

N° 76

---

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 novembre 2004

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 2005, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME IV

**INDUSTRIES AGRICOLES ET ALIMENTAIRES**

Par M. Bernard DUSSAUT,  
Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Paul Émorine, *président* ; MM. Jean-Marc Pastor, Gérard César, Bernard Piras, Gérard Cornu, Marcel Deneux, Pierre Hérisson, *vice-présidents* ; MM. Gérard Le Cam, François Fortassin, Dominique Braye, Bernard Dussaut, Christian Gaudin, Jean Pépin, Bruno Sido, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Gérard Bailly, René Beaumont, Michel Bécot, Jean Besson, Joël Billard, Michel Billout, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Jean-Pierre Caffet, Yves Coquelle, Roland Courteau, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Mme Michelle Demessine, MM. Marcel Deneux, Jean Desessard, Mme Evelyne Didier, MM. Philippe Dominati, Michel Doublet, Daniel Dubois, André Ferrand, Alain Fouché, François Gerbaud, Alain Gérard, Charles Ginésy, Georges Ginoux, Adrien Giraud, Mme Adeline Gousseau, MM. Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Mme Odette Herviaux, MM. Michel Houel, Benoît Huré, Mmes Sandrine Hurel, Bariza Khiari, M. Yves Krattinger, Mme Elisabeth Lamure, MM. Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Claude Lise, Daniel Marsin, Jean-Claude Merceron, Dominique Mortemousque, Paul Natali, Ladislav Poniatowski, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Thierry Repentin, Bruno Retailleau, Charles Revet, Henri Revol, Roland Ries, Claude Saunier, Daniel Soulage, Michel Teston, Yannick Texier, Pierre-Yvon Trémel, Jean-Pierre Vial.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12<sup>ème</sup> législ.) : 1800, 1863 à 1868 et T.A. 345

Sénat : 73 et 74 (annexe n° 3) (2004-2005)

---

Lois de finances.

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION .....	5
<b>PREMIÈRE PARTIE LA SITUATION DES INDUSTRIES AGROALIMENTAIRES.....</b>	<b>6</b>
<b>I. DES RÉSULTATS CONJONCTURELS RÉVÉLANT UNE INDÉNIABLE MOROSITÉ.....</b>	<b>6</b>
A. AU NIVEAU INTERNE : UN SECTEUR CONNAISSANT UNE STAGNATION DANS UNE CONJONCTURE INDUSTRIELLE DIFFICILE.....	6
1. <i>Les résultats généraux</i> .....	6
2. <i>Les résultats sectoriels</i> .....	7
B. AU NIVEAU EXTÉRIEUR : UNE PROGRESSION DE L'EXCÉDENT MASQUANT UN TASSEMENT DES ÉCHANGES .....	8
<b>II. UN SECTEUR STRUCTURELLEMENT TOUJOURS FRAGILE.....</b>	<b>8</b>
A. DES PARTS DE MARCHÉ EN REcul RÉGULIER .....	8
B. UN TISSU INDUSTRIEL À LA FOIS CONCENTRÉ ET DISPERSÉ.....	9
C. DES DIFFICULTÉS RÉCURRENTES EN MATIÈRE DE RECRUTEMENT .....	10
D. UN PARTAGE DE LA VALEUR AJOUTÉE DIFFICILE AVEC LA DISTRIBUTION.....	11
E. DES EFFORTS INSUFFISANTS EN MATIÈRE DE RECHERCHE ET D'INVESTISSEMENT.....	13
F. UN DISPOSITIF DE PROMOTION DES PRODUITS ALIMENTAIRES PERFECTIBLE .....	14
<b>DEUXIÈME PARTIE INDUSTRIES AGROALIMENTAIRES, NUTRITION ET ÉQUILIBRE ALIMENTAIRE.....</b>	<b>16</b>
<b>I. LES GRANDES TENDANCES FRANÇAISES EN MATIÈRE D'ALIMENTATION .....</b>	<b>16</b>
A. DES CHANGEMENTS COMPORTEMENTAUX CONTRASTÉS EN MATIÈRE ALIMENTAIRE .....	16
1. <i>Des dépenses alimentaires augmentant en volume mais diminuant en valeur relative</i> .....	16
2. <i>Une baisse de la demande en produits traditionnels</i> .....	17
3. <i>Des évolutions contrastées selon les catégories socioprofessionnelles</i> .....	17
4. <i>Des comportements distincts selon l'âge des consommateurs</i> .....	18
5. <i>Une augmentation des repas pris hors domicile</i> .....	18
6. <i>Des préoccupations de santé croissantes</i> .....	19
7. <i>De nouvelles habitudes alimentaires sous influence anglo-saxonne</i> .....	19
B. UNE ÉVOLUTION INQUIÉTANTE DES INDICATEURS « NUTRITION-SANTÉ » .....	20
1. <i>Un lien entre santé, nutrition et équilibre alimentaire désormais bien établi</i> .....	20

2. Une augmentation de la morbidité en rapport avec la nutrition .....	21
3. Un équilibre nutritionnel menacé chez de nombreux consommateurs .....	22
<b>II. UNE PRISE DE CONSCIENCE PROGRESSIVE DES DIFFÉRENTS ACTEURS .....</b>	<b>23</b>
A. LES POUVOIRS PUBLICS .....	23
1. Le programme national nutrition santé .....	23
a) Une organisation et des objectifs ambitieux .....	23
b) Un certain nombre d'actions déjà abouties .....	24
c) Des réalisations en cours ou à venir .....	24
2. Les réponses de type réglementaire .....	25
a) Au niveau européen .....	25
b) Au niveau national .....	25
B. LES INDUSTRIELS DU SECTEUR DE L'AGROALIMENTAIRE .....	26
1. Des entreprises de plus en plus stigmatisées .....	26
2. Une responsabilité contestée dans un premier temps .....	28
3. La mise en place de réponses plus adaptées .....	28
<b>TROISIÈME PARTIE LE DOSSIER DES BIOCARBURANTS .....</b>	<b>30</b>
<b>I. LA SITUATION ACTUELLE DES BIOCARBURANTS EN FRANCE .....</b>	<b>30</b>
A. DEUX GRANDES CATÉGORIES DE BIOCARBURANTS .....	30
B. UN MARCHÉ EN PHASE DE MATURATION .....	30
C. DES ATOUTS IMPORTANTS À VALORISER .....	31
<b>II. L'ACTION DES POUVOIRS PUBLICS EN VUE DE LEUR VALORISATION .....</b>	<b>32</b>
A. LES MESURES ÉLABORÉES AU NIVEAU EUROPÉEN .....	32
B. LE DISPOSITIF FRANÇAIS EN FAVEUR DES BIOCARBURANTS .....	33
<b>III. LES ENJEUX À VENIR POUR LE SECTEUR DES BIOCARBURANTS .....</b>	<b>34</b>
A. L'ACCROISSEMENT DE LA COMPÉTITIVITÉ DES PRODUITS .....	34
B. LA MISE EN PLACE DE STRATÉGIES FACE À LA CONCURRENCE EXTÉRIEURE .....	34
C. LE DÉVELOPPEMENT DE LA RECHERCHE .....	35
<b>QUATRIÈME PARTIE L'EXAMEN DES CRÉDITS .....</b>	<b>36</b>
<b>I. LES CRÉDITS CONSACRÉS À LA POLITIQUE INDUSTRIELLE .....</b>	<b>36</b>
<b>II. LES CRÉDITS CONSACRÉS À LA RECHERCHE .....</b>	<b>37</b>
<b>III. LES CRÉDITS DESTINÉS À LA PROMOTION DES PRODUITS AGRICOLES ET ALIMENTAIRES .....</b>	<b>39</b>
<b>IV. LES CRÉDITS DESTINÉS À LA POLITIQUE DE LA QUALITÉ .....</b>	<b>39</b>

<b>V. LES CRÉDITS EN FAVEUR DE LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE</b> .....	41
A. LES DOTATIONS EN FAVEUR DE L'AFSSA .....	41
B. LES CRÉDITS DESTINÉS À L'HYGIÈNE ALIMENTAIRE .....	42
C. LES CRÉDITS DESTINÉS À L'ÉLIMINATION DES COPRODUITS ANIMAUX ET DES FARINES ANIMALES .....	44
<b>ANNEXE PERSONNALITÉS ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS</b> .....	46

Mesdames, Messieurs,

**Les résultats enregistrés par les industries agroalimentaires (IAA) sur l'exercice 2003-2004 font état d'une stagnation globale**, qui doit être il est vrai replacée dans une conjoncture économique difficile pour l'ensemble du secteur industriel.

Ainsi, l'indice de production n'a que peu évolué (+0,2 %), tout comme le chiffre d'affaires (+0,4 %), l'emploi salarié (+0,2 %), les prix (+0,9 %), la consommation des ménages (-0,3 %) et le solde du commerce extérieur (+0,6 %).

**Le secteur des IAA continue de présenter d'importantes faiblesses structurelles** : recul des parts de marché à l'international, caractère à la fois très concentré et très dispersé du tissu industriel, difficultés de recrutement, conflit dans la répartition de la valeur ajoutée avec la grande distribution, faiblesse des efforts de recherche ou encore insuffisance du dispositif de promotion des produits.

**Deux thèmes d'actualité seront plus spécifiquement abordés** dans ce rapport pour avis :

– d'une part, **l'implication des IAA dans les questions liées à la nutrition et à l'équilibre alimentaire**. Les changements de comportement des consommateurs et leurs incidences sanitaires ont incité le Gouvernement à prendre des mesures de santé publique, aujourd'hui relayées par des industriels dont la responsabilité a été soulignée ;

– d'autre part, les **biocarburants**. S'ils ne représentent qu'1 % environ de la consommation nationale de carburants, leurs indéniables atouts, en termes tant environnementaux qu'économiques, devraient favoriser leur développement, comme le Gouvernement s'y est engagé en lançant un vaste plan national.

**S'agissant de l'examen des crédits, votre rapporteur pour avis a relevé des évolutions contrastées mais globalement inquiétantes**. Il se réjouit certes de l'augmentation conséquente des dotations affectées à la recherche, qui s'inscrit dans une revalorisation générale souhaitée dans de nombreux secteurs par le Gouvernement. Il relève par ailleurs la quasi reconduction des crédits destinés à la promotion des produits agricoles et alimentaires et à la politique de sécurité sanitaire. Mais il s'alarme surtout de la baisse notable des crédits consacrés à la politique de qualité et à la politique industrielle dans un contexte de concurrence accrue au plan international.

## PREMIÈRE PARTIE

### LA SITUATION DES INDUSTRIES AGROALIMENTAIRES

#### I. DES RÉSULTATS CONJONCTURELS RÉVÉLANT UNE INDÉNIABLE MOROSITÉ

##### *A. AU NIVEAU INTERNE : UN SECTEUR CONNAISSANT UNE STAGNATION DANS UNE CONJONCTURE INDUSTRIELLE DIFFICILE*

###### 1. Les résultats généraux

● Selon l'enquête annuelle d'entreprise sur les IAA réalisée par le ministère chargé de l'agriculture, **l'indice de la production industrielle des IAA stagne en 2003 (+0,2 %)**, après avoir crû de 1,4 % l'année précédente. Les résultats auraient sans doute été négatifs si l'épisode de canicule n'avait pas eu pour effet de « doper » l'industrie des boissons et surgelés au troisième trimestre, en dynamisant de 2,2 % l'activité de l'ensemble du secteur.

S'ils n'ont rien d'excellents, ces résultats sont toutefois à mettre en perspective avec ceux enregistrés par l'industrie manufacturière, qui voit son activité se détériorer de 1 % sur l'ensemble de l'année 2003, après un recul de 1,8 % en 2002.

● **Le chiffre d'affaires des IAA ne progresse que de 0,4 % en moyenne annuelle**, l'industrie des boissons obtenant les meilleures performances (+4,1 %) du fait de la canicule. Là encore, les indicateurs sont plus favorables que pour l'industrie manufacturière, dont le chiffre d'affaires recule de 0,7 % sur l'ensemble de l'année.

● **L'emploi salarié des IAA reste en hausse, quoique très faible (+0,2 %)**, pour l'année 2003, avec la création de 900 emplois. Le contraste est ici encore plus marqué avec les industries manufacturières, dont les effectifs ont diminué de 91.300 emplois durant la même période (-2,8 %).

● **Les prix des produits agroalimentaires augmentent de 0,9 %** sur l'année 2003, après avoir enregistré une baisse de 0,2 % l'année précédente.

● **La consommation des ménages en produits alimentaires subit un léger repli (-0,3 %)** sur l'ensemble de l'année, en raison d'une diminution notable (-2,7 %) au cours du quatrième trimestre.

**Ces résultats globalement moroses doivent toutefois être nuancés.** D'une part, ils interviennent dans une conjoncture économique contrainte et sont comparativement meilleurs que ceux des industries manufacturières. D'autre part,

les résultats connus pour le premier semestre de l'année 2004 sont encourageants, la production et le chiffre d'affaires des IAA progressant dans un contexte de reprise internationale.

## 2. Les résultats sectoriels

D'un point de vue sectoriel, les résultats enregistrés en 2003 font apparaître :

– un accroissement de 1,7 % de la production de **viandes et préparations à base de viandes** (contre 1,2 % en 2002) et une augmentation des prix de 0,4 % (contre un recul de 5,7 % en 2002), permettant un **moindre repli -de 0,8 %- du chiffre d'affaires global** (contre 1,1 % en 2002) ;

– une **faible progression du chiffre d'affaires du secteur des fruits et légumes** (+0,6 %, après +4 % en 2002), due à de faibles récoltes de fruits et légumes suite à des conditions climatiques exceptionnelles, à un net ralentissement des ventes de légumes préparés et à une baisse des exportations de jus de fruits ;

– un accroissement de 1,6 % de la production de **corps gras** (après un recul d'1 % en 2002), grâce à une très forte accélération de l'activité dans les filières des huiles brutes et raffinées au troisième trimestre, s'accompagnant d'une diminution des exportations de 5 %, d'une baisse des prix de 4,6 % et d'un **ralentissement de la hausse du chiffre d'affaires** (+1 %, contre +5,2 % en 2002) ;

– une baisse de 0,7 % de l'activité du **secteur laitier** qui, malgré une diminution de 1,1 % des exportations, n'empêche pas le **maintien du chiffre d'affaires global** (+0,3 %), du en grande partie à la bonne performance des secteurs « glace » et « lait de consommation et produits frais » durant la période de canicule ;

– un recul de 0,7 % de l'activité du **secteur des grains**, s'accompagnant cependant d'un **accroissement notable (+3,9 %) du chiffre d'affaires global** ;

– une forte hausse de la production d'aliments pour bovins due à la pénurie de fourrages durant la sécheresse et une baisse de celle d'aliments pour porcins, volailles et animaux de compagnie qui, alliées à une diminution des prix de 1,8 % du **secteur de l'alimentation animale** dans son ensemble, provoquent un **recul de 2,3 % de son chiffre d'affaires global** ;

– un ralentissement (+2 %, contre +5 % en 2002) de la production de **boissons** sur l'ensemble de l'année, malgré la forte demande due à la canicule, ainsi qu'une baisse de 0,2 % des exportations, qui n'empêchent pas le maintien d'un **chiffre d'affaires en hausse soutenue (+4,1 %, après +6,3 % en 2002)** en raison d'une hausse de 2 % du niveau des prix.

## ***B. AU NIVEAU EXTÉRIEUR : UNE PROGRESSION DE L'EXCÉDENT MASQUANT UN TASSEMENT DES ÉCHANGES***

**L'excédent des échanges agroalimentaires** (produits agricoles bruts + produits agricoles transformés) français s'élève à **8,5 milliards d'euros en 2003, soit 51 millions d'euros de plus qu'en 2002**. Cette progression s'est effectuée dans un **contexte de tassement des échanges depuis l'été**, les exportations (39,4 milliards d'euros) comme les importations (30,9 milliards d'euros) diminuant de respectivement 10 et 61 millions d'euros par rapport à 2002.

Les céréales et la viande bovine, avec des soldes positifs en hausse de respectivement 293 et 170 millions d'euros, contribuent le plus à l'amélioration de l'excédent agroalimentaire. En revanche, les déficits des fruits et légumes, qui se creusent de respectivement de 221 et 134 millions d'euros, limitent la hausse du solde global.

**S'agissant plus particulièrement des échanges de produits agricoles transformés, l'excédent de 6,8 milliards d'euros s'accroît de 168 millions d'euros par rapport à 2002**. Cette progression ne résulte toutefois que d'une **baisse plus importante des importations que des exportations**, et non d'un accroissement des exportations. Ainsi, les importations de produits agricoles transformés (22,2 milliards d'euros) sont en recul de 219 millions d'euros, tandis que les exportations de ces mêmes produits (29 milliards d'euros) fléchissent de 51 millions d'euros.

**En terme de répartition géographique**, l'excédent des produits agroalimentaires français provient pour 7 milliards d'euros de l'Union européenne et pour 1,5 milliard d'euros de pays tiers. **Les échanges avec l'Union européenne progressent** grâce à la hausse des exportations de produits agricoles transformés. En revanche, **les échanges avec les pays tiers diminuent** de 156 millions d'euros en raison pour l'essentiel de la baisse des exportations de produits agricoles transformés.

**Les premiers résultats connus pour l'année 2004 n'incitent guère à l'optimisme**. Ainsi, sur les huit premiers mois de l'année, l'excédent cumulé des échanges agroalimentaires atteint 4,8 milliards d'euros, soit 393 millions de moins qu'à la même époque en 2002.

## **II. UN SECTEUR STRUCTURELLEMENT TOUJOURS FRAGILE**

### ***A. DES PARTS DE MARCHÉ EN REcul RÉGULIER***

**Si les IAA françaises** -qui composent 72,4 % des exportations, 67,4 % des importations et 89,7 % du solde agroalimentaire total- **continuent de porter notre pays à la seconde place des puissances exportatrices de produits agroalimentaires** derrière les Etats-Unis, **elles marquent nettement le pas depuis quelques années**, la France connaissant un recul progressif de ses parts de marché à l'étranger.

Ainsi, le rythme de croissance du marché européen intrazone croît plus rapidement que celui des exportations françaises à destination de l'Union européenne. Les efforts consentis sur leurs marges par les industriels pour faire face à la concurrence accrue de pays exportateurs sur le marché européen sont restés inefficaces. Les pertes de parts de marché chez nos principaux clients



(Allemagne, Belgique, Royaume-Uni et Italie, qui représentent presque la moitié des pays destinataires de nos exportations) sont inquiétantes à cet égard.

**Cette évolution s'explique à la fois par la montée en puissance de certains pays européens (Allemagne, Espagne...) et par l'ouverture progressive du marché européen aux pays tiers (Mexique, Argentine...).** Elle concerne l'ensemble des produits, mais surtout les vins et spiritueux et les produits laitiers. Les exportations françaises ne bénéficient que marginalement de l'ouverture des marchés en croissance des pays tiers ; ainsi, ce sont les Etats-Unis qui profitent le plus de l'augmentation des importations chinoises, tandis que Chinois et Australiens sont aux premières places sur les marchés coréens et japonais.

**Ces performances en recul se retrouvent à l'échelle européenne.** L'Union perd ainsi des parts de marché au profit de grands pays agricoles tels que le Brésil, le Canada, l'Australie, la Chine et l'Argentine. Elle enregistre un important déficit de ses échanges agroalimentaires avec le reste du monde, et notamment avec les pays d'Amérique du Sud, d'où provient près du quart de ses importations.

## ***B. UN TISSU INDUSTRIEL À LA FOIS CONCENTRÉ ET DISPERSÉ***

**La structuration de l'industrie agroalimentaire fait apparaître de très fortes concentrations dans certains secteurs.** C'est ainsi que les quatre premières entreprises du secteur de l'eau plate se partagent la quasi totalité du marché. La filière sucre est un autre exemple caractéristique de ce processus, puisque la nouvelle entité issue du rachat de Beghin Say par un consortium constitué par l'Union SDA et l'Union BS contrôle désormais 60 % de la production française de betteraves à sucre.

La période 2003-2004 s'est caractérisée, à cet égard, par un accroissement des opérations de fusion, acquisition et alliance et un renforcement notable du rôle joué par les fonds d'investissement dans les restructurations. Leurs motivations demeurent la recherche d'une taille critique pour rentabiliser des investissements lourds, diversifier les risques, se recentrer sur quelques activités ou accroître les débouchés.

Parallèlement à cette forte concentration touchant de nombreux secteurs, **le tissu industriel de la filière agroalimentaire française se caractérise par un grand éparpillement de ses entreprises.** L'enquête réalisée par le service central des enquêtes et des études statistiques du ministère en charge de l'agriculture (SCEES) en 2002 montrait ainsi que les petites et moyennes entreprises (PME), employant moins de 250 salariés, constituent encore pas loin de 90 % du nombre total d'entreprises, occupent 43 % des salariés et réalisent 41 % du chiffre d'affaires.

Principalement présentes dans les secteurs de la charcuterie, des plats préparés et de la découpe de viande, des boissons et du chocolat, les PME réussissent d'autant mieux qu'elles choisissent un segment de marché spécialisé et porteur, et qu'elles développent un ancrage régional fort.

A côté de ces nombreuses PME, gravitent une dizaine de milliers de **petites entreprises** employant moins de 20 salariés -dont 90 % en comptent même moins de 10- présentes tout particulièrement dans les secteurs de la viande et de la boisson. Mais leur disproportion en terme d'impact économique est flagrante puisque si elles représentent les trois quarts des entreprises de l'agroalimentaire, elles n'emploient que 8 % de ses effectifs, réalisent 6 % des investissements corporels et 5 % du chiffre d'affaires total.

Conscient de la nécessité de soutenir plus activement ce nombre important de PME, le ministre en charge de l'agriculture travaille actuellement, à la demande du Premier ministre, à l'élaboration d'un **partenariat national pour le développement de l'industrie agroalimentaire**. Parmi ses divers objectifs figurera en bonne place la création d'instruments propres à accroître la compétitivité des entreprises françaises, au premier rang desquelles les PME, en levant certains obstacles à leur croissance.

### ***C. DES DIFFICULTÉS RÉCURRENTES EN MATIÈRE DE RECRUTEMENT***

Même si le rythme des créations d'emplois tend à fléchir depuis 2002, les IAA présentent régulièrement un solde positif en la matière. Ce dynamisme ne va pas toutefois sans certaines **difficultés de recrutement ou de fidélisation des personnels**, l'exercice d'un emploi dans ce secteur n'étant souvent que temporaire et servant fréquemment de point d'entrée dans la vie active. Les fonctions de production sont particulièrement touchées par ces difficultés, que connaissent également les secteurs du bâtiment, de la restauration et des entreprises manufacturières.

**De nombreux facteurs**, touchant directement aux caractéristiques des emplois du secteur, mais également à l'image qu'il véhicule, **peuvent expliquer ce phénomène** :

– la **faiblesse des salaires**, inférieurs en moyenne de 10 à 28 % à ceux des autres industries ;

– la **saisonnalité des activités**, induisant un très fort taux de rotation de la main d'oeuvre (2,5 fois plus élevé que celui des autres industries) et un fort développement des formes de travail précaire (la part des contrats à durée déterminée atteignant 9 % du nombre total d'emplois, contre 6 % dans les autres industries) ;

– l'**exposition à des contraintes physiques et des nuisances de tous ordres**, provoquant de nombreux accidents professionnels et troubles musculo-squelettiques ;

– la **faiblesse de l'offre d'emplois qualifiés** (90 % des postes étant occupés par des diplômés de niveau égal ou inférieur au bac) **et le taux peu élevé d'encadrement** (15 %, à comparer à celui des autres industries qui est de 34 %) ;

– le **difficile accès** –notamment pour des citadins– à des lieux de travail situés généralement dans des zones rurales.

Conscient de ces difficultés, **le secteur s'organise peu à peu et commence à prendre certaines mesures**. C'est ainsi que sont proposées des incitations financières à travers notamment la distribution de primes, la mise en place de systèmes d'intéressement ou le développement de formules d'épargne salariale. Par ailleurs, l'amélioration des qualifications fait l'objet d'accords cadre pluriannuels entre les branches professionnelles et l'Etat, tandis que le contenu des formations initiales et qualifiantes est régulièrement adapté à l'évolution des métiers.

#### ***D. UN PARTAGE DE LA VALEUR AJOUTÉE DIFFICILE AVEC LA DISTRIBUTION***

**Les rapports entre IAA et grande distribution** (hypermarchés, supermarchés et magasins de « maxi-discount ») **sont plus qu'étroits**. Ainsi, les premières, qui transforment 70 % de la production agricole finale brute, dépendent à 67 % de la seconde pour leurs débouchés, tandis que les distributeurs contrôlent la vente de 94 % des produits alimentaires aux ménages par le biais de leurs cinq centrales d'achat.

Cette présence accrue de la grande distribution dans les circuits de commercialisation des produits alimentaires, documentée tant en termes d'extension de son parc que d'accroissement de son volume d'activité, induit de **fortes tensions** avec l'industrie agroalimentaire **au niveau du partage de la valeur ajoutée**. Le poids et la concentration très forte des centrales d'achat leur permettent en effet de faire pression sur les IAA pour s'en attribuer une part croissante à travers divers mécanismes de fixation des prix : revente à perte ou « **marge avant** »<sup>1</sup>, tarification de services de coopération commerciale ou « **marge arrière** »<sup>2</sup>.

Ces pratiques n'ont pas pour seul effet de réduire la profitabilité des IAA au bénéfice de la grande distribution. Elles ont également une **incidence directe sur le consommateur final**, sur lequel sont généralement répercutées les taxations déguisées mises en place en amont de la chaîne de commercialisation. On estime ainsi que les « marges arrières » représentent entre 5 et 10 % du prix payé par le consommateur sur les eaux et le sucre, et jusqu'à 35 % sur les fromages et même 45 % sur la charcuterie.

Afin de rétablir un certain équilibre contractuel entre les parties, **le législateur est intervenu à plusieurs reprises** : loi du 1<sup>er</sup> décembre 1986 sur la liberté des prix, loi Galland du 1<sup>er</sup> juillet 1996 clarifiant le seuil de l'interdiction des reventes à perte, loi

---

<sup>1</sup> Marge résultant de la négociation commerciale entre fournisseurs et distributeurs, relative à la vente des produits selon le barème des conditions générales de vente. Le prix d'achat effectif est le prix facturé, le distributeur ne pouvant en théorie revendre à perte.

<sup>2</sup> Marge correspondant à la rémunération de prestations spécifiques rendues par le distributeur, telle qu'une opération promotionnelle en « tête de gondole ». Ces contrats appelés « coopération commerciale » ne peuvent théoriquement plus être répercutés sur les prix de vente.

Raffarin du 5 juillet 1996 visant à limiter la croissance des surfaces commerciales supérieures à 300 mètres carrés et loi sur les nouvelles régulations économiques du 15 mai 2001 visant notamment à qualifier et réprimer les pratiques abusives.

**Ces divers textes n'ont pas eu les effets escomptés, la grande distribution s'adaptant chaque fois au nouveau cadre réglementaire** en inventant de nouvelles pratiques lui permettant de continuer à « capter » une part excessive de la valeur ajoutée. Ainsi, la délimitation stricte du champ des « marges avant » a été suivie d'un développement des « marges arrières ». En dépit des multiples textes, contrôles administratifs et actions en justice visant à réduire ces dernières, elles ont continué d'augmenter fortement, contribuant à la diminution du pouvoir d'achat du consommateur, au développement rapide du « hard discount » et à une concurrence renforcée des grands magasins sur le segment des premiers prix.

**Parallèlement, la grande distribution a cherché à diversifier ses sources de développement** en tenant moins compte de la variable prix au profit de stratégies fondées sur les produits ou les services. C'est ainsi qu'elle propose aujourd'hui de « nouveaux instruments promotionnels » (NIP) tels que la fourniture de bons d'achats lors de l'acquisition d'un produit. C'est ainsi également qu'elle développe des marques de distributeur (MDD), spécifiques à certains produits mais clairement identifiées comme provenant de l'enseigne et permettant de réaliser une marge de profit supérieure.

L'ensemble de ces pratiques ne contribuant qu'à accroître unilatéralement le déséquilibre dans le partage de la valeur ajoutée entre IAA et grande distribution et à spolier le consommateur d'une partie de son pouvoir d'achat, le **Gouvernement a décidé cette année de traiter radicalement le problème.**

La première action a consisté à obtenir, le **17 juin 2004**, un **accord entre Etat, distributeurs, fournisseurs et producteurs** visant à diminuer de 2 % le prix des produits de grande consommation de marques nationales, mais aussi à limiter le développement des accords de gamme afin de favoriser la présence des produits provenant de PME dans les linéaires. Cet accord, actuellement en cours de mise en oeuvre, a **en partie porté ses fruits** puisque les prix de produits de grande marque ont baissé de 1,57 % entre juin et septembre. Toutefois, sa pérennité est remise en cause par la hausse du cours du pétrole, provoquant une augmentation des coûts de transport et d'emballage susceptible d'être répercutée par de nombreux fabricants sur les prix de vente.

La seconde action a été d'installer une **commission d'experts présidée par M. Guy Canivet** afin de dresser un bilan de l'application des textes régissant la concurrence dans les relations commerce-industrie et de proposer des modifications. Dans le rapport qu'elle a rendu public le 18 octobre, elle prône le **démantèlement des dispositions restrictives** mises en place par les différentes lois successives afin de restaurer le libre jeu du marché et de provoquer une baisse des prix profitant au consommateur final. Elle préconise notamment la suppression du dispositif d'interdiction de la revente à perte dans la grande distribution ou encore le plafonnement du niveau des « marges arrières ».

S'inspirant partiellement de ce rapport, le ministère en charge de l'économie a mis au point fin octobre une première version d'un **projet de loi** relatif au pouvoir d'achat des consommateurs, à la loyauté des relations commerciales et à l'équilibre des différentes formes de commerce.

Par ailleurs, le ministre délégué au commerce, M. Christian Jacob, a mis en place fin novembre un **groupe de travail** « chargé de présenter des propositions pour faire évoluer les rapports qui régissent aujourd'hui le commerce en France », dont les conclusions seront présentées au Premier ministre.

### ***E. DES EFFORTS INSUFFISANTS EN MATIÈRE DE RECHERCHE ET D'INVESTISSEMENT***

Les dernières données en la matière, qui remontent à 2001, faisaient état d'un **budget** total de recherche et de développement de 383,2 millions d'euros pour l'ensemble des IAA. Cela représentait 1,8 % du budget total des entreprises industrielles<sup>1</sup> alors que la valeur ajoutée des IAA représentait, en 2000, 12 % de la valeur ajoutée des entreprises industrielles. Cette disproportion se retrouve au niveau de l'effectif des **chercheurs**, qui était en 2001 de 1 648 dans les IAA contre 3 868 dans le secteur industriel. De la même façon, le taux de **valeur ajoutée** consacrée aux dépenses de recherche et développement par les IAA, de 1,3 % en 2000, est à comparer à celui de 6,45 % pour l'ensemble des entreprises du secteur industriel.

La recherche et développement dans les entreprises agricoles et alimentaires consiste pour l'essentiel en des innovations technologiques, c'est à dire en l'élaboration de produits nouveaux ou en la mise au point de procédés de production innovants. Outre sa faiblesse quantitative, elle pose au moins **deux** autres **difficultés de nature qualitative** :

– d'une part, les innovations consistent surtout en modifications technologiques de produits ou procédés déjà existants, voire en des variations de tels produits ou procédés sans aucun apport technologique nouveau. La mise au point de produits ou procédés réellement innovants n'est donc pas le cas le plus fréquent ;

– d'autre part, si la proportion d'entreprises innovantes dans le secteur des IAA est comparable à celle de l'industrie, ces innovations sont principalement réalisées par de grandes entreprises, et plus particulièrement par celles situées en aval de la filière qui fabriquent des produits destinés à la consommation finale.

**Ces faiblesses s'expliquent principalement par deux grands facteurs :**

– l'importance des PME dans le secteur des IAA, pour lesquelles le coût d'une unité de recherche est souvent dissuasif, d'autant plus que le financement direct par l'Etat est limité ;

– le bénéfice pour les IAA des efforts de recherche et développement réalisés par d'autres secteurs industriels (recours à un transfert de technologie), par leurs fournisseurs (utilisation d'un nouvel ingrédient) ou par la recherche publique.

Cette carence en matière de recherche et développement de la part des IAA rend donc d'autant plus importantes les actions publiques en ce domaine. Or,

---

<sup>1</sup> Hors énergie, extraction de produits énergétiques et autres, métallurgie, travail des métaux.

le problème semble moins se situer au niveau de l'existence d'instruments d'action publics pour la recherche que dans leur éparpillement et dans leur insuffisante utilisation.

Ainsi, **de nombreux organismes de recherche publics interviennent dans le secteur des IAA**. L'Institut national de la recherche agronomique (INRA) est sans doute le principal par le volume et l'étendue de ses activités. D'autres établissements méritent également d'être cités, tels que le Centre d'études du machinisme agricole, du génie rural, des eaux et des forêts (CEMAGREF), l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA), le Centre national de la recherche scientifique (CNRS), les écoles supérieures dépendant du ministère chargé de l'agriculture (INA, ENSIA, ENSAR ...) ou encore l'Association de coordination technique pour l'industrie agroalimentaire (ACTIA), qui soutient les 42 centres techniques assurant une mission d'appui et de conseil auprès des entreprises agroalimentaires.

En-dehors de ces organismes et établissements, **l'Etat intervient plus directement**. Il le fait notamment à travers de nombreuses incitations fiscales et financières (bourses de recherche dans le domaine agroalimentaire, crédits d'impôt recherche, aides à l'innovation allouées par l'Agence nationale de valorisation de la recherche (ANVAR)...). D'autre part, il favorise, dans le cadre des contrats de plan Etat-région, des projets destinés à développer des pôles de compétence régionaux. Il met par ailleurs en place des programmes interministériels visant, par exemple, à inciter à un rapprochement public-privé (programme « aliment-qualité-sécurité » - AQS) ou à améliorer la qualité, la sécurité et l'équilibre nutritionnel des aliments (réseau alimentation référence Europe – RARE).

Enfin, **l'Union européenne offre des instruments d'action et de financement trop souvent méconnus**. Ainsi, la France est associée à 3 projets en matière agroalimentaire dans le cadre du programme EUREKA, ce qui représente un financement public d'une quinzaine de millions d'euros. Par ailleurs, le sixième programme cadre de recherche et de développement communautaire (PCRD) affiche comme priorité thématique, pour la période 2002-2006, la qualité et la sûreté des aliments, auxquels il consacre près de 700 millions d'euros.

## ***F. UN DISPOSITIF DE PROMOTION DES PRODUITS ALIMENTAIRES PERFECTIBLE***

Fondamentale dans un environnement international se caractérisant par une concurrence toujours plus forte, la politique de promotion des produits agricoles et alimentaires s'articule autour de deux axes : les politiques de signes de qualité et les actions de promotion.

● **La politique des signes de qualité** vise, dans un marché où la qualité des produits tend à se standardiser et les prix à s'aligner, à opérer à l'aide de signes distinctifs<sup>1</sup> une différenciation en se fondant sur l'origine des produits et les spécificités qui y sont associées. Le bénéfice de ces signes est subordonné au suivi par les producteurs d'un cahier des charges contraignant, dont le respect est contrôlé par des organismes relevant directement ou non de l'Etat.

---

<sup>1</sup> AOC, label rouge, certification de conformité, agriculture bio au niveau national ; AOP, IGP, attestation de spécificité, agriculture bio au niveau européen.

Si cet instrument de promotion, qui concerne surtout les vins et spiritueux, les viandes et les fromages, rencontre un certain succès, il n'en demeure pas moins limité, par définition, à un nombre restreint de produits et de producteurs. En outre et surtout, il se voit menacé à l'échelle internationale par la contestation dont il fait l'objet dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). De nombreux pays, d'obédience anglosaxonne, refusent ainsi que la dénomination d'un produit puisse être uniquement liée à son origine ou à ses qualités, et mettent en avant la notion de marque.

● Deuxième volet de la politique favorisant la commercialisation des produits agroalimentaires, **les actions de promotion** sont réalisées essentiellement à travers les interventions des offices et de la Société pour l'expansion des ventes de produits agricoles et alimentaires (**SOPEXA**).

Société anonyme à capitaux mixtes créée en 1961 et présente dans 33 pays, la SOPEXA a pour mission de contribuer au rayonnement agroalimentaire de la France dans le monde. Bénéficiant d'une **réputation de compétence et de sérieux**, la SOPEXA a mené en 2003 pas moins de 1.500 actions de promotion sur les cinq continents, se partageant entre des activités de prestation de service rendues pour le compte de sociétés privées contre rémunération d'honoraires et des activités d'intérêt général confiées par l'Etat.

Malgré ses succès, la SOPEXA fait aujourd'hui l'objet de **questionnements et de remises en cause**, décrits de façon détaillée dans le rapport publié récemment par MM. Joël Bourdin et Marc Massion<sup>1</sup>. Le premier enjeu de discussion concerne le **capital social**, qui serait, selon les auteurs du rapport, d'un montant insuffisant, contrôlé de façon excessive par l'Etat et géré par des administrateurs faisant l'objet de conflits d'intérêt. Le deuxième enjeu concerne les **modalités du soutien de l'Etat**, qui n'a cessé de diminuer depuis dix ans sans que ne soit clarifiée la relation entre les pouvoirs publics et la société. Enfin, il est fait état de **préoccupations** tenant à la diminution récente du chiffre d'affaires de l'entreprise, à la légitimité du maintien d'une activité sur le territoire national ou encore à l'adaptation du réseau international aux objectifs fixés.

Prônant, d'une façon globale, la **clarification des relations entre l'Etat et la SOPEXA**, les auteurs du rapport proposent plus précisément de procéder à :

- une recomposition du capital de la société par le biais du retrait des organismes publics actuellement actionnaires et d'une recapitalisation ;
- un réaménagement du soutien financier de l'Etat à travers la suppression de la subvention annuelle et la définition d'un contrat de prestation de service pluriannuel ;
- une meilleure définition des priorités internationales de la société s'accompagnant de son implantation active dans des pays identifiés comme des marchés émergents.

---

<sup>1</sup> « *De nouvelles perspectives pour SOPEXA* », rapport d'information fait au nom de la commission des finances par MM. Joël Bourdin et Marc Massion, n° 25, 2004-2005.

## DEUXIÈME PARTIE

### INDUSTRIES AGROALIMENTAIRES, NUTRITION ET ÉQUILIBRE ALIMENTAIRE

#### I. LES GRANDES TENDANCES FRANÇAISES EN MATIÈRE D'ALIMENTATION

Les chiffres et données suivantes sont essentiellement issus de l'étude menée sur le sujet par l'INSEE en 2002<sup>1</sup>. On recommandera par ailleurs la lecture du récent rapport de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST), qui aborde de façon approfondie les problématiques liées à la qualité et la sûreté des aliments<sup>2</sup>.

##### *A. DES CHANGEMENTS COMPORTEMENTAUX CONTRASTÉS EN MATIÈRE ALIMENTAIRE*

##### **1. Des dépenses alimentaires augmentant en volume mais diminuant en valeur relative**

De 1960 à 2001, **la consommation alimentaire des ménages a augmenté plus lentement que l'ensemble de leurs dépenses de consommation** (2,3 % en moyenne annuelle en volume dans le premier cas, 3,2 % dans le second). L'alimentation demeure toutefois le troisième poste de dépenses des français (14 % des valeurs totales en 2001), après les transports (15,4 %) et le logement (24 %). La France se situe à cet égard légèrement au-dessus de la moyenne européenne, le baromètre Eurostat indiquant en 2000 que les dépenses consacrées aux produits alimentaires représentaient 12,9 % de la consommation totale des ménages.

La hausse de la consommation alimentaire en valeur ne s'explique qu'en partie par l'accroissement de la population, celle-ci ayant augmenté de 1,6 % par an sur la période. Elle trouve surtout son origine dans un « **effet qualité** », les ménages ayant progressivement reporté une partie de leur demande de produits bruts vers des produits élaborés basiques, puis vers des biens de qualité supérieure, souvent plus onéreux.

---

<sup>1</sup> « La consommation alimentaire depuis quarante ans », étude INSEE, n° 846, mai 2002.

<sup>2</sup> « Les nouveaux apports de la science et de la technologie à la qualité et à la sûreté des aliments », rapport fait au nom de l'OPECST par M. Claude Saunier, n° 267, 2003-2004.



L'augmentation des dépenses alimentaire s'est produite principalement durant les années 60 (+2,7 % par habitant et par an de 1960 à 1973), la hausse du pouvoir d'achat permettant aux ménages de mieux satisfaire leurs besoins essentiels. La demande a ensuite progressivement atteint un seuil de saturation, augmentant de 1,8 % par an entre 1973 et 1978, de 1,5 % entre 1978 et 1989, de 0,3 % entre 1990 et 1996 et de 0,5 % entre 1996 et 2001.

## 2. Une baisse de la demande en produits traditionnels

Les **produits bruts traditionnels** (pommes de terre, légumes secs, oeufs, farine, riz, pâtes, pain), relativement peu onéreux, **ont tendance à voir leur consommation diminuer depuis les années 60**. Ainsi, la consommation de pain diminue depuis cette décennie de 1,4 % par an tandis que les pommes de terre, achetées de moins en moins souvent fraîches, sont plus souvent consommées sous une forme transformée (frites, purée, chips ...).

Plusieurs raisons expliquent cette diminution de l'achat de produits agricoles non transformés. Le principal facteur tient sans doute à l'**évolution de la population féminine** : de plus en plus active -82 % des femmes de 25 à 50 ans ayant aujourd'hui une activité professionnelle-, elle dispose de moins en moins de temps pour préparer des repas traditionnels. Divers autres facteurs sociologiques doivent également être pris en compte : l'allongement de la durée du trajet domicile-travail, l'accroissement du temps consacré aux activités de loisir ou encore l'augmentation du pouvoir d'achat.

**Le corollaire de cette réduction de la part des produits traditionnels est l'augmentation de celle de produits transformés**, bien plus rapides à préparer et réunissant tous les ingrédients d'un plat complet. La consommation de plats cuisinés a ainsi augmenté de 5,5 % par an en moyenne dans les années 60 et 70, puis de 5 % dans les années 80 et 90.

## 3. Des évolutions contrastées selon les catégories socioprofessionnelles

La **part de la consommation alimentaire** dans le budget total des ménages varie selon l'appartenance socioprofessionnelle, celle-ci influant largement les **niveaux de revenus**. Ainsi, en 1995, les ouvriers et employés dépensaient 15 % de moins que la moyenne des ménages pour l'alimentation à domicile, les cadres consommant quant à eux 10 % de plus et les retraités 17 % de plus. La consommation des agriculteurs est désormais proche de la moyenne, hormis la place encore relativement importante prise par l'autoconsommation.

Les **habitudes culturelles** propres à chaque catégorie façonnent aussi largement leur **façon de s'alimenter**. Ainsi, les achats des agriculteurs se portent plus souvent vers des produits bruts à forte valeur nutritive, tels que les aliments traditionnels (sucres et graisses bruts, viandes rouges et porc), les fruits et légumes étant secondaires. Les cadres ont un comportement inverse : consommant de préférence des aliments transformés, ils achètent également en

quantité plus importante des produits liés à la notion de santé (fruits et légumes, poissons, viandes blanches, produits laitiers).

#### 4. Des comportements distincts selon l'âge des consommateurs

L'âge des consommateurs influe d'abord la **part de la consommation alimentaire à domicile**. Celle-ci croît en effet avec l'âge de la personne de référence du ménage jusqu'à plus de 70 ans, les plus jeunes mangeant plus fréquemment à l'extérieur du domicile.

L'âge -et l'augmentation du revenu qui y est liée- conditionne également les **aspects « volume » et « qualité » des dépenses alimentaires**. Le consommateur se tourne d'autant plus vers des produits onéreux et son budget alimentaire s'accroît d'autant plus vite que son âge augmente. Après 60 ans, le revenu diminue mais les ménages, beaucoup plus souvent à domicile, dépensent davantage pour l'alimentation.

Préférant les produits transformés aux produits bruts, les ménages les plus jeunes consomment plus de produits « santé forme » que la moyenne, mais également de confiseries, pâtisseries et boissons sucrées. Les ménages de plus de 65 ans, attentifs à leur santé et disposant de temps libre pour faire leurs courses et la cuisine, sont les plus gros consommateurs de fruits et légumes, viandes blanches et poissons ; ils restent par ailleurs attachés à des produits bruts tels que le sucre, l'huile et le beurre.

#### 5. Une augmentation des repas pris hors domicile

Aux dépenses en produits destinés à une alimentation à domicile, il faut également ajouter les dépenses consacrées à la restauration hors domicile, qui se sont fortement accrues. Leur part en valeur dans le budget alimentaire total a ainsi doublé entre 1960 et 1980 pour atteindre 22 %, avant de se stabiliser.

S'expliquant par le développement des journées de travail continu et de la restauration de loisirs, cette évolution connaît toutefois des contrastes selon les catégories sociales envisagées. Ainsi, les chiffres sont plus élevés pour les cadres supérieurs, les jeunes de moins de 25 ans et les urbains. En revanche, les agriculteurs, les habitants des communes rurales et les français de plus de 65 ans présentent une moyenne de consommation hors foyer très faible.

## 6. Des préoccupations de santé croissantes

Marqués par la multiplication des problèmes sanitaires au cours de la dernière décennie (crise de la vache folle, salmonellose, listeria, dioxine ...) et influencés par les recommandations sanitaires et diététiques des médecins, relayés par les médias, les consommateurs accordent une attention croissante à la qualité des produits ainsi qu'aux liens entre leur alimentation et leur santé, surtout depuis les années 80.

Les graisses brutes et sucres voient ainsi leur consommation diminuer, ou bien de nouveaux produits allégés s'y substituer. Ce comportement apparaît pour le beurre dès les années 70, la part de la consommation de margarine ayant doublé entre 1979 et 1995. La consommation de sucre diminue de 3,1 % chaque année depuis 1971, au profit du miel ou des édulcorants de synthèse, qui apparaissent dans les années 90 dans les pharmacies, puis dans les grandes surfaces.

La consommation des eaux minérales et de source commence à augmenter fortement dès les années 60. Les produits « santé forme » enregistrent d'importants succès depuis le milieu des années 80, même s'ils ne représentent que 5,5 % de la consommation alimentaire totale en 2001.

## 7. De nouvelles habitudes alimentaires sous influence anglo-saxonne

De plus en plus influencés par les cultures alimentaires anglo-saxonne et nordique, les goûts et habitudes des français évoluent rapidement. Ces transformations sont parfois appréciables : la consommation de céréales pour le petit déjeuner croît depuis les années 60 ; celle de jus de fruits et de légumes depuis les années 90. De la même façon, les produits « santé forme » ou issus de l'agriculture biologique ont de plus en plus les préférences des ménages.

A l'opposé, se développent de **nouveaux comportements basés sur une surconsommation de graisses et sucres raffinés**, plus nocifs pour la santé que les produits bruts. Les confiseries, pâtisseries et boissons sucrées rencontrent ainsi un succès croissant. La consommation de sodas augmente en moyenne de 4,5 % par an entre 1960 et 2000. Celle de glaces et de sorbets explose au cours des décennies 70 (+10,8 % par an en moyenne) et 80 (+5,8 %), à une époque où croît fortement le taux d'équipement des ménages en congélateurs.

A la base de ces transformations se trouvent les **changements de mode de vie** des français depuis une trentaine d'années : diminution des repas pris à heure fixe en famille, augmentation des phénomènes de « nomadisme alimentaire », recours croissant aux snacks et services de restauration rapide ... Le développement des comportements de grignotage, c'est à dire de consommation répétée de petites quantités de produits alimentaires souvent gras ou sucrés entre les repas, est particulièrement révélateur à cet égard : les achats de biscuits,

biscottes et pâtisseries de conservation sont en croissance continue de 3 % depuis le début des années 60.

La seconde enquête nationale sur les consommations alimentaires, publiée en 1999<sup>1</sup>, faisait déjà un tel constat il y a cinq ans. D'autant de la permanence d'un « *modèle alimentaire français traditionnel et rassurant* », elle stigmatisait un « *effritement des modèles alimentaires traditionnels à travers le développement de la consommation de produits faciles à consommer en tous lieux, tels que pizzas, sodas ou jus de fruit* », ainsi que « *l'attrait d'aliments fortement générateurs de plaisir alimentaire, comme les pâtisseries et les viennoiseries* ».

## **B. UNE ÉVOLUTION INQUIÉTANTE DES INDICATEURS « NUTRITION-SANTÉ »**

### **1. Un lien entre santé, nutrition et équilibre alimentaire désormais bien établi**

Il est aujourd'hui acquis que la quantité et la qualité des aliments ingérés influence directement la santé humaine. Si elle n'en est pas le plus souvent l'unique facteur, du fait de l'importance des paramètres génétiques et environnementaux, **l'alimentation est souvent à l'origine de l'apparition ou du développement de nombreuses pathologies**. Mais la relation peut être également appréhendée sous un aspect plus positif : la nutrition est un facteur sur lequel il est possible d'intervenir relativement facilement et qui peut constituer un instrument de protection contre la maladie.

**Les grandes carences alimentaires**, qui persistent dans de très nombreux pays en voie de développement et conduisent à des phénomènes de malnutrition ou de famine, **ont aujourd'hui disparu**, hors cas très particuliers, dans les pays industrialisés. Y persistent toutefois, y compris en France, des phénomènes d'anorexie sévère, de maltraitance à l'enfant et de dénutrition avancée chez les personnes âgées ou en situation de grande précarité.

Les rapports entre alimentation et santé relèvent désormais d'autres problématiques. Ne menacent plus tant les pénuries alimentaires, hormis pour les cas très particuliers précédemment évoqués, mais plutôt **l'excès d'alimentation et le mauvais équilibre alimentaire**. Or, le corps médical considère aujourd'hui unanimement que les phénomènes de « méسالimentation » -appelés également « malbouffe » dans les médias- participent de façon majeure à la survenue et à l'aggravation des principales pathologies touchant les français (maladies cardiovasculaires, cancers, obésité, diabète, ostéoporose ...).

---

<sup>1</sup> Enquête individuelle et nationale sur les consommations alimentaires (INCA), portant sur les consommations alimentaires de 3003 individus de 3 ans et plus représentatifs de la population française, 1999.

## 2. Une augmentation de la morbidité en rapport avec la nutrition

Les chiffres et données publiés par le ministère de la santé font état d'une augmentation inquiétante des carences, maladies ou décès dus partiellement ou totalement à une mauvaise ou excessive alimentation.

- Les **maladies cardiovasculaires**, provoquées le plus souvent par un excès de graisses dans les artères, sont aujourd'hui la première cause de mortalité en France (170.000 décès par an, soit un tiers du nombre total de décès).

- Les **tumeurs malignes**, favorisées par une mauvaise nutrition (s'agissant notamment des cancers oropharyngés et digestifs), représentent chaque année 29 % de l'ensemble des décès chez l'homme et 23 % chez la femme.

- L'**obésité** occupe une place à part dans les problèmes de santé liés à une « mesalimentation ». Elle est devenue en effet un **mal planétaire** : selon les chiffres de l'Organisation mondiale de la santé, qui la considère comme une épidémie, plus d'un milliard de personnes sont en surpoids et 300 millions d'individus souffrent d'obésité à travers le monde, dont 115 millions dans les pays en voie de développement.

Les **Etats-Unis** sont particulièrement affectés par ce phénomène : l'excès de poids, qui touche 64 % des américains, pourrait devenir la première cause de mortalité d'ici l'année prochaine, devant le tabac.

L'**Europe** n'est pas épargnée, loin s'en faut. Dans une déclaration commune faite au début de cette année, les agences européennes de sécurité alimentaire s'alarmaient de ce phénomène massif en indiquant qu'il pourrait provoquer une baisse de l'espérance de vie de la prochaine génération. En **Grande-Bretagne**, pays fortement influencé par les modes de vie américain, le nombre d'obèses a triplé en dix ans tandis que la consommation de sodas progressait de 64 % et celle de chips de 21 % parmi les écoliers entre 1983 et 1997.

Longtemps étrangère à cette évolution, la **France** s'y trouve depuis peu directement confrontée : 14,5 millions de personnes y sont aujourd'hui en excès de poids, tandis que 7 à 10 % des adultes et 16 % des enfants âgés de 7 à 10 ans sont atteints d'obésité, aucune catégorie socioprofessionnelle n'étant épargnée. Au rythme actuel d'augmentation (+5 % par an), la France pourrait compter 20 % d'obèses en 2020. Les pathologies liées au surpoids (hypertension, diabète, maladies cardio-vasculaires ...) devraient donc se multiplier, ce qui accroîtra les problèmes de financement pour la collectivité toute entière.

- La prévalence du **diabète**, tous âges confondus, est estimée entre 2 et 2,5 % de la population générale. Plus de 80 % des diabètes sont liés à des surcharges et à des déséquilibres nutritionnels.

Il faut, à cet égard, distinguer deux grands types de glucides : d'un côté, les sucres complexes (essentiellement amidon) apportés par les féculents et les céréales, et de l'autre, les sucres simples, apportés par le sucre raffiné, mais aussi par les fruits. La France connaît une croissance importante de la consommation de sucres simples, en particulier chez les jeunes, du fait notamment de l'augmentation des boissons sucrées.

Si leur effet sur le développement du diabète ou de l'obésité n'est pas démontré, leur consommation n'a pas d'incidence positive sur la santé dans la mesure où elle n'apporte à l'organisme que des calories dites « vides », c'est à dire sans vitamines ni minéraux, contrairement aux sucres complexes. Or, ces apports posent problème lorsque la dépense énergétique est limitée en raison du manque d'exercice physique. De plus, ils favorisent l'apparition de caries dentaires.

● L'**hypercholestérolémie**, dont les effets sont accentués par la consommation excessive de certains corps gras, concerne près d'un adulte sur cinq.

### **3. Un équilibre nutritionnel menacé chez de nombreux consommateurs**

L'organisme humain tire des aliments qu'il ingère des substances indispensables à sa croissance et à son fonctionnement. Appelés nutriments, leurs besoins varient d'un individu à l'autre en fonction de multiples facteurs tels que le poids, le sexe, l'état physiologique (croissance, grossesse, alitement ...), l'activité physique ... Si l'un d'entre eux est insuffisamment présent dans l'organisme, ce dernier est en situation de carence, ce qui induit des conséquences néfastes sur la santé de l'individu. S'il est en revanche en excès, il est stocké ou assimilé par l'organisme jusqu'à un niveau où il peut devenir dangereux.

**Le bon équilibre alimentaire est donc celui qui diversifiera au maximum les types de produits consommés, en quantité raisonnable** : fruits et légumes ; pains, céréales, pommes de terre et légumes secs ; lait et produits laitiers ; matières grasses ; viandes, poissons et oeufs ; boissons. L'objectif est d'équilibrer l'apport respectif des trois grands groupes de nutriments (glucides, protides, lipides) afin que chacun soit en quantité satisfaisante dans l'organisme de l'individu. A cette fin ont été définis dès 1981 des « apports nutritionnels conseillés » (ANC), réévalués depuis en 1991 et en 2001.

**Or, la consommation alimentaire des français ne respecte pas suffisamment ces prescriptions**, certains aliments en étant presque absents tandis que d'autres sont surconsommés. Confirmant l'enquête INCA publiée l'année précédente, une enquête menée en 2000 sous la direction de la direction générale de la santé et du Haut comité de la santé publique a en effet montré que l'alimentation des français se caractérisait par :

- une insuffisante consommation de fruits et légumes ;
- des apports trop faibles en calcium ;
- une présence excessive de lipides, surtout saturés ;
- des glucides complexes et des fibres en quantité insuffisante ;
- une consommation excessive de sucre raffiné.

**Ces déséquilibres alimentaires sont à l'origine de multiples problèmes de santé**, allant de légères carences dont les symptômes restent discrets à de sévères pathologies pouvant entraîner le décès des personnes concernées :

- l'**ostéoporose**, provoquée notamment par des carences en certains aliments riches en calcium, concernerait jusqu'à 40 % des femmes de 75 ans. Elle entraîne une fragilité osseuse exposant les patients à un risque de fracture ;

– la **carence en fer** concerne environ 30 % des enfants âgés de 6 mois à 2 ans, 14 % des enfants âgés de 2 à 6 ans et 6 % des enfants âgés de 6 à 10 ans. Elle atteint également 15 % des adolescentes ;

– les **femmes enceintes** constituent un public particulièrement sensible aux risques liés à des carences alimentaires, du fait des répercussions que celles-ci peuvent avoir sur la santé du fœtus. On estime par exemple que deux tiers d'entre elles souffrent de carences en fer, tandis qu'un déficit en acide folique provoquant un défaut de fermeture du tube neuronal serait présent dans une grossesse sur 1000.

## II. UNE PRISE DE CONSCIENCE PROGRESSIVE DES DIFFÉRENTS ACTEURS

### A. LES POUVOIRS PUBLICS

#### 1. Le programme national nutrition santé

##### *a) Une organisation et des objectifs ambitieux*

Demandé par le Premier ministre fin 2000 à l'occasion des Etats généraux de l'alimentation, le programme national nutrition santé (PNNS) a été annoncé fin 2001 par le ministre chargé de la santé. Elaboré suite aux travaux initiés par la direction générale de la santé avec les différents acteurs concernés en 1998, il s'appuie largement sur les travaux menés en 2000 par le Haut comité de la santé publique et a bénéficié des observations provenant des Etats généraux de la santé et des avis produits par le Conseil national de l'alimentation (CNA). Plurisectoriel et quinquennal, il implique donc de très nombreux acteurs, qu'ils soient institutionnels, associatifs ou privés. Il est coordonné par un comité stratégique présidé par le ministre de la santé, qui se réunit une fois par mois.

L'objectif de ce programme est extrêmement large puisqu'il vise l'amélioration de l'état de santé général de la population à travers la nutrition. Reposant principalement sur la prévention primaire, il s'intéresse également au dépistage et à la prise en charge précoce des dégradations de l'état nutritionnel, notamment au sein des établissements de santé. Il adopte en fait une approche la plus large possible des relations nutrition-santé, se caractérisant par six axes stratégiques.

#### Les six axes stratégiques du PNNS

- informer et orienter les consommateurs vers des choix alimentaires et un état nutritionnel satisfaisant ;
- prévenir, dépister et prendre en charge les troubles nutritionnels dans le système de soins ;
- impliquer les industriels de l'agroalimentaire et la restauration collective ainsi que les consommateurs au travers des associations de consommateurs et de leurs structures techniques ;

- mettre en place des systèmes de surveillance alimentaire et nutritionnelle de la population ;
- développer la recherche en nutrition humaine, qu'elle soit épidémiologique, comportementale ou clinique ;
- engager des mesures et des actions de santé publique complémentaires destinées à des groupes spécifiques de population.

### *b) Un certain nombre d'actions déjà abouties*

● **Les actions de communication vers le grand public** ont été naturellement les plus médiatisées.

En partenariat avec la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) et l'Institut national de prévention et de promotion pour la santé (INPES), une campagne médiatique encourageant la consommation d'au moins 5 fruits et légumes par jour a été menée à l'automne 2001, puis poursuivie en 2002 et 2003.

Un guide intitulé « la santé vient en mangeant, le guide alimentaire pour tous » a été diffusé à plus de 3 millions d'exemplaires. Elaboré avec le concours du ministère en charge de l'agriculture, il donne à chacun des informations simples et scientifiquement validées permettant de mieux cerner la notion -souvent floue- d'alimentation variée et équilibrée.

● **Les professionnels de santé** ont également bénéficié de nombreuses actions menées dans le cadre du programme : publication de synthèses à destination des médecins, décision de créer 65 postes de diététiciens dans les établissements de santé, diffusion d'outils et de conseils pour l'évaluation nutritionnelle de l'adulte et de l'enfant, formation des personnels hospitaliers sur la dénutrition ...

● Enfin, **de nombreux organismes publics** se sont vu confier des missions de surveillance et de recherche propres à favoriser la réalisation des mesures contenues dans le projet : réalisation de baromètres nutrition par l'INPES, finalisation par l'Institut national de veille sanitaire (InVS) et l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) d'une méthodologie pour la réalisation d'enquêtes sur la consommation alimentaire, intégration de l'aspect nutritionnel dans un certain nombre d'appels à recherche lancés par le ministère en charge de la recherche ...

### *c) Des réalisations en cours ou à venir*

Vient de paraître au mois de septembre le **guide nutrition des enfants et des adolescents pour tous les parents**, développé selon les mêmes modalités que le guide « la santé vient en mangeant » déjà évoqué. Seront ensuite publiées une version destinée aux professionnels de santé et une autre aux adolescents.

Une **campagne multimédia consacrée à l'activité physique** a été lancée pour l'année 2004. Elle s'est matérialisée notamment par la diffusion de spots et messages, la distribution d'un guide intitulé « la santé vient en bougeant » et l'envoi de « kits » aux professionnels de santé.

De nombreuses **actions de proximité** sont soutenues par les pouvoirs publics, au niveau national comme local, sur des sujets touchant notamment au



thème de l'apprentissage nutritionnel : distribution de fruits dans les écoles et collèges, éducation des enfants à la publicité alimentaire, conception d'une mallette pédagogique, rédaction d'un avis sur la collation matinale à l'école ...

D'autres **actions spécifiques en direction de populations défavorisées** (personnes sans domicile fixe, personnes âgées ...) sont menées par ailleurs, tandis que sont proposés aux professionnels de santé des modules de formation continue (dépistage et prise en charge de l'obésité, de la dénutrition ...).

## 2. Les réponses de type réglementaire

### *a) Au niveau européen*

- La Commission européenne travaille actuellement à l'élaboration d'une **législation sur l'étiquetage nutritionnel obligatoire**.

La proposition de règlement en ce sens du 16 juillet 2003 visait à préciser les conditions d'utilisation des allégations nutritionnelles et de santé, en interdisant certaines allégations et en évaluant scientifiquement l'utilisation des allégations en fonction du « profil nutritionnel » des denrées alimentaires.

Son examen par le Parlement est toutefois reporté à une date indéterminée, la commission de l'environnement ayant exigé du rapporteur qu'il réécrive entièrement son rapport. Cet ajournement provient de l'incapacité des députés à trouver un accord sur les très nombreux amendements déposés sur le texte, et notamment sur la notion très controversée de « profil nutritionnel », que la Commission s'est donnée 18 mois pour préciser.

- Les parlementaires européens ont également lié cette notion de profil nutritionnel à la proposition de règlement du 10 novembre 2003 établissant des règles communes concernant **l'adjonction volontaire de vitamines, de minéraux et d'autres substances aux denrées alimentaires**.

Ce texte vise à harmoniser les règles divergentes en vigueur dans les États membres et permettre la libre circulation, au sein de l'Union européenne, de denrées alimentaires « fortifiées » avec des nutriments. Il établit également une liste des vitamines, des minéraux et des autres substances devant être approuvées. Il prévoit par ailleurs de fixer des teneurs minimales et maximales concernant l'ajout de différents nutriments aux denrées alimentaires sur la base d'avis scientifiques, l'étiquetage devant indiquer aux consommateurs les nutriments ajoutés à chaque produit

De la même façon que pour la précédente proposition, les députés ont invité le rapporteur à revoir son travail, reportant ainsi l'examen du texte à une date non encore déterminée.

### *b) Au niveau national*

**La loi n°2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique contient deux dispositions intéressant directement les questions d'équilibre alimentaire.**

- Elle encadre tout d'abord la **publicité pour les messages publicitaires télévisés ou radiodiffusés en faveur de boissons avec ajouts de sucres, de sel ou**

**d'édulcorants de synthèse et de produits alimentaires manufacturés**, en prévoyant que les annonces devront contenir une information à caractère sanitaire et, à défaut, payer une taxe de 1,5 % des investissements publicitaires au profit de l'INPES.

Cette disposition constitue un recul par rapport à la disposition initiale, qui prévoyait que toute promotion d'un produit sucré, chocolaté ou salé destiné aux enfants devrait être accompagnée d'un message sanitaire de prévention, soit à l'intérieur des spots des annonceurs, soit en dehors mais dans les mêmes conditions de diffusion. Elle laisse en effet aux industriels la possibilité de s'en exonérer à condition de verser une compensation financière à un organisme public menant des actions de prévention et d'éducation en ce domaine.

Cette disposition initiale étant elle-même loin de la position défendue par l'AFSSA, qui visait à interdire formellement toute publicité télévisée en matière alimentaire destinée aux enfants, on peut légitimement douter de l'efficacité de la mesure finalement adoptée, dont le caractère contraignant pour les professionnels du secteur est réellement très faible.

● La loi de santé publique du 9 août 2004 comporte en revanche une disposition beaucoup plus stricte à l'égard des **distributeurs automatiques de boissons et de produits alimentaires payants et accessibles aux élèves**, puisqu'elle les interdit dans les établissements scolaires à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2005.

Si elle présente un caractère radical, cette mesure ne risque pas moins d'induire des effets pervers. Elle interdit en effet tout type de distributeur dans l'enceinte des lycées, y compris ceux délivrant des fruits, jus de fruits ou eau, qui avaient commencé à se développer. Elle incite par ailleurs les élèves ayant faim à sortir de l'enceinte de l'établissement pour acheter des produits alimentaires sur lesquels aucune action d'information ou d'orientation ne peut être menée.

## ***B. LES INDUSTRIELS DU SECTEUR DE L'AGROALIMENTAIRE***

### **1. Des entreprises de plus en plus stigmatisées**

Les entreprises agroalimentaires, et notamment celles fabriquant des produits dont une consommation excessive est propre à favoriser l'obésité (biscuits, confiseries, boissons sucrées, chips ...), voient leur responsabilité de plus en plus mise en avant. Certaines d'entre elles ont même fait l'objet, pour la première fois en France au nom de la lutte contre l'obésité, d'une assignation en justice de la part d'une association de protection des consommateurs<sup>1</sup>. Trois types de reproches leur sont principalement adressés.

---

<sup>1</sup> *L'UFC Que choisir a ainsi assigné devant le tribunal de Nanterre les sociétés Vittel et Harry 's pour « publicité de nature à induire en erreur ».*

● Tout d'abord, elles sont accusées de **fabriquer des produits ne tenant pas compte des exigences de santé publique en matière d'équilibre alimentaire**. Ainsi, les ingrédients lipidiques et les sucres raffinés seraient excessivement présents dans nombre de plats cuisinés ou de céréales pour le petit déjeuner, selon les enquêtes menées par les associations de protection des consommateurs.

Facteur aggravant, la présence en excès de ces nutriments s'expliquerait non seulement par une volonté de réduire les coûts, mais également par celle d'accoutumer les consommateurs à certains produits, voire de provoquer des achats de produits complémentaires. Ainsi en est-il, par exemple, de la quantité excessive de sel dans les plats tout prêts ou dans les chips, mais aussi de sucre dans les sodas ou jus de fruits : la sensation de soif qu'elle provoque chez le consommateur inciterait en effet celui-ci à accroître ses achats d'eaux en bouteille, dont le marché est souvent détenu par les mêmes groupes industriels.

● Dans un deuxième temps, les entreprises du secteur agroalimentaire se voient reprocher de **présenter de façon abusive leurs produits comme favorables à la santé**. Le développement du marketing alimentaire a en effet débouché sur une situation où sont mis en avant sur les emballages de produits alimentaires, notamment destinés aux jeunes, des enrichissements en vitamines et minéraux censés par exemple avoir un effet bénéfique sur la croissance.

Or, des enquêtes ont montré que ces allégations de santé étaient souvent injustifiées, et en tout cas non indispensables. Ainsi, l'UFC Que choisir<sup>1</sup> indique que peu de micronutriments sont à risque de déficience, « *mis à part le fer et parfois la vitamine B9 chez les femmes adultes, le calcium chez les adolescentes, les vitamines B6 ou D chez les personnes âgées* ». L'association de consommateur relève en revanche que « *pour certains, comme le fer, le calcium, la vitamine A, le zinc, le phosphore, les excès ne sont pas anodins. Il y a donc un risque à rajouter à tout va des cocktails de vitamines et minéraux pour le simple plaisir d'en faire état* ».

● Enfin, les industriels de l'agroalimentaire se voient accuser de **soumettre les consommateurs à un véritable « matraquage publicitaire »**. Là encore, les enfants sont des cibles privilégiées dans la mesure où ils représentent un public captif, fragile et influent. Télévision, radio, presse écrite et sites Internet regorgent aujourd'hui de messages publicitaires vantant la consommation de produits alimentaires en y associant la notion de plaisir, voire de santé.

Ces spots ou inserts ont d'autant plus de portée qu'ils ont pour support essentiel la télévision, média le plus apprécié des jeunes, qu'ils interviennent au milieu de programmes destinés à la jeunesse et qu'ils adoptent une stratégie marketing susceptible de la séduire. Une enquête menée par l'Union féminine, civique et sociale (UFCS) durant l'année 2003-2004 sur des enfants de 9 ans concluait à l'efficacité de cette démarche : 40 % des enfants interrogés disaient aimer les publicités alimentaires et 20 % s'y fier pour choisir un produit.

Ce phénomène a pris tant d'ampleur que l'OMS classe le « matraquage publicitaire » pour les aliments à haute teneur énergétique parmi les facteurs de risque d'obésité. En Angleterre, l'homologue de l'AFSSA a conclu en un sens identique, après une enquête qui a servi de base à la révision de la réglementation. Le marché publicitaire britannique est, il est vrai, particulièrement

---

<sup>1</sup> « *Le double jeu des industriels* », *Que choisir*, n° 415, mai 2004.

touché par ces pratiques : alors que 18 % des publicités concernent la nourriture aux heures d'écoute des parents, ce taux monte à 62 % lorsque le public est en majorité composé d'enfants.

## 2. Une responsabilité contestée dans un premier temps

La première réponse des industriels du secteur de l'agroalimentaires a consisté à dénier leur responsabilité dans les phénomènes de surpoids et de malnutrition, en mettant en avant plusieurs arguments, relativement contestables toutefois.

- Tout d'abord, ces évolutions ne seraient pas dues à la composition des produits ou à la publicité dont ils font l'objet, mais selon l'Association nationale des industries agroalimentaires (ANIA), à « *l'évolution des modes de vie* », et en particulier à la « *diminution de l'activité physique* ».

A cet égard, certains industriels font valoir leur engagement en faveur de la promotion des activités sportives, notamment chez les jeunes. Si cet argument n'est pas faux, il semble exagérément mis en avant : une alimentation équilibrée et adaptée à une vie plus sédentaire ne devrait normalement pas conduire à une prise de poids excessive.

- En deuxième lieu, les industriels concernés se dédouanent en invoquant, par l'intermédiaire de l'ANIA, le « *développement de comportements alimentaires inadaptés à ces nouveaux modes de vie* », comme la déstructuration des repas.

Il faut cependant garder à l'esprit que les tendances marketing dans le domaine agroalimentaire poussent aux phénomènes de grignotage ou « snacking », qui représentent aujourd'hui 10 % de nos dépenses de nourriture et permettent aux fabricants de commercialiser des produits portionnés à l'unité (barres chocolatées, goûters sous emballages individuels, mini pâtes à tartiner accompagnées de petits biscuits ...) représentant une plus grande valeur ajoutée.

- Enfin, les IAA ont mis en avant, toujours selon l'ANIA, « *la modification des relations parents/enfants, une autorité familiale remise en cause* », faisant référence au pouvoir d'influence croissant que représentent les enfants et adolescents dans les achats alimentaires de leurs parents.

Or, cet argument semble également captieux dans la mesure où les fabricants eux-mêmes tentent, à travers une pression publicitaire accrue en direction des publics les plus jeunes, de promouvoir des produits adaptés aux goûts de ces consommateurs, plus gras et plus sucrés que la moyenne.

## 3. La mise en place de réponses plus adaptées

- Les premières réponses positives provenant du secteur industriel ont d'abord consisté en **des initiatives propres à certains groupes**. Comprenant que

les critiques dont ils faisaient l'objet risquaient, à moyen terme, de nuire à leur image de marque, plusieurs fabricants ont décidé de modifier leurs produits afin d'y réduire la part des composants les plus nocifs pour la santé.

Aux **Etats-Unis**, où le marché du « low carb », c'est à dire des aliments pauvres en glucides, est en plein développement, Coca-Cola a lancé une nouvelle boisson contenant moitié moins de sucre qu'un coca traditionnel. Dans le même esprit, Mc Donald's a introduit l'usage d'huile allégée pour ses frites et lancé une version moins calorique de ses beignets.

En **Europe** et en **France**, les industriels de l'agroalimentaire semblent prendre peu à peu conscience de la nécessité de réagir. Ainsi, les groupes Danone et Orangina, reprenant une démarche initiée voici bientôt 20 ans par Nestlé, créent en leur sein des comités d'experts et de médecins chargés d'élaborer des standards nutritionnels pour leurs produits.

● Afin de fédérer les diverses initiatives au sein d'une démarche globale intégrant l'ensemble des acteurs concernés, l'**ANIA** a lancé en mars 2004 un vaste projet invitant les industries agroalimentaires à souscrire **9 engagements** à l'égard d'elles-mêmes, du grand public et des professionnels de santé.

Considérant qu'il « *vaut mieux éduquer que d'interdire* », l'**ANIA** préconise une **plus grande information et sensibilisation des consommateurs**. Elle travaille en ce sens avec l'Institut français de la nutrition (IFN) à l'élaboration d'un guide de lecture de l'étiquetage destiné au grand public, ainsi qu'à la clarification des allégations santé ou nutritionnelles inscrites sur ses produits.

L'**ANIA** préconise également une **autodiscipline de la profession**. A cet égard, elle travaille actuellement en collaboration avec le Bureau de vérification de la publicité (BVP) à la rédaction d'un code de bonnes pratiques publicitaires. Devrait par ailleurs être créée une commission de déontologie pouvant demander, par exemple, le retrait d'une campagne publicitaire ou la modification d'un emballage jugé « non éthique ».

Enfin, vis-à-vis des **acteurs de la prévention**, l'**ANIA** souhaite organiser des colloques réunissant des représentants de l'industrie alimentaire, des milieux médicaux, des pouvoirs publics et des médias. Elle devrait par ailleurs publier une lettre d'information bimensuelle de sensibilisation et constituer un module de formation aux enjeux de la nutrition.

**Votre rapporteur pour avis approuve cette prise de responsabilité du secteur de l'agroalimentaire** concernant les questions de nutrition et d'équilibre alimentaire. Il soutient en effet toutes les initiatives visant à promouvoir une alimentation plus équilibrée. Toutefois, il insiste sur le fait que **l'information et l'éducation à la nutrition doivent demeurer essentiellement du domaine des pouvoirs publics**. Il souligne à cet égard que doivent être privilégiés les documents pédagogiques émanant d'organismes publics et destinés à une information scientifiquement cautionnée.

## TROISIÈME PARTIE

### LE DOSSIER DES BIOCARBURANTS

#### I. LA SITUATION ACTUELLE DES BIOCARBURANTS EN FRANCE

##### A. DEUX GRANDES CATÉGORIES DE BIOCARBURANTS

Les biocarburants sont des hydrocarbures d'origine végétale, contrairement au pétrole qui est d'origine fossile. Ils peuvent être classés en deux grandes familles :

– ceux issus de l'**éthanol**, les plus utilisés dans le monde, sont produits par **fermentation de sucres à l'aide de levures** ou enzymes. Ces sucres proviennent soit du saccharose contenu dans la canne à sucre ou dans la betterave, soit du glucose présent dans l'amidon de céréales (blé, maïs)<sup>1</sup> ;

– ceux issus d'**huiles végétales** de colza, de tournesol ou même de soja sont obtenus par **réaction de l'huile avec un alcool** en présence d'un catalyseur lors d'une opération appelée transestérification. Ces esters méthyliques d'huile végétale (EMHV) -dont le plus connu est commercialisé en France sous la marque Diester- sont principalement incorporés en mélange au gazole à des taux compris entre 3 % et 4 % dans environ un tiers du gazole consommé en France.

Parallèlement à ces deux catégories, un troisième type de biocarburants est en train d'apparaître : la **biomasse**. Il s'agit d'utiliser des ressources jusque là très peu exploitées, comme certains résidus végétaux issus de l'exploitation agricole ou forestière (pailles de céréales, tiges de maïs, résidus de bois ...), voire des déchets organiques comme des boues de stations d'épuration.

##### B. UN MARCHÉ EN PHASE DE MATURATION

Le marché français des carburants se situait en 2003 à 43 millions de tonnes ou 520 millions d'hectolitres, dont 70 % de gazole. Les opérateurs prévoient dans les années à venir une légère croissance du marché, qui devrait toutefois plafonner à l'horizon 2010. L'essence devrait voir sa part s'éroder jusqu'à un plancher évalué à 20 % par les pétroliers.

**Les biocarburants ne représentent encore qu'une part très faible de ce marché, soit environ 1 % de la consommation nationale de carburant**, ce qui est toutefois légèrement supérieur à la moyenne européenne (0,5 %). La France et l'Europe accusent un retard important en la matière par rapport à d'autres pays ayant fait du développement des biocarburants une priorité : ainsi en est-il du Brésil, où l'éthanol représente 35 % de la consommation de carburant.

---

<sup>1</sup> Ils sont utilisables en l'état ou sous forme d'ethyl-tertio-butyl-ether (ETBE), obtenu par réaction avec l'isobutylène et incorporé aux essences à hauteur maximale de 15 %.

**Un volume total de 410.000 tonnes de biocarburants a été mis à la consommation sur le territoire national en 2003, dont environ 80 % de diester et 20 % d'éthanol.** Cela correspond à une incorporation – c'est à dire à un mélange à des hydrocarbures d'origine fossile – de 1,1 % du gazole consommé en France, l'éthanol représentant 0,6 % des essences distribuées sur le marché national. Calculée en pouvoir calorifique inférieur (PCI), la part globale des biocarburants s'établit à 0,8 % de l'énergie consommée sous la forme de carburants.

Le chiffre d'affaires réalisé par la filière des biocarburants en 2003 est de l'ordre de 300 millions d'euros pour la filière diester (dont un quart correspondent à la vente des coproduits tourteaux et glycérine) et de 55 millions d'euros pour la filière éthanol (se rapportant pour l'essentiel à la production issue de betteraves, l'approvisionnement en blé restant encore limité).

Les opérateurs prévoient pour les années à venir une légère croissance du marché, sous la pression notamment de la directive 2003/96/CE, qui incite les Etats membres à en porter la part dans la consommation totale de carburants à 2 % en 2005, 5,75 % en 2010 et 20 % en 2020.

### ***C. DES ATOUTS IMPORTANTS À VALORISER***

● **Le premier avantage des biocarburants réside naturellement dans leur impact réduit sur l'environnement**, en ce qui concerne plus précisément les rejets de gaz biocarboniques (CO<sub>2</sub>) dans l'atmosphère. Si leur combustion provoque la libération d'autant de CO<sub>2</sub> que les hydrocarbures pétroliers, ce CO<sub>2</sub> correspond à celui que la plante a consommé dans l'atmosphère pendant sa croissance. Il ne provient donc pas des profondeurs du sous-sol terrestre et n'augmente pas le volume global des émissions dans l'atmosphère.

Sur la base des surfaces agricoles affectées à la production de biocarburants, un gain estimé à 800.000 tonnes équivalent CO<sub>2</sub> a été réalisé en 2003. En ce qui concerne l'impact sur les émissions de gaz à effet de serre, celui de la filière éthanol est 2,5 fois moindre par rapport à celui de la filière essence tandis que celui de la filière diester est 3,5 fois moindre par rapport à celui de la filière gazole. Un usage accru des biocarburants contribuerait donc au respect des critères de réduction d'émission des gaz à effet de serre imposés par le protocole de Kyoto, que l'Union européenne a ratifié.

● **Outre cet intérêt environnemental, et malgré un écart apparent de compétitivité avec les hydrocarbures, les biocarburants présentent un intérêt économique certain dans la mesure où ils induisent une économie globale au niveau des comptes de la nation.**

Celle-ci peut s'illustrer de la façon suivante pour une cotation -théorique- du Brent à 30 dollars le baril et de l'euro à 1,2 dollars : les dépenses extérieures s'évaluent à plus de 15 euros par hectolitre pour un hectolitre d'hydrocarbure, contre moins de 10 euros par hectolitre pour un hectolitre de biocarburants. Chaque hectolitre de biocarburant représente donc un gain global de plus de 5 euros pour la nation. Cet avantage comparatif se trouve bien entendu renforcé dans une période de forte inflation des cours du pétrole, comme c'est le cas actuellement.

La valeur ajoutée supérieure des biocarburants en main d'oeuvre explique principalement cet écart. En effet, le nombre d'emplois créés ou maintenus, directement ou indirectement, a été évaluée en 2003 à 10,5 pour 1.000 tonnes d'EMHV et à 6,3 pour la filière éthanol. Rapportés à la production de

cette même année, ces chiffres correspondent à un total de 4.300 emplois créés ou préservés, dont 80 % pour la filière EMHV.

● **Le troisième atout des biocarburants**, complémentaire avec le précédent, **réside dans la valorisation des terres agricoles que son développement induit**. En 2003, les biocarburants ont ainsi mobilisé 320.000 hectares de terres relevant pour l'essentiel du régime de la jachère alimentaire. Sur ce total, environ 300.000 hectares environ correspondent à des oléagineux (colza essentiellement), le solde se répartissant pour moitié entre blé et betteraves.

Les zones de culture destinées à l'élaboration de biocarburants sont majoritairement situées en régions Centre, Champagne-Ardenne, Picardie, Bourgogne, Poitou-Charentes, Lorraine et Ile-de-France. La culture du tournesol est plus particulièrement localisée en Poitou-Charentes, Midi-Pyrénées, Pays de la Loire et Centre.

Les répercussions en termes d'emploi pour le monde agricole et agro-industriel ne doivent pas être sous estimées. Ainsi, la production de biocarburants en France fait travailler actuellement pas moins de 60.000 agriculteurs, tandis qu'environ 400 coopérateurs sont concernés par la collecte des matières premières agricoles destinées à la production de ces « carburants verts ».

## II. L'ACTION DES POUVOIRS PUBLICS EN VUE DE LEUR VALORISATION

### A. LES MESURES ÉLABORÉES AU NIVEAU EUROPÉEN

Les premières interventions de l'Union européenne dans le secteur des biocarburants ont eu lieu sous forme de **rapports de la Commission européenne** préconisant leur développement. Dès **1997**, la Commission a ainsi adopté un **Livre blanc** intitulé « énergie pour l'avenir : les sources d'énergie renouvelable » appelant à un doublement de la part des sources d'énergie renouvelable d'ici 2010. En **2000**, la Commission a publié un **Livre vert** intitulé « vers une stratégie européenne de sécurité d'approvisionnement énergétique » où elle identifiait les biocarburants comme une solution pour améliorer la sécurité d'approvisionnement énergétique et lutter contre le réchauffement climatique.

Puis les institutions européennes ont décidé de légiférer en ce domaine afin de renforcer la portée de leurs recommandations.

La **première directive**, qui date de **2003**<sup>1</sup>, impose explicitement aux Etats membres d'adopter la législation nécessaire pour que les biocarburants représentent une part minimale des carburants vendus sur leur territoire. Le seuil a été fixé à 2 % du gazole et de l'essence consommés en 2005 et 5,75 % en 2010. Chaque Etat membre doit à cet égard se fixer des objectifs nationaux indicatifs et adresser un rapport annuel à la Commission rendant compte des progrès réalisés et justifiant tout retard.

Outre cette directive fixant des objectifs généraux pour la promotion et l'utilisation des biocarburants, une autre **directive de 2003** relative à la taxation des produits énergétiques<sup>2</sup> prévoit une

---

<sup>1</sup> Directive 2003/30/CE du Parlement européen et du Conseil du 8 mai 2003 visant à promouvoir l'utilisation des biocarburants ou autres carburants renouvelables dans les transports.

<sup>2</sup> Directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité.



fiscalité spécifique pour les biocarburants. Entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier de cette année, elle autorise les Etats membres à appliquer une exonération partielle ou totale de taxes (hors TVA) sur les biocarburants. Les pouvoirs publics disposent d'une période allant jusqu'à 2012 pour octroyer aux opérateurs économiques le bénéfice d'une telle disposition pour une période de 6 ans renouvelable.

Enfin, une **troisième directive** est intervenue dans le domaine des biocarburants pour encadrer la qualité des produits. Adoptée en **1998**<sup>1</sup> et modifiée par la directive 2003/96/CE précitée, elle autorise le mélange de l'éthanol et de l'ETBE à l'essence, à des taux plafonnés à respectivement 5 % et 15 %, sous réserve que le taux d'oxygène n'excède pas 2,7 %. Afin de généraliser progressivement l'utilisation des carburants sans soufre dans l'Union européenne, elle prévoit par ailleurs que la Commission envisagera, au plus tard à la fin de l'année prochaine, une modification des « *valeurs limites de volatilité des essences [...] en vue de leur application aux mélanges de bioéthanol et d'essence* », ce qui faciliterait le développement de l'éthanol en mélange direct à l'essence.

## ***B. LE DISPOSITIF FRANÇAIS EN FAVEUR DES BIOCARBURANTS***

Le dispositif français de soutien aux biocarburants est exclusivement fondé sur une **exonération partielle de la taxe intérieure de consommation** votée chaque année dans la loi de finances et visant à réduire l'écart de compétitivité existant avec les hydrocarbures, sur des volumes plafonds de biocarburants arbitrés par les pouvoirs publics et sur l'agrément d'unités de production devant respecter ces volumes plafonds.

Ainsi, cette année, l'avantage fiscal accordé aux biocarburants était de 33 euros par hectolitre pour le diester, de 38 euros par hectolitre pour l'éthanol incorporé aux essences sous forme d'ETBE et de 37 euros par hectolitre en faveur de l'éthanol directement introduit dans l'essence. Sur cette base, le manque à gagner fiscal était évalué au maximum à 195 millions d'euros, dont 145 pour les EMHV et 50 pour l'éthanol. Quant aux volumes plafonds, ils étaient de 387.500 tonnes d'EMHV, 199.000 tonnes d'ETBE et 12.000 tonnes d'éthanol.

Désireux de continuer à encourager le développement du secteur des biocarburants et à se conformer aux recommandations européennes, le Gouvernement a annoncé le 7 septembre dernier le lancement d'un ambitieux **plan national en faveur des biocarburants**. Se fixant pour objectif le triplement de la production française d'ici 2007 pour atteindre à l'époque une production de 1,25 million de tonnes, il vise à faire de la France « *un leader des biocarburants dans les dix ans qui viennent* ».

A cet effet, il prévoit de solliciter un million d'hectares de cultures (betteraves, céréales, oléagineux), 4 nouvelles usines capables de produire 200.000 tonnes chacune et 6.000 emplois supplémentaires. Selon le Gouvernement, ce plan permettrait d'éviter l'émission de trois millions de tonnes de CO<sub>2</sub> par la France, pour un coût d'un centime d'euro par litre pour la collectivité.

La mise au point des mesures contenues dans ce plan a été confiée au ministre en charge de l'agriculture. Ce dernier va ainsi mener des discussions avec les différents représentants de la filière (agriculteurs, producteurs de biocarburants et industrie pétrolière) durant l'automne afin de proposer, avant la fin de l'année, un plan affiné de répartition des nouvelles capacités de production entre éthanol et diester.

---

<sup>1</sup> Directive 98/70/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 1998 concernant la qualité de l'essence et des carburants diesel et modifiant la directive 93/12/CEE du Conseil.

### III. LES ENJEUX À VENIR POUR LE SECTEUR DES BIOCARBURANTS

#### *A. L'ACCROISSEMENT DE LA COMPÉTITIVITÉ DES PRODUITS*

La compétitivité des biocarburants dépend de nombreux facteurs tels que les cours des céréales, des huiles, du sucre, des coproduits (tourteaux, drèches, pulpes, glycérine), de l'euro et du dollar ainsi que de facteurs techniques tels que les spécifications des produits. Mais elle dépend surtout des cours du pétrole et des produits pétroliers, les hydrocarbures constituant la principale source d'énergie concurrente des biocarburants.

A cet égard, **le développement des biocarburants est aujourd'hui en partie freiné par les coûts de production des produits, supérieurs à ceux des hydrocarbures**. Ainsi, l'ordre de grandeur des prix de production européens est de 60 euros par hectolitre pour l'EMHV et de 50 euros par hectolitre pour l'éthanol, quand celui des hydrocarbures varie entre 15 et 25 euros par hectolitre selon l'évolution des cotations du pétrole et du dollar. Afin de compenser cet écart de compétitivité, des mesures fiscales ont été adoptées dans tous les pays désirant soutenir le développement des biocarburants.

Celles-ci demeurant insuffisantes pour combler entièrement l'écart de coût de production et rendre compétitive la fabrication de biocarburants, il appartient également à la filière -au besoin en y étant aidé par un soutien public- d'augmenter substantiellement sa productivité. Les professionnels du secteur estiment aujourd'hui que ce défi peut être relevé, considérant par exemple que le coût de revient de l'éthanol peut passer d'une cinquantaine d'euros actuellement à une quarantaine en 2010 et une trentaine en 2020.

#### *B. LA MISE EN PLACE DE STRATÉGIES FACE À LA CONCURRENCE EXTÉRIEURE*

Outre les efforts de compétitivité devant être consentis en vue de concurrencer les carburants fossiles, les biocarburants français doivent affronter la concurrence étrangère, qu'elle soit européenne ou internationale.

● **Au niveau européen**, la France est relativement bien positionnée sur le marché des biocarburants puisqu'elle figure en deuxième position pour la production d'EMHV comme d'éthanol. En tendance, cette deuxième place marque toutefois un recul car la France a longtemps occupé une place de leader sur ces marchés, avant d'être devancée par l'Allemagne pour les EMHV et par l'Espagne pour l'éthanol.

La configuration du marché européen pourrait se trouver à nouveau modifiée par la révision récente de la PAC, comportant notamment la mise en place d'une nouvelle aide pour les cultures à vocation énergétique réalisées hors jachères, mais aussi l'élargissement de l'Union européenne à 10 nouveaux membres dont certains, tels la Pologne, pourraient être tentés de développer la filière biocarburants.

En tout état de cause, le dynamisme du développement de la filière dans chaque pays dépend très fortement du niveau de défiscalisation retenu pour les biocarburants. Si la France est, de ce point de

vue, moins généreuse que l'Allemagne, qui de plus n'a pas fixé de quotas de production, une politique excessivement favorable peut engendrer des effets pervers. C'est ainsi que la filière allemande, qui a beaucoup investi dans de nouvelles unités de production, se trouve aujourd'hui en situation de surcapacité et parvient difficilement à écouler sa production.

● **Au niveau international**, la concurrence s'exerce exclusivement sur le marché de l'éthanol. Il n'y a pas, en effet, de culture oléagineuse qui soit à la fois compétitive et satisfaisante au point de vue des qualités de carburation contre le colza et le tournesol.

L'éthanol carburant a été principalement développé dans deux pays : le Brésil et les Etats-Unis. Grâce à une volonté politique affirmée et des avantages comparatifs substantiels, des volumes importants de production ont pu y être dégagés, contribuant à une baisse des coûts unitaires. C'est ainsi que l'alcool brésilien est importé en Europe à des prix variant entre 35 et 45 euros par hectolitre selon qu'il s'agit d'alcool dénaturé ou non, sachant que sont intégrés dans ces prix des droits de près de 20 euros par hectolitres.

Outre le continent américain, de nouveaux acteurs apparaissent sur la scène internationale. Bénéficiant de coûts de production relativement bas et de systèmes de préférences généralisées, ils sont en mesure de fournir une offre extrêmement compétitive. C'est ainsi que l'on trouve, en provenance du Pakistan, de l'alcool à droits zéro à des prix de l'ordre de 35 euros par hectolitre.

### ***C. LE DÉVELOPPEMENT DE LA RECHERCHE***

● **La première voie de développement doit concerner les deux grandes « familles » de biocarburants aujourd'hui existantes**, en cherchant à améliorer leurs performances ou à étendre leurs possibilités d'utilisation. C'est ainsi que, s'agissant de l'éthanol, de nouveaux usages sont en cours de développement, dans les piles à combustible ou en mélange au gazole par exemple. D'autre part, de nouveaux débouchés sont en voie d'être trouvés pour les coproduits des biocarburants, comme la glycérine pour la filière diester.

● **Parallèlement à cet approfondissement de filières de carburants déjà relativement développées, la recherche doit avoir pour objet la mise au point de nouveaux types de biocarburants utilisant d'autres ressources végétales ou organiques.** La voie la plus prometteuse semble être, à cet égard, l'exploitation de la biomasse lignocellulosique à partir de cultures dédiées ou de déchets agricoles et forestiers. Les projections font état en effet de résultats intéressants au point de vue de la productivité à l'hectare et du prix de revient du produit final, comme l'a confirmé l'OCDE dans un rapport publié au début du mois de septembre de cette année.

Un programme national « biocarburants lignocellulosiques » vient d'être initié. Réunissant l'ADEME, l'Institut français du pétrole, le Commissariat à l'énergie atomique, l'Institut national de la recherche agronomique et des industriels, il est susceptible de déboucher au niveau européen dans le cadre du septième programme communautaire de recherche et développement (PCRD). Il s'intègre dans le concept de bioraffinerie, unités de transformation capables de valoriser toutes les parties de la plante en produits et coproduits utilisables pour la production d'énergie ou en substitution de produits issus de la chimie.

## QUATRIÈME PARTIE

### L'EXAMEN DES CRÉDITS

#### I. LES CRÉDITS CONSACRÉS À LA POLITIQUE INDUSTRIELLE

Inscrits au **chapitre 61-61 (Développement du stockage, de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles et de la mer)**, ces crédits sont en **très légère diminution (-0,84 %) en autorisations de programme (26,18 millions d'euros)**, en raison de la baisse des crédits déconcentrés pour l'environnement (-4,9 %). Ils connaissent par ailleurs une **baisse plus importante (-10,56 %) en crédits de paiement (18,24 millions d'euros)**, en raison principalement d'une baisse des crédits affectés aux investissements d'intérêt national (-22,33 %).

**Votre rapporteur pour avis s'alarme de cette diminution substantielle de dotations qui avaient déjà été amputées l'année passée de 5,71 % en autorisations de programme et de 9,33 % en crédits de paiement.** Consacrés à la valorisation des produits et au conseil des entreprises, leur reconduction aurait en effet été souhaitable au regard de l'actuelle conjoncture.

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

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

Pour l'année 2005, les crédits consacrés à la part nationale de la POA sont **stables en autorisations de programme (13,73 millions d'euros), mais en forte baisse en crédits de paiement (7,71 millions d'euros)**.

- Les crédits destinés au financement de la **part régionale de la POA**, inscrits à la **ligne 61-61/20 (investissements d'intérêt régional)**, sont **stables en autorisations de programme (8,42 millions d'euros) et augmentent (+2,41 %) en crédits de paiement (7,17 millions d'euros)**.

- Les crédits destinés aux **fonds régionaux d'aide aux investissements immatériels (FRAII)**, qui figurent à la **ligne 61-61/80 (crédits déconcentrés pour l'environnement)**, sont en **diminution respective de 4,89 % et 3,08 % en autorisations de programme et crédits de paiement**, s'élevant respectivement à **4,02 et 3,36 millions d'euros**.

Gérés par les préfets de région, ces fonds permettent de développer des actions de conseil dans les petites et moyennes entreprises (PME) du secteur agroalimentaire<sup>1</sup>.

● Enfin, comme c'était déjà le cas dans le projet de loi de finances pour 2004, la **ligne 61-61/90 (actions de restructuration)** n'est **pas dotée** dans le projet de loi de finances pour 2005.

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

### LES CRÉDITS DE LA POLITIQUE INDUSTRIELLE DANS LE BUDGET DU MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE POUR 2005 (EN EUROS)

Chapitre 61-61	Autorisations de programme			Crédits de paiement		
	Montant en loi de finances pour 2004	Montant en projet de loi de finances pour 2005	Évolution (en %)	Montant en loi de finances pour 2004	Montant en projet de loi de finances pour 2005	Évolution (en %)
Article 10 Investissements d'intérêt national	13 736 000	13 735 000	-0,01%	9 930 000	7 713 000	-22,33%
Article 20 Investissements d'intérêt régional	8 435 000	8 421 000	-0,17%	7 000 000	7 169 000	2,41%
Article 80 Crédits déconcentrés pour l'environnement	4 229 000	4 022 000	-4,89%	3 470 000	3 363 000	-3,08%
Article 90 Actions de restructuration	-	-	-	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>26 400 000</b>	<b>26 178 000</b>	<b>-0,84%</b>	<b>20 400 000</b>	<b>18 245 000</b>	<b>-10,56%</b>

## II. LES CRÉDITS CONSACRÉS À LA RECHERCHE

Les crédits publics destinés à la recherche ont une importance fondamentale dans le secteur agroalimentaire, celui-ci se caractérisant par la très grande faiblesse des dépenses de recherche et développement. La conquête de nouvelles parts de marché pour les IAA passe nécessairement par un effort d'innovation accentué, sachant que le grand nombre de PME que compte le secteur français de l'agroalimentaire l'empêche d'y pourvoir de façon satisfaisante. Votre rapporteur s'était donc alarmé, l'année passée, de la baisse globale de plus de 6 % de ces crédits, qui intervenait après une baisse de plus de 19 % l'année précédente.

---

<sup>1</sup> Peuvent être ainsi financés le soutien fourni par un cabinet ou un laboratoire pour la réalisation d'une étude de marché, le recrutement au sein de l'entreprise d'un cadre chargé du conseil ou encore des actions collectives pour le développement d'une filière ou d'un groupe d'entreprises mettant en commun leurs objectifs.

Conformément à la volonté du Gouvernement de faire de la recherche une priorité cette année, les **dotations pour la recherche agroalimentaire** dans le projet de loi de finances pour 2005 **augmentent de façon conséquente** puisqu'ils **gagnent plus de 2 millions d'euros et s'établissent à 8,8 millions d'euros**. Toutefois, votre rapporteur pour avis estime que **cet effort, certes conséquent, ne constitue qu'un rattrapage qui devra être pérennisé les prochaines années** afin de donner à notre industrie agroalimentaire les moyens d'affronter une concurrence internationale s'intensifiant.

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

D'un montant de **2,911 millions d'euros** pour 2005, ces crédits connaissent une **augmentation de 7,38 %** par rapport à 2004. Votre rapporteur pour avis se réjouit de cette augmentation, qui intervient il est vrai après une baisse de plus de 10 % l'année passée.

Ces crédits supplémentaires seront en partie affectés à la transformation de 10 postes de chercheurs et de 27 postes d'ingénieurs, techniciens et administratifs. Par ailleurs, le Gouvernement prévoit de créer dans la loi de finances rectificative pour 2004, 24 emplois de chercheurs et 77 emplois d'ingénieurs et personnels techniques de la recherche.

- La **ligne 44-21/60** regroupe les **crédits d'intervention en faveur de l'Association des centres techniques agricoles (ACTA)**. Organisme interprofessionnel « tête de réseau », l'ACTA est chargé, dans le secteur agricole, de regrouper l'ensemble des centres techniques agricoles répartis sur l'ensemble du territoire, d'animer leur action et de lancer des appels d'offre en matière de recherche.

Pour 2005, ces crédits sont **reconduits à 1,037 million d'euros en dépenses ordinaires**. Les **dotations en capital, précisées à la ligne 61-21/43, diminuent en revanche de 252 000 euros pour s'établir à 1,006 millions d'euros en autorisations de programme et crédits de paiement**.

- La **ligne 44-21/70** rassemble les **crédits d'intervention en faveur de l'Association des centres techniques agroalimentaires (ACTIA)**, qui poursuit les mêmes missions que l'ACTA mais dans le domaine agroalimentaire.

Ces crédits sont également **reconduits pour les dépenses ordinaires à 610.000 euros**. S'agissant des **subventions en capital**, ils présentent certes une **importante augmentation tant en autorisations de programme (+75 % à 700 000 euros) qu'en crédits de paiement (+102,5 % à 810.000 euros)**. Selon les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, cette forte hausse s'expliquerait par la **nécessité d'apurer les dettes et retards de paiement** constitués les années précédentes du fait de la faiblesse des dotations. Ainsi, aucun nouvel appel d'offres n'aurait été lancé depuis plus de deux ans.

- Enfin, la **ligne 61-21/61** finance la **recherche appliquée au secteur agroalimentaire**. Cette dotation enregistre une **spectaculaire augmentation de 78,54 %, passant de 2,376 à 4,242 millions d'euros**. Votre rapporteur pour avis se réjouit également de cette revalorisation, qui intervient, il est vrai, après une baisse de 5,2 % en 2004 et de 19,4 % en 2003.

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

<b>Ligne budgétaire</b>	<b>Nature des crédits</b>	<b>Loi de finances initiale pour 2004</b>	<b>Projet de loi de finances pour 2005</b>	<b>Évolution (en %)</b>
36-22/12	Subvention à l'INRA (dépenses ordinaires)	2 711	2 911	7,38%
44-21/60	Interventions en faveur de l'ACTA (dépenses ordinaires)	1 037	1 037	-
44-21/70	Interventions en faveur de l'ACTIA (dépenses ordinaires)	610	610	-
61-21/61	Recherche appliquée au secteur agroalimentaire (crédits de paiement)	2 376	4 242	78,54%
<b>Total des crédits en faveur de la recherche (DO+CP)</b>		6 734	8 800	30,68%

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

Inscrits à la **ligne 44-53/30**, les crédits en faveur de la **promotion des produits agricoles et alimentaires** sont en **quasi reconduction à 18 millions d'euros**.

Votre rapporteur pour avis s'était alarmé l'année passée de la réduction de plus de 10 % de ces crédits, principalement destinés au versement de la **subvention à la Sopexa**, qui bénéficie également, en cours d'exercice, de concours des offices agricoles au titre de la participation à des actions de promotion<sup>1</sup>. Il ne peut donc, cette année, que déplorer à nouveau l'insuffisance de ces dotations.

**IV. LES CRÉDITS DESTINÉS À LA POLITIQUE DE LA QUALITÉ**

Les crédits relatifs à la **politique de la qualité** représentent, pour l'année 2005, un montant total (calculé en additionnant les dépenses ordinaires et les crédits de paiement) de **33,15 millions d'euros**, contre 34,58 millions d'euros en 2004, soit une baisse de 4,7 %.

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

---

<sup>1</sup> Voir supra.

● La **dotation de fonctionnement au profit de l'INAO**, inscrite à la **ligne 36-22/43**, est en **très légère baisse de 0,8 % à 13,97 millions d'euros**, après avoir déjà connu une diminution de 1,43 % en 2004, ce dont votre rapporteur pour avis s'alarme à nouveau, s'agissant d'un organisme qui doit faire face depuis plusieurs années à des charges croissantes.

● Les crédits de la **ligne 44-70/30**, concernant la **promotion de la qualité alimentaire**, sont en **quasi reconduction, à 2,61 millions d'euros**, tout comme l'année passée.

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

● Faisant l'objet d'une expérimentation dans le cadre de la LOLF à la **ligne 69-02/10**, les crédits destinés au **financement de la sélection animale et végétale**, auparavant divisés en deux lignes distinctes, s'élèvent à **19,371 millions d'euros en autorisations de programme** et à **14,571 millions d'euros en crédits de paiement**.

Ces crédits servent à l'élaboration et à la mise en oeuvre de programmes d'amélioration génétique, tant dans le domaine animal que végétal.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, le partage -purement indicatif du fait du principe de fongibilité des crédits- entre les deux actions serait d'environ 75 % pour la sélection animale et 25 % pour la sélection végétale en autorisations de programme.

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

Ligne budgétaire	Nature des crédits	Montant en loi de finances pour 2004	Montant en projet de loi de finances pour 2005	Évolution (en %)
36-22/43	Subvention de fonctionnement à l'INAO	14 084 673	13 972 000	-0,80 %
44-70/30	Promotion de la qualité alimentaire	2 615 000	2 609 770	-0,20 %
44-70/40	Promotion des signes de qualité	2 000 000	1 995 800	-0,21 %
69-02/10	Sélection animale et végétale	16 100 000	14 571 000	-9,50 %
<b>Total des crédits affectés à la politique de la qualité</b>		<b>34 799 673</b>	<b>33 148 570</b>	<b>-4,74 %</b>



## V. LES CRÉDITS EN FAVEUR DE LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE

### A. LES DOTATIONS EN FAVEUR DE L'AFSSA

D'un montant total d'environ **39,20 millions d'euros**, les crédits destinés à l'**Agence française de sécurité des aliments (AFSSA)** dans le budget du ministère de l'agriculture pour 2005 sont en **quasi reconduction**.

Cette stabilité intervient après une forte réduction l'année passée. Votre rapporteur pour avis s'inquiète de ce manque de volontarisme en matière de sécurité alimentaire, alors que les conséquences des crises sanitaires qu'a connues notre pays n'ont pas encore disparu et que le risque de voir se déclencher des crises de type nouveau n'est pas à écarter.

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

● Les crédits destinés à financer des dépenses de fonctionnement sont en **quasi reconduction à environ 35,04 millions d'euros**.

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

La **subvention de fonctionnement à l'AFSSA**, indiquée à la **ligne 36-22/30**, est en **quasi reconduction, à 28,77 millions d'euros**.

#### CRÉDITS DESTINÉS À L'AFSSA (DÉPENSES ORDINAIRES)

Ligne budgétaire	Nature des crédits	Montant en loi de finances pour 2004	Montant en projet de loi de finances pour 2005	Evolution (en %)
36-22/22	Subvention de fonctionnement à l'AFSSA Programmes de recherche	6 265 023	6 265 023	-
36-22/30	Subvention de fonctionnement à l'AFSSA	28 757 891	28 774 411	0,06%
<b>Total des crédits de dépenses ordinaires pour l'AFSSA</b>		<b>35 022 914</b>	<b>35 039 434</b>	<b>0,05%</b>

● Les crédits destinés à financer des dépenses d'investissement sont en **augmentation de 3,64 % en autorisations de programme, à 4,27 millions d'euros**, et en **quasi reconduction en crédits de paiement, à 4,16 millions d'euros**.

Mentionnés à la ligne 61-21/71, les crédits en capital alloués aux programmes de recherche de l'AFSSA sont en augmentation de 3,64 % en autorisations de programme à 2,82 millions d'euros, et de 1,04 % en crédits de paiement à 2,73 millions d'euros.

Figurant à la ligne 61-21/80, la dotation d'équipement de l'AFSSA est en reconduction en autorisations de programme à 1,45 million d'euros et en baisse de 1,24 % en crédits de paiement à 1,43 million d'euros.

#### CRÉDITS DESTINÉS À L'AFSSA (DÉPENSES EN CAPITAL)

Ligne budgétaire	Nature des crédits	Autorisations de programme			Crédits de paiement		
		Montant en loi de finances pour 2004	Montant en projet de loi de finances pour 2005	Evolution (en %)	Montant en loi de finances pour 2004	Montant en projet de loi de finances pour 2005	Evolution (en %)
61-21/71	AFSSA - Soutien aux programmes de recherche	2 668 000	2 818 000	5,62%	2 699 000	2 727 000	1,04%
61-21/80	AFSSA Equipement	1 450 000	1 450 000	-	1 450 000	1 432 000	-1,24%
<b>Total des crédits de dépenses en capital pour l'AFSSA</b>		<b>4 118 000</b>	<b>4 268 000</b>	<b>3,64%</b>	<b>4 149 000</b>	<b>4 159 000</b>	<b>0,24%</b>

#### ***B. LES CRÉDITS DESTINÉS À L'HYGIÈNE ALIMENTAIRE***

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

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

Les moyens qui lui sont consacrés dans le projet de loi de finances pour 2005 sont en très légère baisse de 0,54 % à 149,54 millions d'euros, après il est vrai des hausses de respectivement 4,6 % et 4,2 % en 2004 et 2003.

- Les crédits consacrés au **fonctionnement des services vétérinaires et phytosanitaires**, inscrits à la ligne 34-97/40, sont en léger recul de 1,18 % à 9,93 millions d'euros.

- Les crédits consacrés à la **protection et au contrôle sanitaire des végétaux**, figurant à la ligne 44-70/10, sont en hausse de 6,55 %, à 14,17 millions d'euros, après avoir connu une augmentation de 17,7 % en 2004 et de 20,5 % en 2003.

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

• Les crédits consacrés à l'**identification des animaux**, figurant à la **ligne 44-70/60**, sont en **baisse en revanche de presque 14 %, à 9,48 millions d'euros**.

• Les crédits de **promotion et de contrôle de la qualité**, précisés à la **ligne 57-01/70**, sont en **forte hausse de 22,36 % à presque 1 million d'euros**, après avoir déjà été augmentés de presque 10 % l'année passée.

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

• Les crédits consacrés à la **sécurité et à la qualité sanitaires de l'alimentation**, en **quasi reconduction (-0,2 %) à presque 115 millions d'euros**, sont sujets cette année à deux nouveautés.

Ils font tout d'abord l'objet d'une expérimentation dans le cadre de la mise en oeuvre progressive de la LOLF. Ils forment ainsi le programme « sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » et sont regroupés dans la ligne 69-03, elle-même divisée en plusieurs articles<sup>1</sup>. Ils comprennent désormais l'ancienne ligne 34-97/70, précisant les crédits d'analyse des services vétérinaires et phytosanitaires.

D'autre part, dans le cadre de l'expérimentation de la présentation en autorisations d'engagement / crédits de paiement, ils bénéficient pour 2005 d'une inscription en autorisations de programme s'élevant à 184,26 millions d'euros.

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

Ligne budgétaire	Nature des crédits	Montant en loi de finances pour 2004	Montant en projet de loi de finances pour 2005	Evolution (%)
34-97/40	Services vétérinaires et phytosanitaires (hors dépenses communes)	10 047 327	9 928 998	-1,18%
44-70/10	Protection et contrôle sanitaire des végétaux	13 300 000	14 171 600	6,55%
44-70/60	Identification et mouvements des animaux	11 023 500	9 480 798	-13,99%
57-01/70	Promotion et contrôle de la qualité	814 000	996 000	22,36%
69-03/(02, 20, 30, 40)	Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	115 193 000	114 963 000	-0,20%
<b>Total des crédits consacrés à la sécurité sanitaire des produits</b>		<b>150 377 827</b>	<b>149 540 396</b>	<b>-0,56%</b>

<sup>1</sup> 69-03/12 : regroupement des dotations (hors personnel) ; 69-03/20 : lutte contre les maladies animales et protection des animaux ; 69-03/30 : prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires ; 69-03/40 : acquisition et mobilisation des moyens scientifiques et techniques pour maîtriser les risques sanitaires.

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

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

D'un montant de **85,83 millions d'euros**, ils sont en **hausse de 4,67 %**. Il est vrai qu'ils avaient été réduits de 70,71 % l'année passée et de 42,3 % l'année précédente, traduisant financièrement la réforme du service public de l'équarrissage destinée à mettre le système français en conformité avec le droit communautaire.

Depuis sa mise en oeuvre, le financement de ce service public n'est plus assuré par la taxe parafiscale sur les achats de viande, à laquelle s'ajoutait jusqu'à présent le concours du budget général, mais par une **taxe spécifique d'équarrissage prélevée au niveau des abattoirs et dont le produit est affecté au Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA)**.

**La participation des filières** au financement du service public de l'équarrissage, effective depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004, **risque très fortement de mettre en péril leur équilibre financier**. Aussi les abatteurs ont-ils été invités à augmenter depuis cette date le prix de leurs prestations du montant de la taxe et à provisionner cette dépense certaine, afin de mieux en lisser le coût au titre des prestations qu'ils factureront tout au long de l'année.

Devant la difficulté d'une répercussion de la taxe vers l'aval et le risque conséquent d'un retournement des abatteurs vers les éleveurs, les **interprofessions** ont décidé de s'investir davantage dans le dispositif : ainsi, INAPORC et INTERBEV explorent de nouvelles modalités d'intervention dans la gestion du service public de l'équarrissage à partir de 2005. Quant aux services du **ministère chargé de l'agriculture** et au **CNASEA**, ils préparent pour 2005 un nouveau schéma d'organisation de ce service reposant sur des marchés publics ou des délégations de service public à un organisme tiers.

● Inscrits à la **ligne 44-71/10**, les crédits destinés au **service public de l'équarrissage** sont en **quasi reconduction (-0,2 %) à 33,9 millions d'euros**.

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

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

● Figurant à la **ligne 44-71/20**, les crédits destinés à l'**élimination des coproduits animaux**, c'est à dire des déchets d'abattoirs ne présentant pas directement de risque sanitaire, sont en **hausse de 8,12 %, à 51,9 millions d'euros**.

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

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

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

Ligne budgétaire	Nature des crédits	Montant en loi de finances pour 2004	Montant en projet de loi de finances pour 2005	Evolution (en %)
44-71/10	Service public de l'équarrissage	34 000 000	33 932 000	-0,20%
44-71/20	Elimination des coproduits animaux	48 000 000	51 896 000	8,12%
<b>Total des crédits destinés à l'élimination des déchets et coproduits animaux non recyclables</b>		<b>82 000 000</b>	<b>85 828 000</b>	<b>4,67%</b>

\*

\*

\*

**Alors que son rapporteur pour avis lui proposait de s'en remettre à la sagesse du Sénat, la commission des affaires économiques et du plan a donné un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés aux industries agroalimentaires inscrits dans le projet de loi de finances pour 2005.**

## **ANNEXE**

### **PERSONNALITÉS ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS**

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

– M. Philippe GUERIN, président du Conseil national de l'alimentation (CNA), accompagné de M. Daniel NAIRAUD, secrétaire du CNS.