

**Rapport de Jacques REMILLER
Député de l'Isère**

**Parlementaire en Mission
auprès du Premier Ministre**

7 janvier 2009 - 6 juillet 2009

**fruits et légumes :
les nouveaux enjeux
en 2009**

SOMMAIRE

A- Qui consomme et comment?

1- La consommation des fruits et légumes en France

Les recommandations du PNNS; Les bénéfices pour la santé; Produits frais, surgelés, ou conserves?; Qui sont les plus gros consommateurs de fruits et légumes?; Les politiques de communication sont-elles efficaces?

2- La consommation des fruits et légumes à l'Etranger

De grandes disparités; Les efforts des pays d'Europe du Nord.

3- La question des prix est-elle pertinente ?

Les fruits et légumes sont-ils trop chers? La TVA, un levier intéressant.

4- Quelles sont les attentes des consommateurs? Les Labels sont-ils utiles?

Les initiatives de la grande distribution; Labels et signes de qualité; Les fruits et légumes biscornus.

B- Quel avenir pour la production française?

1- Les enjeux de la production

Les grands défis de l'agriculture; Le rôle de la Politique agricole commune; L'enjeu environnemental.

2- Le modèle agricole européen

Les limites du système.

3- La question des produits phytopharmaceutiques

Durcissement de la réglementation ; Soutenir les méthodes alternatives.

4- Vers une production agricole durable

Conclusion

Préconisations

A- Qui consomme et comment?

1- La consommation des fruits et légumes en France:

Les recommandations du PNNS

La consommation de fruits et légumes est considérée par de nombreuses instances comme un enjeu de santé publique et fait l'objet de recommandations nutritionnelles au niveau mondial par la FAO et l'OMS. En France, la recommandation incluse dans le Programme national nutrition santé (PNNS) mis en place par les pouvoirs publics en 2001, de « *manger 5 fruits et légumes par jour* » est bien connue, mais encore peu suivie par les consommateurs.

Lorsque cette campagne a été lancée, 60% des Français consommaient moins d'une portion et demie de fruits et moins de deux portions de légumes par jour. Bien que l'intérêt d'une consommation accrue de fruits et légumes soit largement reconnu, les comportements n'évoluent pas beaucoup. La consommation moyenne n'augmente que très peu et reste caractérisée par de fortes disparités dans la population.

La consommation de Fruits et Légumes reste inférieure aux recommandations nutritionnelles. En effet, selon l'INRA, la consommation moyenne de Fruits et Légumes en France est inférieure aux 400 g quotidiens recommandés par l'OMS (1990 et 2003). La distribution des quantités consommées indique qu'environ 60% des individus adultes se situent en dessous de ce repère. Exprimée en fréquence de consommation, « *au moins 5 fruits et légumes par jour* », la recommandation portée par le PNNS n'est de fait suivie que par une très faible fraction de la population (moins de 5% des adultes d'après l'enquête INCA, de l'ordre de 10% d'après le Baromètre Santé Nutrition). Quel que soit le repère considéré, certaines fractions de la population apparaissent sous-consommatrices de Fruits et Légumes : il s'agit principalement des ménages disposant de faibles revenus et des jeunes.

On constate également que la consommation des fruits et légumes augmente fortement avec l'âge. Elle atteint un maximum entre 55 et 65 ans, et décroît ensuite. Cet effet de l'âge se double d'un effet de génération très significatif pour les consommateurs nés à partir de la fin des années cinquante. Les ménages issus des nouvelles générations consommant de moins en moins de fruits et légumes, une baisse durable de la consommation est à prendre en compte sérieusement si rien n'est fait pour l'infléchir.

Les bénéfices pour la santé

S'il n'y a pas de preuve formelle de bénéfices pour la santé, des indices convergents confortent les recommandations nutritionnelles. En effet, trois arguments sous-tendent les bénéfices des fruits et légumes pour la santé : une contribution aux apports en micronutriments nécessaires au bon fonctionnement de l'organisme, un effet protecteur des fruits et légumes contre les grandes pathologies chroniques que sont les maladies cardiovasculaires, neurodégénératives et métaboliques (diabète) et les cancers, et enfin un contenu énergétique faible, point qui devient crucial avec le développement rapide du surpoids et de l'obésité (dans le monde, 300 millions d'adultes sont en surcharge pondérale et la France compte plus de 5,3 millions de personnes obèses et 14,4 millions de personnes en surpoids).

L'hypothèse d'un effet protecteur des fruits et légumes contre les grandes maladies chroniques est née de l'observation, dans les années 80, d'une corrélation entre une consommation plus élevée de fruits et légumes et un risque plus faible d'être atteint par ces pathologies. Ces résultats doivent toutefois être nuancés car ces études comportent des facteurs de confusion liés au fait qu'il est très difficile de séparer les habitudes de consommation de fruits et légumes d'autres facteurs du mode de vie. Ainsi, les études épidémiologiques plus récentes n'ont pas permis d'établir clairement un lien de causalité entre l'accroissement de la consommation de fruits et légumes et une moindre incidence de ces pathologies.

Enfin, il est prouvé qu'une consommation élevée de fruits et légumes entraîne naturellement la baisse de la consommation d'autres aliments plus riches en calories mais moins denses en micronutriments, même si aucun effet spécifique lié à la composition des fruits et légumes sur la surcharge pondérale ou l'obésité n'a été mis en évidence. Une consommation accrue de fruits et légumes peut néanmoins faciliter l'observance d'un régime hypocalorique – la réduction des apports énergétiques, notamment lipidiques, devant alors être l'objectif affiché de la modification des pratiques alimentaires.

Produits frais, surgelés, ou conserves?

La consommation de produits transformés (conserves ou surgelés, hors plats cuisinés) est encore minoritaire bien que croissante. Face à la baisse des achats de produits frais, c'est elle qui, dans le meilleur des cas, assure le maintien de la consommation totale de fruits et légumes. Les produits transformés assurent une bonne préservation des teneurs en micronutriments, dont les niveaux initiaux peuvent aussi être supérieurs en raison d'une récolte plus à maturité. Ils présentent ainsi souvent des teneurs en micronutriments plus élevées que les produits "frais" dès lors que ceux-ci ont subi un stockage de plusieurs jours.

Ces produits transformés présentent de nombreux atouts : praticité d'usage, disponibilité toute l'année, bonne conservation à domicile, prix relatifs décroissants, pertes inférieures entre la production et la consommation. Ils ne remplissent toutefois pas toujours les mêmes usages et ne répondent pas aux mêmes attentes que les produits frais.

Qui sont les plus gros consommateurs de fruits et légumes?

Toutes les études montrent que les disparités de consommation sont très fortes et donc très difficiles à réduire. Une consommation supérieure de fruits et légumes est corrélée, à âge égal, avec un statut socio-économique plus élevé (revenu, activité professionnelle, niveau d'éducation). Un statut socioéconomique élevé est lui-même lié à des habitudes de vie plus favorables à la santé. Cette double association contribue probablement à expliquer une partie des effets bénéfiques de la consommation de fruits et légumes observés de manière privilégiée sur les populations les plus aisées dans les enquêtes épidémiologiques ou cliniques. Les fruits et légumes apparaissent comme un "marqueur social", c'est aujourd'hui un des groupes d'aliments dont le niveau de consommation apparaît le plus lié au statut socio-économique des ménages et aux inégalités de santé.

Les politiques de communication sont-elles efficaces?

Les freins à la consommation de fruits et légumes sont bien connus : prix (débat ouvert entre les associations de consommateurs et les professionnels de la filière...), caractère périssable des produits frais, temps et savoir-faire nécessaires pour la préparation, faible disponibilité hors du foyer. Ces obstacles sont plus importants pour les légumes que pour les fruits dans la mesure où les fruits concilient santé, plaisir et une relative facilité d'usage. Les interventions visant à augmenter la demande en modifiant les préférences des consommateurs (éducation ou marketing nutritionnels, campagnes "5 par jour") font bien évoluer les connaissances et les attitudes envers les fruits et légumes, mais ont peu d'effet sur les comportements.

Les interventions qui se sont révélées efficaces sont des opérations ciblées (classe d'âge...) et locales (école, commune...), comme la semaine « Fraich'Attitude ». Elles se sont efforcées de modifier l'environnement des individus en agissant sur l'offre (prix et/ou accessibilité des produits) simultanément aux actions d'information et d'éducation visant à stimuler la demande. Un tel ensemble de conditions ne peut être réuni qu'à une échelle locale, sur un objectif large et mobilisateur de santé publique (lutte contre l'obésité des enfants par exemple) dont les effets sont mesurables, mais dans lequel la consommation de fruits et légumes n'est que l'un des moyens mobilisés.

Les Français accordent à l'achat de fruits et légumes une part non négligeable de leur budget alimentaire (12% en moyenne). Cependant, en cas d'accroissement des revenus, le budget alimentaire n'est pas celui qui augmente le plus ; mais lorsque celui-ci augmente, c'est en priorité pour l'achat de viande et de poisson, et non pour celui des fruits et légumes frais.

Les achats de fruits et légumes frais sont, par ailleurs, extrêmement liés au revenu des ménages. En 2005, d'après les données TNS Worldpanel, les quantités de fruits et légumes achetées par personne variaient pratiquement de un à trois entre le quart le plus pauvre et le quart le plus riche de la population. Les écarts sont bien moindres pour les fruits et légumes transformés dont les prix ont augmenté moins vite que ceux des produits frais. Le différentiel de prix croissant entre produits frais et transformés, et le fait que le prix à la consommation des fruits et légumes frais augmente régulièrement plus que l'ensemble des prix alimentaires depuis le début des années soixante, est un des obstacles à l'accroissement de la consommation de ces produits.

2- la consommation des fruits et légumes à l'étranger:

De grandes disparités

Les bilans alimentaires établis par la FAO sont la principale source d'information pour comparer les niveaux de consommation des différents pays du monde. On observe des écarts importants entre les pays forts consommateurs (pays de l'Europe du Sud, Turquie, Chine) et les pays faibles consommateurs (Europe du Nord et de l'Est, Japon). La France occupe une position intermédiaire, où elle voisine avec le Canada, les Pays-Bas, les Etats-Unis et le Danemark.

Au niveau mondial, on constate une consommation moyenne de légumes (hors pommes de terre) plus forte dans le modèle européen (372 g/j) que dans les modèles moyen-oriental (233 g/j), asiatique (179 g/j), latino-américain (150 g/j) et africain (77 g/j). Pour les fruits, les consommations moyennes sont plus fortes dans le modèle latino-américain (271 g/j) que dans les modèles européen (212 g/j), moyen oriental (204 g/j) asiatique (85 g/j) et africain (95 g/j).

En Europe, l'étude EPIC dans 27 centres répartis dans 10 pays montre que la consommation de fruits et légumes est plus importante dans les pays méditerranéens et que la consommation la plus faible est enregistrée en Scandinavie et aux Pays-Bas pour les hommes comme pour les femmes (Agudo et al, 2002). Ce gradient Nord-Sud de la consommation de fruits et légumes en Europe est confirmé par l'étude DAFNE basée sur les achats des ménages (Naska et al., 2000).

Les efforts des pays d'Europe du Nord

En Suède, le projet MONICA a permis de comparer dans le temps quatre études individuelles transversales de méthodologie comparable dans le Nord de la Suède où la consommation de fruits et légumes était traditionnellement faible. Une augmentation significative de la fréquence de consommation de fruits était constatée entre 1986 et 1999 pour les fruits (hommes et femmes) et pour les légumes (femmes seulement). Seules les consommations de jus de fruits, de bananes et de laitues augmentaient à la fois chez les hommes et les femmes. Les consommations d'épinards, de choux blancs, d'oranges et de baies rouges baissaient chez les hommes ainsi que la consommation d'épinards chez les femmes (Krachler et al, 2005).

En Finlande, l'étude annuelle sur les comportements en matière de santé des adultes (AVTK-survey) montre une augmentation régulière de la fréquence de consommation quotidienne de légumes entre 1978 et 2002 pour les hommes comme pour les femmes. Cependant, ces fréquences restent basses : 40% chez les femmes et 28% chez les hommes en 2002 (Prattala, 2003).

Au Danemark, l'étude nationale de consommation alimentaire individuelle montre une nette augmentation de la part des fruits (+64%) et des légumes (+33%) dans l'alimentation de la population totale entre 1995 et 2000-2002 (DFVF, 2005). Ces augmentations de consommation des fruits et légumes dans les pays scandinaves se font dans des régions ou pays où la consommation était traditionnellement basse.

En revanche, aux Pays Bas, les études de consommation alimentaire individuelle FCS montrent plutôt une décroissance de la consommation de fruits et légumes entre 1987 et 1998 (Voedingscentrum, 1998).

Les tendances de consommation de fruits et légumes apparaissent donc contrastées selon les pays avec une augmentation dans les pays Scandinaves qui étaient traditionnellement très peu consommateurs.

3- La question des prix est-elle pertinente?

Les fruits et légumes sont-ils trop chers?

Les consommateurs sont très sensibles aux prix des fruits et légumes. En France, les ménages aux faibles revenus apparaissent plus sensibles aux prix des produits transformés que frais, contrairement aux ménages aisés. *Par ailleurs, on constate dans plusieurs pays l'existence de catégories très défavorisées dont la demande de fruits et légumes se révèle globalement insensible à des variations modérées des prix et des revenus.*

La question du prix des fruits et légumes, qui inquiète le consommateur et dévalorise la filière, a été largement évoquée à l'Assemblée Nationale lors d'une série de conférences-débat que j'ai organisées avec Interfel le 29 avril 2009. Il en ressort que, selon les professionnels, les prix des fruits et légumes sont moins élevés que ne le ressentent les consommateurs.

Valérie Sené, directrice de l'économie et de la stratégie marketing à Interfel, a montré, tableaux et courbes à l'appui, le décalage entre la perception du prix des fruits et légumes et leur réalité, puis a tenté d'expliquer les raisons de ce décalage. Le prix moyen des fruits et légumes a été de 1,98 euro le kilo en 2008, à comparer avec 6,35 euros le kilo pour la volaille, 9,77 euros pour la boucherie et 11,35 pour le poisson. Pourtant, Valérie Sené a rappelé que pour beaucoup de foyers français, les fruits et légumes sont trop chers ou trop décevants, selon un graphique de l'Insee qui montre que le décalage entre la perception et la réalité des prix des fruits et légumes est apparu nettement depuis février 2002, date du passage à l'euro : à cette date, la courbe de l'opinion sur les prix s'éloigne de celle des prix réels observés. 2008 a même été une année de rupture : les Français ont pour la première fois depuis longtemps moins consommé, en valeur, de produits de grande consommation, selon l'Insee.

Il est possible que ce décalage trouve son explication dans un contexte marqué depuis quelques années par la préoccupation des Français sur le pouvoir d'achat. Ce sont ainsi les produits les plus courants, les moins sophistiqués, qui sont devenus les emblèmes de la vie chère. Les fruits et légumes sont des produits perçus comme traditionnels. Ils poussent partout, ils sont associés à la nature, qui donne gratuitement ses bienfaits. Se les procurer est un droit, pas un luxe. En outre ils n'intégreraient apparemment pas beaucoup de technologie, donc pourquoi payer cher des produits aussi bruts? La directrice de la stratégie marketing à Interfel a conclu en annonçant que tout l'enjeu de la communication d'Interfel des prochains mois et années consistera à changer cette perception.

La TVA, un levier intéressant

Une des solutions proposées par les parlementaires pour rendre les fruits et légumes plus accessibles est de baisser la TVA sur les fruits et légumes. En 2008, j'ai en effet déposé avec 80 de mes collègues, une proposition de loi visant à appliquer un taux de TVA super-réduit aux fruits, légumes, viande, poisson et produit laitier non sucré. De fait, chez bon nombre de nos partenaires européens (cf tableau infra), le taux de TVA applicable à ces produits est un taux super-réduit, alors qu'en France, ils sont taxés à 5,5 %.

	FRANCE	ESPAGNE	ITALIE	POLOGNE	IRLANDE	LUXEMBOURG
taux normal	19,6	16	20	22	21,5	15
taux réduit	5,5	7	10	7	13,5	6/12
taux super réduit	2,1	4	4	3	4,8	3
taux applicable aux fruits/légumes	5,5	4	4	3	4,8	3

4- Quelles sont les attentes des consommateurs? Les Labels sont-ils utiles?

Lors d'un déplacement à Cavaillon, les producteurs de Melon m'ont particulièrement sensibilisé à la question des labels et signes de qualité.

Les consommateurs considèrent que les réponses apportées à leurs attentes en matière sanitaire et environnementale sont assez floues, notamment parce que certains opérateurs apportent des réponses via la « qualité générique » quand d'autres le font via la « qualité spécifique ».

La qualité générique, c'est la qualité de base qui, par exemple, concerne tous les produits vendus sous une même marque. Plusieurs méthodes permettent de la revendiquer : le postulat du respect de la réglementation, la certification d'entreprise, la normalisation des méthodes et techniques d'analyse, la normalisation des services, etc... Or, il va de soi, pour développer l'internationalisation des marchés dans des conditions permettant une concurrence loyale, qu'un principe d'égalité des exigences doit exister pour asseoir une confiance égale des consommateurs entre productions nationales et productions importées. Malheureusement, toutes ces méthodes n'offrent pas les mêmes garanties. S'agissant de la concurrence entre États, de nombreuses études montrent que les niveaux d'exigence sont bien souvent loin d'être équivalents.

Les initiatives de la grande distribution

De nombreuses entreprises, notamment dans la grande distribution, adoptent des stratégies qui consistent à construire des relations de confiance sur l'effet réputation construit sur la qualité générique (exemple des filières « qualité » des enseignes de la distribution comme la marque *Refllet de France* créée par le groupe Carrefour). Les entreprises revendiquant un effort global, par exemple en matière d'environnement, sont ainsi supposées conduire une politique volontariste et des efforts particuliers sur le long terme. Dans les cas où elles combinent des efforts réels et un marketing relationnel avec leurs clients, les marques privées peuvent être assimilées à un signal de qualité présenté comme un avantage concurrentiel.

Depuis un an environ, les enseignes de la grande distribution ont également initié divers programmes afin de permettre aux consommateurs un accès moins cher aux fruits et légumes.

Ainsi, le groupe Intermarché a lancé le « *Discount utile* ». Il s'agit de proposer les prix les moins chers possible de façon permanente, sur les produits les plus consommés par les familles. En effet, aujourd'hui, les consommateurs veulent un discount permanent sur les produits qu'ils consomment tout au long de l'année, comme les fruits et légumes (choix de neuf fruits et légumes: oranges, pommes de terre, pommes, oignons, courgettes, kiwis, carottes mais aussi tomates rondes et avocats).

Le groupe Auchan quant à lui diversifie également son offre de fruits et légumes et propose une large gamme de fruits et légumes de premier prix (près de 30 produits) représentant environ 15% des ventes. Les fruits et légumes sont présentés dans plusieurs variétés (par exemple, pour les pommes, une dizaine de variétés sont disponibles), dans les divers conditionnements: en vrac, emballés en barquette ou en sachet, permettant ainsi aux consommateurs de choisir le prix qu'ils comptent mettre. Le groupe a également mis en place la gamme *Rik & Rock*, exclusivement dédiée aux enfants, qui décline des variétés et des conditionnements plus attractifs (clémentines faciles à éplucher, des raisins sans pépin, des

tomates cerises...).

Toutes les plus grandes enseignes (Auchan, Carrefour, Leclerc...) disposent désormais d'une MDD de fruits et légumes bio. Leclerc par exemple vient de franchir le pas avec une gamme appelée *Bio Village*. Près de 30 références sont disponibles en magasin (citrons, oranges, avocats, aubergines, tomates...) et sont présentées dans une barquette carton sous film plastique. L'approvisionnement se fait auprès de producteurs français et de grossistes spécialisés comme Fort & Vert, Teralis ou Magiron.

Labels et signes de qualité

L'autre moyen de prendre en charge les attentes sanitaires et environnementales est le recours à la qualité spécifique, c'est-à-dire l'allégation d'un avantage intrinsèque d'un produit donné qui le distingue de ses concurrents sur le marché. C'est le principe des signes officiels de qualité et d'origine (Label rouge par exemple). Il faut alors des éléments détaillés dans un cahier des charges et la vérification par une autorité de contrôle ou un organisme de contrôle tiers. Dans ce cas, les produits portent le plus souvent des logos divers (AB, écolabels, logos du commerce équitable) ou une mention d'étiquetage (produits issus de l'agriculture raisonnée) qui les distinguent des produits courants.

Au final, ces différentes méthodes s'avèrent terriblement confuses pour les consommateurs qui sont dans l'impossibilité d'en connaître la portée réelle, de les hiérarchiser, d'établir une correspondance entre les efforts réellement consentis par les producteurs et l'avantage qu'ils retirent de tel ou tel produit.

Il faudrait qu'une organisation reconnue dresse l'inventaire des démarches existantes tout au long de la chaîne de l'alimentation (production, transformation, distribution) en regroupant les méthodes génériques (démarches des distributeurs, engagements comme Agriconfiance, etc.) et spécifiques (signes officiels de qualité, allégations, éco-labels, etc.). Il s'agit d'essayer de distinguer parmi toutes ces démarches, celles qui relèvent du marketing de celles qui renvoient à un engagement réel des professionnels sur des garanties données aux consommateurs. Il conviendrait de procéder à leur évaluation sur la base d'une grille de critères objectifs incontestables et d'en rendre publics les résultats de sorte que les consommateurs soient convenablement informés.

Les fruits et légumes biscornus

Depuis le 1er juillet 2009, les consommateurs français trouvent au rayon fruits et légumes des abricots, des haricots et des carottes ne répondant pas aux normes de commercialisation relatives à la taille et à la forme. En effet, pour être vendus dans les supermarchés en Europe, les légumes et les fruits devaient jusqu'à aujourd'hui être classés dans trois catégories (1, 2 et "Extra") et respecter une série de critères de forme, de couleur ou de taille. Ceux qui ne les respectaient pas étaient vendus à l'industrie de transformation alimentaire (conserves, plats préparés, etc.) ou simplement jetés. Bruxelles a décidé d'en finir avec ce système. Au total, 26 fruits et légumes qui ne répondent pas aux normes de commercialisation à cause de leur taille ou de leur forme pourront être désormais vendus (Abricots, artichauts, asperges, aubergines, avocats, haricots, choux de Bruxelles, carottes, choux-fleurs, cerises, courgettes, concombres, champignons de couche, aulx, noisettes en coque, choux pommés, poireaux, melons, oignons, pois, prunes, céleris à côtes, épinards, noix en coque, pastèques, chicorées Witloof.).

Les normes en vigueur continueront à s'appliquer pour dix autres types de fruits et légumes, notamment les pommes, fraises et tomates, qui représentent à eux seuls 75% de la valeur totale des échanges de ce secteur en Europe. Mais, même pour ces catégories, la vente des produits "irréguliers" sera autorisée à condition d'avoir un étiquetage stipulant "produit destiné à la transformation" ou une mention équivalente.

Seuls neuf États membres ont voté en faveur de cette décision. Seize s'y sont opposés, notamment la France, mais cela n'a pas suffi pour bloquer le processus.

Les avantages mis en avant par les partisans de cette mesure sont la lutte contre le gaspillage et la possibilité pour les consommateurs de choisir parmi une gamme de produits la plus large possible. Ils ont également argué que c'était un moyen efficace pour faire baisser les prix alimentaires, et ainsi faciliter l'accès aux fruits et légumes notamment aux populations les moins aisées.

Au contraire, les opposants ont fait valoir que cette déréglementation va tirer un peu plus les prix à la production vers le bas sans forcément réduire les prix payés par les consommateurs. Les professionnels redoutent, en outre, que ce soit désormais la grande distribution et les différentes chaînes de supermarchés qui imposent leurs propres normes en favorisant ainsi la multiplication de ces dernières.

Surtout, les agriculteurs français craignent qu'en bout de chaîne, ils soient les seuls à devoir baisser leurs tarifs. Pour convaincre les consommateurs de leur bonne foi, ils mettent également en garde contre le risque de voir la qualité des fruits et des légumes baisser. La Fédération européenne des agriculteurs (Copa-Cogeca) affirme quant à elle redouter une baisse généralisée des tarifs; elle craint en effet que cette déréglementation n'aboutisse à des normes privées et empêche, au final, les consommateurs de s'y retrouver avec le risque de payer très cher des produits de mauvaise qualité au sein de lots qui ne seront plus forcément homogènes.

Il faut donc que chaque année, une évaluation de cette déréglementation soit faite afin de vérifier si les prix baissent effectivement, et si la qualité des produits est bien maintenue.

B- Quel avenir pour la production ?

1-Les enjeux de la production:

Les grands défis de l'agriculture

Augmentation de la population mondiale, prise en compte des impacts de son activité sur l'environnement et la santé publique, effets du changement climatique, contribution à la nouvelle donne énergétique, spéculations sur le marché des matières premières, tels sont les défis multiples et concomitants, auxquels est aujourd'hui confrontée l'agriculture.

Mais la satisfaction des besoins alimentaires est au premier rang des préoccupations planétaires. Pour relever le défi relatif à la faim dans le monde, il faut développer des agricultures à la fois productives et durables.

La sécurité alimentaire est revenue au premier plan de l'espace médiatique avec l'envolée des cours des matières premières agricoles et les difficultés rencontrées par une part croissante de la population mondiale pour accéder à une nourriture suffisante. La planète peuplée aujourd'hui de plus de six milliards d'habitants devrait en compter neuf milliards en 2050. Il faudra donc produire beaucoup plus pour nourrir chacun.

En moins de cinquante ans, l'agriculture s'est montrée capable de nourrir cent cinquante millions d'habitants de plus en Europe et elle a gagné des parts de marchés à l'exportation. Nous assistons aujourd'hui au passage d'une ère où l'offre de biens agricoles était abondante, à une période de plus grandes tensions sur les marchés et de volatilité des prix. La future politique agricole européenne devra davantage s'attacher à garantir à près de 500 millions de citoyens européens un approvisionnement sûr et stable en produits alimentaires et à mettre les agriculteurs en capacité de répondre à ces besoins de manière durable.

Le rôle de la Politique agricole commune

La Politique agricole commune (PAC), aujourd'hui encore seule politique européenne complètement harmonisée, représente 40 % du budget européen, contre 70 à la fin des années 80. Elle n'en représentera plus qu'un tiers dans moins de cinq ans. Le budget européen représente à peine 1 % de la richesse créée en Europe. 100 euros par an et par européen sont consacrés à la sécurité sanitaire, à la qualité et la diversité de notre alimentation, aux emplois dans les territoires et à la richesse de nos paysages.

Le Conseil économique et social dans l'avis sur *Quel budget de l'Union européenne au service de la croissance et de l'emploi ?* (novembre 2007) a pris position en faveur d'une nouvelle politique agricole et alimentaire durable, basée sur une régulation par les organisations communes de marché, la gestion des stocks alimentaires et la préférence communautaire.

L'enjeu environnemental

L'opinion publique a aujourd'hui pris la mesure des grands enjeux environnementaux, qu'il s'agisse de l'impact de certaines pratiques agricoles ou encore du réchauffement climatique. Le Grenelle de l'environnement, qui concerne pour une large part l'activité agricole, marque à cet égard une étape importante. Par ailleurs, la mondialisation fait désormais de la planète un « tout », favorisant la multiplication et l'amplification des crises sanitaires puisque l'intensification des échanges facilite aussi la propagation des agents pathogènes.

C'est dans ce contexte délicat que l'agriculture française doit s'attacher à prévenir les risques sanitaires et environnementaux, en réfléchissant notamment à l'évolution des pratiques agricoles.

L'agriculture fait l'objet d'un cadre réglementaire communautaire destiné à garantir la sécurité sanitaire et environnementale européenne mais les agriculteurs que j'ai rencontrés m'ont tous fait part de leurs difficultés à respecter les réglementations européennes, notamment en ce qui concerne les produits phytopharmaceutiques, compte-tenu du peu d'alternative utilisable en l'état actuel, ou de leur coût très élevé. Il est donc essentiel que des efforts supplémentaires soient consentis en matière de recherche et d'innovation afin

d'apporter aux agriculteurs des solutions rapides et efficaces aux problèmes rencontrés. Cela suppose la mise au point de solutions combinant la génétique, des méthodes agronomiques adaptées, des traitements biologiques ou chimiques, et garantissant la qualité du produit et la rentabilité économique du système proposé.

De plus, le bon sens nous pousse à rappeler que les mesures adoptées en matière de production agricole durable ne seront pleinement efficaces que si elles s'articulent avec une consommation également durable, prenant appui sur les besoins et nouvelles attentes des consommateurs et sur les actions d'information et d'éducation, ce qui permettra aux producteurs et aux consommateurs d'adopter un langage commun et de restaurer la confiance de nos concitoyens dans leur agriculture.

2- Le modèle agricole européen :

Si la politique agricole commune fut la première des politiques communautaires, beaucoup d'autres s'y sont ajoutées, bien que moins harmonisées, comme les politiques sanitaire et nutritionnelle, la politique environnementale, celle du développement territorial, qui concernent elles aussi les agriculteurs. L'un des enjeux importants réside dans la reconnaissance des exigences que s'impose l'agriculture européenne, dans le but de limiter les distorsions de concurrence et parce que ces normes peuvent constituer des réponses pertinentes pour les agricultures du monde, désormais toutes confrontées aux mêmes défis.

Il serait opportun de faire valoir ces standards à l'OMC, sans arrogance, mais avec l'objectif de faire reconnaître des principes juridiques qui ont fait leurs preuves. À défaut, l'OMC doit reconnaître le droit aux pays ou aux espaces régionaux de pouvoir refuser les importations de produits alimentaires non conformes aux critères de santé publique imposés aux producteurs et transformateurs de l'Union européenne. Le modèle communautaire semblera toutefois inaccessible à de nombreux pays. Si les autorités nationales et communautaires veulent qu'il serve d'exemple, elles devront faire en sorte qu'il n'apparaisse pas porté par un formalisme excessif mais par l'objectif d'inscrire l'agriculture européenne dans une perspective de développement durable.

Pour relever le défi alimentaire, il faudra produire plus pour produire assez. Pour préserver les ressources naturelles, il faudra produire mieux en consommant moins. Les demandes à l'agriculture sont devenues multiples, parfois même contradictoires, elles concernent aussi bien la fonction alimentaire des productions agricoles que le respect de l'environnement.

Les limites du système

Le 2 juillet dernier, l'initiative de mon excellent collègue Serge Poignant, député de Loire-Atlantique, je suis allé rencontrer des maraîchers nantais. J'ai été particulièrement sensible à la jeunesse et au dynamisme de ces entrepreneurs et à la grande qualité de leurs exploitations qui font de ce bassin, un joyau européen de la production légumière.

Ils ont soulevé le problème de l'équité entre les agriculteurs européens. En effet, ils estiment à juste titre ne pas se battre à armes égales avec leurs voisins car ils ne sont pas soumis aux mêmes règles en matière de traçabilité, de fiscalité et de charges sociales. Ainsi, l'heure de travail coûte 5 euros de moins en Allemagne qu'en France. Par ailleurs, la concurrence est souvent déloyale lorsque les produits, comme la mâche, sont exportés en vrac vers

l'Allemagne et conditionnés là-bas par des travailleurs étrangers soumis au régime social de leur pays d'origine. Ce dumping social et cette main d'oeuvre bon marché font que ces produits reviennent sur le marché français, étiquetés « produit allemand » à un prix inférieur à ceux des produits conditionnés sur notre territoire.

3- La question des produits phytopharmaceutiques:

Il est difficile de parler des fruits et légumes sans aborder la question des produits phytopharmaceutiques. Les études récentes montrent que l'exposition moyenne de la population reste inférieure aux valeurs toxicologiques de référence pour les risques chroniques. Il est à noter que ces valeurs toxicologiques intègrent des marges de sécurité importantes par rapport aux risques évalués chez l'animal, mais ne prennent pas en compte les interactions, et en particulier les éventuelles synergies, entre les produits.

La question de la maîtrise des niveaux de résidus est un enjeu important pour l'activité agricole. En matière végétale, il faut lutter contre les maladies des plantes et les différents ravageurs tout en maîtrisant l'utilisation des intrants (engrais, produits phytopharmaceutiques). Il faut prévenir et traiter ces maladies. Même si les produits phytosanitaires sont critiqués, ils sont utiles pour soigner les plantes et assurer le volume de production nécessaire à l'alimentation des populations et à la qualité sanitaire des aliments. En 2007, sans traitement, il n'y aurait pas eu de récolte de pommes de terre en Europe, en raison des attaques de mildiou. Même dans l'agriculture biologique, certains produits sont autorisés.

Le lavage et l'épluchage permettent de réduire l'ingestion de nombreuses substances pesticides (hors produits systémiques), mais cette élimination de la peau et des feuilles extérieures élimine aussi une proportion importante des micronutriments, qui sont aussi plus concentrés dans ces parties.

Durcissement de la réglementation

Sur le plan de la qualité sanitaire, des évolutions importantes ont eu lieu du fait d'un durcissement de la réglementation (notamment européenne début janvier 2009) et d'un accroissement des exigences commerciales dans les filières alimentaires. Ces évolutions se sont traduites par une implication croissante des acteurs privés dans la gestion de la qualité sanitaire. S'est ainsi mis en place, dans de nombreux pays, un système de "co-régulation" public/privé pour la maîtrise de la qualité sanitaire des produits. Ces dispositifs de régulation ont eu des effets sur l'organisation des filières fruits et légumes et les relations producteurs-distributeurs, mais leur impact final sur le marché, à travers les coûts de production, les prix aux consommateurs et le degré de couverture du marché national par les produits importés, n'a malheureusement pas été quantifié.

Sur ce point précis, je regrette vivement que l'amendement que j'ai déposé début juin 2009 - avec plus de 40 de mes collègues- sur le projet de loi Grenelle de l'environnement n'ait pas été adopté. Il visait à évaluer annuellement l'impact économique, environnemental et sociétal du plan de réduction des produits phytopharmaceutiques, sur la production française de fruits, légumes et céréales. Par ailleurs, j'ai également déposé un amendement - cosigné par 30 de mes collègues - afin d'aller contre les distorsions de concurrence dont les agriculteurs sont victimes du fait de l'interdiction d'utilisation en France de molécules autorisées chez nos

voisins européens. Il me semble que ce point devrait faire l'objet d'une concertation entre les producteurs et le Ministère.

Soutenir les méthodes alternatives

Si l'on veut limiter significativement le recours aux produits phytopharmaceutiques, encore faut-il que les agriculteurs puissent trouver des solutions alternatives pour protéger leurs cultures. Il est donc indispensable d'aider les entreprises en matière de recherche sur ces méthodes alternatives et d'inciter fiscalement des agriculteurs à les utiliser, notamment via la création d'un crédit d'impôt.

4- Vers une production agricole durable:

Comment assurer un niveau de productivité qui permette la durabilité des systèmes de production ? Deux axes se dégagent pour relever ce défi: l'innovation et les « bonnes pratiques agricoles ». Une « révolution doublement verte » est nécessaire pour nourrir davantage d'hommes et mieux, respecter la durabilité des ressources naturelles, notamment des sols et de l'eau, et prendre également en compte les défis énergétiques et climatiques. De nombreux observateurs considèrent qu'il faut désormais mettre en oeuvre une démarche « d'écologie scientifique », visant à mieux connaître, grâce à la recherche, le fonctionnement des phénomènes naturels pour mieux les exploiter et à ainsi appliquer de nouvelles approches agronomiques.

Les outils d'aide à la décision développés notamment par les coopératives (exemple du réseau Opticoop) permettent de proposer aux agriculteurs une gamme d'outils pour développer le conseil à la parcelle, ce qui permet par exemple d'optimiser l'utilisation de l'azote, de mesurer le risque parasitaire et de choisir le programme de protection le plus efficace, au moindre coût. Par ailleurs, les nouvelles technologies, basées sur la cartographie détaillée des parcelles et le guidage à l'aide des satellites, permettent d'envisager une plus grande précision des interventions sur les cultures, permettant des économies significatives d'intrants.

Le double impératif de durabilité et de productivité a été identifié comme un objectif prioritaire par l'INRA depuis 2005. L'INRA travaille ainsi sur la mise en place de systèmes de production intégrée mettant en oeuvre l'ensemble des techniques culturales satisfaisant à la fois aux exigences économiques, écologiques et toxicologiques, en vue d'obtenir une récolte optimale. Il s'agit d'une démarche globale et innovante permettant de réduire l'utilisation d'intrants, en intégrant cet objectif très en amont dans la conception puis la conduite des systèmes de production.

Soutenir la recherche agronomique

La France doit donc renforcer sa recherche agronomique publique, notamment sur le génie génétique. C'est une question d'indépendance nationale et de compétitivité pour le secteur agroalimentaire français. Les potentialités sont en effet considérables pour la réduction des intrants, une meilleure gestion de l'eau, une résistance aux conditions climatiques extrêmes, la maîtrise de la génomique animale, et les applications médicales. Il convient également de prendre en compte la transgénése dans la palette des éléments qui permettront un certain nombre d'évolutions, en s'assurant de la maîtrise des conditions de leur développement dans

une totale transparence, respectant le principe de précaution et faisant l'objet d'expertises indépendantes. Comme les autres secteurs économiques, par exemple l'automobile, l'informatique ou la santé, l'agriculture doit pouvoir bénéficier des résultats de la recherche et de l'évolution des connaissances. Comme l'a exprimé la présidente directrice générale de l'INRA, « même si aujourd'hui la société n'en veut pas, qui peut dire que demain nous n'aurons pas besoin des OGM ? ».

Conclusion:

La conception et la mise en oeuvre de la politique agricole incombent très logiquement au Ministre de l'agriculture et de la pêche. Je me réjouis que l'avis du Conseil économique et social -qui estimait que l'intitulé même du ministère chargé de l'agriculture devrait rendre compte du caractère multifonctionnel de l'agriculture - ait été écouté et que depuis le remaniement de juin 2009, l'appellation de ce grand ministère soit : « Ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche ».

Le bilan des connaissances montre que peu de résultats sont disponibles sur le fonctionnement du secteur des fruits et légumes en Europe. Il n'y a pas de modèle économique global du secteur, et un certain nombre de questions importantes (formation des prix, effet des politiques sanitaires, impact de la segmentation, effet de la réglementation des échanges et des politiques agricoles...) restent pour l'instant sans réponse convaincante. Enfin, l'évolution récente de l'offre montre un réel effort pour proposer des produits alliant des qualités sensorielles accrues à une plus grande facilité d'usage. Il ne faut cependant pas perdre de vue que l'enjeu n'est pas seulement d'accroître la segmentation du marché en captant le consentement à payer des consommateurs déjà sensibles à l'intérêt d'une consommation élevée de fruits et légumes, mais aussi de faciliter le maintien et l'accroissement de la consommation de la majorité de la population qui n'atteint pas les recommandations minimales, en ciblant prioritairement les plus faibles consommateurs. Enfin, il est essentiel que les agriculteurs puissent voir leurs produits reconnus à leur juste valeur et leur travail récompensé au juste prix.

LES PRECONISATIONS

- 1- Création d'un organisme chargé de classifier, de contrôler et de communiquer sur les labels afin de redonner confiance au consommateur.
- 2- Application du taux super-réduit de TVA (2,1%) aux fruits et légumes frais.
- 3- Soutien de la recherche faite par les entreprises en matière d'alternative aux produits phytopharmaceutiques.
- 4- Création d'un crédit d'impôt pour soutenir les agriculteurs qui utilisent des méthodes alternatives aux produits phytopharmaceutiques.
- 5- Réorganisation de la filière fruits et légumes.
- 6- Evaluation annuelle de l'autorisation de la mise sur le marché des « fruits et légumes bicornus ».
- 7- Favoriser la consommation de fruits et légumes de saison, tant pour soutenir les producteurs français que par souci écologique.
- 8- Renforcer la recherche agronomique publique, notamment sur le génie génétique.