

N° 39

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1999-2000

Annexe au procès-verbal de la séance du 2 novembre 1999

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) par le groupe de travail (2) sur l'avenir du secteur agro-alimentaire,

Par MM. Marcel DENEUX, Jean BIZET et Bernard DUSSAUT,
Sénateurs.

(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.

(2) Ce groupe de travail est composé de : M. Marcel Deneux, *président* ; MM. Jean-Paul Emorine, Raymond Soucaret, Gérard Le Cam, *vice-présidents* ; MM. Georges Berchet, Gérard César, Léon Fatous, André Ferrand, Pierre Lefebvre, Michel Souplet, *secrétaires* ; MM. Jean Bizet, Bernard Dussaut, *rapporteurs* ; M. Pierre André, Mme Janine Bardou, MM. Bernard Barraux, Michel Bécot, Mme Yolande Boyer, MM. Marcel-Pierre Cleach, Roland Courteau, Désiré Debavelaere, Michel Doublet, Hilaire Flandre, Philippe François, Jean François-Poncet, François Gerbaud, Serge Godard, Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Mme Anne Heinis, MM. Rémi Herment, Jean Huchon, Bernard Joly, Patrice Lassourd, Jean-François Le Grand, André Lejeune, Guy Lemaire, Kléber Malécot, Louis Mercier, Louis Moinard, Bernard Murat, Bernard Piras, Jean-Pierre Raffarin, Paul Raoult, Mme Odette Terrade, MM. Michel Teston, Pierre-Yvon Trémel.

Agroalimentaire.

SOMMAIRE

POSITIONS ET PROPOSITIONS DU GROUPE DE TRAVAIL SUR L'AVENIR DU SECTEUR AGRO-ALIMENTAIRE.....	4
INTRODUCTION	ERREUR! SIGNET NON DÉFINI.
I. L'AGRO-ALIMENTAIRE EN FRANCE : UN SECTEUR QUI A SU EFFECTUER SA MUTATION.....	12
A. LE SECTEUR AGRO-ALIMENTAIRE A FAIT PREUVE, DEPUIS LE DÉBUT DES ANNÉES 60, D'UNE FORTE CAPACITÉ D'ADAPTATION	13
1. <i>Une révolution industrielle menée rapidement.....</i>	13
2. <i>Un secteur diversifié réparti sur l'ensemble du territoire.....</i>	14
3. <i>Un maillon essentiel de la chaîne alimentaire</i>	18
B. LE SECTEUR AGRO-ALIMENTAIRE A GLOBALEMENT RÉPONDU AUX ATTENTES DES CONSOMMATEURS.....	20
1. <i>Le pari réussi de la productivité et de la compétitivité.....</i>	21
2. <i>La sécurité et la qualité alimentaires : des impératifs non négociables.....</i>	21
C. LE SECTEUR AGRO-ALIMENTAIRE A PRIS EN COMPTE LES DIMENSIONS EUROPÉENNE ET INTERNATIONALE DES MARCHÉS DE L'ALIMENTATION	25
1. <i>Un développement européen important stimulé par la Politique Agricole Commune.....</i>	26
2. <i>L'internationalisation du secteur agro-alimentaire.....</i>	28
II. LE SECTEUR AGRO-ALIMENTAIRE FRANÇAIS CONFRONTÉ AUX ENJEUX DU DÉBUT DU XXIÈME SIÈCLE	30
A. LE SECTEUR AGRO-ALIMENTAIRE FACE AUX PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION DES MARCHÉS DE L'ALIMENTAIRE.....	31
1. <i>L'évolution de la situation alimentaire mondiale.....</i>	32
2. <i>Une globalisation croissante des échanges de produits alimentaires</i>	34
B. L'AGRO-ALIMENTAIRE AU CŒUR DES NOUVELLES TECHNOLOGIES.....	37
1. <i>L'impact des biotechnologies sur le secteur agro-alimentaire</i>	38
2. <i>Le secteur agro-alimentaire face aux technologies de l'information et de la communication.....</i>	40
C. UN CONSOMMATEUR AUX EXIGENCES ACCRUES	42
1. <i>Les enseignements des crises récentes du secteur alimentaire</i>	42
2. <i>Une démarche difficile</i>	45
III. LE SECTEUR AGRO-ALIMENTAIRE DOIT ACCOMPLIR UNE NOUVELLE RÉVOLUTION	48
A. LA CONSTITUTION D'UNE VÉRITABLE CHAÎNE DE VALORISATION	49
1. <i>Un partenariat avec l'amont s'impose.....</i>	49
2. <i>Le dialogue constant avec la distribution est une nécessité</i>	50
B. LA MODERNISATION DE L'OUTIL INDUSTRIEL	51
1. <i>S'engager dans une politique de recherche et d'innovation plus active.....</i>	52

2. <i>Gérer de façon dynamique l'emploi, composante essentielle du développement du secteur agro-alimentaire</i>	56
3. <i>Dégager des réelles capacités de financement</i>	57
C. PLACER LE CONSOMMATEUR AU CENTRE DE LA STRATÉGIE ALIMENTAIRE	59
1. <i>Un dialogue nécessaire et transparent entre tous les acteurs de l'alimentation</i>	60
2. <i>L'alimentation, une priorité pour l'Europe</i>	61
3. <i>Pour un cycle de négociations large et global</i>	63
D. ASSURER UN ÉQUILIBRE ENTRE LES MARCHÉS	64
1. <i>Un marché intérieur à préserver</i>	64
2. <i>La consolidation nécessaire du marché européen</i>	64
3. <i>Profiter des opportunités sur les marchés émergents</i>	65
CONCLUSION	66
CONTRIBUTION DU GROUPE COMMUNISTE RÉPUBLICAIN ET CITOYEN	67
ANNEXE N° 1 - LISTE DES MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL	69
ANNEXE N° 2 - LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	71
ANNEXE N° 3 - RÉSUMÉ DES PRINCIPALES DISPOSITIONS DES ACCORDS DE MARRAKECH	75
ANNEXE N° 4 - LA REORGANISATION DU MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE	78

POSITIONS ET PROPOSITIONS DU GROUPE DE TRAVAIL SUR L'AVENIR DU SECTEUR AGRO-ALIMENTAIRE

I. LA CONSTITUTION D'UNE VÉRITABLE CHAÎNE DE VALORISATION

A. UN PARTENARIAT AVEC L'AMONT S'IMPOSE

1. Le groupe de travail rappelle avec force la nécessité **d'une véritable organisation de la production et des différentes filières;**

2. La **généralisation d'une politique contractuelle** entre les industries agro-alimentaires et les agriculteurs et la présence **d'un secteur coopératif puissant** doivent permettre de renforcer le partenariat entre le monde agricole et celui de l'agro-alimentaire.

B. LE DIALOGUE CONSTANT AVEC LA DISTRIBUTION EST UNE NÉCESSITÉ

3. Le groupe de travail se félicite des récentes décisions du Gouvernement visant à organiser, d'une part, des tables rondes entre les différents partenaires de la filière et d'autre part, des assises de la distribution au début de l'année 2000 ;

4. Seul **un changement d'état d'esprit** des « grands » de la distribution pourra permettre de **rééquilibrer le rapport de forces** et d'évoluer dans un environnement moins conflictuel ;

5. Le groupe de travail souligne l'intérêt que peut présenter le **développement des ventes de produits agricoles et transformés via le réseau Internet** ;

6. Le groupe de travail propose **l'amélioration de la procédure d'urgence devant le Conseil de la Concurrence** en cas de conflit ; il estime utile de créer une instance à caractère public ayant pour mission de veiller à ce que soient pleinement utilisées les voies de droit d'ores et déjà existantes contre les abus de puissance d'achat.

II. LA MODERNISATION DE L'OUTIL INDUSTRIEL

A. S'ENGAGER DANS UNE POLITIQUE DE RECHERCHE ET D'INNOVATION PLUS ACTIVE

7. L'opposition entre tradition alimentaire et innovation technologique doit être surmontée. Les chercheurs doivent explorer parallèlement ces deux concepts afin de dégager de nouveaux champs d'investigation ;

8. Les chercheurs doivent se rapprocher du monde économique, pour être à l'écoute des préoccupations et les traduire en programmes de recherche ;

9. Les pouvoirs publics doivent accompagner cet effort de recherche en multipliant les programmes interministériels pluriannuels ;

10. Les centres techniques doivent continuer à regrouper leurs efforts pour créer des partenariats avec leurs homologues européens, qui ont une taille souvent nettement plus importante. En outre, la mise en réseau des centres techniques professionnels, des centres régionaux et des centres techniques génériques doit être accentuée ;

11. Le groupe de travail **estime nécessaire de doter les centres techniques agro-alimentaires de fonds propres** ;

12. Le groupe de travail souhaite **une évolution des modalités de calcul du crédit impôt-recherche** ;

13. 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 ;

14. Le groupe de travail suivra avec intérêt l'application de la loi sur l'innovation et la recherche adoptée le 30 juin dernier, qui pourrait s'avérer particulièrement intéressante dans le secteur agro-alimentaire.

B. GÉRER DE FAÇON DYNAMIQUE L'EMPLOI, COMPOSANTE ESSENTIELLE DU DÉVELOPPEMENT DU SECTEUR AGRO-ALIMENTAIRE

15. Le groupe de travail juge impératif de **mieux prendre en compte les questions de formation professionnelle**. L'Etat, en la matière, doit jouer un rôle dynamique en encourageant notamment les plus petites entreprises à investir dans la formation de leurs personnels ;

16. L'amélioration des conditions de travail dans certains secteurs est indispensable ;

17. Le groupe de travail insiste pour que **la réduction du temps de travail tienne compte des spécificités de chaque secteur** ;

18. Le groupe de travail souligne que tout renforcement, en France de la législation sociale -au même titre qu'en matière d'environnement, de sécurité sanitaire et de qualité alimentaire- si légitime soit-il- conforte souvent les avantages concurrentiels de nos partenaires européens et des pays tiers en augmentant les distorsions de concurrence ; cette difficulté doit être prise en compte.

C. DÉGAGER DE RÉELLES CAPACITÉS DE FINANCEMENT

19. 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 ;

20. 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 ;

21. 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 ;

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

III. PLACER LE CONSOMMATEUR AU CENTRE DE LA STRATÉGIE ALIMENTAIRE

A. UN DIALOGUE NÉCESSAIRE ET TRANSPARENT ENTRE TOUS LES ACTEURS DE L'ALIMENTATION

23. Le primat donné à la sécurité sanitaire des aliments, le développement d'une véritable politique de qualité et l'intégration de l'environnement dans toute stratégie industrielle **nécessitent un lien étroit entre tous les acteurs de la filière et une gestion commune des crises** ;

24. Le groupe de travail propose **un dialogue permanent** entre scientifiques, experts, professionnels, consommateurs et représentants des administrations sur les nouveaux enjeux du XXI^e siècle pour notre société, notamment dans le domaine des technologies nouvelles. Ce dialogue passe par des partenariats avec des organismes comme l'Institut français pour la Nutrition ;

25. Le groupe de travail souhaite que **les Conseils économiques et sociaux régionaux se saisissent du problème des biotechnologies**, afin de l'analyser et de l'expliquer de manière objective dans chaque région française ;



26. Le groupe de travail estime **urgente la mise en place des mesures préconisées par M. Philippe Demarescaux**, Directeur Général de Rhône Poulenc, sur l'usage non alimentaire des produits agricoles.

B. L'ALIMENTATION, UNE PRIORITÉ POUR L'EUROPE

27. Il est urgent de donner **une définition au principe de précaution** ;

28. Le groupe de travail est très attaché aux **trois principes corollaires** du principe de précaution : **proportionnalité, compensation et adaptation** ;

29. La simplification et l'harmonisation de la législation européenne dans le domaine de l'alimentaire doivent être traitées comme une priorité.

C. POUR UN CYCLE DE NÉGOCIATIONS LARGE ET GLOBAL

30. **La prise en compte**, lors des prochaines négociations de l'Organisation mondiale du commerce, **des exigences des consommateurs** en termes de **sécurité et de qualité alimentaire** ainsi qu'en **matière d'environnement** constitue **un impératif majeur non seulement pour les consommateurs eux-mêmes, mais aussi pour les industriels français de l'alimentation** ;

31. Le groupe de travail souhaite que les prochaines négociations s'achèvent sur un engagement unique des Etats membres de l'OMC : **les secteurs de l'agriculture et de la pêche ne doivent à aucun prix être considérés comme « une monnaie d'échange ».**

IV. ASSURER UN ÉQUILIBRE ENTRE LES MARCHÉS

A. UN MARCHÉ INTÉRIEUR À PRÉSERVER

32. Le groupe de travail encourage les entreprises agro-alimentaires à **ne pas négliger leurs positions sur le marché français.**

B. LA CONSOLIDATION NÉCESSAIRE DU MARCHÉ EUROPÉEN

33. La France doit, tout en n'oubliant pas ses productions agricoles de base, s'efforcer **d'exporter des produits à haute valeur ajoutée** qui valorisent d'autant mieux les efforts des branches industrielles ;

34. Les industries agro-alimentaires françaises doivent absolument **renforcer leurs exportations sur le marché communautaire.**

C. PROFITER DES OPPORTUNITÉS SUR LES MARCHÉS ÉMERGENTS

35. A l'aube d'une mondialisation croissante des échanges et face à l'augmentation sensible de la demande de pays émergents dans le domaine alimentaire au XXI^e siècle, **les industries agro-alimentaires françaises doivent diversifier leurs échanges en direction de l'Asie** (Chine et Inde), et **de l'Amérique latine** (Brésil, Argentine, Chili).

Mesdames, Messieurs,

Traces de listeria dans des fromages au lait cru, résidus de dioxine dans du poulet, problèmes digestifs à la suite, apparemment, de l'absorption d'un soda, utilisation frauduleuse de boues issues d'usine d'équarrissage dans l'alimentation animale, et plus récemment, retrait de steaks hachés dans lesquels des germes de salmonelles avaient été détectées... L'année 1999 est décidément « riche » non seulement en « crises » alimentaires, mais aussi en interrogations de toutes sortes : faut-il bannir les organismes génétiquement modifiés de notre alimentation ? Peut-on durablement refuser d'importer des viandes hormonées en provenance des Etats-Unis ou du bœuf britannique au mépris des règles du commerce international, mais en se fondant sur le principe de précaution ? Notre alimentation est-elle si peu sûre ?...

Ces événements et ces questions légitimes ne font qu'accroître les **grandes peurs du consommateur face à l'alimentation**. Les aspirations de nos concitoyens à une nourriture plus saine, plus authentique, respectueuse de l'environnement, en quelques mots plus « naturelle », sont constamment mises en exergue par l'ensemble des médias.

Est-ce à dire que notre système agro-alimentaire -et en priorité le secteur agro-alimentaire français- « fait fausse route » ? Inconnu pendant des années, méconnu pendant des décennies, longtemps considéré comme à part, non assimilable au monde industriel, **le secteur agro-alimentaire français est aujourd'hui à la croisée des chemins**. S'il a réussi sa transformation « fordiste » dans les années 60-70 et constitue aujourd'hui le premier secteur industriel français avec plus de 120 milliards d'euros (803 milliards de francs) de chiffre d'affaires, tout en dégagant un solde commercial très important, **il paraît néanmoins terriblement fragile**.

S'étant quelque peu éloigné -non sans conséquences- de l'amont agricole, tout en transformant globalement 70 % de cette production, **le secteur de l'agro-alimentaire est en effet dans l'œil du cyclone** : montré du doigt pour sa tendance à la concentration, tant par les agriculteurs que par les consommateurs, accusé régulièrement de ne pas respecter certaines règles d'hygiène et de sécurité, considéré par certains comme peu respectueux des

normes sociales et environnementales, l'agro-alimentaire français est aujourd'hui confronté à un nouvel enjeu : celui des négociations internationales de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), qui s'ouvrent à Seattle à la fin du mois de novembre.

C'est dans ce contexte si incertain et si paradoxal, où la physionomie des marchés alimentaires pourrait avoir radicalement changé dans vingt ans sous l'effet de la demande croissante des pays en développement, de la réduction des barrières au commerce et à l'investissement, et de la diversification rapide des goûts et des préférences des consommateurs, que **votre commission des Affaires économiques a confié, le 5 mai dernier, à un groupe de travail, présidé par M. Marcel Deneux, le soin d'étudier la première industrie française.**

Après une quarantaine d'auditions d'experts, d'industriels et d'organisations professionnelles, **le groupe de travail a souhaité répondre à une seule question :**

« Le secteur agro-alimentaire français est-il prêt à affronter le XXI^e siècle ? »

Cette interrogation peut paraître quelque peu réductrice du monde de l'agro-alimentaire. Et pourtant, elle est bien celle que chacun d'entre nous se pose : l'agriculteur, qui plus que jamais, doit savoir combien et à qui vendre avant de produire ; le salarié qui a besoin d'un environnement de travail performant et respectueux de la personne ; le distributeur qui doit chercher « le produit » demandé par le consommateur ; ce dernier, qui veut aujourd'hui tout à la fois un produit sain, sûr, bon marché. Le politique, qui pour gouverner, doit prévoir.

Le souci de centrer sa réflexion sur cette question-clé a conduit délibérément ce groupe de travail à s'abstenir de présenter un tableau exhaustif de la situation des industries agro-alimentaires : sur ce sujet, existent de nombreuses études récentes¹, et souvent excellentes, dont le rapport pour avis sur les crédits pour l'an 2000 du ministère de l'agriculture consacrés au secteur agro-alimentaire de M. Bernard Dussaut, qui sera publié dans quelques jours.

Le groupe de travail n'a pas davantage souhaité alimenter le différend typiquement « franco-français » « coopération-industrie privée », qui lui a paru, dans bien des cas, relever plus de la querelle théologique que du souci de préparer notre industrie agro-alimentaire au XXI^e siècle : cette position avait d'ailleurs été adoptée par votre commission des Affaires économiques en

¹ Citons notamment le rapport présenté devant le Conseil économique et social par M. Victor Scherrer en juin 1998

1990, lors de son rapport sur l'évolution des structures du secteur agro-alimentaire dans la perspective de 1992¹.

Par ailleurs, la définition statistique de la notion même d'industrie agro-alimentaire s'avère difficile. Celle-ci rassemble, en effet, les activités de transformation des produits agricoles et alimentaires et exclue le commerce de gros et de détail de ces produits. Le partage entre les deux n'est pas toujours évident, ni constant. C'est ainsi que, depuis toujours, la boulangerie est rangée dans les industries agro-alimentaires, alors que la boucherie appartient au secteur du commerce de détail. En revanche, l'abattage du bétail, que l'on distingue parfois difficilement de la boucherie, a été classé tantôt dans le commerce de gros, tantôt dans les industries agro-alimentaires.

Vos rapporteurs, avant de pouvoir répondre précisément et directement à la question relative à la capacité du secteur agro-alimentaire français à affronter les défis du XXI^e siècle, ont voulu montrer comment **ce secteur d'activité avait su, en quarante ans, accomplir une mutation sans précédent**. Si une telle affirmation ne peut suffire au consommateur, à l'entrepreneur ou au politique dans sa réflexion sur l'avenir de l'agro-alimentaire pour les années à venir, elle permet néanmoins d'observer et de considérer ce secteur avec un minimum d'objectivité. Au moment où les industries agro-alimentaires sont vouées aux gémonies et où l'on s'interroge sur leurs perspectives à moyen terme, il est ainsi intéressant de constater que ce secteur est loin d'être un acteur économique figé. **Mais face aux enjeux, auxquels ce secteur est confronté -et auxquels il sera confronté** avec encore plus d'acuité dans les années futures- (internationalisation, croissance de la demande des pays en développement, explosion des technologies nouvelles, exigences accrues des consommateurs), **les industries agro-alimentaires devront accomplir de profondes transformations, voire une véritable révolution dans le domaine agro-alimentaire.**

¹ Rapport n°439 - Sénat (1989-1990) présenté par M. Michel Souplet et les membres du groupe de travail.

I. L'AGRO-ALIMENTAIRE EN FRANCE : UN SECTEUR QUI A SU EFFECTUER SA MUTATION

Constater que le secteur de l'agro-alimentaire français a su, en moins de quarante ans, se hisser au tout premier rang national, européen et mondial, ne permet pas, certes, d'affirmer qu'il pourra répondre aux enjeux du XXI^e siècle.

Néanmoins, **ce constat constitue un préliminaire essentiel** et ce pour **trois raisons** : tout d'abord, en démontrant sa capacité d'adaptation et de diversification, le secteur de l'agro-alimentaire apparaît, à l'aube du XXI^e siècle, **comme un acteur non figé de l'économie** : or, aujourd'hui, plus que jamais, notre environnement est en mouvement perpétuel.

Ensuite, les **industries agro-alimentaires ont su, globalement, répondre aux attentes des consommateurs** : à côté de la production de masse, qui continue à jouer un rôle capital, le secteur agro-alimentaire a pris en compte, de façon accrue, depuis une dizaine d'années, certaines exigences du consommateur en matière de santé, de qualité et de sécurité, qui, même si elles évoluent dans l'avenir, iront se renforçant.

Enfin, **ce secteur économique a pris la mesure du monde dans lequel il évoluait** : l'excédent structurel de notre solde du commerce extérieur dans le domaine agro-alimentaire depuis les années 80 en est la preuve. Face aux réformes successives de la Politique Agricole Commune et aux accords de Marrakech de 1994, les industries agro-alimentaires sont jusqu'à présent parvenues à faire face à l'internationalisation des échanges et des investissements.

A. LE SECTEUR AGRO-ALIMENTAIRE A FAIT PREUVE, DEPUIS LE DÉBUT DES ANNÉES 60, D'UNE FORTE CAPACITÉ D'ADAPTATION

1. Une révolution industrielle menée rapidement

L'industrie agro-alimentaire se définit comme « *l'activité industrielle qui transforme des matières premières en provenance essentiellement de l'agriculture et de la pêche en produits destinés à l'alimentation humaine et*

animale »¹. Elle s'intègre donc dans le « système agro-alimentaire, qui va de la fabrication des moyens de production pour l'agriculture jusqu'à la distribution et même la consommation.

Selon M. Jacques Nefussi², une première transformation des produits agricoles intervient dès le début du XX^e siècle, qui se développe après la seconde guerre mondiale dans la filière animale, puis végétale à la fin des années 50. Mais, c'est seulement au milieu des années 60 que démarre le processus d'industrialisation du secteur agro-alimentaire, avec une accélération conjointe de la substitution capital-travail et de la productivité du travail. Comme le souligne M. Nefussi, « *le développement dans ce secteur a reposé à la fois sur une transformation qualitative des méthodes de production et sur une modification de la nature des produits fabriqués* ».

Alors que le tissu industriel français a été confronté à une forte crise durant les années 70, les industries agro-alimentaires ont poursuivi leur croissance, notamment dans les secteurs de la boulangerie-pâtisserie et de la viande. Durant les années 80, un affaiblissement notable des gains de productivité a affecté particulièrement le secteur agro-alimentaire, dont la croissance de la valeur ajoutée en valeur s'est fortement ralentie. Malgré des lacunes dans la mise en place des nouveaux facteurs de compétitivité, les industries agro-alimentaires ont réussi à s'imposer comme premier secteur industriel français, hissant la France au tout premier rang des puissances mondiales exportatrices de produits agro-alimentaires.

2. Un secteur diversifié réparti sur l'ensemble du territoire

- Cette diversification du secteur agro-alimentaire revêt deux aspects.

↳ **Le premier a trait à la variété et à l'hétérogénéité des branches industrielles représentées au sein de ce secteur.** Outre la distinction traditionnelle entre industries de première et de seconde transformation, neuf familles d'industries alimentaires sont habituellement distinguées par la nomenclature d'activité française officielle. Ces familles -industries des viandes, poissons, fruits et légumes, corps gras, grains-amylacés, aliments pour animaux, boissons, industrie laitière et enfin « divers »- regroupent une infinie variété de sous-secteurs et de produits.

¹ Avis du Conseil économique et social du 17 juin 1998 sur le rapport présenté par M. Victor Scherrer au nom de la section de l'agriculture et de l'alimentation.

² *Que sais-je ? « Les industries agro-alimentaires »* PUF 1989.

Il est donc nécessaire, lorsque l'on évoque le secteur agro-alimentaire, de parler d'industries agro-alimentaires au pluriel.

Cette diversité se retrouve dans la présentation du Centre français du Commerce extérieur sur le commerce extérieur des produits agro-alimentaires. Ainsi, pour 1998, outre la distinction entre produits agricoles et produits alimentaires, une vingtaine de produits sont présentés parmi lesquels : les poissons, le tabac, le soja, les plantes, l'élevage, les conserves, les fruits frais, les fruits tempérés, les produits de la minoterie, les oléagineux, le sucre, les viandes de volaille, les bovins, les produits laitiers, les céréales, les vins et spiritueux...

↳ **Le second aspect concerne la structure des entreprises agro-alimentaires.**

On distingue traditionnellement le « secteur industriel » du secteur coopératif.

Le secteur industriel regroupe en 1998 4.250 entreprises de plus de 10 salariés, 97,5 % d'entre elles ayant moins de 500 salariés et 47 % moins de 50. L'immense majorité de ces PME ont un capital familial. Si elles appartiennent déjà à des groupes, elles continuent à fonctionner comme des entreprises indépendantes. Les secteurs agro-alimentaires allemand, italien et espagnol sont constitués elles aussi d'un tissu important de petites et moyennes entreprises.

A côté de ces « entreprises industrielles », **le secteur coopératif est fortement présent au sein de cette activité.** L'estimation précise du poids de la coopération dans le secteur agro-alimentaire est assez variable en fonction des paramètres utilisés : première et deuxième transformation, prise en compte ou non des filiales des coopératives dans les statistiques officielles, intégration ou non de certains secteurs comme le tabac... Le secteur de la coopération représente donc, en fonction des branches et des critères retenus, entre 17 % et 33% du chiffre d'affaires de l'agro-alimentaire. Tout en se félicitant des spécificités de la coopération agricole et du lien qui existe ainsi avec l'amont agricole, vos rapporteurs constatent que les **coopératives agro-alimentaires sont devenues aujourd'hui, pour la plupart, de véritables entreprises en raison des exigences du marché. Sur les 40 premiers groupes français agro-alimentaires, se trouvent 16 groupes coopératifs (SODIAAL, SOCOPA, CANA, Coop.Agri, UNICOPA, CEBAB...)**

LES TROIS MÉTIERS DE LA COOPÉRATION AGRICOLE (FILIALES COMPRISES)

	Chiffre d'affaires (Mds de F)	Parts de marché (%)	Marché total (CA en Mds de F)
AMONT : Activité de collecte et commerce de gros	170	57	300
AVAL : Transformation industrielle agro- alimentaire	200	25	792
Services et approvisionnements agricoles et ruraux	50	60	90
TOTAL	420		

Source : Confédération française de la coopération agricole

On distingue généralement quelques grands groupes mondiaux -seulement 5 dont un franco-italien contre 32 américains, 13 anglais, 19 japonais et 7 néerlandais-, les entreprises de taille ou d'implantation européenne, de dimension nationale et les PME familiales.

CHIFFRES CLÉS DES INDUSTRIES AGRO-ALIMENTAIRES EN 1999

Secteur industriel	Nombre d'entreprises (milliers)	Effectif salarié (milliards de francs)	Chiffre d'affaires (milliards de francs)	Valeur ajoutée (milliards de francs)	Investissement hors apports (milliards de francs)
Viandes	1.463	117,8	178,3	25,9	3,5
Poisson	173	11,9	14,9	2,6	0,5
Fruits et légumes	194	22,2	32,4	6,2	1,3
Corps gras	30	4,2	13,2	2	0,3
Produits laitiers	415	59,4	136,9	18,9	3,3
Travail du grain	193	12,4	28,5	6,1	1,8
Aliments pour animaux	306	17,8	56,6	6,6	1
Prod. Alim. divers	991	92,1	154,2	38	5,2
Boissons	492	40,2	95,3	24,8	4
Ensemble IAA	4.257	378	710,3	131,1	20,9

Source : Graph agri 1999

● L'examen plus détaillé de la structure du secteur agro-alimentaire permet de constater **son rôle dans l'aménagement du territoire.**

Une étude récente du ministère de l'agriculture indique que 10.000 entreprises agro-alimentaires ont moins de 20 salariés : celles-ci représentent 10% de l'emploi agro-alimentaire et 5 % (soit 39 milliards de francs) du chiffre d'affaires de l'ensemble des industries agro-alimentaires. Elles sont environ 20 % dans les industries de boissons et 10 % dans l'industrie du lait, en raison de l'implantation des petites entreprises dans la vinification et la fabrication de fromages. Ces entités économiques sont disséminées sur l'ensemble du territoire et sont nettement plus nombreuses au sud de la France qu'au nord et que dans l'ouest, régions traditionnelles de concentration de l'industrie alimentaire française.

Cette industrie est répartie sur tout le territoire français et représente 28 % de ses emplois. Très présente en zone urbaine, elle contribue à l'industrialisation des zones rurales.

3. Un maillon essentiel de la chaîne alimentaire

Les industries agro-alimentaires sont devenues aujourd'hui « l'intermédiaire obligé entre le champ et l'assiette¹. »

- Elles s'alimentent en matières premières chez l'agriculteur qui s'avère être leur principal fournisseur : **cette relation avec l'amont agricole a considérablement évolué depuis les années 60.** Dans un premier temps, l'apparition du secteur agro-alimentaire a quelque peu « confisqué » certaines activités qui étaient effectuées au sein même des exploitations agricoles. Par la suite, on a pu assister à une forte industrialisation de l'agriculture, encouragée par les industries agro-alimentaires. Ce mouvement a entraîné une pression du secteur agro-alimentaire sur l'amont agricole, dont les contrats d'intégration consacrés au milieu des années 60 sont un exemple. Est-ce à dire qu'une telle évolution a remis en cause le caractère marchand des échanges entre ces deux secteurs ?

Vos rapporteurs ne le pensent pas et ce pour plusieurs raisons : tout d'abord, comme l'indique à juste titre M. Jacques Néfussi, « *les agriculteurs restent propriétaires de leurs moyens de production, vendant des marchandises et non leur force de travail* ». En outre, l'organisation de l'offre -à travers les organisations de producteurs par exemple- permet de mieux équilibrer ce rapport de force. Enfin, on constate une évolution sensible des mentalités : l'aval de la production agricole est mieux pris en considération. Alors que jusqu'à une période récente, l'industrie avait pour fonction de transformer la matière première agricole, désormais **c'est à l'agriculture qu'il incombe de fournir à la transformation la matière première conforme aux exigences de la consommation.**

- Aujourd'hui, sept produits alimentaires sur dix sont achetés en grandes et moyennes surfaces (GMS), qui sont devenues les premiers clients du secteur agro-alimentaire. **Les rapports conflictuels entre les industries**

¹ Si l'on excepte les produits végétaux (fruits et légumes) et le poisson frais - Journal mensuel de la documentation politique - Après demain n° 407 (octobre 1998).

agro-alimentaires et la distribution, et notamment la grande distribution, s'explique aisément : en effet si les premiers cherchent à dégager le maximum de rentabilité de la transformation de leurs produits, la seconde souhaite minorer cette valeur ajoutée afin d'augmenter sa propre marge.

Le développement des GMS a eu deux conséquences importantes sur le secteur agro-alimentaire : en premier lieu, le nombre de clients de celui-ci s'est considérablement réduit par la concentration des circuits de grande distribution. Cette évolution s'est traduite par une pression accrue sur les prix et a accéléré la restructuration du tissu agro-industriel par la disparition des entreprises les moins compétitives. En second lieu, la croissance des GMS a également entraîné des exigences en matière de produits ou de services¹ : il s'agit notamment de la notoriété des produits, de leur qualité, de la capacité de choix du distributeur qui nécessite pour l'industriel de décliner et de diversifier ses productions et enfin de la logistique, -les GMS ayant imposé leur rythme aux entreprises-. Un industriel a ainsi donné au groupe de travail l'exemple de l'évolution des délais de livraison aux GMS des produits agro-alimentaires : la distribution demandait traditionnellement la livraison des produits pour le surlendemain il y a une vingtaine d'années. Depuis le début des années 80, ce délai s'est réduit de vingt-quatre heures, les GMS passant leurs commandes pour le lendemain. Depuis quelques années, la grande distribution exige d'être livrée le jour même, souvent avant 17 ou 20 heures, et ce à l'autre bout de la France.

Ce transfert de marge vers l'aval opéré par les GMS explique les performances boursières de la distribution, dont l'indice franchissait fin août sur la place de Paris les 7.000 points, l'indice de valeur des produits alimentaires plafonnant à 2.400 points.

Face à cette pression exercée sur l'agro-alimentaire et devant l'ampleur toujours plus grande de la concentration dans le secteur de la grande distribution -avec la fusion Carrefour-Promodès, le nombre de grands groupes de GMS est désormais de 5-, d'aucuns évoquent un processus quasiment identique de concentration dans les industries agro-alimentaires. **Vos rapporteurs soulignent, d'une part, que le chiffre d'affaires cumulé de Carrefour et de Promodès est quatre fois supérieur à celui de la plus grande entreprise agro-alimentaire française. On ne peut donc pas assimiler ces deux processus de concentration. D'autre part, il est difficile de comparer la mise en place d'un réseau de grande distribution limité à une demi-douzaine de groupes et la structure industrielle d'un secteur d'activité qui compte plus de 4.000 entreprises indépendantes, dont certaines dépendent pour leur chiffre d'affaires de leur acheteur à plus de 90 %.**

Malgré ce contexte, les PME agro-alimentaires ne sont nullement condamnées à disparaître : en effet, à côté de cette pression toujours plus actuelle sur le secteur agro-alimentaire, la segmentation de la demande des consommateurs est allée croissante. Le croisement des multiples exigences du client final a fait naître une multitude de « niches », qui sont autant d'opportunités de développement pour les PME locales ou innovantes. Aussi, les relations avec la grande distribution, même si elles demeurent souvent conflictuelles, sont conçues parfois dans le cadre d'un partenariat « sur mesure » tenant compte des spécificités de chacun.

Par ailleurs, **la fabrication de produits à marque distributeur peut, sous certaines conditions -notamment le respect du partenaire commercial, également constituer une solution** pour des PME qui disposent d'une bonne maîtrise des coûts de production, mais qui n'ont pas les capacités de supporter le coût croissant de charges publicitaires et commerciales afin de conduire une politique de marque.

Ainsi, sans nier la domination des GMS par divers moyens -comme celui de la coopération commerciale qui s'assimile à un véritable chantage au référencement, les promotions de catalogues...- vos rapporteurs constatent que les industries agro-alimentaires ont cherché à recentrer leur politique industrielle afin de contourner cette pression, parfois -il est vrai-, en vain.

B. LE SECTEUR AGRO-ALIMENTAIRE A GLOBALEMENT RÉPONDU AUX ATTENTES DES CONSOMMATEURS

L'alimentation repose sur trois piliers essentiels que sont la base nutritionnelle, les habitudes culturelles et les composantes économiques (revenu...). La fonction alimentaire vise à satisfaire le besoin de se nourrir, avec un souci d'hygiène maximum, à moindre coût, mais aussi tend à répondre à la recherche du plaisir qu'éprouve le consommateur dans le produit alimentaire.

Aujourd'hui, la consommation alimentaire représente entre 15 à 18 % du volume des budgets des ménages.

Le secteur agro-alimentaire est parvenu, non seulement à satisfaire la consommation de masse en produits alimentaires, mais aussi à répondre -au moins en grande partie- aux attentes des consommateurs en termes de sécurité, de santé et de qualité.

¹ Article de M. JF Guthmann dans le Paysage politique français « Le dossier de paysan », « La grande distribution, les industries agro-alimentaires et l'Etat »-1992

1. Le pari réussi de la productivité et de la compétitivité

Durant les années 60-70, le secteur agro-alimentaire est parvenu à accroître considérablement ses gains de productivité et de compétitivité. Le développement considérable des produits alimentaires transformés au détriment des produits non élaborés tient non seulement à l'évolution du mode de vie -l'économie de temps dans la préparation des repas, l'éloignement des consommateurs des lieux de production des biens alimentaires...- mais aussi à la forte baisse de prix des produits standardisés et à la hausse globale des revenus. Cette « période d'adaptation de l'alimentation aux normes du code de vie donné par l'urbanisation, l'économie de temps et la société de consommation » a pris fin dans les années 80¹.

Le secteur agro-alimentaire a donc parfaitement suivi le modèle de développement des « Trente glorieuses » : il s'est épanoui dans un nouveau paysage alimentaire dont le symbole a été la consommation « de masse ».

2. La sécurité et la qualité alimentaires : des impératifs non négociables

Si la production de masse a fait la place à la segmentation des marchés dans les années 80, la consommation alimentaire a été marquée, au cours des années 90, par l'émergence de nouvelles attentes en matière de goût, de fraîcheur, de sécurité, de santé, et de contenu culturel lié au terroir et à des savoir-faire spécifiques.

● Les carences de la réglementation nationale en matière de sécurité alimentaire ont été mises en évidence par notre collègue Claude Huriet². Si vos rapporteurs ne souhaitent pas détailler le processus de sécurité alimentaire en France, il sera nécessaire d'en présenter brièvement l'architecture, le rapport de M. Jean-François Mattéi, député, -« *De la vache folle à la vache*

¹ Cf. ouvrage de M. Jacques Nefussi cité page 16.

² Rapport d'information n° 196 - Sénat (1996-1997) présenté par M. Claude Huriet au nom de la Commission des Affaires sociales à la suite de la mission d'information sur les conditions du renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme en France.

émissaire » lors de la crise de l'ESB étant antérieur à la loi de juillet 1998 sur l'organisation de la sécurité alimentaire en France.

L'alimentation étant aujourd'hui devenue un sujet d'actualité très « sensible », le consommateur exige, en la matière, une sécurité irréprochable.

Vos rapporteurs, à titre liminaire, soulignent que la sécurité du consommateur, ainsi que la diversité des produits, n'ont pas été sacrifiées dans le développement du secteur agro-alimentaire. Comme l'indiquait dans un article récent M. Jean Glavany, Ministre de l'agriculture et de la pêche¹, « *les produits alimentaires sont plus sains, plus sûrs aujourd'hui qu'hier. Et si des crises se déclenchent, c'est plutôt parce qu'aujourd'hui les contrôles sont plus efficaces* ». Rappelons que de 1987 à 1997, les cas de listériose ont été divisés par trois, passant de 661 à 225, soit 3,8 cas par millions d'habitants. De plus, entre 1992 et 1997, les intoxications alimentaires collectives ont touché entre 384 et 478 foyers par an, avec un nombre de malades de 7.192 à 7.858. Même si ces chiffres sont sous estimés, ils n'en reflètent pas moins une aggravation de la situation, surtout si l'on tient compte de l'augmentation des tonnages des denrées alimentaires fabriquées en circulation et du nombre croissant de repas pris à l'extérieur.

Cette préoccupation de sécurité ne date pas de la crise de l'ESB de 1996. **Elle a toujours été un déterminant essentiel dans la fabrication du produit alimentaire : cependant, depuis les années 90, elle est devenue la priorité pour les industries agro-alimentaires.** Un industriel n'a-t-il pas confié au groupe de travail lors d'un entretien : « *Nous avons aujourd'hui une seule préoccupation qui devient totalement obsessionnelle : celle de la sécurité alimentaire* ». Certains estiment que cette préoccupation du « zéro défaut » dans l'alimentation n'est pas normale, constatant que le tabac ou même l'automobile sont des centaines de fois plus dangereux que l'aliment : **vos rapporteurs ne peuvent cautionner une telle logique.** En effet, si tout un chacun est -ou doit être- conscient des risques encourus en fumant ou en prenant son véhicule, nul ne s'attend, en 1999, en Europe, à mettre sa vie en danger par la consommation d'un produit alimentaire, censé satisfaire un besoin nutritionnel essentiel. Néanmoins, il faut aussi se garder du raisonnement inverse, totalement excessif, consistant à **exonérer le consommateur de toute responsabilité** : ainsi, on sait que le fromage au lait cru peut, dans certains cas précis, présenter des risques pour des populations spécifiques (femmes enceintes, personnes âgées...). Il est donc impératif de prévenir ces populations en les informant le mieux possible (campagne d'information, diffusion dans les établissements scolaires et universitaires, information par les professions médicales et paramédicales...). Il n'apparaît

¹ Article de M. Jean Glavany dans le Monde - 3 et 4 octobre 1999.

guère opportun, néanmoins, de condamner définitivement ce produit pour des dizaines de milliers de consommateurs !

Ainsi, lors de la dernière crise « du poulet à la dioxine », l'honnêteté exige de reconnaître, d'une part, qu'un accident, et plus probablement une fraude en est à l'origine et que, d'autre part, aucun cas de contamination humaine n'a pu être détecté.

Par ailleurs, la France a adapté sa législation en matière de sécurité sanitaire des produits alimentaires destinés à l'homme depuis 1998 afin de mettre fin aux dysfonctionnements qui peuvent survenir dans l'alimentation.

Le nouveau dispositif français en matière de surveillance de la qualité sanitaire des produits repose, en premier lieu, sur la loi du 1^{er} juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire des produits destinés à l'homme. Ce texte crée une structure indépendante, l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) qui constitue dorénavant l'outil national d'évaluation des risques sanitaires et nutritionnels des aliments. Le dispositif de veille sanitaire mis en place par la loi comprend, en outre, l'Institut de Veille sanitaire (IVS), qui remplace l'ancien Réseau national de Santé Publique (RNSP), et prévoit la coordination de l'AFSSA, de l'IVS et de l'Agence Française de Sécurité Sanitaire des Produits de santé, par le Comité National de Sécurité Sanitaire, présidé par le Ministre de la santé. En second lieu, la loi d'orientation agricole du 10 juillet 1999 vise notamment à renforcer les contrôles des services de l'Etat tout au long des filières, et notamment de leur amont et tend à accroître, en particulier, la cohérence du système français d'identification officielle de la qualité des denrées alimentaires (dispositif de biovigilance...).

Vos rapporteurs rappellent que la gestion du risque alimentaire, mission de service public par excellence, est une prérogative politique qui relève du pouvoir exécutif, sous contrôle du pouvoir législatif. Cette mission consiste à mettre en adéquation les recommandations formulées par les experts chargés de l'évaluation scientifique des risques, les moyens de toute nature que la collectivité, les entreprises et les producteurs peuvent consacrer à la maîtrise des risques, les objectifs en terme de niveau de sécurité définis par le Gouvernement et à procéder à une large information du public.

Il appartient, dans ce nouveau contexte, à la Direction générale de l'alimentation du ministère de l'agriculture, en coopération avec les autres administrations concernées par la sécurité des aliments, de mener à bien cette mission de service public.

Parallèlement aux contrôles officiels, vos rapporteurs tiennent à saluer l'important effort accompli par la profession dans le domaine de la sécurité alimentaire. La mise en place d'une politique effective de traçabilité,

le développement de guides de bonnes pratiques hygiéniques validés par les différentes branches, la prise en compte de la méthode HACCP (hazard analysis critical control points) introduite par la loi du 19 mai 1998 -méthode générale qui consiste à décortiquer un processus alimentaire pour y définir les points clés d'une analyse de risque et y porter remède- ainsi que l'explosion du nombre de sites certifiés attestent de **la volonté réelle du secteur agro-alimentaire de parvenir à une sécurité alimentaire irréprochable, les professionnels étant conscients qu'il est aujourd'hui impossible de transiger sur un tel impératif.**

● **Outre cette exigence de sécurité, le consommateur est de plus en plus attentif à la qualité des produits.** Cet objectif de qualité ne date pas du début des années 90 puisque, même durant la période « fordiste » des industries agro-alimentaires, certains marchés étaient spécifiquement consacrés aux produits « de qualité ». **Vos rapporteurs constatent, néanmoins, que si le créneau des produits haut de gamme s'est élargi, le consommateur attend aujourd'hui, même sur des produits de base, un minimum de qualité.** Par exemple, à côté du poulet label dont la production croît, il est aujourd'hui impensable d'offrir un poulet industriel ne respectant pas certaines qualités organoleptiques. Les entreprises agro-alimentaires modifient ainsi leur organisation pour améliorer la qualité de leurs produits, tout en tentant de réduire leurs coûts, **le consommateur ayant pris l'habitude de croire que le produit alimentaire devait être systématiquement bon marché.**

Les industries agro-alimentaires adoptent de plus en plus de normes certifiées par des organismes extérieurs pour atteindre ces objectifs. A titre d'exemple, une entreprise laitière sur deux bénéficie d'une certification de référence et 30 % sont détentrices de la norme ISO 9001, ISO 9002 ou EAQF¹. En outre, 61 % des entreprises agro-alimentaires développent des démarches « qualité ».

Par ailleurs, **le renforcement du contrôle de la qualité se manifeste dans l'organisation du travail** ; ainsi une entreprise agro-alimentaire sur deux dispose d'un cadre à plein temps pour cette tâche en 1997, et une entreprise sur quatre a créé un poste de contrôle-qualité depuis 1994.

A côté de ces démarches de certification entreprise, qui attestent de la mise en place d'un système d'assurance qualité conformément à des normes internationales, **les industries agro-alimentaires se sont engagées depuis une dizaine d'années dans la certification-produit comme le label ou la**

¹ *International Standard organisation. Evaluation assurance qualité fournisseur. Voir annexe n° 3 pour le détail de ces certifications.*

certification de conformité : cette orientation est devenue aujourd'hui essentielle dans les stratégies industrielles de la plupart des IAA. De plus, la mise en place des labels constitue un bon exemple de politique de filière, c'est-à-dire d'engagements négociés depuis le producteur agricole jusqu'au distributeur, visant à la garantie d'une qualité supérieure, clairement identifiable par le consommateur. On comptait ainsi en 1998 près de 400 labels.

Ce système de signes de qualité permet de renforcer les mécanismes de traçabilité qui se sont avérés décisifs lors de la crise de l'ESB.

Vos rapporteurs constatent ainsi que la qualité est au cœur des stratégies de développement des entreprises. Ce nouvel impératif est, d'ailleurs, l'une des clés du succès sur les marchés européens et internationaux.

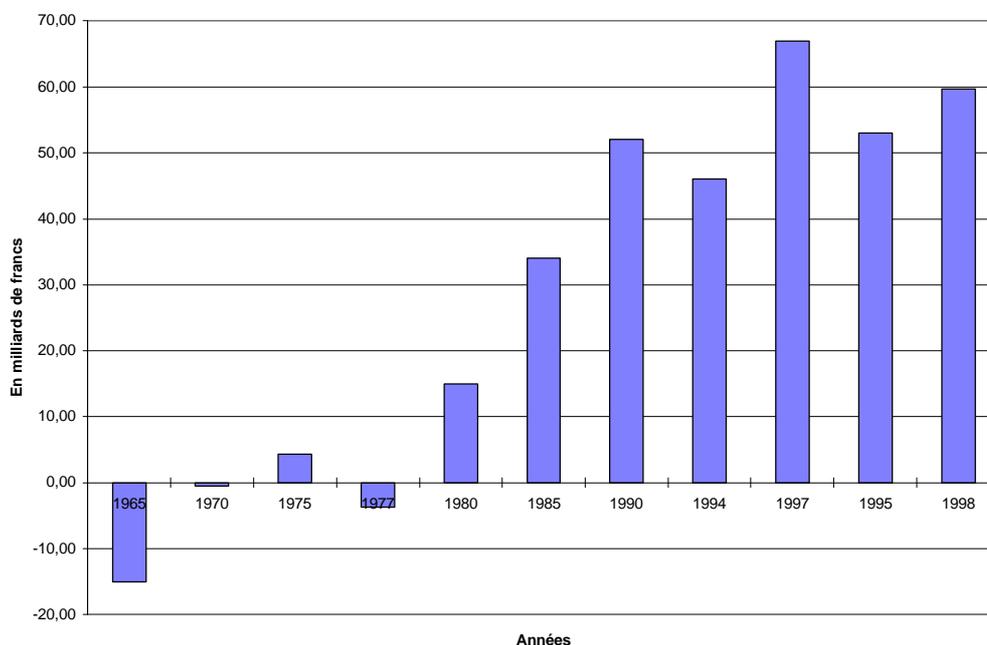
C. LE SECTEUR AGRO-ALIMENTAIRE A PRIS EN COMPTE LES DIMENSIONS EUROPÉENNE ET INTERNATIONALE DES MARCHÉS DE L'ALIMENTATION

Personne ne s'étonne, aujourd'hui, des records successifs d'excédents de la balance commerciale agro-alimentaire. Pourtant, le phénomène n'est apparu qu'au milieu des années 70¹ et ne s'est imposé durablement qu'à partir de 1979.

En effet, au début des années 60, la France était fortement déficitaire dans le secteur agro-alimentaire, s'approvisionnant principalement auprès de ses anciennes colonies. La création du Marché commun a permis une réorientation des échanges avec nos partenaires. Au plan mondial, la France, depuis le début des années 90, rivalise avec les Etats-Unis pour la place de première puissance exportatrice de produits agro-alimentaires.

¹ Revue « Après-demain » n° 407 - Octobre 1998 - Article de M. Eric Alain : « les IAA et leurs marchés ».

EVOLUTION DU COMMERCE EXTERIEUR AGRO-ALIMENTAIRE DE LA FRANCE



Source : CFCE

1. Un développement européen important stimulé par la Politique Agricole Commune

● La **dimension européenne** des marchés de l'agro-alimentaire par les industries agro-alimentaires est une donnée fondamentale dont on peut relever d'emblée deux aspects.

↳ En premier lieu, **l'importance du marché européen pour le commerce extérieur agro-alimentaire de la France**. En 1998, l'excédent obtenu avec nos partenaires de l'Union européenne s'est élevé à 45,9 milliards de francs, ce qui représente 77 % de l'excédent global. Même si ce volume est en baisse de 4,7 milliards de francs par rapport à 1997 (-9,3 %), le phénomène a bien un caractère structurel.

Il en est de même pour les exportations françaises vers l'Union européenne et nos importations en provenance de la zone communautaire puisqu'elles représentent toutes deux plus de 70 % du total.

De 1970 à 1998, les exportations vers la CEE ont représenté, de manière assez stable, plus des deux tiers des exportations françaises alors que les importations en provenance de la CEE ont joué un rôle croissant puisqu'elles sont passées de moins d'un tiers à plus des deux tiers entre 1970 et 1986.

Néanmoins, il est nécessaire de différencier produits agricoles et produits des industries agro-alimentaires -même si cette distinction repose parfois sur des critères discutables. En effet, de 1970 à 1987, si le solde des seuls produits agricoles avec la CEE s'est constamment amélioré, la situation est quelque peu différente pour les produits des IAA : le solde extérieur vis-à-vis de la CEE, après une évolution favorable au début des années 70, s'est dégradé continuellement pour devenir négatif au milieu des années 80. Cette évolution a néanmoins été inversée dans les années 90, le solde des produits du secteur agro-alimentaire avec l'Union européenne redevenant excédentaire. **La part des produits des IAA dans les exportations agro-alimentaires est d'ailleurs passée de 58,8 % en 1985 à près de 70 % à la fin des années 90**, ce qui atteste des efforts de productivité, de compétitivité et d'expansion accomplis par cette branche industrielle.

↳ En second lieu, **la mise en place de grands groupes alimentaires français à vocation européenne atteste de l'importance du marché européen pour les IAA**. Une trentaine de groupes industriels français figurent parmi les 100 premiers européens, ce qui fait de notre industrie agro-alimentaire la seconde en Europe pour le nombre de groupes. Parmi ces industries agro-alimentaires de taille européenne -voire mondiale- se trouvent Danone, Besnier, Pernod-Ricard, Fromageries Bel, Bougrain, Roquette, Bonduelle, Entremont, Soufflet...

PLACE DE LA FRANCE DANS LA LISTE DES 35 PREMIERS GROUPES EUROPÉENS

Groupes	Activités principales	Chiffre d'affaires en milliards de dollars	Rang européen (rang mondial)
DANONE	Multiproduits alimentaires, bières, eaux	15,15	5 ^{ème} (11 ^è)
ERIDANIA/ BEGHIN SAY (franco-italien)	Sucre, corps gras, huiles et produits amylacés	10,89	6 (19 ^è)
L.V.M.H	Vins et spiritueux	8,22	10 (30 ^è)
LACTALIS (BESNIER)	Produits laitiers	4,79	16 (49 ^è)
PERNOD-RICARD	Boissons	3	26 (71 ^è)
SODIAAL	Produits laitiers	3	28 (78 ^è)

Source : Centre Français du Commerce Extérieur

Même si ces groupes restent insuffisants tant en nombre qu'en volume de chiffre d'affaires -la Grande Bretagne compte 12 entreprises parmi les 35 premiers groupes européens-, **vos rapporteurs constatent que le secteur agro-alimentaire n'a pas échappé, depuis le début de la décennie, au mouvement de concentration** qu'a connu l'agro-alimentaire dans le monde entier et qui s'était amorcé dans les pays anglo-saxons. L'évolution du chiffre d'affaires consolidé des vingt premiers groupes agro-alimentaires français met en évidence ce phénomène de concentration.

Depuis une quinzaine d'années, les restructurations sont nombreuses dans ce secteur d'activité : ainsi, chaque année sont recensées près de 200 opérations de fusions, absorptions et prises de participation. En 1998, ces mouvements ont représenté plus de 30 milliards de francs.

● Le développement des industries agro-alimentaires en France, comme dans les autres pays européens, a tiré profit de la construction européenne en général et de la Politique Agricole Commune en particulier.

En effet, l'accroissement vigoureux des volumes produits, la baisse des prix réels à la production, l'unification tarifaire puis la mise en place de l'Euro et le démantèlement progressif des entraves tarifaires aux échanges au sein du marché commun sont autant de facteurs qui ont contribué à renforcer le secteur de l'agro-alimentaire.

2. L'internationalisation du secteur agro-alimentaire

Le développement international des industries agro-alimentaires passe, en premier lieu, par l'accroissement important des échanges de produits agro-alimentaires. Au cours des années 90, l'accélération du phénomène de mondialisation a été nettement perceptible pour les produits agro-alimentaires, l'indice des exportations étant passés de 100 à 137 contre 100 à 115 pour la production mondiale. L'internationalisation se concrétise, corrélativement, par la multiplication des implantations commerciales et agro-industrielles françaises à l'étranger¹. En outre, depuis une quinzaine d'années, le montant des investissements dans le secteur des IAA s'est considérablement accru, en France comme à l'étranger.

¹ *Réalités industrielles - avril 1995 : série « Annales des Mines ».*

- Au début des années 90, de nombreuses revues titraient sur les prises de contrôle étrangères dans l'industrie agro-alimentaire française, voire sur « *l'irrésistible colonisation de l'agro-alimentaire français*¹ » : face à la puissance financière des multinationales, de nombreuses entreprises familiales moyennes ont en effet été rachetées : on peut ainsi citer Ducros, Flodor, Boursin, Poulain...

La croissance des acquisitions étrangères ne semble pas avoir revêtu un simple caractère conjoncturel mais paraît plutôt tenir à des raisons de fond. En l'absence de véritables investisseurs, la taille devenant une nécessité sur certains marchés, la productivité de l'agriculture française, son savoir-faire, les équipements modernes dans l'industrie alimentaire, ses possibilités d'exportation en Europe, son ingénierie vis-à-vis des pays en développement et enfin la suppression progressive des entraves aux échanges **ont expliqué et expliquent sans doute encore que les disponibilités financières des principaux groupes étrangers se soient portées sur la France.**

Ces opérations, qui s'élèvent chaque année à plus d'un milliard d'euros (6,67 milliards de francs), sont parfois à l'origine de certaines situations difficiles dues aux restructurations qu'elles impliquent. Elles ont permis, néanmoins, à un grand nombre d'industries agro-alimentaires françaises, en leur offrant la capacité d'atteindre une taille critique pour être présentes sur les marchés européens et internationaux, de se développer.

- Les implantations hors territoire métropolitain des industriels français étaient assez peu courantes avant 1970. Celles-ci existaient en Amérique Latine et dans les anciens pays de l'Union Française. **Entre 1975 et 1980, des enquêtes ont montré une multiplication par trois environ de la présence française à l'étranger.**

En 1998, le total des investissements français dans les pays de l'OCDE, pour le secteur agro-alimentaire a dépassé les 1,72 milliard d'euros (11 milliards de francs) : en Europe ce chiffre a atteint 1,31 milliard d'euros (8,6 milliards de francs).

Danone est traditionnellement le principal investisseur français à l'étranger, ce qui correspond à la stratégie de redéploiement sur les principaux métiers de ce groupe : produits laitiers frais, eaux minérales et biscuits, le tout en priorité en direction des pays émergents d'Asie du Sud-Est et d'Amérique Latine. Cette stratégie est suivie, à une moindre échelle, par d'autres groupes

¹ *Le Nouvel Economiste* - 14 février 1992.

comme Bongrain et Bel pour les fromages et Pernod-Ricard dans les vins et spiritueux.

Avec 10 % du commerce mondial, la France est aujourd'hui le premier exportateur mondial de produits agro-alimentaires transformés : **le secteur agro-alimentaire français a donc profité pleinement de ses atouts (abondance, variété, qualité...) pour faire face au développement des nouveaux marchés alimentaires transformés au niveau mondial**, tout en évoluant dans un contexte de libéralisation accrue des échanges depuis 1995.

LES INVESTISSEMENTS ÉTRANGERS EN FRANCE

En millions de francs	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

LES INVESTISSEMENTS FRANÇAIS À L'ÉTRANGER

En millions de francs	1995	1996	1997	1998
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

Source : Ministère de l'agriculture et de la pêche

II. LE SECTEUR AGRO-ALIMENTAIRE FRANÇAIS CONFRONTÉ AUX ENJEUX DU DÉBUT DU XXIÈME SIÈCLE

La capacité d'adaptation dont le secteur agro-alimentaire a su faire preuve depuis le milieu des années 60 lui sera d'autant plus nécessaire demain qu'il sera confronté à des enjeux importants.

Ceux-ci apparaissent nombreux et variés mais forment, en fait, **un triptyque très homogène dans lequel chaque élément est dépendant des deux autres** : ainsi, **l'internationalisation croissante des échanges alimentaires**, l'élargissement de l'Union européenne aux Pays d'Europe

Centrale et Orientale (PECO) et les futurs accords conclus au sein de l'OMC, rendront, par exemple, les **variations de la demande alimentaire mondiale déterminantes pour l'évolution du secteur agro-alimentaire.**

Mais cette internationalisation accrue des échanges concerne également les **technologies nouvelles, qui auront un impact capital sur le devenir du secteur agro-alimentaire** : il n'y a qu'à citer, à titre d'exemple, le cas des biotechnologies et celui des technologies de l'information de la communication (NTCI) dont les conséquences sont lourdes.

Le dernier, et non le moindre, auquel l'agro-alimentaire devra répondre est **celui de la sécurité sanitaire, de la qualité alimentaire et de l'environnement** : ces exigences sont apparues, certes, depuis une dizaine d'années mais elles atteindront, dans les années à venir, une dimension tout autre. En effet, **dès lors que ces exigences ne seront pas suffisamment prises en compte, l'internationalisation des marchés et la diffusion immédiate de l'information provoqueront une sanction immédiate sur le plan économique, financier, mais aussi -ne l'oublions pas-, social pour l'entreprise.**

A. LE SECTEUR AGRO-ALIMENTAIRE FACE AUX PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION DES MARCHÉS DE L'ALIMENTAIRE

Les industries agro-alimentaires seront confrontées dans les dix à vingt années à venir à deux tendances de fond : l'une concerne la libéralisation croissante des échanges dans le domaine alimentaire, l'autre a trait à l'augmentation de la demande alimentaire mondiale.

Vos rapporteurs sont conscients du fait que ces deux enjeux ne sont pas à proprement parler totalement nouveaux pour ce secteur d'activité : en effet, les industries agro-alimentaires ont dû déjà faire face à des périodes de croissance de la demande alimentaire mondiale parfois plus importante que celle prévue jusqu'en 2010. De plus, le processus de libéralisation des échanges agro-alimentaires a déjà démarré depuis une dizaine d'années, et a, tout au moins, été consacré dans les accords de Marrakech.

Néanmoins, ces enjeux vont s'imposer au secteur agro-alimentaire avec une acuité toute particulière dans les années à venir.

1. L'évolution de la situation alimentaire mondiale

Plusieurs organisations internationales effectuent régulièrement des études prospectives consacrées à l'agriculture mondiale et aux perspectives du secteur agro-alimentaire. On peut citer l'étude de la FAO publiée en 1995 sous le titre « Agriculture mondiale : horizon 2010 ». De même, l'OCDE a publié en 1998 un rapport intitulé « Se nourrir demain : perspectives à long terme du secteur agro-alimentaire ».

Les conclusions de ces ouvrages sont à prendre avec beaucoup de précautions, compte tenu des incertitudes quant aux prévisions à dix ou quinze ans. Néanmoins, vos rapporteurs souhaitent mentionner certaines conclusions de ces études qui permettent d'alimenter la réflexion sur l'avenir à moyen terme des industries agro-alimentaires françaises.

● **Dans les pays en développement, le secteur agro-alimentaire serait confronté à l'horizon 2010 à plusieurs évolutions.** Tout d'abord, la démographie mondiale devrait poursuivre sa croissance puisque la population atteindra près de 7 milliards d'habitants en 2010 : l'augmentation de la population mondiale s'élèvera chaque année de plus de 80 millions d'habitants. Dans un contexte d'amélioration globale, de croissance économique, de hausse des revenus et d'urbanisation croissante, notamment en Asie et en Amérique Latine, la croissance agricole mondiale devrait croître à un rythme lent (+1,8 % par an), c'est-à-dire proche de zéro en termes de production. Comme le précise l'OCDE, un certain ralentissement de la production mondiale agricole n'est pas négatif en soi dans la mesure où il témoigne d'une moindre croissance démographique mondiale et d'une augmentation du nombre de personnes ayant plus ou moins atteint, pour leur consommation alimentaire, un niveau minimum. Mais ce phénomène de ralentissement pourrait être lié au fait que des populations susceptibles de consommer davantage ne disposent pas de revenus suffisants pour accroître leur demande alimentaire.

Par ailleurs, il ressort de différentes analyses internationales que les approvisionnements alimentaires par habitant destinés à la consommation humaine directe, notamment dans les pays en développement, devraient continuer à croître dans l'ensemble, passant de 2.550 calories en 1994 à 2.770 en 2010, l'Afrique restant à l'écart de cette évolution. **La demande alimentaire dans les pays en développement devrait croître de + 2,6 % par an -sauf pour les pays les moins avancés-, ce qui se révèle important.**

Si le commerce des produits agricoles continuerait à représenter 10 % du commerce mondial, les échanges de produits transformés et de produits

d'élevage pourraient se développer beaucoup plus rapidement. Par exemple, la Chine verrait sa demande de viande augmenter de 85 % et celle de céréales de 30 % dans les vingt ans à venir. **De plus, les pays en développement -aujourd'hui globalement exportateurs nets de produits agricoles- deviendraient importateurs nets de produits agricoles et de certains produits transformés.** Vos rapporteurs précisent, en outre, que ces pays se dirigeront, de plus en plus, d'une l'alimentation à base de protéines végétales vers une alimentation à base de protéines animales.

Cette évolution fondamentale aurait une conséquence extrêmement importante pour le secteur agro-alimentaire français : en effet, ce nouveau volume d'importations permettrait aux pays de l'OCDE, dont les marchés intérieurs ou régionaux stagnent, d'accéder à des débouchés intéressants pour leurs exportations et à des opportunités d'investissement direct attractifs. Or, selon l'OCDE, ces nouveaux marchés seraient captés par les Etats-Unis et les pays du groupe de Cairns¹ en raison de leurs prix plus attractifs et de leurs politiques favorisant les mécanismes de marché, surtout lorsqu'il s'agit d'exportation. **Ainsi, l'Union européenne, et particulièrement la France, serait soumise à de fortes pressions concurrentielles qui aboutiraient à lui faire perdre un grand nombre de marchés dans le secteur de l'alimentaire.** A cela s'ajoute l'éventuelle augmentation du taux de pénétration des importations pour la zone de l'OCDE, à la suite de l'abaissement des protections douaniers.

Vos rapporteurs soulignent l'enjeu que constitue pour les industries agro-alimentaires l'évolution dans un proche avenir de la demande alimentaire émanant notamment des pays en développement. Certains observateurs estiment, certes, qu'aujourd'hui ce danger potentiel reste relativement faible compte tenu de l'importance du marché européen pour le secteur agro-alimentaire français. Mais un tel raisonnement pourrait à court terme se révéler particulièrement risqué et ce pour deux raisons. En premier lieu, le commerce agro-alimentaire français perd depuis quelques mois d'importantes parts de marché dans la zone Europe : c'est notamment le cas pour l'Allemagne et l'Italie. En second lieu, la mondialisation croissante des échanges pourrait conduire à donner une importance accrue aux échanges alimentaires avec les pays tiers, ce qui constitue un réel défi pour notre secteur agro-alimentaire qui ne paraît pas le mieux placé, notamment en termes de prix, pour satisfaire ces marchés.

¹ *Groupe de Cairns : groupe d'Etats dont l'Australie, la Nouvelle-Zélande, l'Argentine... qui constituent à l'OMC les pays les plus libéraux en ce qui concerne l'exportation de céréales, de viande bovine...*

● Dans les pays de l'OCDE, et notamment en Europe, l'évolution du secteur agro-alimentaire s'analyse en termes non seulement quantitatifs, mais aussi qualitatifs. Ainsi, en raison du vieillissement de la population, de la progression du taux d'activité féminine et de la réduction de la taille des familles, **les habitudes alimentaires des consommateurs devraient continuer à évoluer**. Les modes d'alimentation économes en temps, favorisant par exemple les produits transformés prêts à l'emploi, les plats chauds préparés à l'extérieur, les services de livraison ainsi que la restauration sauront, sans nul doute, s'imposer de façon encore plus évidente.

2. Une globalisation croissante des échanges de produits alimentaires

L'augmentation des échanges et des investissements touche aussi, évidemment, le secteur agro-alimentaire, depuis une dizaine d'années.

● **Au niveau européen, la réforme de la PAC de mars 1999 prolonge celle de 1992** en abaissant les prix institutionnels de 15 % pour les céréales, 20 % pour la viande bovine et 15 % dans le secteur du lait et des produits laitiers.

↳ **L'agriculture européenne poursuit donc un mouvement de libéralisation progressive**, marquée par un transfert accentué des soutiens du marché vers les aides directes aux agriculteurs, sans pour autant que celles-ci soient véritablement découplées... Les professionnels de l'industrie agro-alimentaire ont encouragé cette évolution et paraissent satisfaits globalement des résultats obtenus lors de ces dernières négociations.

En effet, compte tenu de la baisse des restitutions à l'exportation, le rapprochement des prix agricoles communautaires avec les cours mondiaux -si peu représentatifs soient-ils dans le domaine agricole- permet un allègement des coûts d'approvisionnement en matières premières. Le secteur agro-alimentaire améliore ainsi ses marges sur les ventes effectuées en Europe et abaisse ses prix de vente sur les marchés des pays tiers, augmentant ainsi sa compétitivité, tout en bénéficiant d'une moindre dépendance à l'égard des décisions communautaires en matière de restitution à l'exportation¹. La mise en place de cette nouvelle réforme de la PAC ne devrait donc pas globalement

¹ *Les prévisions glissantes détaillées du BIPE - Edition 1995.*

créer de difficulté à ce secteur de la transformation, d'autant qu'elle s'effectue dans un contexte de stabilité monétaire au sein de l'Union européenne, grâce à l'Euro.

Néanmoins, **vos rapporteurs regrettent les décisions adoptées à Berlin en ce qui concerne les oléo-protéagineux**. A l'instar de ce qui s'est passé à la suite de la réforme de 1992, avec le pré-accord de Blair House, le secteur agro-alimentaire devra s'attendre à une forte réduction de ses approvisionnements, notamment l'industrie des oléagineux, en raison de la baisse de ces productions agricoles fortement concurrencées, notamment par le blé.

↳ **L'élargissement de l'Union européenne aux PECO est un défi d'une tout autre dimension** : en effet, l'intégration des PECO au sein de l'Union augmentera la population européenne de 25 %. Mais surtout, l'intégration du secteur agro-alimentaire de ces pays risque d'entraîner de graves perturbations dans l'Europe communautaire, dues à l'importance des écarts de prix des produits agricoles -les prix des PECO étant généralement beaucoup plus faibles- et à la nécessité d'une restriction à opérer dans les secteurs agricoles et d'aval. **Cet élargissement est donc à la fois une formidable opportunité en termes d'approvisionnement et de débouchés pour notre secteur agro-alimentaire et un défi en termes de concurrence**. En effet, si, sous les régimes communistes, le secteur agro-alimentaire avait été relégué à un rang de second ordre¹, l'essor des IAA, dans un marché de 100 millions de consommateurs, est devenu une priorité pour bon nombre de gouvernements de pays d'Europe centrale et orientale comme la Pologne ou la Hongrie...

¹ « Industries agro-alimentaires et investissements occidentaux en Europe centrale et orientale » - *Le courrier des pays de l'est* - n° 377, mars 1993.

● **Au niveau mondial, les futures négociations de l'OMC, qui débiteront à Seattle à la fin du mois, constituent un enjeu essentiel pour le secteur agro-alimentaire.**

L'application des derniers accords du GATT (accès minimum des produits des pays tiers au marché européen, transformation des prélèvements variables à l'importation en droits de douane et baisse des exportations subventionnées) a soulevé de sérieuses difficultés pour certains secteurs d'activité, notamment les produits laitiers, la farine, le malt et la volaille. Dans ce dernier secteur, de 1988 à 1998, les exportations américaines ont augmenté de 21,4% alors que dans le même temps, les exportations européennes se limitaient à une croissance de 8,9 %.

Vos rapporteurs ont pris acte de la position commune unanime des Quinze sur les grandes lignes de la stratégie agricole européenne. Les trois principes généraux de cette déclaration sont, respectivement, la référence appuyée au modèle européen d'agriculture fondé sur la multifonctionnalité, le respect des conclusions de Berlin, « *éléments essentiels de la position européenne en vue des futures négociations commerciales multilatérales* » et la défense de la préférence communautaire. **Les objectifs des négociations pour l'Union européenne sont les suivants :**

– la protection pour les produits communautaires dont la réputation de qualité est liée à une indication géographique ;

– le maintien de l'équilibre de l'accord de Marrakech, notamment pour les soutiens internes. De manière générale, les aides directes sont préférables au soutien des cours, d'autant plus qu'elles peuvent contribuer à certaines missions de l'agriculture multifonctionnelle, notamment le développement rural ;

– l'Union européenne est prête à négocier un processus de réduction des subventions à l'exportation dès lors que les concessions sont équilibrées avec les autres grandes puissances agricoles (Etats-Unis, notamment). Sont visés explicitement les crédits à l'exportation et la fourniture d'aide alimentaire, deux supports importants de la stratégie américaine de conquête de marchés extérieurs ;

– le maintien des concepts de « boîte verte »¹ et de « boîte bleue » comme catégories de négociations. Vos rapporteurs soutiennent le maintien durable d'une boîte bleue (aides directes non totalement découplées du revenu), qui n'avait qu'un statut transitoire dans l'accord de Marrakech ;

¹ Voir en annexe 4 pour les différences entre les « boîtes » OMC.

– la confirmation plus explicite du principe de précaution, afin de veiller à la sécurité et à la qualité des produits alimentaires.

Vos rapporteurs regrettent que le document des ministres de l'agriculture ne prenne pas suffisamment en compte les préoccupations du secteur agro-alimentaire européen et de ses 19.000 entreprises qui représentent 535 milliards d'euros de chiffre d'affaires -dont 40 milliards à l'export- et 2,63 millions de salariés.

Comme le souligne l'Association nationale des industries alimentaires, le « Millenium round » est *« l'occasion pour l'Union européenne de marquer résolument sa détermination dans les négociations multilatérales, en faisant reconnaître par ses partenaires les spécificités de ses choix alimentaires, tout en permettant aux entreprises alimentaires d'améliorer leur compétitivité dans les échanges internationaux »*.

Néanmoins, les dangers sont réels : en octobre 1992, la signature du pré-accord de Blair House a entraîné des conséquences catastrophiques pour les secteurs de la volaille, alors que ce marché était en pleine expansion.

Les négociations du « Millenium Round » constituent donc bien un véritable défi pour notre secteur agro-alimentaire. Si, au sein de l'Union européenne le groupe de Londres (Grande-Bretagne, Danemark, Suède) a signé la déclaration commune de septembre dernier, le groupe de Cairns refuse le « *protectionnisme agricole de l'Union européenne* » et considère le démantèlement des protections tarifaires (prélèvements à l'importation) et des subventions à l'exportation (restitutions) comme des priorités de l'agenda de Seattle. Le Président américain, M. Bill Clinton, a récemment renouvelé son souhait de voir disparaître rapidement les subventions agricoles européennes qui constituent, selon lui, un obstacle à la bonne marche du commerce international.

B. L'AGRO-ALIMENTAIRE AU CŒUR DES NOUVELLES TECHNOLOGIES

Il ne s'agit nullement ici pour vos rapporteurs de dresser un tableau exhaustif des nouvelles technologies ou de prétendre appréhender toutes les conséquences de celles-ci dans le domaine de l'agro-alimentaire.

Néanmoins, au travers de deux exemples précis, il est possible de mesurer les véritables impacts pour le secteur de l'agro-alimentaire, d'une part, des biotechnologies, d'autre part, des technologies de l'information et de la communication.

1. L'impact des biotechnologies sur le secteur agro-alimentaire

- Le terme biotechnologie a été employé pour la première fois en 1919 par Karl Erehy, ingénieur hongrois, pour évoquer la science et les méthodes qui permettent, à partir de matières premières, de fabriquer des produits à l'aide d'organismes vivants.

Mais, c'est en 1953 avec le modèle de double hélice de MM. Watson et Crick qu'est née la biotechnologie moderne, même si celle-ci ne fait que prolonger la sélection animale et végétale et l'utilisation des micro-organismes pour la production de bière, de vin, de fromage et de pain entamée depuis des siècles.

Depuis 1980, la biotechnologie a fait l'objet d'un développement commercial d'envergure, notamment aux Etats-Unis.

La biologie a pris une part essentielle dans la révolution verte qui a été caractérisée par un accroissement sans précédent de la productivité agricole : demain, l'enjeu pour l'agriculture est de nourrir 7 milliards d'êtres humains, en quantité et en qualité, de façon durable.

Il est donc légitime que les biotechnologies -issues de la biologie moléculaire- se soient portées non seulement sur la santé, la chimie, l'énergie, l'environnement mais aussi sur l'agriculture et l'agro-alimentaire.

Compte tenu des délais de mise sur le marché d'idées issues des laboratoires, des dizaines de PME spécialisées dans la biotechnologie ont fleuri aux Etats-Unis et, dans une moindre mesure, en Europe.

Parmi les multiples utilisations de ces technologies, les développements ont porté principalement sur les plantes -la situation pour les animaux est moins favorable à la transgénèse- pour des raisons techniques et économiques : on peut en effet assez facilement mettre sur le marché à grande échelle diverses espèces de plantes transgéniques (tomates, soja, maïs, colza...).

- Vos rapporteurs ne souhaitent pas entrer dans le détail sur cette question à laquelle la Commission des Affaires économiques a déjà consacré

en 1998 une étude spécifique¹. De nombreux rapports existent, le dernier en date, d'excellente qualité, a été publié par MM. Le Fur et Rouvillois, en juillet dernier, pour le Conseil économique et social. Vos rapporteurs prennent acte du blocage aujourd'hui que rencontrent ces biotechnologies, non seulement en Europe mais aussi aux Etats-Unis et au Brésil, après un développement exponentiel des surfaces cultivées en OGM, notamment outre-Atlantique et l'explosion du chiffre d'affaires de certaines sociétés.

De nombreuses erreurs ont été commises dans la présentation de ces nouvelles technologies : manque d'information et de transparence, absence de véritable consultation du public -la Conférence de consensus fut une réussite mais est intervenue trop tard- stratégies agressives de la part de certaines sociétés... La première génération d'OGM paraît condamnée. **Est-ce à dire que l'agriculture et les industries agro-alimentaires doivent définitivement se passer de cette technologie ?**

Au risque de choquer, vos rapporteurs répondront par la négative. Tout d'abord, le champ d'application potentiel de la biotechnologie à un horizon de vingt ans est extrêmement vaste : il inclut des améliorations de qualité des produits (goût, conservation...), l'adaptation des plantes à des conditions difficiles (sécheresse, salinité...), l'augmentation des rendements par fixation renforcée de l'azote, la résistance aux maladies et aux ravageurs (parasites, insectes), la biodégradabilité des engrais et des pesticides, des gains de fiabilité et de rapidité dans les diagnostics de santé animale et des vaccins plus efficaces, la capacité d'identifier formellement un produit tout au long de la chaîne de production alimentaire (traçabilité), de nouvelles techniques de transformation des micro-organismes à usage industriel... Vos rapporteurs sont convaincus que **l'ampleur de ces progrès est de nature à engager l'agriculture et l'industrie de transformation dans une nouvelle « révolution verte ».**

Par ailleurs, un grand péril guette l'ensemble du secteur agricole et industriel français, voire européen : il s'agit de la question des brevets. Près de 50% des recettes des entreprises qui travaillent sur les biotechnologies sont consacrées à la recherche-développement. Ainsi, la moitié de la valeur de cette industrie réside dans son capital intellectuel. Afin de se protéger contre toute copie et de valoriser leurs découvertes, les chercheurs, notamment américains, ont multiplié, ces dernières années, le dépôt de brevets dans ce secteur d'activité. Or, en laissant les **Américains déposer près des ¾ des brevets en matière de biotechnologies, on risque tout simplement de limiter la disponibilité des produits et de maintenir les prix à des niveaux indûment élevés. Le secteur agricole et alimentaire français pourrait être confronté dans les années à venir à un risque capital constitué par la stratégie de**

¹ *Rapport d'information du Sénat n°440 - 1997-1998 - présenté par M. Jean Bizet au nom de la commission des affaires économiques « Transgéniques : pour des choix responsables »*

certaines multinationales, qui visent à s'assurer une situation de monopole, par la détention de brevets -brevets qui concernent parfois la protection d'une connaissance et non d'une innovation comme cela devrait être le cas-. Cette multiplication des brevets américains est d'autant plus préoccupante que le processus de brevetabilité en Europe est sept fois plus coûteux qu'outre-Atlantique.

2. Le secteur agro-alimentaire face aux technologies de l'information et de la communication

L'avènement des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) aura naturellement des conséquences importantes pour le secteur agro-alimentaire. Vos rapporteurs ont souhaité mettre l'accent, d'une part, sur la nécessité pour les industries agro-alimentaires d'exploiter les NTIC et, d'autre part, sur le risque que ces mêmes technologies comportent pour le secteur agro-alimentaire, notamment en cas d'accident sanitaire sur un produit.

• Soumises aux exigences des marchés, les entreprises agro-alimentaires sont contraintes de mettre en œuvre de nouvelles formes de management, dans le but d'améliorer la qualité de leurs produits et de réduire leurs coûts¹. Ces nouveaux dispositifs rendent nécessaires une large circulation de l'information à l'aide, notamment des réseaux informatiques.

↳ L'informatisation des industries agro-alimentaires permet, au sein même de l'entreprise, d'en améliorer l'organisation. De même, la mise en place et la gestion de processus de qualité et de certification -qui sont souvent de gros consommateurs d'informations numérisées- nécessitera, dans l'avenir, de développer ces nouveaux outils.

Le renforcement des communications internes dans l'entreprise (via des adresses électroniques), le fonctionnement des services de gestion, la localisation des lieux d'implantation... exigent l'implantation d'un grand nombre de micro-ordinateurs en réseaux.

¹ Agreste. *Les cahiers n°37 - mars 1999, page 29 et suivantes.*

Vos rapporteurs constatent que la modernisation de la gestion des industries agro-alimentaires constitue un véritable défi : 43 % des entreprises agro-alimentaires représentant 17% du chiffre d'affaires total relèvent encore d'une gestion « traditionnelle ».

↳ **L'industrie agro-alimentaire devrait aussi, par le biais de réseaux informatiques tels qu'Internet, diffuser une large information sur ses produits et, le cas échéant, les vendre en ligne.** Le commerce électronique et le téléachat pourraient -selon certaines études- canaliser 15 % des ventes de produits agro-alimentaires en 2010.

Les NTIC apparaissent donc comme un instrument au service du secteur agro-alimentaire, permettant de mieux approcher et de manière plus directe le consommateur. La mise en place de tels outils pourrait permettre aux industries agro-alimentaires, pour une part non négligeable de leur production, d'économiser des coûts de distribution, voire même de s'affranchir du réseau de la distribution, et donc de parvenir à un meilleur équilibre avec les GMS.

↳ **Enfin, le secteur agro-alimentaire aura besoin, de plus en plus, de connaître et d'intégrer dans sa stratégie la masse considérable de données relatives aux achats des consommateurs.** Les profils des consommateurs devront être collectés et analysés de manière croissante. Les industries agro-alimentaires seront donc soumises à un défi technologique d'envergure visant à segmenter plus finement les marchés, repérer les créneaux et détecter rapidement les nouvelles tendances de consommation.

Cette information devra pouvoir être répercutée en amont de la chaîne de production, afin d'alimenter des marchés étroits avec une fiabilité accrue, des délais de réaction réduits et des coûts moindres.

● L'enjeu que constitue **la maîtrise des NTIC** pour les industries agro-alimentaires est aussi perceptible **sous un angle totalement différent**. En effet, si le secteur agro-alimentaire doit savoir utiliser au mieux à l'avenir cet outil tant vis-à-vis de l'amont, de l'aval qu'au sein même de son organisation pour améliorer ses services et ses produits, et ce, à moindre coût, **il doit aussi l'intégrer dans sa réflexion stratégique et sa définition des risques potentiels**. Dans une société globalisée, où la sécurité et la qualité alimentaires sont des sujets d'actualité quotidiens, **la survenance d'un problème alimentaire sur un produit**, que l'origine de cette difficulté soit accidentelle, frauduleuse ou même qu'elle soit purement théorique, **peut provoquer en**

quelques heures, en quelques jours, la **ruine complète d'une entreprise agro-alimentaire**. A cet égard, certains événements de l'année 1999, sont symptomatiques de ce défi : dès lors que les contrôles alimentaires sont renforcés, dans un environnement européen scientifique et juridique hétérogène, la découverte de traces de listeria -traces qui n'ont pas été confirmées par des contrôles postérieurs- a entraîné la chute commerciale d'un fromage dont la marque était réputée. La survie de l'entreprise concernée provient exclusivement, en l'espèce, de son intégration dans un groupe important. **Si cette entreprise avait été indépendante, vos rapporteurs sont persuadés, à l'instar de tous les experts, qu'elle n'existerait plus.**

Une telle expérience atteste du défi capital que représente l'avènement des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

C. UN CONSOMMATEUR AUX EXIGENCES ACCRUES

Les notions de sécurité et de qualité alimentaires, la prise en compte de la santé dans l'alimentation, le respect des normes environnementales dans la production ne sont certes pas des concepts nouveaux.

Néanmoins, la donne, en la matière, a évolué. En effet, si l'alimentation reste toujours un plaisir, les préoccupations de santé, de diététique ou d'énergie du début des années 90 se sont transformées de la part du consommateur, **en véritables exigences** d'authenticité et surtout de transparence dans le processus de fabrication.

1. Les enseignements des crises récentes du secteur alimentaire

- Crise de l'ESB, « poulet à la dioxine », utilisation de boues d'épuration dans la fabrication d'aliments pour animaux, cas de listeria, traces de salmonelles, sang de bœuf dans les vins, **la liste est longue des crises survenues dans le secteur de l'alimentation en 1999**. D'origine frauduleuse, accidentelle ou simple information non vérifiée, la sécurité alimentaire fait la « une » de tous les quotidiens et hebdomadaires depuis quelques mois. A cela s'ajoutent les grandes peurs du consommateur face au bœuf aux hormones et aux organismes génétiquement modifiés. Tout ceci est parfois un peu confus dans l'esprit du consommateur, voire dans le propos du journaliste. Mais

qu'importe puisque la question qui brûle les lèvres est identique : « notre alimentation est-elle sûre ? »

Le secteur agro-alimentaire devra, rapidement et sans détour, répondre à cette question dans les mois à venir sous peine de subir des conséquences désastreuses. Dès lors, les 27 % d'entreprises agro-alimentaires qui appliquent des mesures de références internationales de type ISO 9001 ou ISO 9002 paraissent bien modestes au regard de l'enjeu de la sécurité alimentaire. **Les industries agro-alimentaires devront, demain, établir une traçabilité parfaite à tous les stades** de la fabrication car dès qu'un maillon est absent, tout le système s'écroule. **Cet impératif est lourd financièrement**, surtout dans un environnement économique, social et réglementaire très hétérogène. **Mais vos rapporteurs sont persuadés qu'aucune autre issue n'est possible. Les pouvoirs publics devront participer de manière active à cette politique prioritaire que constitue la sécurité alimentaire** : la création de l'AFSSA, à l'initiative de la Commission des Affaires sociales du Sénat, correspond parfaitement à la mission qui incombe aux pouvoirs publics.

- Cet impératif de sécurité alimentaire, dans un contexte de suspicion, se double, de plus en plus, d'une demande de qualité des produits. La France possède de nombreux atouts en la matière, avec les signes de qualité qui feront l'objet, demain, d'une demande accrue de la part des consommateurs, notamment sur les marchés internationaux. Selon un récent sondage, 66 % des Américains changeraient de marque de produits pour une autre portant un label. La promotion de la qualité des produits agro-alimentaires passe en France, notamment par celle des produits des terroirs.

La sécurité et la qualité de ces produits considérés comme « typiques », avec une forte connotation culturelle, devront dans l'avenir être totalement irréprochables : en effet, si un incident sur un produit standard est dévastateur pour une entreprise agro-alimentaire, le même problème sur un produit portant un label ou une appellation d'origine pourrait être catastrophique, non seulement pour l'entreprise concernée, mais aussi pour l'image même de toute l'alimentation d'une région ou d'un pays.

- **Enfin, le consommateur commence tout juste à prendre en compte le respect des normes environnementales.** Aujourd'hui, les IAA investissent chaque année 500 millions de francs dans le traitement des eaux, financent 65 % du budget d'Eco-emballage et consacrent 600 millions de francs au titre des outils destinés à gérer la protection de l'environnement. Ces efforts sont nettement insuffisants. Le secteur agro-alimentaire **accuse un retard préoccupant** en matière de certification ISO 140001 (norme

internationale sur le management de l'environnement) par rapport à ses partenaires européens. Or, cette adaptation aux normes environnementales deviendra une priorité dans l'avenir, à tous les niveaux de la transformation : l'entreprise agro-alimentaire devra s'assurer que les matières premières qui lui sont livrées respectent certaines normes environnementales : le développement de l'agriculture dite « raisonnée » avec, par exemple, le volet vert « *d'Agri-Confiance* » mis en place par la coopération agricole, correspond à cette préoccupation, mais reste encore trop limité.

Dans la transformation du produit, l'industrie agro-alimentaire devra respecter une réglementation environnementale de plus en plus contraignante en matière de rejets (matières organiques, déchets de production, rejets d'eau ou de boues, déchets d'emballage...). **Vos rapporteurs soulignent, par exemple, le défi que représente dans l'avenir la gestion de l'eau pour les IAA.** En effet, le secteur agro-alimentaire consomme une grande quantité d'eau pour le lavage, l'extraction, la cuisson ou pour le refroidissement, a besoin d'une eau de bonne qualité pour l'hygiène et la qualité gustative des produits, et entraîne des rejets contenant presque uniquement des produits organiques.

Enfin, le produit transformé devra répondre à certaines caractéristiques particulières -emballage...- afin, là aussi, de répondre aux exigences des consommateurs.

Cette prise en compte d'exigences environnementales s'accompagnera, au sein des filières animales, d'une demande accrue en termes de bien-être : le consommateur accepte de moins en moins l'élevage intensif -la récente réglementation européenne sur les poules pondeuses en est un exemple-, s'intéresse de plus en plus aux conditions de transport des animaux ainsi qu'aux modalités d'abattage. L'entreprise agro-alimentaire de la filière bovine ou avicole qui, demain ne prendrait pas en considération ces préoccupations risque d'être rapidement montrée du doigt par les médias et d'en subir les effets.

Vos rapporteurs considèrent comme très légitimes les demandes du consommateur en matière de sécurité sanitaire, de qualité alimentaire, d'environnement et de bien-être animal. Ils n'en soulignent pas moins les difficultés, au sein d'une Europe qui souffre encore d'un manque cruel d'harmonisation de la législation alimentaire et dans un monde globalisé où les différentes réglementations nationales sont souvent très éloignées de nos standards français.

2. Une démarche difficile

Si la mise en place en France d'une industrie agro-alimentaire sûre, de qualité, respectueuse des mesures environnementales et du bien-être animal constitue, désormais, un impératif, elle ne s'en heurte pas moins à **deux difficultés majeures** :

- **En premier lieu, l'harmonisation de la réglementation européenne dans le secteur alimentaire est encore loin d'être parfaite.** Certes, dans la bataille pour la conquête -ou la préservation- de parts de marché européen, l'industrie agro-alimentaire française bénéficie d'une image de qualité que lui confère son système, particulièrement sophistiqué, d'identification des produits alimentaires. Le système anglo-saxon privilégie, au contraire, la marque commerciale et l'étiquetage. Si sur ce point la réglementation européenne a nettement progressé avec la mise en place des appellations d'origine protégées et les indicateurs géographiques protégées, l'harmonisation communautaire reste insuffisante.

Depuis l'arrêt « Cassis de Dijon » de 1979, le principe de la reconnaissance mutuelle des règles nationales a été consacré. L'approche minimaliste, d'inspiration hygiéniste et anglo-saxonne, limitant l'harmonisation communautaire à la définition d'exigences essentielles en matière de sécurité et d'information, repose sur la condition que les règles communautaires d'étiquetage suffisent à assurer la protection et l'information des consommateurs ainsi que la loyauté des transactions. **Cette approche simplificatrice** -un consommateur consacre à peu près une seconde à l'acte d'achat d'un produit alimentaire-, **peu cohérente avec certains objectifs affichés dans le cadre de la PAC, fait non seulement peser le danger de l'adoption des normes les moins contraignantes** -ce qui est le cas pour la définition de la réglementation biologique dans la production animale- **mais encore fausse totalement le jeu de la concurrence au sein de la zone européenne**, comme, par exemple, pour l'alimentation animale.

Outre les difficultés de l'Union européenne à définir un droit de l'alimentation cohérent malgré la parution d'un livre vert en 1997 sur les principes généraux de l'alimentation en Europe, la création récente d'une direction générale consacrée aux consommateurs et de nombreuses déclarations d'intention, des progrès sont nécessaires dans l'application des règles d'étiquetage, notamment pour les OGM, dans la mise en place d'une législation sur l'alimentation animale adaptée, dans la gestion des contrôles...

Paradoxalement, à côté de pans entiers peu ou pas pris en compte par la législation communautaire, existe un nombre excessif de règlements,

difficilement applicables -une centaine de directives environ-. Ainsi, vos rapporteurs considèrent que la complexité et la rigidité de l'environnement réglementaire européen nuisent à la capacité de l'industrie agro-alimentaire d'anticiper et de s'adapter aux nouvelles contraintes internationales. Il existe une trop grande fragmentation et un manque de coordination trop important entre les Etats membres au niveau de l'élaboration des mesures concernant la sécurité des aliments et la protection des consommateurs.

● **Cette diversité réglementaire dans le domaine de l'alimentation est encore plus importante au niveau international.** Malgré la conclusion de nombreux accords -le dernier en date porte sur les questions vétérinaires entre l'Europe et les Etats-Unis-, **l'hétérogénéité des législations crée de très fortes distorsions de concurrence** qui affectent particulièrement les industries agro-alimentaires européennes et notamment françaises. **Le secteur agro-alimentaire français sera de plus en plus confronté, au niveau international, à deux approches.**

La première consiste dans l'absence quasi-totale de réglementation pour certains Etats dans le secteur alimentaire ou, au contraire, dans l'existence d'une législation extrêmement complexe. Le secteur agro-alimentaire français devra, dans le cadre d'échanges avec ces pays, soit faire face à des importations de produits alimentaires à des coûts très faibles -et être ainsi tenté de se délocaliser dans ces régions-, soit se prémunir contre des tentations protectionnistes de la part de ces Etats.

Face à cette insuffisance ou cet excès de réglementation qui nuit aux échanges mondiaux dans un secteur très sensible, **une seconde tendance encourage la mise en place d'une véritable réglementation multilatérale.** La création de l'Organisation Mondiale du Commerce répond à cette logique. Les accords sur les obstacles sanitaires et phytosanitaires (accord SPS), sur les obstacles techniques aux échanges (accord OTC) et sur les aspects des droits de propriété intellectuelle (accord ADPIC) **ont été conçus dans un double objectif** : encourager les recours à des normes internationales et se prémunir contre le protectionnisme exercé par voie réglementaire. Le développement de normes internationales en matière alimentaire s'effectue notamment au sein du Codex Alimentarius. **Les travaux normatifs de cette institution constituent, pour notre secteur agro-alimentaire, un véritable défi.** Le Codex Alimentarius est un organisme international créé en 1962, dont la mission consiste à élaborer des normes relatives aux produits agro-alimentaires. Cette instance étudie et propose des normes, des codes, des textes documentaires, utilisables comme références dans la commercialisation mondiale des denrées alimentaires. **Ces normes vont, peu à peu, s'imposer pour donner des bases**

saines -tout au moins l'espère-t-on- **au développement des échanges internationaux**¹. L'OMC a, d'ailleurs, confié au Codex une mission importante qui consiste à éliminer, sur des bases objectives admises par tous, les obstacles techniques au commerce international.

Cette institution, si elle rencontre parfois des difficultés de fonctionnement, **verra son rôle renforcé dans l'avenir**. La France doit être fortement présente non seulement comme Etat soumettant ses propres connaissances et expériences dans les domaines scientifiques, réglementaires et industriels pour la protection des consommateurs mais aussi comme responsable du Comité des principes généraux vers lequel sont renvoyés les problèmes soulevés par la Commission du Codex pour qu'il propose une solution acceptable. Parce que les textes du Codex sont opposables en pratique aux Etats, que ces derniers aient ou non décidé de les accepter et de les intégrer dans leur réglementation nationale, le rôle des experts au sein de cette instance se trouve renforcé dans tous les domaines, notamment celui, très important pour le secteur agro-alimentaire français, des questions technologiques et de leur relation avec la qualité et l'authenticité des aliments. Ainsi, par exemple, afin de veiller à la bonne application de l'accord SPS, le fondement scientifique est obligatoire, la décision devant être prise sur la base de l'analyse des risques qui comporte l'appréciation et la gestion du risque, ainsi que la communication sur les risques. L'exemple du fromage au lait cru est particulièrement révélateur de l'importance prise par le Codex alimentarius dans la mise en place de normes et de règles applicables non seulement au niveau international, mais aussi à celui des réglementations nationales ou européennes. L'industrie agro-alimentaire française doit donc, face à cette institution, être très active pour la définition des objectifs et la préparation des dossiers. Elle doit, en outre, participer aux diverses instances du Codex Alimentarius. **L'enjeu que constitue la définition des normes alimentaires de demain et la prise en compte croissante des « facteurs légitimes non scientifiques » (souhait des consommateurs, tradition alimentaire...) au sein de cette instance nécessite la plus grande vigilance des professionnels et des pouvoirs publics.**

Vos rapporteurs sont, en outre, convaincus de la nécessité de changer les relations entre d'une part, la Commission du Codex Alimentarius composée de 158 Etats et d'autre part les Comités de l'OMC sur les mesures sanitaires et phytosanitaires, et sur les obstacles techniques au commerce.

¹ *Articles de MM. François Falconnet, Pierre Louisot, Jean-Pierre Doussin et Félix Depledt - Comptes rendus de l'Académie d'agriculture de France - Vol. 84-n° 3-1998.*

III. LE SECTEUR AGRO-ALIMENTAIRE DOIT ACCOMPLIR UNE NOUVELLE RÉVOLUTION

Pour survivre dans ce nouvel ordre alimentaire mondialisé, dans lequel le consommateur parviendra de plus en plus à faire prévaloir ses exigences individuelles, où les technologies nouvelles seront omniprésentes, les Industries agro-alimentaires devront effectuer de profondes transformations.

Penser que la seule obtention d'une qualification ISO 9000, le maintien du chiffre d'affaires à l'exportation, la conclusion de partenariats avec la grande distribution via notamment le développement des marques de distributeur, pourraient suffire au secteur agro-alimentaire français pour affronter les enjeux de la concurrence internationale, les bouleversements des mode de consommation, les impératifs de qualité et de sécurité sanitaire... serait un leurre.

Certes, il appartiendra à chaque entreprise de définir sa stratégie industrielle. Mais les transformations en cours expliquent un changement mentalité, de comportement de l'ensemble des acteurs du secteur agro-alimentaire ainsi que des politiques. Il ne s'agit plus de contraindre l'amont tout en subissant l'aval, mais de créer une véritable chaîne de valorisation. Il ne s'agit plus de rester isolé sur son marché intérieur ou de consacrer exclusivement son développement à l'export, mais au contraire de reconquérir le marché national pour être plus performant sur les marchés européens et internationaux. Il ne s'agit plus d'assurer la plus grande sécurité alimentaire et le minimum de qualité des produits, mais de parvenir à concilier en termes d'excellence qualité et sécurité pour le plus grand profit du consommateur. Il ne s'agit plus de dépenser un minimum du chiffre d'affaires à la formation des personnels et à la recherche-développement mais considérer que ces investissements sont les deux priorités du secteur agro-alimentaire. Il ne s'agit plus pour les pouvoirs publics d'être soit spectateur soit acteur des stratégies industrielles, mais de devenir un véritable arbitre à la fois soucieux du respect des règles et en mesure d'établir un dialogue permanent avec le secteur industriel.

Telles sont les conditions pour que s'impose, demain, notre industrie agro-alimentaire.

A. LA CONSTITUTION D'UNE VÉRITABLE CHAÎNE DE VALORISATION

L'industrie agro-alimentaire française doit parvenir à évoluer dans un environnement non conflictuel -tant vis-à-vis de l'amont que de l'aval- si elle veut valoriser pleinement ses atouts. **La mise en place « d'un esprit de filière » doit ainsi lui permettre de se concentrer sur les enjeux qui sont les siens.**

1. Un partenariat avec l'amont s'impose

Le secteur agro-alimentaire regrette souvent l'atomisation de l'offre et éprouve parfois des difficultés à trouver des produits correspondant à ses exigences.

Vos rapporteurs, tout en comprenant les difficultés que rencontrent les agriculteurs, et en les soutenant dans la plupart de leurs démarches, rappellent avec force la nécessité d'une organisation de la production et des différentes filières. Il n'est pas normal que l'on se replie sur soi « les bonnes années » et qu'on en appelle à la solidarité nationale les « mauvaises ». Quel que soit le jugement que l'on porte sur l'organisation de la production, elle est aujourd'hui un impératif tant pour le monde agricole que pour le secteur agro-alimentaire : face à des groupements forts, les rapports entre les industries agro-alimentaires et l'amont seront appelés à se rééquilibrer. L'exemple néerlandais le prouve.

En outre, la généralisation d'une politique contractuelle entre les IAA et les agriculteurs et la présence d'un secteur coopératif puissant -dans lequel des méthodes de contractualisation spécifiques, comme Agriconfiance, sont mises en place avec les agriculteurs, doivent permettre de renforcer le partenariat entre le monde agricole et celui de l'agro-alimentaire.

Les deux premiers maillons de la filière alimentaire sont constitués par l'agriculteur et l'industriel, le second transformant 70 % globalement de la production du premier.

Les deux partenaires ont donc tout intérêt à coopérer, à renforcer leurs liens : affaiblir l'un des deux maillons, c'est fragiliser l'ensemble de la chaîne et donc sa propre structure.

Cette stratégie vaut tout autant pour les relations des industriels avec la distribution.

2. Le dialogue constant avec la distribution est une nécessité

La sophistication croissante des procédés industriels, l'importance grandissante de la collecte et de l'analyse de l'information, de la recherche-développement et de la communication, devraient, vraisemblablement, alourdir les coûts fixes à tous les niveaux du secteur agro-alimentaire.

Opérant sur des marchés plus segmentés, les entreprises seront confrontées à de plus en plus de risques. Cette montée parallèle des coûts et des risques devrait renforcer le souci pour les industries agro-alimentaires d'atteindre une taille critique : néanmoins cette concentration aura du mal à atteindre celle de la grande distribution. C'est pourquoi, l'un des traits marquants de l'organisation du secteur agro-alimentaire dans le futur pourrait être de renforcer les relations verticales, notamment en direction de la distribution. La segmentation de la consommation devrait conduire à une multiplication des créneaux et, par là même, imposer un resserrement des liens entre les différentes étapes de la filière : en effet la coordination verticale entre le secteur agro-alimentaire et son aval devrait lui offrir une garantie de débouchés et, éventuellement une couverture contre les risques de variation des prix.

Or, les relations entre ces deux acteurs se sont révélées souvent infructueuses, la grande distribution étant accusée d'exercer en permanence sa domination.

Vos rapporteurs sont conscients qu'une coopération ne se décrète pas : les mesures législatives prises depuis un quart de siècle ne sont d'ailleurs pas parvenues à enrayer la domination des GMS dans le secteur alimentaire. Les dernières prévisions, notamment de l'OCDE, indiquent que **si, en théorie, tous les maillons de la chaîne alimentaire semblent devoir tirer un avantage de la coordination verticale, dans la pratique, les rapports évoluent souvent en faveur de la distribution.** En effet, dans un secteur où l'information sur la demande est appelée à devenir le « nerf de la guerre », la proximité des consommateurs est et pourrait être un atout décisif en faveur des entreprises de distribution. Celles-ci auraient donc, de plus en plus, une « vocation naturelle » à organiser les relations verticales et à influencer sur les décisions de production et de transformation, disposant des moyens d'orienter en leur faveur le partage des risques et des profits.

Vos rapporteurs prennent acte des récentes décisions du Gouvernement visant à organiser, d'une part, des tables rondes entre les

différents partenaires de la filière et d'autre part, des assises de la distribution au début de l'année 2000.

Ils considèrent qu'au-delà d'une nécessaire réorientation de la politique industrielle du secteur agro-alimentaire dans le sens d'une meilleure réponse à la demande, reposant sur l'innovation technologique et de nature à permettre d'imposer la notoriété de leur marque, **seul un changement d'état d'esprit des « grands » de la distribution pourra permettre de rééquilibrer le rapport de forces et d'évoluer dans un environnement moins conflictuel**, à l'instar de ce qui se passe aux Etats-Unis, en Grande-Bretagne ou en Europe du Nord.

Ils estiment, par exemple, essentiel que ces deux acteurs se partagent, équitablement les fruits de l'optimisation des relations logistiques.

Ils rappellent l'intérêt que peut présenter, dans les années à venir, le développement des ventes de produits agricoles et transformés via, notamment, le réseau Internet. En ayant un contact direct avec le consommateur, l'entrepreneur pourra se passer du réseau de distribution. On estime que ces modes de vente représenteront environ 10 % à 20 % du total des ventes de produits agro-alimentaires dans les deux années à venir. De telles opportunités permettraient sans aucun doute au secteur agro-alimentaire de renforcer son poids dans la chaîne alimentaire, notamment vis-à-vis des GMS.

Par ailleurs, vos rapporteurs approuvent les initiatives du secteur coopératif visant, d'une part, à améliorer la procédure d'urgence devant le Conseil de la Concurrence en cas de conflit, et d'autre part, à créer une instance à caractère public qui se donnerait pour mission de veiller à ce que soient pleinement utilisées les voies de droit d'ores et déjà existantes contre les abus de puissance d'achat.

B. LA MODERNISATION DE L'OUTIL INDUSTRIEL

L'avenir des industries agro-alimentaires passe aussi par une forte adaptation de l'outil industriel au sens large, c'est-à-dire incluant non seulement la recherche et l'innovation, mais aussi les capacités de financement du secteur agro-alimentaire ainsi que la gestion des ressources humaines.

1. S'engager dans une politique de recherche et d'innovation plus active

Le rôle de la recherche est de préparer l'avenir par la maîtrise des technologies nouvelles afin, dans le domaine de l'alimentaire, d'être en mesure de fournir des aliments suffisamment dotés en protéines et en chaînes carbonées. Cette recherche débouche sur de très nombreuses innovations dans le secteur agro-alimentaire, devant permettre aux IAA de conserver leurs parts de marché et d'en conquérir de nouvelles.

Le renforcement de la recherche et de l'innovation paraît donc indispensable au secteur agro-alimentaire français pour affronter, à armes égales avec ses concurrents, les défis de l'alimentation du XXI^e siècle, aussi bien dans les pays industrialisés que dans les pays en développement.

De nombreux rapports font état de l'insuffisance de la recherche privée dans l'industrie agro-alimentaire : les chiffres varient d'une étude à l'autre mais s'élèvent en moyenne à 0,9 % de la valeur ajoutée des IAA, soit 340 millions d'euros (2,2 milliards de francs). En ajoutant les financements publics du budget civil de la recherche et du développement technologique (BCRD), qui comporte les dotations du ministère chargé de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie aux grands établissements de recherche tels l'INRA, le CEMAGREF, les moyens du ministère de l'agriculture et de la pêche et les crédits de l'AFFSA -au total environ 1 milliard de francs- on atteint le chiffre global de 1,2 à 1,4 %. Cette moyenne est à mettre en rapport avec celle de l'ensemble des entreprises industrielles françaises où la recherche privée représente près de 3 % de la valeur ajoutée. **La recherche privée dans les IAA est donc près de quatre fois inférieure à celle de l'ensemble de l'industrie, ce qui fait des IAA françaises la « lanterne rouge » des industries françaises et européennes en matière de recherche**, selon l'expression déjà consacrée par un avis du Conseil économique et social adopté le 26 avril 1989 sur le rapport de M. Jean Teillac.

Certes, ce constat varie fortement en fonction des secteurs (comme celui des semences) **et des entreprises**. Par exemple, Nestlé consacrerait jusqu'à 12 % de son chiffre d'affaires à la recherche. Néanmoins, depuis dix ans, **la recherche dans l'agro-alimentaire reste nettement insuffisante** : ne comptait-on pas seulement 1.100 chercheurs publics et 1.350 chercheurs privés en 1996 ? La recherche et le développement des IAA emploient moins de 3.000 personnes, soit seulement le double des effectifs de la recherche publique, aujourd'hui, oeuvrant dans le domaine alimentaire.

Aux Etats-Unis, le Bayh-Dole Act (lois sur les brevets) votée le 12 décembre 1980 a donné aux établissements de recherche le droit de devenir propriétaires des brevets résultant d'innovations issues de leurs laboratoires et

ayant bénéficié de subventions du Gouvernement. Ce dispositif libéralise le système précédent, qui voulait que seul le Gouvernement puisse être propriétaire desdits brevets, et attire une masse croissante de chercheurs de tous les pays qui voient leur travaux valorisés : de 1989 à 1991, le nombre d'universités déployant des efforts pour transférer des technologies a été multiplié par dix.. Les Etats-Unis comptent augmenter ces dispositifs dans les années à venir en raison de leurs manque d'ingénieurs -on compte 5,4 % de jeunes diplômés aux Etats-Unis pour 18,9 % en France-. L'Europe et la France devront ainsi éviter une nouvelle fuite des cerveaux, les spécialistes de la valorisation, notamment dans le secteur de l'agro-alimentaire, étant en nombre insuffisant selon la plupart des experts.

Néanmoins, le défi pour la recherche agro-alimentaire est tout à la fois quantitatif et qualitatif. L'opposition entre tradition alimentaire et innovation technologique doit ainsi être surmontée. Les chercheurs doivent explorer parallèlement ces deux concepts afin de dégager de nouveaux champs d'investigation. En outre, les chercheurs doivent se rapprocher du monde économique, pour être à l'écoute des préoccupations et les traduire en programmes de recherche, et transférer leur savoir dans tous les domaines permettant la maîtrise de la qualité des produits : modélisation des processus physique, chimique et biologique de l'industrie agro-alimentaire, développement de méthodes d'analyse, mise au point de capteurs et de procédés de transformation, etc.

Les pouvoirs publics doivent accompagner ces efforts de recherche en multipliant les programmes interministériels pluriannuels, tels que « Aliment 2000 » lancé en 1993 : ce programme s'est donné pour objectif de renforcer les liens de l'industrie avec la recherche publique, dans les domaines du génie industriel alimentaire, des biotechnologies, de la qualité, de la nutrition et de la toxicologie. Vos rapporteurs suivront avec intérêt le déroulement du programme « Aliment qualité sécurité » (AQS) piloté par le ministère de l'agriculture et celui de la recherche, qui s'étale de 1998 à 2001, avec un budget prévisionnel de 9,15 millions d'euros (60 millions de francs).

De même, **l'initiative lancée en septembre 1997 par le GIS-RIA** (groupement d'intérêt scientifique de recherche pour l'industrie alimentaire), qui regroupe des scientifiques de onze organismes de recherche spécialisés et dont l'objectif est d'améliorer la concertation sur la recherche en agro-alimentaire **est un exemple à suivre.**

Comme le soulignait M. Victor Scherrer, le remède aux différents dysfonctionnements que connaît la recherche dans le secteur agro-alimentaire « *est moins une question de moyens financiers que de coordination et de rationalisation des organes et dispositifs existants* ».

Les industries agro-alimentaires, devenues des industries de « haute technologie », confrontées à des filières toujours plus complexes, à l'explosion des connaissances scientifiques et aux exigences accrues des consommateurs, sont condamnées à relever le défi de la recherche : un sursaut est nécessaire de la part tant des industriels et des financiers que des pouvoirs publics.

- L'une des explications avancées pour justifier la faiblesse de la dépense de recherche-développement est l'importance des sommes engagées dans l'innovation-produit, qui comprend l'étude de l'attente du consommateur, l'analyse des besoins, le design, le marketing... L'innovation-produit permet, par exemple, à une industrie alimentaire d'accroître sa croissance par une création de valeur ajoutée, à un challenger de se rapprocher du leader d'un marché...

En France, l'innovation-produit entraîne chaque année le lancement de 1.500 références, chiffre qui croît annuellement de 10 à 15 %.

L'innovation-produit nécessite des moyens importants : ainsi le budget de lancement d'un produit par une grande marque nationale est de 0,76 à 3,05 millions d'euros (5 à 20 millions de francs) pour la publicité, 0,76 à 4,57 millions d'euros (5 à 30 millions de francs) pour l'investissement industriel, 0,30 à 0,76 million d'euros (2 à 5 millions de francs) pour le référencement, 0,15 million d'euros (1 million de francs) d'études marketing et environ 0,46 à 0,61 million d'euros (3 à 4 millions de francs) pour la recherche-développement et les essais. **Néanmoins, le succès s'avère très aléatoire** : en effet, sur environ 500 idées, 50 concepts émergent et seulement 6 études technico-marketing sont entamées. Enfin, sur deux produits lancés, un produit nouveau seulement réussit. Sur ces nouveaux produits qui réussissent, seuls 30 % subsistent au bout de deux ans. Vos rapporteurs sont conscients du fait qu'il est beaucoup plus difficile de stimuler ou créer des envies chez le consommateur dans le domaine de l'agro-alimentaire -déjà largement exploré- que dans les produits informatiques ou de la hi-fi. Dans neuf cas sur dix, ce ne sont pas les équipes de recherche-développement qui sont à l'origine de l'innovation, mais le marketing qui a pris une importance essentielle avec l'avènement des GMS et le développement des marques.

Vos rapporteurs considèrent que, compte tenu de l'évolution du secteur agro-alimentaire, la nouveauté du produit devra de plus en plus céder la place à l'apport d'une plus grande valeur ajoutée, telles que la nutrition et surtout la sécurité.

Si les grands groupes sont contraints d'innover, les PME/PMI ne sont pas en reste. Néanmoins, en raison de la faiblesse des sommes que celle-ci

peuvent consacrer à l'innovation-produit, vos rapporteurs souhaitent que les outils mis à la disposition des centres d'appui technique aux industries agro-alimentaires soient développés. Après l'utile réorganisation de l'Association des centres techniques pour l'industrie agro-alimentaire (ACTIA), ces centres techniques, comme le proposait le rapport de M. Michel Caugan de 1996, doivent continuer à regrouper leurs efforts pour pouvoir utilement créer des partenariats avec leurs homologues européens, qui ont souvent une taille nettement plus importante. En outre, la mise en réseau des centres techniques professionnels (loi de 1948), qui ont une vocation d'action nationale sur une profession, des centres régionaux qui fournissent aux PME un appui très rapproché et des centres techniques génériques qui se sont spécialisés dans une technique donnée¹, doit être accentuée. Nos PME pourront ainsi trouver, dans un rayon de 100 km autour de leurs implantations, les services d'analyse et d'information utiles à leur analyse et développement qui leur font souvent défaut.

Vos rapporteurs souhaiteraient, en outre, que soit **étudier la possibilité pour les centres techniques agro-alimentaires de se doter de fonds propres** afin d'être en mesure de mobiliser rapidement des capitaux en faveur des PMI/PME.

Par ailleurs, **ils préconisent une évolution du crédit d'impôt recherche, à l'instar du système québécois** : afin de conserver à ce dispositif un caractère fortement incitatif, et sans remettre en cause toutes les procédures, la mise en place d'une nouvelle assiette de calcul (valeur ajoutée ou dépenses totales en recherche par exemple) et de taux modulés pourrait inciter les entreprises à associer des partenaires scientifiques et techniques à leurs démarches d'innovation.

De même, **la mise en place en faveur des particuliers de modes d'imposition favorables aux investissements dans les entreprises innovantes, comme aux Etats-Unis, serait un outil précieux de développement de la recherche.**

Vos rapporteurs suivront avec intérêt l'application de la loi sur l'innovation et la recherche adoptée le 30 juin dernier² qui pourrait s'avérer particulièrement intéressante dans le secteur agro-alimentaire. En premier lieu, ce texte offre aux chercheurs publics la possibilité de conserver leur statut durant une certaine période dès lors qu'ils créent « une PMI ou une PME de l'avenir ». En second lieu, l'installation d'un incubateur -organisme public de recherche- permet à de petites entreprises de bénéficier de divers services (locaux, matériels...) qui constituent autant d'économies.

¹ *Réalités industrielles - Avril 1995 - article de M. Michel Caugant.*

² *Rapport n°217 (1998/1999) présenté par M. Pierre Laffitte au nom de la Commission des affaires culturelles*

2. Gérer de façon dynamique l'emploi, composante essentielle du développement du secteur agro-alimentaire

- L'image du secteur agro-alimentaire, dans le domaine social, est contrastée. D'une part, les industries agro-alimentaires constituent le troisième employeur de l'industrie française avec 10% de l'emploi industriel. L'emploi a d'ailleurs plutôt mieux résisté dans cette branche industrielle que dans d'autres durant les années 70-80. De plus, depuis deux ans, les industries agro-alimentaires sont créatrices nettes d'emplois, avec + 5.000 emplois en 1998. Enfin, on assiste depuis le début des années 1990, à une hausse de la qualification des postes.

D'autre part, l'agro-alimentaire est caractérisé par un taux d'encadrement assez faible, un niveau de qualification inférieur aux autres secteurs industriels, -la part des ouvriers étant de 61 % contre 37 % en moyenne dans l'ensemble de l'économie-, un pourcentage de jeunes peu important, et une formation professionnelle sous-développée avec des dépenses de 2,5 % de la masse salariale -contre 3,2 % en moyenne dans l'économie-. Par ailleurs, les métiers de l'industrie agro-alimentaire souffrent d'une mauvaise image et ont la réputation d'offrir des conditions de travail difficiles -s'agissant d'un des secteurs où l'on travaille le plus la nuit et le week-end-.

Plusieurs outils ont été mis en place en matière de formation, dans ce secteur, depuis le milieu des années 90, tels, par exemple, les contrats d'études prospectives, le Fonds d'Assurance Formation des IAA et l'accord tripartite sur la formation professionnelle. Néanmoins, vos rapporteurs estiment **qu'il est impératif, pour faire face aux enjeux du XXI^e siècle, de prendre nettement plus en compte les questions de formation professionnelle.** L'Etat, en la matière, doit jouer un rôle dynamique en encourageant notamment les plus petites entreprises à investir dans la formation de leurs personnels. La réticence de l'administration à renouveler pour la troisième fois l'accord pour les industries agro-alimentaires sur l'engagement de développement de la formation, qui avait connu un succès réel de 1995 à 1998, apparaît, à cet égard, regrettable.

Par ailleurs, l'amélioration des conditions de travail dans certains secteurs est indispensable.

En matière de réduction de la durée du temps de travail (RTD), vos rapporteurs tiennent à rappeler plusieurs évidences : tout d'abord, la RTD -et notamment le second projet de loi sur les 35 heures- doit tenir compte des

spécificités de chaque secteur : ainsi, dans certains secteurs, les temps d'habillage et de déshabillage dépassent les trois heures par semaine en raison des normes d'hygiène. Doit-on imputer la totalité de ces heures sur le temps de travail ? En outre, certaines entreprises ont recours, de manière importante, aux contrats à durée déterminée en raison de la saisonnalité de leur activité, et ce souvent en plein accord avec les salariés. Doit-on empêcher strictement de telles pratiques, sans distinguer la nécessaire lutte contre la précarité du travail du bon fonctionnement d'entreprises qui ont pris la peine de négocier avec leurs salariés sur des bases légales et consensuelles ?

Par ailleurs, vos rapporteurs soulignent que tout renforcement en France de la législation sociale -au même titre qu'en matière d'environnement, de sécurité sanitaire et de qualité alimentaire- si légitime soit-il- conforte souvent la situation concurrentielle de nos partenaires européens et des pays tiers en augmentant les distorsions de concurrence.

3. Dégager des réelles capacités de financement

Les entreprises agro-alimentaires doivent faire face à des besoins croissants d'investissements, notamment face à l'explosion des dépenses de publicité, qui sont quasiment le double de celles consacrées aux investissements matériels estimés à environ 20 milliards par an. Ce secteur est, en outre, caractérisé par une rentabilité faible, des fonds propres insuffisants, une valeur ajoutée de 18,5% du chiffre d'affaires contre 30% dans les autres industries et un excédent brut d'exploitation de l'ordre de 7,8% contre 9 à 10% dans le reste de l'industrie.

Avec une moyenne inférieure à 5 %, l'autofinancement dégagé ne permet pas de couvrir convenablement la charge d'investissement, induisant un endettement important.

En outre, le taux d'endettement ramené aux fonds propres est supérieur de 5 points à celui de la moyenne de l'industrie et le poids des fonds propres dans le total du bilan n'atteint que 20 %.

Cette faiblesse est due à la structure du tissu industriel (les PME représentent plus de 60 % du chiffres d'affaires de la branche) mais aussi à l'insuffisance de capitalisation des résultats.

Pour un banquier, sur une échelle de risques, les industries agro-alimentaires appartiennent à la catégorie des « secteurs matures », moyennement exposés avec un taux de défaillance de 1,5%, soit 2 fois plus bas que les autres secteurs. Néanmoins l'entreprise agro-alimentaire a une

sensibilité importante aux crises cycliques d'autant plus forte qu'elle est proche de l'amont et que ses produits sont moins transformés. De plus, la difficulté à trouver un partenaire en fonds propres réside dans le fait que la croissance de l'activité agro-alimentaire se révèle relativement faible à court terme et dégage difficilement une bonne valorisation du capital investi.

- Vos rapporteurs prendront, à titre d'exemple, les coopératives agro-alimentaires qui sont liées au territoire à la fois par leurs sociétaires et l'apport de leurs capitaux d'une part, par la nature de leurs activités et la provenance de leur matière première d'autre part.

Face aux besoins financiers nécessaires au développement des entreprises du secteur coopératif, **vos rapporteurs proposent deux mesures** : tout d'abord, la mise en place rapide -cette mesure figure dans la loi d'orientation agricole- de 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.

Par ailleurs, vos rapporteurs encouragent 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 constituerait un levier pour la mobilisation de fonds propres.

Par analogie avec le PEEP, le PEEA serait assorti d'un avantage fiscal (exonération fiscale liée au blocage de l'épargne). L'incitation fiscale est un élément intéressant qui ne sera pas toutefois déterminant dans le monde agricole. Il en résulte que la faisabilité du produit ne doit pas être étudiée du seul point de vue fiscal, mais également d'un point de vue industriel et financier. Quelle que soit la conception du produit, il ne pourra être utilisé que par des entreprises qui dégagent un minimum de rentabilité.

- En second lieu, il faut prendre en compte **la nécessité de recourir à des financements extérieurs**, le recours systématique à l'autofinancement pouvant constituer, à terme, un frein dans le développement des industries agro-alimentaires. Dans de telles conditions, **vos rapporteurs encouragent la multiplication des partenariats entre le secteur agro-alimentaire et le système bancaire qui restent encore trop insuffisants**. De même, le développement de l'introduction en bourse -1 % du total des industries agro-alimentaires sont cotées- et celui d'organes financiers spécialisés dans le capital risque est un impératif, notamment pour les PME.

Les pouvoirs publics ont, en la matière, **un rôle déterminant à jouer** : de multiples financements existent (fonds européens, aides régionales...) mais sont trop souvent méconnus. Il est vrai que l'érosion de la prime d'orientation agricole depuis plus de dix ans n'est guère encourageante. Vos rapporteurs constatent et regrettent la baisse constante et régulière des crédits de politique industrielle qui ne représentent qu'à peine 0,2 % du budget du ministère de l'agriculture. C'est d'autant plus dommageable que la réforme de la PAC, en réduisant les mécanismes de garantie et soutien des prix, a transféré vers les IAA une responsabilité accrue en matière de valorisation des productions agricoles.

Vos rapporteurs constatent que les collectivités locales sont de plus en plus appelées au chevet des entreprises. Si elles ne peuvent, ni ne doivent, se substituer au choix de l'entreprise, les partenaires locaux seront néanmoins appelés à jouer un rôle croissant en faveur des industries agro-alimentaires implantées sur leur territoire. L'information des IAA sur l'ensemble des dispositifs qui sont à leur disposition est, en outre, une nécessité.

C. PLACER LE CONSOMMATEUR AU CENTRE DE LA STRATÉGIE ALIMENTAIRE

Le primat donné à la sécurité sanitaire, de la qualité alimentaire et de l'environnement dans la production agro-alimentaire **apparaît comme une exigence légitime et irréversible**. Néanmoins, elle entraîne un surcoût évident pour le secteur agro-alimentaire. Ainsi, il est impératif que ces objectifs puissent s'imposer non seulement en France mais aussi en Europe et au niveau international. En effet, ignorer cet aspect conduirait tout simplement à condamner à moyen terme ce secteur d'activité.

1. Un dialogue nécessaire et transparent entre tous les acteurs de l'alimentation

La prise en compte de la sécurité sanitaire des aliments, le développement d'une véritable politique de qualité et l'intégration de l'environnement dans toute stratégie industrielle **nécessitent non seulement l'implication des professionnels du secteur agro-alimentaire, des organismes certificateurs indépendants, mais aussi et surtout des pouvoirs publics** : la coopération de tous ces acteurs doit déboucher sur un dialogue permanent. Les récentes crises alimentaires ont démontré les effets néfastes d'une confrontation soit entre industrie et pouvoirs publics, soit au sein même des pouvoirs publics. **La gestion commune des crises est une nécessité.** La nouvelle organisation du ministère de l'agriculture qui date de juillet 1999 avec notamment la création du service des politiques industrielles et agro-alimentaires correspond parfaitement à cette logique de partenariat¹. Si les pouvoirs publics ont l'entière responsabilité de l'élaboration de la réglementation, du contrôle et des sanctions éventuelles, les industries agro-alimentaires sont en mesure de mettre en place des processus de sécurité et de qualité alimentaires validés et contrôlés par les pouvoirs publics. De ce dialogue devrait naître un esprit de coopération qui se révélera d'autant plus efficace lors d'incidents alimentaires. Ceux-ci pourront être mieux analysés, mieux gérés et faire l'objet d'une information à la fois transparente et objective. **Vos rapporteurs ne souhaitent pas instaurer un système qui conduirait à maintenir le consommateur à l'écart** : ce temps est largement révolu. Mais la diffusion d'une fausse information est tout autant préjudiciable pour l'entreprise et les salariés que pour le consommateur, qui n'a plus de repère.

Le groupe de travail propose **un dialogue permanent** entre scientifiques, experts, professionnels, consommateurs et représentants des administrations sur les nouveaux enjeux du XXI^e siècle pour notre société, notamment dans le domaine des technologies nouvelles. **Ce dialogue pourrait passer par des partenariats avec des organismes comme l'Institut français pour la Nutrition ;**

Par ailleurs, **il serait souhaitable que les conseils économiques et sociaux régionaux se saisissent du sujet des biotechnologies**, afin de l'analyser et de l'expliquer de manière objective dans chaque région française : cette décentralisation de la Conférence de consensus permettrait à tout un chacun de s'informer, de s'impliquer et de donner son avis sur cette délicate question. Comme l'ont indiqué MM. Le Fur et Rouvillois du Conseil Economique et Social, les industriels des biotechnologies se sont affranchis

¹ cf annexe 4 pour la présentation du ministère de l'agriculture et de la direction générale de l'alimentation

des règles démocratiques : la sanction a été à la hauteur de l'erreur. Il est désormais aujourd'hui impératif de renouer le dialogue.

Enfin, **vos rapporteurs estiment urgent de mettre en place les mesures préconisées par M. Philippe Demarescaux**, Directeur Général de Rhône Poulenc, qui permettent de substituer au carbone fossile (pétrole) du carbone agricole dans de nombreux domaines (lubrifiants, détergents, solvants chimiques, cosmétique...). Ces mesures entraîneraient, d'une part, un développement important des débouchés industriels des produits agricoles et, d'autre part, constitueraient un nouveau moyen de présenter de façon bien différente l'intérêt des biotechnologies, notamment vis-à-vis de l'opinion publique.

2. L'alimentation, une priorité pour l'Europe

Alors que les échanges agro-alimentaires français s'effectuent, pour plus des deux tiers avec l'Europe, **l'alimentation doit devenir une « priorité européenne »**, notamment en ce qui concerne la sécurité sanitaire. Vos rapporteurs se félicitent de l'annonce de M. Romano Prodi, Président de la Commission européenne, de la prochaine création d'une agence alimentaire indépendante européenne.

Cette agence pourrait être l'une des options proposées par le Livre Blanc sur la sécurité alimentaire que la Commission européenne doit présenter d'ici la fin de l'année devant le Conseil des Ministres et au Parlement européen.

En outre, **vos rapporteurs sont convaincus de la nécessité de définir, dans les plus brefs délais, le concept de principe de précaution afin de l'appliquer avec précaution.**

Vos rapporteurs **sont conscients de l'impérative nécessité du principe de précaution**, qui nécessite, lors de sa mise en œuvre, que **les acteurs mis en cause fassent le plus rapidement possible la preuve de l'inocuité des produits concernés pour la santé des consommateurs.** Néanmoins, si le contenu et les modalités de ce principe ne devaient pas être plus clairement définis, la France et l'Europe pourraient être confrontées dans les mois à venir à des contentieux excessivement lourds. En effet, le coût pour une entreprise d'une contamination ou d'une présomption de contamination peut se chiffrer de 75.000 euros (près de 0,5 million de francs) à 15.200 euros (1 million de francs) pour une « petit sinistre » et de 15,2 euros (100 millions de francs) au double (soit 200 millions de francs) pour un accident important.

Il faut y ajouter la perte de confiance des consommateurs dans ce produit. Dans un tel contexte, les autorités réglementaires doivent s'assurer de la pertinence de leurs mesures, car en cas de préjudice lié au déclenchement d'une alerte par suspicion inexacte d'un danger, les entreprises pourraient demander à être dédommées.

Vos rapporteurs sont d'ailleurs très attachés aux trois principes corollaires du principe de précaution : proportionnalité, compensation et adaptation. Le premier principe exige le respect d'une proportionnalité entre le préjudice subi par la collectivité et la mesure de précaution prise à l'égard de l'entreprise (retrait de lots, information importante sur les médias...). Le deuxième principe nécessite, en cas d'erreur grave d'analyse de la part des autorités de contrôle vis à vis de l'entreprise, la réparation du préjudice subi, du moins financièrement. En effet, le dommage causé à une marque alimentaire peut entraîner sa disparition, phénomène difficile à évaluer précisément. Enfin, le troisième principe consacre le caractère parfois non permanent des règles mises en place au nom du principe de précaution, qui doit pouvoir s'adapter à un nouvel environnement. La découverte de certains faits, l'analyse de données scientifiques et la régularisation de situations particulières peuvent entraîner la levée des mesures qui se sont imposées par le passé. Le principe de précaution n'a pas vocation à s'appliquer en permanence, il doit pouvoir s'adapter à l'évolution de l'environnement. Vos rapporteurs savent parfaitement qu'il est difficile d'expliquer à l'opinion publique un changement de politique sanitaire, surtout dans le domaine de l'alimentation. Néanmoins, si les dispositions prises au nom du principe de précaution deviennent permanentes sans prise en compte des changements postérieurs au déclenchement de ce principe, celui-ci risque d'être vidé de sa substance et devenir un principe général de suspicion.

Vos rapporteurs seront très attentifs aux conclusions de M. le Professeur Kourilsky et Mme le Professeur Viney, qui devraient être rendues prochainement au Premier Ministre. Ce rapport doit clarifier le sens et la portée du principe de précaution au regard du droit actuel -en France, en Europe et dans le monde-, préciser les conséquences potentielles au regard du développement de la science et de ses applications et en mesurer l'impact sur les régimes de responsabilité.

Il apparaît, par ailleurs, indispensable que l'Europe simplifie et modernise sa législation alimentaire et parvienne à élaborer une réglementation homogène. Ainsi, dernièrement, les représentants des professionnels du secteur de la viande se sont avérés dans l'incapacité de se mettre d'accord sur l'étiquetage obligatoire européen, qui pourrait être repoussé à 2001-2002. Or, cet échec ne provient pas de considérations purement techniques : certains Etats ont émis la possibilité d'abandonner la traçabilité et, en tout état de cause, refusent qu'elle soit obligatoire. Alors que

la France s'impose, depuis environ un an, un étiquetage sur la viande bovine -opération qui a un coût important afin de garantir la traçabilité- une grande partie des professionnels des Etats membres -soutenus par leur administration- refusent d'appliquer ce principe. Pendant que la France étiquette, ces industriels gagnent des parts de marché, les gains de compétitivité étant réels.

Si des premiers pas ont été faits par la nouvelle Commission européenne, beaucoup reste à faire pour placer réellement le consommateur au centre de la politique alimentaire de l'Union européenne.

3. Pour un cycle de négociations large et global

• Dans le cadre de l'internationalisation croissante des échanges agro-alimentaires, la prise en compte des exigences des consommateurs en termes de sécurité et de qualité alimentaire ainsi qu'en matière d'environnement constitue un impératif majeur non seulement pour les consommateurs eux-mêmes mais aussi pour les industriels français de l'alimentation. En effet, **la multiplication de ces normes a un coût croissant pour le secteur agro-alimentaire de notre pays.**

En termes d'accès au marché, la croissance des échanges mondiaux de produits agricoles et agro-alimentaires a été de 5 % par an entre 1990 et 1997 pour atteindre près de 600 milliards d'euros en 1997. Alors que l'Union européenne a tenu ses engagements en matière d'ouverture des contingents tarifaires, l'évolution des parts du marché mondial montre que la libéralisation des marchés agricoles a essentiellement profité à certains pays en développement : l'Europe occidentale a perdu 4,3 % de parts de marché et l'Amérique du Nord 0,7 % au profit de l'Amérique latine (+ 2,3 %) et de l'Asie (+ 2,2 %), les parts de l'Afrique, du Moyen Orient et de l'Europe centrale restant constantes. Pour l'Union européenne, cette baisse est particulièrement sensible dans les céréales et les produits laitiers.

C'est dans ce contexte que l'agenda intégré (« built-up agenda ») prévu par l'accord de Marrakech impose de rouvrir à partir de 2000 les discussions commerciales relatives à l'agriculture et aux services. La France souhaite aussi continuer à traiter les sujets « classiques » de commerce industriel (tarifs, obstacles techniques aux échanges). Vos rapporteurs jugent nécessaire, comme le Gouvernement, d'introduire de « **nouveaux sujets** » **essentiels dans la mesure où ils apparaissent de plus en plus comme des éléments de la compétitivité globale des puissances** (normes

environnementales, normes sociales, droit de la concurrence, propriété industrielle, règles sur l'investissement).

C'est pourquoi l'Europe, et plus particulièrement la France, milite pour un cycle large de négociations.

Les Etats-Unis, au contraire, font de l'agenda intégré la priorité absolue du prochain cycle de négociations commerciales multilatérales, à laquelle s'ajouteraient des discussions sur les tarifs industriels limités à quelques secteurs ciblés.

M. Victor Scherrer, dans son rapport au Conseil économique et social en 1998, indique que *« la mondialisation apparaît comme une réalité à laquelle la filière agro-alimentaire ne peut se soustraire, mais qui appelle la vigilance concernant les règles du jeu : c'est à ce prix que l'ouverture des économies pourra être source de croissance et d'emplois »*.

Vos rapporteurs souhaitent, en outre, que les prochaines négociations s'achèvent sur un engagement unique. Cette démarche implique, **qu'en l'absence d'accord global sur l'ensemble des secteurs définis à Seattle; la France n'accepte pas d'accord séparé**. Si la notion de « récoltes précoces » - c'est-à-dire l'obtention de résultat, sur certains sujets dès la Conférence de Seattle- avancée par les américains n'est pas à exclure sur des thèmes consensuels, **vos rapporteurs refusent que certains secteurs, comme l'agriculture, la pêche ou l'agro-alimentaire, soient considérés comme « une monnaie d'échange » et fassent l'objet d'accords spécifiques, comme cela fut le cas dans le passé**.

D. ASSURER UN ÉQUILIBRE ENTRE LES MARCHÉS

La contribution du secteur agro-alimentaire à l'excédent commercial français est une réalité, notamment en direction des pays européens.

Vos rapporteurs estiment néanmoins que le développement des industries agro-alimentaires passent non seulement par la consolidation de ses positions sur les marchés communautaires mais aussi par la conquête des marchés émergents et de la préservation du marché intérieur.

1. Un marché intérieur à préserver

Dès lors qu'une entreprise agro-alimentaire est parvenue, au prix d'efforts importants, à capter un marché extérieur, elle est souvent tentée de développer prioritairement ses échanges sur ce nouveau marché. Or, les crises internationales, survenues notamment en 1998 en Russie et en Asie, sont parfois le révélateur d'un mauvais positionnement géographique. En effet, à trop vouloir exporter, les industries agro-alimentaires ne doivent pas se détourner du marché français. Ce désintérêt relatif pour le marché intérieur n'est pas l'apanage des grands groupes même si les PME/PMI, disséminées sur l'ensemble du territoire, sont souvent plus centrées sur leur marché régional qu'à l'export. Ce problème concerne en fait l'ensemble du tissu industriel français, l'ouverture du marché communautaire ayant fortement encouragé un grand nombre d'entreprises proches des frontières à effectuer un chiffre d'affaires croissant sur les marchés étrangers. La majorité des industriels tournés vers l'export qui ont été auditionnés par le groupe de travail ont confirmé l'importance, pour leur entreprise, d'écouler un minimum de production en France, afin tout à la fois de se préserver des changements de la situation internationale et des problèmes de sécurité sanitaire et, en même temps, d'approvisionner, à des coûts moindres -notamment sur le plan logistique-, le marché français.

2. La consolidation nécessaire du marché européen

Le secteur agro-alimentaire français réalise plus de 70 % de ses exportations vers l'Union européenne : ce marché constitue un atout majeur pour les industries agro-alimentaires en raison, notamment, des modalités tarifaires.

Sans négliger ses productions agricoles de base, la France doit s'efforcer d'exporter des produits à haute valeur ajoutée qui valorisent d'autant mieux les efforts des branches industrielles.

Les récentes statistiques sur le commerce agro-alimentaire français apparaissent préoccupantes, **la présence française en Europe ayant légèrement décliné depuis cinq ans.**

En effet, si nos soldes commerciaux avec l'Allemagne, premier partenaire de la France dans le secteur agro-alimentaire, l'UEBL et l'Italie sont excédentaires, ils ont connu en 1998 une légère chute. En outre, le déficit avec les Pays Bas se creuse sensiblement puisqu'il dépasse les 1,52 milliards d'euros (10 milliards de francs), soit 0,61 milliard d'euros (4 milliards) de plus

qu'en 1997. Notre solde avec l'Espagne, après avoir connu une très vive progression jusqu'en 1993, n'a cessé de s'éroder pour tomber à 60,98 millions d'euros (0,4 milliards de francs) en 1997 et laisser place à un déficit de 30,49 millions d'euros (0,2 milliards) au terme de l'année 1998.

Vos rapporteurs considèrent que les industries agro-alimentaires françaises doivent absolument renforcer leurs exportations sur le marché communautaire, qui constitue encore aujourd'hui une zone de prédilection.

3. Profiter des opportunités sur les marchés émergents

Depuis le début des années 1980, les parts de marché à l'international des produits de l'agro-alimentaire des pays de l'OCDE ont subi une érosion lente, mais régulière : cette baisse provient de l'arrivée des nouveaux exportateurs de produits agro-alimentaires tels que la Malaisie, la Thaïlande....

Les exportations françaises des industries agro-alimentaires vers les pays tiers (hors zone communautaire) ne représentent que 28,5 % des exportations totales : l'Asie absorbe 20,5 % des exportations françaises, l'ALENA, 18 %, les PECO, 12 %, le Proche et le Moyen-Orient, 11,5 % et l'Afrique du Nord et l'Afrique sub-saharienne, chacune près de 10 %. Enfin, les exportations françaises vers les pays du Mercosur représentent moins de 4 % des exportations totales françaises des produits agro-alimentaires vers les pays tiers.

Certes les crises russe et asiatique ont mis en exergue les dangers liés à la recherche « à tout prix » de nouveaux marchés en dehors de la zone intra-communautaire, ainsi que la fragilité qui découlerait d'une dépendance excessive d'un petit nombre de clients.

Néanmoins, à l'aube d'une mondialisation croissante des échanges et face à l'augmentation sensible de la demande de pays émergents dans le domaine alimentaire au XXI^e siècle, **vos rapporteurs sont convaincus de l'utilité, pour les industries agro-alimentaires françaises, de diversifier leurs échanges en direction de l'Asie (Chine et Inde), et de l'Amérique latine (Brésil, Argentine, Chili).**

Vos rapporteurs prendront ainsi l'exemple de l'Inde qui offre, à travers une implantation locale, d'immenses possibilités aussi bien dans le secteur laitier que dans celui des fruits et légumes.

Par ailleurs, il ne faut pas oublier que l'exportation de produits agro-alimentaires constitue aussi la promotion d'un modèle d'alimentation.

Si les grandes entreprises de l'agro-alimentaire servent souvent de « locomotive » pour de tels projets, les PME/PMI doivent s'organiser et créer des partenariats pour conquérir ces marchés difficiles mais prometteurs.

CONCLUSION

Les perspectives de développement à moyen terme du secteur agro-alimentaire français dépendent de sa capacité à répondre aux enjeux du nouvel ordre alimentaire qui a commencé à se mettre en place, mais dont les effets sont encore largement à venir.

Les industries agro-alimentaires devront parvenir à s'insérer parfaitement dans l'internationalisation des échanges, ainsi qu'à remplir les exigences de la trilogie sécurité-qualité-environnement.

Au-delà des propositions qu'il a formulé dans la dernière partie de ce rapport, votre groupe de travail souhaite :

- favoriser en étroite concertation avec les professionnels concernés, les organisations de consommateurs, les scientifiques et les ministères de l'agriculture, de la santé et de la consommation, la mise en place de chartes sur des produits « sensibles » -au premier rang desquels le fromage au lait cru- afin d'en améliorer la sécurité et de préserver, lors des différentes négociations européennes et internationales, notre modèle alimentaire ;

- présenter dans les plus brefs délais une proposition de résolution dans les secteurs agricole et agro-alimentaire dans la perspective des négociations de Seattle ;

- proposer dans le rapport pour avis sur les crédits du ministère de l'agriculture pour le projet de loi de finances pour 2000 consacrés au secteur agro-alimentaire plusieurs mesures budgétaires, afin de consolider et de développer nos industries agro-alimentaires ;

- et enfin, déposer une proposition de loi permettant de transcrire en droit interne la Convention de l'Union pour la production des obtentions végétales.

*

* *

Réunie le mardi 2 novembre 1999, la Commission des Affaires économiques a adopté les conclusions du rapport, le groupe communiste républicain et citoyen s'abstenant et demandant à ce que sa contribution soit jointe au rapport.

CONTRIBUTION DU GROUPE COMMUNISTE RÉPUBLICAIN ET CITOYEN

Les sénateurs du groupe communiste républicain et citoyen tiennent tout d'abord à se féliciter de la qualité des auditions auxquelles le groupe de travail sur l'avenir du secteur agro-alimentaire a procédé.

Ils regrettent cependant que les conclusions du rapport d'information et les propositions avancées à l'issue de cette enquête approfondie ne soient pas à la mesure des éléments et des analyses fournis par le présent rapport.

Concernant tout d'abord l'approche générale adoptée par le rapport sur le secteur de l'agro-alimentaire et les relations entre ses différents acteurs, il est évoqué l'opportunité d'un meilleur dialogue entre le monde agricole, les intermédiaires et celui de la grande distribution, semblant ignorer par là-même les déséquilibres existants, les rapports de force et donc la nécessité d'une intervention structurelle à même d'assurer les conditions d'un dialogue d'égal à égal qu'appelle de ses vœux le groupe de travail. Peut-on, en effet, se contenter d'invoquer un « partenariat » en amont entre producteurs et industriels lorsque l'on connaît les difficultés de ces premiers pour s'organiser et coordonner leurs revendications en vue de la défense de leurs intérêts ?

Lorsque la question de la modernisation de l'outil industriel est abordée, le rapport avance de prime abord l'idée d'une privatisation rampante des centres techniques de l'agro-alimentaire accompagnée de mesures fiscales avantageuses pour les entreprises du secteur privé. Il est notamment préconisé une exonération fiscale conséquente pour les entreprises innovantes sans évoquer les contreparties en terme d'emplois ; la création d'un plan d'épargne

entreprise agricole (PEEA) susceptible, selon nous, d'augmenter la mainmise des industries de l'agro-alimentaire sur les exploitations agricoles ; enfin, l'introduction en bourse des IAA, ce qui ne peut que contribuer à aggraver les déséquilibres entre les acteurs de la filière et attiser les conditions de la concurrence, tant au niveau national qu'international.

Le rapport semble, en outre, écarter parmi les corollaires du principe de précaution, celui de l'inversion de la charge de la preuve pour les produits présentant un risque potentiel pour la santé des consommateurs.

Ensuite, le rapport reste muet sur le nécessaire contrôle sanitaire et alimentaire des produits importés, de même les méthodes utilisées par les industriels de l'agro-alimentaire pour mettre en compétition producteurs nationaux et producteurs étrangers sont éludées.

A cet égard, nous nous prononçons en faveur de l'instauration d'un coefficient multiplicateur permettant un juste partage de la plus-value du secteur.

Enfin, le rapporteur semble prendre parti en faveur de la légalisation de la production des OGM alors qu'aucune garantie scientifique n'existe à ce jour.

En conclusion, malgré la pertinence des observations, le groupe CRC a décidé de s'abstenir, jugeant que le rapport ne traite pas au fond le problème de la responsabilité des industries agro-alimentaires pour améliorer la sécurité des consommateurs et assurer un revenu suffisant aux producteurs agricoles. Le groupe de travail aborde exclusivement le secteur agro-alimentaire sous l'angle entrepreneurial et financier en vue de l'adapter à la mondialisation capitaliste. Les propositions apparaissent, quant à elles, insuffisantes et inadaptées pour rééquilibrer la filière alimentaire et répondre aux nouveaux enjeux de santé publique, de qualité des produits, et de transparence des données scientifiques.

ANNEXE N° 1

LISTE DES MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL

Président :

M Marcel DENEUX - UC - Somme

Vice-Présidents

M. Jean-Paul EMORINE - RI - Saône-et-Loire

M. Raymond SOUCARET- RDSE - Lot-et-Garonne

M. Gérard LE CAM - CRC - Côtes d'Armor

Secrétaires

M. Georges BERCHET - RDSE - Haute-Marne

M. Gérard CESAR - RPR - Gironde

M. Léon FATOUS - Soc - Pas-de-Calais

M. André FERRAND- RI - Français de l'étranger

M. Pierre LEFEVRE - CRC - Nord

M. Michel SOUPLET - UC - Oise

Rapporteurs

M. Jean BIZET - RPR - Manche

M. Bernard DUSSAUT - Soc- Gironde

Membres

ANDRÉ	Pierre	Aisne	RPR
BARDOU	Janine	Lozère	RI
BARRAUX	Bernard	Allier	UC

BECOT	Michel	Deux-Sèvres	UC
BOYER	Yolande	Finistère	Soc
CLEACH	Marcel-Pierre	Sarthe	RI
COURTEAU	Roland	Aude	Soc
DEBAVELAERE	Désiré	Pas de Calais	RPR
DOUBLET	Michel	Charente Maritime	RPR
FLANDRE	Hilaire	Ardennes	RPR
FRANÇOIS	Philippe	Seine-et-Marne	RPR
FRANÇOIS-PONCET	Jean	Lot-et-Garonne	RDSE
GERBAUD	François	Indre	RPR
GODARD	Serge	Puy-de-Dôme	Soc
GRIGNON	Francis	Bas Rhin	UC
GRILLOT	Louis	Côtes d'Or	RI
GRUILLOT	Georges	Doubs	RPR
HEINIS	Anne	Manche	RI
HERMENT	Rémi	Meuse	UC
HUCHON	Jean	Maine-et-Loire	UC
JOLY	Bernard	Haute-Saône	RDSE
LASSOURD	Patrice	Ille-et-Vilaine	RPR
LE GRAND	Jean-François	Manche	RPR
LEJEUNE	André	Creuse	Soc
LEMAIRE	Guy	Loire-Atlantique	RPR
MALECOT	Kléber	Loiret	UC
MERCIER	Louis	Loire	UC
MOINARD	Louis	Vendée	UC

MURAT	Bernard	Corrèze	RPR
PIRAS	Bernard	Drôme	Soc
RAFFARIN	Jean-Pierre	Vienne	RI
RAOULT	Paul	Nord	Soc
TERRADE	Odette	Val de Marne	CRC
TESTON	Michel	Ardèche	Soc
TREMEL	Pierre-Yvon	Côtes-d'Armor	Soc

ANNEXE N° 2

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Mardi 8 juin 1999

– **M. Guy Paillotin**, Président de l’Institut national de la recherche agronomique, et de **M. François Porin**, ingénieur de recherche à l’INRA.

Mercredi 9 juin 1999

– **M. Victor Scherrer**, Président de l’Association nationale des industries alimentaires, **M. Benoît Mangenot**, directeur général et **M. Guy Halliot**, président du Syndicat national des fabricants de sucre et de la Commission « agriculture » de l’ANIA.

Mercredi 16 juin 1999

– **M. Jérôme Bédier**, Président de la Fédération du commerce et de la distribution (FCD).

– **M. Yves Michelin**, Directeur général de la Fédération française des industries des aliments conservés (FIAC).

Mardi 22 juin 1999

– **M. Jean-Luc Pelletier**, Délégué général de l’Union des syndicats des industries des produits amylacés et de leurs dérivés (USIPA).

Mercredi 23 juin 1999

– **M. Michel Caugant**, Président de l’Association de coordination technique pour l’industrie agro-alimentaire et de **M. Didier Majou**, Directeur de l’ACTIA.

Mercredi 30 juin 1999

– **M. Gérard Le Tyrant**, Délégué général de la Fédération française des industries charcutières.

Mardi 28 septembre 1999

– **M. Dominique Chardon**, Président de la Société pour l'expansion des ventes des produits agricoles et alimentaires et **Mme Marie-Noëlle Guérin**, Directeur des relations extérieures à la SOPEXA.

– **M. Alain Jeanroy**, Directeur général de la Confédération générale des betteraviers (CGB).

– **M. Yves Montécot**, Président du Syndicat national de l'alimentation animale (SNIA).

Mercredi 29 septembre 1999

– **M. Joseph Ballé**, Président de la Confédération française de la coopération agricole (CFCA) et **Mme Irène de Breteville**, chargée des relations institutionnelles.

– **M. Gérard Budin**, Président de la SODIAAL.

– **Mme Marie-José Nicoli**, Présidente UFC-Que Choisir et **Mme Lydie Roux**, Vice-Présidente.

- **M. Philippe Demarescaux**, Directeur général de Rhône Poulenc.

– **M. Luc Morelon**, Directeur communication du groupe Lactalis (Besnier).

Mardi 5 octobre 1999

– **M. Martin Hirsch**, Directeur général de l'Agence française pour la sécurité sanitaire des aliments (AFSSA).

- **M. Michel Roseau**, Conseiller technique au Cabinet du ministre délégué aux affaires européennes.

– **Mme Jocelyne Hacquemand**, Secrétaire fédérale de la Fédération nationale agro-alimentaire et forestière (FNAF - CGT).

– **M. Laurent Roy**, Conseiller technique au cabinet du ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement.

Mercredi 6 octobre 1999

– **M. François Dufour**, Porte-parole de la Confédération paysanne.

– **M. Jean-Claude Trunel**, Directeur au Centre français du commerce extérieur (CFCE).

– **M. Rafael Nedzysky**, Secrétaire général de la Fédération générale des travailleurs de l'agriculture, de l'alimentation, des tabacs et allumettes et services annexes Force ouvrière (FGTA-FO).

– **M. Charles Doux**, Président directeur général de DOUX.

– **M. Jacques Nefussi**, Professeur à l'INA de Paris Grignon.

– **M. Philippe Azan**, Entrepreneur.

Mardi 12 octobre 1999

– **M. Xavier-Paul Renard**, Président de la Fédération nationale de l'industrie laitière (FNIL).

– **M. Francis Gauthier**, Administrateur de DANONE.

– **M. Alain de Fougereux**, Délégué général de la Chambre syndicale de la malterie française ; **M. Daniel Huvet**, Directeur général de Malteurop et **M. Nicolas King**, directeur commercial de Malteries Souffet.

– **M. David Appia**, Sous-directeur des affaires multilatérales à la DREE - Ministère de l'économie et des finances.

– **M. Pierre Louisot**, Directeur d'unité de recherche à l'Institut national de la Santé et de la recherche médicale, Président de l'Institut français pour la nutrition.

Mercredi 13 octobre 1999

– **M. Henri de Benoist**, Vice-président de la FNSEA, **Mme Astrid Bertram**, Chargée de mission et **Mme Nadine Normand**, chargée des relations institutionnelles.

– **M. Rémi Toussain**, Directeur de la Direction des politiques économique et internationale au ministère de l’agriculture et de la pêche et **Mme Edith Vidal**, chef du service des stratégies agricoles et industrielles.

– **M. Laurent Spanghero**, Président de la Confédération des entreprises Bétail et viandes (CEBV).

– **M. Michel Soufflet**, Président directeur général de SOUFFLET.

– **Mme Odile Beillouin**, Secrétaire générale de la Fédération générale agro-alimentaire CFDT (FGAA-CFDT), **M. Gilbert Capp**, Secrétaire national et **M. Joseph Pennors**, Président du groupe élus salariés de l’APCA.

Mercredi 20 octobre 1999

– **Mme Marion Guillou**, Directeur de la direction générale de l’alimentation au ministère de l’agriculture et de la pêche et **M. Hubert Ferry-Wilczek**, Sous-directeur de la sous-direction de la réglementation, de la recherche et de la coordination des contrôles.

– **M. Jean-Pierre Hensèle**, Président du Syndicat national de l’industrie des viandes (SNIV).

– **M. Gérard Dumonteil**, Président des Salins du Midi.

Mardi 26 octobre 1999

– **M. Bernard Fouquet**, Directeur « Entreprises » à la Caisse Nationale de Crédit Agricole.

ANNEXE N° 3

RÉSUMÉ DES PRINCIPALES DISPOSITIONS DES ACCORDS DE MARRAKECH

L'ACCORD AGRICOLE

L'accord sur l'Agriculture proprement dit fait partie de l'Acte final de l'Uruguay Round, conclu en décembre 1993, signé à Marrakech le 15 avril 1994 et entré en vigueur le 1^{er} janvier 1995.

Il contient **trois volets d'engagements** à mettre en œuvre d'ici à l'an 2000 :

- **sur l'accès au marché ;**
- **sur la réduction du soutien interne ;**
- **sur les subventions aux exportations.**

Chaque pays ou groupe de pays (l'Union européenne) communique ensuite à l'OMC les listes de ses engagements particuliers, qui deviennent dès lors partie intégrante des accords signés et opposables à toutes les parties.

D'autres accords signés dans le cadre des Accords de Marrakech affectent également l'agriculture, notamment :

- **l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS)**, par exemple dans l'affaire des hormones ;
- **l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (TBT)**, par exemple pour ce qui concerne l'étiquetage ;
- **l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (TRIPS)**, par exemple sur la protection des obtentions végétales et animales, les brevets ;
- **l'Accord sur les règles d'origine, etc...**

LES « BOITES AGRICOLES »

La « **Boîte Rouge** » comprend les mesures susceptibles d'introduire des distorsions manifestes dans les échanges agricoles (il s'agit notamment des subventions aux exportations) qui sont déjà prohibées par les Accords du GATT dans les autres secteurs.

La « **Boîte Jaune** » (ou « Boîte Orange ») comprend les mesures « à discipliner », pour l'essentiel les mesures de soutien aux prix du marché ainsi que quelques aides directes pouvant entraîner des distorsions sur les marchés. Ces mesures entrent dans le calcul de la MGS et sont donc soumises à engagement de réduction pour le soutien interne.

Les principaux mécanismes de l'ancienne PAC en faisaient partie. La réforme de la PAC de 1992 (diminution des prix d'intervention avec compensation par des aides directes et mise en place de politiques de maîtrise de l'offre) a permis de basculer une partie du soutien de la « Boîte jaune » vers une « Boîte bleue » (permettant ainsi de se conformer, sans grande difficulté à l'engagement de réduction du soutien interne de 20 %, d'ici l'an 2000).

La « **Boîte Bleue** » comprend les mesures tolérées par les accords, en particulier, les politiques d'ajustement structurel. Il s'agit des aides liées à un programme de limitation de la production, à la condition que ces aides soient versées sur moins de 85 % de la base de production.

Dans la pratique, le dispositif recouvre, pour l'essentiel, les aides directes versées en application de la réforme de la PAC de 1992 et les « deficiency payments » en vigueur aux Etats-Unis, au moment de la signature des Accords du GATT.

Ces mesures de la « Boîte Bleue » n'entrent pas dans le calcul de la MGS totale finale. Elles font l'objet de la « clause de paix » conclue à la suite des Accords de Blair House, « sur mesure » entre l'Europe et les Etats-Unis. Cette clause court jusqu'à 2003 et garantit que les mesures concernées ne seront pas concernées par les parties, d'ici à cette échéance.

La « **Boîte Verte** » regroupe l'ensemble des mesures sans effet sur les échanges et donc autorisées aux termes des accords actuels. Le GATT n'impose aucune contrainte particulière à ces mesures, supposées ne pas entraîner de distorsions dans les échanges.

LES ENGAGEMENTS DE L'UNION EUROPÉENNE
SUR LES TROIS VOLETS DE L'ACCORD AGRICOLE

– L'Union européenne a consolidé l'ensemble de ses tarifs douaniers et s'est engagée à les réduire de 20 à 36 % pour tous les produits.

Cependant, la faculté d'appliquer la clause de sauvegarde est presque partout prévue.

– L'Union européenne n'aura aucune difficulté à respecter ses engagements en matière de réduction du soutien interne, dans la mesure où la MGS de base a été calculée des éléments antérieurs à la réforme de la PAC, et que celle-ci a mis en œuvre des nouveaux dispositifs de soutien interne (les aides compensatoires et la jachère) exclus du calcul de la MGS finale.

– En matière d'exportations subventionnées, l'Union européenne a fait prévaloir le « lissage » de ses engagements de réduction, dans la mesure où les exportations subventionnées de l'Union européenne avaient atteint en 1992 un niveau souvent supérieur à celui de la période de référence 1986/88. Cela signifie cependant que le resserrement de la contrainte de réduction (en budget et en volume) sera de plus en plus sensible en fin de période.

ANNEXE N° 4

LA REORGANISATION DU MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE

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.

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.

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 (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.

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. L'un des objectifs essentiels de cette réorganisation est la séparation des activités économiques de celles de contrôle.

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, elle 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.