



N° 753

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 27 février 2013.

PROPOSITION DE LOI

visant à rendre obligatoire l'indication du pays d'origine pour les produits agricoles et alimentaires et les produits de la mer, à l'état brut ou transformé,

(Renvoyée à la commission des affaires économiques, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par Mesdames et Messieurs

André CHASSAIGNE, François ASENSI, Alain BOCQUET, Marie-George BUFFET, Jean-Jacques CANDELIER, Patrice CARVALHO, Gaby CHARROUX, Marc DOLEZ, Jacqueline FRAYSSE et Nicolas SANSU,

député-e-s.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

En apprenant que de la viande de cheval avait été retrouvée dans de la viande de bœuf composant certains produits transformés, beaucoup de nos concitoyens ont fait le constat que l'origine des ingrédients alimentaires de la plupart des produits transformés est tout simplement inconnue. Ils ont aussi découvert les circuits de commercialisation de la viande, ou les intermédiaires se multiplient, avec l'exemple particulier du « minerais » de bœuf, ces parties les moins nobles utilisées le plus souvent hachées. Cette logique commerciale est fondée sur la recherche de prix les plus bas pour alimenter le secteur des produits transformés, avec une multiplication des opérateurs dans la filière, qui facilite les fraudes.

Au-delà de la supercherie commerciale, nous touchons les fruits de nombreuses années de renoncements politiques : abandon de la régulation du secteur agricole, dérèglementation des échanges commerciaux liés à l'agroalimentaire et à la distribution, baisse des budgets et des moyens humains affectés à la sécurité sanitaire de l'alimentation et à la répression des fraudes...

L'affaire du cheval, révélatrice de dérives qui touchent toutes les productions

L'itinérance, entre le producteur et le consommateur, de la viande de cheval retrouvée dans les produits de plusieurs marques de produits transformés, est révélatrice d'un système de plus en plus complexe d'achat et de revente des produits agricoles et alimentaires : négociants, abattoirs, traders, sociétés commerciales, usines de transformation, marques généralistes et grande distribution. Si la traçabilité peut permettre d'identifier tous ces intermédiaires, elle ne lève pas l'opacité sur l'origine et la qualité des productions en cause, et permet toutes les dérives.

Cette affaire, aux multiples rebondissements, confirme que l'ensemble des productions agricoles font désormais l'objet d'un appétit spéculatif grandissant, et que les fraudes poursuivies ne constituent qu'une infime partie de l'ensemble des infractions, qui ne se limitent pas à la filière de la viande.

Déjà, en 2009, les représentants syndicaux des agents de la santé publique vétérinaire dénonçaient le manque de moyens de contrôle de la réglementation sanitaire dans le domaine de l'alimentation animale ou en

matière d'abattage de volailles. Ils rappelaient les conclusions du rapport de mission de l'Office alimentaire et vétérinaire (OAV), qui avaient évalué en novembre 2008 les systèmes de contrôle régissant la production et la mise sur le marché de viandes de volaille et produits à base de viande volaille. Les inspecteurs de cette mission soulignaient que *« le système de contrôles officiels pour la chaîne alimentaire de la viande de volaille bien que satisfaisant sous certains aspects, présente des non-conformités, en particulier au niveau de l'inspection ante et post mortem. Ces défaillances récurrentes, car déjà signalées dans les précédents rapports de missions, constituent une infraction au regard des exigences de la réglementation communautaire »*. Ils précisèrent qu' *« au niveau des DDSV, il n'y a pas assez d'agents en charge de l'inspection dans les abattoirs et les ateliers de découpe de volaille ; ce qui réduit la présence des services officiels dans les établissements produisant de la viande de volaille. Par conséquent, ces agents ne peuvent pas remplir toutes les tâches prévues par la législation communautaire »*.

L'exemple du secteur des légumes est aussi édifiant. En France, on assiste à l'effacement progressif de l'ensemble des productions légumières, parallèlement à une croissance vertigineuse des importations. La part des quantités importées de légumes dans la consommation française ne cesse de croître, il atteignait ainsi 39 % en 2008. Entre 1999 et 2008, les importations de légumes avaient déjà progressé de 48 % en volume, soit plus 35 % pour le marché des légumes frais et 66 % pour le marché des légumes d'industrie. Ainsi, pour les légumes transformés que l'on retrouve dans nos conserves et produits préparés les plus courants, les chiffres sont éloquents : plus 277 % des volumes importés de carottes en dix ans, plus 185 % pour l'oignon, plus 133 % pour le maïs doux, plus 76 % pour la tomate, plus 54 % pour le haricot vert. Cette croissance vertigineuse des volumes importés se fait essentiellement en provenance des pays tiers, de plus en plus éloignés, en particulier les pays d'Asie du sud-est, aux coûts salariaux toujours plus faibles. Les conséquences environnementales, notamment sur le plan du bilan carbone, humaines et sanitaires de l'éloignement des sites de production et de consommation sont dramatiques. Seuls sont pris en considération la logique financière, le profit des grands opérateurs qui cherchent à disposer de coûts de production et de prix d'achat toujours plus bas. Les haricots verts ou les cornichons « extra fins » ou « rangés à la main » sont le plus parfait exemple de la stratégie de marges des distributeurs qui augmentent les prix en vantant la qualité du produit et du savoir-faire, tout en important la quasi-totalité de ces productions en mettant en place des filières entières dans les pays du sud.

Un autre exemple concerne l'alimentation animale. Seulement 30 emplois à temps plein des services vétérinaires contrôlent ce secteur en France en dehors des services de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) alors que l'on assiste à une recrudescence de l'utilisation de produits non conformes. Par ailleurs, la réintroduction des farines animales pour certaines productions, comme l'aquaculture, fait courir des risques de fraudes supplémentaires.

Les conséquences des logiques financières du secteur agroalimentaire

Au fil des rounds de négociations, du GATT à l'OMC, le secteur agricole a été progressivement introduit comme monnaie d'échange entre États ou groupes régionaux pour lever les réticences à l'ouverture des échanges de biens manufacturés ou de services. Les agents économiques, confortés par la déréglementation financière et la dérégulation des marchés, voient désormais dans ce secteur un potentiel de profit considérable. Le marché des matières premières agricoles est le nouveau champ des pratiques prédatrices des spéculateurs : de 15 milliards de dollars en 2003 à 200 milliards de dollars en 2008. Avec les marchés à terme, il n'est alors pas étonnant de voir un quintal de blé, de maïs ou de soja s'échanger plus de vingt fois avant d'avoir été produit, ou sans avoir quitté son lieu de stockage.

Dans le même temps, pour la grande distribution et les centrales d'achats, la recherche des coûts de production les plus faibles, pour accroître leurs marges, est devenue le fil directeur de la stratégie commerciale. Les secteurs en croissance des produits transformés et surgelés, soumis à des réglementations moins contraignantes que les denrées fraîches, constituent des cibles privilégiées. Les conséquences de ces stratégies passent souvent inaperçues pour les consommateurs, qui ne voient pas de baisse de prix sur ces produits, avec des étiquettes d'emballage qui n'imposent pas d'inscription concernant l'origine de chaque ingrédient.

Par ailleurs, la hausse des prix des matières premières agricoles entraîne une recrudescence de l'utilisation de produits non conformes et de substituts alimentaires. L'affaire du cheval fait suite à de nombreux problèmes alimentaires et sanitaires, de la « maladie de la vache folle » en passant par l'emploi de compléments alimentaires contaminés par des métaux lourds, du trafic d'antibiotiques destinés aux traitements animaux aux résidus chimiques, des huiles non alimentaires mélangées à des huiles

conformes au poulet à la dioxine... Toutes ces dérives auraient dû inciter les États à maintenir une vigilance particulière.

Concrétiser maintenant l'obligation de mentionner l'origine pour tous les produits

Depuis l'affaire de la vache folle, la viande bovine fraîche doit mentionner le pays d'origine. Ce n'est pas le cas pour les produits transformés à base de viande, qui ont seulement l'obligation de mentionner le type de viande utilisée. Il en est de même pour tous les autres produits alimentaires qui ne bénéficient pas de ce dispositif d'identification. L'article 3 de la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche avait pourtant introduit la possibilité de faire figurer l'indication du pays d'origine « *pour les produits agricoles et alimentaires et les produits de la mer, à l'état brut ou transformé* ». Mais cette disposition facultative n'a jamais trouvé de traduction réglementaire.

Alors que les producteurs subissent aujourd'hui une concurrence déloyale des productions des pays tiers, les consommateurs ne sont pas informés de façon obligatoire et rigoureuse de l'origine des produits qu'ils achètent, en particulier pour les produits transformés. L'urgence est donc d'indiquer la provenance des produits que l'on consomme ainsi que le lieu de l'emballage.

Cette mesure faciliterait une réorientation de notre modèle agricole et alimentaire vers des productions relocalisées, pour une présence agricole forte sur tous nos territoires, avec des exploitations à taille humaine, fournissant l'essentiel des besoins alimentaires des Européens en quantité et en qualité.

L'allégation de la mention de l'origine des produits répond aussi à un objectif du Grenelle de l'environnement : l'importation de pays lointains a des conséquences en terme de bilan carbone et de réchauffement climatique. Parce qu'il est aussi un éco-citoyen, qui aime savoir s'il achète un produit local, ou un produit venu de lieux beaucoup plus distants, le consommateur doit savoir ce qu'il achète !

Renforcer les moyens du contrôle sanitaire et de la répression des fraudes

Les récentes crises ont profondément marqué les producteurs et les consommateurs. Les moyens humains consacrés en France à cette politique doivent être à la hauteur des besoins et des risques dans un contexte où la

dérégulation agricole et les importations de matières premières agricoles et alimentaires progressent fortement, avec des niveaux d'exigence sanitaire très différents en fonction des zones de production. Seule une capacité de contrôle et de sanction suffisante peut prémunir contre les dérives, et éviter des crises sanitaires à répétition ou l'expansion des pratiques commerciales frauduleuses.

Pourtant, après un renforcement en 2000 des effectifs de la santé publique vétérinaire intervenu en lien avec la crise de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB), les moyens humains consacrés à cette politique ont considérablement déclinés dès 2002. Le 30 juin 2009, le Syndicat national des inspecteurs en santé publique vétérinaire (SNISPV) soulignait que « *l'évolution prévisionnelle des effectifs fait apparaître une diminution vertigineuse des effectifs consacrés à la protection du consommateur* » et que « *la diminution des effectifs se fait de manière aveugle, sans aucune priorité reconnue pour le service public en charge de la maîtrise des risques sanitaires* ». Alors que toute la chaîne alimentaire doit être contrôlée de façon transparente et indépendante, la confusion entretenue entre différents ministères et services déconcentrés assurant le nouveau dispositif de pilotage pose directement la question de la volonté de l'État d'assumer une plus grande transparence et de garantir pour l'ensemble des agents des services, un travail dégagé des pressions économiques. La mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) a conduit à un affaiblissement sans précédent du dispositif de contrôle sanitaire français, particulièrement dans le domaine de la surveillance des maladies animales et de la sécurité sanitaire des aliments. Ce sont en effet plus de 600 postes qui ont été supprimés depuis 2007 pour ces seuls services, les objectifs comptables l'emportant sur les enjeux sanitaires.

Cette proposition de loi entend donc marquer un volontarisme nouveau sur la question de l'étiquetage et des moyens de contrôle. Sans attendre les éventuels arbitrages au niveau européen sur le secteur de la viande, il faut pousser toute l'Union européenne à renforcer les normes communautaires d'identification sur l'ensemble des denrées alimentaires.

L'article 1^{er} rend obligatoire la mention d'origine pour tous les produits alimentaires, quels que soient les produits concernés et leur degré de transformation. Cette obligation constituera pour les producteurs français et européens un moyen d'être assurés de l'indication de l'origine de leur production, et de leur parcours tout au long des circuits de commercialisation. Il s'agit également d'un premier pas vers une meilleure

reconnaissance des normes sanitaires et environnementales nationales et européennes, et d'un levier intéressant pour la valorisation des filières.

L'article 2 prévoit qu'un rapport est remis au Parlement, avant le 30 juin 2013, précisant notamment les moyens nécessaires au contrôle sanitaire et à la répression des fraudes, ainsi qu'au respect des obligations d'indentification de l'origine des produits alimentaires dans tous les secteurs. Il apportera ainsi les données nécessaires à l'élaboration du projet de la loi de finances pour 2014.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

Au premier alinéa de l'article L. 112-11 du code de la consommation, substituer aux mots : « peut être » le mot : « est ».

Article 2

Avant le 30 juin 2013, le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur la mise en œuvre de la présente loi. Il précise notamment les moyens nécessaires au contrôle sanitaire et à la répression des fraudes, ainsi qu'au respect de cette obligation par l'ensemble des opérateurs concernés.