la cession de la Pie qui chante (confiserie) à Cadbury.

On note également les acquisitions de la Biscuiterie Nantaise et de Delacre par United Biscuits, qui détient de ce fait la deuxième place sur le marché français du biscuit, et la prise de contrôle de plusieurs PME par le groupe britannique Tomkins dans le secteur de la viennoiserie.

En outre, Smithfield Foods, leader américain de l'abattage et de la transformation de porcs, a pris le contrôle de la Société bretonne de salaisons. Par ailleurs, le groupe allemand Eckes Granini a acquis Les Vergers d'Alsace (marque REA) et devient le leader français du secteur des jus de fruits avec 17 % du marché.

Enfin, Orangina a été vendu à Coca-Cola mais, à ce jour, le Gouvernement n'a pas encore donné son accord à l'opération, le dossier étant examiné au regard des contraintes de concurrence.

Pour les investissements français à l'étranger

Danone est le principal investisseur français à l'étranger, ce qui correspond à la stratégie de redéploiement du groupe sur ses principaux métiers (produits laitiers frais, eaux minérales, biscuits, éventuellement bière), le tout en priorité en direction des « pays émergents » comme l'Asie du Sud-Est et l'Amérique latine.

Cette stratégie est suivie à une moindre échelle par les groupes Bongrain et Bel en fromages, Pernod Ricard dans les vins et spiritueux.

Par ailleurs, Besnier a acquis le producteur italien de fromage Locatelli et Yoplait a créé une joint-venture avec Valio en Finlande et, surtout, a pris le contrôle de Raines Dairy-Foods Groupe 4^{ème} producteur britannique de produits laitiers frais.

Dans le secteur de la viande de volaille, Doux s'est implanté au Brésil en prenant la majorité de Frangosul. L.D.C. investit en Espagne.

Dans le secteur sucrier, l'Union SDA s'est associée à l'allemand Nordzucker pour prendre le contrôle du sucrier slovaque M1K.

Dans le secteur des prémix et de l'aliment du bétail, Provimi-E.B.S. a acquis le leader du secteur aux Etats-Unis et Guyomarc'h a investi en Pologne et en Inde.

On note également parmi les opérations significatives, les investissements de Darégal en Argentine, de Bonduelle en Italie, de Flo et de Wolfberger en Chine et de E.B.S. en Hongrie.

II. L'ÉVOLUTION SECTORIELLE

Le tableau ci-après retrace l'évolution enregistrée dans chacune des branches du secteur agro-alimentaire en 1998.

La plupart des secteurs ont participé à la croissance de l'industrie agro-alimentaire française en 1998.

INDICATEURS D'ACTIVITÉ DES INDUSTRIES AGRO-ALIMENTAIRES EN 1998

	PRODUCTION			CONSOMMATION			IMPORTATIONS			EXPORTATIONS		
	Variation 98/97 (%)		Milliards de francs	Variation 98/97 (%)		Milliards de francs	Variation 98/97 (%)		Milliards de francs	Variation 98/97 (%)		Milliards de francs
	Volume	Prix		1998	Volume		Prix	1998		Volume	Prix	
Viandes et conserves de viande	1	- 5,8	190,2	1,6	0,7	206,2	- 0,3	- 2,5	21,4	- 6,2	- 2	26,6
Laits et produits laitiers	2	- 0,9	106,8	2,2	0,7	102,8	10,9	3,3	13,5	2,4	- 3,7	24,9
Boissons et Alcools	2,1	1,9	91	2,6	1,2	10,58	3,5	7,7	11,2	2	4,7	55,6
Produit du travail du grain et aliments pour animaux	1,3	- 4,5	78,1	- 1	0,1	18,8	- 4,7	1,8	7,8	3,5	- 2,5	15,9
Autres IAA	0,2	2	246,8	0,7	2	232,7	4,3	3,1	67,4	- 3,1	2,2	53,7
Conserves	1	3,7	45,9	1,4	3,3	66,1	7,7	5,4	28,8	- 0,9	4,9	11,6
Pain et pâtisserie	0,1	0,6	81,8	0,2	1,1	82,7	4,1	1,6	5,4	6,3	0,9	6,3
Huiles et corps gras	- 0,6	4,9	13,6	- 1,9	2,1	9	- 2,9	- 2	12,2	- 1,2	5,2	3,5
Sucre	- 9	- 3,4	20,3	- 2,2	1,6	3,6	- 9,7	2,6	1,3	4,2	- 3,1	8,9
Autres produits alimentaires(1)	2,5	3,3	85,2	1,1	1,8	71,3	5,9	3,6	19,8	- 9,2	3	23,3
Produits à base de tabac	0,5	0,9	6,3	2,1	3	82,1	4,3	1,6	10,2	10,2	4	2
Ensemble des IAA hors tabac	1	- 1,4	712,8	1,4	1,2	666,2	3,4	2,4	121,4	- 0,7	1	176,7
Ensemble des IAA	1	- 1,3	719,1	1,5	1,4	748,3	3,5	2,4	131,6	- 0,6	1	178,7
Industrie manufacturière hors IAA	5,2	- 0,8	3.604,8	- 6,1	- 0,3	1.164,6	11	1	1.419,9	8,2	- 0,1	1.519,2

Source : comptes nationaux, INSEE.

(1) Chocolat, préparations pour boissons, aliments pour enfants, desserts de conserve

CHAPITRE II

LE COMMERCE EXTÉRIEUR AGRO-ALIMENTAIRE : UN EXCEDENT DURABLE

I. LE BILAN DE 1998

En 1998, le commerce extérieur français a été excédentaire de 181 milliards de francs.

Cet excédent, quoiqu'inférieur à celui de l'année passée (194,6 milliards de francs), reste important puisqu'il représente 2,1% du PIB.

Sur ces 181 milliards de francs de solde excédentaire, 60 milliards de francs sont dus aux produits agro-alimentaires.

La balance commerciale des Douanes, la balance des paiements et la nouvelle base des comptes nationaux

Les échanges extérieurs de la France sont ici présentés dans le cadre du compte du « reste du monde ». Avec la mise en place de la base 1995 des comptes nationaux, cette présentation s'est rapprochée de celle de la balance commerciale et de la balance des paiements, même si quelques différences demeurent.

Le compte du « reste du monde » de la comptabilité nationale a dorénavant la même définition du territoire économique que la balance des paiements et la balance commerciale, à savoir la métropole et les départements d'outre-mer.

Les flux totaux de commerce extérieur sur les marchandises sont mesurés FAB (franco à bord). Les opérations sur marchandises excluent donc les frais de transport et d'assurance au-delà de la frontière du pays exportateur. Les services de transport et d'assurance liés au commerce extérieur des biens sont mesurés de manière compatible avec cette mesure FAB/FAB des biens. Les importations de biens détaillés, par produit ou pays d'origine, restent mesurées CAF (coût, assurance et fret) et incluent les frais de transport et d'assurance jusqu'à la frontière française.

L'écart entre le solde des échanges de biens FAB/FAB du compte du « reste du monde » et celui de la Balance de paiements ou des douanes provient essentiellement d'une évaluation différente des services de transport et d'assurance inclus dans le prix des importations (correction CAF/FAB).

A. UNE PERFORMANCE EN BAISSÉ, MAIS QUI DEMEURE IMPORTANTE

Après un excédent de 67 milliards en 1997, le résultat de 1998 -un peu moins de 60 milliards de francs- est en recul de 11 % par rapport au record de l'année précédente.

En 1998, les exportations des produits agricoles et agro-alimentaires françaises ont totalisé 232,1 milliards de francs (soit 13 % du total tous produits CAF/FAB) et s'inscrivent en légère baisse (-0,5 %) par rapport à celles de l'année précédente (233,2 milliards).

Dans le même temps, les importations ont augmenté de 4 % passant de 165,7 à 172,4 milliards de francs. Le taux de couverture des échanges agro-alimentaires s'est établi à 134,6% en 1998 contre 140,7% en 1997.

C'est surtout à partir du deuxième trimestre 1998 que la baisse de l'excédent agro-alimentaire s'est accélérée.

Sur les 60 milliards d'excédent, les produits des industries agro-alimentaires réalisent un solde de 50,9 milliards après 56,4 milliards de francs en 1997. Cette baisse est due à un fléchissement des exportations et à une augmentation de 4 % des importations.

Dans le domaine des produits agricoles, le solde positif est en forte baisse : il diminue de 18 % pour s'inscrire à 8,8 milliards de francs en 1998 contre 11,1 milliards l'année précédente.

**RÉPARTITION DES PRODUITS DES INDUSTRIES
AGRO-ALIMENTAIRES ET DES PRODUITS AGRICOLES**

Milliards de francs	1997	1998	Évolution %
PRODUITS DES IAA			
Importations	110,7	120,8	+ 4
Exportations	168,5	167,5	- 0,5
Solde	56,4	50,9	- 9,75

PRODUITS AGRICOLES			
Importations	51,7	51,6	- 0,2
Exportations	66,3	65,4	- 1,4
Solde	11,1	8,8	- 18

IAA : définition CFCE/DPA (vins tranquilles et produits de la pêche inclus)

Source : Douanes France - CFCE/DPA

B. LE BILAN PAR SECTEUR

1. Les secteurs ayant dégagé des excédents

● L'excédent **des vins et spiritueux** reste le point fort du commerce extérieur agro-alimentaire français puisqu'il s'élève à 39,6 milliards de francs sur l'ensemble de l'année 1998 et augmente de 7 % par rapport à celui de 1997 (37 milliards)¹.

Si les exportations de vins français à l'étranger ont enregistré une hausse de 4,7 % en volume et de 13,7 % en valeur, la crise asiatique a principalement affecté les spiritueux avec une chute quasi générale des chiffres d'affaires en Asie, tout particulièrement pour le Cognac. Dans ce secteur, le bon résultat obtenu aux Etats-Unis (+16,6%) n'a pas été suffisant pour atténuer le marasme général et le brusque arrêt de nos ventes en Russie.

Au terme de l'année 1998, le chiffre d'affaires global des spiritueux a chuté de 17 % et de 1,4 milliards de francs pour s'établir à 10,8 milliards de francs. Le Cognac représente toujours néanmoins une part essentielle des exportations françaises de spiritueux (65 % du total en valeur).

● L'année 1998 constitue un **mauvais cru pour les produits laitiers**. Le solde commercial recule sensiblement (-10,1 %) en raison d'un léger recul de nos exportations (-0,6%) conjugué à une forte hausse de nos importations (+10,8 %). Il s'élève à 12,4 milliards de francs contre 13,7 milliards en 1997 (caséines comprises).

La situation internationale s'est dégradée tout au long de l'année 1998 avec une chute progressive des cours de produits industriels (beurre, poudre). Cette dégradation est liée à un contexte international défavorable, caractérisé par les crises économiques sévissant dans le Sud-Est

¹ Les bulletins mensuels du CFCE n° 3 - mars 1999.

asiatique depuis la fin de l'année 1997 et en Russie qui s'est amplifié avec le krach financier survenu à la mi-août 1998.

Les exportations françaises de produits laitiers s'établissent à 12,6 milliards de francs et augmentent de 11 % par rapport à 1997 ; elles proviennent à 93 % des pays de l'Union européenne.

Les importations françaises de produits laitiers s'élèvent à 12,6 milliards de francs et augmentent de 11% par rapport à 1997 ; elles proviennent à 93 % des pays de l'Union européenne.

- En dépit d'une amélioration générale des exportations depuis l'été et le début de la campagne 1998/1999, le solde de la balance du commerce extérieur **des céréales** diminue encore en 1998 par rapport à celui de 1997. Celui-ci ne cesse donc de se dégrader en passant de 24,7 milliards de francs en 1996 à 23,8 milliards en 1997 et 21,4 milliards en 1998.

Après avoir atteint des sommets en 1996/1997 (au point de nécessiter des taxes à l'exportation hors UE), les prix mondiaux des céréales, à l'instar de ceux de la quasi totalité des produits agricoles de base (les « commodités ») se sont effondrés en 1998, le retournement s'étant produit à la mi-1997. Cette spirale déflationniste est attribuée, par les experts de l'OCDE, pour 60 % au retour de fortes disponibilités chez les grands producteurs et pour 40 % à la chute de la demande asiatique et russe.

Cette situation a particulièrement concerné le blé qui représente, à lui seul, 51 % du volume et 48 % de la valeur totale des ventes françaises de céréales à l'étranger.

Le commerce extérieur des autres principales céréales a été beaucoup plus stable cette année avec un solde positif pour le maïs comparable à celui de l'an dernier (7,7 milliards de francs) et une légère progression pour l'orge (3,4 milliards contre 3,2 milliards).

- En ce qui concerne la **viande**, le solde positif des échanges extérieurs des bovins et viandes bovines a légèrement diminué en 1998 passant de 8,6 à 8,2 milliards de francs (-4%). En valeur, les exportations françaises ont augmenté de 2 % pour atteindre 14,4 milliards de francs alors que les importations s'appréciaient de 11 % et s'établissaient à 6,2 milliards de francs.

Pour les animaux et viandes porcines, on constate un solde positif de 0,5 milliard de francs, en baisse par rapport à celui de 1997 qui était de 0,8 milliard de francs.

Soulignons que la baisse de la production porcine communautaire n'est pas attendue avant le deuxième semestre 1999. Il en est de même pour la production américaine.

Par ailleurs, la France a maintenu ses importations de viandes transformées au même niveau qu'en 1997 mais a diminué celui de ses exportations, réduisant le solde qui reste toutefois positif (+51.500 tonnes).

Enfin, l'excédent commercial des viandes de volaille a connu une légère baisse, passant de 6,9 à 6,6 milliards de francs (soit -4 %).

2. Les secteurs en déficit

Parmi les secteurs en déficit, on retiendra plus particulièrement :

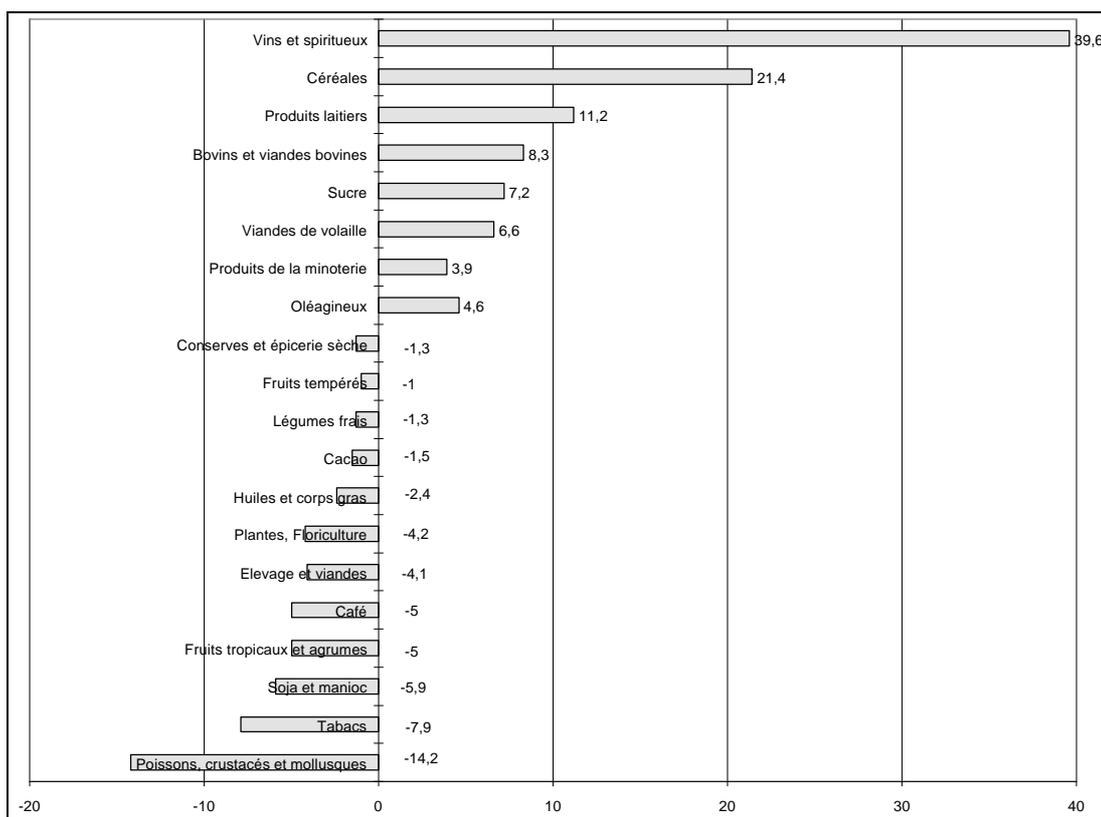
– le déficit record pour les secteurs de **l'horticulture et de la pépinière** estimé à -4,2 milliards de francs ;

– celui des **produits de la mer** qui s'élève à -14,2 milliards de francs (produits transformés inclus) ;

– celui en matière **d'épicerie sèche** (biscuiterie, chocolaterie) qui représente un déficit de -1,3 milliards de francs ;

– celui des **fruits tempérés** (-1 milliard de francs) et des **légumes frais** (-1,3 milliard de francs).

SOLDE AGRO-ALIMENTAIRE PAR PRODUIT EN 1998 (en milliards de francs)



C. L'ANALYSE GÉOGRAPHIQUE

Sur le plan géographique, votre rapporteur pour avis a relevé plusieurs points importants :

1. L'Union européenne : le premier « partenaire »

L'excédent des échanges de produits français sur l'ensemble des pays de l'Union Européenne est passé de 50,6 à 45,9 milliards de francs, soit une baisse de 9,3 % en 1998.

Rappelons que 71,8 % du total de nos exportations s'effectuent au sein de l'Union européenne.

**EVOLUTION DE LA BALANCE COMMERCIALE AGRO-ALIMENTAIRE
AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE A 15**

	1997	1998	Evolution en %
Importations	116,3 MF	120,8 MF	3,9
Exportations	166,9 MF	166,7 MF	-0,1
Solde	50,6 MF	45,9 MF	-9,3
Taux de couverture	143,5 %	138 %	

MF = Milliards de francs

Source : CFCE

Les meilleurs résultats, en terme de hausse des excédents sont réalisés au Royaume-Uni et en Grèce.

En revanche, **nos échanges avec l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne et les Pays-Bas sont en baisse**. Ce mouvement s'avère préoccupant puisque ces pays constituent nos principaux débouchés.

**STRUCTURE GÉOGRAPHIQUE DE LA BALANCE COMMERCIALE
AGRO-ALIMENTAIRE DE LA FRANCE AVEC L'UNION EUROPÉENNE**

Milliards de francs	IMPORT		EXPORT		SOLDE	
	1997	1998	1997	1998	1997	1998
Allemagne	17,5	18,2	36,2	36,6	18,7	18,4
UEBL	21,6	22,5	28,4	28,2	6,8	5,7
Italie	11,3	11,6	27,1	26,5	15,8	14,9
Royaume-Uni	12,8	12,9	24,1	25,5	11,3	12,6
Pays-Bas	24,5	25,9	18,2	15,6	-6,3	-10,3
Espagne	16,4	17,7	16,8	17,5	0,4	-0,2
Grèce	0,5	0,4	9,8	9,8	9,3	10,6
Portugal	1,5	1,5	3,9	4,1	2,4	2,6
Danemark	4,3	3,7	2,6	2,7	-1,7	-1
Autriche	0,6	0,7	1,9	1,6	1,3	0,9
Irlande	3,6	4	1,5	2	-2,1	-2
Suède	0,7	0,6	1,1	1,3	0,4	0,9
Finlande	0,06	0,1	0,7	0,7	0,64	0,6

Source : CFCE

2. Un net recul du solde positif avec les pays tiers

Notre excédent avec les pays tiers baisse fortement de 18 % en 1998 avec 13,8 milliards de francs au lieu de 16,9 milliards en 1998.

Soulignons que la crise asiatique a, depuis novembre 1997, donné un coup d'arrêt brutal à l'expansion des exportations agro-alimentaires françaises vers nombre de pays de cette région (jusqu'alors la plus dynamique du monde en termes d'achats alimentaires). Par contre, le Japon s'est révélé en 1998 un marché intéressant pour les exportations françaises.

En août 1998, la crise économique, financière et politique qui a frappé la Russie a stoppé brutalement l'évolution, jusqu'alors très favorable, des exportations agro-alimentaires françaises vers ce pays qui avaient pratiquement doublé entre 1995 et 1997 (de 2,1 à 4 milliards de francs) et étaient, au terme du premier semestre 1998, supérieures de 30 % à celles du premier semestre 1997.

Par ailleurs, l'année 1998 indique une évolution très positive pour la France dans ses échanges agro-alimentaires avec les Etats-Unis.

Nos exportations y ont augmenté de 12 % alors que la progression des importations n'était que de 7 %. Il en résulte un solde positif, pour notre pays, de 5,8 milliards de francs contre un peu moins de 5 milliards en 1997.

**EVOLUTION DE LA BALANCE COMMERCIALE AGRO-ALIMENTAIRE
FRANÇAISE AVEC LES PAYS TIERS**

	1997	1998	Evolution en %
Importations	49,4MF	51,6 MF	4,5
Exportations	66,3 MF	65,4 MF	-1,4
Solde	16,9 MF	13,8 MF	-18,3
Taux de couverture	134,2 %	126,7 %	

MF = Milliards de francs

Source : CFCE

PAYS-TIERS : IMPORTATIONS FRANÇAISES

Milliards de francs	1997	1998	Solde	
			1997	1998
Brésil	6,3	5,5	-5,8	-5,0
Etats-Unis	4,8	5,2	5,0	5,8
Côte d'Ivoire	3,9	4,4	-3,0	-3,2
Maroc	2,4	2,7	-1,3	-1,1
Norvège	1,9	2,0	-1,4	-1,5
Argentine	2,0	1,9	-1,8	-1,7
Chine	1,5	1,4	-0,9	-0,5
Thaïlande	1,4	1,4	-1,0	-1,2
Suisse	1,3	1,4	4,1	4,4
Turquie	1,2	1,3	0,2	-0,08

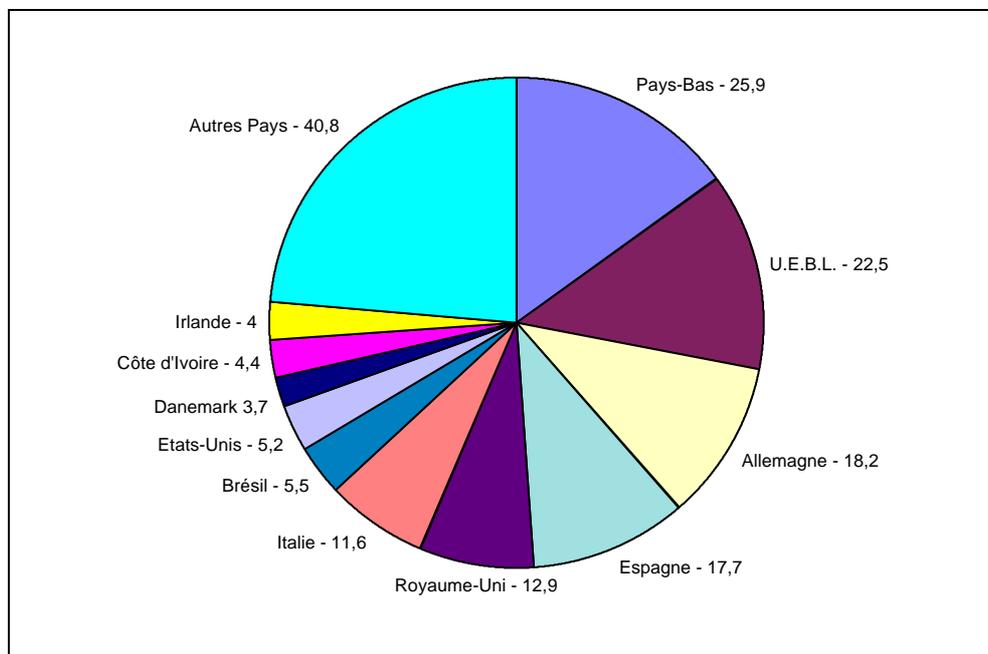
Source : CFCE/Direction Agro-alimentaire d'après Douanes françaises 1998 : données provisoires au 26/02/99.

PAYS-TIERS : EXPORTATIONS FRANÇAISES

Milliards de francs	1997	1998	Solde	
			1997	1998
Etats-Unis	9,8	11,0	5,0	5,8
Japon	5,1	6,5	5,1	6,4
Suisse	5,4	5,8	4,1	4,4
Algérie	2,7	2,9	2,6	2,8
Russie	3,9	2,9	3,5	2,5
Canada	1,6	1,9	2,0	1,8
Arabie Saoudite	2,0	1,9	2,0	1,8
Maroc	1,1	1,6	-1,3	-1,1
Egypte	1,7	1,4	1,6	1,4
Hong-Kong	1,9	1,4	1,8	1,3

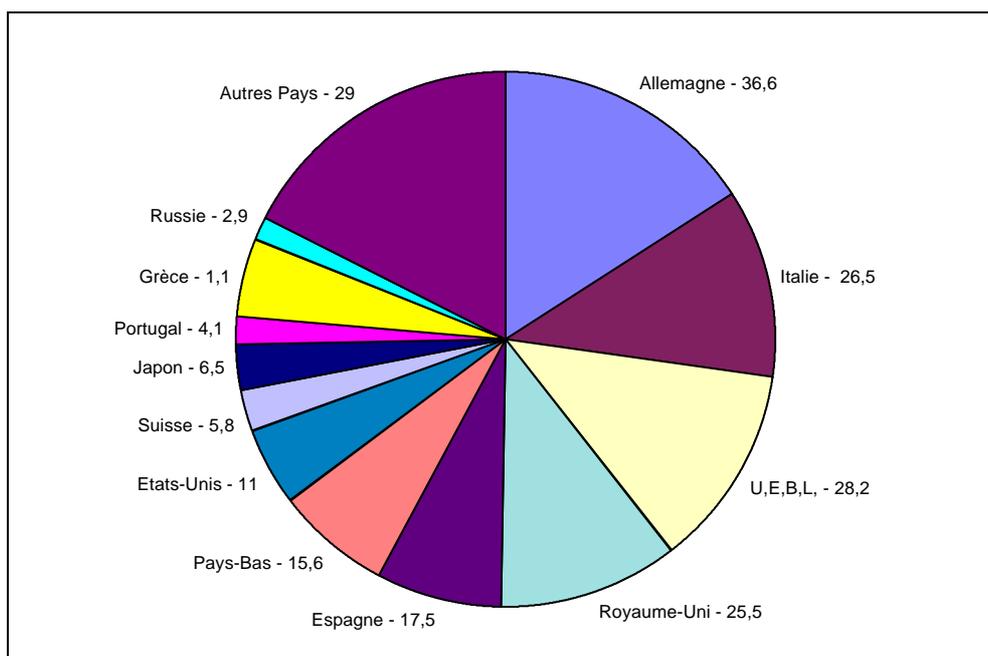
Source : CFCE/Direction Agro-alimentaire d'après Douanes françaises 1998 : données provisoires au 26/02/99.

**LES PRINCIPAUX FOURNISSEURS DE LA FRANCE EN PRODUITS
AGRO-ALIMENTAIRES POUR 1998**
(sur un total de 172,4 milliards de francs d'importations)



Source : CFCE

**LES PRINCIPAUX CLIENTS DE LA FRANCE EN PRODUITS AGRO-ALIMENTAIRES
POUR 1998**
(sur un total de 232,1 milliards de francs d'exportations)



Source : CFCE.

II. LES PERSPECTIVES POUR 1999

Au mois de juin dernier, le **commerce extérieur de produits agro-alimentaires affichait un excédent de 4,1 milliards de francs**, en hausse par rapport à celui de l'an dernier (3,3 milliards de francs). Cette performance s'explique par une baisse significative des importations.

Ainsi, au terme du premier semestre 1999, l'excédent cumulé des échanges extérieurs agro-alimentaires de la France atteint 24,4 **milliards de francs, soit un recul de -11,5 % (c'est-à-dire 3,2 milliards de francs)** par rapport à celui obtenu à l'issue des **six premiers mois de 1998**.

Cette orientation s'explique par un **recul de nos exportations agro-alimentaires** de 5,5 milliards par rapport au premier semestre 1998 (soit -4,7 % avec 109,6 milliards de francs), **recul plus sensible que celui de nos importations** (-2,3 milliards, soit -2,6 % en 1998, avec 85,2 milliards). Le taux de couverture des échanges agro-alimentaires s'est établi à 128,6 % contre 131,5 % pour les 6 premiers mois de 1998¹.

L'excédent des échanges des produits des industries agro-alimentaires, affiche toujours un net repli par rapport au premier semestre 1998. Il atteint 20,6 milliards de francs contre 25,1 milliards (soit -4,5 milliards de FRF, -18 % en 1998). **Les ventes de produits agro-alimentaires accusent un retrait** de -7,9 % (avec 75,6 milliards de FRF), tandis que les achats reculent dans des proportions moindres (-3,5 % avec 55 milliards).

En matière de produits agricoles, notre solde excédentaire progresse de 1,3 milliards, en grande partie grâce à nos ventes de céréales. Notre solde passe de 2,5 à 3,8 milliards de francs (soit +53 %) avec une hausse des exportations (+3,1 %) accompagnée d'un léger recul des importations (-0,9 %).

● **La structure sectorielle des échanges pour le premier semestre 1999**

– L'excédent des vins et spiritueux reste le point fort du commerce extérieur agro-alimentaire français, puisqu'il s'élève à 17,7 milliards de francs, sur les six premiers mois de 1999 malgré une diminution de 0,4 % par rapport à celui de la même période de 1998 (17,8 milliards).

¹ *Tableau de bord - Commerce extérieur agro-alimentaire de la France 06/1999 - N° 9 de septembre 1999.*

– En ce qui concerne les viandes, l'excédent commercial atteint 2,6 milliards de francs, marquant une baisse de 16,6 % par rapport au premier semestre 1998. Le chiffre d'affaires généré par les exportations de viande de volaille est en retrait de 12,5 %, à 3,4 milliards de francs. On enregistre également une baisse des volumes exportés, de 6,2 %.

– La situation des produits laitiers demeure de son côté préoccupante : les exportations reculent sensiblement. La crise dans le sud-est asiatique et la dégradation de la situation économique et financière en Russie sont toujours perceptibles. En outre, les problèmes liés à la dioxine, apparus en fin de période, n'ont fait qu'aggraver un contexte morose.

– Les exportations d'épicerie sèche ont augmenté de 6,5 % en volume et de 3,9 % en valeur par rapport à la même période 1998. On peut cependant remarquer, une reprise remarquable de nos ventes de moutarde et sauces à destination des Etats-Unis (+ 52 % en volume et + 75,4 % en valeur) : ceci est dû à la constitution de stocks de la part des opérateurs en vue de représailles américaines sur ces produits.

– Pour les céréales, les exportations françaises au cours de la campagne 98/99 se sont élevées de 31 millions de tonnes, montant record sur les cinq dernières années.

– On constate, pour les produits de la mer, une baisse en valeur des exportations et des importations. Le solde -très fortement négatif- s'améliore cependant légèrement puisqu'il passe de -6,329 milliards de francs à -6,252 milliards de francs.

Le solde négatif des échanges des produits surgelés est important et tend à s'accroître puisqu'il passe de 2,9 milliards de francs à plus de -3 milliards de francs.

● **Au plan géographique**

On constate que l'excédent recule de près de 21 % avec les pays-tiers (avec 5,4 milliards de FRF), destination de choix pour nos produits agricoles bruts en juin (principalement blé et orge). Notre excédent commercial s'améliore particulièrement avec les Etats-Unis (+ 60,6 % en 1998 avec 3,55 milliards), l'Arabie Saoudite (+53 % avec 1,3 milliard) et le Canada (630 millions, + 40 %). On enregistre par contre une baisse sensible de nos ventes vers le Japon (-33,2 %, à 2,43 milliards de francs) et la Russie (-32,8 %, 1,27 milliard).

Nos échanges avec nos partenaires de l'Union européenne se sont révélés toujours aussi préoccupants au cours de ce premier semestre puisque ceux-ci nous ont vendu davantage tout en achetant moins de nos produits transformés. Au terme des six premiers mois de 1999, l'Allemagne demeure notre principale source d'excédent agro-alimentaire en dépit d'un léger recul (8,42 milliards, -4,3 %). Pour la même période, on constate que notre excédent avec l'UEBL progresse (+18 %, avec 2,56 milliards). En revanche, nos échanges régressent avec l'Italie (-4,3 % à 7,34 milliards de francs). Les Pays-Bas se maintiennent comme premier fournisseur et premier déficit de la France avec une dégradation très sensible par rapport à 1998 : -5,98 milliards de francs contre -5,08 milliards. Notre excédent avec le Royaume-Uni s'étiole, passant de 6,11 à 5,90 milliards de francs.

A l'heure actuelle, le constat est le suivant : un excédent de 18,9 milliards de francs avec l'Union européenne, en recul de 8,5 % par rapport à 1998 et un excédent qui connaît une chute sensible avec les pays tiers (5,4 milliards de francs contre 6,9 milliards, soit -20,8 %).

CHAPITRE III

LA POLITIQUE CONDUITE PAR LES POUVOIRS PUBLICS

I. LES GRANDES ORIENTATIONS GOUVERNEMENTALES

A. LA RÉACTION FACE AUX CRISES RÉCENTES SURVENUES DANS LE DOMAINE DE L'ALIMENTATION HUMAINE OU ANIMALE

Votre Commission des Affaires économiques a constitué en son sein le 5 mai dernier un groupe de travail sur l'avenir du secteur agro-alimentaire qui a rendu ses conclusions au début du mois. Les différentes crises survenues dans le secteur de l'alimentation animale et l'alimentation humaine ont donc fait l'objet d'une analyse spécifique. C'est pourquoi votre rapporteur pour avis a souhaité, sur ce dossier important, s'en remettre aux conclusions du groupe de travail dont il est l'un des co-rapporteurs. Par ailleurs, l'historique de ces différentes « crises » est retracé dans le rapport pour avis sur les crédits du projet de loi de finances 2000 consacrés à la consommation, présenté par notre collègue Odette Terrade.

Tout au plus, rappellera-t-il la réforme engagée au niveau communautaire sur la législation relative à l'alimentation animale. Cette nouvelle stratégie s'articule d'une part, autour de la modification de la directive 79/373/CE concernant la commercialisation des aliments composés pour animaux et de la directive 96/25/CE relative à la circulation des matières premières pour aliments des animaux. D'autre part, la réforme de la législation animale consiste en une mise à jour de la directive 95/53/CE fixant les principes relatifs à l'organisation des contrôles officiels dans le domaine de l'alimentation animale.

Par ailleurs, la commission européenne travaille actuellement sur une révision de la directive 93/43 de 1993 relative à l'hygiène des denrées alimentaires. Contrairement au régime actuellement en vigueur, la prochaine législation en cours d'élaboration au sein des services de la Commission prendra la forme d'un règlement et devra donc être d'application directe dans les législations des Etats membres. Le nouveau règlement remplacera toutes les directives verticales en vigueur (une quinzaine) ainsi que la Directive 93/43. Il constituera la base de mesures générales relatives à l'hygiène pour toutes les denrées alimentaires indifféremment, qu'il s'agisse de produits d'origine animale ou végétale. Il prévoit notamment l'application systématique par les exploitants du secteur alimentaire des principes HACCP (système d'analyse des risques et de maîtrise des points critiques).

Le 19 juillet dernier, les quinze se sont engagés en faveur d'une politique sanitaire renforcée en Europe. Votre rapporteur pour avis considère que, sur cette question majeure, de telles déclarations sont insuffisantes.

B. LA MISE EN ŒUVRE DES DIFFÉRENTES RÉFORMES

1. La loi d'orientation agricole

Ce texte promulgué le 10 juillet dernier comprend un titre V relatif à la qualité, à l'identification et à la sécurité des produits alimentaires.

a) Le volet « qualité » des produits

La loi n° 99-574 procède à une redéfinition de la politique de qualité des produits et introduit de nouvelles dispositions :

– pour obtenir une indication géographique protégée, il est nécessaire de disposer d'abord d'un signe de qualité-label rouge ou certification de conformité-accordé par la Commission nationale des labels et des certifications de conformité (CNLCC).

– après obtention de ce signe, il appartient à l'INAO de se prononcer, et tout particulièrement à son quatrième comité, celui en charge des IGP. Cet organisme remplace l'actuelle commission mixte (CNLCC - INAO) ;

– un logo commun doit être utilisé pour tous les produits AOC à l'exception des vins. L'étiquetage des AOC fromagères comporte obligatoirement les noms et adresses du fabricant ;

– les termes « fermier », « produit de la ferme » et « produit à la ferme » doivent être définis par décret de même que la notion « produits pays » utilisée dans les DOM-TOM ;

– la dénomination « montagne » est accessible, après autorisation administrative, aux « *produits agricoles et agro-alimentaires produits et élaborés dans les zones de montagne* ». Les techniques et le lieu de fabrication ainsi que la provenance des matières premières doivent justifier l'utilisation du terme « montagne ». La loi précise que « *la provenance des matières premières ne peut être limitée aux seules zones de montagnes françaises* » ;

– la légitimité de l'utilisation des noms géographiques sur des produits agricoles ou alimentaires peut être contrôlée à l'avenir. L'opérateur qui utilise des noms géographiques doit produire des éléments en justifiant l'utilisation en cas de contrôle. Un décret sera pris en ce sens afin que les formulations reprenant des noms géographiques soient transparentes pour les consommateurs ;

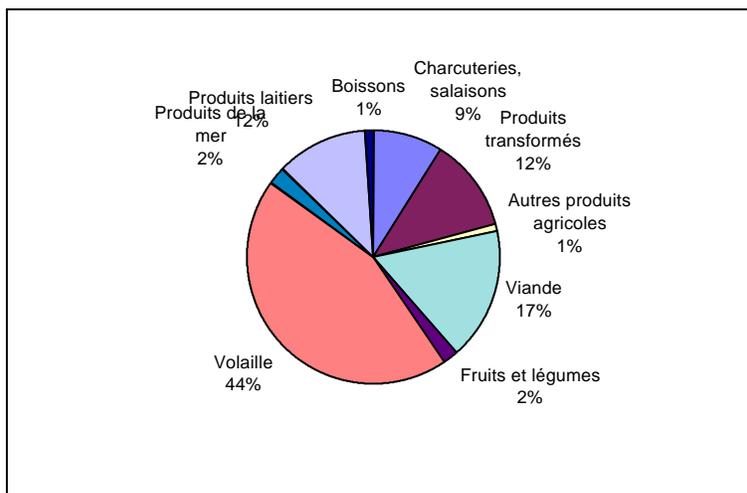
– les interprofessions spécifiques sont autorisées par la loi. Chaque produit sous signe de qualité peut disposer d'une interprofession. Toutefois des règles de coordination avec les interprofessions de branche sont imposées.

Il est en outre créé un fonds de valorisation et de communication « destiné à valoriser les spécificités et le savoir-faire de l'agriculture ».

Il est important de rappeler que cette politique d'encouragement aux signes de qualité, mise en place dès le milieu des années 80 en France, a connu un essor important en 1998, notamment en faveur des signes de qualité label rouge et surtout certification de conformité.

En 1998 et début 1999, 39 cahiers des charges ont été homologués, dont 29 cahiers de charges labels et 10 certifications de conformité avec IGP. La gamme des produits concernés s'est élargie à de nombreux produits agricoles et transformés.

REPARTITION DU CHIFFRE D'AFFAIRES LABEL + CC/IGP PAR SECTEUR D'ACTIVITE EN 1998



Une cinquantaine d'autres dossiers sont en cours d'instruction, dont 23 labels en volailles festives et surgelées, avec une percée importante des produits à base de volaille (poulets rôtis, découpes et charcuterie de dindes, brochettes et préparation de volailles) et plusieurs autres dans le secteur de la viande ovine, bovine et porcine et celui des charcuteries-salaisons (agneau, bœuf, porc, veau, abats et haché de veau).

b) Le volet « sécurité » des produits

Votre rapporteur pour avis tient à rappeler qu'en dehors des dispositions relatives à la biovigilance, le Sénat a introduit trois articles additionnels relatifs à la protection des végétaux, aux produits phytosanitaires et au contrôle des fertilisants et des supports de cultures. La plupart de ces dispositions ont été extraites du projet de loi relatif à la qualité sanitaire des denrées destinées à l'alimentation humaine ou animale sur lequel notre collègue M. Deneux avait établi un important rapport (n° 288) en mars 1997.

En reprenant une partie de ce projet de loi, M. Michel Souplet a permis d'améliorer le dispositif de contrôle prévu par la loi d'orientation agricole.

Par ailleurs, la loi d'orientation agricole a permis de renforcer le contrôle sur les élevages (articles 24, 97, 98 et 101) : les principales évolutions sont les suivantes :

● **En ce qui concerne la production laitière :**

Toute constitution d'association entre producteurs de lait de vache doit désormais faire l'objet d'une demande d'autorisation préalable auprès du préfet. Cette disposition vise à lutter contre le contournement par certains producteurs du décret « Vasseur » du 22 janvier 1996. Certains producteurs tentaient en effet de se soustraire aux prélèvements sur les quotas prévus dans le décret à l'occasion des transferts fonciers. Les organisations professionnelles agricoles demandaient que soit vérifiée la conformité à l'arrêt « Ballmann » (Cour de Justice des Communautés Européennes) des ateliers laitiers constitués entre plusieurs producteurs sans transfert de foncier. Un contrôle est désormais en place grâce à l'article 24 de la LOA.

● **En ce qui concerne les animaux destinés à la consommation :**

– un registre d'élevage concernant les animaux destinés à la consommation est créé. Ce registre, conservé sur place par le propriétaire ou le détenteur d'animaux, est régulièrement mis à jour et recense chronologiquement les données sanitaires, zootechniques et médicales relatives aux animaux élevés. Un arrêté doit fixer la liste des espèces et des catégories d'animaux devant être accompagnées à l'abattoir d'une fiche sanitaire qui reprend les informations figurant sur le registre d'élevage.

Il s'agit d'une novation correspondant à la transposition en droit français (article 253 du code rural) de la directive communautaire 96/93 relative aux mesures de contrôle à mettre en œuvre à l'égard de certaines substances et de leurs résidus dans les animaux et produits animaux ;

– il est interdit d'administrer aux animaux destinés à l'alimentation humaine des produits contenant des stilbènes et des substances à action thyrostatiques, et ce, même dans un but thérapeutique. Les substances à activité anabolisante, anticatabolisante ou bêta-agoniste sont également prohibées. Toutefois, ces substances peuvent être autorisées à entrer dans la composition de certains médicaments.

L'article 98 de la loi d'orientation agricole reprend des dispositions qui existaient déjà en matière de fraude (code de la consommation) et les insère dans le code rural (article 254). Cet article doit être mis en parallèle avec l'article 101 de la loi qui modifie l'article 258 du Code rural. L'article 101 énonce : « *Il peut être procédé à l'inspection sanitaire et qualitative des animaux vivants appartenant à des espèces dont la chair ou les produits sont destinés à l'alimentation humaine et de leurs conditions de production (...)* ». La nouveauté réside dans le fait que l'inspection sanitaire et qualitative ne se cantonne plus aux seules viandes (au niveau des abattoirs) mais peut également intervenir au niveau des élevages et de la saisie sur pied. Jusqu'à présent, le juge pouvait ordonner ces inspections, mais seulement dans le cadre de la réglementation sur les fraudes. Deux

systèmes coexistent désormais : le Code de la consommation (fraudes) et le Code rural (police administrative).

Ce renforcement est d'autant plus utile pour les mois à venir que la Commission européenne a levé l'embargo sur le bœuf à compter du 1^{er} août 1999 -sous conditions- et assouplit l'embargo sur le bœuf portugais prorogé jusqu'au 1^{er} février 2000.

Dans l'attente d'une décision (mi-novembre), votre rapporteur pour avis acte de la décision du Gouvernement de surseoir à la levée de l'embargo sur le bœuf britannique à la suite de l'avis de l'AFSSA. Un compromis en cinq points, portant sur la traçabilité, les tests, les produits dérivés et les étiquetages, est en préparation.

C. L'EPINEUX DOSSIER DES ORGANISMES GENETIQUEMENT MODIFIES (OGM)

1. Un doute croissant dans les opinions publiques

Si l'année 1998 avait vu émerger, avec la conférence de consensus du mois de juin, une position relativement modérée vis-à-vis des OGM, les derniers mois ont donné lieu à de nouveaux développements qui ont renforcé considérablement les doutes non seulement des Français, des Européens mais aussi -dans une moindre mesure- des Américains, des Japonais et même des Brésiliens : ceux-ci ont d'ailleurs rappelé au mois de juin dernier que l'autorisation de la culture de soja transgénique serait suspendue en cas de risques pour la santé ou l'environnement. En outre, alors qu'environ 40 % du maïs américain est implanté en OGM, de nombreux fermiers américains veulent savoir s'ils courent un risque en mettant en place des cultures transgéniques, en particulier vis-à-vis du marché européen.

En France, on assiste à la multiplication d'actes de violence visant à saccager les plantations de cultures transgéniques comme en Ariège ou dans l'Hérault. **Votre rapporteur pour avis tient à cet égard à condamner vigoureusement de telles pratiques.**

De plus, après les révélations sur de possibles effets néfastes du maïs β T sur certains papillons, la polémique sur les risques liés aux OGM a été relancée dans l'Union européenne.

Un nouveau rapport sur les biotechnologies a été adopté en juillet dernier par le Conseil économique et social. Présenté par MM. Guy Le Fur, agriculteur, et Philippe Rouvillois de l'Institut Pasteur, **ce document insiste sur la nécessité d'un**

processus de prise de décision démocratique en ce domaine, afin que la notion d'éthique ne soit pas confisquée par les seuls scientifiques.

2. Des législations confuses

Ce doute croissant s'accompagne d'un enlisement dans les législations nationales et européennes. Au niveau européen, la Commission européenne a décidé, le 20 mai, de suspendre la procédure d'homologation de maïs génétiquement modifié de type β T.

- Les discussions des Quinze sur la révision de la législation européenne en matière de dissémination volontaire d'OGM dans l'environnement (Directive 90/220) progressent difficilement.

Rappelons que la directive en discussion a été proposée en février 1998 pour modifier la directive 90/220 sur la dissémination volontaire d'OGM dans l'environnement (sur la base de laquelle plusieurs OGM ont déjà été autorisés). Les débats ont été menés, le 24 juin dernier, dans deux groupes de travail, l'un sur le texte même de la directive, l'autre sur le texte d'une déclaration politique. Finalement, le projet de directive adopté par les Quinze va, en de nombreux points, plus loin que la proposition initiale. Il stipule qu'avant toute première mise sur le marché d'un OGM, une évaluation des risques doit impérativement être effectuée. Les Quinze ont éliminé de la proposition toute référence à une procédure accélérée de consentement ainsi qu'à un éventuel « *consentement tacite* ».

Les Etats-membres exigent ainsi que des procédures régulières, écrites et avec consultation des comités scientifiques soient en toutes circonstances suivies. Les ministres se sont, en outre, mis d'accord sur une consultation obligatoire du comité d'éthique, sur la référence au principe de précaution comme base de toute décision nouvelle, et sur l'obligation d'assurer la « traçabilité » et l'étiquetage des OGM ou des produits en contenant (obligation de l'indication « *ce produit contient des OGM* »). Le texte autorise la fixation d'un seuil en dessous duquel cet étiquetage n'est pas obligatoire pour les seuls produits qui peuvent échapper à une contamination accidentelle. Enfin, les ministres ont fixé à dix ans la durée maximale des autorisations accordées.

Plus difficile a été la discussion sur la déclaration « politique ». La Grèce d'une part, la France d'autre part, avaient demandé que soit décidée une « suspension » officielle des procédures d'autorisation jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle directive. D'aucuns parlaient déjà d'instaurer un véritable moratoire. La Commission

avait pourtant indiqué, avant la réunion du Conseil, qu'il n'existait aucune base juridique permettant d'instaurer un tel moratoire. **Votre rapporteur pour avis constate que ce moratoire existe « de facto » puisque toutes les procédures en cours sont actuellement suspendues.**

– La déclaration politique du Conseil et de la Commission se limite à prendre acte de la réserve générale irlandaise sur la directive proprement dite -Dublin ayant prévu une consultation populaire sur le sujet préfère attendre avant de se prononcer-.

– Déçue par le contenu relativement flou de ce document, la France a présenté un texte de déclaration unilatérale, soutenue par quatre autres délégations (Danemark, Grèce, Italie et Luxembourg). Ce texte préconise un cadre plus rigoureux et plus transparent, en particulier pour l'évaluation des risques, prenant en compte la spécificité des écosystèmes européens, la surveillance et l'étiquetage ; il demande que la Commission présente sans délai un projet complet de réglementation garantissant un étiquetage et une traçabilité des OGM et des produits dérivés et déclare que, dans l'attente de cette réglementation et conformément au principe de prévention et de précaution, les cinq pays concernés « *feront en sorte que les nouvelles autorisations de mise en culture et de mise sur la marché soient suspendues* »¹.

– Une troisième déclaration, soutenue par tous les autres pays, souligne la prise en compte des préoccupations du public à l'égard des risques potentiels pour l'environnement et la santé liés à la mise sur le marché des OGM. Les Etats insistent sur la nécessité de mettre en œuvre un cadre plus

¹ *Europolitique* 28 juin 1999.

rigoureux et plus transparent qui couvre notamment les questions d'évaluation des risques, de surveillance et d'étiquetage et la prise en compte du principe de précaution. Ils réaffirment leur intention d'oeuvrer pour terminer rapidement les procédures d'adoption de la nouvelle directive et déclarent leur intention « *de ne pas autoriser la mise sur le marché d'OGM jusqu'à ce que leur innocuité pour la santé humaine et l'environnement ait été démontrée* ». Ils lancent un appel à la Commission pour qu'elle présente rapidement une proposition en matière de traçabilité et d'étiquetage et accueillent favorablement les intentions de l'Exécutif communautaire de présenter sous peu un livre blanc sur la responsabilité environnementale. Ils prennent note, enfin, de la possibilité laissée aux Etats membres qui le souhaitent de prendre des mesures nationales conformément aux dispositions de l'article 95 §5, 6 et 7 du Traité.

- A cela s'ajoute la complexité des règles d'étiquetage. Certes, la réglementation communautaire pose certains principes, mais ce n'est qu'en mai dernier que la Commission européenne a rédigé, d'une part, une liste de produits alimentaires non soumis à l'obligation d'étiquetage au titre du règlement 97/258 sur les nouveaux aliments et du règlement de septembre 1998 et a fixé, d'autre part, un seuil commun de traces d'ADN ou de protéine résultant de la modification génétiquement modifiée au-delà duquel un produit devra être dûment étiqueté.

Votre rapporteur pour avis se félicite que, tout récemment, le comité permanent des produits alimentaires ait entériné la proposition de la Commission imposant un seuil de 1 % d'OGM au-delà duquel l'étiquetage est obligatoire. Soulignons que ce seuil doit s'appliquer à chaque ingrédient pris individuellement et qu'il n'est pas prévu d'étiquetage « sans OGM ». Cette avancée nécessite cependant, pour être réellement mise en œuvre, un système homogène et efficace de détection des OGM. Une telle normalisation devrait être effectuée en 2001, la France souhaitant sa propre norme avant l'été 2000.

Les consommateurs américains, de leur côté, ont souhaité que l'étiquetage des OGM devienne obligatoire. Les Japonais ont décidé qu'à partir de 2001, les IAA devraient étiqueter leurs produits utilisant des OGM ou « OGM non séparés ». Un étiquetage « sans OGM » sera autorisé avec l'adoption d'un seuil de 5 %.

3. Des décisions importantes

Dans ce contexte de doute de l'opinion et de législation relativement floue, plusieurs grandes surfaces en France, mais aussi en Grande-Bretagne, en Belgique et en Suisse se sont prononcées pour remplacer les produits OGM par d'autres non OGM chaque fois que cela était possible. Par ailleurs, de nombreux grands groupes industriels se sont engagés à ne pas utiliser d'OGM. D'autres se déclarent en faveur de la création d'une filière sans OGM.

A l'occasion des mises en cause récentes du maïs BT dans la mortalité accrue de certains papillons, le Gouvernement français a précisé qu'il n'était pas nécessaire de revenir sur les autorisations françaises actuelles de mise en culture des maïs transgéniques, et ce, suite à l'avis rendu le 22 juin en ce sens par la Commission du génie biomoléculaire. Il a toutefois décidé de renforcer le dispositif de biovigilance sur ces maïs, et demandera à l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) de procéder à une évaluation des risques sanitaires relatifs à la consommation de produits composés ou issus d'OGM.

4. Une évolution difficile à maîtriser

- Parallèlement à ces doutes souvent légitimes de l'opinion publique et à l'évolution lente et nécessairement complexe de la législation, comme l'indiquait notre collègue Jean Bizet lors du colloque du 24 juin dernier « *certaines multinationales de l'agro-chimie prennent des positions sur le marché international qui vont bouleverser les rapports de force entre les Nations et les Hommes* ». Alors qu'on comptait près de 30 millions d'hectares en OGM dans le monde en 1998, ces surfaces pourraient doubler en l'an 2000. Une nouvelle technique baptisée Terminator a été présentée en 1999. Ce processus est connu pour sa capacité à bloquer la germination des graines issues de plantes transgéniques. Il est vrai qu'ainsi les sociétés détentrices des brevets peuvent s'accaparer le droit à la multiplication de semence. L'une de ces sociétés ne poursuit-elle pas déjà en justice les agriculteurs qui ont réensemencé du colza transgénique. Mais si Terminator bloque la germination des graines issues de la plante transgénique, il permettrait aussi, dans l'avenir, au végétal de s'adapter à des conditions extérieures difficiles, par exemple, comme le stress hydrique, la sécheresse, la salinité... Le procédé Terminator a cependant été récemment abandonné.

De plus, la brevetabilité du vivant risque de figer des situations aux enjeux économiques considérables qui, eux-mêmes, sont au cœur des futures négociations de l'OMC à Seattle.

Par ailleurs, l'arrivée sur le marché dans les prochaines années de la deuxième génération d'OGM (amélioration de la qualité des productions...) paraît imminente.

Votre rapporteur pour avis comprend les inquiétudes suscitées par les OGM. Il regrette fortement, d'une part, la lenteur de l'évolution de la législation communautaire et d'autre part, l'échec lors du Sommet du G9, d'un accord sur la sécurité alimentaire et les organismes génétiquement modifiés. Le Chef de l'Etat avait proposé à ses partenaires de créer un haut conseil scientifique mondial pour la sécurité de l'alimentation. Cette idée a été rejetée par le bloc nord-américain.

Il est aujourd'hui plus que jamais nécessaire de « se donner les moyens de la confiance » comme l'indiquait M. Jean-Yves Le Déaut lors du colloque du 24 juin dernier, mais il serait irresponsable de négliger, par pur dogmatisme, les enjeux des biotechnologies pour l'agriculture, l'alimentation et la santé publique.

● C'est pourquoi votre rapporteur pour avis se félicite du lancement du programme Génoplante.

Ce programme de recherches français, qui regroupe la recherche publique et privée, a été signé le mardi 23 février dernier. M. Claude Allègre, Ministre de l'Education nationale, de la Recherche et de la Technologie, a donné le coup d'envoi à ce projet en gestation depuis un an et demi. L'objectif est d'inventorier le patrimoine génétique des plantes, mais aussi de breveter les gènes découverts afin que la France ne soit pas totalement dépendante des grands groupes américains. La course à la propriété industrielle du vivant est ouverte. Les partenaires de ce programme sont l'INRA (Institut national de la recherche agronomique) qui en a été l'initiateur, le CNRS (Centre national de la recherche scientifique), l'IRD (Institut de recherche pour le développement, ex-Orstom), et le CIRAD (Centre de coopération internationale en recherche agronomique) pour la recherche publique, ainsi que Biogemma (regroupant Limagrain, Pau-Euralis, Sofiprotéol et Unigrains), Rhône-Poulenc Santé animale et végétale ainsi que Bioplante (Serasem et Desprez) pour la recherche privée¹.

Le budget total s'élève à 1,4 milliard de francs (213 millions d'euros) sur cinq ans, financé pour un peu plus de 25 % par le ministère de la Recherche et celui de l'Agriculture, 40 % par les organismes de recherche publics et 30 % par les partenaires privés, Biogemma et Rhône-Poulenc se répartissant de façon équitable cette enveloppe.

Les travaux porteront, d'une part, sur des espèces modèles utilisées en recherche fondamentale puis sur les espèces cultivées telles que le blé, le maïs ou le colza. Environ 130 scientifiques seront mobilisés. Ils seront répartis dans de nombreux laboratoires. Deux nouveaux laboratoires, l'un public et l'autre privé, seront situés au génopôle d'Evry,

¹ *Agra Presse Hebdo n° 2701 - 1/03/99.*

dans l'Essonne, qui accueillera aussi son siège social. Le président du Comité stratégique est M. Paul Vialle, directeur de l'INRA et les vice-présidents sont MM. Pierre PAGESSE, président de Limagrain et du groupe stratégique de Biogemma, et Alain Godard, PDG de Rhône-Poulenc Santé végétale et animale. Le comité stratégique s'est réuni en mai pour décider des programmes de recherches engageant la moitié du budget 1999, et en juin pour l'autre moitié. Génoplante a pour vocation de s'élargir au niveau européen dès l'automne prochain. La fusion de Rhône-Poulenc et d'Hoechst devrait accélérer les choses puisque AgrEvo, filiale d'Hoescht, est déjà impliquée dans un programme similaire allemand.

5. La « réserve » américaine et les perspectives dans le cadre de l'OMC

Actuellement, le Département de l'agriculture américain a déjà approuvé l'utilisation de 50 variétés de plantes. 60 millions d'ares ont été emblavés cette année. En outre, les ventes dans le secteur des cultures de produits transgéniques devraient s'élever à 70 milliards d'euros en 2020, contre 1,2 milliard en 1998 !

Les Américains ne manquent pas une occasion pour regretter la lenteur et la complexité du processus d'obtention de la permission de vendre des produits génétiquement modifiés en Europe, pour considérer comme dépourvu de fondement scientifique et de transparence le système communautaire d'agrément. Néanmoins, les Etats-Unis se sont jusqu'à présent abstenus de menacer l'Union européenne de convoquer une commission d'arbitrage à l'OMC. L'organisation basée à Genève indique qu'il peut être mis fin aux échanges si la santé et la sécurité du consommateur étaient mises à mal et nombreux sont les experts qui estiment que les OGM sont trop récents pour recevoir un feu vert de l'OMC.

Plutôt que de se servir de l'OMC pour forcer l'accès au marché pour les OGM, M. Dan Glickman, Secrétaire d'Etat américain à l'agriculture, a annoncé qu'il élaborait un programme en cinq points, dont l'étiquetage, afin de contrer « *la grande résistance du consommateur* » envers les OGM. Ce geste, que la Commission européenne a salué, comprend un projet de révision de la politique américaine sur les aliments transgéniques. M. Glickman a ajouté qu'il demanderait aux sociétés américaines impliquées de communiquer immédiatement « *tout effet inattendu ou contraire* » lors des essais. Le programme préconise, en outre, une étude scientifique indépendante des propres rapports du Gouvernement.

Au mois de juin dernier, les chefs d'Etat et de Gouvernement des huit pays les plus industrialisés (G8) réunis à Cologne, ont demandé à l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE) d'étudier les incidences sur la sécurité alimentaire des biotechnologies et notamment des OGM. L'OCDE doit remettre

officiellement son rapport pour le prochain sommet du G8 qui se tiendra à Okinawa, au Japon, du 21 au 23 juillet 2000.

D. LA MISE EN PLACE DE L'AGENCE FRANÇAISE DE SÉCURITÉ SANITAIRE DES ALIMENTS

M. Jean Glavany, ministre de l'agriculture, M. Bernard Kouchner, secrétaire d'Etat à la santé, et Mme Marylise Lebranchu, secrétaire d'Etat chargée de la consommation, ont installé officiellement le 22 juin le conseil d'administration de l'AFSSA. L'Agence française de sécurité sanitaire des aliments dotée d'un budget de 349 millions de francs et regroupant 720 personnes est, avec l'Institut de veille sanitaire et l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé, un des éléments du dispositif de veille et de sécurité sanitaire mis en place par la loi du 1^{er} juillet 1998.

Votre rapporteur pour avis constate le retard pris dans la mise en place de cet organisme. La difficile gestion de la crise dite du « poulet à la dioxine » a attesté d'ailleurs de la nécessité de faire fonctionner une telle institution dans les délais les plus brefs.

Cette agence est un établissement national d'évaluation sanitaire et institutionnelle des aliments dont la mission est de renforcer la sécurité sanitaire des aliments. Dotée d'un conseil scientifique et de comités d'experts, elle « comprend » le CNEVA et, pour les domaines dans lesquels des lacunes sont patentées (secteur végétal, virologie alimentaire), cette agence doit développer des accords avec des organismes de recherche compétents, en France et à l'étranger. Il est important de souligner que cette agence ne dispose pas de services de contrôle.

1. La structure de l'Agence

L'Agence française de sécurité sanitaire des aliments est composée d'un conseil d'administration de 24 membres, d'un conseil scientifique de 5 membres et de comités d'experts qui, dès leur nomination, peuvent être consultés par le directeur de l'Agence à sa demande ou à la demande des pouvoirs publics¹.

¹ *Agra Presse Hebdo - N° 2706 - 5/04/99.*

- Le conseil d'administration comprend 12 membres de huit ministères différents, représentant l'Etat, dont trois membres du ministère de l'Agriculture : le directeur général de l'alimentation, le directeur général de l'enseignement et de la recherche et le directeur des affaires financières et économiques. Trois autres membres sont issus du ministère de la Santé et deux du ministère de l'Economie et des Finances. Les ministères du Budget, de la Recherche, de l'Environnement, de l'Industrie et des Affaires étrangères comptent chacun un représentant. Douze autres membres représentent les professionnels, les salariés et les consommateurs. Un membre vient des organisations professionnelles agricoles, un des organisations de l'agro-alimentaire, un du commerce et de la distribution et un des industries de la pharmacie vétérinaire. Deux représenteront les consommateurs. Trois autres sont des personnalités qualifiées dans les domaines de compétence de l'agence et les trois derniers représentent les salariés. Le Conseil d'administration, qui se réunira au moins trois fois par an, doit voter à la majorité simple pour décider des grands objectifs stratégiques, du règlement intérieur et des aspects financiers.

- Le Conseil scientifique, institué auprès du directeur général, comprend deux membres de droit : le président du conseil scientifique de l'Agence de sécurité sanitaire des produits de santé et le président de l'Institut de veille sanitaire. Il compte également trois représentants du personnel de l'Agence et dix membres nommés pour trois ans par les ministères concernés. Il se réunit au moins trois fois par an. Il veille à la cohérence de la politique scientifique de l'établissement, et donne son avis sur le programme d'activité de l'établissement, les principes communs d'évaluation des travaux et les règles de fonctionnement.

- Pour évaluer les risques sanitaires, l'agence est assistée de comités d'experts spécialisés dont les compétences et la durée du mandat sont fixées par arrêtés des ministères de la Santé, de l'Agriculture et de la consommation.

- Le rôle du directeur général est important. Il dirige l'Agence et accomplit tous les actes qui ne sont pas réservés au conseil d'administration. Il représente l'établissement en justice et dans tous les actes de la vie civile. Il communique aux ministres concernés les avis, expertises et recommandations de l'Agence. Il prend au nom de l'Etat, les décisions en matière de pharmacie vétérinaire qui relèvent de la compétence de l'AFSSA.

L'Agence va absorber de nombreuses structures parmi lesquelles le Centre national d'études vétérinaires et alimentaires qui va en devenir la principale composante. On peut également citer l'Observatoire des consommations alimentaires, le Centre national d'études et de recommandations sur la nutrition et l'alimentation, la Commission de la technologie alimentaire, la Commission interministérielle et interprofessionnelle de

l'alimentation animale, deux sections du Conseil supérieur d'hygiène publique, l'Agence du médicament vétérinaire, le laboratoire d'hydrologie du ministère de la Santé...

2. Les missions de l'Agence

L'AFSSA fait partie d'un dispositif de sécurité sanitaire en triptyque. En effet, deux agences, l'une chargée des produits de santé, l'autre des aliments, communiquent leurs informations à l'Institut de veille sanitaire.

C'est à l'occasion de l'affaire dite de la vache folle que la proposition de loi de nos collègues Descours et Huriet avait donné naissance à la loi sur « le renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme », promulguée le 1^{er} juillet 1998. Cette loi crée trois structures : l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé, l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments et l'Institut de veille sanitaire¹.

L'Agence française de sécurité sanitaire des aliments, sous la tutelle des ministères de l'Agriculture, de la Santé et de la Consommation, contribue à assurer la sécurité sanitaire des aliments depuis la production de matières premières jusqu'à la distribution au consommateur final. Elle évalue les risques sanitaires et nutritionnels que peuvent présenter les aliments destinés à l'homme et aux animaux, y compris ceux pouvant provenir des eaux destinées à la consommation humaine, des procédés et conditions de production, transformation, conservation, transport, stockage et distribution des denrées alimentaires. Elle évalue aussi les risques liés aux maladies et infections animales, à l'utilisation des denrées destinées à l'alimentation animale, aux produits phytosanitaires, aux médicaments vétérinaires, aux produits antiparasitaires à usages agricoles et assimilés, aux matières fertilisantes et supports de culture ainsi qu'aux conditionnements et matériaux destinés à se trouver en contact avec les produits mentionnés.

Elle assure auprès des ministères intéressés l'appui scientifique et technique nécessaire à l'élaboration, à l'application, à l'évaluation des mesures prises dans les domaines de la santé animale, du médicament vétérinaire, du bien-être des animaux et de leurs conséquences sur l'hygiène et la sécurité des aliments destinés à l'homme ou à l'animal.

Elle délivre les autorisations de mise sur le marché des médicaments vétérinaires.

Elle participe à la mission de défense nationale dans le domaine alimentaire.

¹ *Agra Presse Hebdo - n 2706 - Lundi 5 avril 1999.*

L'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé, sous la tutelle du ministère de la Santé, participe à l'application des lois, aux essais, à la fabrication, la préparation, l'importation, l'exportation, la distribution... des produits à finalité sanitaire destinés à l'homme.

L'institut de veille sanitaire, placé sous la tutelle du ministère de la santé, est chargé d'effectuer la surveillance et l'observation de l'état de santé des populations, de recueillir et traiter les données sur ce sujet, de rassembler, analyser et actualiser les connaissances sur les risques sanitaires et de détecter tout événement susceptible de nuire à la santé humaine. Il a une mission d'alerte auprès des pouvoirs publics. Il peut mener des actions pour identifier une cause de modification de l'état de santé des populations. Il est destinataire des expertises et des rapports d'évaluation, de contrôle, d'inspection relatifs à la veille sanitaire des deux agences et des services de l'Etat.

Il n'existe pas de lien de hiérarchie entre les trois structures, mais une obligation de collaboration et de coopération permanente. Les missions de l'Institut et de l'AFSSA s'arrêtent à l'évaluation, la veille et l'alerte mais la gestion du risque relève du pouvoir politique.

E. LA RÉORGANISATION DU MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE

Les structures du ministère, fixées pour l'essentiel par un décret de 1987, ont évolué pour s'adapter aux besoins actuels. Les missions du ministère -redéfinies par un décret de 1997- ont été réparties entre directions et services par le décret n° 99-555 du 2 juillet 1999 fixant l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'agriculture et de la pêche.

Ces modifications visent à recentrer les missions sur les tâches de conception, d'évaluation et de contrôle, améliorer la qualité du service rendu aux usagers et mieux mobiliser les moyens humains et matériels.

La réorganisation prend en considération de nombreux facteurs tels que les évolutions internes liées à la politique de déconcentration (80 % des décisions administratives et 73 % des crédits engagés sont déconcentrés), la mise en place de nouvelles technologies de la communication et de l'information et la réduction des effectifs (300 emplois depuis 1990 soit 15 % des effectifs). Des évolutions externes telles que le développement de la multifonctionnalité de l'agriculture, la mise en œuvre de la loi d'orientation agricole et le projet de loi sur la forêt, la prise en charge d'un dispositif d'enseignement et de formation et les exigences des consommateurs en matière de sécurité alimentaire sont aussi à l'origine de cette modification.

Le nouvel organigramme du ministère conserve le même nombre de directions (huit auxquelles s'ajoutent les services des affaires juridiques et de la communication). Cependant, les missions de la Direction générale de l'alimentation (DGAL) et celle de la Direction de la production et des échanges (DPE) évoluent de manière notable. Le service des politiques industrielles est transféré de la DGAL à une DPE revue et élargie. Le but est de séparer les missions économiques et de santé publique. Les réflexions conduites depuis 1997 traduisent le besoin « *d'une direction exclusivement responsable de la santé animale et végétale, de la réglementation et du contrôle de la qualité sanitaire des produits alimentaires et n'ayant plus la responsabilité de gérer des aides aux industries agro-alimentaires* », selon les informations du ministère¹.

¹ N° 2701 - Lundi 1^{er} mars 1999 - Agra Presse Hebdo.

LES HUIT DIRECTIONS DU MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE

- direction chargée de la gestion de la production, de l'économie des filières et des marchés au sein de laquelle est placé un service des relations internationales ;
- direction chargée de la santé animale et végétale et de la qualité sanitaire des produits alimentaires ;
- direction chargée de la forêt, de la gestion des ressources naturelles, de l'aménagement et du développement de l'espace rural ;
- direction en charge des questions relatives à l'exploitation agricole, de la protection sociale des personnes du secteur et de la promotion de l'emploi (en charge également des CTE) ;
- direction consacrée au secteur de la pêche et de l'aquaculture ;
- direction chargée de la formation initiale et continue des hommes dans les champs de compétence du ministère et de la coordination de la politique de recherche ;
- direction responsable de la gestion des ressources humaines, du développement des compétences, du pilotage du système d'information du ministère, de la logistique et interlocutrice des services déconcentrés ;
- direction chargée des financements de l'agriculture, du pilotage et de l'évaluation des politiques publiques.

La DPE, rebaptisée Direction des politiques économiques et internationales (DPEI), intègre de nouvelles missions. Elle suivra les productions, filières par filières, du champs au magasin. Elle sera dotée d'un Service des stratégies industrielles et agricoles qui jouera « *un rôle de facilitation et de valorisation des filières* » lorsque l'intervention des pouvoirs publics sera possible.

Dans cet esprit, il devient logique que la DPEI suive également les questions de qualité et intègre les différentes structures de qualité. La Commission des labels et certifications relèvera de la DPEI qui conserve, par ailleurs, sa tutelle sur l'Institut national des appellations d'origine.

Une autre mission de la DPEI consiste en l'accompagnement du secteur agro-industriel (industries alimentaires et non-alimentaires) en matière d'innovation, d'exportation, de qualité et d'emplois. Ces missions, regroupées au sein d'une « *sous-direction des stratégies industrielles* », concernent les stratégies à l'exportation, l'ingénierie financière, la coopération et les relations avec la distribution... Pour l'exportation, la DPEI coordonne les politiques des différentes structures. Soulignons que parallèlement au CSO, un nouvel article de la loi d'orientation agricole prévoit la création d'un conseil supérieur des exportations agricoles et agro-alimentaires au sein duquel

seront représentés le Centre français du commerce extérieur, la Sopexa, la Direction des relations économiques extérieures et le Secrétariat d'Etat au commerce extérieur à côté de professionnels des entreprises fortement engagées à l'exportation.

Il est prévu, en outre, de renforcer et de mieux organiser la tutelle des établissements de recherche au sein d'une sous-direction de la recherche. Un service autonome chargé des affaires juridiques, doit, de plus, renforcer l'évaluation et la prospective.

Votre rapporteur pour avis se félicite d'une telle réorganisation des services du ministère.

F. LA POLITIQUE D'EXPORTATION

1. Au niveau national

L'industrie alimentaire française occupe une place économique majeure à l'exportation. Avec 173 milliards de francs en 1998, et 21 % d'exportation de son chiffre d'affaires, l'industrie agro-alimentaire a quasiment maintenu la performance à l'exportation de 1997. Alors que l'exportation des industries alimentaires a changé d'échelle et que son poids économique est devenu primordiale, **vos rapporteur pour avis regrette que les grandes compétences qui existent dans le dispositif actuel d'aide à l'exportation soient sous-utilisées du fait de l'absence de véritable politique d'appui à l'exportation et du manque de coordination entre administrations et organismes concernés.** Votre rapporteur pour avis souhaite, à ce titre, que le dispositif français s'intègre dans une politique commerciale européenne cohérente.

Les professionnels de l'industrie alimentaire, et notamment l'ANIA, ont ainsi formulé 7 recommandations sur le dispositif français d'appui à l'exportation, au mois de mars dernier.

Il s'agit de :

- mettre en place un conseil supérieur des exportations alimentaires (CSEA) qui définisse clairement la politique française ;
- nommer un délégué interministériel pour mettre en œuvre opérationnellement la politique définie par le CSEA, dont il assurera le secrétariat général ;
- cibler en priorité les marchés potentiels ;

- décroïsonner et mettre en place des coordinations efficaces notamment par le regroupement des services ;
- réviser la tarification des prestations ;
- repenser le rôle et l'organisation de la SOPEXA ;
- et poursuivre le recentrage du CFCE.

Votre rapporteur pour avis juge ces propositions intéressantes. **Le Gouvernement a d'ailleurs répondu à certaines attentes des professionnels puisque la loi d'orientation agricole a créé un Conseil supérieur des exportations alimentaires.** En outre, le CFCE et le CFME-ACTIM préparent un regroupement géographique de leurs services.

Votre rapporteur pour avis souhaite que les pouvoirs publics poursuivent leurs efforts afin de réorganiser, de coordonner et de renforcer la politique des appuis à l'exportation.

2. Au niveau communautaire

a) La promotion des exportations

- En décembre 1998, la Commission européenne avait proposé d'affecter 15 millions d'euros à des actions d'information et de formation destinées à promouvoir l'image de certains produits agricoles hors de la Communauté.

Cette approche s'apparente à celle de ses principaux partenaires commerciaux (Etats-Unis, Japon, Australie) qui ont mis en œuvre des politiques de promotion toujours plus efficaces afin de consolider et d'accroître leurs parts du marché mondial. Selon la Commission, les actions communautaires de promotion doivent surtout viser des produits destinés à la consommation directe, à haute valeur ajoutée, pouvant être exportés sans restitutions vers des marchés où il existe une demande réelle et où la Communauté se heurte à une forte concurrence (Japon, Asie du Sud-Est, Moyen-Orient, Etats-Unis, Amérique Latine, Canada, Australie). La Commission a voulu mettre l'accent sur les valeurs européennes communes aux différents produits, tout en respectant leur diversité (conditions de production, méthodes de conservation, modes d'utilisation). Elle a ainsi regroupé en trois catégories les actions à entreprendre :

- des mesures à caractère général (études de marché et enquêtes, participation aux foires internationales) ;

– des mesures au profit d'un secteur donné ou de quelques produits spécifiques afin de jeter les bases d'un effort de commercialisation auprès de groupes cibles sélectionnés (importateurs, distributeurs, médecins, nutritionniste, etc.) en mettant en avant divers aspects comme la qualité, l'hygiène, la sécurité alimentaire, les aspects nutritionnels, le bien être animal, l'étiquetage, etc. ;

– des programmes spécifiques constitués d'actions de relations publiques, de publicité et de promotion axées sur le consommateur.

La participation financière prévue de la Communauté est de 50 %, sauf pour certaines mesures particulières (informations sur le système d'étiquetage, visites au plus haut niveau, études) pour lesquelles l'Union européenne prendra tous les frais à sa charge. La formule du cofinancement permet de responsabiliser les acteurs commerciaux et les Etats membres.

● En mars dernier, la commission de l'agriculture et du développement rural avait adopté le rapport de M. Giulio Fantuzzi sur la promotion des exportations des produits agricoles dans les pays tiers. Pour assurer une plus grande efficacité de la promotion des denrées alimentaires à l'échelle mondiale, le rapporteur a suggéré de porter à 30 millions d'euros (en 2000), le montant des crédits annoncés par la Commission (15 millions d'euros annuels) et de l'augmenter progressivement à 50 millions d'euros pour l'exercice 2003. Par ailleurs, le député italien a insisté pour que l'huile d'olive puisse bénéficier de crédits spécifiques. En effet, la Commission européenne inclut, dans les 15 millions d'euros annuels, 6 millions d'euros annuels de participation aux activités d'information et de promotion du Conseil oléicole international (COI).

S'agissant des organismes chargés d'exécuter les actions, la proposition de la Commission européenne opte pour un système d'appels d'offres ouverts ou restreints. Le rapporteur juge cette procédure « *très complexe sur le plan administratif* ». Il prône à ce titre une solution alternative : « *on pourrait envisager de demander aux organisations professionnelles (...) de désigner les organismes chargés d'exécuter les actions prévues par leurs programmes* ».

Enfin, M. Fantuzzi dénonce l'ingérence des comités de gestion dans l'approbation des programmes de promotion et préconise la création d'un comité ad hoc « *plus adapté à une politique efficace d'orientation des activités de promotion des produits agricoles européens* ».

● Or, en mai 1999, la Commission européenne a revu à la baisse les crédits qu'elle est prête à consacrer à la promotion des produits agricoles dans les pays tiers à partir de l'an 2000.

Le projet de budget pour l'an 2000 ne prévoit plus que 10 millions d'euros pour ce type de mesures dont 7 millions pour l'huile d'olive.

Votre rapporteur pour avis regrette une telle minoration des crédits. Il estime, en outre, que la promotion et la politique de restitution à l'exportation, étant deux régimes distincts doivent être traités séparément. Il serait inacceptable que les fonds nécessaires au fonctionnement correct de cet instrument de promotion puissent être dégagés qu'au détriment du budget alloué aux restitutions.

Votre rapporteur pour avis considère, par ailleurs, que les dispositions prévues par la Commission sont bien modestes au regard des politiques suivies par les principaux partenaires commerciaux de l'Union européenne. Ainsi, de 1996 à 1999, au titre des programmes Market Access Program et Market Development and Promotion, les Etats-Unis ont consacré plus de 150 millions de dollars à la promotion de leurs produits agricoles et de la pêche sur les marchés des pays tiers. De plus, le Foreign Agricultural Service du département américain de l'agriculture disposait en 1997 d'un budget de 135 millions de dollars.

- Le Conseil Agriculture a, tout au plus, dégagé un accord de principe sur la proposition de règlement concernant les actions d'information et de promotion en faveur des produits agricoles dans les pays tiers. De nombreux points de désaccord subsistent. Les plus importants concernent le cofinancement tripartite (Commission 50 %, Etats membres 20 %, organisations professionnelles 30 %) des actions de promotion et la complexité des procédures de gestion -le système d'appels d'offres étant jugé trop lourd-. Dans une déclaration, les Quinze soulignent que cette proposition doit être perçue comme le moyen d'aider le secteur agro-alimentaire à s'adapter à la baisse des restitutions à l'exportation.

b) Le dispositif de restitutions à l'exportation

- Les organisations communes de marchés (OCM) mises en place dans le cadre de la PAC prévoient, pour favoriser l'équilibre des marchés, un mécanisme de prélèvements à l'importation et de restitutions à l'exportation.

La Commission dispose d'un pouvoir réglementaire autonome dans la définition des modalités de prélèvement et de restitution.

La Commission européenne a pris de nombreuses mesures, dans le cadre des différentes OCM, pour préciser le fonctionnement des restitutions à l'exportation. Certaines mesures étant les mêmes pour les différentes OCM, la Commission les a regroupées en 1987 dans un règlement « horizontal » unique, le règlement 3665/87.

Depuis lors, la Commission a eu l'occasion de prendre diverses mesures nouvelles concernant les restitutions, notamment pour renforcer la lutte contre la fraude. Il était apparu, en effet, que certaines marchandises agricoles et alimentaires, pour lesquelles des restitutions avaient été versées, se retrouvaient ensuite sur le marché communautaire. La Cour des Comptes a vivement dénoncé cet état de fait. Compte tenu des différentes mesures qu'elle avait prises, la Commission a souhaité refondre complètement le règlement 3665/87 pour aboutir à un nouveau règlement « horizontal » sur les restitutions. Il s'agissait donc, au départ, d'un simple exercice de codification.

Les professionnels concernés ont saisi cette occasion pour demander un réexamen de certaines mesures soumises à codification, ce qui a déclenché un débat au sein du comité de gestion. Ils estiment que la multiplication des contraintes de toute nature et surtout l'insécurité pesant sur les opérateurs finissent par compromettre l'efficacité du mécanisme des restitutions. Ils soulignent que ce mécanisme a été validé, dans certaines limites, par l'Organisation mondiale du Commerce, et qu'il est en pratique indispensable au bon fonctionnement de nombreuses OCM.

- Votre rapporteur pour avis a pris connaissance avec intérêt de la communication de notre collègue, M. Jean Bizet devant la Délégation du Sénat pour l'Union européenne sur le régime des restitutions de produits agricoles : si l'on peut comprendre l'attitude de la Commission -sommée par la Cour des Comptes européennes de lutter contre la fraude-, il est néanmoins difficile d'accepter la mise en place de contraintes excessives et par ailleurs inévitables pour les opérateurs. Il n'est pas en effet normal que la responsabilité d'une fraude puisse en pratique être imputée à un opérateur dont l'intention frauduleuse n'est pas établie ; par ailleurs, les obligations à la charge des exportateurs deviennent si lourdes qu'elles paraissent disproportionnées par rapport à l'objectif à atteindre.

Au-delà d'un allègement substantiel des formalités pesant sur les restitutions, votre rapporteur pour avis prend note des propos de M. Jean Bizet lorsque celui-ci indique :

« Mais peut-être faudrait-il plutôt se demander ce qui favorise la fraude, c'est-à-dire le retour sur le marché communautaire de marchandises exportées avec restitutions. Or, comme le soulignent les opérateurs, une cause majeure réside dans la multiplication désordonnée des accords de commerce préférentiels conclus par la Communauté. Dans le cadre de ces accords préférentiels, les droits de douane à l'entrée du marché communautaire sont très réduits, voire nuls. Cela crée une incitation puissante à la réimportation dans la Communauté de marchandises exportées avec restitutions. »

Il y a donc une certaine incohérence dans l'attitude de la Commission : elle dénonce un détournement du mécanisme des restitutions, mais, d'un autre côté, elle

favorise indirectement ce détournement, car c'est à son initiative que les accords de commerce préférentiels sont mis en place. Cela suggère que la lutte contre la fraude aux restitutions devrait être menée avant tout non pas au stade de l'exportation, mais à celui de l'importation dans la Communauté. Pour cela, il faudrait poser la règle que les préférences commerciales ne peuvent jouer pour des marchandises ayant bénéficié de restitutions. Et il serait nécessaire de faire figurer, dans les accords de commerce préférentiels, une clause de coopération entre la Communauté et les Etats tiers afin de contrôler l'application de cette règle. Il serait alors possible de lutter contre la fraude aux restitutions sans entraver pour autant les exportations communautaires ».

Ainsi, votre rapporteur pour avis souscrit aux propositions de la Délégation de l'Union européenne qui :

– considère que la multiplication des contraintes entourant le mécanisme des restitutions à l'exportation de produits agricoles et agro-alimentaires aboutit à une situation inéquitable pour les opérateurs et nuisible au fonctionnement normal de ce mécanisme, pourtant indispensable à l'équilibre des marchés concernés ;

– estime que la multiplication des accords préférentiels et de libre-échange est une cause majeure des détournements des restitutions de leur finalité ; que ces détournements doivent donc être combattus avant tout au stade de l'importation dans la Communauté ;

– demande que les préférences commerciales ne soient pas applicables aux marchandises ayant bénéficié de restitutions, et que l'application de ce principe soit assurée en coopération avec les Etats tiers intéressés.

Votre rapporteur constate que, dans le cas des produits transformés, dits hors Annexe I du traité européen (chocolats, biscuits, boissons spiritueuses, etc.), les crédits inscrits pour les restitutions dans l'avant-projet de budget communautaire pour 2000 sont fixés à 506 millions d'euros.

Bruxelles veut donc réduire ces restitutions pour éviter un dépassement du plafond budgétaire, mais aussi pour tenir compte des engagements de l'Union européenne dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce, à savoir une limitation de ces crédits à 415 millions d'euros à partir de 2001. Cette diminution serait applicable pour les certificats d'exportation retirés à partir du mois d'août, ceux-ci pouvant engendrer des dépenses à partir d'octobre.

Votre rapporteur pour avis considère cette mesure inopportune. Il souhaite que les négociations internationales de l'OMC assurent la sauvegarde du modèle européen tant dans le domaine agricole qu'alimentaire. Il rappelle, en outre, que le secteur agro-alimentaire doit demeurer très vigilant au regard de l'évolution des projets communautaires notamment dans le domaine des restitutions à l'exportation.

G. LES ÉVOLUTIONS DES NORMES ALIMENTAIRES AU SEIN DU CODEX ALIMENTARIUS

● La 23^{ème} session de la Commission du Codex Alimentarius s'est tenue à Rome du 28 juin au 3 juillet 1999. Cette commission constitue l'organe de décision ultime de l'organisation qu'est le Codex Alimentarius : en effet, la Commission a créé 28 comités, dont certains s'occupent de questions générales (principes généraux, étiquetage, hygiène, additifs et contaminants, etc...) et les autres de divers produits (un comité, par exemple, est en charge du lait et des produits laitiers, dont la Présidence a été confiée à la Nouvelle-Zélande).

Il incombe à cette Commission de décider si une norme doit être élaborée et de prendre les dispositions voulues à cet effet ; l'élaboration se fait en huit étapes au cours desquelles les normes -y compris les limites maximales de résidus (Lmr), les codes d'usages et les directives- sont étudiées par le ou les Comités concernés puis avalisées en dernier ressort (étape 8) par la Commission.

Cette session s'est déroulée dans une ambiance beaucoup plus calme et consensuelle que la session précédente, où les pays de l'Union européenne s'étaient livrés à une « partie de bras de fer » avec les USA.

Le projet de norme générale d'utilisation des termes de laiterie -code de principes- a été adopté ainsi que plusieurs autres normes (additifs, aflatoxines, allergènes notamment). En outre, la Commission du Codex Alimentarius de l'Organisation des Nations-Unies pour l'alimentation et l'agriculture et de l'Organisation mondiale de la santé a également installé trois équipes intergouvernementales. La première sera chargée d'élaborer des normes ou recommandations sur tous les produits, soit dérivés de la biotechnologie, soit incluant des composantes biotechnologiques. Elle se réunira au Japon durant le premier semestre de 2000, soit avant le prochain sommet du G8. La deuxième, qui sera convoquée l'an prochain au Danemark, doit assurer la sécurité et la qualité des nourritures d'origine animale. Elle sera chargée d'élaborer des normes pour « de bonnes pratiques d'alimentation des animaux » : les substances toxiques, les pathogènes, la résistance microbienne, les nouvelles technologies et la traçabilité seront inclus dans son ordre du jour. Les travaux de la troisième « task-force », qui se réunira à Mexico, porteront sur les jus de fruits et de légumes. Il est question de réviser les méthodes d'analyses et de classement de ces produits qui représentent un très gros marché.

En revanche, la Commission a ajourné l'établissement de limites maximales de résidus pour la somatotropine bovine (BST), hormone de lactation, en attendant un consensus sur cette question.

● **Ces avancées sont le résultat d'un effort suivi au sein des comités dans lesquels les professionnels doivent continuer à s'investir.**

Sur le dossier des cultures arboricoles et maraîchères, par exemple, deux documents sont en cours d'élaboration au Codex Alimentarius : l'un sur la culture primaire et l'autre sur les fruits et légumes préemballés. Le premier, qui constitue une véritable charte culturelle pour le futur, a été rédigé sous la Présidence du Canada. L'élaboration du second, dépendant presque en totalité du premier, est placée sous celle de la France. Le texte canadien appelle de nombreuses remarques techniques. Il s'agit d'un document préliminaire maximaliste par ses exigences, souvent fort éloigné des réalités des « cultures maraîchères » françaises, qui considère pratiquement ces cultures comme toutes « hors-sol ». Or, au lieu de travailler uniquement sur le document des « préemballés », la France et ses experts devraient rédiger des observations précises sur le texte élaboré par les Canadiens. Par ailleurs, la France devrait mieux tenir compte des directives et règlements pris depuis longtemps par le Codex Alimentarius sur les Limites Maximales Résiduelles (LMR) concernant la teneur en insecticides, pesticides et fongicides, au lieu de vouloir envisager ses propres normes.

Votre rapporteur pour avis estime souhaitable que les filières agricoles prennent part activement à la rédaction des rapports préliminaires servant de base aux négociations. Obtenir le statut d'observateur en tant qu'Organisation Non Gouvernementale (ONG), pour assister à la Commission Codex Alimentarius qui examine et adopte les textes proposés par les comités spécialités, leur permettrait de mieux répondre aux argumentations des opposants internationaux.

H. LES UTILISATIONS NON ALIMENTAIRES DES PRODUITS AGRICOLES

1. Le rapport Demarescaux

Les usages non-alimentaires recouvrent des situations très diverses allant des carburants, des tensio-actifs aux cosmétiques. En 1998, les surfaces consacrées à la production de carburants d'origine agricole ont représenté 436.000 hectares. Au total, les destinations non-alimentaires y compris les amidons, sont de peu inférieures à 700.000 hectares.

M. Philippe Demarescaux, directeur général de Rhône Poulenc, a remis le 2 décembre 1998 à M. Jean Glavany le rapport que lui avait commandé M. Louis Le Penec sur les perspectives du non-alimentaire.

Les projections effectuées par M. Desmarescaux conduiraient à valoriser un million d'hectares de cultures à destination non-alimentaire dont la moitié pour les bio-carburants en 2010.

Un engagement des pouvoirs publics par le biais des politiques énergétiques agricoles, environnementales et de recherche est déterminant pour parvenir à cet objectif. Cette politique active en matière de non-alimentaire doit aussi être mise en œuvre au niveau européen. M. Desmarescaux préconise la mise en œuvre d'une politique incitative pour les usages non-alimentaires en aidant au démarrage des filières par une aide spécifique dé耦lée de 100 euros par hectare (environ 650 francs) reposant entre autre sur une argumentation environnementale. M. Desmarescaux parie ainsi sur le possible équilibre économique de ces filières à un horizon de dix ans.

Cet engagement en faveur de la filière non-alimentaire contraste fortement avec l'étude que la Commission européenne a remise aux ministres de l'Agriculture courant décembre 98. La Commission ne nie pas l'intérêt des usages non-alimentaires estimant, les surfaces consacrées dans l'Union à quinze à plus de deux millions d'hectares en 1998-99. Elle considère cependant que le nécessaire encouragement leur est donné par les diverses OCM (cultures énergétiques sur jachère, OCM spécifique pour le lin, le chanvre et le tabac...) et que la mesure la plus efficace pour les bio-carburants reste la défiscalisation. Il appartient donc aux Etats, selon Bruxelles, de prendre en charge et de poursuivre leur effort s'ils veulent développer la filière.

De plus, pour la Commission, l'octroi d'une aide spécifique non-alimentaire serait contraire aux engagements internationaux, notamment en matière d'oléagineux. Elle considère enfin qu'Agenda 2000 fournit des outils adaptés dans le cadre du développement rural.

Ainsi, de toutes parts, l'importance des usages non-alimentaire est reconnue et signalée comme n'étant pas nouvelle pour de nombreux débouchés. Cependant, l'analyse de marché et l'implication des pouvoirs publics diffèrent largement entre une conception de choix économique et une logique d'intérêt de développement à long terme d'une filière nouvelle.

2. Une loi en suspens

- La loi sur l'air du 30 décembre 1996 prévoit en son article 21-III qu'un taux minimal d'oxygène dans les essences sera fixé par décret avant le 1^{er} janvier 2000.

Votre rapporteur pour avis constate avec regret que ces décrets ne sont toujours pas parus.

Or, aujourd'hui, quatre sites de production d'ETBE sont actuellement en fonctionnement en France. De plus, deux nouveaux projets sont en cours mais leur rythme d'avancement est ralenti faute de précision quant au taux d'oxygène à incorporer.

Le contexte européen est pourtant propice -et ce malgré les réticences de la Commission lors de la réforme de la PAC- :

* la directive européenne sur la qualité des carburants a été publiée au Journal officiel des Communautés européennes le 28 décembre 1998 ;

* plusieurs rapports récents sont favorables à l'éthanol/ETBE :

- le Livre Blanc sur les énergies renouvelables publié par la Commission européenne en juin 1998 ;

- le rapport de Mme Nicole Bricq de juin 1998 sur la fiscalité écologique qui déplore que « *de nombreuses dispositions de la loi sur l'air sont privées d'effet par l'absence de décrets d'application. C'est le cas, par exemple, des articles 21.3 et 24.3 relatifs au taux d'oxygène dans les carburants, qui visaient à favoriser la filière des carburants* » ;

- le rapport du Conseil économique et social de mars 1999 sur les perspectives énergétiques de la France à l'horizon 2010-2020 qui considère que « *la réflexion, en France, devrait aborder l'oxygénation des essences à partir de l'ETBE. En effet, ces incorporations ne nécessitent aucune adaptation des moteurs ni mise en place d'un réseau de distribution spécifique. Il rappelle aussi que les décrets d'application de la loi sur l'air doivent être « tous promulgués dans des délais afin de lui donner une application concrète* ».

Soulignons que les constructeurs automobiles -PSA en particulier- se sont prononcés pour une incorporation de 1,5 à 1,8 % d'oxygène.

L'incorporation d'oxygène reste la solution la moins coûteuse pour l'Etat afin de réduire la pollution automobile. Le GPL, le GNV et l'électricité non seulement coûtent plus cher à l'Etat mais augmentent en plus l'effet de serre.

● Par ailleurs, si l'utilisation du diester n'est pas la solution unique au problème des émissions polluantes, elle peut y contribuer considérablement par la fourniture de carburants sans soufre.

En effet, alors que le dépérissement de forêts en Europe du Nord, du fait des pluies acides, riches en SO², préoccupe à nouveau les décideurs européens depuis plusieurs mois, les pétroliers cherchent des solutions pour adapter leurs raffineries aux

objectifs de réduction d'émission de soufre dans le cadre du programme Auto-Oil de 2000 à 2005.

Mais cette réduction du soufre s'avère complexe : ainsi, pour désulfurer, il faut de l'hydrogène : or, jusqu'à présent, pour produire de l'hydrogène, on utilise du pétrole, procédé qui accroît les émissions de carbone. En outre, l'adaptation des raffineries pour satisfaire aux normes d'Auto-Oil coûterait environ un milliard de francs par unité. Certaines, comme la raffinerie de Total à Gonfreville près du Havre devront déboursier 4 milliards de francs pour cela. Enfin, les gisements pétroliers récemment découverts comportent des pétroles lourds et chargés en soufre.

Votre rapporteur pour avis considère qu'un tel constat renforce l'intérêt des lubrifiants verts.

3. La possible utilisation de la graisse animale pour le carburant

La filière diester suit de près les recherches sur l'estérification des graisses animales et huiles de friture pour en faire du carburant. Les procédés ne sont pas encore au point car les qualités d'acides gras sont encore trop irrégulières. Mais la voie paraît prometteuse¹.

L'affaire de la graisse animale contaminée à la dioxine a en effet relancé l'intérêt s'agissant des graisses animales et des huiles de friture, d'usages autres que celui de l'alimentation animale. Certes, l'estérification des graisses et huiles de récupération se heurte à trois difficultés :

- les graisses et les huiles de friture sont souvent mélangées ; or elles n'ont pas les mêmes teneurs en acides gras ; en outre, ces teneurs ne sont pas toujours régulières ;
- ces produits ont été « malmenés » car chauffés ;
- la collecte des huiles de friture n'est toujours pas organisée.

Par ailleurs, une extrême rigueur s'impose même dans le non-alimentaire. Lorsque se produit l'estérification de l'huile végétale, la glycérine, sous-produit, doit être d'une qualité irréprochable. Elle doit être d'origine purement végétale et la stabilité des acides gras doit être assurée.

¹ *Agra Presse Hebdo - N° 2720 - Lundi 12 juillet 1999.*

Des recherches ont lieu aux Etats-Unis sur l'estérification des graisses animales. En Autriche, les expérimentations en sont à un stade plus avancé, avec des usines de production d'ester décentralisées, ayant comme matière première de l'huile de friture.

4. Les conséquences de la réforme de la PAC

La réforme de la PAC de 1999 a été défavorable aux producteurs d'oléo-protéagineux puisqu'elle a globalement assimilé ces derniers aux céréaliers. Les conséquences de telles dispositions conduisent à moyen terme à une réduction de ces productions, alors même que le déficit protéique de l'Union européenne ne fait que s'accroître.

Certes, la France a obtenu que soit maintenue son double plan de régionalisation pendant la période transitoire, ce qui devrait permettre d'atténuer l'effet de la baisse progressive des aides.

Afin d'éviter un reflux des surfaces pouvant atteindre jusqu'à 30 % à partir de 2002 -lorsque l'aide oléagineuse sera complètement alignée sur l'aide céréalière-, le Gouvernement a décidé de prendre plusieurs mesures en faveur de ce secteur.

Outre la mise à disposition sur des fonds nationaux de 150 millions de francs afin de mettre en place avant les prochaines semaines un programme agri-environnemental pour le tournesol, deux de ces dispositions renforcent l'utilisation non alimentaire de ces productions.

La première mesure réside dans la reconduction du dispositif favorable au diester mis en place l'an dernier par M. Louis Le Pen. Il s'agit de l'exonération de TIPP (Taxe intérieure sur les produits pétroliers), dont le plafond, qui était de 2,30 francs par litre, a été porté à 2,40 francs en 1998. Ce plafond relevé subsiste donc pour l'année 1999. Cette exonération permet un complément de prix de 45 francs par quintal de graines de colza-diester pour les producteurs.

La seconde mesure est l'extension de l'agrément des usines de diester. La capacité totale agréée augmente ainsi de 40.000 tonnes.

Votre rapporteur pour avis approuve ces mesures. Néanmoins, il estime indispensable d'instaurer rapidement pour les oléo-protéagineux un filet de sécurité qui agira dès que les prix passeront en dessous d'un prix optimal, voire en dessous du prix de revient.

En outre, il sera nécessaire de préparer au mieux la clause de rendez-vous, qui impose de faire un point sur l'évolution du secteur des oléagineux au plus tard deux ans après la mise en œuvre de la réforme communautaire

5. La nouvelle expansion des bio-carburants dans l'industrie américaine

Alors que l'Europe commence à manifester un certain intérêt pour les bio-carburants, la production d'éthanol aux Etats-Unis progresse quasiment sans discontinuer depuis le début des années 1980. Elle était de 600 millions de litres en 1980, puis s'est élevée graduellement jusqu'en 1995 à un record de 5,3 milliards de litres.

La tension des cours mondiaux du maïs a entraîné un repli temporaire de la tendance. Mais elle a repris à la faveur de l'effritement continu des cours du maïs depuis l'été dernier. La production d'éthanol de maïs a ainsi retrouvé l'an dernier son record de 1995. La confirmation des cours bas du maïs devrait permettre une nouvelle augmentation¹.

Votre rapporteur pour avis constate que six usines d'éthanol sont en construction aux Etats-Unis, pour une capacité totale annuelle de 367 millions de litres. Une de ces usines utilisera comme matière première de la bagasse de canne et du son de riz, les cinq autres transformant du maïs.

Les raisons de cette nouvelle expansion sont d'abord les prix bas des matières premières organiques, mais aussi les faibles prix du pétrole, qui obèrent l'exploration pétrolière et mettent les cours du pétrole à la merci de hausses brutales. Les remous politiques et militaires dans les pays riverains du Golfe Persique, et la montée des préoccupations concernant la pollution automobile dans les centres ville et l'accumulation de CO² dans l'atmosphère sont aussi à l'origine de ce regain des bio-carburants.

Par ailleurs, la question de l'indépendance énergétique est citée comme une raison majeure motivant la production de carburants renouvelables. Alors qu'en 1973 les Etats-Unis importaient 35 % de leurs besoins pétroliers, aujourd'hui ce taux atteint 55 % et l'Energy Information Administration (EIA) prévoit que cette proportion atteindra 60 % en 2010.

La nécessité « d'introniser » les carburants renouvelables dans le concert des marchés énergétiques a été résumée récemment par M. William Richardson, secrétaire d'Etat à l'Energie : « *Nous pouvons envisager qu'un jour une tonne de biomasse soit négociée de la même façon qu'un baril de pétrole* ».

¹ *Agra Presse Hebdo - N° 2702 - Lundi 8 mars 1999.*

II. L'EXAMEN DES CRÉDITS

Votre rapporteur pour avis présentera cette année l'examen des crédits en millions de francs ainsi qu'en millions d'euros.

A. LES CRÉDITS DE POLITIQUE INDUSTRIELLE

Les crédits du chapitre 61-61 -dits de politique industrielle- sont stables aussi bien en autorisations de programme, à 150,48 millions de francs (22,94 millions d'euros) qu'en crédits de paiement, à 154,8 millions de francs (23,6 millions d'euros).

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE POLITIQUE INDUSTRIELLE

	AUTORISATIONS DE PROGRAMME			CRÉDITS DE PAIEMENT		
	Dotations 1999	LFI 2000	Evolution %	Dotations 1999	LFI 2000	Evolution en %
Article 10 Investissements d'intérêt national	48 (7,32)	48 (7,32)	-	44,4 (6,77)	44,4 (6,77)	-
Article 20 Investissement d'intérêt régional	52,18 (7,95)	52,18 (7,95)	-	61,3 (9,34)	61,3 (9,34)	-
Article 30 Abattoirs publics	6,8 (1,04)	6,8 (1,04)	-	10,5 (1,6)	10,5 (1,6)	-
Article 80 Crédits déconcentrés pour l'environnement	23,5 (3,58)	23,5 (3,58)	-	23,8 (3,63)	23,8 (3,63)	-
Article 90 Actions de restructuration	20 3,05)	20 (3,05)	-	14,8 (2,26)	14,8 (2,26)	-
TOTAL	150,48 (22,94)	150,48 (22,94)	-	154,8 (23,6)	154,8 (23,6)	-

*En millions de francs
(...) en millions d'euros*

Sans se féliciter de cette stabilisation, votre rapporteur pour avis constate avec une certaine satisfaction la stabilité des crédits de politique industrielle pour 2000, après un mouvement de baisse lente mais régulière depuis une dizaine d'années.

La part nationale de la prime d'orientation agricole (POA) se stabilise en autorisations de programme avec 48 millions de francs (7,32 millions d'euros), comme en crédits de paiement avec 44,4 millions de francs (6,77 millions d'euros).

En ce qui concerne la part régionale de la POA, celle-ci se maintient en autorisations de programme à 52,18 millions de francs (7,95 millions d'euros) en 1999, ainsi qu'en crédits de paiement puisque les dotations budgétaires affectées à l'article 20 se stabilise) 61,3 millions de francs pour 2000 (9,34 millions d'euros).

Le montant des fonds régionaux d'aides aux investissements immatériels est stable en autorisations de programme, à 23,5 millions de francs (3,58 millions d'euros) et en crédits de paiement avec 23,8 millions de francs en 2000 (3,63 millions d'euros).

De même, la dotation spécifique aux abattoirs publics demeure de 6,8 millions de francs (1,04 millions d'euros) en autorisations de programme et de 10,5 millions de francs pour 2000 (1,6 million d'euros).

Au-delà des crédits POA, qui sont aujourd'hui devenus marginaux, votre rapporteur pour avis constate que l'effort budgétaire consenti à l'agriculture n'a que peu d'incidences sur les crédits réservés aux industries agro-alimentaires.

Deux comparaisons peuvent être faites à l'appui de cette thèse :

– la première est la récapitulation des crédits par agrégat et titre dans le fascicule budgétaire des crédits du ministère de l'agriculture : l'agrégat n° 1 « Activités agricoles productives » est doté de près de 11 milliards de francs (1,68 milliard d'euros) ; l'agrégat n° 2 « IAA » est pourvu à hauteur de 395 millions de francs (60,22 millions d'euros), soit en baisse de 12 millions de francs (1,83 millions d'euros) par rapport à 1999 ;

– la seconde concerne l'estimation du fascicule « concours publics à l'agriculture » : alors que plus de 73 milliards de francs (11,13 milliards d'euros) sont consacrés en 1997 aux activités agricoles productives, 990 millions de francs (150,92 millions d'euros) sont affectés aux industries agro-alimentaires -dont 343 millions de francs (52,3 millions d'euros) en provenance du FEOGA Orientation.

B. UNE BAISSÉ DES CRÉDITS PUBLICS EN FAVEUR DES ACTIONS MENÉES PAR LA SOPEXA

La promotion des produits agricoles et alimentaires par le biais des organismes d'appui au commerce extérieur français reste essentielle dans un contexte de concurrence accrue entre grands pays exportateurs. Compte tenu des enjeux pour la balance commerciale française comme pour l'emploi, votre rapporteur pour avis

désapprouve la baisse de 5 millions de francs (0,76 million d'euros) des crédits affectés à la SOPEXA.

Les crédits destinés à la promotion des exportations sont regroupés dans le chapitre 44-53, article 30. Ils ont pour objet :

– de faciliter les efforts de prospection et d'implantation commerciale des entreprises à l'étranger, en particulier les PME/PMI, par l'action de la direction des produits agro-alimentaires du centre français du commerce extérieur (CFCE) ;

– de permettre l'organisation du concours général agricole dans le cadre du salon international de l'agriculture ;

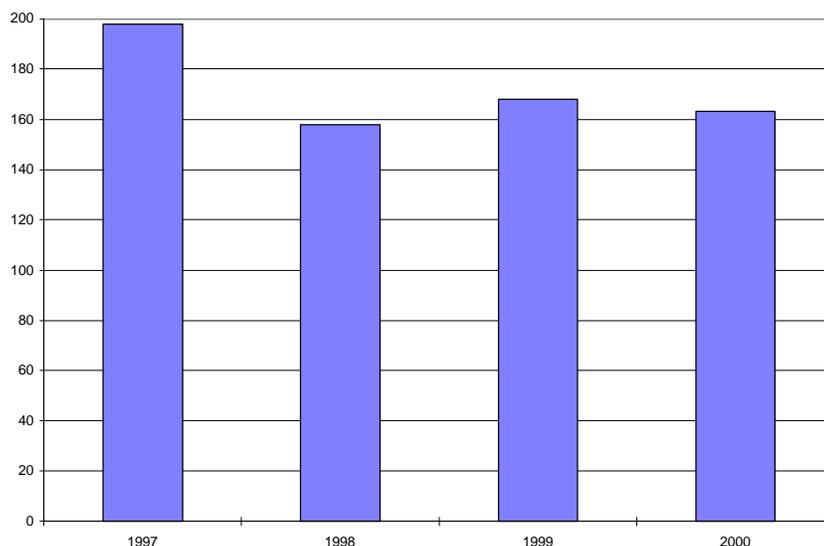
– d'assurer la promotion des technologies et savoir faire français dans le domaine de l'agro-fourriture et de l'agro-industrie ;

– enfin, d'inciter à la réalisation des actions de promotion collective, tant sur le marché national que sur les marchés étrangers, par le biais de la SOPEXA.

Cet article, d'un montant de 197,80 millions de francs pour 1997 (30,15 millions d'euros), avait subi, en 1997, une baisse de plus de 20 % pour atteindre 157,80 millions de francs (24,06 millions d'euros) dans le projet de loi de finances pour 1998.

Votre rapporteur pour avis s'était félicité l'année passée de l'augmentation d'une dizaine de millions de francs de ce chapitre budgétaire. **C'est pourquoi il juge tout à fait dommageable la baisse injustifiée de 5 millions de francs (0,76 million d'euros) de cette dotation, qui s'élève pour 2000 à 163,066 millions de francs (24,86 millions d'euros).**

**EVOLUTION DES DOTATIONS BUDGETAIRES
POUR LA SOPEXA SELON LES LFI 1997/2000
(en millions de francs)**



C. LES AUTRES CRÉDITS

1. Les crédits du ministère

Il faut ajouter aux crédits de politique industrielle **d'autres dotations du ministère qui concernent également l'agro-alimentaire.**

Les crédits de recherche appliquée au secteur agro-alimentaire (chapitre 61-21 article 61), sont en baisse de 9 % avec 22,63 millions de francs (3,45 millions d'euros) en crédits de paiement.

Votre rapporteur pour avis ne peut que regretter une telle baisse, compte tenu de la faiblesse de la recherche dans le secteur agro-alimentaire français (0,9 % de la valeur ajoutée alors qu'elle représente 4,7 % de la valeur ajoutée de l'ensemble des secteurs industriels).

Mention particulière doit être faite des dotations qui financent des actions de développement de la qualité d'hygiène ou de promotion qui passent de 620,192 millions de francs (94,55 millions d'euros) à 636,833 millions de francs (97,08 millions d'euros).

- les crédits destinés à la promotion de la qualité alimentaire (chapitre 44-70 article 30) sont stables à 19,02 millions de francs (2,9 millions d'euros) ;

- les dotations de l'INAO (chapitre 36-22 article 43) sont en augmentation de 0,3 % avec 76,3 millions de francs (11,63 millions d'euros) ;

- les dotations versées au CNEVA (chapitres 36-22-13 ; 61-21-73, 36-22-16 ; 36-22- 22 et 61-21- 71) sont en augmentation avec 222,34 millions de francs (33,89 millions d'euros) ;

- le budget de l'aide alimentaire (chapitre 44-43) est en baisse. Il passe de 274 millions de francs (41,77 millions d'euros) à 255 millions de francs (38,87 millions d'euros).

2. Les crédits en provenance des autres ministères

Des crédits d'autres ministères bénéficient également aux industries agro-alimentaires.

Au titre du ministère de la recherche, par exemple, plus de 20 millions de francs (3,05 millions d'euros) devraient bénéficier directement aux industries agro-alimentaires en 2000.

Les crédits d'aménagement du territoire concernent également, pour partie, les industries agro-alimentaires.

3. Les aides communautaires

Compte tenu de la modicité des crédits nationaux, **le FEOGA-orientation se trouve être devenu, depuis les dernières années, le principal contributeur au financement des industries agro-alimentaires.**

Les plans sectoriels actuellement en vigueur définissent les objectifs de développement des IAA pour la période 1994-1999. Ils précisent les moyens que l'Etat entend consacrer pour atteindre ces objectifs et les concours financiers attendus du FEOGA et de l'instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP).

Ces plans sont directement issus de la mise en oeuvre de la décision de la Commission des communautés européennes du 22 mars 1994 qui arrête les critères de choix à retenir pour les investissements concernant l'amélioration des conditions de transformation et de commercialisation des produits agricoles.

Ces critères doivent être appliqués de façon cohérente à toute décision octroyant des aides aux investissements des entreprises agro-alimentaires, quels que soient les mesures et les fonds concernés.

Pour les zones d'objectif 1 (Corse, arrondissement de Douai, Valenciennes, Avesnes et DOM), ces documents spécifiques de programmation sont intégrés dans les documents généraux de l'objectif 1 « Régions en retard de développement ». Il y a onze plans sectoriels (dont l'abattage-découpe de viandes, la transformation des viandes...).

Il convient d'y ajouter le plan sectoriel spécifique à la transformation des produits des pêches maritimes et de l'aquaculture continentale.

Après les arbitrages financiers avec la commission européenne, pour l'ensemble de ces plans (hors objectif 1), **la France a présenté une demande de concours du FEOGA de 1,782 milliards de francs (0,27 milliards d'euros) pour les six années (de 1994 à 1999), soit environ 297 millions de francs par an (45,28 millions d'euros).**

Cette demande correspond à un montant prévisionnel d'investissements de 9,34 milliards de francs (1,42 milliard d'euros), ce qui suppose de mobiliser des aides nationales de l'ordre de 895 millions de francs (136,44 millions d'euros) (soit près de 149 millions de francs par an) (22,71 millions d'euros) dont les 2/3 proviendraient de crédits d'Etat.

DEMANDE DE CONCOURS FEOGA (1994-1999)

(en millions de francs)

Prévisions 1994-1999	Transformation et commercialisation des produits agricoles	Transformation des produits de la pêche	TOTAL
Demande FEOGA	1 590 (265/an)	192	1 782 (297/an)
Investissements	8 380	960	9 340
Aides nationales			
Aides nationales	837 (140/an)	58	895 (149/an)

Votre rapporteur pour avis souhaite que la mise en œuvre de la réforme des fonds structurels opérée en mars 1999 préserve le financement communautaire des actions menées par les industries agro-alimentaires françaises.

D. LES PROPOSITIONS DU GROUPE DE TRAVAIL SUR L'AVENIR DU SECTEUR AGRO-ALIMENTAIRE

Votre rapporteur pour avis souhaite présenter les propositions à caractère budgétaire et fiscal adoptées par le groupe de travail -dont il fut, avec M. Jean Bizet, co-rapporteur- sur l'avenir du secteur agro-alimentaire et présentées à la commission des affaires économiques le mardi 2 novembre :

- Le groupe de travail a **estimé nécessaire de doter les centres techniques agro-alimentaires de fonds propres** ;

- **Il a souhaité une évolution des modalités de calcul du crédit impôt-recherche** ;

- La mise en place, en faveur des particuliers, de mécanismes d'imposition favorables aux investissements dans les entreprises innovantes, comme aux Etats-Unis, serait un outil précieux de développement de la recherche ;

- L'extension du champ de la dotation pour provision pour investissements aux parts sociales de la coopérative, lorsque celles-ci constituent la contrepartie d'un capital finançant les investissements nouveaux, a été une innovation intéressante de la loi d'orientation agricole ; il est nécessaire de la concrétiser rapidement ;

- **Le groupe de travail encourage la mise en place d'un instrument destiné à drainer l'épargne des agriculteurs**, sociétaires de coopératives ou fournisseurs d'industries agro-alimentaires. Cet outil, le plan d'épargne entreprise agricole (PEEA), permettrait de renforcer les liens amont-aval, d'augmenter les fonds propres de l'entreprise et de constituer un levier pour la mobilisation de fonds propres ;

- Le groupe de travail reconnaît la nécessité de recourir à des financements extérieurs. Le développement de partenariat entre le secteur agro-alimentaire et le système bancaire doit être, à ce titre, encouragé. Les pouvoirs publics ont, en la matière, un rôle déterminant à jouer ;

- **L'introduction en bourse des industries agro-alimentaires est à favoriser** ainsi que la multiplication des organes financiers dans le capital risque.

*

*

*

Contrairement aux conclusions de son rapporteur pour avis, la Commission des affaires économiques, en raison des baisses des crédits de la SOPEXA et de la recherche publique en faveur du secteur agro-alimentaire, a donné un avis défavorable à l'adoption des crédits du ministère de l'agriculture et de la pêche pour 2000 consacrés aux industries agro-alimentaires.