

1

**LA RÉFORME DE 1992, UN TOURNANT
DANS L'HISTOIRE DE LA POLITIQUE
AGRICOLE COMMUNE**

par Florence Jacquet

RÉSUMÉ

A la création de la Communauté économique européenne, l'objectif premier de la PAC fut d'accroître la production agricole dans une Europe largement déficitaire en produits alimentaires de base.

Tout au long des années 1960 et 1970, les instruments de soutien des prix mis en place dans le cadre des organisations communes de marché, ont permis le développement de la production, en protégeant producteurs et consommateurs des fluctuations du marché mondial.

A partir du début des années 1980, devant l'accroissement des excédents dans plusieurs secteurs, la volonté de freiner l'expansion de la production commence à se manifester. D'autres préoccupations sont par ailleurs apparues : aider les régions et les producteurs défavorisés, contribuer à la protection de l'environnement.

La réforme de 1992 marque alors un tournant dans l'histoire de la PAC. Le système de soutien des prix à un niveau élevé est abandonné et remplacé par un système conjuguant prix intérieurs bas, aides directes aux producteurs, et mécanismes de contrôle de l'offre.

L'impact réel de cette réforme est encore incertain. Nous proposons nos premières réflexions autour de quelques questions, concernant notamment les conséquences budgétaires, l'équilibre du marché céréalier, le revenu des agriculteurs et l'extensification possible des systèmes de production.

SUMMARY

At the inception of the European Economic community, the primary objective of the CAP was to increase agricultural production in an Europe that was a deficit producer of basic food products.

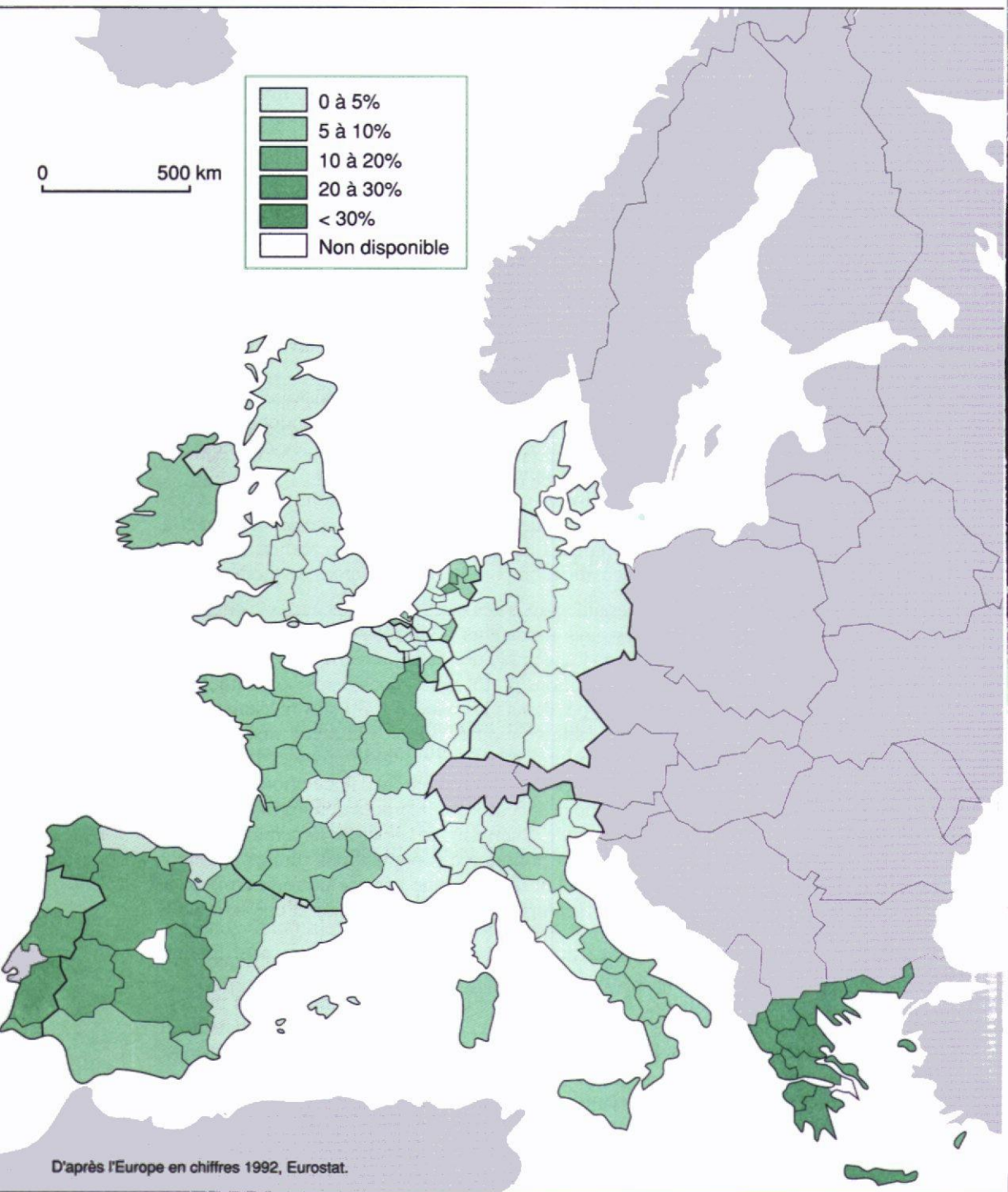
All throughout the Sixties and Seventies, the price support instruments within the framework of the Common Market organizations have afforded this increase in production while protecting producers and consumers from fluctuations on the world market.

Starting in the Eighties, with increased surpluses in several sectors, the need to contain expansion in production began to be felt. Other concerns also emerged: helping underprivileged regions and producers, contributing to environmental protection.

Given this context, the Reform of 1992 marks a turning point in the history of the CAP. The system of high level price supports has been abandoned and replaced by a system that comprises low internal prices, direct aid to producers and mechanisms for regulating supply.

There is still some doubt as to the real impact of this reform. We offer our first considerations around certain issues concerning in particular budgetary consequences, the equilibrium of the grain market, farmers' incomes and the possibilities for developing extensive production systems.

Part de l'agriculture dans les économies de la CEE en % du Produit Industriel Brut



INTRODUCTION

La signature du traité de Rome (mars 1957) marque la création de la Communauté économique européenne, entre six pays (Belgique, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, République fédérale d'Allemagne). La mise en place d'une politique agricole commune est un des objectifs que se fixe la CEE; cette Politique agricole commune va jouer un rôle majeur dans la construction européenne.

La décision de créer un « marché commun » entre des agricultures de pays traditionnellement protectionnistes est un événement important de l'époque. Cette décision est guidée par une même conception du rôle de l'agriculture dans le développement économique, et du rôle de l'État dans le secteur agricole.

Le traité de Rome assigne cinq objectifs à la future Politique agricole commune :

- « accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique, en assurant le développement rationnel de la production agricole ainsi qu'un emploi optimum des facteurs de production, notamment de la main-d'œuvre;
 - assurer ainsi un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture;
 - stabiliser les marchés;
 - garantir la sécurité des approvisionnements;
 - assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs »
- (art. 39).

Ces objectifs reprennent en grande partie ceux des politiques agricoles nationales qui existaient alors dans les pays fondateurs de la Communauté économique européenne et plus largement dans l'ensemble des pays industriels.

Même si certains avaient des traditions plutôt libre-échangistes (notamment les Pays-Bas), ils avaient tous développé, depuis les années 1930, des mécanismes de protection de leurs agricultures. L'intervention de l'État, qui a été mise en place après la crise de 1930, repose avant tout sur la nécessité de protéger les producteurs de l'instabilité des prix agricoles due notamment aux fluctuations de l'offre face à une demande rigide, phénomène spécifique à la production agricole.

En 1957, la proximité de la Seconde Guerre mondiale et de la pénurie alimentaire, la nécessité de renforcer l'appui politique des populations rurales aux nouvelles démocraties européennes et le fait de vivre une période de forte croissance économique furent également des facteurs importants de création d'une telle politique agricole commune.

On comprend bien ainsi que les premiers objectifs assignés à la Politique agricole commune aient été de permettre la croissance de la production agricole et d'assurer aux agriculteurs des conditions de revenu favorables.

La conférence de Stresa (juillet 1958) indique les grands principes de l'organisation communautaire :

- l'unicité du marché (prix communs, libre circulation des marchandises);
- la solidarité financière avec un budget commun (le FEOGA, Fonds européen d'orientation et de garantie agricole);
- la préférence communautaire grâce à la protection aux frontières contre les fluctuations des marchés mondiaux.

Depuis cette date, plusieurs événements ont marqué l'histoire de la Politique agricole commune.

De 1960 à 1970, les instruments réglementaires et institutionnels de régulation des marchés sont mis en place.

Pour la plupart des produits agricoles, des organisations communes de marché sont créées, instaurant le plus souvent un prix intérieur supérieur au prix mondial.

Dès 1968 le rapport Mansholt prévoyait les conséquences d'une telle politique en matière de coûts budgétaires, et surtout faisait remarquer qu'une restructuration de l'agriculture ne pourrait s'opérer que si, à côté des mécanismes de régulation des prix, étaient mises en place des actions directes sur les structures. Par structures, on entendait alors l'ensemble des caractéristiques structurelles des exploitations agricoles (disponibilités en facteurs de production), mais aussi, plus largement, l'ensemble des conditions de la production (y compris l'accès à la profession, la formation des jeunes...). Les politiques sociostructurelles qui seront mises en place après 1972 comprendront en fait des mesures très diverses, visant dans un premier temps la modernisation des exploitations, puis plus tard à compenser le revenu des agriculteurs ou des régions les plus défavorisés.

Beaucoup d'éléments du débat actuel étaient déjà présents en 1968, et à de nombreuses occasions, pendant les années 1970 et le début des années 1980, on a parlé de réforme de la Politique agricole commune.

Mais, pendant cette période, d'autres problèmes furent prioritaires et repoussèrent à plus tard la réflexion sur la réforme : la crise monétaire de 1967-1971, qui a conduit à l'instauration des fameux MCM (montants compensatoires monétaires); l'élargissement au Royaume-Uni, à l'Irlande et au Danemark (en 1973), qui s'est accompagné de la mise en place de politiques spécifiques à certaines régions (montagne et défavorisées); et les perturbations du marché mondial (choc pétrolier de 1973 et hausse du prix des céréales), qui ont laissé penser qu'il existait une demande structurellement excédentaire par rapport à l'offre.

Ce n'est qu'en 1984, lors d'un sommet des chefs d'État à Fontainebleau, que la décision de fixer des limites à la croissance du budget agricole fut prise et marqua le point de départ d'un véritable processus de réforme. A ce moment, la demande mondiale était entrée dans une période de stagnation persistante; les stocks et les dépenses atteignaient des chiffres inquiétants. De nouveaux instruments furent créés afin d'atteindre un nouvel objectif : limiter la croissance de l'offre (quotas laitiers, stabilisateurs pour les céréales, subventions à la jachère).

Par ailleurs, l'entrée de la Grèce (1981), puis de l'Espagne et du Portugal (1986) entraînèrent un renforcement de la politique d'aide aux pays et aux régions défavorisées.

La réforme actuelle peut être interprétée comme une nouvelle étape dans le processus entamé en 1984, visant une mise en cohérence plus grande des différents instruments, et intégrant de nouvelles préoccupations. Elle s'explique également par une nouvelle vision de l'union européenne, où la place de l'agriculture n'est plus la même qu'il y a vingt-cinq ans.

La Politique agricole commune

Mars 1957	Traité de Rome article 39.
Janvier 1958	Entrée en vigueur de la Communauté économique européenne.
Juillet 1958	Conférence de Stresa.
Juin 1960	La commission présente ses propositions pour la PAC.
Décembre 1960	Le Conseil arrête les principes de l'Europe verte.
Janvier 1962	Mise en place de l'Organisation commune de marché des céréales, création du FEOGA à la suite du premier « marathon agricole ».
1963	Adhésion de la Communauté au GATT.
1964	Premiers Accords d'association ou de coopération avec les pays tiers méditerranéens.
1967	L'organisation commune de marché des céréales fonctionne avec un prix unique.
1968	Mémorandum sur la réforme de l'agriculture dans la CEE. S. Mansholt.
1968	Système de coresponsabilité pour le sucre. Application du marché unique dans les organisations communes de marché des produits laitiers et de la viande bovine.
1969	Mise en œuvre des montants compensatoires monétaires.
1970	Application du Marché unique dans l'organisation commune de marché du vin.
Avril 1972	Mise en place des politiques sociostructurelles.
Janvier 1973	Élargissement de la Communauté au Royaume-Uni, à l'Irlande et au Danemark.
1975	Première convention de Lomé avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique.
1975	Mise en place de politiques spécifiques à certaines régions (zone de montagne, zone défavorisées).
1977	Aide à l'investissement de modernisation de la chaîne agro-alimentaire (grossistes-industries de transformation, commerçants).
Septembre 1977	Prélèvement de coresponsabilité pour le secteur laitier.
Mars 1979	Programmes de développement intégré pour les régions les plus défavorisées.
Mars 1979	Introduction du Système monétaire européen.
Janvier 1981	Élargissement à la Grèce.
1981	Sucre. Les producteurs supportent la totalité des coûts d'exportation hors importation ACP.
Mars 1984	Instauration du régime des quotas laitiers.

Juin 1984 1984	Fixation de limites à la croissance du budget agricole. Mécanisme de <i>switch over</i> (évite la mise en place de MCM positifs, ne sont créés que des MCM négatifs qui doivent être rapidement démantelés).
Décembre 1984	Distillation obligatoire pour le vin.
Juillet 1985	Livre vert de la Commission « Perspectives de la Politique agricole commune ».
1985	Mesures structurelles d'arrachage de plants de vigne.
1 ^{er} janvier 1986	Élargissement de la Communauté à l'Espagne et au Portugal.
1986	Introduction du prélèvement de coresponsabilité dans les céréales.
1986	Réduction drastique du système d'aide à l'intervention en viande bovine.
1987	La Commission propose d'ici à 1992 le démantèlement complet des MCM.
1988	Instauration des stabilisateurs budgétaires. Les produits concernés : céréales, sucres, graines oléagineuses et protéagineuses, huile d'olive, coton, viande ovine, vin, fruits et légumes et tabac avec la fixation d'une quantité maximale garantie.
Février 1988	Une ligne directrice fixe désormais la croissance des dépenses à 74 % de la croissance du PIB.
Février 1988	Régime facultatif destiné à favoriser la cessation d'activités agricoles par préretraite (la France ne l'a pas pris en compte).
Avril 1988	Régime du gel des terres. Mécanisme obligatoire pour les pays, facultatif pour les agriculteurs.
Juin 1988	Réforme des fonds structurels destinés à compenser les difficultés des régions défavorisées notamment par le développement rural. Doublement des fonds alloués pour atteindre 13 milliards d'écus en 1992.
1989	Le système d'intervention pour la viande bovine est remplacé par un système d'achat public par adjudication (plafond 200 000 t).
1989	Réforme de l'OCM ovine.
1989	Démantèlement complet des montants compensatoires monétaires.
1 ^{er} février 1991	Document de réflexion de la Commission sur la réforme de la PAC.
Juillet 1991/ Octobre 1991	Propositions de réforme de la PAC.
Octobre 1991	Réforme de l'OCM oléagineux — Application récolte 1992.
21 mai 1992	Adoption de la réforme de la PAC.

1958-1972 : LA MISE EN PLACE DES INSTRUMENTS DE RÉGULATION DES MARCHÉS

Les principes de la Politique agricole commune

Au-delà de la diversité des agricultures des pays qui furent à l'origine de la CEE, il existait un certain nombre de similitudes tant du point de vue du rôle économique de l'agriculture dans chacun des pays que de la conception de ce que doit être la politique agricole.

Dès la fin du XIX^e siècle, beaucoup de pays européens avaient choisi de protéger la production agricole contre la concurrence des produits d'outre-mer; cette protection fut généralisée à la presque totalité des pays industriels au moment de la crise des années 1930. Avec l'année 1945 et les destructions de la guerre, la modernisation de l'agriculture devint une des conditions de la croissance industrielle et de l'assurance d'une sécurité alimentaire. En 1958, l'Europe était très largement déficitaire en produits alimentaires de base.

La France, qui est alors le premier pays agricole de la Communauté et dont la production céréalière est excédentaire depuis 1953, voit dans la création d'un marché commun la possibilité de développer le potentiel de son agriculture sur la base de l'approvisionnement européen.

Elle a comme partenaire privilégié la République fédérale allemande qui est alors largement déficitaire en produits alimentaires, et espère trouver dans l'organisation européenne une sécurité d'approvisionnement et les conditions pour améliorer les performances de son agriculture.

Pour les autres pays : l'Italie d'une part, et les pays du Nord (Pays-Bas et Belgique) d'autre part, le Marché commun représente un cadre de valorisation des spécificités de leurs agricultures.

Il existait alors un accord sur la nécessité de garantir aux agriculteurs des revenus stables et suffisamment élevés. Le débat portait sur la manière d'y parvenir. Deux possibilités étaient en discussion : le système des paiements compensatoires (*deficiency payments*) utilisé au Royaume-Uni, et le système d'une intervention directe sur les prix et le marché. Bien que les deux systèmes impliquent des transferts de ressources du reste de l'économie vers l'agriculture, les mécanismes de ces transferts sont différents. Dans le premier cas, la subvention est payée par les contribuables et apparaît directement dans le budget de l'État; dans l'autre, si les prix intérieurs sont supérieurs aux prix internationaux, le coût de la protection est supporté par les consommateurs.

Le rôle prépondérant de la France dans cette discussion fit choisir la seconde possibilité qui reprenait les grands traits du système français mis en place depuis 1936, confiant à l'Office du blé la gestion des prix, des stocks et le commerce extérieur. Il s'accompagne d'une protection extérieure forte, grâce à la reprise du système néerlandais des droits variables (prélèvements et restitutions). Ce choix avait la préférence des céréaliers français, mais aussi des instances communautaires, car il correspondait bien à la vision d'une intégration européenne, indispensable étape dans la stabilisation des marchés internationaux.

Les États-Unis, dans le cadre des négociations du GATT qui se déroulent parallèlement (Dillon Round 1960-1962; puis Kennedy Round 1964-1967), encouragent la construction de l'union européenne, appui important dans la guerre froide. Ils suivent de très près la mise en place des instruments de la Politique agricole commune, et obtiennent que soient préservés leurs intérêts, notamment la libre entrée du soja.

La gestion des marchés et des prix

Le 14 janvier 1962, la Politique agricole commune est officiellement créée. Des Organisations communes de marché sont mises en place. Elles fixent les mécanismes de régulation des marchés. Un budget commun : le FEOGA, permet d'en assurer le financement. Dans une première phase, les organisations communes de marché couvrent plus de la moitié de la production agricole des six pays. En 1970, 87 % de la production est concernée. Aujourd'hui elles couvrent la quasi-totalité de la production à deux exceptions près : les pommes de terre et l'alcool agricole.

La Communauté européenne fixe chaque année le niveau de prix intérieur « souhaité » pour chaque produit, niveau de prix estimé raisonnable tant du point de vue du producteur que de celui du consommateur. Ce prix s'appelle prix indicatif (céréales, sucre, lait, riz, huile d'olive, colza, tournesol), prix d'orientation (viande bovine, vin) ou prix d'objectif (tabac).

À côté de ce prix souhaité, on fixe un prix d'« intervention » auquel les organismes publics se portent acheteurs si le prix de marché tombe en dessous de ce prix d'« intervention » (ce prix atteignait 90 % du prix indicatif pour les céréales dans les années 1960; il est de 70 % aujourd'hui); il représente, pour les producteurs, un prix minimal garanti. On définit, d'autre part, un prix assurant la protection aux frontières (prix de seuil ou prix de référence) qui déclenche, si le prix mondial est inférieur à celui-ci, des prélèvements à l'importation, et des restitutions à l'exportation.

Le cadre général que l'on vient de décrire s'applique à la plupart des productions agricoles européennes (excepté certains fruits et légumes et la viande ovine avant 1980). Mais les niveaux de protection sont différents selon les produits.

Les céréales et les betteraves

Ces produits bénéficient de prix intérieurs élevés et d'une protection aux frontières forte. En ce qui concerne les betteraves, la garantie de prix minimum a toujours été limitée pour un volume de production de sucre défini pour chaque pays membre de la Communauté. (Le sucre était, au moment de la mise en place de la Politique agricole commune, un des rares produits excédentaires). Ces quotas sont ensuite répartis entre les usines de transformation qui les convertissent en surfaces de betteraves attribuées aux planteurs.

Pour les céréales, l'Allemagne souhaitait que soit appliquée une politique de prix permettant de garantir le revenu de ses petits producteurs. La situation alors largement déficitaire de la CEE et l'intérêt des céréaliers français vis-à-vis d'une telle politique ont permis son adoption. Le soutien des prix à un niveau élevé s'effectue par une intervention permanente au stade de collecte et de stockage assuré par les coopératives.

Les oléagineux

Ils ne bénéficient pas de protection contre les importations mais d'une compensation sous forme d'aides aux organismes tritrateurs (système réformé en 1991). C'est directement le résultat du mode d'approvisionnement de la Communauté européenne en produits oléagineux (huile d'arachide surtout) qui était alors largement assuré par les anciens empires coloniaux, situation qu'il n'était pas question de modifier à l'époque.

Les productions animales

Elles sont inégalement soutenues. Dans l'arbitrage qui s'établit entre secteurs et entre pays, au moment de la mise en place des Organisations communes de marché, les éleveurs intensifs des Pays-Bas comptent bien conserver leur place dans la spécialisation européenne. Il n'y a donc pas d'intervention automatique pour le porc, ni d'intervention pour la volaille, considérés comme des produits de transformation des céréales.

Pour le lait, l'intervention se fait sur les produits transformés (poudre de lait et beurre). L'existence d'une intervention permanente sur ces deux produits permet aux laiteries de garantir un prix minimum aux producteurs, même si le prix réellement payé au producteur peut varier de façon assez importante selon la stratégie commerciale et les résultats économiques de chaque laiterie.

La situation de la viande bovine était un peu particulière; dans la majorité des pays elle existait surtout comme un sous-produit de la production laitière; le système mis en place repose sur une intervention qui n'est pas permanente mais ouverte seulement en cas de baisse anormale des prix de marché.

Les fruits et légumes et le vin

Les mécanismes d'intervention communautaire restent très limités. L'Organisation commune de marché des fruits et légumes consiste en une protection extérieure par un mécanisme de droits fixes et une intervention légère sur les marchés; l'Italie qui est, à l'époque, le pays le plus concerné par ces produits, se satisfait d'une intervention relativement faible, car elle sait profiter des fluctuations du marché, surtout dans un contexte de demande croissante. En ce qui concerne le vin de consommation courante, le même libéralisme sera adopté à partir de 1970, sous l'influence italienne. Les vins de qualité sont gérés, de manière beaucoup plus contrôlée, dans le cadre d'accords professionnels nationaux.

Les premières années de fonctionnement de la Politique agricole commune s'avèrent un peu difficiles. L'hétérogénéité des Organisations communes de marché accroît les difficultés de certains secteurs; le soutien du revenu par les prix accentue les disparités entre agriculteurs; et les différences dans les rythmes de croissance des régions communautaires s'accroissent.

En 1968, un premier constat est fait et un *Mémoire sur la réforme de l'agriculture dans la CEE* est publié par S. Mansholt, alors vice-président de la Commission. Il insiste sur la croissance excessive des dépenses communautaires, qui ne s'accompagne pas d'une augmentation du revenu agricole.

L'explication se situe dans l'inadéquation des structures de production, incapables de réagir aux incitations du marché. Ses propositions portent sur la mise en place de mesures visant à réduire le nombre d'actifs agricoles, à promouvoir des entreprises agricoles de dimension suffisante, à aider à la formation et à l'installation des jeunes, en bref à favoriser la mise en place d'un agriculteur « modernisé » et « productiviste ».

Cependant, la crise monétaire qui devient la préoccupation majeure des responsables communautaires à partir de 1969 fait oublier, pour un temps, la nécessité de réajuster les instruments de la Politique agricole commune.

La question monétaire

La crise monétaire qui débute en 1969 (dévaluation du franc, réévaluation du Mark et du florin), et s'amplifie avec la fin de la convertibilité-or du dollar (août 1971) va entraîner le développement d'un aspect très particulier de la Politique agricole commune : le système agrimonétaire. Les montants compensatoires monétaires sont créés en 1969 et généralisés en 1973.

En 1969, la dévaluation du franc provoque une diminution des prix des biens industriels à l'exportation, les prix intérieurs restant inchangés (c'est l'effet recherché). Les prix agricoles étant fixés en unités de compte européennes, ils restent les mêmes à l'extérieur et devraient donc subir une hausse sur le plan interne. Afin d'éviter un effet inflationniste de cette hausse des prix agricoles à l'intérieur du pays, le gouvernement français met en place un système de double taux de change, dont un taux de change « vert » qui maintient les prix agricoles intérieurs à leur ancien niveau. Mais pour rétablir l'unicité des prix agricoles à l'intérieur de la CEE, on instaure un correctif à la frontière, afin de compenser la sous-estimation des prix agricoles français par rapport aux prix européens. Ce correctif, le montant compensatoire monétaire, est fixé par produit, et, dans le cas français, fonctionne comme une taxe à l'exportation et une subvention à l'importation (MCM négatifs).

Inversement, dans les pays qui subissent une réévaluation (la RFA, la même année), des montants compensatoires positifs sont instaurés.

À partir de 1973, le système se généralise et se complique avec le flottement de la plupart des monnaies, et les réajustements fréquents des parités des autres ; les parités « vertes » restant fixes, les MCM sont devenus variables et sont réajustés chaque semaine.

Conçu à l'origine pour corriger les distorsions de concurrence, le système agrimonétaire eut lui-même des effets importants sur les disparités entre pays. L'écart entre taux de change « vert » et taux de change pour les autres produits étant différent selon les pays, il induit des différences entre les ratios prix des produits agricoles/prix des consommations intermédiaires importées qui peuvent être importantes. Ainsi, les pays à monnaie forte bénéficièrent d'un avantage qui permit le développement de certains secteurs de production ; ce fut nettement le cas pour la production laitière en Allemagne et également pour la production porcine aux Pays-Bas. L'écart entre les prix agricoles intérieurs français et allemands se situait en moyenne aux alentours de 15 %, mais a pu atteindre jusqu'à 25 % (entre 1975 et 1976).

1972-1983 : LES ANNÉES D'EXPANSION

À partir de 1972, des mesures sont prises afin de corriger certains des déséquilibres ignorés ou engendrés par la Politique agricole commune : les organisations communes de marché des secteurs les moins protégés sont renforcées (viande bovine, vins), une politique sociostructurale est mise en place.

Par ailleurs, cette période est marquée par le choc pétrolier de 1973, la forte croissance de la demande mondiale en produits agricoles et la hausse spectaculaire du prix des céréales en 1973-1974. La perspective d'une pénurie durable de produits alimentaires à l'échelle mondiale, et l'instabilité des prix sur les marchés mondiaux sont deux occasions de mesurer les avantages de la Politique agricole commune : elle régularise le marché intérieur, protège les agriculteurs des fluctuations des prix et leur donne les moyens de réaliser une croissance soutenue de la production.

Une politique sociostructurale et une politique régionale

En avril 1972, trois directives « sociostructurelles », sont adoptées. Une directive communautaire n'a pas le même sens qu'un règlement; d'une part elle laisse aux États membres une certaine liberté dans les modalités d'action pour atteindre les objectifs souhaités, d'autre part elle leur laisse aussi une partie du financement.

Les trois directives de 1972 portent sur la modernisation des exploitations agricoles, l'encouragement à la cessation d'activité et à l'amélioration des structures, et sur l'amélioration de la qualification professionnelle des agriculteurs. La conception générale du développement de l'agriculture qui préside à ces directives va dans le même sens que celle des lois d'orientation agricole françaises de 1960-1962 et du rapport Mansholt de 1968 : entre les exploitations agricoles modernes et celles dont on doit encourager la cessation d'activité parce qu'elles ont des structures inadaptables, il y a toutes celles qui peuvent devenir modernes et économiquement rentables, grâce à un « plan de développement », condition d'obtention des aides et instrument clé de cette grande entreprise de modernisation.

Les aides octroyées par les États sont en partie remboursées par le FEOGA; elles sont principalement de deux types : les indemnités de cessation d'activité versées entre 55 et 65 ans, et les aides de modernisation liées aux plans de développement (aides aux investissements, prêts bonifiés...).

Les deux principales critiques que l'on peut faire à cette procédure de modernisation des exploitations, outre le fait qu'elle a souvent profité aux agriculteurs déjà modernisés, sont son rôle dans la constitution des excédents laitiers, et la mise en difficulté financière par un endettement excessif de beaucoup d'agriculteurs.

En effet, les exigences d'augmentation du revenu par travailleur prévues dans les plans de développement ont fait que, en l'absence de possibilités d'agrandir suffisamment les surfaces d'exploitation (quels que soient les encouragements au départ

anticipé à la retraite), l'intensification de la production laitière était, parmi les voies d'accroissement de la productivité du travail, une des plus faciles à réaliser.

À partir de 1973, l'entrée de la Grande-Bretagne, de l'Irlande et du Danemark dans la Communauté européenne favorise la définition d'une politique d'aide communautaire aux régions défavorisées et de montagne.

La directive de 1975 instaure une indemnité compensatrice des handicaps naturels (altitude, relief, durée de l'hiver). Elle est versée aux éleveurs, par unité de gros bétail (UGB), et financée à 25 % par le budget communautaire.

C'est une nouvelle conception du rôle de la Politique agricole commune qui apparaît là, introduisant pour la première fois un objectif de protection de l'environnement et d'entretien de l'espace.

Le contexte international

En 1973, l'Europe est toujours déficitaire en produits agricoles. Seul le secteur laitier est excédentaire. La relance de la production passe par un renforcement des Organisations communes de marché, sur le modèle de l'Organisation commune de marché du blé. On tente un rééquilibrage entre secteurs en instaurant l'intervention permanente pour la viande et en modifiant la hiérarchie des prix des céréales en fonction de leur valeur énergétique pour l'alimentation animale (le « schéma silo »). Les événements du marché mondial encouragent ces efforts.

Les achats massifs et inattendus de l'Union soviétique en 1972, ainsi que l'augmentation de la demande en céréales des pays en développement (après le choc pétrolier) instaurent une situation de pénurie que la plupart des experts de l'époque disent structurelle. Aux États-Unis, on élimine les mesures tendant à restreindre l'offre; dans les pays en développement on instaure des politiques visant l'autosuffisance alimentaire.

En 1973 et 1974, les prix mondiaux des céréales dépassent les prix intérieurs de la CEE; la Politique agricole commune, dans cette situation, protège aussi bien les consommateurs que les producteurs des tourmentes du marché mondial.

Tableau 1 : Les échanges de produits agricoles entre la CEE et les pays tiers
Tous produits agricoles et alimentaires
En milliards d'écus

	1971 (CEE à 6)	1981 (CEE à 10)	1990 (CEE à 12)
Importations	23,03	44,72	55,89
Exportations	4,13	26,05	35,19
Solde déficitaire	17,90	18,67	20,70

Source : Eurostat.

Le maintien d'une politique de prix rémunérateurs à l'intérieur de la communauté, allié à un progrès technique continu, permet un accroissement considérable de la production de céréales pendant cette période.

Mais, dans la deuxième moitié des années 1970, les problèmes commencent à apparaître. La demande interne en céréales n'augmente plus car l'élevage utilise massivement (surtout après 1972) des aliments importés : maïs, soja, puis produits de substitution des céréales. Ces produits (les PSC) ne bénéficient pas de la protection communautaire et entrent massivement dans la Communauté européenne, sans prélèvement à l'importation; les négociations du Tokyo Round au GATT (1973-1979) confortent cette situation. Les céréales communautaires profitant de la demande mondiale trouvent surtout leurs débouchés dans les pays tiers, ce qui implique un coût élevé en restitutions puis une concurrence de plus en plus agressive avec les États-Unis.

Parallèlement, l'intensification de l'élevage a augmenté les excédents du secteur laitier, et la réforme de l'intervention sur la viande bovine a encouragé la constitution de stocks de plus en plus difficiles à écouler sur le marché mondial.

Au début des années 1980, la situation sur les marchés mondiaux change radicalement : la baisse de la demande des pays de l'Est et des pays en voie de développement marque l'entrée dans une période de stagnation de la demande solvable; période qui contraste radicalement avec la perspective dans laquelle on se situait quelques années auparavant. Sur le plan interne, la demande stagne également, malgré l'entrée de la Grèce (1981), puis de l'Espagne et du Portugal (1986).

Mais, pendant ce temps, la production européenne continue sa croissance, et la Communauté européenne devient excédentaire en céréales.

Tableau 2 : Évolution des taux d'approvisionnement - production/consommation pour les principales productions de la CEE

	1958/1960 CEE à 6	1968/1970 CEE à 6	1978/1980 CEE à 9	1988/1990 CEE à 12
Blé	90	100	116	123
Orge	84	90	113	118
Maïs	64	65	59	95
Vin	89	97	102	91
Fruits (hors agrumes)	94	88	77	84
Légumes	104	99	94	106
Viande bovine	92	88	99	104
Viande porcine	100	100	100	103
Volaille	93	100	105	105
Beurre	101	108	119	102
Fromage	100	102	105	
Sucre	104	107	124	124

Source : Eurostat (en gras productions excédentaires).

Sur les marchés internationaux commence entre exportateurs une guerre commerciale pour maintenir ou conquérir des parts de marché. Cette guerre se polarise entre les États-Unis et la Communauté européenne, et se traduit par une multiplication des subventions aux exportations et des aides de diverses natures. Elles ont une double conséquence : d'une part un coût budgétaire d'écoulement de la production de plus en plus élevé; d'autre part, un accroissement de l'instabilité et une baisse des prix sur les marchés mondiaux.

La crise est générale et l'ensemble des pays de l'OCDE (Organisation commune de développement économique) ressentent avec acuité la nécessité de réexaminer leurs politiques agricoles, d'autant que sur le plan interne elles semblent remplir de moins en moins bien leur objectif de garantie des revenus des agriculteurs. En 1982, l'OCDE reçoit mission d'étudier la question du soutien de l'État à l'agriculture.

1984-1991 : VERS LA RÉFORME

Cette période est celle d'un tournant radical dans l'histoire de la Politique agricole commune. Les contraintes fortes qui se manifestent sur le plan budgétaire et international accélèrent le processus de réflexion qui va aboutir à l'élaboration d'une nouvelle politique. De nouveaux objectifs apparaissent : freiner la croissance de la production, soutenir le revenu des agriculteurs situés dans les régions les plus défavorisées, protéger l'environnement.

Excédents et coût budgétaire

Entre 1980 et 1984, le budget du FEOGA a presque doublé, passant de 10 milliards d'écus à près de 20 milliards d'écus. Alors qu'au milieu des années 1970, il représentait 0,4 % du PIB, il représente à partir du milieu des années 1980, 0,65 % du PIB.

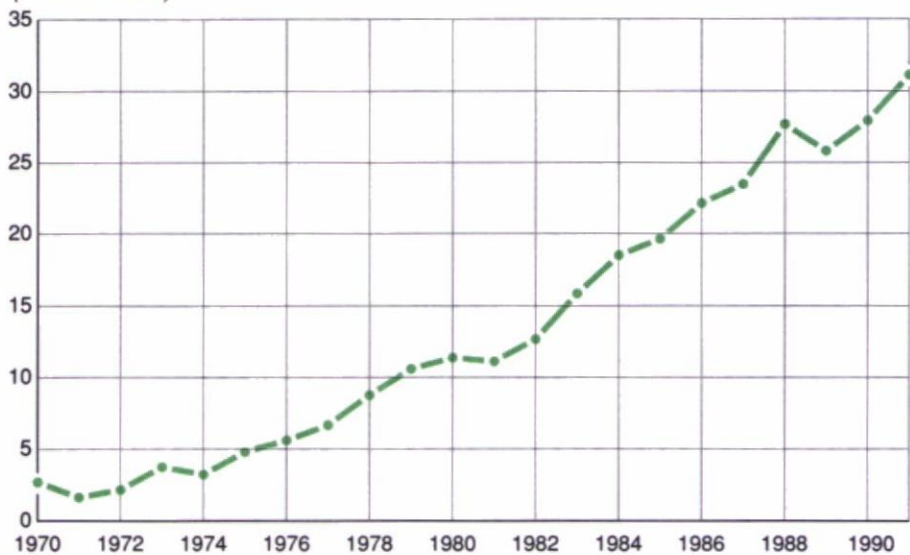
Dans le même temps, la valeur ajoutée brute agricole est passée de 3,5 % à 4,5 % du PIB (cf. graphiques 1, 2, 3). Cette augmentation est due à la croissance des restitutions à l'exportation qui représentent avec les coûts de stockage la presque totalité des dépenses du FEOGA. Les dépenses liées aux politiques sociostructurelles (FEOGA, section « Orientation ») ne représentent que 5 % des dépenses totales.

Les secteurs qui coûtent le plus cher, au début des années 1980, sont le secteur laitier qui concentre 32 % du budget du FEOGA - Garantie, puis les céréales (17 %) et la viande bovine (13 %) (cf. tableau 3).

Les excédents du secteur laitier se sont accrus régulièrement depuis le milieu des années 1970, entraînant l'accroissement des stocks. En ce qui concerne les céréales, la Communauté européenne devient excédentaire au début des années 1980 et les exportations nécessitent des restitutions importantes. À partir de 1984/1985, on observe une augmentation importante des stocks d'intervention (cf. graphiques 4 et 5).

Graphique 1 : Croissance des dépenses du FEOGA - Garantie 1970-1991

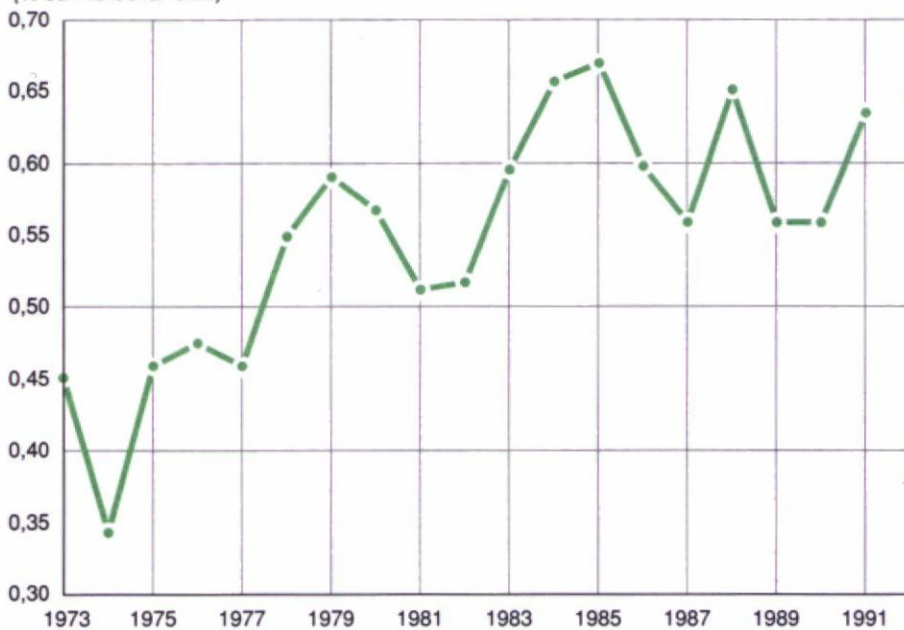
(Milliards d'écus)



Source : Eurostat.

Graphique 2 : Dépenses du FEOGA - Garantie

(% du PIB de la CEE)



Source : Eurostat.

Graphique 3 : Valeur ajoutée brute de l'agriculture

(% du PIB de la CEE)



Source : Eurostat.

Tableau 3 : Évolution des dépenses FEOGA – Par produit

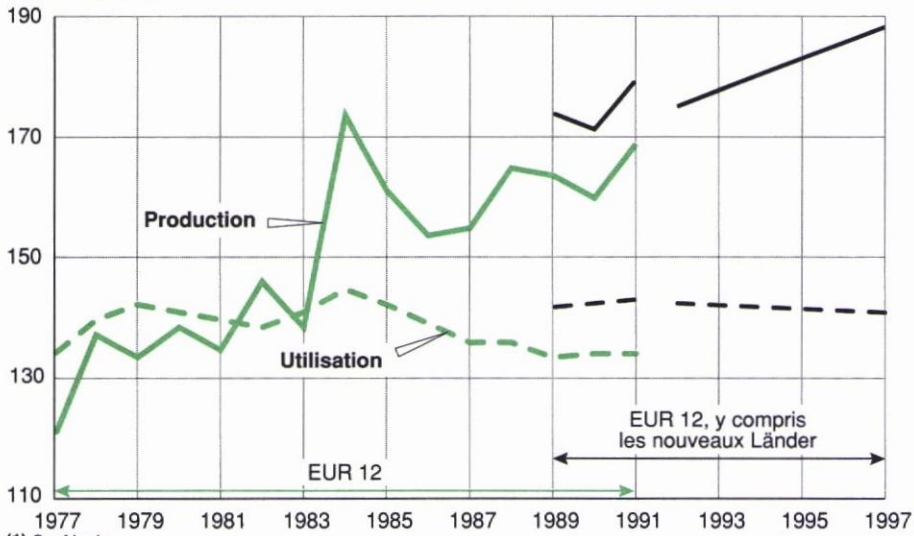
En milliards d'écus et en %

	1975	1981	1991
Total	4,8	11,3	31,2
Céréales et riz	13 %	17 %	17 %
Sucre	6 %	6 %	6 %
Oléagineux, Protéagineux	0,9 %	5 %	15 %
Huile d'olive	3,5 %	3,9 %	6,8 %
Viande bovine	20,5 %	12,9 %	7 %
Viande ovine et caprine	–	1,6 %	5,4 %
Produits laitiers	26,5 %	31,7 %	16,2 %
Vin	3 %	5,3 %	5,1 %
Fruits et légumes	1,6 %	6,2 %	4,6 %

Source : Eurostat.

Graphique 4 :
Céréales (1)

Millions de tonnes

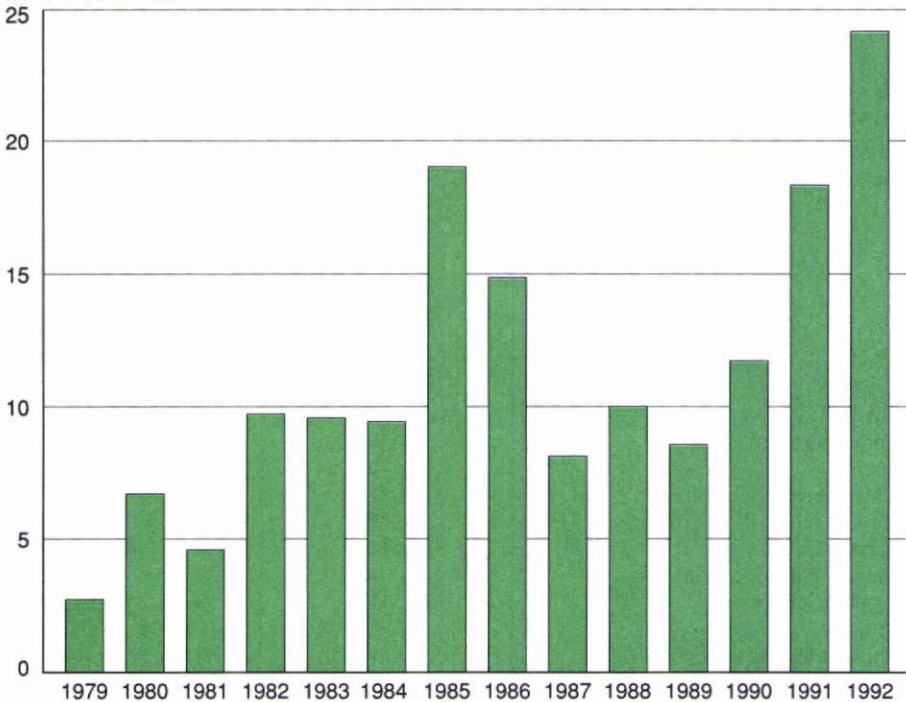


(1) Sauf le riz.

Source : Eurostat.

Stocks d'intervention

Millions de tonnes



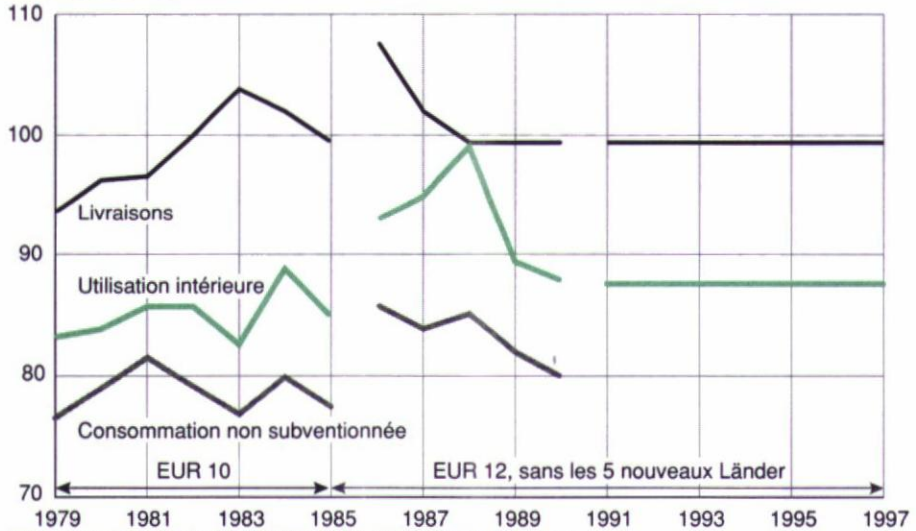
NB : Stocks d'intervention au 31 décembre ; pour 1991 : au 13 décembre ; pour 1992 : au 15 décembre.

Source : Eurostat.

Graphique 5 :

Lait

Millions de tonnes

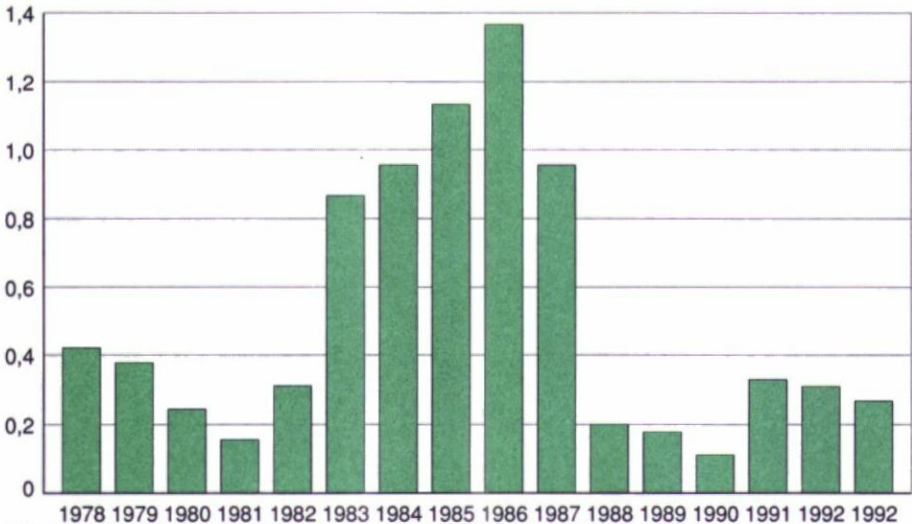


NB : La consommation a été calculée sur la base d'un bilan laitier global en termes d'équivalent lait (se référer à la teneur en matière grasse).
Consommation 1988, y inclus 3 245 millions de tonnes pour l'alimentation animale.

Source : Eurostat.

Stocks de beurre

Millions de tonnes



NB : Stocks publics et privés au 1^{er} janvier ; pour 1992 : au 1^{er} janvier et au 10 décembre.

Source : Eurostat.

La guerre commerciale et le poids des négociations du GATT

Les négociations du GATT (Accord général sur le commerce et les tarifs douaniers), qui s'ouvrent en 1986 (Uruguay Round), se donnent comme objectif de réduire de manière générale l'intervention des États dans l'agriculture. Mais l'affrontement entre les partenaires est violent, car les États-Unis ont choisi l'offensive contre la Communauté européenne.

De 1980 à 1986, les exportations agro-alimentaires des États-Unis ont subi une forte baisse (leur part de marché pour les céréales passe de 51 à 30 %), causant une perte de ressources commerciales très importante et provoquant une crise de revenu chez les producteurs agricoles. La raison principale de cette crise est la politique monétaire menée aux États-Unis à partir de 1981 ; mais, pendant le même temps, les parts du marché mondial détenues par la CEE se sont accrues et c'est contre la Politique agricole commune que se focalisent les attaques américaines, même si les parts de marché des autres exportateurs ont également augmenté.

Tableau 4 : Évolution de la part des principaux exportateurs dans le commerce mondial des céréales

	1981 ⁽¹⁾	1991 ⁽²⁾
BLÉ ET FARINE		
Volume du marché mondial (en millions de tonnes)	97	99
Exportations (%)		
États-Unis	47	32
CEE	14	20
Canada	18	23
Australie	12	10
Argentine	4	5
Autres	5	10
CÉRÉALES FOURRAGÈRES		
Volume du marché mondial (en millions de tonnes)	95	85
Exportations (%)		
États-Unis	60	53
CEE	15	12
Argentine	6	6
Canada	5	5
Autres	14	24
Importations (%)		
CEE	10	6

Source : CIB et USDA.

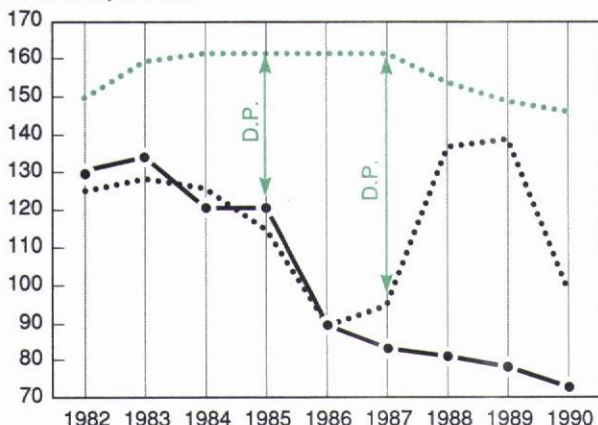
(1) Moyenne des 2 campagnes 1980/1981 et 1981/1982.

(2) Moyenne des 2 campagnes 1990/1991 et 1991/1992.

Le mécanisme de soutien des prix aux États-Unis et en Europe

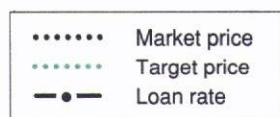
Prix du blé - États-Unis

En dollars par tonne



Le deficiency payment (D.P.) correspond à l'écart entre le target price et le prix de marché moyen. Si celui-ci est inférieur au loan rate, le D.P. correspond à l'écart entre le target price et le loan rate.

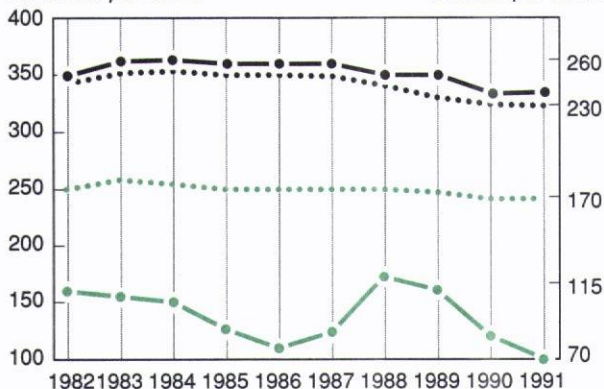
Le versement se fait en fonction d'un rendement de référence (moyenne calculée sur une base individuelle ou régionale).



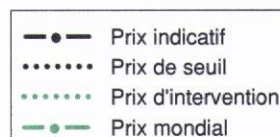
Prix du blé - CEE (Ancien système)

En dollars par tonne

En écus par tonne



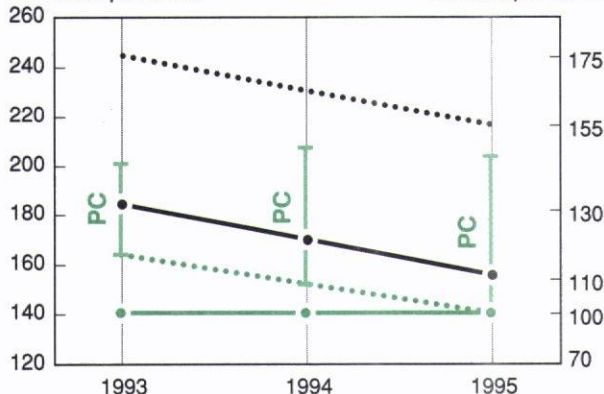
Le prix perçu par le producteur se situe généralement entre 0 et 10 % en dessous du prix d'intervention.



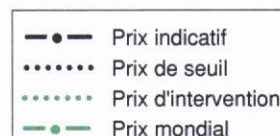
Prix du blé - CEE (Nouveau système)

En dollars par tonne

En écus par tonne



Le producteur percevra le prix d'intervention ou le prix de marché s'il est supérieur, auquel s'ajoutera le paiement compensatoire (P.C.) de 25, 35 puis 45 écus par tonne, versé sur la base du rendement moyen régional.



L'argumentaire américain est clair, la Politique agricole commune, par ses mécanismes de protection aux frontières, isole les producteurs européens des signaux du marché mondial, leur permet d'être compétitifs sur des produits pour lesquels ils ne bénéficient pas forcément d'un avantage ferme et comparatif aux produits américains l'accès au marché européen.

Aussi, à partir de 1986, la multiplication des instruments de relance des exportations (Export Enhancement Program, programme BICEPS...) marque l'aggravation de la guerre commerciale.

C'est ensuite au sein des négociations de l'Uruguay Round que se poursuit l'affrontement; en 1987, les États-Unis proposent un accord sur une base maximaliste : réduire de 90 % en 10 ans les subventions à l'exportation et de 75 % les protections à l'importation.

Face aux propositions américaines, la Communauté européenne tente de proposer une nouvelle base de compromis plus raisonnable et poursuit dans le même temps, et sous cette contrainte, le processus de réforme de la Politique agricole commune.

Les nouvelles orientations de la Politique agricole commune

Le Livre vert de la Commission paraît en juillet 1985. Ce texte d'orientation indique qu'un changement fondamental dans la conception de la Politique agricole commune est en train de s'effectuer.

L'analyse de la situation à laquelle est confrontée la Politique agricole commune repose d'abord sur la prise en compte de l'importance des contraintes budgétaires et internationales que nous venons d'évoquer. Elle procède également d'une réflexion d'ensemble sur l'évolution de l'agriculture de la CEE et sur les instruments d'intervention.

Un accent particulier est mis sur l'analyse de la politique de prix menée dans le cadre de la Politique agricole commune, depuis son origine. Le soutien des prix, conjugué avec un progrès technique qui a permis une augmentation importante de la productivité (par travailleur et à l'hectare), a entraîné une augmentation régulière de la production agricole.

Après avoir été en légère hausse sous l'effet des ajustements agri-monétaires, pendant la période 1972-1977 (+2,5 % par an), les prix agricoles nationaux, en termes réels, ont connu une baisse régulière entre 1977 et 1983 (cf. tableau 5).

Cette baisse des prix ne s'est pas traduite par une diminution de la production, car les producteurs ont cherché à maintenir leur revenu. Cependant la croissance de la production a été légèrement plus faible que pendant la période précédente (cf. tableau 6).

La baisse de la population active agricole n'a pas empêché la stagnation du revenu agricole ni l'accroissement de l'écart avec le reste de l'économie (cf. graphiques 6 et 7).

Tableau 5 : Augmentation moyenne des prix communs en monnaie nationale en termes réels

	Augmentation totale																	
	73/74	74/75	75/76	76/77	77/78	78/79	79/80	80/81	81/82	82/83	83/84	84/85 (2)	85/86 (3)	77/78 72/73	80/81 77/78	83/84 80/81 (4)	85/86 83/84	85/86 72/73
Allemagne RF	- 0,8	+ 6,8	+ 1,3	+ 1,4	- 1,6	- 2,3	- 3,8	- 0,8	+ 1,5	+ 1,9	- 0,2	- 2,5	- 1,9	+ 7,1	- 6,8	+ 3,2	- 4,4	- 1,4
France	- 2,4	+ 2,3	- 1,9	+ 0,6	- 1,3	+ 2,5	- 1,0	- 6,4	+ 3,1	+ 0,3	- 1,5	- 2,1	- 4,1	- 2,7	- 5,0	+ 1,9	- 6,1	- 11,7
Italie	+ 7,7	+ 12,1	- 2,3	+ 8,9	- 7,5	- 0,8	+ 0,7	- 12,8	+ 2,9	- 6,6	- 5,2	- 3,9	- 5,1	+ 18,8	- 12,9	- 8,9	- 8,8	- 14,0
Pays-Bas	- 6,7	+ 3,9	- 1,5	- 1,7	- 2,6	- 3,1	- 3,5	- 1,2	+ 4,5	+ 1,6	+ 1,0	- 3,8	- 1,0	- 8,6	- 7,5	+ 7,2	- 4,8	- 13,7
Belgique	- 1,2	+ 1,1	- 2,8	- 0,3	- 3,2	- 2,1	- 3,7	+ 5,8	+ 10,4	+ 6,0	+ 0,4	- 1,4	- 4,8	- 6,3	- 0,3	+ 17,5	- 6,1	+ 3,1
Luxembourg	- 3,5	- 2,7	+ 10,2	- 5,1	+ 2,0	- 2,9	- 5,1	- 3,4	+ 7,6	+ 4,5	- 2,2	- 1,8	- 3,6	+ 0,2	- 11,0	+ 10,0	- 5,3	- 7,2
Royaume-Uni ⁽¹⁾	+ 9,7	+ 16,8	+ 4,4	- 0,3	+ 7,2	+ 1,4	- 1,0	- 12,5	- 2,2	+ 2,4	- 0,5	- 4,6	- 4,9	+ 43,0	- 12,2	- 0,4	- 9,3	+ 13,5
Irlande ⁽¹⁾	- 2,4	+ 23,5	+ 3,8	+ 17,5	- 5,8	+ 0,7	- 9,8	- 8,6	- 3,0	- 4,1	- 0,3	- 2,2	- 4,9	+ 38,5	- 17,0	- 7,3	- 7,0	- 0,9
Danemark ⁽¹⁾	- 2,7	+ 0,7	- 2,7	+ 6,9	+ 1,0	- 6,6	+ 2,5	- 3,0	+ 5,4	- 0,6	- 3,2	- 4,1	- 3,7	+ 2,9	- 7,1	+ 1,4	- 7,6	- 10,4
Grèce ⁽¹⁾	-	-	-	-	-	-	-	-	-	- 2,8	- 4,3	- 1,9	- 3,3	-	-	- 7,0	- 5,1	...
Moyenne ⁽⁵⁾	+ 0,5	+ 7,5	- 0,4	+ 2,8	- 1,7	- 0,4	- 1,7	- 6,2	+ 2,4	- 0,4	- 1,7	- 3,0	- 3,7	+ 8,7	- 8,2	+ 0,3	- 6,6	- 6,5

Augmentation moyenne	=	Moyenne des augmentations des prix pondérés par la valeur de la production agricole finale correspondante.
Prix commun	=	Prix indicatif ou équivalent.
Prix communs en monnaie nationale	=	Prix en écus convertis en monnaie nationale aux taux verts existants à la fin de chaque campagne (sauf pour 1985/1986 : taux verts résultant des décisions de prix).
Taux d'inflation	=	Déflateur du PIB pour l'année civile (ex. : pour la campagne 1973/1974, taux d'inflation pour l'année 1973, etc.)
Augmentation en termes réels	=	Augmentation en termes nominaux déflatée par le taux d'inflation.

(1) Y compris l'incidence sur les prix dérivant de l'adhésion à la Communauté.

(2) Compte *non tenu* pour la RF d'Allemagne et les Pays-Bas de la baisse des prix dérivant du démantèlement des MCM positifs qui sont intervenus le 1^{er} janvier 1985 (respectivement pour la RF d'Allemagne : -5,2 % pour les céréales et le lait, -5,1 % pour les autres produits; pour les Pays-Bas : -0,7 % pour les céréales, -0,6 % pour le lait, -0,8 % pour les autres produits), la perte de revenu qui en dérive ayant été compensée par des mesures nationales, avec la participation financière de la Communauté.

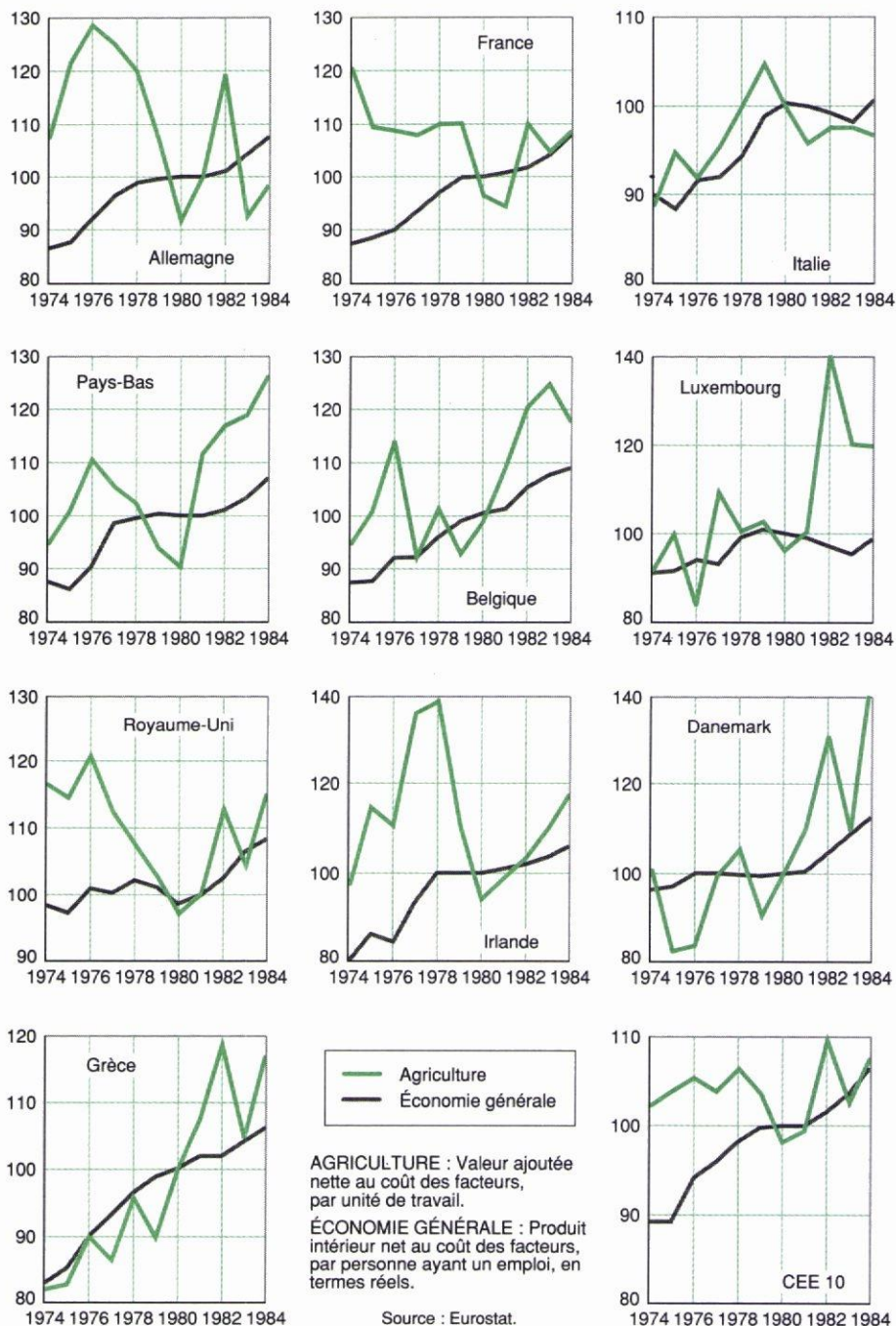
(3) Compte tenu d'une baisse de prix des céréales et du colza de -1,8 %.

(4) Pour la Grèce
1983/1984
1981/1982

(5) Moyenne obtenue par pondération des moyennes nationales selon la part de chaque État membre dans la valeur de la production finale agricole communautaire bénéficiant de prix communs.

Source : Eurostat.

**Graphique 6 : Évolution des revenus réels pour
l'ensemble de l'économie et dans l'agriculture**
(Moyenne 1979/1980/1981 = 100)



**Graphique 7 : Valeur ajoutée nette¹ par
personne occupée² de la branche "agriculture"**
1985³ = 100

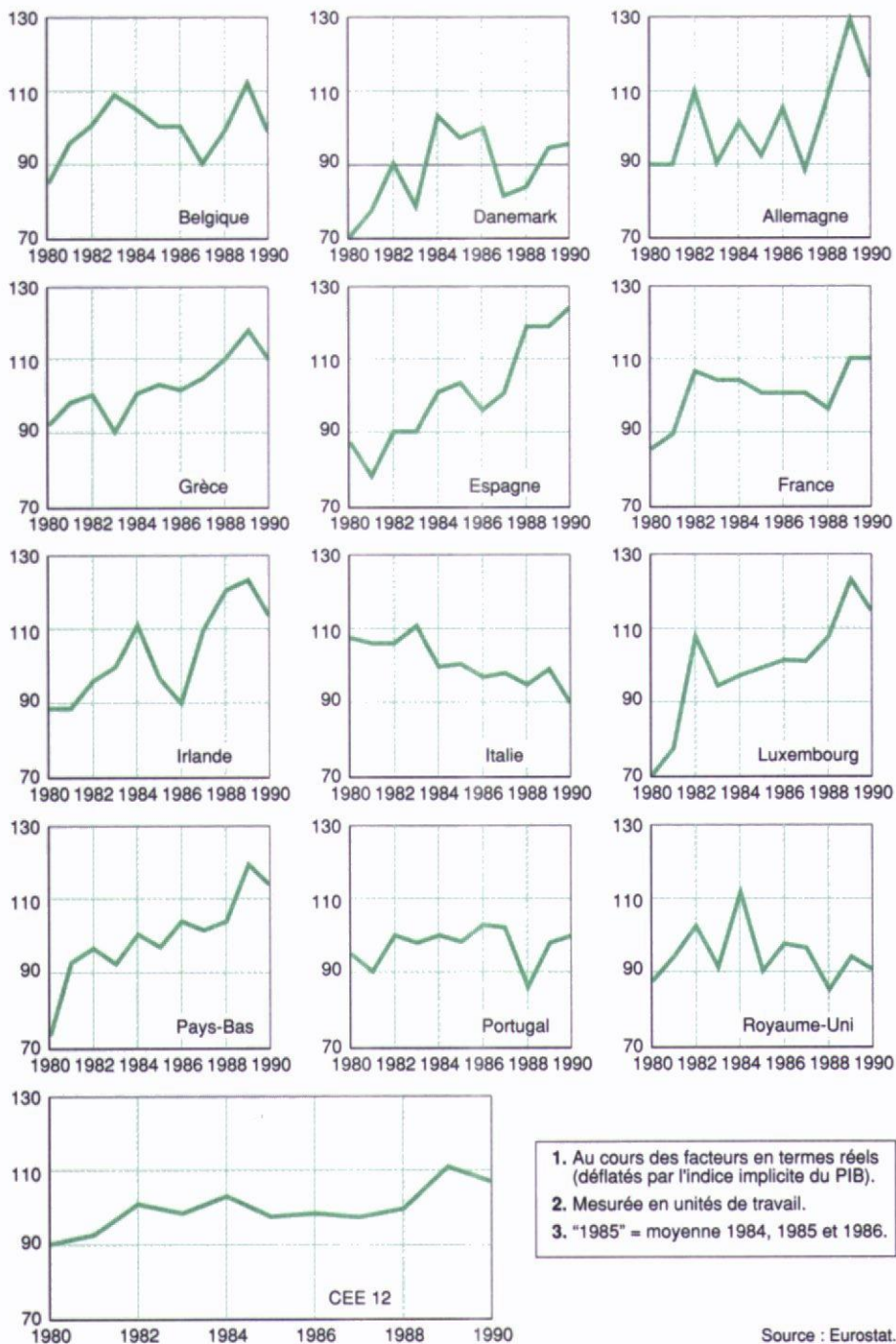


Tableau 6 : Taux de croissance annuels en volume (%) de la production agricole finale pour la CEE à l'exception du Portugal (prix de 1980)

	1974-1986	1974-1979	1979-1983	1983-1986
Prod. agricole	1,91	2,24	2,15	1,03
Prod. végétale	2,27	2,07	2,77	1,96
Céréales/riz	3,35	4,09	3,68	1,68
Légumes secs	6,42	-1,09	4,80	22,73
Pommes de terre	0,50	0,78	-0,79	1,76
Betteraves à sucre	1,96	3,98	1,14	-0,24
Plantes industrielles	8,13	3,21	9,37	15,11
Légumes	1,45	1,36	1,50	1,53
Fruits	0,84	0,34	2,23	-0,17
Vin	0,84	0,29	3,18	-1,29
Huile d'olive	0,91	-0,17	0,31	3,56
Autres prod. végétales	2,65	2,75	3,22	1,71
Prod. animales	1,57	2,34	1,63	0,23
Bovins	0,64	0,97	0,87	-0,22
Porcins	2,58	3,48	1,97	1,93
Ovins	2,06	2,82	2,02	0,88
Volailles	2,76	3,63	2,69	1,41
Lait	1,48	2,65	1,87	-0,93
Œufs	0,43	1,30	0,29	-0,81

Source : Eurostat.

La leçon que tire la Commission de ces constatations est que, pour avoir un effet sur la production, une politique de prix doit être suffisamment marquée et soutenue sur plusieurs années. Le changement proposé par la Commission peut se résumer ainsi : « une politique de prix restrictive pour donner des signes clairs aux producteurs » et « un soutien au revenu partiellement transféré du soutien par les organisations de marché vers celui des aides directes aux revenus ».

Le contrôle de la croissance budgétaire et le contrôle de l'offre

La réunion des chefs d'États à Fontainebleau, en juin 1984, marque la première étape d'un processus visant à freiner la croissance de la production.

Contrôler la croissance budgétaire par une limitation de l'offre est l'objectif qui domine les mesures qui sont prises à ce moment.

Les quotas laitiers sont mis en place presque immédiatement, introduisant un changement radical dans le mode de gestion de ce secteur. En 1984, la production est bloquée à son niveau de 1981 (+ 1 %), les quotas sont répartis par pays sur la base du poids de chaque pays dans la production communautaire; en 1988, dans une nouvelle étape, les quotas seront réduits (de 9,5 % en deux campagnes). Les contingents sont fixés par État, la liberté étant laissée aux gouvernements nationaux de choisir le mode de répartition (par laiterie ou par producteur). Cette procédure a eu pour conséquence une forte hétérogénéité des gestions nationales, chaque État membre conduisant le processus de restructuration de la production selon les particularités de son

élevage et des rapports entre l'État et la profession. En particulier le mode de transfert des quotas, point essentiel dans la question de la régulation du secteur, est très différent d'un État à l'autre. S'il existe un « marché des quotas » très actif dans certains pays, en Grande-Bretagne ou aux Pays-Bas, en France, en revanche, les transferts de « références » se font essentiellement par la voie publique ou interprofessionnelle exprimant là une volonté de réguler mais aussi de limiter la restructuration du secteur. En tout cas, le système des quotas a permis un réel contrôle de l'offre (cf. graphique 5, p. 32) et une diminution des dépenses de la Politique agricole commune relatives au secteur laitier (33 % du budget du FEOGA en 1984; 16 % aujourd'hui).

La discipline budgétaire

En février 1988 à Bruxelles, la volonté de réduire le déséquilibre budgétaire s'affirme de deux manières. En ce qui concerne les recettes, on décide de modifier la base de calcul des contributions nationales, celles-ci étaient jusque-là calculées en fonction de la TVA, elles seront désormais fixées en fonction du PIB de chaque pays (cela implique une augmentation d'environ 25 %). En ce qui concerne les dépenses (qui atteignaient, en 1988, 27,5 milliards d'écus), une ligne directrice fixe désormais la croissance des dépenses à 74 % de la croissance du PIB (d'où une limite à 28,6 milliards d'écus en 1989, 30,6 en 1990 et 35 en 1992).

Afin de ne pas dépasser cette limite aux dépenses budgétaires, des « stabilisateurs » sont introduits par organisation commune de marché. Ces stabilisateurs prévoient des « quantités maximales garanties », pour lesquelles s'appliquent les prix garantis, ou les aides spécifiques. En cas de dépassement, les prix diminuent proportionnellement à l'excédent de production, selon des dispositifs particuliers à chaque produit. Les produits concernés sont les céréales, le sucre (avec l'instauration d'une cotisation de résorption supplémentaire), les graines oléagineuses et protéagineuses, l'huile d'olive, le vin, les fruits et légumes, le tabac, le coton et la viande ovine.

Le contrôle de l'offre des céréales : les quantités maximales garanties

Au début des années 1980, a été introduit dans la production des grains le système de « coresponsabilité ». La taxe appliquée au premier niveau de commercialisation de grains (égale à 3 % du prix d'intervention) n'a pas permis un réel contrôle de l'offre. En 1988, le secteur céréalier est un des premiers visés par les nouvelles mesures de stabilisation.

La quantité maximale garantie a été fixée à 160 millions de tonnes pour chacune des campagnes de 1988/1989 à 1991/1992. En cas de dépassement de cette quantité, le prix d'intervention diminue de 3 %.

Par ailleurs, à partir de 1990, au prélèvement de base de coresponsabilité s'ajoute un prélèvement supplémentaire de 1 % par point de pourcentage de dépassement de la QMG (dans la limite de 3 %).

Autre instrument introduit à cette date : le gel de terre. Le mécanisme est obligatoire pour les pays membres mais facultatif pour les agriculteurs. Les producteurs qui participent au programme de retrait de terres (jachère sur 5 ans) perçoivent une prime à l'hectare. En 1991/1992, ce dispositif a été doublé d'une jachère annuelle permettant le remboursement de la taxe de coresponsabilité et le paiement d'une prime à l'hectare.

En dépit de ces mesures, la production de céréales communautaires s'est élevée à 163 millions de tonnes en 1988/1989 et 1989/1990, 172 millions de tonnes en 1990/91 et 181 millions de tonnes en 1991/1992 (dont 10 millions de tonnes pour les nouveaux Länder), dépassant ainsi nettement la Quantité maximale garantie.

LA RÉFORME DE 1992

Ainsi, dans la deuxième moitié des années 1980, se développent une série de mesures « réformatrices ». Mais si ces mesures marquent l'apparition d'une réelle volonté de réformer la Politique agricole commune, leur efficacité n'est pas très bonne et elles aboutissent à une multiplication de mécanismes mal reliés entre eux.

Au début des années 1990, la nécessité d'une réforme beaucoup plus radicale devient évidente sous deux contraintes : les pressions externes d'une part, notamment la guerre commerciale avec les États-Unis, les pressions internes d'autre part particulièrement le coût de la politique agricole et l'accroissement des stocks.

De plus, la réalisation du Marché unique de 1993, la perspective de l'Union monétaire européenne et le développement des relations avec les pays de l'Est constituent pour la Politique agricole commune un nouveau contexte, qui requiert un projet ambitieux.

Le processus d'élaboration de la réforme engagé par la Commission aboutit en juillet 1991 à la proposition présentée par le commissaire européen Ray Mac Sharry. Les objectifs de la nouvelle Politique agricole commune, tels qu'ils sont exposés en introduction à cette proposition sont les suivants :

- maintenir un nombre suffisant d'agriculteurs à la terre;
- encourager la double fonction de l'agriculteur : une activité de production, mais également une activité de protection de l'environnement et de développement rural;
- soutenir le développement rural dans son ensemble en tenant compte de l'ensemble des activités qui contribuent au maintien de la population rurale;
- maîtriser la production afin d'éviter l'accumulation des stocks et la croissance excessive des dépenses budgétaires;
- encourager l'extensification de la production afin de réduire les excédents de production, de contribuer à la protection de l'environnement et de promouvoir des produits alimentaires de qualité;
- mener une politique de prix qui assure la compétitivité de l'agriculture européenne sur le marché mondial, la croissance de la consommation et le développement de l'usage non alimentaire des produits agricoles;
- mieux répartir le soutien entre les différentes régions et les différentes catégories de producteurs;
- assurer une véritable solidarité financière. Les prix garantis ne devront plus être le seul instrument de soutien du revenu. Des aides directes seront introduites, et modulées afin d'aider ceux qui en ont le plus besoin;
- moduler également les contraintes liées à la maîtrise de la production (quota, gel des terres...), en fonction de la structure des exploitations.

La proposition de réforme a été finalement adoptée le 21 mai 1992, par le Conseil des ministres, après un an de discussions et de négociations. La réforme et les premiers règlements d'application introduisent des modifications techniques substantielles mais gardent la logique globale du projet « Mac Sharry ».

Elle comporte deux volets :

— une réforme des organisations de marché, avec la mise en œuvre de trois principes :

- une diminution importante des prix de soutien, notamment dans le secteur céréalier qui constitue le pivot de la réforme, et dans une moindre mesure dans le secteur des produits animaux;

- un accroissement des aides directes, avec notamment l'instauration d'aides à l'hectare afin de compenser la baisse des prix;

- l'obligation d'un gel des terres, pour bénéficier des aides compensatoires;

— des mesures dites « d'accompagnement » qui viennent compléter les mesures de marché. Elles concernent le régime de préretraites des agriculteurs, l'encouragement à la protection de l'environnement, et l'aide au boisement.

La réforme concerne 75 % de la production assujettie aux organisations communes de marché. Elle exclut le vin, l'huile d'olive et les fruits et légumes qui feront l'objet de propositions ultérieures. Pour le sucre, le régime des quotas venant à échéance en juin 1993, une réforme sera proposée pour cette date.

La réforme de la PAC

Les mesures adoptées

A - PRODUCTIONS VÉGÉTALES

Mise en jachère

Les aides destinées à compenser la perte de revenu due à la baisse des prix sont conditionnées par la mise en jachère d'une partie des terres cultivées.

Les surfaces retirées correspondent à 15 % de la surface de base. Pour le calcul de cette surface de base, les États membres ont le choix entre un système de références individuelles (moyenne des surfaces cultivées par producteur en 1989, 1990, et 1991) ou un système de références régionales.

Une prime à la jachère est attribuée pour les hectares retirés. Elle est égale, dès la récolte 1993, à 45 écus par tonne multipliés par le rendement moyen en céréales.

Seuls les producteurs ayant une surface inférieure à l'équivalent de 92 tonnes de céréales, ce qui correspond à une moyenne communautaire de 20 ha, sont exemptés du retrait des terres. Ils touchent alors la prime céréales la plus faible, pour toutes les grandes cultures céréales et oléo-protéagineux.

Les hectares retirés peuvent être cultivés pour des productions à usage non alimentaires (exemple : biocarburants).

I- Céréales

Prix unique pour toutes les céréales.

Prix indicatif	Prix d'intervention
(avant réforme 155 écus/tonne en moyenne)	
campagne 93/94 $\Rightarrow$ 130 écus/tonne	117 écus/tonne
campagne 94/95 $\Rightarrow$ 120 écus/tonne	108 écus/tonne
campagne 95/96 $\Rightarrow$ 110 écus/tonne	100 écus/tonne

Les montants de base pour le calcul de l'aide compensatoire pour les céréales sont de 25 écus par tonne en 1993, 35 écus par tonne en 1994 et 45 écus par tonne en 1995 multipliés par le rendement moyen.

La préférence communautaire doit permettre aux céréales communautaires de rester compétitives dans les zones de consommation les plus éloignées des zones de production. Les frais de transport doivent donc être couverts (d'une zone à l'autre) par la différence entre le prix indicatif et le prix de seuil qui sert à calculer le prélèvement pour les produits importés. L'écart entre le prix d'intervention et le prix de seuil est de 45 écus.

Dès la campagne 1992/1993, suppression de la taxe coresponsabilités sur les céréales.

- Le blé dur

Dès la campagne 1993/1994, le blé dur sera aligné sur les autres céréales, même prix, même compensation à l'hectare. Un supplément d'aide (297 écus) sera payé à l'hectare dans les zones traditionnelles.

- Maïs, cultures irriguées

Les États membres peuvent séparer le maïs des autres céréales et distinguer les zones irriguées dans le calcul des rendements de référence.

II - Oléagineux et protéagineux

L'aide sera accordée entièrement sous forme d'un paiement compensatoire versé directement aux producteurs. Les prix institutionnels sont supprimés.

- Oléagineux (réforme adoptée en décembre 1991)

Une aide à l'hectare fixée, pour la campagne 1993, au niveau communautaire (359 écus) puis régionalisée, en fonction des rendements céréaliers régionaux ou des rendements moyens en oléagineux.

- Protéagineux

Aide compensatoire accordée par hectare, calculée sur le rendement régional des céréales multiplié par 65 écus/tonne.

- Fourrages séchés

Réduction de l'aide. En 1993/1994, l'aide sera de 70 % de l'écart entre le prix d'objectif et le prix mondial. En 1994/1995, possibilité d'intégrer les fourrages séchés dans le régime des aides aux grandes cultures ou maintien d'un régime spécifique.

III - Tabac

Application en 1993.

Les 34 variétés cultivées sont réparties en 5 groupes et 3 variétés grecques distinctes. Une prime unique est fixée pour chaque groupe, elle est majorée de 10 % dans le cas de contrats signés avec des associations de producteurs.

Les variétés produites en Allemagne, en Belgique et en France bénéficieront d'un montant supplémentaire égal à 50 % de la différence entre les primes actuelles et les primes instituées par la réforme.

Les quotas sont établis par groupe de variétés et par pays :

- pour la campagne 1993 $\Rightarrow$ 370 000 tonnes,
- et à partir de 1994 $\Rightarrow$ 350 000 tonnes.

Suppression de l'intervention et des restitutions à l'exportation.

Constitution dans chaque État membre d'une agence de contrôle.

B - PRODUCTIONS ANIMALES

I - Viande bovine

- Baisse du prix d'intervention de 15 % échelonnée sur trois ans, soit pour 100 kg (poids de carcasse) :
 - * au 1^{er} juillet 1993 : 325,85 écus,
 - * au 1^{er} juillet 1994 : 308,70 écus,
 - * au 1^{er} juillet 1995 : 291,55 écus.

- Les primes

Des critères d'extensification sont introduits : le soutien accordé par les primes sera limité à une charge maximum de bétail à l'hectare de surface fourragère.

- * 1993 : 3,5 UGB/ha fourrage,
- * 1994 : 3 UGB/ha fourrage,
- * 1995 : 2,5 UGB/ha fourrage,
- * à partir de 1996 : 2 UGB/ha fourrage.

Exemption pour les exploitations de moins de 15 UGB.

— Primes aux bovins mâles

* elle est fixée à 90 écus par animal, payable éventuellement en deux fois dans la vie de l'animal (à 10 mois et à 22 mois),

* pas de limitation individuelle mais instauration d'un troupeau régional de référence portant sur les années 1990, 1991 et 1992. En cas de dépassement de la référence régionale, le nombre d'animaux éligibles par producteur est réduit proportionnellement au dépassement,

* pour favoriser la désaisonnalisation des abattages, une prime additionnelle de 60 écus par tête est prévue (système expérimental).

— Prime à la vache allaitante

- * 120 écus par vache,

* dans la limite du nombre de primes payées en 1990, 1991 et 1992.

— Favoriser une production extensive

Les primes payables aux bovins mâles et à la vache allaitante sont augmentées de 30 écus par tête si la densité de charge à l'hectare est inférieure à 1,4 UGB par hectare de fourrage.

L'État membre a la possibilité d'instituer une prime à l'élimination précoce des jeunes veaux (100 écus) ou un régime d'intervention pour les animaux légers (150 à 200 kg) (pendant une période transitoire de trois ans).

- L'intervention

- * Fixation de plafonds d'achats à l'intervention :

- 1993 $\Rightarrow$ 750 000 tonnes

- 1994 $\Rightarrow$ 650 000 tonnes

- 1995 $\Rightarrow$ 550 000 tonnes

- 1996 $\Rightarrow$ 400 000 tonnes

- 1997 $\Rightarrow$ 300 000 tonnes

Sont exclus de l'intervention les jeunes bovins mâles de la catégorie O. Application d'un plafond dégressif pour cette catégorie dans les pays où elle représente plus de 60 % des abattages de bovins mâles. Les achats faits à ce titre ne sont pas comptabilisés dans les achats d'intervention.

II - Le lait

- Contrôle accru de l'offre.
- Baisse de 2 % des quotas échelonnée sur les campagnes 1993/1994 et 1994/1995, avec augmentation des quantités garanties pour l'Espagne et la Grèce.
- Réduction du prix du beurre de 5 % échelonnée sur les campagnes 1993/1994 et 1994/1995.

III- La viande ovine

- Pas de modifications dans les règles de fonctionnement de l'OCM (réforme 1989).
- Système de primes maintenu. Les plafonds par producteur sont :
 - * zones défavorisées : 1 000 têtes,
 - * autres zones : 500 têtes.Au-delà de ces plafonds, 50 % du montant de la prime est octroyé.
- Une limite individuelle par producteur est fixée sur la base du nombre de primes payées en 1991 (affecté d'un coefficient tenant compte des références établies par État membre sur les années 1989, 1990 et 1991). Cette limite constitue le droit à la prime par producteur.
- Pour tenir compte des nouvelles demandes, il est créé une réserve nationale allant de 1 à 3 % du total des limites individuelles des producteurs. Les quantités tombant dans cette réserve sont déduites des droits à la prime producteurs individuels.

Création d'une réserve additionnelle de 1 % pour les régions défavorisées.
- La prime pour les animaux légers et les chèvres s'élèvera à 80 % de la prime normale au lieu de 70 %.

C - MESURES D'ACCOMPAGNEMENT

Ces mesures font l'objet d'un cofinancement 50/50 Communauté/États membres. Pour les zones des objectifs 1 et 5 b (zones à handicaps), la Communauté assure un financement à hauteur de 75 % des dépenses selon les règles applicables dans le cadre des fonds structurels.

I - Régime de préretraite

Régime facultatif qui peut prendre les formes suivantes :

- primes de départ,
- indemnités non liées à la superficie,
- prime annuelle par hectare,
- complément de retraite.

Il concerne les agriculteurs de plus de 55 ans qui ne bénéficient pas d'une pension de retraite et dont les terres serviront à agrandir des exploitations (restructuration) ou à des fins non agricoles.

Le montant de ces aides comporte un élément forfaitaire de 4 000 écus et un montant variable de 250 écus par hectare dans la limite maximum de 10 000 écus par an.

— Des suppléments nationaux peuvent compléter ces montants.

— Une certaine latitude est laissée aux États membres pour accorder ce régime avec leur propre législation sociale.

La préretraite est également offerte aux salariés agricoles. Pour les travailleurs agricoles, des primes de départ pour un montant de 2 500 écus/an (pendant 10 ans maximum) peuvent être également octroyées.

II - Régime agri-environnemental

– Octroi de primes aux agriculteurs qui s'engagent à contribuer à la protection de l'environnement (techniques moins polluantes, extensification de la production, jachères à long terme, entretien des friches et des forêts).

– Les États membres doivent mettre en place des programmes de protection de l'environnement déterminant les zones, les objectifs, les mesures et les aides prévues. L'agriculteur qui accepte de souscrire au programme pendant au moins 5 ans reçoit par hectare une prime; dans le cas de retrait des terres, l'engagement est porté à 20 ans.

III - L'aide au boisement

Elle comprend :

– des aides destinées à couvrir le coût du boisement. Les montants éligibles maximum sont 3 000 écus par hectare pour les résineux et 4 000 écus par hectare pour les feuillus;

– une prime à l'hectare boisé pour son entretien durant les cinq premières années. Les aides pour le boisement et l'entretien peuvent être globalisées;

– une prime annuelle par hectare pour compenser les pertes de revenus découlant de l'abandon des activités agricoles. Le montant maximum éligible de l'aide est de 600 écus par hectare et par an pour les agriculteurs individuels ou associés;

– des aides aux investissements améliorant l'aménagement des surfaces boisées.

Ces aides s'intégreront dans des programmes nationaux ou régionaux mis en œuvre par les États membres après approbation de la Commission et sur avis du comité permanent forestier.

Les grandes cultures

La réforme modifie l'OCM céréales et supprime les OCM préexistantes oléagineux et protéagineux. Ces cultures substituables du point de vue de l'utilisation de la terre ont un règlement commun pour le versement des aides compensatoires et le contrôle de l'offre.

Par rapport au projet Mac Sharry la réforme est en retrait sur trois points :

— Le niveau de baisse des prix est de 29 % sur 3 ans (au lieu de 35 %). Il reste cependant important d'autant plus que la baisse calculée sur le prix d'intervention est de 35 % (au lieu de 42 %).

— L'indemnisation de la jachère se fait sur la totalité des surfaces. Le projet prévoyait une compensation assortie d'une condition de surface maximum.

— La préférence communautaire reste assurée par un écart de 45 écus entre prix d'intervention et prix de seuil. Elle n'était pas garantie dans le projet avec un écart de seulement 20 écus.

Les baisses de prix sont théoriquement compensées par des primes à l'hectare versées aux producteurs à condition que ceux-ci mettent une partie de leur surface en jachère.

Les petits producteurs ayant une surface de grandes cultures équivalente à 92 tonnes de céréales sont exemptés de l'obligation de mise en jachère. Ils toucheront, quelles que soient les cultures qu'ils pratiquent (céréales, oléagineux, protéagineux), la prime céréale la plus basse pour tous leurs hectares en production. Dans la Communauté les petits producteurs représentent près de la moitié des surfaces céréalières.

Les autres producteurs devront, dans un premier temps, mettre 15 % de leur surface déclarée en jachère pour bénéficier :

a) de l'aide pour les hectares en jachère

$45 \text{ écus/t} \times \text{rendement moyen cérééalier} \times \text{surface en jachère};$

b) des paiements compensatoires

Soit pour la récolte 1993/1994 :

- Les céréales

$25 \text{ écus/t} \times \text{rendement moyen cérééalier régional} \times \text{surface en céréales}$ (avec éventuellement une distinction entre le maïs et les autres céréales et entre les cultures irriguées et les cultures en sec);

- Les oléagineux

Ils bénéficient d'une aide à l'hectare fixé au niveau communautaire puis régionalisée en tenant compte des rendements historiques moyens. Pour la France, trois régions ont été définies sur la base des rendements céréales (*cf.* carte);

- Les protéagineux

Les cultures de pois, fèves, féveroles et lupins doux bénéficient d'une aide compensatoire à l'hectare basée sur le rendement régional des céréales multiplié par 65 écus.

Surfaces de base et rendements pour le calcul des primes aux grandes cultures

Pour le calcul des primes chaque État membre doit établir un plan de régionalisation des rendements et choisir entre une gestion individuelle ou régionale d'une surface de base.

L'ensemble des États membres ont opté pour la deuxième solution :

ÉTAT MEMBRE	SURFACE DE BASE	RENDEMENT
Allemagne	Division par Länder. En Bavière et dans le Baden Württemberg, constitution d'une surface de base pour le maïs.	Division par Länder. Basse-Saxe : 9 régions. Palatina : 2 régions (délimitation d'une zone défavorisée).
Belgique	2 zones : le nord et le sud.	13 régions agricoles délimitées selon des critères agronomiques.
Danemark	Une zone nationale.	Un rendement national.
Espagne	Surfaces non irriguées : division selon les 17 régions administratives. Surfaces irriguées : une zone nationale. Maïs : une zone nationale.	Zone non irriguée : ± 300 petites régions avec un rendement maximum de 4,1 t/ha et un rendement minimum de 0,9 t/ha. Zone irriguée : 6 régions avec un rendement maximum de 6,5 t/ha et un rendement minimum de 2,5 t/ha. Maïs : 9 régions avec un rendement maximum de 10,9 t/ha et un rendement minimum de 3,3 t/ha.
France	Une zone nationale. Maïs : plusieurs régions	Définition de plus de 100 régions sur la base des départements (ceux-ci peuvent être subdivisés) avec, en outre, la possibilité de distinguer les surfaces irriguées. Calcul du rendement : $1/3$ national et $2/3$ départemental.
Grèce	12 zones délimitées selon des critères géologiques, climatiques et agronomiques. Chaque zone est subdivisée en surface irriguée, surface non irriguée.	Pour le maïs, il y a 3 catégories de rendements : -500 kg/strema, de 500 à 800 kg/strema, +800 kg/strema.

ÉTAT MEMBRE	SURFACE DE BASE	RENDEMENT
Italie	Séparation pour le maïs.	256 régions de production soit 92 provinces subdivisées en zones de plaine, de collines et de montagnes. Maïs : 2 régions, le centre et le nord.
Irlande	Une zone nationale.	Un rendement national.
Luxembourg	Une zone nationale.	Un rendement national.
Pays-Bas	Une zone nationale. Maïs : surface pour l'ensilage calculée séparément.	2 zones : les régions argileuses et les autres.
Portugal	Une zone nationale subdivisée en zone irriguée et zone non irriguée.	15 régions en fonction de critères agronomiques. Le maïs sera probablement séparé.
Royaume-Uni	4 régions administratives : Angleterre, Wales, Scotland (subdivision possible), Irlande du Nord.	

Source : COPA-COGECA

Une question de très grande importance est celle de la manière dont les États membres choisissent :

- de définir les surfaces de référence (individuelles, régionales ou nationales);
- de calculer les rendements moyens en céréales (petites ou grandes régions, séparation du maïs et des cultures irriguées).

c) La surface de base

Pour définir les surfaces sur lesquelles s'appliquent le pourcentage de jachère, les États membres ont la possibilité d'instaurer un régime de références individuelles par producteur, ou un régime de références régionales.

Dans le premier cas, sont déterminées des surfaces de bases individuelles égales à la moyenne des surfaces cultivées durant 1989, 1990 et 1991 en céréales, oléagineux et protéagineux. Le retrait des terres doit être de 15 % de cette surface de base.

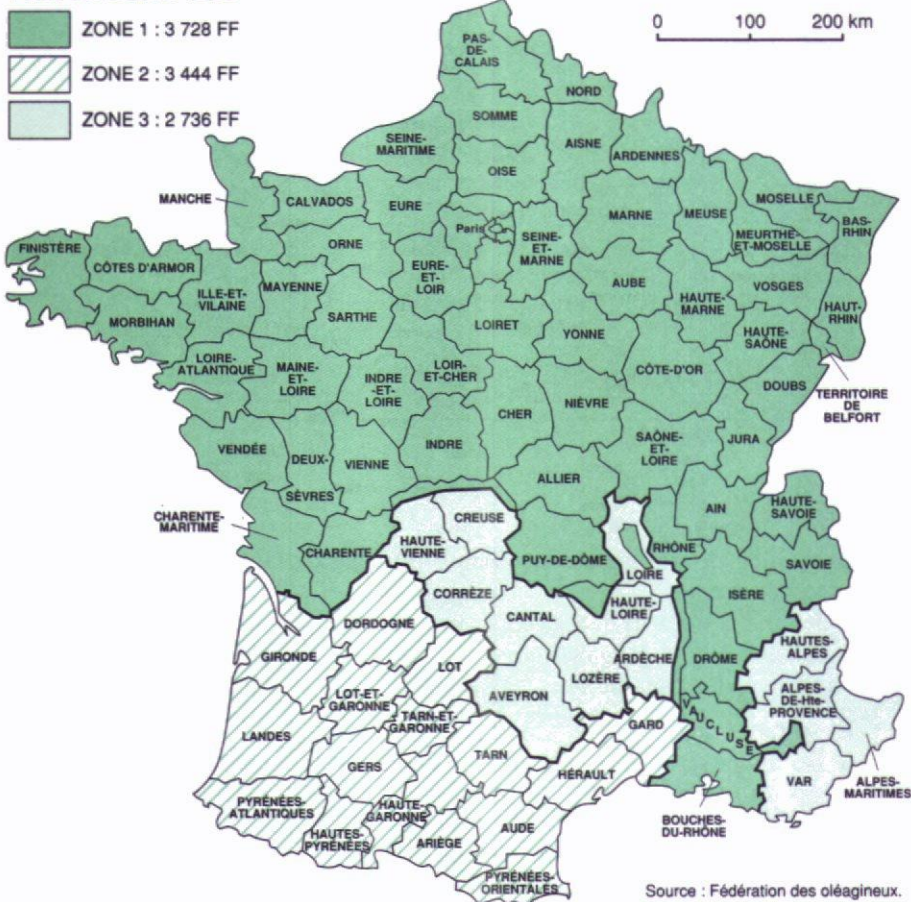
Dans le second cas (surface de base régionale), le producteur met hors production 15 % de la surface pour laquelle il effectue une demande d'aide (total céréales, oléagineux, protéagineux et jachère). Si le total des demandes dépasse la surface de base régionale, les surfaces indemnisées seront réduites en proportion du dépassement et un pourcentage supplémentaire de retrait des terres sera appliqué lors de la campagne suivante.

Le choix d'une surface de base nationale, tel qu'il a été fait par la France, fait supporter à tous le risque de dépassement; mais il a l'avantage de permettre une évolution dans la répartition des productions entre régions et entre producteurs.

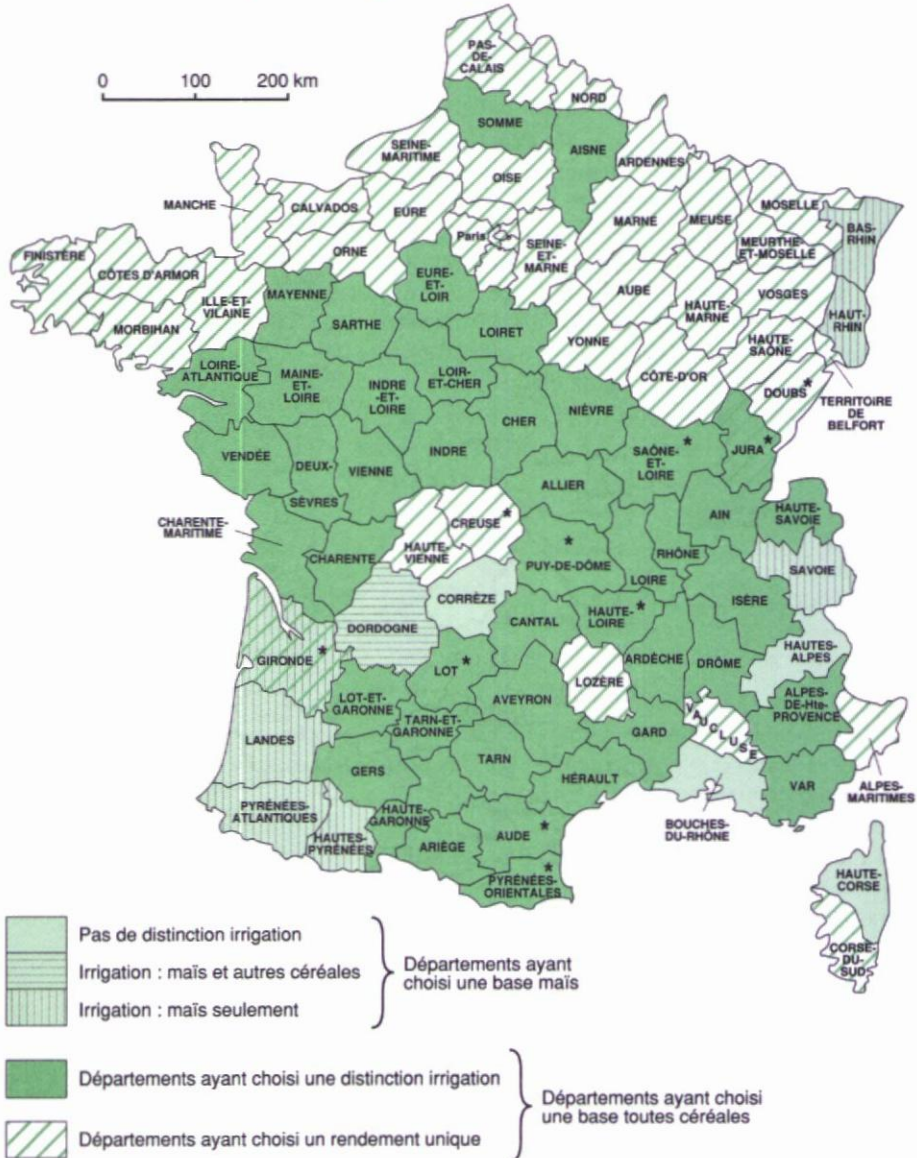
Un choix de références individuelles, ou par petites régions, conduit à figer les situations, et la localisation des productions.

Graines oléagineuses - régionalisation des aides à l'hectare

Pour la récolte 1993



Paiements compensatoires des céréales : plan de régionalisation des rendements



* L'astérisque indique que le département s'est scindé en plusieurs zones

d) Les rendements

Pour le calcul des rendements moyens, les États membres doivent présenter à la Commission un plan de régionalisation, indiquant les régions de leur territoire qu'ils souhaitent distinguer et la prise en compte éventuelle de rendements spécifiques pour le maïs et les cultures irriguées.

Chaque aspect de ce plan de régionalisation a un impact important sur le rendement moyen et donc sur le montant de l'aide à l'hectare que toucheront les producteurs.

Un traitement national ou par grande région induit une compensation différenciée favorable aux producteurs ou régions les moins performants, et moins favorable aux plus performants. Inversement un découpage par petite région homogène est plus neutre du point de vue redistributif.

Le choix de chaque État membre va dépendre de l'hétérogénéité de sa céréaliculture, et de son souhait de maintenir ou au contraire de corriger les avantages des meilleures régions et producteurs.

La décision de la France résulte d'un compromis entre ces deux objectifs, puisque les rendements moyens seront calculés par département selon le schéma suivant : 1/3 rendement national toutes céréales et 2/3 rendement départemental (rendements moyens de 1986 à 1990, dans les deux cas). La possibilité étant offerte de distinguer à l'intérieur des départements des petites régions plus homogènes ainsi que les rendements céréales irriguées/céréales en sec et le rendement du maïs (cf. cartes p. 50-51).

Les productions animales

a) Le lait

Le régime des quotas constitue toujours la pièce principale de la politique laitière. La réduction de 2 % est moins forte que celle qui était initialement prévue. De même, seule une réduction du prix du beurre de 5 % a été arrêtée.

b) La viande bovine

La baisse des prix est de 15 %, elle est compensée indirectement par la baisse du prix des céréales et plus directement par des primes forfaitaires ou par tête de bétail versées directement aux producteurs.

Plusieurs primes sont prévues :

- La prime aux bovins mâles, qui existait déjà mais qui est augmentée. Elle est payable en deux fois. Une prime additionnelle de 60 écus (versée à certaines périodes de l'année) est prévue pour lutter contre la saisonnalisation des abattages, elle intéresse l'Irlande.

- La prime à la vache allaitante est nettement augmentée.

- La prime à la transformation des veaux (abattage précoce), dont la mise en œuvre est laissée à la liberté des États membres qui peuvent lui préférer un régime d'intervention pour les animaux légers, autre moyen de freiner une production de viande de bœuf excédentaire.

Ces différentes primes sont versées à condition de respecter un critère de chargement à l'hectare, limite maximum qui doit progressivement atteindre 2,5 UGB/ha.

Pour déterminer ce chargement, sont pris en compte :

- tous les animaux pour lesquels des primes sont demandées, et les vaches laitières correspondant à la production de la quantité de référence de lait;

- les surfaces exclusivement fourragères et celles à destination à la fois fourragère et non fourragère (en fonction de la proportion de fourrage produit).

Le maïs ensilage peut être soit inclus dans la surface fourragère, soit dans la surface en céréales (pour bénéficier des paiements compensatoires céréales); le choix en est laissé à l'éleveur.

Une surprime à l'élevage extensif (< 1,4 UGB/ha) est créée sous forme d'un supplément de 30 écus/tête qui s'ajoute à la prime aux bovins mâles et à la prime à la vache allaitante.

Autre aspect de la réforme pour ce secteur de production de viande, les éléments de contrôle de l'offre sont présents de diverses manières :

- La constitution d'un troupeau de référence pour les bovins mâles joue le même rôle que les surfaces de références pour les céréales. En cas de dépassement, il y a réduction proportionnelle du nombre d'animaux éligibles.

- Pour les vaches allaitantes les quotas de primes sont individuels, fixés sur la base des primes reçues l'année de référence (1989, 1990 ou 1991).

- Les plafonds d'achat à l'intervention sont progressivement, mais notablement réduits.

c) La viande ovine

Le soutien apporté à ce secteur se fait actuellement par des paiements compensatoires, versés sous forme d'une aide à la brebis.

La limite du nombre de brebis pouvant donner lieu au versement de la prime relativement stricte dans le projet de réforme est notablement assouplie dans la décision finale, puisque le maximum est fixé à 1000 brebis en zone défavorisée et 500 ailleurs, et que, au-delà de cet effectif, 50 % de la prime est versée.

Les mesures d'accompagnement

Peu contestées, les mesures d'accompagnement sont souvent laissées de côté dans les discussions sur la réforme.

Elles représentent pourtant, notamment l'ensemble du dispositif « agri-environnemental », un cadre dans lequel pourront être prises des décisions influençant de manière importante le type d'agriculteurs et de systèmes de production qui occuperont demain l'espace rural européen.

L'IMPORTANCE DE LA RÉFORME ACTUELLE

Par rapport au projet Mac Sharry, la réforme, telle qu'elle a été adoptée, est moins radicale. Mais le mécanisme de base est mis en place et c'est ce changement dans le mode de soutien des revenus qui donne à cette réforme son importance; et c'est aussi ce qui la rend tellement inquiétante pour les agriculteurs.

L'essentiel de la réforme consiste, nous l'avons vu, dans le passage d'un système de prix intérieurs élevés et de protection aux frontières à un système conjuguant prix intérieurs bas, paiements compensatoires et contrôle de l'offre.

Ray Mac Sharry
Ancien commissaire européen chargé de l'agriculture
présente la réforme de la Politique agricole commune

I - UNE RÉFORME EST INDISPENSABLE

La PAC a tellement bien réussi, du point de vue de la stimulation de la production, de l'accroissement de la productivité et de la garantie de la sécurité des approvisionnements, qu'elle a entraîné des déséquilibres croissants entre production et débouchés internes et externes. En effet, la PAC reposait jusqu'ici sur des garanties de prix pour des quantités illimitées. Ces prix sont obtenus par des mécanismes de stockage public (intervention), de protection élevée à la frontière (prélèvements variables à l'importation nettement supérieurs à l'écart entre prix garantis communautaires et prix mondiaux et assurant la « préférence communautaire »), et de subventions à l'exportation (restitutions couvrant la différence entre prix communautaires et prix mondiaux).

La médaille a son revers qui rend intenable la dynamique actuelle :

- les stocks publics s'accumulent à des niveaux jamais atteints;
- il faut sans cesse exporter davantage sur les marchés mondiaux à coups de subventions;
- les dépenses budgétaires ont crû fortement (11 milliards d'écus en 1981, quelque 31 milliards d'écus en 1992);
- le revenu agricole est stagnant;
- les gains de productivité ont été obtenus au prix d'une réduction accélérée du nombre d'actifs agricoles;
- la production agricole devient de plus en plus intensive avec des conséquences négatives sur l'environnement.

Il n'y a pas d'alternative crédible à la réforme de la PAC adoptée à l'unanimité par les ministres de l'Agriculture de la Communauté.

Dès lors que la PAC a besoin d'être réformée, il n'y a le choix qu'entre trois familles de solutions :

- l'ajustement par la baisse des prix sans compensation (modèle : stabilisateurs décidés par le Conseil européen de février 1988);
- la maîtrise rigide de la production (modèle quotas);
- les aides directes généralisées.

La première solution a été expérimentée depuis 1988 et même 1985 pour certains produits. Elle a permis une certaine maîtrise budgétaire depuis 1988, mais n'a pas empêché :

- la poursuite de l'accumulation des excédents qui conduirait en 1997 à de nouveaux dérapages budgétaires à moyen terme, 5 à 6 milliards d'écus au-dessus du plafond des dépenses de la « guide line 1992 » autorisé pour 35 milliards d'écus;
- les effets négatifs des baisses de prix, supérieures aux gains de productivité, sur les revenus agricoles. Par exemple, le prix réel déflaté des céréales a baissé de 5,7 % par an, entre 1985 et 1990, alors que les gains de productivité ne dépassent pas 3 %.

La deuxième solution conduit à des quotas généralisés. Il n'a pas été possible d'éviter les quotas pour le lait en 1984. En effet, lorsque le déséquilibre entre la production et les débouchés est massif et que l'élasticité de la

demande par rapport au prix est faible, les quotas constituent un moindre mal pour les agriculteurs. C'est pourquoi la réforme de la PAC est indispensable aujourd'hui pour éviter de se trouver dans quelques années devant des déséquilibres de marché tellement importants qu'il ne serait plus possible d'éviter des quotas généralisés (céréales, viande bovine).

Les principaux inconvénients des quotas sont :

- la logique d'autosuffisance nationale très défavorable aux pays exportateurs;
- la baisse de la consommation qui nécessite un ajustement continu à la baisse des quotas;
- une rente pour les plus gros agriculteurs qui obtiennent les plus gros quotas sur la base de leurs références historiques;
- la rigidité des structures de production;
- la pénalisation des jeunes agriculteurs, la reprise des quotas alourdissant le coût de l'installation;
- un effet négatif sur la compétitivité des industries agro-alimentaires, alors que les produits agricoles sont de plus en plus transformés.

Les aides directes généralisées permettent à priori de réconcilier les différents objectifs de la politique agricole (équilibre entre la production et les débouchés, revenu agricole, maintien d'un nombre suffisant d'agriculteurs mais elles présentent trois inconvénients :

- les coûts budgétaires sont importants dans la mesure où le soutien à l'agriculture communautaire est assuré à 60 % par le consommateur;
- leur acceptabilité politique par les agriculteurs est difficile;
- lorsque l'aide directe prend la forme d'une aide au revenu, elle pose des problèmes pratiques très délicats pour identifier la situation réelle du revenu de chaque agriculteur.

C'est pourquoi la Communauté a choisi de réformer la PAC en mixant les différents instruments :

- des baisses de prix, surtout pour les céréales;
- des aides à l'hectare ou par tête de bétail compensant intégralement les baisses de prix pour la plupart des agriculteurs;
- une maîtrise de production flexible, comme le gel des terres et une limitation des primes à des plafonds permettant le maintien d'un maximum d'exploitants et d'un niveau acceptable de revenu.

De plus, les diverses mesures d'accompagnement (agriculture/environnement, sylviculture, préretraite) sont considérées par tous les observateurs comme particulièrement utiles pour offrir de nouvelles opportunités de revenus aux exploitants agricoles et/ou améliorer les structures des exploitations.

La réforme de la PAC permet d'atteindre simultanément plusieurs objectifs :

- *un nombre suffisant d'agriculteurs*, en tout cas plus important qu'en laissant faire les tendances actuelles, pourra être maintenu grâce à la compensation intégrale des baisses de prix par les aides et au traitement préférentiel des petits et moyens agriculteurs;
- *la maîtrise de la production* est obtenue par des instruments flexibles et réversibles (gel des terres, aides limitées à une référence en surface ou en nombre d'animaux);
- la course à l'intensification est freinée. Les gains de productivité au-delà des rendements actuels qui servent au calcul de l'aide ne sont rémunérés qu'à prix réduit;

- une *préférence communautaire* suffisante est maintenue;
- la *fixation des prix* des produits à un niveau compétitif représente un avantage important pour le consommateur et permet d'espérer le maintien ou la reconquête de parts de marché suffisantes pour nos produits.

II - RÉPONSES À QUELQUES CRITIQUES

1 - La réforme de la PAC développe un système d'assistanat généralisé par le système des aides compensatoires.

- La critique exprimée paraît à première vue compréhensible. Mais l'affirmation correspond-elle vraiment à la réalité? Les éleveurs, les producteurs d'oléagineux, de blé dur, de tabac et de viande ovine de la Communauté, ou même les producteurs américains de céréales sont-ils des « assistés » parce qu'ils bénéficient d'aides directes au lieu d'être soutenus indirectement par le biais des prix, comme c'est le cas actuellement des producteurs de céréales communautaires? Le développement de certaines productions telles que le colza, tournesol, etc., a pu avoir lieu grâce aux primes. Du fait même qu'il n'est pas le bénéficiaire direct d'une aide à l'exportation, le producteur dont les produits reçoivent une restitution de 50 % de leur valeur (céréales par exemple) ne peut avoir la même attitude et la même stratégie d'entreprise que son collègue qui reçoit une aide directe, car le premier n'est pas conscient du poids de l'aide publique, qu'il ne voit matériellement pas dans le prix final de ses produits.

- Des prix bas compensés par des aides constituent une forme de soutien peut-être un peu plus transparent et certainement plus efficace. Les paiements directs versés en fonction de la superficie ou du nombre d'animaux profitent immédiatement aux agriculteurs, sans aucune perte. De plus, si ces paiements sont effectués chaque année indépendamment de la production obtenue, ils peuvent représenter un élément appréciable de la stabilité du revenu. Ce ne sont pas des aides sociales.

2 - La pérennité du financement des coûts budgétaires supplémentaires est-elle garantie?

- Même avec la maîtrise quantitative de la production et la légère modulation du soutien pour les plus grandes exploitations, la réforme proposée entraîne nécessairement une augmentation de la dépense budgétaire par suite du transfert d'une partie du soutien du consommateur vers le contribuable.

- En régime de croisière en 1997, la dépense agricole du FEOGA-Garantie devrait s'élever à 39 milliards d'écus à comparer aux 35 milliards d'écus du budget 1992 (dépenses effectives probables 1992 : 31 milliards).

- A moyen terme, la réforme proposée devrait conduire à une meilleure maîtrise de la dépense dans la mesure où :

- * une partie significative du soutien sera accordée par des aides versées directement à l'agriculteur;
- * l'assiette des aides (surfaces, têtes d'animaux) est constituée de facteurs de production peu ou pas extensibles.

- Une des conditions essentielles à l'acceptabilité du système par les agriculteurs est la garantie de la pérennité du financement. Il s'agit là bien évidemment d'une pré-condition politique à l'accord plus général sur la réforme elle-même.

3 - La réforme de la PAC va entraîner des baisses de revenus.

- Certaines exploitations, surtout parmi les plus intensives, pourraient connaître des difficultés d'adaptation.

- Un des défis d'ajustement résidera dans le fait qu'à l'avenir, dans de nombreux cas, il deviendra moins rentable de produire le plus possible et de manière intensive. Il y aura donc lieu de réfléchir sur le choix des itinéraires techniques.

Les primes compensant les baisses de prix ne sont pas le seul élément. De nombreux agriculteurs pourront profiter des mesures d'accompagnement. Pour la Commission, il est primordial que les programmes de pré-traitement, de reboisement et surtout d'actions agri-environnementales soient un succès.

- Les premières évaluations montrent que l'impact de la réforme sur les revenus agricoles devrait être nettement plus positif que la poursuite de la politique actuelle. C'est particulièrement vrai pour les petites et moyennes exploitations qui ont un niveau d'intensification faible ou moyen.

- Les exploitations les plus compétitives pourront développer une production à des fins non alimentaires sur les surfaces gelées, l'aide à l'hectare restant maintenue dans ce cas. Cette disposition, couplée avec la détaxation des biocarburants, proposée par la Commission, représente une perspective concrète.

- En conclusion, la réforme nécessite des ajustements pour les agriculteurs, mais on voit mal pourquoi elle les ruinerait. Bien au contraire, elle leur est nettement plus favorable que la poursuite de la politique actuelle et elle leur offre de nouvelles perspectives.

4 - La baisse du prix des céréales permet-elle de regagner des parts de marché dans l'alimentation animale?

- Le déséquilibre entre l'utilisation de produits de substitution des céréales (PSC) et celle de céréales dans l'alimentation animale est dû au rapport de prix aberrant entre ces produits dans la Communauté avec une protection importante à la frontière pour les céréales et l'absence de protection pour les PSC, situation qui découle d'une concession faite par la Communauté lors du Kennedy Round. Il y a deux manières de mettre fin à ces distorsions :

- * instaurer sur les PSC une protection à la frontière, équivalente à celle des céréales. Même le rééquilibrage le plus optimiste recherché au GATT n'aurait pu conduire à un tel résultat;

- * rapprocher le prix des céréales du prix mondial d'équilibre pour arriver à un rapport de prix céréales/PSC proche de celui du marché mondial. C'est la voie choisie.

- Le gain en termes de débouchés pour les céréales communautaires est estimé à une dizaine de millions de tonnes de céréales pour un prix de 100 écus/tonne. À titre indicatif, ce gain pourrait se faire principalement sur les tourteaux et le manioc et dans une moindre mesure sur le corn gluten feed.

- Il est souvent objecté que les PSC disposent d'une capacité de baisse de prix équivalente à celle des céréales, qui pourrait réduire à néant l'effet attendu sur l'alimentation animale. À cet égard, il convient de distinguer entre les produits :

- * les tourteaux d'oléagineux ont un vrai marché mondial et sont utilisés partout dans le monde. L'influence de la baisse du prix communautaire des céréales sur le prix de marché des tourteaux sera donc limitée.

* le prix du manioc, pour lequel la Communauté constitue l'unique débouché, devrait baisser de 130 écus/tonne aujourd'hui à environ 90 écus/tonne, qui correspondra à son prix d'intérêt par rapport aux céréales. Une telle baisse aura trois effets principaux :

- la production de manioc en Thaïlande sera découragée au profit d'autres cultures. Il ne faut pas oublier que le manioc a un coût de production non négligeable et qu'il est produit sur des terres fragiles gagnées sur la forêt (destruction de la forêt tropicale);

- même au niveau du prix d'intérêt pour les céréales, l'utilisation du manioc se réduira, car son avantage de prix, actuellement de l'ordre de 20 %, aura disparu;

- le manioc pourrait pénétrer dans les formules d'alimentation animale d'autres pays tiers.

* le prix du corn gluten feed, sous-produit de l'industrie du maïs aux États-Unis a incontestablement une capacité de baisse. Il est actuellement vendu à 100-110 écus/tonne. Même à ce niveau, il entrera encore dans l'alimentation animale après la réforme. C'est pourquoi une évaluation très prudente a été faite sur ce produit. Toutefois, si le prix mondial des céréales se rapproche de 100 écus/tonne, il y aura le même intérêt à utiliser le *corn gluten feed* aux États-Unis, ce qui allégera la pression sur la Communauté.

- La différence de composition des aliments du bétail entre la Communauté et les États-Unis confirment la probabilité de gains importants de parts de marché pour les céréales dans l'alimentation animale. En effet, les rapports de prix entre les céréales et les produits de substitution des céréales (PSC) sont aux États-Unis proches de ce qu'ils seront dans la Communauté après la réforme de la PAC. Or, les céréales ne représentent que 48 % de la ration dans la Communauté aujourd'hui, alors qu'elles atteignent 78 % aux États-Unis.

5 - La réforme de la PAC aggravera la désertification rurale.

- Actuellement, il existe à terme un risque de désertification dans certaines régions défavorisées. Il serait irréaliste de prétendre que la réforme de la PAC va complètement renverser cette tendance. Toutefois, elle devrait contribuer à la freiner sensiblement.

- La réforme devrait stabiliser, voire améliorer dans bien des cas les revenus des agriculteurs, et ce notamment dans les zones les plus défavorisées qui, bien souvent, sont caractérisées par des modes de production extensifs.

- L'agriculture qui occupe l'espace, essentielle pour l'aménagement du territoire, sera favorisée au détriment de l'agriculture intensive grâce à deux éléments principaux :

- * les primes par tête de bétail plafonnées par hectare de surface fourragère et ciblées vers l'élevage extensif;

- * les aides à l'hectare calculées sur la base des rendements historiques.

- Le gel des terres s'effectuera, en principe, sur une base rotationnelle, et sera donc inséré dans des programmes d'assolement selon une pratique millénaire. Un entretien systématique et respectueux de l'environnement est prévu pour ces terres qui pourront en outre être utilisées pour la production non alimentaire. Il n'est donc, en aucun cas, question d'un abandon des terres et la jachère ne doit pas être assimilée à la friche.

- Enfin, certaines des mesures importantes prévues dans le domaine de l'environnement (conservation de la diversité et de la qualité du milieu naturel, entretien des terres abandonnées, aides au maintien de pratiques respec-

tueuses de l'environnement, mesures en faveur du boisement) concernent tout particulièrement les zones menacées d'une diversification rurale.

6 - L'administration de la réforme de la PAC sera trop lourde.

– Il ne s'agit pas de créer à Bruxelles une nouvelle bureaucratie. S'agissant de la gestion et du contrôle, seules les règles générales strictement nécessaires seront définies au niveau communautaire. Les techniques modernes comme la télédétection par satellites seront également utilisées.

Toutefois, il est incontestable qu'un plus grand recours aux aides directes suppose un renforcement de l'appareil administratif et de contrôle dans les États membres.

– En matière administrative, la réforme de la PAC constitue plutôt une évolution qu'une révolution :

- * d'ores et déjà la moitié des 9 millions d'exploitations communautaires touchent des aides directes ;

- * il est vrai que le secteur des grandes cultures végétales n'était guère concerné jusqu'ici par les aides directes, bien qu'il existe depuis 1986 une aide aux petits producteurs de céréales. Ce changement doit être relativisé par l'existence d'un régime simplifié pour les exploitations qui détiennent moins de 20 hectares de grandes cultures végétales. Ces exploitations représentent 88 % des 4,3 millions d'exploitations communautaires cultivant des céréales.

– Les États-Unis, qui ne passent pas pour un pays représentatif de la sur-administration et de la bureaucratie, appliquent des aides directes à leur 1,8 million d'agriculteurs.

Soucieuse d'assurer l'adaptation de l'agriculture européenne aux nouvelles données des marchés, de fixer à nos agriculteurs des horizons nouveaux et des priorités économiques claires, de permettre un équilibre durable et plus harmonieux du monde rural, tout en facilitant une évolution plus qualitative des modes de production et des produits eux-mêmes, la réforme de la PAC était pour l'Europe une nécessité. Pour les agriculteurs, elle est un signal, un appel à l'imagination, à l'innovation. Pour nos partenaires internationaux, elle est une preuve de la bonne volonté de la Communauté de poursuivre une politique agricole responsable, dans l'intérêt même de nos agricultures, et de ceux qui en vivent et qui les font vivre.

Une Politique agricole commune sur le modèle américain ?

C'est il y a presque trente ans (en 1964), que les États-Unis modifièrent, dans le secteur des céréales, le système des prix garantis. Ils décidèrent alors d'abandonner le soutien des prix intérieurs des céréales à un niveau élevé, pour instaurer un système proche de celui qui existe actuellement : prix intérieurs garantis à un niveau bas et *deficiency payments* versés aux producteurs qui acceptent de participer aux programmes de contrôle de l'offre.

L'ancien système qui fonctionnait depuis 1933 avait conduit à un accroissement considérable de la production, puis à partir des années 1950, à une augmentation des stocks détenus par l'organisme d'intervention du gouvernement (Commodity Credit Corporation).

La réforme de 1964 eut un rôle très important d'ouverture du marché des États-Unis sur le marché mondial et relayée par une politique de création de débouchés très active, elle permit l'expansion des exportations américaines de céréales.

Le contrôle de l'offre (toujours un contrôle des surfaces dans le cas des céréales) utilisa divers instruments d'intervention, depuis des contingents fixes par producteur jusqu'au système actuel de « retrait des terres ». Celui-ci oblige le producteur qui souhaite bénéficier des garanties de prix à mettre hors production un certain pourcentage de sa superficie.

De cette expérience américaine on peut tirer au moins deux leçons : en premier lieu, le contrôle de l'offre par « retrait des terres » a permis certains ajustements de court terme mais n'a pas constitué une procédure de réduction durable de l'offre, les gains de productivité ayant compensé rapidement les effets d'une diminution des surfaces cultivées; en second lieu, le changement du mode d'intervention de l'État n'a pas conduit à une diminution des dépenses budgétaires.

Une réforme coûteuse ?

Le coût excessif de la Politique agricole commune est une des principales causes avancées à la nécessité d'une réforme. Or il n'est pas sûr que la réforme de la PAC permette de réaliser de véritables économies budgétaires.

En effet, si la réforme de la PAC implique des réductions de coûts dans la gestion des marchés (baisse des restitutions, baisse du coût de stockage par diminution de la production), le coût des aides compensatoires et des primes à l'élevage leur est bien supérieure. De plus, s'ajouteront également les dépenses liées au financement des mesures d'accompagnement.

C'est là un des paradoxes de la réforme que de conduire, au moins à court terme, à une augmentation des coûts budgétaires, du fait même de la baisse des prix et donc du déplacement d'une partie de la charge de soutien des revenus agricoles des consommateurs vers les contribuables.

Certes, la diminution des prix pour les consommateurs pourrait se traduire par une augmentation du bien-être social, mais on sait qu'une baisse des prix agricoles est absorbée tout au long de la chaîne alimentaire et qu'elle ne se répercute que très faiblement sur le panier de la ménagère.

Les modèles de simulation des impacts de la réforme prévoient tous une augmentation des dépenses budgétaires, par rapport à ce qu'elles auraient été en l'absence de réforme. Ainsi le modèle ECAM¹ donne une augmentation des dépenses de 1,7 % par an dans le scénario hors réforme, et de 4 % par an avec la réforme.

On sait, par ailleurs, que selon les propositions de la Commission, la ligne directrice du budget agricole passera de 35,039 milliards d'écus en 1992 à 37,781 milliards d'écus constants et 43,461 milliards d'écus courants en 1997. Le problème reste donc posé de la pérennité des paiements compensatoires. N'étant pas indexés, ils devraient diminuer, en cas de dépassement de la ligne directrice.

1. J. Loyat, (1991), « La réforme de la Politique agricole communautaire : une évaluation par le modèle ECAM », *Économie rurale*, n° 211, septembre-octobre 1992.

En juillet 1992, Michel Jacquot, directeur du FEOGA, tente de rassurer les agriculteurs, en ces termes² : « Après 1997, l'on ne sait. Mais qui sait aujourd'hui ce que, dans 5 ans, sera le monde ? Je reste persuadé que l'on poursuivra avec les mêmes paramètres. Donc, pas d'inquiétude. » Il ajoute « les aides seront d'autant plus pérennes que les agriculteurs sauront expliquer à l'ensemble des citoyens que l'indépendance alimentaire de l'Europe et l'entretien de l'espace rural ont un coût. » Lourde tâche !

Mais l'efficacité de la réforme ne peut se mesurer à la seule aune de l'économie budgétaire, ce serait réduire considérablement ses ambitions ; par ailleurs, c'est du succès à moyen terme des nouvelles mesures sur le contrôle de l'offre et de la régulation des marchés que dépendra finalement la possibilité de limiter l'augmentation des dépenses.

Le « retrait des terres », un instrument de contrôle de l'offre ?

Le choix d'un ajustement de la production de céréales par les prix, qui a été fait, en 1988, avec le mécanisme des quantités maximales garanties, n'a pas enrayé l'augmentation de la production, et les stocks des céréales à l'intervention se sont considérablement accrus. Le système de gel des terres, mis en place à l'époque n'a pas été beaucoup utilisé par les agriculteurs dans la mesure où il était indépendant des prix garantis.

Le système actuel doit son efficacité supposée au fait que le gel est pour les agriculteurs la condition d'obtention des paiements compensatoires. Deux questions permettent de s'interroger sur les effets réels de cette mesure dans la limitation de la production :

— Quel va être le taux de participation des agriculteurs ?

— Quelle sera la répercussion en terme de production de la diminution des surfaces cultivées ?

La réponse à la première question dépend du niveau des coûts de production et de la taille des exploitations (surface et rendements obtenus).

Ainsi, on peut se demander si un producteur céréalier performant n'aura pas intérêt à rester en dehors du programme de retrait des terres, à se contenter du prix garanti à 100 ou 110 écus, et à chercher à augmenter au maximum sa production à l'hectare pour conserver le revenu qu'il avait auparavant.

Un rapide calcul indique que compte tenu du montant de l'aide à l'hectare et du niveau de la baisse des prix, (en tout cas en 1995/1996) peu nombreux seront les agriculteurs désireux de se contenter du prix du marché.

Ainsi, une exploitation de 200 ha, avec un rendement en céréales de 8 tonnes/ha, dans une région où la moyenne est de 7 tonnes/ha, la comparaison des recettes obtenues (cf. tableau 7) dans les deux hypothèses (participation ou non au programme) montre que dès la première année, il est plus intéressant pour ce producteur d'accepter la contrainte de retrait des terres ; la différence s'accroît bien sûr avec les années à mesure que le prix baisse et que l'aide à l'hectare s'accroît. Ce résultat reste vrai, même si on suppose une augmentation de rendement de 5 % par an (l'augmentation moyenne constatée sur les vingt dernières années était de 2 %).

2. Dans une interview accordée à *Agriculture magazine*, n° 75, juillet/août 1992.

Tableau 7 : Comparaison des recettes par exploitation dans le cas de participation et de non-participation au programme de gel des terres

A. EXPLOITATION CÉRÉALIÈRE PERFORMANTE RÉGION FAVORISÉE				
	1992/1993	1993/1994	1994/1995	1995/1996
surface d'exploitation (ha)	200	200	200	200
montant aide (écu/t)		25	35	45
set-aside (%)		0,15	0,15	0,15
prix indicatif	155	130	120	110
rend. moy. reg. (t/ha)	7	7	7	7
rend. exploitant (t/ha)	8	8	8	8
recette (écus/expl)				
avec set-aside		211 800	212 200	212 600
sans set-aside	248 000	208 000	192 000	176 000

B. EXPLOITATION CÉRÉALIÈRE MOYENNE RÉGION MOYENNE COMMUNAUTAIRE				
	1992/1993	1993/1994	1994/1995	1995/1996
surface d'exploitation (ha)	50	50	50	50
montant aide (écu/t)		25	35	45
set-aside (%)		0,15	0,15	0,15
prix indicatif	155	130	120	110
rend. moy. reg. (t/ha)	4,6	4,6	4,6	4,6
rend. exploitant (t/ha)	4,6	4,6	4,6	4,6
recette				
avec set-aside		31 165	31 510	31 855
sans set-aside	35 650	29 900	27 600	25 300

Source : nos calculs.

En ce qui concerne la deuxième question, l'impact d'une limitation des surfaces cultivées sur le volume de production, tout dépend de l'augmentation de productivité de la terre qui a lieu dans le même temps. La réduction de la surface cultivée sur une exploitation rend disponible des ressources productives (le travail et les machines) qui peut conduire (comme cela s'est produit aux États-Unis) à une intensification de la production sur la surface restante. Mais, c'est l'influence de l'autre partie de la réforme qui est alors à prendre en considération, car les paiements compensatoires seront presque entièrement indépendant des volumes produits ce qui n'est pas le cas des *deficiency payments* américains.

Ainsi, si le mécanisme du « retrait des terres » peut avoir un effet d'ajustement de la production à court terme, même relativement faible (on l'estime de l'ordre de 5 à 8 % pour 15 % de réduction des surfaces y compris l'exemption des petits producteurs), on ne peut pas espérer qu'il permette à lui seul de contrôler durablement la croissance de l'offre.

Un nouvel équilibre des productions et des marchés?

Pour la Commission, la baisse des prix des céréales a deux objectifs principaux :

- améliorer de façon significative la compétitivité des céréales communautaires par rapport aux produits de substitution, leur fournissant ainsi des débouchés sur le marché communautaire;
- favoriser le redressement des prix mondiaux.

L'objectif de relance de la consommation animale de céréales européennes, est un des plus importants de la réforme. En diminuant le prix des céréales, on espère augmenter leur utilisation dans l'alimentation animale, diminuer le recours aux produits importés (notamment aux PSC : manioc, et *corn gluten feed* principalement), et limiter ainsi la croissance des exportations de céréales.

Il est difficile de déterminer l'impact exact de la baisse des prix des céréales, car les prix des produits de substitution baisseront également par effet d'entraînement. Ceci est particulièrement vrai pour le *corn gluten feed*, en raison de sa nature de sous-produit industriel.

Les résultats du modèle MISS³ montrent qu'une baisse sensible du prix des céréales permet une reconquête par ces dernières du marché intérieur de l'alimentation animale. Toutefois, les prix des produits de substitution baisseront, par effet d'entraînement mais pas au point de neutraliser le nouvel avantage des prix des céréales. La consommation de ces sous-produits certes augmentera par rapport à 1990 dans une moindre proportion que si l'on prolongeait les tendances actuelles.

Pour la commission, la reconquête des parts de marchés sur les PSC concernerait un volume de 8 à 10 millions de tonnes. Pour la profession agricole française, il ne serait que de 5 à 7 millions de tonnes. La Communauté Européenne importe 55 millions de tonnes de produits pour l'alimentation animale (en augmentation de 2 millions de tonnes par an).

En ce qui concerne le redressement éventuel des prix mondiaux, il dépend directement de la suspension de la guerre commerciale entre la CEE et les États-Unis et une diminution de la production communautaire n'implique pas nécessairement une normalisation des marchés agricoles mondiaux.

En revanche, la baisse des prix intérieurs des céréales devrait permettre à la CEE de concurrencer plus efficacement les autres exportateurs et de renforcer la compétitivité européenne sur le marché international. La reconquête du marché de l'alimentation animale par les céréales communautaires et leur compétitivité sur le marché mondial dépendra aussi très largement des variations du dollar. Le niveau de parité avec le dollar sera déterminant – un dollar faible favorisera le *corn gluten feed* au détriment des céréales communautaires pour l'alimentation animale et les exportations communautaires seront pénalisées.

3. Cf. H. Guyomard, L.P. Mahé, « Le projet Mac Sharry : facteurs de sensibilité du débouché céréalier communautaire », *Économie rurale*, n° 211, septembre-octobre 1992.

Propositions pour une autre Politique agricole commune

- Par
- Sicco Mansholt, ancien président de la Commission européenne et ancien ministre de l'Agriculture des Pays-Bas
 - Jan de Veer, ancien directeur du LEI (Institut d'économie agricole), professeur à l'Université d'Amsterdam
 - Gert van Dijk, directeur du Conseil national de la Coopération, professeur à l'Université de Wageningen
 - Cees Veerman, président du Conseil national de la Coopération, professeur à l'Université Erasmus, Rotterdam, et à l'Université catholique du Brabant

Après bientôt quarante-cinq ans d'une politique agricole basée sur le soutien des prix, la Communauté a décidé d'opérer une séparation radicale entre la production et le revenu pour les grands produits agricoles.

La cause principale de ce revirement est due aux négociations du GATT : l'Europe doit faire des concessions pour sortir de l'impasse. D'autres raisons fondamentales font que la PAC doit être révisée. Il manque cependant un concept de base. C'est pour cela que nous voulons faire l'esquisse de ce concept et indiquer quels devraient être, à notre avis, les contours d'une nouvelle PAC.

À tous les niveaux on est d'accord pour dire qu'il faut entièrement remanier la PAC. Nous partons donc de ce principe. Selon nous, la discussion sur une nouvelle Politique agricole commune n'est pas close par la réforme de Mac Sharry. Elle ne fait que commencer. Nos propositions constituent une contribution, pour un échange de vues fondamental sur l'avenir de l'agriculture.

I - QUELQUES RÉFLEXIONS

– L'agriculture est une activité nécessaire et utile (à condition qu'elle respecte l'environnement et la qualité de la vie). Elle pourvoit de manière durable à un certain nombre de besoins fondamentaux de la société, à savoir : l'approvisionnement en nourriture, la gestion de l'espace, la garantie de la qualité de la vie dans les zones rurales, l'entretien des paysages et la sauvegarde des ressources naturelles notamment les ressources renouvelables.

Aujourd'hui, l'agriculture doit intégrer de nouvelles exigences en matière de protection de l'environnement. L'histoire nous a appris que la gestion des terres est meilleure lorsqu'elle dépend de ceux qui y sont le plus directement liés. Le secteur agricole doit avoir une politique de l'environnement basée sur les éléments suivants : sécurité (de l'approvisionnement alimentaire), santé (pour les hommes et les animaux) et organisation du territoire.

– Tous les pays soutiennent leur agriculture. Les raisons en sont simples : les contraintes techniques (influences climatiques et temps de production incompressibles), la structure de la production (nombreuses entreprises familiales relativement petites avec une main-d'œuvre et du capital inflexibles) et la nature du marché (grande élasticité de l'offre et demande rigide) engendrent une grande instabilité du marché des produits alimentaires de base.

– Si le soutien économique du secteur agricole est inévitable, la question est de savoir quelle forme est la plus efficace :

Le système de soutien doit être simple. Un système complexe même s'il est légitimé politiquement par un partage soi-disant juste et équitable est inapplicable.

Un système transparent constitue la meilleure garantie de stabilité assurant au secteur agricole une certaine sécurité et lui permettant de réaliser rapidement les adaptations nécessaires. Le choix doit être fait en faveur d'une gestion globale avec un système se limitant à des lignes directrices jouant sur des stimuli économiques, les agriculteurs découvriront ainsi clairement quelles sont les possibilités et où se situent les limites. Une gestion complexe sur la base d'une législation économique et juridique sophistiquée engendre d'énormes problèmes d'administration et de contrôle, ainsi que des coûts. La fraude, l'arbitraire et la corruption en découlent.

– L'instabilité des marchés agricoles due aux spécificités du secteur (*cf. supra*) peut être réduite par des équipements techniques : le climat, la fertilité du sol, les maladies et les épidémies sont moins déterminantes qu'autrefois pour le volume de production. En revanche, d'un point de vue économique, la rigidité s'est accrue : la part des coûts fixes par rapport à l'ensemble des coûts de production a augmenté.

Pour les productions liées au sol, les coûts afférents aux terres et aux bâtiments ont toujours joué un rôle prépondérant. C'est aussi la raison pour laquelle, en cas de baisse des prix des produits, les ventes ne diminuent pratiquement pas. La faillite des entreprises n'est pas non plus une solution : le sol reste dans la production car le « voisin » l'achète pour réduire ses frais de production par une extension. Ce phénomène est accentué par le développement technique remplaçant la main-d'œuvre par le capital, la part des coûts fixes s'en est encore trouvée accrue.

Dans le système actuel, l'agriculteur a le choix entre l'arrêt radical de la production ou la poursuite d'une activité par agrandissement des surfaces pour compenser la baisse des prix par des économies d'échelle. Ce mécanisme permet à terme de développer une agriculture concurrentielle et favorise une meilleure rentabilité économique de l'agriculture, mais il implique de grands dommages en matière d'environnement (paysages et occupation du territoire). L'Europe n'est pas l'Argentine, ni l'Ukraine ou les États-Unis et elle ne veut pas le devenir.

– Le problème des coûts fixes évoqué ci-dessus croît également dans les autres parties du monde à mesure que la technique se perfectionne. Si un changement de politique n'intervient pas, les chances de surproduction et de « dumping » deviennent de plus en plus grandes. Le libre fonctionnement du mécanisme de prix est de moins en moins déterminant pour la production. À l'échelle mondiale, le pouvoir d'autocorrection du marché diminue, par conséquent, la stabilité du marché s'en trouve encore réduite. Il ne fait pas de doute que cette situation aboutira à une évolution chaotique en matière d'approvisionnement alimentaire.

II - UNE PROPOSITION

Le soutien à l'agriculture pourrait se faire sur le principe d'une aide fixe à l'hectare pour toute production liée au sol.

Les principales conséquences seraient les suivantes :

– l'abandon du soutien des prix ;

- la séparation entre la production et le revenu des producteurs;
- la formation libre des prix sans entraves à l'importation ni quotas de production supprimant les excédents de marché (les stocks de sécurité ne sont pas concernés). Il faut observer ici une certaine réserve quant à l'application libre du mécanisme des prix et quant à l'influence des grandes multinationales sur la formation des prix et sur la gestion de la production;
- l'aide aux agriculteurs revêt un sens économique par la compensation partielle des frais fixes garantissant la stabilité et la continuité du secteur;
- l'aide à l'hectare permet à la production agricole de s'adapter aux nouvelles exigences que la société impose au secteur. L'attribution des terres à des fins non agricoles, par exemple sylviculture, contrats de gestion, usage à des fins récréatives, est rendu possible du fait que l'agriculteur est placé devant le choix suivant : cultiver les produits traditionnels à des prix très bas ou trouver d'autres destinations pour ses terres ou encore cultiver de nouveaux produits (matières premières de base pour l'industrie);
- le caractère global et simple de ce système le rend facilement applicable et ne pose pas de problème de contrôle;
- Un dernier argument et non le moindre : un système de prix mondiaux libres, non influencé par des subventions à la production et le « dumping », peut déboucher sur des prix du marché mondial stables et plus élevés. Et cela est favorable à tous, sans oublier les producteurs des pays en voie de développement. Cela leur permettra de développer les structures de leur propre agriculture.

Examinons plus précisément quelques aspects de cette proposition :

– L'aide à l'hectare est-elle compatible avec les règles du GATT (notamment entrent-elles dans la boîte verte)?

Nous estimons que c'est le cas, car cette forme d'aide ne stimule pas la production et qu'elle est associée au libre accès du marché, ainsi qu'à l'absence de prélèvements et de quotas de production.

– L'aide à l'hectare doit-elle être modulée en fonction de la taille de l'exploitation ou du potentiel de production?

La gestion globale du système doit être préservée. De plus, la taille de l'exploitation n'est pas un critère fiable pour déterminer le revenu de l'exploitant.

La différenciation de l'aide en fonction de la capacité de production du sol est une question complexe. Les disparités sont considérables. Une modulation est nécessaire pour des raisons de logique et d'équité. En effet, les régions qui doivent dans une large mesure leur grande productivité à des investissements réalisés dans le sol, au savoir-faire et à l'infrastructure, devraient bénéficier d'une compensation réduite dans la mesure où par le passé elle se sont mieux adaptées à la politique agricole en vigueur. Une aide régionale donnerait les meilleurs résultats.

– Quel serait le coût d'une telle politique?

L'ensemble des coûts de ce système ne serait pas nécessairement supérieur aux coûts de la politique actuelle (environ 35 milliards d'écus) et serait en tout cas inférieur aux dépenses attendues pour la réforme. Nous estimons que les décisions arrêtées s'avèreront, au cours des années à venir, irréalisables et entraîneront d'énormes coûts. Un exemple : qui contrôlera si un agriculteur portugais ou italien met en jachère 15 % de sa superficie céréalière lorsque sa

production a dépassé 92 tonnes de céréales pendant les années de référence 1989, 1990 et 1991? Imaginons 100 000 agriculteurs ne tenant en majorité aucune comptabilité et figurant à peine sur des registres, qui doivent remplir honnêtement de nombreux formulaires sur la base desquels seront effectués des contrôles, etc.

Les expériences relatives aux quotas laitiers en Italie nous poussent logiquement à conclure que la réforme aboutira à une énorme fraude ainsi qu'à des agissements arbitraires et, par conséquent, à de grandes frustrations chez les agriculteurs bénéficiant d'une aide et chez les citoyens qui doivent la financer. Une telle politique ne fait que servir superficiellement l'objectif unitaire de l'Europe, mais elle ne va pas à l'essentiel.

– Comment envisager la mise en œuvre de cette politique?

Il conviendrait de prévoir une phase transitoire. Intervention, restitutions et prélèvements seront totalement supprimés. Le règlement des quotas laitiers peut être démantelé dans une période de trois à cinq ans. Comme les aides fixes à l'hectare sont également applicables à l'élevage lié au sol, on pourra progressivement passer d'un système à l'autre. Il faudra examiner si le règlement d'intervention pour la viande bovine doit disparaître ou s'il doit être remplacé par un règlement de rachat pour les veaux afin de régler l'afflux des bovins à viande.

Par ailleurs, les règlements tels «contrats de gestion» et «agriculture de montagne» seront incorporés dans le nouveau système. Ainsi, les autorités régionales auront la possibilité d'attribuer un montant supplémentaire par hectare.

Des paiements compensatoires, pour garantir le revenu des producteurs?

Les paiements compensatoires seront mis en place, d'après le texte de la réforme, «afin de compenser les pertes de revenus imputables à la réduction des prix institutionnels».

Mais à cette baisse de prix s'ajoutera une baisse des quantités produites par exploitation. La compensation ne prend en compte que partiellement cette baisse de volume, et donc globalement le revenu des agriculteurs devrait baisser.

L'ensemble des travaux conduits actuellement par la profession agricole et les instituts de recherche montre un impact de la réforme très différent selon les systèmes de production.

En céréaliculture, la diminution de revenu devrait être surtout sensible pour les agriculteurs dont les rendements et les surfaces d'exploitation sont au dessus de la moyenne. La manière dont sera appliquée la régionalisation aura également un effet important sur cette compensation différenciée de revenu. Plus petites et plus homogènes (en terme de rendements) seront les régions, plus neutre sera la réforme de ce point de vue.

Dans les systèmes d'élevage ou associant de l'élevage, la situation est plus complexe. Si la réforme semble avoir un effet plutôt neutre ou même positif pour certains éleveurs (les producteurs laitiers intensifs, les naisseurs-engraisseurs), d'autres s'en

sortent assez difficilement : les élevages mixtes lait-viande et les producteurs laitiers herbagers⁴. Situation paradoxale, où compte tenu du mode de calcul du chargement à l'hectare, les exploitations qui produisent du lait sans maïs ensilage ou avec peu de concentrés achetés sont pénalisées.

Par ailleurs, ce changement fondamental dans le mode de soutien des revenus, que constitue le passage d'un système de soutien par les prix à un système direct d'aides à l'hectare ou à l'animal en partie déconnecté de la production, pose la question de la gestion sociale des aides.

Il nécessite d'une part la mise en place de mécanismes de distribution des aides et de contrôle, forcément lourds et imparfaits.

D'autre part, il suppose que soit réellement acceptée par la société dans son ensemble la rémunération de fonctions assumées par les agriculteurs et qui ne peuvent pas être rémunérées par le marché : la conservation des paysages et la protection de l'environnement, notamment.

Vers une extensification de la production ?

Le débat sur la nécessité de réformer la Politique agricole commune en séparant les mécanismes destinés à réguler les marchés de ceux visant à soutenir les revenus des producteurs est ancien⁵. Les différents instruments n'ont pas tous le même effet d'incitation sur l'augmentation de la production.

Dans le cas des *deficiency payments* purs, l'aide est versée par unité vendue et égale à la différence entre le prix de marché et un prix garantissant un revenu jugé équitable. L'inconvénient du système est que les aides restent proportionnelles à la quantité vendue.

L'aide directe à l'hectare, ou à l'unité de bétail est complètement séparée du niveau de production. L'avantage de ce système et son intérêt dans l'objectif actuel de protection de l'environnement est qu'il permet réellement d'inciter à une production extensive.

La prime compensatoire, qui est maintenant instaurée dans le secteur des céréales et de la viande bovine, se rapproche de l'aide directe à l'hectare, à cela près que l'on ne sait pas comment seront considérées les augmentations de rendement dans le rendement moyen régional qui sert de base de calcul à l'aide.

Quelles seront les conséquences de ce mécanisme sur la décision des producteurs d'intensifier ou d'extensifier leur production ?

Cette question permet de réfléchir aux conséquences de la réforme sur le volume de production mais aussi sur l'environnement.

En ce qui concerne la céréaliculture, des travaux de recherche récents dans le domaine agronomique mettent en évidence la possibilité de concevoir des itinéraires techniques extensifs, permettant avec de fortes économies sur les intrants (fumure azotée et produits de traitement), d'obtenir un rendement encore élevé.

4. Cf. Institut de l'élevage, *La réforme de la PAC et les productions bovines et ovines, simulations et éléments d'analyse*, juin 1992.

5. Cf. D. Bergman, (1981), « La politique agricole commune. Crises et remèdes », *Économie rurale*, n° 143, 1981.

Ces itinéraires, d'ores et déjà rentables, seront favorisés par la nouvelle Politique agricole commune. Ainsi en observant les résultats obtenus dans certaines régions⁶, on constate qu'une baisse des charges variables de l'ordre de 40 % permet de passer d'un rendement de 8 tonnes par ha à 7 tonnes par ha, et conduit à l'heure actuelle, à un maintien du revenu. En 1995/1996, avec les prix et les aides tels qu'ils sont prévus, l'avantage du système extensif devient très net.

Tableau 8 : Comparaison des marges par exploitation dans le cas de participation et de non-participation au programme de gel des terres

EXPLOITATION CÉRÉALIÈRE PERFORMANTE RÉGION FAVORISÉE				
	1992/1993	1993/1994	1994/1995	1995/1996
Surface exploitation (ha)	200	200	200	200
montant aide (écus/t)		25	35	45
set-aside (%)		0,15	0,15	0,15
prix indicatif	155	130	120	110
rend. moy. reg. (t/ha)	7	7	7	7
rend. exploitant (t/ha)	8	8	8	8
recette avec set-aside		211 800	212 200	212 600
recette sans set-aside	248 000	208 000	192 000	176 000
coût avec set-aside		65 571	65 571	65 571
coût sans set-aside	77 143	77 143	77 143	77 143
marge br. avec set-aside		146 229	146 629	147 029
marge br. sans set-aside	170 857	142 429	126 429	110 429
ALTERNATIVE EXTENSIVE				
Surface exploitation (ha)	200	200	200	200
montant aide (écus/t)		25	35	45
set-aside (%)		0,15	0,15	0,15
prix indicatif	155	130	120	110
rend. moy. reg. (t/ha)	7	7	7	7
rend. exploitant (t/ha)	7	7	7	7
recette avec set-aside		189 700	191 800	193 900
recette sans set-aside	217 000	182 000	168 000	154 000
coût avec set-aside		39 343	39 343	39 343
coût sans set-aside	46 286	46 286	46 286	46 286
marge br. avec set-aside		150 357	152 457	154 557
marge br. sans set-aside	170 714	142 657	128 657	114 657

Source : nos calculs

En outre, nous n'avons pas pris en compte dans ce calcul, les aides spécifiques prévues dans le programme d'action agri-environnemental. Elles peuvent compenser largement la baisse de revenu envisagée.

6. J.-M. Meynard, (1989), « Conception d'itinéraires techniques : savoir s'adapter à des objectifs de production diversifiés », Colloque *écophysiologie du blé*, Versailles, 25 et 26 avril 1989.

J.-M. Meynard, F. Limaux, (1990), *La Désintensification d'ores et déjà rentable*, Chambre d'agriculture de Lorraine.

Bien sûr, ces résultats sont extrêmement partiels et ne permettent pas de conclure de manière générale sur l'efficacité de la réforme en matière d'extensification et encore moins de protection de l'environnement. La mise au point d'itinéraires techniques s'adaptant aux nouveaux objectifs de la Politique agricole commune sera l'un des facteurs décisifs de l'efficacité des décisions de politique prises actuellement.

CONCLUSION

La réforme actuelle de la Politique agricole commune correspond à un véritable changement d'orientation, longtemps mûri, mais qui aboutit aujourd'hui à la formulation d'objectifs bien différents de ceux de 1960, et à la mise en place de nouveaux instruments.

En 1960, la place de l'agriculture dans l'économie se définissait essentiellement par sa contribution à la croissance générale, comme réservoir de main-d'œuvre de l'industrie, et débouché pour les produits industriels. Peu à peu, son rôle dans l'équilibre de la balance commerciale s'est affirmé. Aujourd'hui, de nouvelles fonctions lui sont assignées : entretenir l'espace, préserver l'environnement, façonner le paysage.

Ce changement implique une évolution du rôle de la Politique agricole commune : « A une politique agricole définie par des objectifs de régulation intersectorielle d'intégration de l'agriculture à la croissance, semble ainsi succéder une politique qui permettrait une régulation territoriale⁷. » Cette régulation territoriale signifie, entre autres, la gestion de différentes catégories d'agriculteurs dont l'utilité sociale ne se mesurera plus exclusivement par la valeur de leur production. La prise en compte de cette utilité sociale de l'agriculture devrait conduire à une conception politique plus affirmée ou il ne serait plus seulement question de réduire les dépenses budgétaires et de maîtriser les excédents.

Si la réforme actuelle est intéressante dans son principe un certain nombre d'imperfections et de contradictions subsistent.

Les modalités d'application de la réforme sont très complexes. Elles constituent un frein à sa mise en œuvre et favorisent les fraudes. Le coût du contrôle risque d'être élevé.

Il est probable que la baisse des prix des céréales incitera les producteurs les plus efficaces à réduire leurs coûts de production, à utiliser des techniques moins polluantes et on peut même espérer qu'il arriveront à maintenir leur niveau de revenu. Mais il n'est pas sûr que l'ensemble des céréales et l'ensemble des régions aient le même potentiel en matière de « extensification rentable ». Les effets de substitution entre cultures sont assez imprévisibles mais peuvent être importants.

L'extensification de l'élevage bovin est un autre objectif de la réforme. Mais comment le concilier avec le projet d'accroître la consommation animale de céréales ? Et comment imaginer que les mesures proposées (un chargement à l'hectare inférieur à 2 unités de gros bétail/ha) vont suffire pour encourager les élevages réellement

7. P. Coulomb, « De la régulation sectorielle à la régulation territoriale : vers un nouveau modèle sociopolitique agricole », revue *Pour*, novembre 1991.

extensifs qui sont un des seuls moyens de « jardiner le paysage » dans les zones défavorisées?

La volonté d'encourager l'utilisation des céréales dans l'alimentation animale existe depuis 1970. Elle prend un autre sens aujourd'hui, car elle se situe dans une perspective de limitation des exportations de céréales, qui fait de l'élevage européen la seule destination possible des excédents de production. Cette conception « malthusienne » du contrôle de l'offre⁸ s'appuie sur l'idée de plus en plus partagée d'ajustement des exportations mondiales à la demande solvable.

Si le GATT est bien le lieu de « marchander les tarifs et les règles de concurrence », il manque une réflexion politique plus large sur les manières d'affronter les problèmes que posent à l'échelle mondiale la sécurité alimentaire des populations et la gestion des ressources naturelles. C'est aussi à cette réflexion que doit contribuer la Politique agricole commune⁹.

8. Hélène Delorme (FNSP-CERI), « Au secours Malthus revient! », revue *Pour*, novembre 1991.

9. Edgard Pisani, « De quelle agriculture avons nous besoin? », *Le Monde*, 27 mai 1992.

Bibliographie

Commission des Communautés européennes :

La Situation de l'agriculture dans la Communauté (rapport annuel).

Nouvelles de la Politique agricole commune (périodique).

L'Europe verte (périodique) :

« Les mécanismes de l'organisation commune agricole : produits animaux », n° 188, décembre 1981 ; « Produits végétaux », n° 207, janvier 1985 ; « Les seuils de garantie de la PAC », n° 207, janvier 1985.

Propositions concernant l'élaboration et la mise en œuvre de la Politique agricole commune, 30 juin 1960.

Secrétariat de la Commission, *Mémoire sur la réforme de l'agriculture dans la Communauté* (Rapport Mansholt, Bruxelles, 1968), *Le Plan Mansholt*, *Le Rapport Vedel*, Paris, SECLAF, 1969.

Communication de la Commission au Conseil, Perspectives de la Politique agricole commune (Livre vert), COM.85.333 final, 13.07.1985.

Propositions de la Commission pour l'évolution et avenir de la Politique agricole commune (Papier de réflexion), COM(91) 100.

Évolution et avenir de la Politique agricole commune, Propositions de la Commission, COM(91)258, 9 juillet.

Production, Prices and Income in EC Agriculture, An Analysis of the Economic Accounts for Agriculture 1973-1988, Eurostat, 1990.

Cahiers de la PAC, « La réforme de la Politique agricole commune », 7 juillet 1992.

BURRELL A., « Le contexte historique de la réforme de la Politique agricole commune », *Communication au Colloque SFER*, novembre 1991, *Économie rurale*, n° 211, 1992.

CHOMINOT A., « Les marchés agricoles. De l'ancienne à la nouvelle Politique agricole commune », *Revue Chambres d'agriculture*, supplément au n° 795, décembre 1991.

CHOMINOT A. (éd.), *L'Agriculteur, le marché et l'État*, Economica, 1991.

CLERC F., *Le Marché commun agricole*, Coll. « Que sais-je? », PUF, 1981.

COULOMB P. et al., (éd.) *Les Agriculteurs et la politique*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1990.

COULOMB P., « De la régulation sectorielle à la régulation territoriale : vers un nouveau modèle socio-politique agricole », *POUR*, novembre 1991.

DELORME H., « Au secours Malthus revient! », *POUR*, novembre 1991.

DENIAU J.F., *Le Marché commun*, Coll. « Que sais-je? », PUF, 1971.

FLICHMAN G., « Evolucion y perspectivas de la política agrícola de la Comunidad económica europea », Centro de estudios internacionales, Buenos Aires, 1989.

GERVAIS M., JOLIVET M., TAVERNIER Y., *La Fin de la France paysanne. Histoire de la France rurale de 1914 à nos jours*, Paris, Seuil, 1978.

- GUYOMARD H., MAHE L.P., « Le Projet Mac Sharry : facteurs de sensibilité du débouché céréaliier communautaire », *Économie rurale*, n° 211, 1992.
- KEYSER M.A. *et al.*, « The Common Agricultural Policy at Crossroads : Free Trade or Cartel ? », Centre for World Food Studies, SOW-VU Research memorandum, 1990.
- KLATZMANN J., *Les Politiques agricoles*, Idées Fausses et Illusions, PUF, 1972.
- KROLL J.C., *Politique agricole et relations internationales*, Coll. « Alternatives économiques », Syros, 1987.
- LEROY P., *L'Avenir du marché commun agricole*, PUF, 1973.
- LEROY P., *Le Problème agricole français*, Economica, 1982.
- LOYAT J., « La réforme de la Politique agricole communautaire : une évaluation par le modèle ECAM », *Communication au Colloque SFER*, novembre 1991, *Économie rurale*, n° 211, 1992.
- PISANI E., « De quelle agriculture avons nous besoin ? », *Le Monde*, 27 mai 1992.
- SANDERSON F. (éd.), *Agricultural Protectionism in the Industrialized World, Resources for the Futur*, Washington DC, 1990.
- TAVERNIER Y. *et al.* (éd.), *L'Univers politique des paysans*, Armand Colin, 1972.
- TRACY M., *L'État et l'agriculture en Europe occidentale, crises et réponses au cours d'un siècle*, Economica, 1986.
- Revue Chambres d'agriculture*, divers numéros spéciaux.

L'AGRICULTURE POST-COMMUNISTE EN EUROPE CENTRALE : DU CHOC EXCÉDENTAIRE A LA RÉCESSION

par Alain Pouliquen

Avec les contributions de Marc Duponcel sur les Accords d'association avec la Communauté européenne et Françoise Simon pour l'actualisation du dossier tchécoslovaque.

Cette étude a bénéficié de financements du ministère de la Recherche et de la Technologie et du Commissariat général du Plan.

RÉSUMÉ

En 1990, et plus encore en 1991, en Hongrie, en Pologne et en Tchécoslovaquie, les politiques de stabilisation monétaire, associées à la libération des prix et des échanges, ont provoqué un net recul de la demande alimentaire interne. Compte tenu de l'inertie relative initiale de la production agricole, il en est résulté un choc excédentaire. Choc excédentaire d'autant plus grave que les débouchés externes traditionnels de ces trois pays (pays de l'Est et ex-Union soviétique) ont aussi très largement diminué.

Les exploitations agricoles sont dans une situation très délicate : déficit financier, endettement grave, chute des investissements et même décapitalisation. Cette situation s'explique par la mévente mais aussi par la réduction drastique des subventions, l'ouverture brutale du ciseau des prix agricoles et des taux d'intérêt élevés...

Compte tenu du manque de capital, de la complication et de la lenteur des privatisations et « restitutions » en agriculture, les structures agricoles resteront durablement marquées par les handicaps hérités du communisme et donc inadaptées aux nouveaux rapports de prix qu'imposent les marchés internes et internationaux déprimés.

La récession agricole, déjà amorcée en 1990 et 1991, va donc se poursuivre de manière prononcée dans les deux à trois ans à venir, cependant que la demande intérieure, après un premier recul, semble se stabiliser. On peut donc prévoir le retour de la Pologne et de la Tchécoslovaquie à un taux modéré d'agro-importation nette, contenu par une protection moyenne aux frontières, et un recul de l'agro-exportation hongroise de produits de masse.

À plus long terme la dynamique de privatisation des activités d'aval, déjà bien amorcée, les facilités d'exportation pour les produits « secondaires », offertes par la Communauté européenne, et une possible relance générale des économies concernées laissent plus d'espoir pour ces agricultures, dont le potentiel exportateur (en Pologne et Hongrie) est considérable. Mais à moyen terme le scénario récessif va nettement dominer le tableau.

SUMMARY

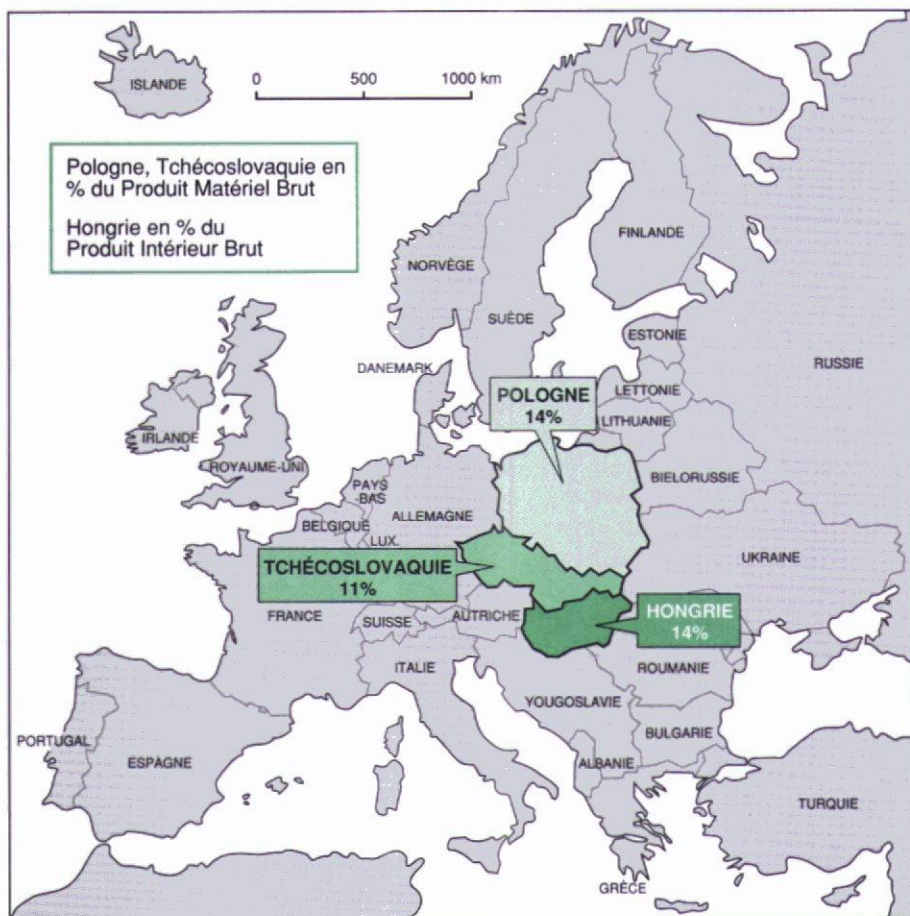
In 1990, and again in 1991, the monetary stabilisation policies in Hungary, Poland and Czechoslovakia, combined with the freeing of prices and exchange rates, caused a clear fall in internal foodstuff demand. Taking into account the initial relative inertia of agricultural production, this resulted in a surplus crisis. This surplus crisis was all the more serious, since there was a very broad reduction in the traditional external markets (East European countries and the former Soviet Union) of these three countries. The farming concerns find themselves in a very delicate position: financial deficit, serious indebtedness, fall in investments, and even decapitalisation. This position is accounted for by the slump, but also, among other factors, it is due to the sharp reduction in subsidies, the sudden cuts in relative agricultural prices and high interest rates.

Taking into account the lack of capital, and the complication and slow pace of privatisation and "compensation" in agriculture, the farming structures will remain durably marked by the handicaps inherited from communism, and they will therefore remain unsuitable for the new price ratios imposed by depressed internal and international markets.

The recession in farming, which was already sparked off in 1990 and 1991, will thus continue in a marked manner over the coming two to three years, whilst internal demand, after an initial drop, appears to be levelling off. It is possible therefore to anticipate Poland and Czechoslovakia's return to a moderate level of net agro-imports, contained by an average level of protection at the frontiers, and a drop in Hungarian agro-exports of large-scale farming produce.

In the longer term, the drive for privatisation in downstream activities, which has already been initiated, the facilities for exports of "secondary" products offered by the European Community, and a possible general revival of the economies concerned, allow greater hope for these agricultural sectors, whose potential for export (in Poland and Hungary) is considerable. However, in the medium term, the prospects of recession will be clearly dominant.

Part de l'agriculture dans les économies des pays d'Europe centrale en 1990



INTRODUCTION

Trois ans après la chute du communisme, quelles sont les situations et les perspectives des agricultures en Hongrie, en Pologne et en Tchécoslovaquie¹, les trois pays les plus engagés dans la transition vers l'économie de marché? Constituent-elles une menace ou au contraire de nouveaux débouchés potentiels pour les agricultures ouest-européennes? En 1990 et 1991, pour la première fois depuis les années 1930, elles ont dû faire face à de véritables excédents invendus. Qu'en est-il exactement?

Les réponses à ces questions passent par une analyse systématique des transformations du secteur agro-alimentaire de ces trois pays, sous l'effet des mécanismes économiques généraux de la transition.

Dans l'ex-URSS comme dans les Balkans², le tableau économique du post-communisme est encore dominé par la décomposition (rupture des circuits économiques internes et externes³) des anciennes économies administrées, assortie d'hyperinflation et de pénuries dramatiques qui menacent particulièrement le ravitaillement urbain.

La recomposition d'économies de marché associées à l'État de droit est la seule alternative visée par les pouvoirs en place mais aussi par les pays occidentaux créditeurs-aideurs. Mais elle n'en est qu'à ses premiers pas et, compte tenu de l'ampleur de la récession, elle comporte encore de grandes incertitudes politiques et sociales.

En revanche, la Hongrie, la Pologne et la Tchécoslovaquie ont échappé à cette décomposition rapide. La chute du pouvoir communiste central et de ses réseaux locaux, a été assez rapide pour permettre l'adoption immédiate de politiques de transition vers l'économie de marché. Ces pays sont parvenus à instaurer une régulation économique, monétaire et marchande. Elle est viable à court terme, elle est à moyen terme vulnérable aux difficultés et lenteurs de la transition structurelle (privatisation des entreprises, démonopolisation des circuits). Ces difficultés et lenteurs sont bien plus considérables que les analyses très libérales de la transition ne le prévoyaient, avec candeur.

1. La scission des deux républiques tchécoslovaques, fin 1992, conduit à une accentuation de la divergence des voies et rythmes de la transition, déjà perceptible depuis deux ans. Les atouts naturels et l'héritage structurel de la Slovaquie sont globalement en agriculture, comme pour l'ensemble de l'économie, moins favorables que ceux de la Bohême-Moravie. Le chômage et l'inflation y sont plus marqués, l'investissement étranger y est moindre. Les conséquences pourraient être une restructuration plus graduelle, voire conservatrice et davantage de protectionnisme.

2. Roumanie, Bulgarie, Albanie. La Yougoslavie appellerait un cadre d'analyse spécifique.

3. En l'absence de stabilisation monétaire et d'équilibre des marchés, cette décomposition est l'effet mécanique de celle de l'ordre social monohiérarchique totalitaire qui constituait, spécialement dans ces pays, le « système nerveux » des économies administrées de type soviétique, c'est-à-dire la seule source de leur cohérence et de leur viabilité globale. Cf. A. Pouliquen : « Une nouvelle grille d'analyse de l'économie de type soviétique », INRA-ESR, Montpellier, janvier 1988.

La clef de la réussite initiale de la transition a été d'associer au « désubventionnement⁴ » et à la libération des prix (janvier 1990 en Hongrie et Pologne; janvier 1991 en Tchécoslovaquie) :

— un coup d'arrêt au gonflement de la masse monétaire. Cela s'est fait par la restriction budgétaire, la limitation des masses salariales et des pensions, et par une hausse considérable des taux d'intérêts, auparavant symboliques, et désormais proches de l'inflation;

— des dévaluations importantes des monnaies nationales, qui avec une convertibilité interne à taux fixes ont permis une libéralisation effective des échanges extérieurs.

Après les inévitables hausses initiales des prix, ces politiques sont parvenues à une stabilisation monétaire relative.

Mais la lenteur et l'incertitude des « grandes privatisations », les difficultés financières et la faiblesse de l'investissement étranger ont entretenu l'inertie des grandes entreprises d'État et le caractère monopoliste des principaux circuits économiques, malgré l'essor des « petites privatisations » et de nombreuses créations d'entreprises dans le commerce de détail et les services. Dans ces conditions, le prix à payer pour maintenir une relative stabilité monétaire est une importante récession et l'apparition d'un chômage important. Ces tendances appellent pour beaucoup de nouvelles politiques industrielles moins strictement libérales.

Cette toile de fond, très schématisée, est indispensable à la compréhension des processus à l'œuvre dans les secteurs agro-alimentaires des trois pays. Ces processus ont beaucoup de traits communs, ce qui autorise une analyse comparée. La première partie traitera des aspects fonctionnels de la transition, la deuxième partie des traits majeurs de la transition structurelle, désormais engagée bien qu'encore très incertaine.

On trouvera en annexe des tableaux des principales grandeurs économiques de référence reflétant les processus à l'œuvre dans ces pays.

4. « Désubventionnement des prix ». Par commodité on désignera ainsi la réduction initiale drastique puis graduelle des anciens compléments de prix versés par l'État aux entreprises en amont, et surtout en aval de l'agriculture.

LA TRANSITION FONCTIONNELLE DANS LE SECTEUR AGRO-ALIMENTAIRE

La libéralisation de l'économie administrée — Premiers effets

Atouts et handicaps hérités de 40 ans d'économie administrée⁵

Depuis la deuxième partie des années 1960, les pays de l'Est (y compris l'URSS) avaient mis en œuvre des politiques d'intensification et de modernisation agricoles volontaristes. Elles étaient largement subventionnées et visaient à une autosuffisance alimentaire à tout prix, avec un régime nutritionnel très riche en protéines et graisses animales, ainsi qu'en sucre et huiles végétales.

Cet objectif a généralement été atteint, spécialement en Europe centrale (et largement dépassé en Hongrie : 25 % d'agro-exportation nette), essentiellement par la hausse des rendements physiques à l'hectare et par animal. En 1989, en Hongrie, et en Tchécoslovaquie, le niveau technique et les rendements obtenus étaient comparables à ceux de l'Europe occidentale. En revanche — avec une forte nuance en ce qui concerne la Hongrie — quatre décennies d'« économie d'offreurs » (de pénurie) ont enraciné dans les entreprises une sociologie qui est aux antipodes de la culture d'entreprise requise par la nouvelle « économie de demande », c'est-à-dire de marché. Mais surtout les dysfonctionnements propres à l'économie administrée (irrationalité économique des allocations de ressources et des choix productifs et techniques) ont conduit à des coûts de production⁶ élevés et croissants⁷. Ceux-ci s'expliquent aussi par des choix structurels et sociaux qui impliquent une faible productivité du travail agricole⁸ (celui-ci étant par ailleurs rémunéré à parité, ou quasi-parité, avec les salaires industriels), tels que :

— de très grandes unités (plusieurs milliers d'hectares) employant plusieurs centaines de salariés agricoles permanents de droit (fermes d'État) ou de fait (« coopératives ») à horaires limités et salaires garantis (Tchécoslovaquie et Hongrie; fermes d'État polonaises);

— en Pologne, la cristallisation depuis l'échec de la collectivisation agraire, de mini-exploitations familiales sur environ 80 % du terroir agricole. Ces petites

5. On en trouvera un bilan détaillé dans K.E. Wadekin. (Cf. bibliographie).

6. Les coûts de production étaient très sous-estimés (par rapport à l'Ouest) : fort subventionnement des intrants, des investissements et taux intérêts, ainsi que des biens et services de consommation essentiels (logement, alimentation, transports, énergie, etc.); ajoutons la quasi-absence de coût d'accès à la terre (rente et impôts fonciers) et la gratuité des aménagements fonciers (drainage-irrigation surtout).

7. Sans y échapper, la Hongrie a pourtant notablement réduit ces coûts de production et leur hausse (arrêtée dans les années 1980) par les particularités suivantes : autonomie précoce et très poussée des entreprises agricoles (planification indirecte par les prix, le crédit, les subventions et les impôts); contribution considérable aux revenus et productions agricoles (en horticulture et productions animales non bovines) des lopins individuels à temps partiel des travailleurs agricoles et non agricoles, souvent modernisés et contractuellement intégrés aux grandes unités; recours important aux intrants importés de l'Ouest.

8. À dotation technique comparable, les experts estiment généralement que la productivité du travail agricole en Tchécoslovaquie et en Hongrie est inférieure de moitié à celle de l'Europe du Nord-Ouest. En Pologne, il faudrait plutôt parler, globalement, du tiers, ou du quart.

exploitations sont d'un type antérieur à la « deuxième révolution agricole »⁹ de l'Europe occidentale des années 1960 et 1970. Elles ont une surface moyenne de 6 ha en polyculture-élevage, elles sont semi-mécanisées, et sont en majorité exploitées à temps partiel.

Outre une production industrielle finale plus faible par habitant, tout ceci explique que les agricultures est-européennes absorbaient des parts de l'emploi¹⁰ et du revenu nationaux trois à quatre fois plus importantes qu'en Europe Occidentale (en moyenne).

Une alimentation « riche » mais aussi « à bon marché » étant une condition du calme social dans ces régimes, la hausse des coûts agricoles et de l'aval n'a pas été répercutée sur les prix alimentaires d'État. Cela a été obtenu par un gonflement considérable des subventions, sous forme de compléments de prix versés aux entreprises d'amont et agricoles, et surtout aux industries et commerces alimentaires. Ces subventions mobilisaient de 10 à 15 % du budget de l'État.

Ce dispositif excluait toute rétroaction de la demande finale sur les divers maillons des filières agro-alimentaires, et toute relation économique normale entre eux. De plus, les investissements dans les industries et le commerce alimentaires n'étant pas prioritaires, ces secteurs ont accumulé un retard technique, et organisationnel, considérable par rapport à leurs homologues ouest-européens. On en verra plus loin les conséquences actuelles et prévisibles.

Désubventionnement et libération des prix

Conduites de 1989 à 1991 selon des séquences et dans des conditions monétaires différentes par pays, ces opérations ont, à des degrés différents, conduit à un ajustement très monopoliste des prix et des quantités.

Aux dépens des consommateurs

La hausse initiale des prix de détail, notamment alimentaires, a été très supérieure à l'augmentation des salaires. La libération des prix a donc entraîné un recul notable des consommations alimentaires par habitant, surtout en ville, spécialement pour le lait, les produits laitiers et les viandes bovines qui étaient auparavant les produits les plus subventionnés. La baisse de consommation est estimée en 1990-1991 à 20 % en Hongrie et en Tchécoslovaquie et à environ 10 % en Pologne.

Héritages de l'économie administrée, la structuration monopoliste, ainsi que l'inertie et l'obsolescence des industries et du commerce alimentaires d'État en attente de privatisation ont largement amplifié les hausses de prix et donc contribué au rétrécissement consécutif du marché intérieur.

Le caractère monopoliste de l'ajustement s'est traduit parfois par la hausse des taux de profit dans certaines industries et dans le commerce alimentaire d'État (en Tchécoslovaquie au début 1991, les taux de profit ont été multipliés par trois à cinq, sans investissements nouveaux). Dans le même temps, d'autres entreprises ont à faire face à de graves difficultés financières et à la récession. Cette situation concerne notamment les industries laitières et de la pomme de terre en Pologne, et les industries de la conserve en Hongrie, qui sont confrontées à une chute de la demande, à

9. Spécialisation, haute mécanisation et concentration technique des ateliers; intégration contractuelle poussée aux filières spécialisées de transformation.

10. 28 % en Pologne, 17 % en Hongrie, 12 % en Tchécoslovaquie.

des charges financières de trésorerie brusquement gonflées, et à la concurrence de circuits privés directs qui se développent rapidement, notamment en Pologne.

Aux dépens de l'agriculture

Ce même monopolisme s'est exercé aussi aux dépens des exploitations agricoles, affaiblies par leur nouvelle position de « sur-offre ». C'est ainsi que les prix agricoles ont stagné (Tchécoslovaquie en 1990 et 1991, Hongrie en 1991) ou augmenté beaucoup moins vite que l'inflation (Pologne et Hongrie, 1990). Ils ont donc considérablement baissé en termes réels : en 1990-1991 – 35 % en Hongrie, – 60 % en Pologne et – 50 % en Tchécoslovaquie. En revanche les prix des intrants de l'agriculture (engrais, machines, carburants, etc.), également libérés, désubventionnés et monopolistes, ont augmenté au rythme de l'inflation générale.

Cette ouverture brutale et considérable du « ciseau » des prix aux dépens de l'agriculture ¹¹, jointe à une réduction drastique des subventions agricoles (divisées par deux à trois en termes réels en 1990-91) et à la hausse brutale des taux d'intérêts (avec stocks invendus et retards de paiement croissants), a plongé la majorité (Tchécoslovaquie) ou une forte proportion (Hongrie) des exploitations dans une crise financière aiguë. Leur survie, comme celles des exploitations polonaises, n'est souvent obtenue qu'au prix d'un fort recul des revenus agricoles, d'une décapitalisation et, en général, d'une chute considérable des achats d'intrants (réduits de 40 à 60 % selon les pays en 1990-1991) et des investissements.

Tout cela a eu de graves répercussions sur les industries nationales d'amont, dont les ventes ont chuté brutalement et restent souvent impayées. Par exemple, l'entreprise polonaise URSUS (tracteurs) était menacée de liquidation à la fin de 1991. Son sauvetage, décidé depuis, contribue à gonfler le déficit budgétaire de 1992.

Le choc excédentaire

Les faits suivants se sont conjugués, en proportions variables selon les pays, pour faire surgir en 1990 et en 1991 des « montagnes » de produits agricoles de base invendus ¹² (céréales, animaux vivants stockés sur pied, lait et produits laitiers, sucre, pommes de terre, etc.), situation inédite dans les « économies de pénurie » antérieures où les subventions « alimentaires » et à l'exportation garantissaient toujours les débouchés, à prix fixé.

Le rétrécissement du marché intérieur

Celui-ci est principalement dû à la forte hausse initiale des prix de détail (alimentaires et, plus encore, des autres) et à la chute marquée du pouvoir d'achat.

11. Début 1992, les rapports entre les prix des inputs matériels et ceux des outputs des agricultures hongroise et tchécoslovaque sont désormais 2 à 2,5 fois plus défavorables à l'agriculture que dans la Communauté européenne.

12. À l'automne 1991, ces excédents étaient de l'ordre de 5 millions de tonnes de céréales, de plusieurs milliards d'équivalents litres de lait, et de 2 millions de tonnes de viandes sur pied ou en carcasse, dans les trois pays, sans compter les excédents de pommes de terre. Une grande partie de ces stocks est longtemps restée dans les exploitations, les taux d'intérêt désormais élevés incitent les opérateurs d'aval à éviter cette charge au maximum.

Cependant les premières estimations fondées sur les ventes agricoles aux anciens organismes d'État de collecte, et sur les ventes alimentaires au détail dans les magasins encore étatiques ou « coopératifs », semblent bien avoir exagéré l'ampleur de cette réduction. En effet, les appareils statistiques sont encore mal équipés pour saisir les nouveaux circuits privés, entre autres les ventes directes et l'autoconsommation rurale. Or ceux-ci se sont considérablement développés depuis deux ans — spécialement en Pologne et Hongrie — très logiquement stimulés par les nouveaux écarts entre prix agricoles et alimentaires, auparavant nuls ou même très négatifs. L'exagération est venue aussi d'un effet à court terme de consommation de stocks de produits alimentaires constitués par les particuliers avant les hausses principales.

Ainsi les données les plus récentes de consommations alimentaires moyennes par tête, si elles en confirment le recul global, en atténuent la gravité, à l'exception du lait et des produits laitiers. Elles font même apparaître un accroissement de la consommation de fruits, souvent importés de pays méditerranéens et tropicaux. En dehors de ces cas, demeure une certaine résistance — à un niveau durablement rétréci de 10 à 20 % — du modèle alimentaire antérieur, au prix d'un gonflement notable de la part alimentaire, pourtant déjà importante au départ, dans le budget des ménages (de 35 à 50 %). Mais, ces chiffres moyens recouvrent des disparités croissantes, à la mesure de celles des revenus. Par ailleurs, sauf indication contraire, ils incluent les consommations des touristes, en développement rapide, spécialement en Hongrie, qui relèvent d'une « exportation intérieure » plutôt que de la consommation nationale. Mais surtout ils incluent des produits agro-alimentaires importés par des opérateurs privés, dont la croissance rapide en deux ans (*cf. infra*) est généralement sous-estimée par les statistiques (spécialement en Pologne où les importations privées, non déclarées ou non recensées sont importantes).

Au total, le rétrécissement notable et durable du marché intérieur pour les produits domestiques n'est — selon les experts nationaux — pas contestable, même s'il subsiste un doute sur son ampleur.

La gestion plus économe des entreprises et des filières

Il faut aussi faire la part de la diminution des pertes, gaspillages, vols et détournements divers, inhérents à l'ancienne structure des prix et à la gestion administrative des circuits. À cet égard le recul de la consommation statistiquement « humaine » (en fait souvent animale) de farine a été spectaculaire en Pologne. Mais c'est surtout une utilisation plus économe des céréales fourragères et la réduction notable des cheptels, qui expliquent le gonflement des excédents de grains en Hongrie et leur apparition sans précédent en Tchécoslovaquie et en Pologne.

La réduction brutale des débouchés soviétiques et est-allemands

Au sein du CAEM¹³, l'agro-exportation d'Europe centrale vers l'URSS entrainé dans le cadre d'un troc global (toutes marchandises) a priori équilibré, où l'apport soviétique était largement dominé par les hydrocarbures et autres matières premières. Les termes

13. CAEM : Conseil de l'aide économique mutuelle. Organisme créé en 1949 et dissous en 1991, regroupant l'URSS, la plupart des États européens de type socialiste ainsi que la Mongolie, Cuba et le Viêt-nam.

de l'échange en étaient acceptables pour l'Europe centrale, au regard de la qualité, inadéquate aux marchés occidentaux, de ses agro-exportations vers l'URSS¹⁴.

La chute graduelle depuis 1987, accélérée en 1990 et 1991, des capacités soviétiques d'exportation pétrolière, et de paiement des soldes non compensés, a imposé une forte réduction de ces agro-exportations jusqu'en 1990 (1991 pour la Hongrie), avec en outre une accumulation d'impayés soviétiques.

Début 1991, le passage aux paiements en devises convertibles dans le CAEM a provoqué, dans un premier temps, l'effondrement brutal de ces agro-exportations, du fait de l'incapacité de paiement soviétique, et parce que ces exportations étaient désormais en concurrence directe avec celles, très subventionnées (directement ou indirectement) des grands opérateurs occidentaux (CEE et USA en particulier). De surcroît, celles-ci font souvent, en particulier pour les grains, l'objet de « paquets » incluant des aides multiformes au pays importateur. Les économies centre-européennes en transition n'ont évidemment pas les moyens de telles pratiques, ni même de subventionner leurs agro-exportations, si ce n'est que très ponctuellement.

Les trois pays ont pu passer dans le courant 1991 de nouveaux accords de troc avec la Russie et d'autres Républiques ex-soviétiques. Ces accords ont largement contribué (spécialement en Tchécoslovaquie) à dégager des excédents. Toutefois, l'exécution de ces accords a été parfois gênée par l'incapacité des nouveaux États de la Communauté des États indépendants à garantir, financièrement ou physiquement, le paiement en nature, et par celle (dit-on à l'Est) de la Communauté économique européenne d'honorer ses engagements de soutien à ces exportations, dans le cadre d'« accords triangulaires » promis à la fin 1991. Dans ce cadre, la Communauté offre une *garantie de crédit* de 500 millions d'écus aux exportations agro-alimentaires d'Europe de l'Est vers la Russie. Par ailleurs, elle a ouvert une *ligne de crédit* de 1,25 milliard d'écus aux nouvelles Républiques ex-soviétiques pour l'importation de produits alimentaires et de médicaments, dont 50 % sont utilisables pour des achats agro-alimentaires aux pays d'Europe de l'Est et aux pays Baltes¹⁵.

Mais sous la pression de la France, il a été convenu que ces « exportations triangulaires » viendraient en déduction des quotas supplémentaires d'importation de la CEE, prévus par les accords d'association (*cf. infra*), ce qui en diminue beaucoup l'intérêt.

En pratique, les nouvelles exportations de troc vers l'ex-URSS sont souvent des opérations triangulaires purement privées réalisées par des négociants et intermédiaires occidentaux, notamment autrichiens et allemands.

Enfin, la réunification allemande en juillet 1990, en absorbant l'ex-République démocratique allemande dans le système communautaire, a fermé ce débouché traditionnel au point de faire apparaître en 1991 une réorientation (très provisoire) de l'agro-exportation polonaise et surtout tchécoslovaque vers l'Est.

14. Elles étaient très subventionnées, mais à partir d'un taux de change de référence, donc de prix favorables aux pays d'Europe centrale, avant leurs récentes dévaluations massives.

15. J. Maddisson, « Financement de l'infrastructure rurale de la transformation et de la fabrication des aliments », Communication à la Société française d'économie rurale, Paris, 20 mai 1992.

Part des exportations agro-alimentaires vers les pays ex-communistes (en %)

	1987 ⁽¹⁾	1989	1990	1991
Hongrie ⁽²⁾	52 %	42,3 %	42,1 %	41,5 %
Pologne ⁽³⁾	16 %	8,1 %	6,8 %	13,4 %
Tchécoslovaquie ⁽⁴⁾	40 %	18 %	17,6 %	41,5 %

(1) Source : CEDULEE (Documentations française) – FMI-OCDE.

(2) Source : KOPINT-DATORG (Budapest).

(3) Source : GUS (Office central statistique de Pologne).

(4) Source : Office fédéral des statistiques (de Tchécoslovaquie).

Les protectionnismes agricoles occidentaux

Pour les produits de masse nouvellement excédentaires (céréales, lait et produits laitiers, viandes et animaux vivants, sucre, vins hongrois), les obstacles surtout tarifaires (prélèvements et droits de douane), qualitatifs (normes sanitaires) et accessoirement quantitatifs (contingents, clauses de sauvegarde) à l'exportation vers la Communauté économique européenne et la plupart des autres pays occidentaux, encombrés des mêmes excédents, rendaient — en 1990 et 1991 — ces débouchés, très restreints ou ruineux.

Comme on le verra, les récents accords d'association (décembre 1991) avec la CEE n'élargissent ces limitations pour les grands produits excédentaires, que de manière modeste.

Mais cela n'a pas empêché, en 1990 et 1991, la Hongrie surtout, et la Pologne à un moindre degré, d'accroître leurs exportations agro-alimentaires vers la CEE et les pays de l'AELE pour d'autres produits ¹⁶ moins protégés. En 1991 ces produits dits « secondaires » composaient 80 % de l'agro-exportation hongroise vers la CEE.

*La régulation des marchés intérieurs***Le soutien des marchés**

Face à l'apparition des crises financières et à la mévente des produits agricoles (1990 en Pologne, 1991 en Hongrie et Tchécoslovaquie) ces trois pays ont créé des institutions de régulation des marchés agricoles ¹⁷ subventionnant l'achat à l'intervention et les exportations d'excédents.

Les gouvernements libéraux ont d'abord voulu se limiter à la notion simple de régulation, en grande partie autofinancée. Cependant, les lobbies agricoles ont rapidement demandé le soutien de prix garantis à des niveaux couvrant les coûts moyens de production. Cette exigence aurait impliqué de subventionner massivement la consommation intérieure (retour au système antérieur) et (ou) les exportations, donc de renoncer à une stabilité monétaire durement conquise et encore très fragile en Pologne et en Hongrie. L'économie urbaine et industrielle des pays concernés (spéciale-

16. Notamment fruits et légumes frais et transformés, viandes et foies d'oie et de canard, lapins, charcuteries, conserves de viandes, etc.

17. Pologne, 1990, création de l'Agence des marchés agricoles. Hongrie, 1991, mise en œuvre de la Commission de coordination des marchés agricoles avec intervention de « conseils de produit » (inter-professions). Tchécoslovaquie, 1991, création du Fonds d'État de régulation des marchés agricoles.

ment en Pologne et Hongrie) est incapable de porter un tel fardeau au bénéfice de l'agriculture, particulièrement dans la phase actuelle de grave récession industrielle, bien plus rapide que la récession agricole. La référence de certains défenseurs de l'agriculture aux pratiques de la Communauté économique européenne néglige les niveaux élevés de la richesse industrielle et urbaine en Europe occidentale.

En fait, les moyens budgétaires et techniques très modestes dont disposent les organes de régulation, les ont enfermés dans le dilemme suivant :

— soit un soutien effectif des prix, bien qu'à des niveaux inférieurs aux coûts moyens de production, d'une fraction minoritaire de l'offre, le reste se vendant à des prix encore plus faibles. Ce furent les premières expériences improvisées par la Pologne en 1990 et la Tchécoslovaquie en 1991. Elles impliquaient des distorsions irrationnelles des prix et des systèmes compliqués de répartition des quotas de production soutenue;

— soit l'intervention générale à prix garantis encore plus faibles. Cette deuxième option semble désormais l'emporter dans les trois pays. Elle conduit en général à une simple régulation à court terme autour des prix moyens du marché intérieur et à un niveau proche des cours internationaux, généralement très inférieurs aux coûts de production moyens nationaux.

En pratique, l'insuffisance des moyens financiers et techniques de stockage a limité ces interventions de régulation à des opérations ponctuelles de dégagement total¹⁸ des excédents vers l'exportation, à des prix peu avantageux. Opérations suivies quelques mois après, de réimportations plus coûteuses de quantités comparables (cas du beurre polonais et des porcs hongrois).

Protections croissantes ou maintenues à l'importation

Les fortes dévaluations monétaires ont permis la convertibilité des monnaies nationales (1990 : Pologne; 1991 : Hongrie et Tchécoslovaquie), et la libéralisation effective des échanges extérieurs. La prolifération rapide, qui a suivi, de petits importateurs et exportateurs privés de produits agro-alimentaires a sensiblement affaibli — surtout en Pologne — la position oligopolistique des anciennes grandes centrales d'État du commerce extérieur, également privatisées.

En Pologne et en Tchécoslovaquie, on escomptait que ces fortes dévaluations, jointes à la chute du pouvoir d'achat réel de la population, suffiraient à protéger le pays contre une importation excessive, et à stimuler fortement les exportations.

a) En Pologne, ce schéma a bien fonctionné en 1990, avec une balance agro-alimentaire extérieure exceptionnellement excédentaire (de 1,2 milliard de dollars). Le dégagement des stocks d'inventus a été ainsi facilité. Mais l'inflation polonaise n'ayant pu par la suite être compensée par les dévaluations ultérieures, la situation s'est spectaculairement renversée en 1991.

Sous la pression des syndicats et des partis paysans, le gouvernement a relevé en deux étapes, mai et août 1991, les droits de douane correspondants aux principaux produits concurrents de l'agriculture polonaise. Les taux sont passés de l'ordre de 7 % à 25 %, dans un premier temps puis à 35 % environ, pour les

18. Ces opérations ont en fait souvent liquidé une partie des stocks normaux de régulation saisonnière, abusivement qualifiés d'excédents.

principaux produits animaux et le sucre. Selon les analystes polonais, ces mesures ont eu un effet quantitatif décevant, et ont alimenté l'inflation intérieure.

b) La Tchécoslovaquie a dû également se protéger des importations agro-alimentaires. Dès septembre 1991, elle a mis en place des quotas sur les bovins, la viande bovine et le beurre. En janvier 1992, elle a augmenté les droits spécifiques sur les importations agro-alimentaires. Ceux-ci sont passés de taux de 5 à 10 % à des taux de 20 à 30 % et jusqu'à 60-80 % pour le sucre. La surtaxe à l'importation a aussi augmenté de 10 à 30 % pour les produits agricoles et sera maintenue au moins jusqu'en 1993.

c) En Hongrie, les anciennes licences d'importation avec quotas globaux en valeur, utilisées de façon très restrictive, sont restées en vigueur depuis 1990. Il s'y ajoute des droits de douane modérés, de l'ordre de 15 à 25 % pour les principaux produits (60 % pour le beurre et seulement 10 % pour le blé).

Au total il y a eu en 1991-1992 une montée (Pologne, Tchécoslovaquie) ou un maintien (Hongrie) des protections à l'importation, surtout pour les grands produits agricoles bruts ou semi-transformés.

Faible soutien à l'exportation

Les taux moyens de subvention à l'exportation agro-alimentaire sont restés faibles, très inférieurs à ceux des grands exportateurs occidentaux. Ils ont considérablement diminué par rapport à ceux de l'époque communiste, avant les fortes dévaluations. De 1989 à 1992, les budgets concernés ont considérablement décliné en valeur réelle, comme l'ensemble des subventions agricoles.

— En Hongrie, en 1991, la subvention officielle à l'exportation du blé est nulle. Elle est de 15 % pour les fruits et légumes, de 20 à 30 % pour la plupart des animaux et produits animaux, et de 35 % pour les poulets et les produits laitiers. Pour l'ensemble des produits agro-alimentaires exportés le taux de subvention est seulement de 13 % en 1991, il est estimé à 10 % pour 1992. Il était de 42 % en 1986 et de 16,7 % en 1990.

— En Pologne, les subventions à l'exportation agro-alimentaire ont été totalement abolies en 1990, à l'exception de certains produits tels que le sucre (80 %) et certains produits à base de pommes de terre.

— En Tchécoslovaquie, les taux de subvention à l'exportation agro-alimentaire sont inconnus. En tenant compte des subventions accordées au fonds de régulation des marchés (9,5 milliards de couronnes en 1991, 5 milliards en 1992), dont moins de la moitié soutiennent directement les exportations, le taux global est probablement inférieur à 10 % en 1991 et 1992.

Les économies nationales concernées, en grave récession industrielle pour deux ans au moins, ne fournissent et ne fourniront pas avant longtemps les moyens de subvention susceptibles de soutenir durablement des excédents structurels comme dans la Communauté économique européenne. De plus, la Banque mondiale exerce une forte pression auprès des pays les plus endettés contre toute dérive budgétaire¹⁹, à quoi s'ajoute l'action antiprotectionniste du GATT (Accord général sur le commerce et les tarifs douaniers).

19. Or en 1991, du fait surtout d'une chute des recettes de l'État, le déficit budgétaire s'est aggravé (Pologne et Hongrie). En 1992 cela continuera et atteindra la Tchécoslovaquie, avec notamment la montée des dépenses sociales liées au chômage.

Agriculture : atouts et handicaps ⁽¹⁾

ATOUTS	HANDICAPS
POLOGNE	
– Marché intérieur important – Nouveau dynamisme privé dans certaines filières – Culture « paysanne » de travail et de gestion d'exploitations familiales – Agriculture familiale privée à 80 %	– Retard économique global – Priorité à la relance industrielle – Très faible degré de concentration et spécialisation des exploitations – Passivité des agriculteurs en matière commerciale, notamment sur le mode coopératif – Faiblesse du système bancaire – Privatisation problématique des fermes d'État
HONGRIE	
– Ouverture ancienne à l'Ouest – Compétitivité relative à l'agriculture – Fort potentiel pédo-climatique – Bonne culture technique – Grandes structures (pour les grandes cultures) – Lopins modernisés – Culture d'entreprise – Transformation des viandes : avance relative – Proximité des débouchés allemand et italien	– Lourd service de la dette nationale – Part importante de l'agro-exportation longtemps orientée vers l'Est – Pas d'ouverture maritime – Incertitude sur la privatisation des grandes exploitations dans les régions difficiles
TCHÉCOSLOVAQUIE	
– Faible poids du secteur agricole dans l'économie nationale : plus d'aides possibles – Agriculture techniquement moderne – Faible dette extérieure – Proximité géographique et culturelle de l'Allemagne – Résolution politique et pragmatisme dans la privatisation	– Potentiel naturel limité par le relief, la surface et le climat – Faiblesse du secteur privé agricole et de la culture d'entreprise – Salarariat d'État dominant – Coûts de production élevés – Pas de vocation agro-exportatrice – Dégradations agro-écologiques – Industries alimentaires obsolètes et monopolistes – Secteur horticole sous-développé

(1) Inspiré du rapport du Congrès AGPB 1992.

La compétitivité du secteur

Sur les marchés internationaux

Dans les trois pays, les fortes dévaluations monétaires initiales et l'effondrement des prix agricoles réels ont ramené les prix agricoles à des niveaux généralement inférieurs à ceux des « marchés mondiaux » de référence, notamment pour les céréales. Auparavant, en Pologne et Tchécoslovaquie, ils étaient largement supérieurs à ces derniers. En revanche, en Hongrie, cette évolution avait largement précédé le changement de régime, mais elle s'est accentuée brusquement en 1991.

Il ne faut pas tirer la conclusion hâtive d'un grand avenir agro-exportateur (de produits agricoles de masse), de ces nouvelles compétitivités apparentes en 1990 et 1991. En effet :

- le monopolisme, l'inertie et l'inefficacité des grands circuits de collecte, de stockage et du commerce des produits agricoles, hérités de l'économie administrée, ont souvent annulé ou affaibli ces nouvelles compétitivités théoriques. Par exemple, en septembre 1990, beaucoup de paysans polonais ne trouvaient pas preneur pour leur blé au tiers du prix mondial. De manière plus générale, la « transmission des prix » internationaux aux prix agricoles intérieurs se fait avec des pertes considérables, de l'ordre de 50 %. Dans ces conditions, l'exportation implique souvent des subventions qui gonflent les profits du négoce privé ou des grandes centrales d'import-export ;

- l'inflation tend à progresser plus vite que les dévaluations, ce qui a fortement érodé les avantages initiaux en terme de parités monétaires ;

- surtout, cette nouvelle « compétitivité », correspond à des prix agricoles très inférieurs aux coûts de production. Elle ruine actuellement l'agriculture. Elle est donc très provisoire. Elle a entraîné une récession agricole qui s'aggravera ou continuera dans les prochaines années et fera reculer notablement l'exportation de produits de masse (céréales, lait viande bovine).

Sur les marchés occidentaux protégés

Pour les produits agro-alimentaires de masse (excédentaires) la question de la compétitivité sur les marchés protégés d'Europe occidentale et particulièrement de la CEE, ne se pose, qu'à moyen ou long terme. En effet, le régime général des protections existantes rend ces marchés inaccessibles. Les récents accords d'associations avec la CEE désarment ces protections graduellement et partiellement pour des quantités très modestes de produits animaux, essentiellement viandes (quelques dizaines de milliers de tonnes pour chaque pays) et jeunes bovins vivants. Les concessions sont insignifiantes pour les grains, les oléagineux et le lait et nulles pour le sucre.

On estime que, pour la Hongrie, l'ensemble de ces concessions n'augmentera en cinq ans les exportations agro-alimentaires vers la CEE que de 120 millions de dollars, soit d'environ 5 %, et pour la Pologne d'environ 150 millions de dollars, si elle est capable de les exploiter. Si en Tchécoslovaquie elles représentent, en revanche, à la dernière année d'application des accords (1995), + 87 % des exportations habituelles de viande vers la CEE (+ 24 % pour les produits laitiers et + 23 % pour les céréales²⁰), tout ceci ne porte que sur des quantités très modestes.

20. Françoise Simon (cf. bibliographie).

Dans le cadre des parités monétaires existantes, le plein régime de protection de la CEE aboutit, pour les produits de masse, à des prix agricoles communautaires deux à quatre fois supérieurs en 1991 aux prix intérieurs des trois pays. Les rapports de compétitivité effective et future sont inférieurs, compte tenu des mauvaises « transmissions de prix », des infériorités qualitatives et sanitaires des produits est-européens, et surtout de l'inévitable hausse des prix agricoles à l'Est. Ceux-ci, à moyen terme, rejoindront les coûts de production actuellement plus élevés et qui ne diminueront que lentement. Mais il reste qu'une ouverture notable des barrières communautaires serait certainement très bénéfique pour les agro-exportations d'Europe centrale, surtout de la Hongrie, qui a — dans les conditions actuelles des prix communautaires — le plus important potentiel et la meilleure compétitivité... À l'horizon 1995, la réforme de la Politique agricole commune et la pression du GATT (Accord général sur le commerce et les tarifs douaniers) auront rendu beaucoup moins avantageuses ces conditions de prix. En même temps les productions de masse des pays d'Europe centrale auront alors probablement beaucoup régressé (*cf. infra*), ce qui fournira à ces pays des bases de négociation moins favorables qu'aujourd'hui, et donc plus acceptables par la Communauté.

Les produits « secondaires »

Un certain nombre de produits « secondaires » traditionnels d'Europe centrale (petits fruits congelés, jus de fruits, salaisons et charcuteries spécifiques, foies de canard ou d'oie, canards, dindes et pintades, lapins, préparations diverses, paprika, bière, malt, vins de qualité, etc.) bénéficient des atouts suivants :

- régimes occidentaux de protection moins stricts, ou tout à fait libéralisés;
- avantages comparatifs de bas coûts de main-d'œuvre dont ils sont souvent gros utilisateurs;
- bonnes potentialités de promotion d'une image de qualité spécifique (parfois « naturelle »).

Ces opportunités ont été accrues dans la Communauté économique européenne par le système des préférences généralisées en 1989 et 1990, et par les récents accords d'association. Elles sont déjà largement exploitées par la Hongrie et la Pologne, et plus modestement par la Tchécoslovaquie.

Les produits alimentaires occidentaux

Enfin, à l'inverse, beaucoup de produits alimentaires élaborés en provenance de l'Ouest s'avèrent clairement compétitifs dans les trois pays. Les subventions occidentales sont une source majeure de cette « compétitivité ». Mais leur attractivité et leurs qualités intrinsèques ont, la plupart du temps, également compensé, pour un créneau aisé de la population, leurs prix deux à trois fois supérieurs à ceux des produits locaux. Ce différentiel de prix a été récemment beaucoup atténué par l'inflation. Ce dynamisme est dangereux pour les agricultures nationales²¹. Une dose bien modulée et ciblée de protection semble inévitable.

21. Lors de la réunification de l'Allemagne, ce mécanisme, ici totalement libéré et amplifié par la parité des deux Marks, a privé brutalement, en quelques semaines, l'agriculture est-allemande de l'essentiel de ses débouchés intérieurs.

L'ajustement récessif de la production

Chute dramatique des revenus et des débouchés intérieurs et extérieurs de l'agriculture : on voit mal comment ces évolutions, qui se poursuivront dans les deux ou trois ans à venir (*cf. infra*), resteraient sans impact sur les productions agricoles.

a) En Tchécoslovaquie, le recul de la production agricole globale en volume, a été de - 3,7 % en 1990 (surtout en raison d'un mauvais climat), de - 12,4 % (+ 1,5 % en production végétale et - 16,2 % en production animale) en 1991 et on prévoit - 15 % pour 1992 du fait d'une sécheresse catastrophique.

b) En Hongrie, la régression de 1990 (- 4,7 %) est due à une sécheresse exceptionnelle (- 9,3 % de production végétale). Cela a reporté le choc des excédents végétaux, notamment céréaliers, sur 1991 (+9,3 % de production végétale), ces derniers étant alourdis par une régression de la production animale (- 12,7 %) utilisatrice de grains. Au total, la production agricole globale n'a reculé en 1991 que de 2 %. Elle reculera beaucoup plus en 1992, surtout dans sa composante végétale, sous l'influence de la diminution considérable des consommations d'engrais et autres intrants, de la baisse des semis céréaliers d'automne (- 30 %), et des perturbations liées à la privatisation et à la compensation.

c) En Pologne, en 1990, avec une bonne année climatique, la production végétale n'avait pas encore réagi à la chute des utilisations d'intrants (- 30 %). Cela a amorti la baisse de la production totale (- 2,2 % seulement) et l'effet du recul des productions animales (- 5,1 %). En 1991, l'essor des productions porcines, stimulé par les excédents préalables de céréales et de pommes de terre, a compensé la régression des productions bovines (viandes et lait), permettant à la production animale de stagner. Cela a atténué l'effet sur la production totale (- 2 %) du recul de la production végétale de - 3,9 % (malgré une récolte fructueuse exceptionnelle). Mais en 1992, la diminution continue des dépenses productives²² va provoquer une forte baisse de la production végétale (notamment céréalière) et, à sa suite, animale. La hausse des prix des céréales et des pommes de terre (exportations vers la Biélorussie) va atteindre la production porcine. On prévoit pour l'année une chute de 11 % de la production agricole (- 17 % en production végétale, - 6 % en production animale), amplifiée par la sécheresse.

Les perspectives

Les perspectives à moyen terme

C'est essentiellement l'inertie relative, à court et moyen terme, propre à toute production agricole, face à la chute initiale de la demande, qui a été responsable du choc excédentaire (plus exactement de la mévente) dans le secteur agro-alimentaire. De manière très classique, l'agriculture sert ainsi de tampon à la récession, à l'inflation et au chômage globaux²³.

22. Elle correspond à - 27 % en volume par rapport à 1991 et - 60 % par rapport à 1986.

23. J. Wilkin (*cf. bibliographie*).

Mais les « excédents » qui sont ainsi apparus — et qui ont beaucoup diminué en 1991 — sont essentiellement *conjoncturels* et n'ont rien de commun avec la tendance *structurellement* excédentaire, propre aux agricultures hautement subventionnées de la Communauté économique européenne et des États-Unis.

En effet, tout indique que la récession des productions agricoles de masse, qui s'est amorcée nettement en 1990 et 1991, va se poursuivre dans les trois à cinq ans à venir.

L'agriculture

Les nouveaux rapports de prix, et les taux d'intérêt²⁴ ont déjà imposé aux exploitations agricoles, outre des licenciements, une chute, très supérieure au rythme général, des salaires réels ou des revenus consommables (paysans polonais²⁵) et une forte réduction de leur potentiel productif matériel, dont les effets récessifs se prolongeront au moins pendant trois ans :

— dans les trois pays, la chute des investissements agricoles est considérable (pour 1990-1991 : 70 % en Hongrie; 50 % en Pologne; 60 % en Tchécoslovaquie). Elle a été particulièrement forte en 1991, au point de correspondre à une décapitalisation nette. En Hongrie, cela est d'autant plus grave que le sous-investissement est permanent depuis 1985. Il a été fréquent en 1991 que les grandes exploitations hongroises et tchécoslovaques, et les fermes d'État polonaises, majoritairement prises dans le cercle vicieux du déficit financier et de l'endettement croissant, n'assurent leur trésorerie courante (notamment les salaires) qu'en vendant une partie de leur capital d'exploitation, dont la réutilisation agricole par les repreneurs est très minoritaire;

— les mêmes contraintes ont conduit ces exploitations et les fermes privées polonaises à réduire considérablement l'emploi d'engrais, de produits de traitement et de semences sélectionnées, ainsi que leurs cheptels reproducteurs. Les effets récessifs se prolongeront, là aussi, sur au moins deux à trois ans;

— il s'y ajoute une diminution sensible des terres cultivées, de quelques centaines de milliers d'hectares en Hongrie comme en Tchécoslovaquie, et qui va s'accroître en 1992. La privatisation des fermes d'État polonaises (*cf. infra* II) va produire le même résultat.

Ces processus, essentiellement spontanés, sont, dans une certaine mesure, aidés et régulés par l'État, notamment en Tchécoslovaquie et Hongrie : subvention au gel des terres, primes à l'abattage des vaches, etc.

La récession est aggravée par la régression des activités annexes qui dans les trois pays apportaient à l'agriculture des emplois complémentaires et des revenus (50 %). En Pologne, cela a pris la forme des licenciements prioritaires des agriculteurs à temps partiel. Ceux-ci, comme beaucoup de propriétaires de lopins individuels, sont ainsi contraints au repli sur une autosuffisance alimentaire « paysanne » à très faibles revenus.

24. Malgré des mesures récentes qui tendent à les subventionner partiellement par des bonifications de l'ordre de 20 à 30 %.

25. On passe ainsi de la parité de salaires en 1989 à une infériorité pour le secteur agricole d'environ 30 % en 1991 en Pologne et en Hongrie. En 1991 les licenciements agricoles ont touché environ 60 000 personnes en Hongrie et 100 000 personnes en Tchécoslovaquie.

L'amont et l'aval

La régression globale du potentiel productif atteint aussi les industries d'amont, mises en situation catastrophique par la chute des achats agricoles. Les faillites rendront ce processus en partie irréversible. Toute reprise agricole éventuelle devra se faire sur la base d'intrants importés, beaucoup plus chers.

En aval, les grandes entreprises de collecte et de transformation ex-étatiques et en voie de privatisation, sont dans l'ensemble en crise financière et en décapitalisation (surtout en Pologne et en Hongrie). C'est la conséquence de leur inefficacité structurelle héritée, du retrait de la demande finale et de l'offre agricole, ainsi que d'un développement rapide (surtout en Pologne) de circuits privés artisanaux. Ce dernier point, avec le dynamisme du commerce de détail privé, et les investissements étrangers (encore très sélectifs) laissent un espoir pour l'avenir du secteur. Mais, globalement, les industries alimentaires sont encore loin d'avoir réalisé leur adaptation structurelle aux nouveaux rapports de prix.

Deux scénarios

Les facteurs de la récession agricole vont se maintenir dans les trois à cinq prochaines années :

- personne n'envisage un plancher à la récession globale avant deux ou trois ans. Les revenus de la population resteront donc trop faibles pour supporter une augmentation des dépenses alimentaires qui constituent déjà 35 à 50 % des budgets des ménages;

- les coûts moyens de production et de transformation des produits de masse ne diminueront que lentement.

C'est la conséquence des perturbations considérables entraînées par les privatisations et les compensations (ainsi que les restructurations qui y sont liées) des entreprises qui se sont engagées activement cette année. En Pologne, le chômage rural (et global) sera également un frein considérable à la modernisation des structures agricoles privées (concentration-spécialisation). En outre, la pénurie de capital propre et l'endettement considérable accumulé par les entreprises agricoles et de transformation resteront un handicap crucial pour une restructuration efficace. Enfin, l'apparition d'un marché foncier va avoir pour conséquence une rente foncière auparavant négligeable dans les agricultures collectivisées (impôt foncier insignifiant).

En résumé : La demande relativement stabilisée va continuer à imposer des prix agricoles et alimentaires (de gros surtout) très inférieurs aux coûts de production moyens, alors que ceux-ci baisseront peu. Les productions et exportations de produits de masse vont donc encore notablement reculer avant leur stabilisation dans deux ou trois ans environ.

- En Pologne et en Tchécoslovaquie : surtout en Pologne, la nécessité d'équilibrer le commerce extérieur, de limiter le chômage rural, et de calmer les réactions paysannes, exclut toute libéralisation de l'importation.

À l'inverse, une protection totale à l'importation briserait toute perspective d'intégration graduelle à la CEE et conduirait vite à des prix alimentaires notablement plus élevés ou à de fortes subventions. L'un ou l'autre compromettrait la relance globale.

Le scénario le plus probable dans ces deux pays est donc l'acceptation d'une dépendance alimentaire modérée²⁶, limitée par des protections de niveau moyen. Il est possible qu'il faille renforcer encore celles qui viennent d'être établies. L'exportation croissante des produits « secondaires » déjà évoqués pourrait atténuer cette importation nette voire même — scénario optimiste — l'annuler à terme, ceci étant plus plausible en Pologne qu'en Tchécoslovaquie.

— En Hongrie : Le recul prolongé des productions agricoles de masse va entraîner celui de l'agro-exportation globale (on prévoit - 12 % en volume déjà en 1992). Mais des coûts de production plus bas et un savoir-faire en gestion plus avancé qu'ailleurs à l'Est devraient sauver à moyen terme une partie de ces exportations, notamment par le dynamisme des productions « secondaires » et de nouvelles productions et filières privatisées; ainsi que par l'apparition de nouveaux débouchés dans les autres pays de l'Est.

Les perspectives à long terme

Elles dépendent de l'incertaine transition structurelle encore à ses débuts et de ses résultats économiques. Si, comme l'envisagent beaucoup d'experts, la reprise globale intervenait à partir de 1994-1995, elle pourrait assez vite permettre une reconquête, par le secteur agro-alimentaire, de son marché intérieur, dans les pays qui seront agro-importateurs nets (Pologne, Tchécoslovaquie).

À cette date, si on est optimiste, la réforme de la Politique agricole commune, et le travail du GATT, pourraient avoir relevé les prix mondiaux et liquidé les excédents communautaires. Tout cela, joint à la disparition des excédents globaux des agricultures d'Europe centrale, créerait des conditions favorables à leur intégration accrue à l'Europe verte. Mais les rapports des prix de cette dernière seront alors beaucoup moins favorables qu'aujourd'hui. Un retard résiduel de productivité des trois pays pourrait pourtant être compensé par leurs avantages de coûts de main-d'œuvre et par l'abondance relative de terres.

Des scénarios moins optimistes généreraient des retournements sociopolitiques majeurs aux effets très difficiles à prévoir pour l'économiste, car il s'agirait alors de ruptures avec la logique générale de transition et d'intégration à l'économie mondiale de marché.

26. Le gouvernement tchécoslovaque énonce clairement déjà une dépendance de 10 à 15 % comme un objectif et cette évolution est souvent présentée comme incontournable par les experts polonais, bien qu'avec une dépendance moindre qu'en Tchécoslovaquie.

LA TRANSITION STRUCTURELLE

En agriculture

La Hongrie

L'indemnisation des terres expropriées

C'est seulement le 22 août 1991 que la loi de « compensation » — et non de restitution comme en Tchécoslovaquie — est adoptée après deux rejets successifs, par la Cour constitutionnelle, de projets favorisant de manière exorbitante les anciens propriétaires fonciers. Comme pour les autres expropriés, les bons de compensation qu'elle accorde ne les indemnisent intégralement que jusqu'à une valeur foncière de 2 millions de Forints, soit en moyenne 10 hectares, puis de manière dégressive jusqu'à un maximum de 5 millions de Forints, soit 20 à 25 cinq hectares de valeur cadastrale moyenne.

Les 800 000 demandes²⁷ déposées avant la limite de fin décembre 1991, au lieu de 1,5 million escomptées, pourraient, *a priori*, concerner 2,5 à 3 millions sur les 3,5 millions d'hectares de terres collectives. Mais les bons de compensation sont aux trois quarts distribués à des retraités (en large part citadins) qui peuvent aussi les utiliser pour acheter un logement, ou une rente viagère.

Par ailleurs, la loi exige, sauf exceptions, que les terres éventuellement restituées (c'est une des options possibles) restent en usage agricole. Or les conditions générales (prix et intérêts actuels, infrastructures concentrées, etc.), outre l'incapacité financière, professionnelle — et souvent physique — des attributaires, excluent le plus souvent la création par ces derniers d'exploitations nouvelles viables, particulièrement à temps plein. Ceci ne leur laisse généralement, comme seule alternative, que la location aux coopératives déjà utilisatrices des terres concernées, pour un loyer qui — aujourd'hui et à moyen terme — ne peut être que faible.

Pour toutes ces raisons, l'impact structurel à moyen terme de la seule compensation sera, selon les experts hongrois²⁸, probablement limité aux effets suivants :

- les coopératives perdront au maximum 10 % de leurs terres utilisées au bénéfice d'exploitations privées, anciennes ou nouvelles, qui relèveront surtout de la petite agriculture de semi-subsistance à temps partiel (lopins individuels);

- les terres louées par les coopératives passeront, du seul fait de la compensation, de 2,2 à 2,5 millions d'hectares, sur les 5,7 qu'elles utilisent²⁹.

Un autre frein à tout bouleversement rapide des structures d'exploitation est le fait que la restitution des terres communes contre coupons s'effectue par enchères, donc en concurrence éventuelle avec d'autres acheteurs, en particulier les mem-

27. Lundell Mark (cf. bibliographie)

28. Lundell Mark (cf. bibliographie)

29. En dehors de 4 % de terres d'État, le solde appartient en quasi-totalité aux membres des coopératives, qui les louent à ces dernières. En effet, la création des coopératives résulte de « l'Union » forcée de paysans indépendants. À l'origine, les coopérateurs ont conservé la propriété des biens apportés mais cette notion est théorique puisqu'il était pratiquement impossible de quitter la coopérative avec ces biens ou leur valeur.

La situation de l'agriculture en Europe centrale avant 1990

	Hongrie	Tchécoslovaquie	Pologne
Secteur public : % SAU	90 %	95,30 %	22,20 %
Coopératives			
* Nombre	1 200	1 700	2 200
* % SAU	74	65	3,6
* Superficie moyenne	4 000 ha	2 500 ha	220 ha
Fermes d'État			
* Nombre	136	250	1 220
* % SAU	16	30,3	18,6
* Superficie moyenne	7 000	7 900	2 850
Propriété privée :	35 %	12 %	76 %
Fermes + lopins (% de la production agricole)	(principalement élevage porcin et légumes)		
* Nombre	1 500 000	2 000 (a)	2 300 000(a)
* % SAU	10	4,7	77,8
* Superficie moyenne	0,5 ha		5-6 ha
(a) Fermes privées seules	(b) Fermes privées de plus d'un hectare		

Source : Annuaire statistique des pays membres du CAEM 1990.

bres actifs des coopératives. Ceux-ci ont une motivation de surenchérir : la défense de leur emploi et le développement de la coopérative.

La loi d'août 1991 distribue aussi, gratuitement, 1,5 ha d'équivalent-terre à chaque coopérateur actif sans terre, et 1 ha aux membres retraités et aux salariés sans terre, déduction faite le cas échéant de leur propriété antérieure. Par ailleurs, le solde des terres communes sera distribué aux membres ou vendu aux enchères.

Les ventes et restitutions de terres coopératives prévues par la loi d'août 1991 n'augmenteront guère la faible motivation³⁰ des coopérateurs pour installer de nouvelles exploitations familiales à temps plein sur leurs terres ou en location. Elles ne suppriment pas les obstacles : absence du capital, de savoir-faire et d'infrastructures, dans un contexte de marchés déprimés, et de préférence pour la sécurité minimale de la coopérative associée à celle du lopin familial. Alors que cette voie est ouverte depuis 1989, et soutenue par diverses aides financières, la place des terres en usage privé n'a augmenté que de 5 % (1990) à 13 % (1991) de la surface agricole, le plus souvent par multiplication ou renforcement des traditionnelles micro-exploitations à temps partiel.

Au total les impacts majeurs de la compensation et des mesures liées (distribution gratuite et vente des terres communes) semblent devoir être :

30. Pleinement confirmée par toutes les enquêtes sociologiques depuis deux ans.

— d'accroître largement la dichotomie entre et la propriété et l'usage des terres; celles-ci passeront, au moins pour un certain temps, entre les mains de propriétaires non agriculteurs; La crise agricole et la faiblesse du marché foncier maintiendront leur rente foncière à un faible niveau;

— de soutenir un certain développement des micro-exploitations de subsistance, multipliant ou renforçant les 1,5 million de lopins individuels existants (d'agriculteurs et d'autres salariés et retraités). Ceux-ci sont un recours pour les victimes économiques de la crise générale (chômeurs, retraités, petits salariés) et servent de « tampon » à la crise.

C'est pourquoi les experts hongrois³¹ n'envisagent qu'un développement très lent — particulièrement tant que durera la récession générale et agricole — d'exploitations familiales de type ouest-européen. Au mieux, elles produiraient, à la fin des années 1990, 20 à 30 % de la production, cependant que 40 à 50 % resterait la part des grandes exploitations.

La loi de transformation des coopératives (cf. ci-après) impose à ces dernières de prendre avant la fin de l'année la forme de sociétés de capitaux (SA, SARL, « vraies » coopératives, etc.). Leur taille moyenne (environ 4 000 ha) sera divisée par trois à quatre. Les gains de productivité, qui pourraient les faire ressembler, à terme, au groupe des plus grandes exploitations occidentales, seront fortement retardés par les perturbations, complications et aléas qui en accompagnent la privatisation.

Ces complications et lenteurs risquent d'être encore accrues par la pression croissante du lobby « ad hoc » pour étendre la compensation aux redistributions de la réforme agraire précommuniste de 1945-1947.

Bien entendu, cette analyse est trop globale : un pôle minoritaire de coopératives progressera plus vite, cependant que 300 à 400 unités très endettées risquent, dans les mois prochains, la liquidation.

Le partage des actifs des coopératives

La « loi de transformation des coopératives » (février 1992) leur a laissé pour l'essentiel l'initiative du partage des actifs (non fonciers) communs non restitués, tout en imposant que ce partage soit achevé à la fin de 1992.

Après évaluation, 10 % du patrimoine est réparti en « parts sociales » non aliénables. 40 % au moins doivent rémunérer l'apport en travail passé (de plus de cinq ans) des membres. Le reste se partage au prorata des apports de terre et de patrimoine. En cas de litige persistant, on a recours à des enchères internes, puis publiques. La liquidation générale est une solution ouverte, mais repoussée par les coopératives, même en situation financière critique. Il est possible que les banques soient contraintes d'y prendre des participations importantes (conversion de la dette), inaugurant ainsi une voie bancaire du capitalisme agricole. Cependant, le partage du passif est un problème beaucoup plus difficile que celui de l'actif.

Tout cela, avec les droits majoritaires des retraités (membres et ex-membres), risque là aussi de séparer en grande partie l'usage du capital agricole de sa propriété, comme il en est de la terre, ce qui, dans une situation de faible rentabilité relative de l'agriculture, est peu favorable au dynamisme des restructurations et de la gestion...

31. P. Juhasz et B. Palovics (cf. bibliographie).

Si on ajoute les perturbations et complications du processus, cette privatisation mettra longtemps avant de produire — globalement — des gains de productivité substantiels, après avoir inévitablement accéléré la récession. Des contre-exemples positifs existent et vont se multiplier.

Les fermes d'État (100 000 travailleurs, 16 % de la surface agricole)

Sur 126 exploitations, 20 seulement resteront propriété d'État : domaines expérimentaux, d'enseignement et de sélection.

En 1991, pour surmonter l'obstacle à la privatisation, que représentait leur autogestion collective instaurée dans les années 1980³², il a fallu les « ré-étatiser », et les placer sous la tutelle d'une sorte de holding d'État : l'Agence pour la propriété d'État.

Les fermes d'État relèvent en principe des procédés généraux de la privatisation, appliqués à toute moyenne ou grande entreprise d'État. Une fois transformées formellement en société de capitaux, leur capital est donc — dès à présent — à vendre par actions ou en totalité. Mais la faiblesse de leur rentabilité, en général inférieure à celle des coopératives, et leur grave endettement, laissent généralement peu d'espoir, à moyen terme, de placements externes nationaux et étrangers. C'est pourquoi l'État subventionne l'achat d'une partie du capital social par les travailleurs. Ce procédé ne suffira pas, et de loin, à une privatisation effective, pas plus que le soutien à la formation d'exploitations privées familiales, pour les raisons déjà évoquées. La liquidation des unités les plus endettées est vraisemblablement prochaine. Mais ce type de solution extrême sera difficile à étendre massivement pour des raisons sociales (chômage) et économiques (décapitalisation catastrophique). Des restructurations graduelles préalables et aidées s'imposent donc. La privatisation effective sera nettement récessive. Elle durera probablement plusieurs années, et ses effets sur la productivité seront lents. Enfin, comme dans les coopératives, le processus sera retardé, et compliqué, par les restitutions de terres et d'actifs agricoles.

La Tchécoslovaquie

Dès les premiers mois du nouveau régime, une première série de lois agricoles (décembre 1989, avril et mai 1990) avait hâtivement autorisé, sur la base des propriétés existantes et par location, une amorce de privatisation agricole *spontanée* selon deux axes :

- formation d'exploitations familiales privées;
- autoprivatisation des coopératives par partage et par restitution à l'amiable des actifs communs existants.

32. Dans les dernières années du communisme, le pouvoir avait instauré une sorte d'autogestion dans une grande partie des entreprises d'État. Le résultat pratique était une sorte d'appropriation collective de fait de ce capital d'État par les cadres et personnels concernés et par les autorités locales, logiquement proche de celle caractérisant les « coopératives » de l'époque. Cela a facilité parfois les tentatives, très impopulaires de l'ancienne nomenklatura, de s'approprier individuellement ces capitaux à bon compte. Dans d'autres cas cette autogestion collective est apparue comme un frein à toute privatisation authentique.

Lois de restitution, compensation et privatisation en agriculture (novembre 1992)

	HONGRIE	TCHÉCOSLOVAQUIE	POLOGNE
1) Coopératives	74 % de la SAU dont 60 % de propriété commune Loi du 22.08.1991	65 % de la SAU	3,5 % de la SAU
Compensation ou restitution aux expropriés du communisme	Indemnisation en bons convertibles en toute propriété d'État restituable, agricole ou non agricole : – intégrale jusqu'à 10 ha « moyens » – puis dégressive jusqu'à 20-25 ha Conversion en terres par enchères Obligation d'usage agricole	Restitution (non indemnisation) foncière jusqu'à 150 ha SAU sur demande légitime avant fin 92. Autres actifs : Indemnisation en bons au prorata des terres restituées, en fonction de leur qualité et des systèmes de production.	Vu la prédominance des secteurs privés (78 % de la SAU) et d'État (18 %), issus de la réforme agraire d'après guerre, seule l'actuelle remise en questions, par le lobby « ad hoc », des expropriations de cette époque pourrait avoir un effet redistributeur. Mais celui-ci serait limité à l'ex-grande propriété polonaise et non allemande. La solution majeure serait probablement l'indemnisation en bons d'État. On peut aussi imaginer un petit nombre de reprises de terres d'État et coopératives. La question est en cours de réglementation.
Ventes de terres communes	– En général : enchères en argent ou bons – Ventes prioritaires (sans dépasser 50 % de la surface) : . par coopérateur : 1,5 ha moyen . par retraité ou salarié de la coopérative : 1 ha moyen – distribution du solde aux membres	Amendement de février : suppression du plafond de 150 ha : restitution, dans certaines conditions, aux expropriés avant 1948	
Partage des autres actifs communs	Loi de transformation des coopératives 20 janvier 1992 À l'initiative des coopératives : . 10 % parts sociales non cessibles . 40 % au travail passé (plus de 5 ans) . 50 % aux apports initiaux de terre et autres actifs)	Loi de transformation 28.12.1991 À l'initiative de toutes les personnes concernées . 25 % vendus à l'extérieur pour constitution d'un fonds propre . 75 % aux membres et anciens membres, dont : 50 % en fonction du sol possédé 30 % en fonction des autres apports initiaux d'actifs 20 % en fonction du travail accompli	
	Puis transformation en SA, SARL ou « vraie » coopérative	Puis transformation en SA, SARL, ou « vraie » coopérative	
2) Fermes d'États	16 % de la SAU	30 % de la SAU	18 % de la SAU
Compensation ou restitution	Mêmes voies que dans les coopératives	Idem	
Privatisation des terres et actifs non restitués	Transfert préalable à un holding d'État – Vente à des exploitations familiales anciennes ou nouvelles – Ou constitution de SA, SARL, à vendre aux plus offrants contre argent ou coupons de biens d'État Conditions privilégiées pour les salariés des fermes d'État.	Idem Le procédé des coupons distribués à bas prix à la population est largement utilisé ici.	Idem

Comme en Hongrie, et pour les mêmes raisons fondamentales, la première voie n'a eu que des résultats modestes. Ainsi l'effectif initial (début 1990) de 2 000 exploitations individuelles (en dehors des lopins des coopératives et fermes d'État) sur 4 % de la surface agricole est passé, fin 1990, à 8 335, dont seulement 563 de plus de 2 hectares³³ et en fin 1991 — en bénéficiant des premières restitutions — a environ 30 000 (entre 5 et 10 hectares) sur 6 à 8 % de la surface agricole.

L'autoprivatisation partielle esquissée dans beaucoup de coopératives (qui occupent 65 % de la surface agricole) a été assortie d'une fragmentation en unités de tailles plus réduites (800 ha environ pour les anciennes coopératives). Elle s'est vite heurtée au problème de la restitution des terres et des actifs agricoles expropriés (de fait ou de droit) par le régime communiste à partir de 1948. En effet, par suite des partages successoraux, seuls 30 % des membres des coopératives sont encore propriétaires fonciers, pour environ 25 % des terres utilisées par les coopératives. Le solde, y compris les lots de propriétaires non agricoles, est *a priori* restituable aux expropriés de l'ère communiste.

La restitution

La loi du 21/05/1991 propose une restitution³⁴ — et non pas une compensation ni une indemnisation — des terres et des actifs agricoles expropriés selon divers procédés durant l'ère communiste, soit après le 25 février 1948. La restitution concerne aussi le patrimoine non foncier, évalué forfaitairement en fonction de la qualité des terres, et des systèmes de production.

Les demandes étaient recevables jusqu'au 31 décembre 1992. Cette restitution peut *a priori* concerner 4 millions de propriétaires actuels et(ou) potentiels, en grande majorité citadins, pour des parcelles généralement très exiguës. Outre les autres obstacles déjà signalés pour la Hongrie, cela est généralement peu propice à la création d'exploitations familiales modernes, mais favorise la multiplication de lopins et mini-exploitations de semi-subsistance.

C'est pourquoi seulement 5 000 demandes ont été exprimées en Bohême-Moravie en 1991. La Slovaquie étant culturellement plus rurale et beaucoup plus gravement touchée par le chômage, on y enregistrait 25 000 demandes, dès avril 1991. L'incertitude persiste pourtant sur l'ampleur du mouvement. Toutes les enquêtes sociologiques confirment que les projets des attributaires sont essentiellement rentiers (obtenir un fermage ou un petit revenu en nature, revendre quand ce sera intéressant)... et rarement d'installer une véritable exploitation familiale à plein temps.

*La transformation des coopératives*³⁵

La loi du 28 décembre 1991 impose le partage individuel par les coopératives de la propriété de leur patrimoine commun non foncier, et non restituable, avant la fin 1992 :

— 25 % est vendu à l'extérieur pour le financement de fonds propres;

33. Entretiens de l'auteur à l'Institut d'économie rurale de Prague; et F. Simon (cf. bibliographie).

34. La mise en valeur agricole (directe ou par location) des terres restituées est obligatoire.

35. Françoise Simon (cf. bibliographie).

— 75 % est réparti entre membres et anciens membres, dont 50 % au prorata de la propriété foncière, 30 % en fonction des autres apports matériels et 20 % en fonction du travail fourni.

Mais l'endettement des coopératives est souvent tel qu'elles n'ont plus rien à répartir après les restitutions faites ou prévues, voire même ne peuvent assurer les restitutions d'actifs. Dans ce dernier cas, elles risquent la liquidation.

L'ensemble des personnes concernées doit choisir une forme de société de capitaux (SA, SARL) ou coopératives (de propriétaires), les anciennes coopératives à propriété collective étant nécessairement supprimées à la fin de 1992.

Cette privatisation est rendue difficile et aléatoire par l'ignorance des futures demandes de restitution. Pour les mêmes raisons qu'en Hongrie, son impact positif sur les coûts ne sera pas notable avant quelques années.

Les fermes d'État

Comme ailleurs, leur privatisation relève de la procédure générale des « grandes privatisations », actuellement en cours. Pour les mêmes raisons qu'en Hongrie, cette privatisation est très problématique. Ce placement, généralement très peu rentable (voire déficitaire) n'attirera guère les coupons de capital d'État distribués à la population, ni d'autres investisseurs nationaux ou étrangers. Pour ne pas être dramatiquement récessive, cette privatisation devra être graduelle et précédée de restructurations aidées et contrôlées par l'État. La création, tout aussi coûteuse, d'exploitations familiales viables, n'est qu'un palliatif partiel.

Enfin, la privatisation des fermes d'État va être aussi compliquée et retardée par l'amendement de février 1992 à la loi de restitution. Celui-ci élargit beaucoup le domaine des terres restituables (à la grande propriété aristocratique) en supprimant le maximum de 150 hectares, en acceptant certaines demandes concernant les terres redistribuées par la réforme agraire précommuniste (1945-1948), et prises à des Allemands ou à des Hongrois devenus depuis citoyens tchécoslovaques³⁶.

La Pologne

Le cas de la Pologne est particulier puisque seules 20 % des terres sont concernées par la privatisation.

Les fermes privées (78 % de la surface agricole)

Dans l'ensemble, du fait de sa brutalité et de son ampleur, le durcissement des conditions de prix³⁷ et des taux d'intérêt inhibe, bien plus qu'il ne stimule, la mutation moderniste (spécialisation, concentration) des structures agraires, si longtemps retardée par le régime antérieur. Une forte régression de l'emploi salarié des agriculteurs à temps partiel, et la montée rapide du chômage général sont aussi des obstacles majeurs à cette mutation, qui est pourtant une condition *sine qua non* de la baisse des coûts agricoles moyens.

36. Françoise Simon (cf. bibliographie).

37. En y incluant leur caractère aléatoire, la faible transparence et le compartimentage des marchés, faute de régulation et d'organisation suffisantes de ceux-ci. Pourtant les différences interrégionales des prix sont déjà moins graves qu'en 1990, où elles étaient caricaturales.

En effet, la réaction massive des exploitations — y compris la plupart des moyennes et grandes, les plus modernisées — a été, en 1990-1991, un repli sur l'autosuffisance rétrécie en biens de consommation et moyens de production. Le vieux système « paysan » de petite polyculture-élevage, bien adapté à la survie en période de crise, est donc à nouveau valorisé, aux antipodes d'une modernisation structurelle. On ne peut pas attendre simultanément de l'agriculture paysanne qu'elle serve de tampon à la crise économique et qu'elle modernise ses structures.

Bien entendu, une petite minorité de fermes (environ 10 %) contredit ce tableau d'ensemble et semble s'élargir par locations, le marché foncier étant par ailleurs tendu par une forte demande de parcelles correspondant surtout à la stratégie de survie³⁸.

Les fermes d'État (500 000 travailleurs, 18 % environ de la surface agricole et de la production finale)

Comme en Hongrie, une agence de la propriété agricole d'État, agissant en holding a pris en main, selon les mêmes lignes essentielles que dans les deux autres pays, la privatisation des fermes d'État, que l'on veut désormais très rapide.

Pour les mêmes raisons que dans les deux autres pays, une telle rapidité n'est concevable qu'au prix d'une décapitalisation et d'une récession dramatique avec un chômage rural massif. Ces risques imposeront probablement une approche graduelle et une restructuration préalable.

Une partie des coopératives agricoles de production (environ 3,5 % de la surface) ont les mêmes difficultés. Mais une autre partie semble déjà réussir son adaptation fonctionnelle et structurelle par autoprivatisation.

Les industries et le commerce alimentaires

L'économie administrée a considérablement aggravé³⁹ l'ajustement récessif des industries et du commerce alimentaires dans ces trois pays. C'est pourquoi la dynamisation et la démonopolisation sont les clefs majeures de la survie de ce secteur en Europe centrale.

Le commerce alimentaire

La privatisation du commerce agro-alimentaire de détail par vente aux enchères, restitutions et créations nouvelles, a très vite progressé et sera bientôt totale. La démonopolisation du secteur est ainsi amorcée, surtout par le développement (massif en Pologne) de circuits courts et artisanaux pour l'écoulement (et parfois la transformation) de la petite production.

L'investissement étranger a contribué et contribuera de plus en plus à cette dynamique, en particulier pour la grande distribution concentrée. Les potentialités

38. A. Szemberg (cf. bibliographie; entretiens à Varsovie).

39. Amplification du retrait du marché intérieur, de la chute des prix agricoles, de la mévente agricole; concurrence dangereuse des produits alimentaires extérieurs. Faible compétitivité (qualité, présentation et coûts) à l'exportation.

y sont considérables, compte tenu de l'avance du savoir-faire et des moyens financiers des grands distributeurs occidentaux. Par ailleurs, c'est par nature un domaine où les risques de l'investisseur étranger, auquel des conditions très attractives sont faites, sont faibles : la rotation du capital y est très élevée.

Un inconvénient de l'investissement étranger est d'être le vecteur d'une présence accrue de produits occidentaux élaborés, faute d'une rapidité suffisante d'adaptation des agricultures et des industries locales de transformation.

Par contraste avec le commerce de détail, les anciennes centrales d'État (ou pseudo-coopératives) de commerce de gros, déjà privatisées ou en voie de l'être, sont peu flexibles, et encore souvent en position monopoliste. C'est un des domaines où la démonopolisation et le développement de grands marchés physiques (type « MIN » ; déjà créé à Varsovie) sont urgents.

Les industries alimentaires

Les ajustements monopolistes des prix ont parfois, surtout initialement, profité à certaines industries alimentaires. Mais leur caractère étatique — en attente de privatisation — n'a pas incité ces dernières à investir et à innover. Plus souvent, et surtout dans une deuxième phase, la baisse de la demande sur le marché intérieur, puis la diminution de l'offre agricole⁴⁰, jointes à la concurrence montante des circuits privés artisanaux⁴¹ et de l'importation, ont mis ces industries en déficit et en récession. Ceci les prive généralement des ressources de l'innovation technique et gestionnaire, et rend crucial l'apport de capitaux et de savoir-faire occidentaux. Dans certaines filières les nouveaux rapports de prix, et de grands progrès de productivité aisément réalisables, ont attiré l'investissement étranger, souvent en « joint venture ». Plus précoce et importante en Hongrie (9 % de l'activité de l'industrie alimentaire au début de 1992), cette présence a été partout sélective au bénéfice de certaines filières : sucrerie et confiserie, huilerie, boissons, bière, tabac, surgelés, « baby foods ». Une position de monopole ou d'oligopole et(ou) un marché intérieur protégé et captif ont(a) souvent été des facteurs clefs de ces investissements. Ceux-ci sont des moyens de modernisation certes, mais dont il ne faut pas idéaliser le bénéfice, surtout en matière de démonopolisation.

Dans d'autres cas (industries laitières notamment) l'investissement étranger exploite, en le créant, un créneau « aisé » très minoritaire de la demande, concernant des produits de type occidental. Ce créneau étant appelé à se développer graduellement, le pari est probablement judicieux à moyen ou long terme. Malheureusement, les trois pays ne peuvent en attendre une modernisation globale de leurs filières laitières dont la crise d'adaptation et la récession sont spécialement graves. En Pologne notamment, l'extrême dispersion de très petites étables laitières est un obstacle majeur à une modernisation d'ensemble de la traite, de la collecte et de la transformation. Dans l'industrie laitière, les économies d'échelle internes et externes sont une condition majeure de la compétitivité.

Faute de capitaux, la privatisation des industries nationales progresse lentement mais sûrement. Au sens strict, elle ne dépasse pas encore 5 à 10 % de l'activité du

40. Ce fut en général le cas des industries laitières.

41. Particulièrement actifs dans l'abattage et la découpe de viandes porcines, notamment en Pologne.

secteur dans les trois pays, de manière inégale selon les branches, et plus retardée en Tchécoslovaquie qu'en Hongrie et Pologne.

La création d'entreprises privées nouvelles de type artisanal (par exemple dans la filière porcine) a progressé rapidement, profitant de l'inefficacité des grands circuits industriels étatiques, tout en aggravant leur crise et sans réellement les remplacer.

Au total la dynamisation et la démonopolisation du secteur sont effectivement amorcés, mais le tableau global reste celui de la récession, en particulier du sous-secteur industriel, pour au moins deux à trois ans.

CONCLUSION

C'est en 1991, beaucoup plus nettement qu'en 1990, que se sont manifestées les conséquences majeures de la libéralisation des prix et des échanges, combinées à l'ajustement monétaire global.

Avec un certain retard par rapport à l'industrie, qui explique le choc excédentaire, la récession du secteur s'aggrave nettement. L'inadéquation des structures et des comportements des entreprises aux nouveaux rapports de prix apparaît globalement profonde. Malheureusement les privatisations, qui se sont engagées pleinement en 1992 et visent à liquider ces inadéquations, ne pourront y parvenir que très lentement, du fait de leur complexité, et plus encore d'une grave pénurie générale de capital.

La poursuite sur plusieurs années de la tendance récessive du secteur agricole paraît donc inéluctable. Elle devrait faire repasser assez vite et durablement la Tchécoslovaquie et, à un moindre degré la Pologne, en position d'agro-importateur net, compte tenu d'une stabilisation relative de la demande intérieure, après le premier ajustement en baisse. Elle rétrécira aussi sensiblement l'agro-exportation de masse de la Hongrie, qui devra donc compter de plus en plus sur celle des produits « secondaires ». Ceux-ci disposent d'avantages comparatifs à l'échelle internationale et d'une moindre protection à l'entrée des pays importateurs.

Tout dépendra ensuite, pour le secteur, d'une éventuelle reprise globale, qui pourrait débloquer l'investissement et donc autoriser des gains de productivité substantiels.

Sur les marchés ex-soviétiques, la concurrence de l'agro-exportation occidentale très subventionnée laisse peu d'espoir... en attendant que la réforme de la Politique agricole commune et la dynamique du GATT produisent leurs effets espérés.

À l'intérieur des trois pays, la dynamisation du commerce intérieur et l'amorce de celle des industries alimentaires constituent cependant des progrès cruciaux pour l'avenir des agricultures nationales et de leurs débouchés internes et externes.

En attendant que ces progrès et la reprise globale produisent leurs effets, les trois pays seront contraints à une dose accrue de protection et à une politique industrielle plus active, dans le secteur agro-alimentaire comme dans les autres.

ANNEXES

Données générales

	Année	Hongrie	Pologne	Tchécoslovaquie
. Superficie totale (1 000 ha)		9 303	31 268	12 790
. Superficie agricole utile (1 000 ha)	1990	6 473	18 720	6 736
. Population (millions)	1990	10,4	38,2	15,7
. Emploi dans le secteur agricole				
* nombre (1 000 personnes)	1990	818,3	4 424,8	794,8
* part dans la population active	1990	15,20 %	26,80 %	10,00 %
. Taux d'inflation (prix détail)	1991	+68,40	+70 %	+35 %
. Taux de chômage	fin 1991	8 %	11,50 %	6,60 %
. PIB/habitant (dollars US) ⁽¹⁾	1989	2 788	1 797	3 214
. Nbre de voitures immatriculées (pour 1 000 habitants) ⁽²⁾	1988	169	119	176
. Nbre de téléphones (pour 100 habitants) ⁽²⁾	1988	158	128	255
. Part de l'agriculture dans le PIB ⁽³⁾	{	1988	15,10 %	11,80 %
		1990	14,80 %	13,80 %
. Balance commerciale tous produits (milliards de dollars US) ⁽⁴⁾	1990	0,93	-1,08	5,67
. Part des exportations agricoles dans les exportations tous produits ⁽⁵⁾	1990	23,10 %	6,60 %	6,20 %
. Part des importations agricoles dans les importations tous produits ⁽⁵⁾	1990	7,60 %	9,50 %	7 %

Sources :

(1) Banque mondiale : Rapport sur le développement du monde en 1991.

(2) Office central statistique de Hongrie : Hungary 1991.

(3) Annuaire statistiques nationaux des trois pays.

(4) Nations unies : *Economic Bulletin for Europe*, vol. 43, 1992.

(5) Annuaire statistiques nationaux des trois pays.

Hongrie : Données économiques (I)

	1989	1990	1991	1992*
ÉVOLUTION DE LA PRODUCTION (prix constants)				
. PIB	- 0,20 %	- 4,30 %	- 8 %	
. Production industrielle	- 2,50 %	- 5 %	- 13 %	Janvier à mai : - 18,5 %
. Production agricole		- 3,80 %	- 2 %	- 3,50 %
CONSOMMATION ALIMENTAIRE en prix constants (Indice 100 = 1988)				
. Part des dépenses alimentaires dans le budget des ménages (b)	101,5	94,5 (a)	84,1 (a)	
		40 %	45 %	
ÉCHANGES EXTÉRIEURS				
. Solde agro-alimentaire total				5 premiers mois
en millions de Forints	86 400	98 182	143 005	
dont en monnaies convertibles : millions de dollars US	1 062	1 240	1 908	819
Importations agro-alimentaires totales en millions de Forints	38 674	42 537	51 783	(- 23,5 %)
Exportations agro-alimentaires totales en millions de Forints	125 074	140 719	194 788	(25 %)
TAUX GLOBAL DE SUBVENTION À L'EXPORTATION				
. Agro-alimentaire	(1986) 42 %	14 %	10 à 12 %	

* Prévisions ou constatations par rapport à la même période en 1991.

(a) Baisse importante de consommation de lait et produits laitiers.

(b) Approximations.

Sources :

- Annuaire statistiques de la Hongrie.
- Agriculture and Food Industry, AKII, 1992.
- Échanges extérieurs : Kopint - Datorg.
- Entretiens à l'Institut de recherche en économie et information agricole (AKII) et à l'Institut d'économie de l'Académie des sciences.
- *East Europe Agriculture and Food* : juillet, août, septembre 1992.
- REFE-RL, report n° 32, 14 août 1992.

Hongrie : Données économiques (II)

	1989	1990	1991	1992*
. Évolution de la production agricole à prix constants		- 4,70 %	- 2,10 %	- 3,50 %
dont production végétale		- 9,30 %	9,30 %	- 6 %
production animale		0,20 %	- 12,70 %	- 0,50 %
. Cheptel (millions de têtes) au 31 décembre				
– Bovins	1 598	1 571	1 420	
– Porcins	7 660	8 000	5 993	
– Ovins	2 060	1 865	1 808	
. Investissements agricoles prix constants (indice 100 = 1988)	91,5	74	± 37	
. Utilisation d'engrais prix constants (indice 100 = 1988)	90,4	59,2	27,8	
. Diminution des terres cultivées en % du total SAU			- 3,40 %	- 3 %
. Emploi dans les grandes exploitations agricoles (milliers de travailleurs à temps plein)	572,8	503	385,7	
. Industries alimentaires				
– Évolution de la production à prix constants	- 6 %	- 3,30 %	- 4,20 %	
– Bénéfice ou déficit global en milliards de Forints		12	2 à 2,5	

* Prévisions ou constatations par rapport à la même période en 1991.

Sources :

- Annuaire statistiques de Hongrie.
- Agriculture and Food Industry, AKII, 1992.
- Entretiens à l'Institut AKII.
- Rapport du ministre de l'Agriculture sur l'année 1991.

Hongrie : Données économiques (III)

	1989	1990	1991	1992*
PRIX : Indice 100 = 1988				
. Prix de détail	118	152	205	236 à 246
dont prix alimentaires	118	159	194	258
. Prix agricoles (a)	119	153	151	
. Prix des intrants (b)	118	111	227	
. Ciseau des prix ($a/b \times 100$)		89	66	
. Bénéfice ou déficit global (Milliards Forints)				
– du secteur agricole	19,6	13	– 6,6	
– des grandes exploitations		13,5	– 21,1	
. Revenu réel des actifs agricoles (indice 100 = 1988)		86		
. Subventions agricoles (milliards de Forints)	83,8	70	39,8	40,4

* Prévisions.

Sources :

- Annuaires statistiques de la Hongrie.
- Statistikai Havi Közlemének 1992-1193.
- Entretiens à l'Institut AKII.

Pologne : Données économiques (I)

	1989	1990	1991	1992*
ÉVOLUTION DE LA PRODUCTION (prix constants)				
. PIB	0,50 %	- 12 %	- 8 %	de janvier à juin - 2 %
. Production industrielle	- 5,60 %	- 24,20 %	- 12 %	de janvier à août 0,80 %
. Production agricole	1,50 %	- 2,20 %	- 2 %	- 11 %
CONSOMMATION ALIMENTAIRE				
. A prix constants par habitant (indice 100 = 1988)	91,6	84,3	90,4 (a)	
. Part dans les dépenses des ménages	45,80 %	49,90 %	43,20 %	
ÉCHANGES EXTÉRIEURS				
. Solde agro-alimentaire				
– en millions de dollars US	- 78,5	1 218,5	720	
– en millions de roubles transférables	179,2	189,9	143,6	
. Importations et exportations agricoles à prix constants (indice 100 = année précédente)				
– Importations de produits bruts	96	34,6	244,8	2,5 MT grains
Importations de produits transformés	11,8	64,1	197,2	
– Exportations de produits bruts	104,1	163,1	125,5	
Exportations de produits transformés	102,5	118,7	99,3	

* Prévisions ou constatations par rapport à la même période en 1991.

(a) Calcul à partir des dépenses alimentaires des ménages de salariés déflatées par l'indice des prix de détail alimentaires.

Sources :

- Annuaire statistiques de la Pologne, GUS.
- Handel Zagraniczny, mars 1992, GUS.
- *Biuletyn Statystyczny*, 2, 1992, GUS.
- East Europe Agricultural and Food, août 1992.

Pologne : Données économiques (II)

	1989	1990	1991	1992*
. Évolution de la production agricole à prix constants	1,50 %	- 2,20 %	- 2 %	- 11 %
dont production végétale	2,70 %	0 %	- 3,90 %	- 17 %
dont production animale	0 %	- 5,10 %	- 0,10 %	- 6 %
. Cheptel : millions de têtes				en juin
– Bovins	10,73	10,05	8,84	8,25
– Porcins	18,84	19,46	21,87	22,02
– Ovins	4,41	4,16	3,23	1,9
. Investissements agricoles à prix constants (indice 100 = 1989)	91,3	64,8	53,8	
. Consommations intermédiaires à prix constants (indice 100 = 1988)				
– engrais	100	54,6	34,4	
– chaux	100	83,6	58,6	
– aliments composés	100	76,4	44,5	
– phytosanitaires	100	35	33,9	
. Industries alimentaires				
– production : évolution à prix constants	5,90 %	- 23,70 %	0,80 %	
– rentabilité : profits/dépenses		10,20 %	2,70 %	janvier-avril 3,30 %

* Prévisions.

Sources :

- Annuaire statistiques de la Pologne, GUS.
- *Biuletyn Statystyczny*, 2, 1992, GUS.
- Rolnictwa i Gospodarka żywnościowa, 1986-1990, GUS.
- Analiza sytnacji produkcyjno, ekonomicznej rolnictwa i gospodarki żywnościowej, w 1991.
- Entretiens à l'Institut IER i G2.
- East Europe Agriculture and Food, août et septembre 1992.

Pologne : Données économiques (III)

	1989	1990	1991	1992*
PRIX (indice 100 = 1988)				déc. 91-juin 92
. Prix de détail	351	2 404	4 087	22,40 %
dont prix alimentaires	420	2 835	4 139	17,30 %
. Prix agricoles (a)	355	1 345	1 749	(Hausse réelle)
dont végétaux	439	1 281	1 410	
animaux	307	1 378	1 930	
. Prix des intrants matériels (b)	331	2 528	4 460	
. Ciseau des prix (a/b × 100)	107	54	40	stabilisation
BÉNÉFICE OU DÉFICIT GLOBAL DES FERMES D'ÉTAT (en milliards de zlotys)		6 600	La moitié des entreprises en déficit	
Revenus consommables des agriculteurs privés				juin 37,47
. en prix constants (indice 100 = 1988)	98,9	49	45,7	
. indice de parité (en % des revenus moyens hors agriculture)	104	69	63	
Subventions au secteur agricole en prix constants (1) (indice 100 = 1988)	83	49		

* Prévisions ou constatations par rapport à la même période en 1991.

(1) Hors subventions aux investissements.

Sources :

- Annuaire statistiques de la Pologne, GUS.
- *Biuletyn Statystyczny*, 2, 1992, GUS.
- Rolnictwa i Gospodarka zywnosciowa, 1986-1990, GUS.
- Analiza sytnacji produkcyjno, ekonomicznej zolnictwa i gospodarki zywnosciowej, w 1991.
- Entretiens à l'Institut IER i G2.
- East Europe Agriculture and Food, août et septembre 1992.

Tchécoslovaquie : Données économiques (I)

	1989	1990	1991	1992*
ÉVOLUTION DE LA PRODUCTION à prix constants				
PIB	- 3 %	- 0,40 %	- 16,20 %	janvier-avril 1992 - 14,70 %
. Production industrielle	0,70 %	- 3,60 %	- 24,10 %	- 23,7 % (a)
. Production agricole	1,70 %	- 3,90 %	- 12,40 %	De - 5 % à - 7 %
CONSOMMATION en prix constants (indice 100 = 1988)				
. Totale		104,8	70,2	
. Alimentaire (b)		100	80 à 85	
. Part alimentaire dans les dépenses des ménages	30 %	40 %		
ÉCHANGES EXTÉRIEURS en millions de couronnes				
. Solde agro-alimentaire	- 16 883	- 15 021	- 292	
. Importations agro-alimentaires	36 022	36 454	48 207	
. Exportations agro-alimentaires	19 139	21 443	48 499	

* Prévisions ou constatations par rapport à la même période de 1991.

(a) Les données partielles, en septembre, laissent prévoir une stabilisation ultérieure.

(b) Estimations recueillies à l'Institut d'Économie de l'Académie des sciences.

Sources :

– Annuaires statistiques de la Tchécoslovaquie.

– *Bulletin statistique mensuel de la Tchécoslovaquie*, juin 1992.

– Foreign Trade, janvier-décembre 1992; ces 3 publications : Office fédéral de statistiques.

– Kraus J. (et coll.), cf. bibliographie.

– Janacek K., RFE, RL Report Vol. I, n° 32, 14 août 1992.

Tchécoslovaquie : Données économiques (II)

	1989	1990	1991	1992*
. Évolution de la production agricole à prix constants	1,70 %	- 3,90 %	- 12,40 %	De - 5 % à - 7 %
dont production végétale	1,40 %	- 4,40 %	1,50 %	
production animale	2 %	- 3,60 %	- 16,20 %	
. Cheptel : milliards de têtes en fin d'année				
- Bovins		4,92	4,35	
- Porcins		7,09	7,04	
- Ovins		1,03	0,87	
- Volailles		49,76	44,62	
. Investissements agricoles à prix constants (indice 100 = 1988)	96,3	88,1	35,3	
. Utilisation d'engrais à prix constants (indice 100 = 1988)	97,6	94,2	65,9	
. Diminution de l'emploi agricole (nombre de travailleurs)			- 150 000	- 200 000

* Prévisions.

Sources :

- Annuaire statistique de la Tchécoslovaquie.
- *Bulletin statistique mensuel de la Tchécoslovaquie*.
- Lamser Z., cf. bibliographie.
- Kraus J. et alii., cf. bibliographie.
- Simon F., cf. bibliographie.
- Entretiens à l'Institut fédéral d'économie rurale.

Tchécoslovaquie : Données économiques (III)

	1989	1990	1991	1992*
PRIX				
. Prix de détail (indice 100 = 1988)	101,4	110,4	174,3	
dont prix alimentaires	100,1	124,7	161	
. Prix agricoles (indice 100 = 1988)		102,8	103,8	
dont végétaux		102,3	110,1	
animaux		102,8	99,8	
. Prix des intrants matériels de l'agriculture (indice 100 = 1988)	100	100	200	
. Bénéfice ou déficit global des entreprises agricoles en milliards de couronnes		13,5	-17,2 (80 % d'entreprises déficitaires)	
. Endettement des entreprises agricoles en milliards de couronnes		17	34	
. Subventions au secteur agricole et alimentaire en milliards de couronnes	76	40	26,5	22

* Prévision (budget 1992).

(a) Estimations.

Sources :

- *Annuaire statistique de la Tchécoslovaquie.*
- *Bulletin statistique mensuel de la Tchécoslovaquie.*
- Lamser Z., *cf. bibliographie.*
- Kraus J. *et alii.*, *cf. bibliographie.*
- Simon F., *cf. bibliographie.*
- Entretiens à l'Institut fédéral d'économie rurale.

Bibliographie

- ADAMOWICZ M., « Conditions influencing the present state of agriculture and the food sector », in Poland, *Communication à la Société française d'économie rurale (SFER)*, Paris, 20-21 mai 1992.
- AGPB, « Le potentiel céréalier des pays de l'Est », *Congrès AGPB*, juin 1992.
- A.K.I.I. (Institut de Recherche et d'Informatique en Économie Agricole), « The Hungarian agricultural economy and the European Community », *Bulletin 76*, Budapest, avril 1991.
- BENET I., *Évolution de la politique et des échanges agricoles en Hongrie en 1990 et 1991*, OCDE, Paris, septembre 1991.
- Communauté européenne, Banque mondiale, *An Agricultural Strategy for Poland*, Bruxelles, 1990.
- CSERES Z., *Agricultural Policy of the Present Government : Transformation of Cooperatives into Family Farms*, Institut d'Économie de l'Académie des sciences, Budapest, octobre 1991.
- DABROWSKI P.H., « Regards sur l'agriculture et le monde rural polonais », *Colloque de la société royale belge de géographie*, 15-16 mars 1991.
- DUPONCEL M., *Facteurs limitants de l'efficacité de la production agricole hongroise*, mémoire de fin d'études INRA/ENSA-M, Économie rurale, Montpellier : 1990.
- East Europe Agriculture and Food* (mensuel spécialisé, Agra).
- FEHER I., *Background on Hungarian Agriculture*, Institut de gestion, université agronomique de Gödöllő, janvier 1992.
- IERIGZ (Institut d'économie agricole et alimentaire, Varsovie), *Rynek Rolny* (bulletin mensuel), 1991, 1992, « Analyse de la situation productive-économique de l'agriculture et de l'économie alimentaire en 1990 » ; *id.* en 1991.
- JUHASZ P., *Structure de la société rurale et système d'exploitation agricole*, université agronomique de Gödöllő, janvier 1992.
- KAMINSKI W., *De l'agriculture traditionnelle à l'économie alimentaire moderne : le défi pour la Pologne*, IERIGZ, Varsovie, 1991.
- KRAUS J. et coll. *Réalisations de la réforme économique radicale dans le complexe alimentaire*, Institut d'économie de l'Académie tchécoslovaque des sciences, Prague, 1991.
- KRAUS J., FOLTYN I., KUTIL J., *Characterics of Changes of the Czechoslovak Agriculture in 1989-1991*, Institut d'économie de Prague, juin 1992.

- KWIECYNski A., « Chances et conditions du développement de l'exportation des produits agro-alimentaires polonais », in *L'Adaptation de la Pologne à l'union européenne, Problèmes de l'agriculture*, Varsovie, Association polonaise d'économie, avril 1992.
- La lettre des Pays de l'Est* (bi-hebdomadaire spécialisé), Agra, 1991-1992.
- LAMSER Z., « L'agriculture tchécoslovaque en transformation », *Communication à la Société française d'économie rurale*, Paris, mai 1992.
- LHOMMEL E., « Les mutations des structures agricoles à l'Est 1980-1990 », *Le Courrier des Pays de l'Est*, 347, février 1990.
- « Privatisations et politiques agricoles en Europe de l'Est et Orientale », *Le Courrier des pays de l'Est*, 367, mars 1992.
- LUNDELL M., « Current change in hungarian agriculture », *Economies in transition, Agriculture Report USDA-ERS*, Washington DC, vol. V, n° 2, mars-avril 1992.
- MAINSANT P., *La production du foie gras en Hongrie*, Ivry-sur-Seine, INRA.
- MAUREL M.C., « Transition structurelle et contrainte socio-politique : quelle issue pour les agricultures d'Europe Centrale ? », *Session SFER*, Paris, mai 1992.
- MESZAROS S., « Price policy in the context of the changing hungarian agriculture », AKII, Budapest, 1991.
- OCDE, *Recent developments in, and medium term outlook on, agricultural policy and trade in Eastern Europe*, septembre 1991.
- Office des Nations unies, Commission économique pour l'Europe, *Economic Bulletin for Europe*, n°s 41, 42, 43, Genève, 1991-1992.
- PALOVICS I., « L'organisation des marchés a une importance cruciale pour l'agriculture hongroise », *Session SFER*, Paris, mai 1992.
- POULIQUEN A., « Les paysans polonais confrontés aux lois du marché », *Le Monde diplomatique*, février 1991.
- POULIQUEN A., « D'un système économique à l'autre : la situation du secteur agro-alimentaire tchécoslovaque », *Cahiers d'économie et sociologie rurales*, n° 21, 1991.
- POULIQUEN A., « L'agriculture tchécoslovaque écartelée », *Le Monde Diplomatique*, mai 1992.
- POULIQUEN A., « Le post-communisme agricole en Europe Centrale : choc excédentaire, ajustement récessif, privatisation problématique », *Communication aux Journées de Valencia*, novembre 1991, Montpellier, INRA, janvier 1992.
- POULIQUEN A., « La transition dans les économies agro-alimentaires ex-communistes d'Europe centrale », Montpellier, INRA, mai 1992.
- RASKO G., « Big farms at an advantage », *Hungarian Economic Review*, Décembre 1991, n° 5.
- ROWINSKI J., « The economic situation of polish agriculture », IERIGZ, Varsovie, mai 1992.
- SIMON F., *La Transition plan-marché en Tchécoslovaquie et le cas du secteur agro-alimentaire*, mémoire de fin d'études, Montpellier, INRA, 1991.
- SIMON F., *De l'économie administrée à l'économie de marché : le cas du secteur agro-alimentaire tchécoslovaque*, Montpellier, INRA, 1992.
- TOMCZAK F., *Developments in the Agrifood Systems in Poland since the Reforms*, École Supérieure de commerce, Varsovie, février 1992.
- TOTH E., « The problems of demonopolisation in hungarian food economy », Institut d'économie de l'Académie des sciences, Budapest, automne 1991.
- URBAN R., « Résultats productifs de l'industrie alimentaire », IERIGZ, avril 1992.
- WADEKIN K.E., *East Europe Food Situation, Past Trends, recent changes and possible East-West Coopération*, Rapport pour le Conseil mondial de l'alimentation, décembre 1991.
- WILKIN J., *Agricultural and trade developments in Poland during 1990-1991*, OCDE, août 1991.

**LA QUALITÉ DES PRODUITS
AGRICILES ET ALIMENTAIRES
DANS LE MARCHÉ UNIQUE
EUROPÉEN
L'épreuve de la concurrence
et de la confiance**

par Egizio Valceschini

RÉSUMÉ

La qualité des produits de consommation alimentaire est une notion complexe et évolutive. Elle recouvre de nombreux domaines tels que la sécurité alimentaire, le goût, la gastronomie mais aussi la loyauté des transactions sur les marchés, ainsi que la confiance entre fournisseurs et clients. Ces divers aspects évoluent et se modifient en fonction de la dynamique économique et sociale.

Aujourd'hui, dans un contexte économique de saturation des marchés agricoles et agro-alimentaires, la qualité devient un élément essentiel de la stratégie des entreprises et un élément déterminant du choix des consommateurs. Il est désormais exigé des signes de qualité et des dispositifs de gestion de la qualité, des niveaux de fiabilité et de confiance inédits.

L'article met en évidence les facteurs économiques, sociaux et techniques qui font de la qualité non seulement un sujet d'actualité mais surtout un élément fondamental de la concurrence dans le Marché unique européen. Face aux nouvelles exigences des consommateurs et face aux nouvelles règles européennes, compétitivité et confiance sont les deux objectifs majeurs que visent atteindre pouvoirs publics et entreprises.

Cette perspective incite à réviser les principes de management de la qualité, à inventer de nouvelles formes d'organisation au sein des filières et de réaménager les rapports entre autorités publiques et agents privés.

SUMMARY

Quality in consumer food products is a complex and ever changing notion. It encompasses several fields such as food safety, taste, gastronomy, fidelity of transactions on the markets as well as confidence between suppliers and clients. These various aspects develop and change in reaction to social and economic dynamics.

Today, in an economic context replete with saturation in the agro-foodstuffs and agricultural sectors, quality takes on a prime importance as part of company strategy and consumer preference. Previously unheard levels of confidence and reliability as well as signs of quality and quality management mechanisms have now become standard requirements.

This article highlights the economic, social and technical factors which make quality not only a currently hot topic but also a fundamental element of competition in the Single European Market. Given the most recent consumer demands and the latest European regulations, competitiveness and confidence are the two major objectives of public authorities and firms.

This perspective gives cause to review the principles of quality management, to invent new forms of organization for the overall professional sector and to realign relations between public authorities and private agents.

INTRODUCTION

La qualité des produits agricoles et alimentaires ¹ n'est pas une question nouvelle : depuis l'apparition de l'agriculture, les denrées alimentaires sont soumises à la contrainte de nourrir correctement les hommes sans porter atteinte à leur santé.

Selon les époques, les pays et les secteurs d'activité, la signification et l'importance de la notion de qualité varient.

La qualité préoccupe davantage les instances agricoles, politiques et professionnelles, depuis le début des années quatre-vingt, avec la crise de la Politique agricole commune ². En France, le ministère de l'Agriculture prend des mesures législatives et soutient des programmes pour inciter les producteurs agricoles et les industries agro-alimentaire à améliorer et à promouvoir la qualité de leurs produits ³. Les professionnels agricoles s'interrogent sur la possibilité de répondre à la baisse du revenu des agriculteurs par la valorisation des produits « de qualité », produits de terroir, produits spécifiques, etc. Selon la revue *Jeunes Agriculteurs* ⁴ : « Après des décennies de productivisme qui ont abouti à la situation actuelle des marchés, la qualité redevient un enjeu et une aventure. » La qualité, pour la revue *Agriculture et Coopération* ⁵, « peut contribuer à la solution du problème des excédents de production ».

En France, le souci de la qualité des produits agricoles et alimentaires est permanent depuis près d'une trentaine d'années ⁶, certes de manière inégale selon les filières et selon les périodes. Mais aujourd'hui, le contexte économique dans lequel s'inscrit cette préoccupation est inédit. Les marchés agricoles et alimentaires sont désormais saturés ⁷. La qualité devient alors une composante essentielle de la stratégie des entreprises et un élément déterminant du comportement des consommateurs. Dans les autres secteurs économiques, industrie et services, tous les États industriels accordent aujourd'hui aux questions relatives à la qualité un intérêt marqué et croissant ⁸. La qualité est désormais considérée comme un fondement de la compétitivité des entreprises et des pays. Elle est maintenant au centre des défis posés par l'intensification de la concurrence et l'amélioration de la compétitivité.

La qualité apparaît alors étroitement associée à trois principaux thèmes de réflexion.

— Depuis la fin des années 1970, la question de la qualité a beaucoup évolué en liaison avec la transformation des méthodes de gestion dans l'entreprise. L'émer-

1. La fonction essentiellement alimentaire des produits agricoles rend ici formelle la distinction entre produits agricoles et denrées agro-alimentaires. D'ailleurs, les divers textes réglementaires qui concernent la qualité englobent aussi bien les denrées alimentaires que les produits agricoles non alimentaires et non transformés. Dans cet article, ils seront mis sur le même plan.

2. Cf. les divers rapports officiels sur la question : P. Mainguy (1989), G. Jolivet (1989), P. Creysse (1991), etc.

3. Citons à titre d'exemples, la loi de 1990 sur les Appellations d'Origine ou le programme AQ 2000 lancé en 1986.

4. *Jeunes Agriculteurs* (1991), n° 447, p. 16.

5. *Agriculture et Coopération* (1987), n° 101, p. 27.

6. En attestent par exemple les numéros spéciaux du *Bulletin technique d'information* (1964, 1974).

7. Nous parlons évidemment des marchés solvables.

8. A ce propos, on peut consulter la série d'articles rassemblées par P. Laboucheix (1990).

gence des grandes firmes japonaises sur la scène de l'économie internationale et la perte de compétitivité des entreprises européennes et américaines ont conduit, aussi bien les chefs d'entreprise que les pouvoirs publics, à s'interroger sur les ressorts de l'avantage concurrentiel japonais. Il est apparu que l'un des fondements de cet avantage compétitif réside dans des méthodes de *gestion de la qualité* peu répandues en Europe. Leur principale originalité est d'impliquer l'ensemble de l'entreprise et pas simplement le contrôle du produit et la gestion de la production. La qualité n'est plus conçue comme un résultat de l'activité de production mais comme une variable de décision stratégique et comme un principe de management. Ainsi, la réflexion sur la qualité est obligatoirement liée à la réflexion sur l'organisation dans l'entreprise.

— La réalisation du Marché unique vise à engendrer des économies d'échelles et une émulation concurrentielle favorables à la compétitivité des entreprises européennes, face à la montée de la puissance nipponne. La création de cet espace de libre-échange contribue à renouveler la question de la qualité. Le démantèlement des barrières douanières mais aussi des entraves non tarifaires (réglementations techniques et réglementations de vente) s'impose, en effet, pour réaliser le marché intérieur. Il faut donc définir des règles communautaires qui assurent la libre circulation et garantissent la qualité des produits. Une réflexion sur *les règles fondamentales qui organisent les échanges sur un marché* est nécessaire.

— L'intrusion de la chimie dans l'agriculture et dans l'industrie de transformation alimentaire, l'allongement des circuits de distribution, ainsi que l'extension des gammes de produits bousculent les repères traditionnels d'identification de la qualité des denrées agricoles et alimentaires. Il en résulte une suspicion accrue des consommateurs à l'égard des produits et des techniques, mais aussi à l'égard des producteurs et des circuits de distribution. Satisfaire et protéger les consommateurs implique de tenir compte d'exigences qualitatives multiples, et surtout d'établir des *relations de confiance*. Une analyse pertinente de la qualité ne peut pas échapper à cette question de la confiance, que ce soit vis-à-vis des entreprises ou de l'administration.

La stratégie et l'organisation de l'entreprise, les règles de fonctionnement concurrentiel des marchés et l'instauration de la confiance entre acteurs économiques constituent la trame de notre analyse de la qualité des produits agricoles et alimentaires. Elle mettra en évidence les rapports étroits qui existent entre ces trois domaines. On comprendra mieux alors l'ampleur des changements et l'importance des enjeux que recouvre la notion de qualité. Les conséquences pour les acteurs économiques et professionnels, comme pour les autorités publiques n'en apparaîtront que plus nettement.

LE MARCHÉ, L'ÉTAT ET LA QUALITÉ

Sur un plan économique, la qualité des produits de consommation alimentaire a deux aspects. Le premier, lié à la fonction d'alimentation, est la protection du « mangeur ». L'exigence fondamentale en est la préservation de la santé. Le second aspect renvoie à la fonction d'échange et à l'information de l'acheteur. L'objectif en est la loyauté de la transaction et le choix en « toute connaissance de cause ».

Dans les deux cas le consommateur individuel est dans l'obligation d'avoir recours à des garanties et à des indicateurs. Ses sens, en effet, sont insuffisants pour lui permettre de juger et de choisir seul, sans danger pour sa santé et sans risque de se tromper ou d'être trompé. Le consommateur dispose d'une capacité d'expertise limitée, en conséquence « il est condamné à capter les signes qui lui parviennent et à les interpréter pour progressivement établir sa confiance dans un certain type d'achat ⁹ ». Pour être sûr que le produit qu'il consomme est sans danger, il cherche à se référer à une indication qui garantit son innocuité. Pour comparer les marchandises entre elles et s'assurer que la denrée qu'il achète est bien celle qu'il désire, il fait appel à des signes qui permettent de l'identifier.

Le recours à de tels signes et garanties extérieurs supposent qu'ils soient dignes de confiance, c'est à dire que leur validité s'appuie sur la plus grande capacité d'expertise d'une personne, d'un organisme ou d'une institution fiable et reconnue. Dans une économie de marché ce problème est particulièrement redoutable. Il renvoie inévitablement aux rapports entre l'État et le libre fonctionnement des mécanismes de concurrence.

Historiquement, les pouvoirs publics ont été amenés à prendre en charge la protection du consommateur et à garantir la loyauté des activités commerciales. Leur instrument privilégié est d'abord la réglementation. L'État, cependant, n'a pas l'apanage de l'information du consommateur. Les acteurs économiques et professionnels produisent également des « signes de qualité ».

La sécurité du consommateur

L'intervention de l'État en matière de sécurité et d'hygiène alimentaires s'affirme véritablement au début du siècle, avec l'intensification du commerce des denrées alimentaires liée à l'urbanisation et à l'accroissement de la population ouvrière. Déjà à la fin du siècle dernier, l'utilisation de la chimie dans la production alimentaire, en particulier les additifs, commence à interroger médecins et chimistes. Les conditions d'hygiène de l'abattage des animaux et de conservation de la viande suscitent, elles aussi, la préoccupation des hygiénistes et sont dénoncées par des journalistes et des écrivains.

Aux États-Unis, c'est en 1906 qu'est promulguée la première loi générale réglementant les aliments et les produits pharmaceutiques, qui par la suite aboutira à la création de la célèbre Food and Drug Administration. En France, au cours de la seconde moitié du XIX^e siècle, la sécurité et la salubrité font l'objet de mesures ponctuelles et fragmentaires prises par ordonnances de police au niveau communal. C'est la loi du 1^{er} août 1905 qui établit le contrôle national des aliments et donne au gouvernement le pouvoir de réglementer les produits.

Cette loi de protection générale contre les falsifications et les fraudes constitue le socle sur lequel s'appuie encore la réglementation en vigueur aujourd'hui. Elle introduit la notion de répression des falsifications, en particulier celles pouvant porter atteinte à la santé. La philosophie de la réglementation est la sauvegarde de la vie humaine. Avant tout, il s'agit de préserver le « mangeur » d'intoxications

9. P. Mainguy (1989), p. 23.

provoquées par des agents pathogènes contenus dans les denrées alimentaires. C'est donc le respect de la qualité bactériologique qui oriente les dispositions réglementaires. Le texte législatif donne les moyens à la puissance publique d'intervenir et d'organiser l'inspection sanitaire des aliments autour de trois principes : salubrité des matières premières ; lutte contre la contamination des denrées ; lutte contre la développement des micro-organismes de contamination.

Le rôle des pouvoirs publics, dans le domaine de l'hygiène et de la sécurité, est d'importance inégale selon la culture alimentaire et gastronomique. La tradition plus ou moins interventionniste de l'État et la puissance de contrôle de l'administration déterminent également la nature de l'intervention publique. Mais dans tous les pays industrialisés, la protection du consommateur, en matière de sécurité et d'hygiène alimentaires, est aujourd'hui considérée comme relevant légitimement de l'activité réglementaire et répressive des pouvoirs publics. Sous la pression de l'opinion publique, en particulier, la nécessité et la légitimité de cette intervention de l'État n'ont cessé d'être affirmées à partir des années soixante, contre le dogme libéral du « laisser faire, laisser circuler ».

Cette légitimité repose sur le fait que l'enjeu est la sauvegarde de la vie humaine et que la santé est considérée comme un bien public. L'État est reconnu comme l'instance supérieure seule à même de pouvoir préserver et garantir efficacement la sécurité des citoyens.

Au-dessus des intérêts particuliers, il possède :

- la légitimité pour défendre les citoyens ;
- la capacité d'expertise nécessaire à l'élaboration des règlements ;
- la puissance de coercition indispensable à la mise en œuvre des dispositifs de contrôle ;
- la crédibilité pour susciter la confiance dans la pertinence, la fiabilité et l'efficacité des règlements.

L'identification des produits

La protection du consommateur ne consiste pas seulement à le défendre de tromperies ou de fraudes éventuelles, préjudiciables à sa sécurité. Dans une économie marchande, il s'agit aussi de garantir à l'acheteur que l'information donnée sur le produit par le vendeur est honnête, exacte et complète. La loyauté des transactions doit être assurée. L'information sur les produits devient alors un objet d'intervention réglementaire. Ainsi la loi française de 1905 se présente également comme un instrument au service de la « protection du commerce », de la « moralité commerciale ». L'intervention publique s'immisce alors davantage dans le domaine des échanges et de la concurrence.

La puissance publique certifie tout d'abord que le produit fourni est conforme aux réglementations concernant la sécurité du « mangeur ». Par extension, elle vise aussi à garantir à l'acheteur que le produit livré est effectivement identique au produit annoncé par le vendeur : « un produit ne doit être vendu que pour ce qu'il est réellement ». Enfin, elle assure qu'il ne peut pas y avoir méprise sur le nom du produit ou confusion entre deux produits similaires.

La loi octroie à l'État le pouvoir d'établir la dénomination d'un produit à partir de la spécification de caractéristiques précises. Il est habilité à établir en quelque sorte la « carte d'identité » d'une marchandise, c'est-à-dire un signe (ou un ensemble de signes) permettant de la « reconnaître », au double sens de l'identifier et de la distinguer.

L'administration est en droit de prescrire le seuil minimum que doivent atteindre les constituants essentiels d'un *produit générique* (le vin, le lait, l'huile,...) pour justifier sa dénomination. Elle vise dans ce cas à distinguer nettement des produits identiques en apparence, mais de compositions différentes, ainsi du beurre et de la margarine ou du yaourt et du bifidus par exemple. Il peut aussi s'agir de différencier et de classer des produits agricoles d'une même espèce, mais destinés à des consommations alimentaires ou à des utilisations industrielles différentes.

Les pouvoirs publics peuvent aussi fixer les normes de composition que doit respecter un produit pour bénéficier d'une *appellation spécifique*. Le but est ici de différencier le produit de façon à montrer et à mettre en valeur sa particularité afin de défendre sa singularité. Dans ce domaine, la France déploie une activité législative beaucoup plus importante que la plupart des autres pays européens. De longue date, ont été institués de nombreux signes de qualité. Dès 1919 est promulguée une loi relative à la protection des appellations d'origine ¹⁰; la loi de 1960 crée le label rouge; la notion d'agriculture biologique est précisée en 1980, puis en 1988; les notions de provenance montagne et d'appellation montagne, le sont en 1985 et en 1988.

Les signes de la qualité en France

LABEL

• *Définition* : marque collective attestant qu'une denrée alimentaire ou un produit agricole non alimentaire et non transformé possède un ensemble de caractéristiques spécifiques préalablement fixées et correspondant à un niveau de qualité la distinguant des produits similaires. Le label peut être national (label rouge) ou régional.

— Références législatives : lois des 5 août 1960, 10 janvier 1978 et 30 décembre 1988. Décrets des 13 janvier 1965, 17 juin 1983 et 20 septembre 1990.

10. Pour une analyse historique et juridique des signes de qualité, cf. J.-L. Barbier (1991).

CERTIFICATION DE CONFORMITÉ

• **Définition** : attestation de conformité d'un produit agricole à des caractéristiques ou à des règles préalablement fixées portant sur la fabrication, la transformation ou le conditionnement.

— Références législatives : loi du 30 décembre 1988 et décret du 25 septembre 1990.

APPELLATION D'ORIGINE ET APPELLATION D'ORIGINE CONTRÔLÉE

• **Définition** : « Constitue une appellation d'origine, la dénomination d'un pays, d'une région ou d'une localité servant à désigner un produit qui en est originaire et dont la qualité ou les caractères sont dus au milieu géographique, comprenant des facteurs naturels et des facteurs humains » (art. A de la loi du 6 juillet 1966). Mais la loi du 2 juillet 1990 met fin à l'appellation d'origine. A l'exception des vins de qualité supérieure et des appellations d'« Outre-mer », les produits d'Appellations d'origine définis avant cette loi disposent de 5 ans (à compter du début juillet 1990) pour se faire reconnaître en AOC.

— Références législatives : lois du 6 mai 1919, du 6 juillet 1966, du 13 décembre 1973, du 16 novembre 1984, et du 2 juillet 1990.

AGRICULTURE BIOLOGIQUE

• **Définition** : La dénomination fait suite à l'emploi limité et contrôlé (par liste) de produits chimiques de synthèse et au recours à des méthodes de production particulières pour la protection de l'environnement et des animaux.

— Références législatives : lois du 4 juillet 1980, du 30 décembre 1988 et le décret du 10 mars 1981, *Journal officiel* de la Communauté du 22 juillet 1991.

PROVENANCE MONTAGNE ET APPELLATION MONTAGNE

• **Définition** : L'appellation est réservée aux produits agricoles ou alimentaires situés dans des zones géographiques définies et qui font déjà l'objet d'une certification. La provenance est une mention pour tous les produits ne pouvant bénéficier de l'appellation et respectant certains procédés de fabrication.

— Références législatives : loi du 9 janvier 1985 et le décret du 26 février 1988.

Dès le début des années soixante en effet, les pouvoirs publics français ont une politique volontariste en matière de dénomination des produits génériques et d'appellation des produits spécifiques. Celle-ci a deux aspects : elle est envisagée comme un instrument de conquête de marchés extérieurs et de lutte contre la concurrence des produits importés, elle est ici une politique agro-alimentaire. La promotion des produits dits « de qualité supérieure » ou « spécifique » est conçue également comme une politique de compensation des désavantages économiques de certaines régions défavorisées. La protection réglementaire et la valorisation commerciale des produits « de qualité spécifique » sont alors des outils de développement agricole et de défense des revenus de certaines catégories d'agriculteurs.

Les signes de différenciation des produits agricoles sont le plus souvent appuyés sur l'expérience et les savoir-faire acquis tout au long de l'histoire, souvent régionale, sur des techniques de culture ou d'élevage, sur des procédés de conservation et transformation, et sur des habitudes culinaires. La provenance géographique des produits, les règles de production sont les référents utilisés pour identifier ces produits et les différencier. Plutôt que le recours à l'expertise scientifique, c'est d'abord, historiquement, la référence à la tradition et au « naturel » qui garantit la validité des signes distinctifs.

La crédibilité de ces signes d'identification repose sur les savoir empiriques et les pratiques des producteurs. C'est la confiance dans les producteurs qui rend leur utilisation possible pour évaluer la qualité d'un produit ¹¹. Cette crédibilité engendrée par la confiance dans des personnes, dans leur comportement ou dans leurs compétences est aussi à l'œuvre dans le cas de la marque.

11. Dans les termes de F. Eymard-Duvernay (1989), qui analyse la qualité comme une convention, il s'agit là d'une convention « domestique ».

ENTRETIEN

avec

**Jean Pinchon, président de l'Institut national
des Appellations d'origine**

Qu'est-ce qu'une Appellation d'origine contrôlée ?

L'Appellation d'origine contrôlée est un signe de reconnaissance. Tout d'abord je ne souhaite pas que l'on mélange les problèmes de la qualité des produits agricoles et alimentaires avec les Appellations d'origine. C'est une mauvaise approche des choses selon laquelle il y aurait une qualité supérieure qui serait les Appellations d'origine, ensuite une qualité inférieure, les labels, puis les certificats de conformité et enfin le tout-venant qui correspondrait aux normes hygiéniques ou vétérinaires.

Cela n'est pas vrai, les Appellations d'origine contrôlée ne sont pas un symbole de qualité mais un symbole d'origine.

Nous sommes à l'INAO chargés de dire si un produit est une Appellation d'origine et nous ne sommes pas chargés de vérifier une qualité qui serait une qualité supérieure, absolument pas.

Quel est le rôle de l'INAO ?

L'Appellation d'origine contrôlée définit le terroir et les conditions de production (pour le vin, rendement, taille de la vigne, pratique œnologique ...).

Le rôle de l'INAO est de vérifier, au moment où l'on donne l'agrément au produit, que toutes les conditions de production ont bien été observées.

La politique des Appellations d'origine a été voulue par les professionnels. Elle est gérée par eux. L'INAO n'est pas un organisme interprofessionnel mais un organisme où des professionnels spécialistes des Appellations d'origine contrôlée vivent avec des fonctionnaires et c'est l'ensemble de ce comité national qui légifère et prend des décisions. Il siège quatre fois par an. De plus, chaque appellation est gérée par un syndicat qui constitue la base de l'INAO. En cela aussi, les Appellations d'origine sont différentes de la politique de qualité, voulue, préparée et discutée au niveau de l'administration.

Quelle est la spécificité de l'Appellation d'origine contrôlée ?

L'Appellation d'origine contrôlée n'est pas une approche de la qualité certifiée conforme, de la qualité standard :

À telle enseigne que lorsqu'un vin ou un fromage est d'Appellation d'origine, s'il a été certifié, il peut être très bon, moyennement bon, même médiocre. Il y a une Appellation d'origine pour le beaujolais, mais il n'y a pas une qualité pour le beaujolais, il y a des beaujolais. Ils sont de qualité variable. De même, il n'y a pas un roquefort, il y a des roqueforts différents : premièrement parce qu'il y a plusieurs pénicilliums, deuxièmement parce qu'il y a plusieurs caves et parce qu'il y a des durées d'affinage variables. Il y a donc des qualités différentes : le consommateur peut choisir.

Le label est différent. Un label a des conditions de production sur lesquelles tout le monde se base. Ce sont les conditions minimales de production de qualité.

De plus, toutes ces conditions sont liées à un débat économique aigu, elles sont donc tenues à la limite près et nous amènent vers quelque chose d'uniforme, alors que l'Appellation d'origine contrôlée, au contraire, c'est le droit à la différence.

Quelles sont les conséquences économiques de la politique de la différenciation du produit ?

Le droit à la différence est une notion fondamentale de l'Appellation d'origine. Il existe 400 Appellations d'origine contrôlée.

Cela permet une certaine émulation entre les producteurs d'Appellation mais aussi entre les productions de la même catégorie de produits. L'Appellation d'origine lutte contre l'uniformisation et cela se répercute sur le prix. Notre seul objectif est la différenciation du produit à travers le prix. Nous sommes, là encore, loin de la législation agro-alimentaire basée sur le principe suivant : à qualité égale — prix égal et, en général, il faut qu'il baisse. En Appellation d'origine contrôlée, on a une autre théorie : il faut que le prix augmente ou qu'il reste le même en francs constants. Ce n'est pas tout à fait pareil.

Quel est le rôle de la limitation des quantités ?

L'autre donnée essentielle pour l'Appellation d'origine est que, d'une façon ou d'une autre, il y a en fait un contrôle des quantités produites, je dis bien d'une façon ou d'une autre, soit par la délimitation des zones soit par la limitation des rendements, soit par la propriété des caves, c'est plus ou moins vrai mais il faut y venir. Ce ne sont pas des quotas car il y a toujours un rapport avec les conditions de production et de marché. Comme l'on fait de l'antiproductivisme classique, indirectement on arrive au contrôle des quantités produites.

On dit que l'INAO n'a pas le droit d'intervenir dans l'économie mais il ne fait que cela. Le contrôle des quantités est l'instrument qui permet d'atteindre l'objectif de prix.

L'Appellation d'origine contrôlée correspond-elle à une gestion de produit de luxe ?

L'agriculture moderne, productiviste de ces quarante dernières années, a permis d'approvisionner le pays en denrées alimentaires à moindre coût, d'exporter... Les ménages dépensent en France moins de 20 % de leurs revenus pour l'alimentation; en 1950, ils en dépensaient 50 %. C'est bien, on ne peut pas en faire le reproche à l'agriculture. Dire aujourd'hui qu'il ne fallait pas produire, c'est complètement ridicule. En revanche, en Appellation contrôlée, on tourne résolument le dos à cela. C'est une forme d'agriculture différente qui cherche à satisfaire un besoin différent. Le produit de luxe, le besoin de fête cherchent dans une certaine mesure à rapatrier vers l'agriculture une partie des économies qui ont été faites par la baisse du coût de l'alimentation. Il s'agit d'avoir une notion du prix qui n'a pas de rapport avec l'indice des prix ou le coût de la vie. Je suis administrateur de la Société des caves de Roquefort depuis 1969. Nous avons tous les ans augmenté le prix du roquefort plus que le niveau de vie. Le résultat : les éleveurs de brebis touchent 8,50 F alors que dans la Communauté le lait de brebis vaut 4 F. Autre exemple, les vendeurs de raisins de champagne touchent jusqu'à 28 F du kilo alors que le raisin vaut 5 F/kg.

L'Appellation d'origine contrôlée a-t-elle un rôle à jouer en termes d'occupation du territoire ?

Les Appellations s'appliquent à des terroirs très particuliers qui ne sont pas des terroirs de plaines où l'agriculture s'est développée avec le brio que l'on connaît. Les Appellations se font plutôt dans des régions difficiles où s'il n'y avait pas cette production, on se demande ce qu'il y aurait. Par exemple dans le Médoc, s'il n'y

avait pas la vigne il y aurait probablement des pins, assez chétifs, des Landes. On n'y ferait certainement pas 100 quintaux de blé. C'est vrai aussi pour les endroits où l'on fait du lait de brebis, c'est vrai pour le comté ou pour le beau-fort. C'est une occupation du territoire dans les régions difficiles.

Je pense que si cette politique est entretenue, si elle se développe normalement, si en l'an 2015 il reste 500 000 exploitations en France, il y en aura 350 000 qui feront de l'agriculture à laquelle nous sommes habitués et peut-être 150 000 qui feront de l'Appellation d'origine contrôlée. Il y en a déjà pas loin de 100 000, cela mérite donc d'être regardé d'un peu plus près parce que dans l'évolution agricole est un schéma qui en vaut un autre. C'est comme cela que l'on a défendu les Appellations devant la Commission en disant : premièrement ça ne coûte rien et, deuxièmement, c'est probablement une évolution de l'agriculture qui mérite d'être prise en considération. C'est une solution pour le maintien d'activités dans certaines zones défavorisées.

La marque présente deux éléments constitutifs invariants : elle a pour objectif de distinguer un produit et elle est systématiquement une indication de provenance. Vis-à-vis d'un acheteur, la marque est un moyen d'authentifier le produit à partir de l'identification du producteur propriétaire de la marque. L'identité et l'origine du producteur constituent le signe permettant d'identifier le produit.

La marque fait d'abord office de garantie. Elle certifie que le produit respecte la réglementation, qu'il est conforme au cahier des charges que se donne publiquement l'entreprise en matière de composition, de procédés de fabrication, de niveau de performance, d'homogénéité des lots, de régularité d'approvisionnement, etc. La marque a un rôle de protection : « Que le fabricant soit celui qui donne sa marque au produit signifie, pour le consommateur, qu'il le signe de sa garantie. Le produit a été fait et contrôlé selon des critères établis et réguliers. Qu'advienne un problème quelconque pour le consommateur, la responsabilité du fabricant est immédiatement mise en cause sans contestation possible ¹² ».

La marque est aussi un résumé d'informations qui fournit des critères simplifiés d'appréciation, de comparaison et de choix des produits. Elle facilite donc l'acte d'achat et le rend moins coûteux en réduisant le temps passé à connaître, distinguer, comparer et choisir les marchandises proposées.

La marque est, pour le vendeur, un instrument commercial, qui permet d'établir et de pérenniser une relation particulière et privilégiée avec le client. La stabilité du comportement d'achat, c'est à dire la fidélité, est obtenue en suscitant la confiance par l'assimilation de la qualité du produit à la qualité de celui qui le fabrique et/ou le vend. La marque assure la médiation entre l'acheteur et l'origine du produit. Elle repose sur la capacité du propriétaire de la marque à créer et à entretenir son pouvoir de conviction. Acteur économique privé qui agit avant tout en fonction de ses intérêts particuliers, il doit sans cesse faire la démonstration de sa crédibilité et faire la preuve qu'il assume avec l'efficacité maximale, cette fonction d'informa-

12. B. Yon (1989), p. 264.

tion et de garantie. La marque prend alors une valeur symbolique : elle est le symbole de l'entreprise, le soutien de sa réputation.

Dans la compétition économique actuelle, la marque devient une arme prépondérante dont l'utilisation se généralise. Les enjeux sont considérables et suscitent de fortes tensions dans les rapports entre acteurs économiques. Historiquement les marques sont d'abord l'apanage des industriels soucieux de défendre l'identité de leurs produits et d'affirmer leurs différences dans un contexte où se développent la consommation de masse et le commerce international. Leur multiplication récente est liée à la généralisation des stratégies de segmentation et à l'importance croissante du marketing. Les distributeurs développent leurs marques propres pour s'imposer comme l'interlocuteur privilégié et légitime du consommateur, celui qui avec le plus de compétence sait formuler ses attentes, l'aider à choisir et répondre à ses exigences avec toutes les garanties nécessaires. La compétition entre marques de fabricants et marques de distributeurs a pour enjeu la conquête d'une « légitimité institutionnelle ¹³ ». Cette légitimité est décisive car elle détermine en partie le partage de la valeur ajoutée entre industriels et distributeurs. En plus de la rémunération de la fonction de distribution, il s'agit pour les distributeurs de recevoir la rémunération de la fonction de garantie.

LES CONSOMMATEURS, LES ENTREPRISES ET LA DIFFÉRENCIATION DES PRODUITS

Depuis une trentaine d'années une nouvelle hiérarchie des exigences des consommateurs se met progressivement en place. Les stratégies commerciales des fabricants et des distributeurs s'attachent à y répondre mais n'y arrivent que partiellement. En effet, l'acheteur a de plus en plus de choix mais de moins en moins confiance. Sa protection comme son information soumettent alors l'identification et la réglementation des produits à de nouvelles contraintes.

Les nouvelles exigences des consommateurs

Avec l'évolution des modes de vie, le développement des activités professionnelles des femmes et l'urbanisation croissante, les comportements alimentaires dans les pays développés ont été profondément transformés. Les produits alimentaires « sur mesure », notamment les plats prêts à consommer se développent. La restauration hors du domicile progresse également.

Ces nouvelles formes de consommation reposent sur des produits qui incorporent des services. L'expression « d'aliment service » désigne ces articles qui se caractérisent par le transfert vers l'industrie ou le commerce de fonctions traditionnellement prises en charge au sein du foyer. Dans le même temps, les exigences en matière de goût, de composition, de calibre, d'emballage, etc. sont aussi plus fortes. Elles se traduisent par une différenciation croissante des produits offerts, correspondant à la diversité des préférences des consommateurs et aux inégalités de pouvoir d'achat.

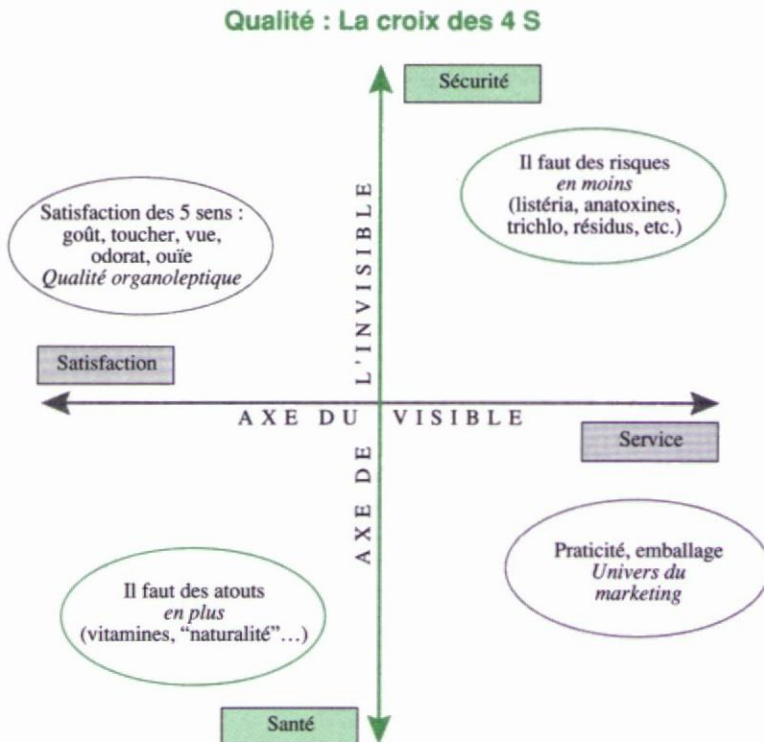
13. L'expression est de R. Laufer (1989).

Par ailleurs, l'intensification des méthodes de production agricole avive les interrogations sur la qualité sanitaire des produits agricoles vendus frais ou transformés. L'utilisation massive de pesticides, de fertilisants d'origine chimique, ou encore de produits vétérinaires provoque une hausse sensible des niveaux d'exigence en matière de sécurité.

L'expansion de la production industrielle de masse renforce ce mouvement. La transformation et l'élaboration des produits ainsi que leur conservation et leur conditionnement font appel à des techniques complexes. En outre, elles supposent parfois des modes de transport et de distribution qui réclament une attention particulière, ainsi en est-il de la chaîne du froid, d'où une exigence d'hygiène accrue.

À partir des années soixante, des préoccupations ayant trait à la diététique et au « naturel » apparaissent en réaction contre les adjonctions de produits chimiques dans l'agriculture et l'agro-alimentaire. De nombreuses maladies sont connues pour être d'origine alimentaire. De plus, l'ingestion répétée de traces de résidus n'est peut-être pas sans effet sur la santé. Aussi, les consommateurs se montrent-ils de plus en plus sensibles aux rapports entre santé et nutrition, forme et régime alimentaire.

Depuis une trentaine d'années, la hiérarchie des exigences de qualité se recompose progressivement. Elle est résumée par le schéma des « quatre S » de Pierre Mainguy.



Source : "La qualité dans le domaine agro-alimentaire", Assemblée générale de la FNCL, 27 avril 1989, d'après le rapport de P. Mainguy, 1989.

La « qualité de service » demandée au produit ou au fournisseur est sans commune mesure avec ce qu'elle était auparavant. Deux évolutions sont également marquantes dans le domaine de la « qualité perçue ». L'homogénéité et la régularité du produit et du service sont devenues un critère de choix décisif. La différenciation des produits, en matière de prix, de présentation, de composition, etc., s'impose comme un facteur de préférence.

Dans le domaine sanitaire, les niveaux requis de sécurité et d'hygiène ont considérablement augmenté, tandis que les critères liés à la nutrition acquièrent une importance primordiale (ce qui contribue à accroître la différenciation des demandes). D'une manière générale, c'est une conception élargie de la santé qui gagne une part croissante de l'opinion publique.

La saturation des marchés et les stratégies de segmentation

Les industriels et les distributeurs de produits alimentaires invoquent de plus en plus comme arguments de vente les conditions de vente et la diversité de la gamme de produits, l'hygiène et la sécurité, la valeur nutritive et diététique des aliments, leur authenticité, le respect de l'environnement, leur conditions de production etc. Tous ces éléments sont utilisés pour différencier les produits et/ou pour particulariser les services, afin de segmenter la clientèle. Ces stratégies de différenciation et de segmentation s'inscrivent dans le cadre de stratégies « hors prix ». Elles visent à combattre la concurrence des autres entreprises non pas, ou pas seulement, en diminuant les prix de vente, mais aussi en singularisant l'image du produit.

Ces stratégies ont gagné le domaine agro-alimentaire depuis de nombreuses années. Elles sont en effet caractéristiques des secteurs qui arrivent à « maturité », c'est-à-dire qui atteignent un taux de croissance faible ou nul, voire négatif. Les stratégies de segmentation utilisent le potentiel de consommation que représentent l'hétérogénéité des demandes et l'inégalité des pouvoirs d'achat. Elles visent la fragmentation du marché de masse en marchés de clientèles. Le prix n'est plus le seul critère de choix de l'acheteur. Le service, la gamme, l'information, etc. sont autant de critères de choix et de moyens de fidéliser une clientèle versatile.

À l'acheteur uniforme et anonyme du marché de masse se substitue la personnalité singulière du client. Dans cet ordre d'idées, le consommateur européen unique, « l'euro-consommateur », est désormais regardé comme un mythe. Plutôt que d'éliminer à tout prix les particularités régionales ou nationales, les entreprises agro-alimentaires adaptent leurs produits et leur image aux comportements de consommation et aux habitudes alimentaires spécifiques. L'enjeu est d'avoir une couverture géographique suffisante qui, avec la force des marques, est l'élément clé d'un positionnement concurrentiel international.

Dans cette politique de différenciation à grande échelle, le marketing acquiert un rôle prépondérant. Dans la phase de croissance des marchés de masse, il a pour fonction principale de faire vendre ce qui est produit. Lorsque la capacité d'absorption des marchés est saturée, il a pour objectif de mettre en évidence des demandes spécifiques et de « pressentir » les besoins non satisfaits, dans tel ou tel segment de clientèle.

On assiste à une inversion des causes : la production ne précède plus la communication, mais le marketing guide l'innovation et la production. Il oriente la con-

ception et le développement du produit, ainsi que la fabrication, le lancement et la distribution du produit, en fonction de la clientèle préalablement déterminée. Il n'est plus seulement question de convaincre un acheteur éventuel de la supériorité d'un produit, mais surtout d'anticiper son choix et son acte d'achat.

Les méthodes et les objectifs du marketing moderne contribuent activement à la recomposition de la hiérarchie des exigences des consommateurs. Mais, son action transforme également la représentation même du consommateur. Le marketing développe l'image d'un acheteur individualiste, « actif » et libre de ses choix, opposée à la représentation des « consommateurs de masse », « captifs » et « passifs », soumis aux manipulations. Il fait de l'individu-consommateur l'acteur souverain du marché. Le marketing s'accorde ici avec le consumérisme pour consacrer la primauté du choix du consommateur, pour en faire « l'arbitre le plus important de la qualité ¹⁴ ».

Les inquiétudes des consommateurs

La complexité du cycle de production et la multiplication des intermédiaires inhérentes à l'industrialisation des filières agro-alimentaires remettent en cause certaines références utilisées jusque là pour garantir ou authentifier les produits. Au niveau de la production agricole, la sélection génétique et les techniques de culture ou d'élevage intensives modifient la notion de produit naturel que son origine permet d'identifier et de juger. La standardisation des techniques et l'uniformisation (relative) des terroirs font de l'origine un critère d'identification souvent insuffisant. Tout au long de la transformation, du conditionnement, de l'emballage, des transports et de la distribution, s'établit une distance croissante, à la fois physique et symbolique, entre le « mangeur » et l'origine des aliments. L'éloignement des sources d'approvisionnement, la diversité des provenances et l'internationalisation des échanges participent au même mouvement.

Il résulte de cette distanciation que « l'aliment est devenu un artefact mystérieux, un "OCNI", un "objet comestible non identifié", sans passé ni origine connus ¹⁵ ». La provenance du produit perd son statut d'indicateur privilégié. La porte est ouverte à la manipulation de l'information (étiquetage ou annonces publicitaires par exemple), à la tromperie sur la marchandise, à la falsification ou à la contrefaçon des produits. L'acheteur est soumis à des risques d'importance inégale, qui vont de la simple déception par rapport à ce qui est attendu au préjudice financier. Tromperies ou contrefaçons sur les produits de luxe, comme le caviar, le foie gras ou encore le champagne, entretiennent, voire avivent, la méfiance des consommateurs.

Il s'agit de renforcer la crédibilité de la référence à l'origine en l'appuyant sur une expertise scientifique. Ainsi, depuis quelques années, en France notamment, l'origine géographique n'est plus l'unique référence pour identifier, les produits, les savoir-faire et les recettes. L'expérimentation, les méthodes d'analyse scientifi-

14. P. Mainguy (1989), p. 180.

15. C. Fischler (1990), p. 209.

ques, et les procédures de contrôle industriel doivent permettre de codifier les usages, les techniques pour étayer le bien-fondé de l'origine géographique. Toutefois, rationalisation et codification ne vont pas de soi, elles se heurtent non seulement à la complexité des phénomènes (biophysiques, agroclimatiques), qui contribuent à l'identification du produit, mais aussi à des habitudes et à des pratiques sociales ou à des intérêts conflictuels.

La méfiance du consommateur ne porte pas uniquement sur le produit proprement dit. Elle concerne aussi les procédés de production et de transformation, la compétence des producteurs, le respect des règles par les vendeurs, etc. Elle se dirige sur tous les stades de la chaîne de fabrication et de distribution, où l'incompétence, l'erreur, voire la malveillance, peuvent conduire à la vente et à la livraison de produits non conformes aux règles d'hygiène, de denrées au goût altéré ou à l'emballage abîmé, ou encore des articles défectueux (boîte insuffisamment remplie, erreur d'étiquetage...).

Renverser cette situation suppose des fabricants une grande maîtrise technique et organisationnelle. Or les méthodes classiques de gestion de la qualité sont d'une efficacité restreinte pour réduire au maximum les erreurs liées aux procédés de fabrication. Elles consistent à vérifier la conformité des produits à la sortie de la chaîne de fabrication. Après coup, la gestion de la qualité est, généralement, confiée à un service spécialisé, dirigé par un ingénieur-qualiticien. Son rôle est de vérifier par des méthodes statistiques et par un plan d'échantillonnage, que la fabrication atteint un « niveau de qualité acceptable », c'est-à-dire un taux prédéterminé de produits conformes. Il n'est pas apte à éliminer tout risque d'erreur ni à réduire à zéro le nombre de produits défectueux. Ces dispositifs ne peuvent pas combattre les défauts au moment de leur apparition. Ils ne sont pas en mesure de contrecarrer la propagation d'un défaut et la démultiplication de ses effets négatifs au long de la chaîne.

La suspicion des consommateurs s'enracine aussi dans la multiplication des sources de risques. Au cours des vingt-cinq dernières années, les toxi-infections sont restées un phénomène permanent. Périodiquement, ce risque est rappelé à l'opinion publique par des « affaires » : du « veau aux hormones », aux salmonelloses et aux listérioses, en passant par l'épidémie des « vaches folles ». Elles confortent les consommateurs dans l'idée que si la probabilité du risque est faible, ses effets, eux, ne le sont pas. Ces phénomènes entretiennent, voire amplifient la méfiance : « Dans notre sécurité alimentaire moderne, paradoxalement, le soupçon surgit à nouveau. Il se porte sur les produits que concocte l'industrie hors de nos regards, dans de louches chaudrons. Additifs, colorants, pollutions diverses ressusitent ou perpétuent des inquiétudes immémoriales ¹⁶. »

Ces inquiétudes concernent à la fois les risques de maladies soudaines et graves et les effets nocifs à long terme de certains aliments. Si la toxicité est seulement la nocivité immédiate et universelle d'un produit, la spécification et le respect des critères de qualité bactériologique sont alors une garantie suffisante de la sécurité de la vie humaine. Mais dès lors que l'on se préoccupe de la nocivité lente et sélective des aliments, la sécurité bactériologique n'est plus suffi-

16. C. Fischler (1990), p. 11.

sante. Cette nouvelle conception introduit une incertitude sur la définition de l'aliment sain et de l'aliment nocif. L'évaluation des effets à long terme, de l'association de traces de substances toxiques ou de leur accumulation dans l'organisme sont des problèmes, scientifiquement non résolus. En présence d'informations contradictoires et d'avis divergents d'experts, les consommateurs ne peuvent déterminer ce qui est effectivement dangereux ou pas, toxique ou non, bon ou mauvais pour leur santé ou leur forme. Le « mangeur moderne » n'est plus satisfait d'être uniquement protégé par des normes, des seuils, des contrôles édictés par la puissance publique. L'« individu-consommateur » se substitue au citoyen pour revendiquer, dans une logique de préférence individuelle, les moyens de juger par lui-même de ce qui est nuisible ou favorable à sa santé, à sa forme et à son corps.

Les méthodes traditionnelles de production de confiance sont mises en difficulté. Tout d'abord, le champ de la santé s'étant considérablement élargi, jusqu'où l'État doit-il réglementer et contrôler, pour sauvegarder la santé publique et garantir à l'acheteur la véracité des allégations commerciales vantant les effets bénéfiques d'un produit sur la santé? Ensuite, l'action réglementaire se heurte aux limites des connaissances scientifiques. L'intervention réglementaire repose sur une connaissance scientifique précise des phénomènes et de leurs effets sans laquelle il est impossible d'élaborer des prescriptions rigoureuses et de les faire respecter. C'est toute la capacité de contrôle de la réglementation qui est mise en défaut.

La réglementation traditionnelle procède par technique descriptive. Elle définit de façon détaillée, in extenso, les caractéristiques du produit, ses composants, les procédés de fabrication, les technologies... jusqu'aux méthodes d'analyse et de contrôle. Cette méthodologie constitue, dans ce contexte, une difficulté.

De plus, l'activité réglementaire doit faire face à la diversité croissante des produits qui arrivent sur le marché et aux incessantes innovations. Les autorisations de mise en vente doivent en établir la conformité. L'élaboration des référentiels techniques, la mise au point des méthodes de contrôle atteignent un degré de complexité outrepassant les compétences de l'administration.

Cette situation constitue un véritable défi. La construction de l'espace économique européen le rend plus difficile encore à relever, en particulier pour les autorités publiques.

LA CONCURRENCE DANS L'ESPACE ÉCONOMIQUE EUROPÉEN

La sécurité du consommateur et le souci de l'information de l'acheteur accompagnent tous les travaux visant à la réalisation de l'espace économique européen prévu par l'Acte unique ¹⁷. Dans ce grand marché, les marchandises devront pou-

17. L'Acte unique a été signé en février 1986.

voir circuler dans des conditions semblables à celles qui prévalent à l'intérieur d'un territoire national.

Les entraves à la concurrence

Les barrières tarifaires (droits de douane, contingents) ne sont pas les seules entraves à la libre circulation entre les espaces nationaux. Les marques ¹⁸, les signes de qualité, les dispositifs visant à identifier les produits ou à fixer des règles de sécurité sont susceptibles d'engendrer des distorsions de concurrence et de constituer des obstacles aux échanges. Un récent rapport de l'Organisation de coopération et de développement économique ¹⁹, indique : « on a pu constater au cours des vingt-cinq à trente dernières années que les spécifications des produits et la façon dont elles sont formulées et appliquées agissent souvent comme des obstacles non tarifaires aux échanges ».

Un des principaux obstacles non tarifaires est l'existence dans chacun des pays, de « réglementations techniques » et de « réglementations de vente » qui s'appliquent de manière identique aux produits nationaux et aux produits d'importation. En fixant les conditions de vente et d'utilisation des produits ou leurs conditions de fabrication à partir des références nationales, ces réglementations engendrent des distorsions de concurrence au bénéfice des entreprises nationales du pays dont les produits répondent déjà à ces conditions. La spécification de seuils minimum pour les constituants essentiels d'un produit générique justifiant la dénomination, ou la prescription de seuils de performance en matière de sécurité peuvent constituer des dispositions restrictives aux échanges. Les critères de composition retenus pour déterminer une dénomination reviennent parfois à la réserver aux produits nationaux.

Ce type de dispositions représente une barrière à la fois technique et institutionnelle, générant un désavantage concurrentiel au détriment des producteurs étrangers qui, pour pénétrer sur le marché, doivent assumer un coût supplémentaire d'adaptation de leurs produits. Cet obstacle est nettement renforcé quand sont édictées des normes de conception qui formulent de manière détaillée les conditions de production. Il ne s'agit plus alors d'adapter uniquement les produits mais aussi les équipements, la technologie et les compétences. La barrière devient quasiment insurmontable, lorsque les spécifications portent sur l'origine des produits, la provenance des matières premières ou la localisation des producteurs.

La suppression des barrières non tarifaires est présentée comme une nécessité pour favoriser les échanges et améliorer la compétitivité car leur existence génèrent des coûts supplémentaires pour adapter les produits aux conditions de mise en vente. Comme le souligne J. Mac Millan ²⁰ : « La juxtaposition des différentes législations nationales a créé et crée encore sur le plan communautaire des situa-

18. La question des marques et de la concurrence n'est pas abordé ici. On peut se reporter à M. Glais (1991).

19. OCDE (1991), p.17.

20. J. Mac Millan (1991), p.184.

tions inextricables pour les opérateurs économiques car les traditions législatives, les cultures et développements techniques, les niveaux technologiques et les psychologies en matière de sécurité et de santé sont souvent radicalement différents d'un État membre à un autre. En outre, le niveau de confiance dans les opérateurs économiques était et reste différent. Tout cela a amené au fil du temps des solutions très différentes obligeant souvent les opérateurs à fabriquer des produits différents ou devant subir des procédures différentes selon les marchés visés pour des raisons qui ne dépendaient pas des besoins du marché, mais de ceux des autorités publiques. »

L'élimination de ces entraves non-tarifaires pose cependant aux États membres des problèmes délicats. Le premier vient du fait que les réglementations trouvent leur raison d'être dans la sécurité du « mangeur », la protection de l'acheteur et la loyauté des transactions. Leur suppression nécessite donc l'élaboration de nouveaux dispositifs assumant ces fonctions qui désormais doivent concerner un espace économique et social plurinational.

Le second est lié à la remise en cause des prérogatives nationales, d'autant plus difficile à accepter en présence d'une longue tradition interventionniste en matière de « politique de qualité ». Il aurait pu en être ainsi en France où la politique de promotion des produits de qualité spécifique, réactivée au début des années quatre vingt, intervient fortement sur la structure de l'offre et dans la détermination des prix des produits. Toutefois, les récentes réglementations communes en la matière devraient permettre la réalisation d'un espace concurrentiel européen sans remettre en cause les résultats de cette politique.

Les limites de l'harmonisation verticale

Pour progresser dans la suppression des barrières non tarifaires, les instances communautaires se sont appuyées, jusqu'en 1985, sur la philosophie dite de « l'harmonisation verticale ». Elle vise à uniformiser les dispositions législatives et réglementaires nationales pour édicter une directive communautaire. Cette directive décrit les caractéristiques des produits et de leurs constituants, des procédés de fabrication, etc. ainsi que des méthodes d'analyse. Dans cette vision, le Marché unique est considéré comme un marché uniformisé où s'échangent des produits génériques définis sur la base d'« euro-standard », un marché d'« euro-produits » (un « euro-beurre », un « euro-jambon »)...

En apparence, quoi de plus simple que de définir un jambon et d'édicter une réglementation communautaire quant à sa composition ? L'exercice s'est avéré, en réalité, d'une extrême complexité. En 1969, le programme d'harmonisation concerne plus de 50 secteurs agro-alimentaires, mais en 1985 des directives n'étaient prêtes que pour 14 d'entre eux. Chaque directive communautaire coûtait cinq à sept ans de travaux. Les limites du processus d'harmonisation sont de deux ordres : le fondement même de la démarche choisie et ses incidences socio-économiques d'une part, le processus décisionnel communautaire d'autre part.

La démarche d'harmonisation suppose, en effet, que la définition et l'énumération des caractéristiques des produits reposent exclusivement sur des critères scientifiquement objectivables. Or ces critères font appel aux représentations symboliques, aux comportements alimentaires, aux pratiques sociales des consomma-

teurs, ainsi qu'aux traditions, à la culture et aux enjeux économiques des entreprises et des nations. Ces éléments ne sont pas du domaine de l'expertise scientifique. Par exemple, de la pâte d'amande allemande qui comporte au minimum 80 % d'amande et de la pâte d'amande danoise qui n'en comporte que 20 %, laquelle est authentique du point de vue européen ? Le choix d'un pourcentage est d'autant plus délicat qu'il détermine, au moins en partie, la compétitivité des produits de chaque pays.

Définir des spécifications techniques peut aboutir à des différentiels de compétitivité entre pays ou entre entreprises. La définition de standards établis sur la base de techniques industrielles aurait pour conséquence de réduire considérablement la compétitivité des « produits typiques ». Leurs coûts de production sont beaucoup plus élevés que ceux des produits standard. L'enjeu est le maintien ou l'élimination du marché de ces produits aux caractéristiques particulières. Mais le problème se pose aussi pour les produits industriels.

Quant aux difficultés liées aux processus décisionnels communautaires en vigueur jusqu'au milieu des années quatre-vingt, elles dérivent de la procédure législative employée pour l'élaboration des directives. La technique descriptive impliquait de traiter au cas par cas chaque produit ou des catégories de produits très restreintes. Elle demandait un niveau d'expertise et engendrait un volume d'activité considérable qui ont saturé rapidement les capacités de l'administration communautaire. De plus, l'application des directives est de la responsabilité des États membres. Il appartenait donc à chaque État membre d'homologuer les produits concernés, c'est-à-dire de délivrer les certificats de conformité.

Le processus d'harmonisation en a été ralenti car il fallait, pour que l'application soit effective, que tous les États membres accomplissent correctement la tâche d'homologation et que chacun soit persuadé de l'efficacité des autres en la matière. « La reconnaissance mutuelle des certificats dépendait donc du degré de confiance que les différentes autorités nationales pouvaient avoir les unes dans les autres ou en tout état de cause dépendait des négociations politiques à l'unanimité au sein du Conseil des ministres. Dans de telles conditions, la reconnaissance mutuelle prenait très souvent un caractère plutôt politique que technique, ce qui explique pourquoi l'élaboration de certaines directives d'harmonisation prenait un temps considérable : les autorités concernées, sachant qu'elles seraient obligées d'accepter les certificats en provenance des autres États membres, cherchaient à inscrire un maximum de garanties et de sauvegardes dans le texte de la directive même ²¹ ».

Le processus d'élaboration de règles communes s'est bloqué à l'échelon de la Commission et les pratiques nationales l'ont remis en cause. Durant les années 1970 et jusqu'au début des années 1980, les États membres, aux prises avec la crise économique, ont cherché à protéger leurs intérêts en faisant valoir, sur leur territoire, leur réglementation nationale pour interdire l'entrée de produits concurrents. Cette tendance a alarmé la Commission au point de l'inciter, en 1978, à appeler les États membres « à raison garder » et à se défaire de tentations protectionnistes. En effet, le nombre de plaintes qu'elle recevait, dénonçant des entraves

21. J. Mac Millan (1991), p.185.

à la libre circulation des marchandises et révélant la difficile interpénétration des marchés, ne cessait de croître.

Ces plaintes ont été portées devant la Cour de justice des communautés. Cette dernière a rendu un certain nombre d'arrêts formant la jurisprudence dite « de l'arrêt cassis de Dijon ». Il s'agit d'une série d'affaires mettant en cause, dans différents États membres, des pratiques générant des entraves aux échanges au nom de la protection de la santé ou de la défense des consommateurs. C'est de cette jurisprudence que s'inspirera une nouvelle philosophie qui, à partir de 1985, permettra le déblocage de l'activité communautaire en matière d'harmonisation des législations.

GESTION DE LA QUALITÉ ET CONFIANCE DANS LE MARCHÉ UNIQUE

La modification des exigences qualitatives des consommateurs, la montée des suspicions et la difficulté grandissante des choix aboutissent à réclamer des signes de qualité et de leurs certificateurs, un niveau de fiabilité et de confiance inédit. Les dispositifs classiques de gestion de la qualité dans les entreprises deviennent dans ces conditions insuffisants. De nouveaux principes sont mis en œuvre, empruntés à des secteurs à hauts risques (armement, nucléaire) et développés par la suite dans les secteurs les plus soumis à la concurrence mondiale (aéronautique, automobile, etc.).

Par ailleurs, devant l'urgence de la construction du Marché unique et face aux limites de l'harmonisation par la technique descriptive, la Commission des Communautés européennes révisé sa conception. En 1985, elle substitue à l'approche dite « verticale », une « nouvelle approche ». Celle-ci crée les conditions de la diffusion dans l'espace européen de nouveaux principes de gestion de la qualité. Elle redéfinit également les rapports entre la puissance publique et les acteurs professionnels et économiques.

Les sigles des principaux organismes en France

- AFAQ : Association française pour la certification par tierce partie de l'assurance de la qualité.
- AFCERQ : Association française des cercles et de la qualité totale.
- AFCIQ : Association française pour le contrôle industriel de la qualité.
- AFNOR : Association française de normalisation.
- AFQ : Association française des qualitateurs.
- CNLCC : Commission nationale des labels et de la certification de conformité.
- INAO : Institut national des Appellations d'origine.

Du contrôle des produits à la maîtrise de l'organisation

La remise en cause des principes classiques de gestion de la qualité se concrétise dans les entreprises par le renversement du rapport de force entre les spécialistes du marketing d'un côté, les ingénieurs de la fabrication de l'autre. Ces derniers s'intéressent essentiellement à la conformité des produits au cahier des charges techniques et au contrôle technique. Les premiers privilégient la recherche de l'adéquation des produits aux attentes du client, aussi bien dans le domaine des prix que sur le plan de la satisfaction, du service et de la sécurité. Désormais ce principe l'emporte.

Un autre changement fondamental consiste à ne plus se satisfaire d'un « niveau de qualité acceptable », générateur de surcoûts (rebuts, retours,...) pour l'entreprise et d'insatisfaction pour le client, donc de perte de compétitivité. La perspective est au contraire d'aboutir au « zéro défaut ». Il faut abandonner alors les méthodes statistiques classiques d'échantillonnage. En effet, « pour garantir de tels niveaux de qualité de produits finis, on est conduit à contrôler la qualité de tous les processus élémentaires permettant de réaliser le produit. La qualité de ces processus élémentaires sera contrôlée efficacement en effectuant non pas des prélèvements importants de loin en loin mais des prélèvements modestes et fréquents et en analysant les tendances des principaux paramètres physiques ²² ».

La gestion de la qualité repose sur la prévention systématique des sources de non-qualité. À tous les stades du processus de fabrication, et même de façon plus large à tous les niveaux de l'entreprise, chacun acquiert une fonction de contrôle. Les tâches d'exécution et de contrôle ne sont plus séparées, mais au contraire réintégréées au niveau de chaque opérateur qui a la charge de réaliser lui-même son auto-contrôle et de réagir face à toute apparition de défauts ou de dysfonctionnements.

En définitive, la gestion de la qualité impose la coordination des différentes phases qui vont de la détermination des exigences des clients à leur satisfaction effective. Cette coordination devient la maîtrise de la qualité dans la globalité de ses aspects et dans la totalité de ses intervenants; on parle de « maîtrise de la qualité totale ».

Cette maîtrise vise aussi à augmenter la productivité globale de l'entreprise. Classiquement, ce sont les gains de productivité obtenus dans chacun des maillons de la production qui constituent la principale source d'augmentation de la productivité globale. Avec la Maîtrise de la qualité totale, c'est dans la meilleure articulation entre fonctions, dans la meilleure coordination entre services, dans la participation et la formation des salariés que sont recherchés la diminution des coûts et l'accroissement de la productivité globale.

Les méthodes de gestion de la qualité totale sont nées aux États-Unis, principalement dans une perspective d'augmenter la productivité des chaînes de fabrication par la diminution du taux de non conformité des produits. La généralisation de la Maîtrise de la qualité totale au Japon se situe dans un contexte concurrentiel très différent : les entreprises ont non seulement affaire à des niveaux d'exigences qui s'élèvent, mais aussi à des demandes différenciées et instables. L'organisation des outils de production doit permettre en permanence l'adaptation des produits et de

22. G. Stora, J. Montaigne (1986), p. 51.

la production aux fluctuations quantitatives et qualitatives de la demande. Le principe de la Maîtrise de la qualité totale est alors au service de la flexibilité nécessaire pour faire face à un environnement instable.

Pour posséder une capacité de réaction rapide et d'adaptation permanente, la Maîtrise de la qualité totale requiert des ressources techniques et humaines de l'entreprise pour qu'elles soient en mesure de répondre opportunément et efficacement à des situations inattendues (pannes, changements de programme...). Elle suppose une forme d'organisation qui suscite l'initiative et favorise l'accumulation de l'expérience acquise face à des situations nouvelles. Cette forme d'organisation ne peut donc pas reposer uniquement sur l'obéissance, mais également sur la capacité d'autonomie. Elle ne peut pas être strictement hiérarchique, mais également fortement participative : les cercles de qualité en sont un exemple.

Pour être « totale », la maîtrise de la qualité suppose que soient aussi impliqués les fournisseurs. L'approvisionnement en matières premières, en produits intermédiaires ou en équipements est souvent décisif, sur le plan de la régularité et de la continuité des flux, ainsi que dans le domaine de la fiabilité et de la conformité des produits.

Il s'agit d'assurer au client que le produit livré a été fabriqué, vérifié et, éventuellement corrigé, dans des conditions telles que sa conformité aux spécifications convenues lors de la commande, est certaine (« zéro défaut »). Avec cette assurance, le client est en mesure de simplifier, voire de supprimer ses propres contrôles. Elle lui permet aussi d'améliorer l'organisation de sa production, et de travailler en « flux tendus » en réduisant ses stocks.

L'assurance de la conformité de la marchandise achetée provient de la fiabilité du producteur et de sa maîtrise technique et organisationnelle. Ce principe qui vise à susciter la confiance dans le produit en instaurant la confiance envers le producteur et ses méthodes est celui dit de l'Assurance-Qualité.

La certification simplifie la mise en œuvre de l'« Assurance-Qualité » et raccourcit le temps nécessaire à l'instauration de la confiance. Le recours à une tierce partie assure que l'expertise du fournisseur est réalisée avec compétence et neutralité.

Assurance-Qualité et certification

1 - L'assurance de la qualité est « l'ensemble des actions préétablies et systématiques nécessaires pour donner la confiance appropriée en ce qu'un produit ou un service satisfera aux exigences relatives à la qualité » (norme ISO 8402, reprise dans la norme NF X 50-120). La certification assure que le système mis en œuvre dans l'entreprise répond aux normes. L'Association française pour l'assurance de la qualité (l'AFAQ, créée en 1988), gère ce type de certification en se fondant sur les normes internationales. L'Assurance-Qualité repose sur la mise en place de nombreuses procédures de contrôle rigoureusement formalisées, à tous les stades de la production : choix des matières premières, spécification du produit, description des procédés de fabrication, plans de contrôles, qualification des personnels, critères d'acceptation ou de rejet du

produit final... Non seulement le fournisseur doit obtenir des résultats réguliers conformes aux spécifications, mais il doit apporter en plus la preuve formelle de sa capacité à empêcher la livraison de produits défectueux. Il doit faire la démonstration que les équipements, la formation du personnel, la technologie, etc. permettent d'appliquer avec rigueur, compétence et constance les procédures inscrites dans le cahier des charges. C'est cette démonstration qui constitue la garantie de la qualité.

La certification d'Assurance-Qualité est confiée à un organisme spécialisé, indépendant du client et du fournisseur. L'intervention du certificateur concerne trois domaines principaux :

- les spécifications techniques qui seront utilisées comme références. Pour faciliter le choix de ce référentiel et/ou pour étendre le champ de validité de la certification, les spécifications adoptées sont les références déjà en vigueur dans le cadre des normes nationales ou internationales;

- l'évaluation de la conformité des produits, des équipements, des méthodes, etc. par rapport au référentiel choisi;

- la délivrance du certificat de conformité et l'assurance du maintien de sa validité dans le temps.

2 - La certification est une procédure par laquelle une tierce partie donne une assurance écrite (certificat ou marque) qu'un produit, un processus ou un service est conforme à des normes ou à des spécifications techniques données. Il existe deux grandes catégories de certifications : celles du produit et celles de l'entreprise. Toutes deux reposent sur des démarches volontaires et sont complémentaires.

- La certification du produit : le label et la certification de conformité sont tous deux des certifications de produits (cf. définition dans les « signes de la qualité », p. 126). Dans les deux cas la procédure d'obtention et de contrôle relève d'organismes agréés, indépendants des producteurs, fabricants... Le système le plus connu, mais qui ne s'applique pas aux produits alimentaires, est la marque NF certifiant la conformité aux normes françaises.

- La certification de l'entreprise, dont l'apparition est plus récente, atteste qu'une entreprise a mis en œuvre un système d'assurance de la qualité répondant aux exigences d'une des normes internationales de la série ISO 9000 (ou de leur équivalent européen, soit la série des normes NF/EN 29000). Ces systèmes peuvent concerner toute l'entreprise ou une partie seulement.

Les premières entreprises françaises agro-alimentaires qui ont bénéficié d'une certification par l'AFAQ pour un de leurs sites sont : Abel Bresson (sirops, Béziers), Actair avitaillement (découpe de volailles, poissons et légumes, Nice), Binic gastronomie (conserves de viandes, Côtes-d'Armor), Coca Cola (sodas, Bergues), Coffex (décaféination, Strasbourg), Epi Bretagne (crème, lait, lactosérum, Yffiniac), Eridiana Béghin-Say (sucre cristallisé, Boiry-Sainte-Rictrude), Française de brasserie (bière, Schiltigheim), Gaston Labrou (lapins, Chef-Boutonne), Gloria (petfood, Guingamp), Jacobs-Suchard (chocolat, Strasbourg), Jacques Vabre (café, Lavérune), La Prospérité Fermière (lait, St-Pol), Pernod-Ricard (spiritueux, Dardilly), René Gillard (Brie de Meaux, Biencourt-sur-Orge), Lesaffre (levures, Marcq-en-Barœul), Société laitière de Pontivy (lait et beurre, Pontivy), Isigny-Sainte-Mère (produits laitiers, Isigny et Chef-du-Pont).

Dans le contexte concurrentiel contemporain, l'instauration de la confiance entre acteurs économiques, lors de leurs transactions, repose sur deux transformations radicales des principes de gestion de la qualité :

— la notion de contrôle est remplacée par celle de maîtrise continue et globale; l'idée de prévention l'emporte sur celle de correction;

— l'Assurance-Qualité ne porte pas directement sur la marchandise mais sur les méthodes et les procédés utilisés pour sa conception, sa fabrication, sa livraison, etc., ainsi que sur les compétences techniques et les capacités organisationnelles du producteur.

La nouvelle approche communautaire, dans la perspective de la réalisation du Marché unique, va conférer à ces principes une importance qui dépasse le strict cadre du management.

La nouvelle approche communautaire

La « nouvelle approche » s'inspire de l'arrêt *cassis de Dijon* pour poser le principe de la reconnaissance mutuelle. Ce principe affirme que tout produit légalement fabriqué et mis en vente dans un État membre doit pouvoir être commercialisé dans n'importe quel autre État de la Communauté. Ce n'est donc plus en référence aux spécifications réglementaires nationales qu'est autorisée ou non l'importation des produits. Ce n'est pas non plus en vertu d'une réglementation technique communautaire. Chaque État admet, pour les produits importés, la validité et la fiabilité de l'expertise du pays d'origine. Ce principe n'est acceptable et opérationnel, cependant, que dans la mesure où chacun a confiance dans l'expertise des autres. Dans certains cas cette confiance réciproque est insuffisante; on distingue donc le domaine des spécifications techniques de celui dit des « exigences essentielles ».

Quatre exigences sont définies comme essentielles :

- la protection de la santé;
- la préservation de l'environnement;
- l'information des consommateurs;
- la loyauté des échanges.

Il s'agit d'aspects sur lesquels il ne doit y avoir aucune suspicion, aucune ambiguïté, aucune défaillance. Ils relèvent donc de la responsabilité et de l'expertise communautaires. La législation européenne prend en charge l'harmonisation des réglementations. Sur ce plan également la nouvelle approche introduit un point de vue inédit. L'expertise scientifique de la réglementation doit se centrer sur la définition des risques et sur la détermination des niveaux de sécurité souhaitables pour l'ensemble de la Communauté. Le travail d'expertise scientifique pour établir les textes législatifs est cantonné à la fixation des seuils et des niveaux de protection à respecter.

Cette procédure simplifie considérablement la tâche du législateur communautaire. Le travail de spécification technique est transféré dans le champ de l'activité de normalisation relevant de la compétence, de la responsabilité des secteurs économiques et professionnels. Elle facilite aussi la tâche des acteurs économiques, qui, dans tout l'espace communautaire, n'ont plus à respecter qu'une seule législation. Chaque pays ou chaque entreprise, à condition de respecter les niveaux de performance fixés réglementairement, peut utiliser les techniques de production qui lui conviennent. *A priori*, il n'y donc pas d'avantage concurrentiel conféré à un

système technique plutôt qu'à un autre. Par ailleurs, la nouvelle approche confère à la Commission le droit d'examiner et d'influencer les projets de réglementations nationales avant leur adoption. Ainsi a-t-elle la possibilité de prévenir la création de nouvelles entraves techniques aux échanges. Il lui est aussi possible d'indiquer qu'un texte législatif, national ou communautaire, ne se justifie pas dans la mesure où une normalisation assurée par le secteur privé pourrait le remplacer.

L'harmonisation horizontale ne va pourtant pas sans problèmes. Elle rencontre tout d'abord des obstacles d'ordre technologique et administratif. Concernant les contaminants par exemple, « il apparaît difficile de fixer des taux garantissant la santé dans la mesure où s'agissant de toxicité chronique, la toxicité effective des produits dépend largement des habitudes de consommation des populations. De plus la liste des contaminants et des résidus est susceptible de s'étendre à l'infini au gré des progrès technologiques et de la sophistication des méthodes d'analyse ²³ ». D'une manière générale, l'harmonisation se heurte à la difficulté, déjà soulignée à propos de la réglementation nationale, de définir les limites des préoccupations d'hygiène. Dans le cadre communautaire où les disparités de préoccupations et d'intérêts sont plus grandes encore, cette difficulté est accrue.

Les risques de distorsion de concurrence qu'engendre le principe de la reconnaissance mutuelle est une autre difficulté. Un État peut édicter ou maintenir une règle qui vise à protéger et à valoriser les caractéristiques spécifiques d'un produit, mais il n'a pas le droit de l'imposer aux produits importés. Le risque est alors de produire une discrimination « à rebours ²⁴ ». Cela signifie qu'en appliquant une réglementation plus sévère aux produits nationaux, ils sont mis en position de désavantage compétitif par rapport aux produits importés qui ne sont pas tenus de se soumettre aux mêmes exigences. Alfonso Mattera ²⁵, fonctionnaire à la Commission, expose le fond du problème : « Quelle est, parmi les "réglementations sur la qualité", la part de celles qui visent effectivement à atteindre des objectifs d'ordre qualitatif par rapport à celles dont le but latent est de "protéger" un "produit typique" d'origine nationale ou d'assurer des débouchés à des productions excédentaires ? » La question n'est pas simple à résoudre et les solutions proposées sont sujettes à controverse.

D'un côté, les pays qui possèdent une forte tradition gastronomique et ont fortement institutionnalisé les signes de qualité, et au premier rang la France, défendent l'idée d'une harmonisation des spécifications de qualité. Ils cherchent à faire reconnaître par la Communauté que certaines dénominations de vente doivent être réservées aux produits qui obéissent à des conditions de composition ou de fabrication prescrites dans une réglementation commune.

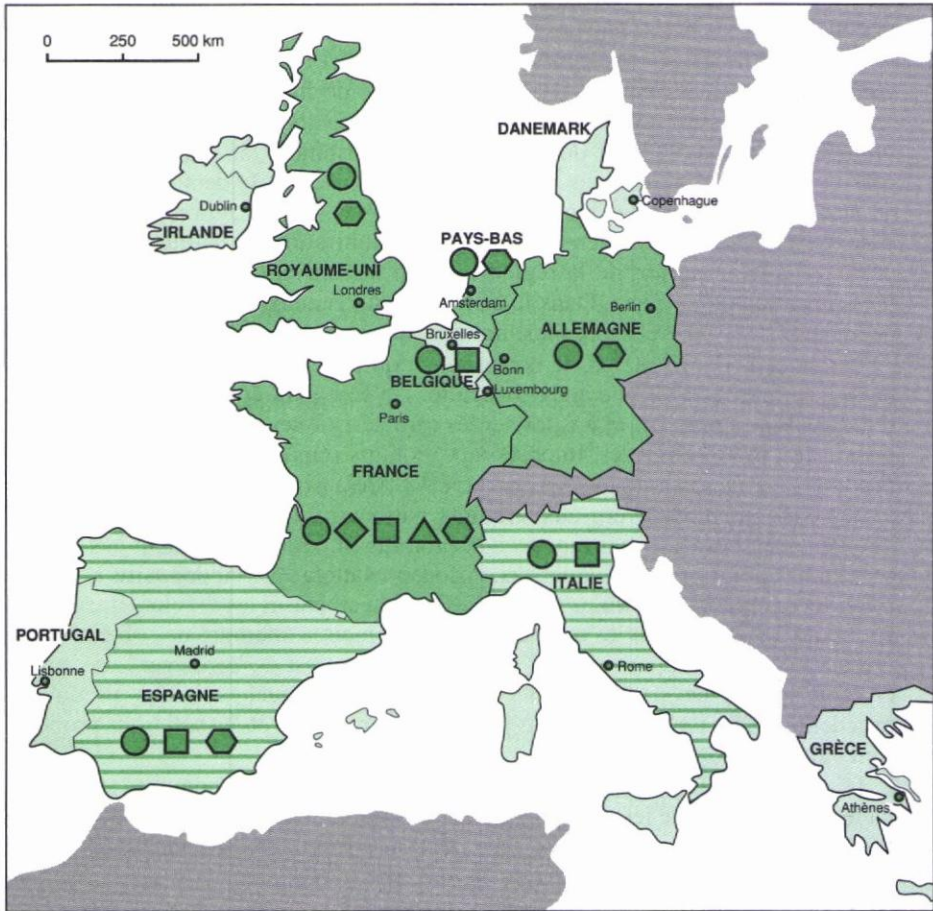
D'un autre côté, les instances communautaires et les pays du Nord de l'Europe, appuyés par la Cour de justice, jugent illégitime une réglementation dans ce domaine. Ils considèrent que la question relève de l'information des consommateurs, donc d'une « exigence essentielle », mais elle peut être résolue par un moyen qui n'entrave pas les échanges. Ils préconisent le renforcement des règles sur l'étiquetage, mais refusent l'édiction d'une directive qui, selon eux, cristallise-

23. D. Charles-Le-Bihan, D. Gadbin (1992), p. 95.

24. Selon l'expression de D. Charles-Le-Bihan et de D. Gadbin.

25. A. Mattera (1990), p. 295.

Cartographie des outils de valorisation de la qualité



- Certificat de conformité
- ◆ Label
- A. O.
- ▲ Normalisation
- ⬢ Certificat biologique

- Certification d'entreprise et certification de distributeur
- ▨ Certification de coopératives de consommateurs

D'après : Étude comparée de la valorisation des produits agricoles et alimentaires dans les pays de la CEE
(CFCA = confédération française de la coopération agricole, avril 1990)

rait des habitudes de consommation et figerait les avantages acquis par des producteurs nationaux : « Il est certes possible que la présence d'un ingrédient particulier ou d'une technique de fabrication constitue une caractéristique de qualité pour une denrée alimentaire déterminée, à laquelle les consommateurs attachent éventuellement de l'importance, mais il paraît toujours possible de signaler cette caractéristique dans l'étiquetage, par l'emploi d'un adjectif ou d'un complément à la dénomination de vente, sans qu'il soit pour cela nécessaire d'exclure du marché les produits qui ne présentent pas cette caractéristique, ou interdire leur commercialisation sous la dénomination générique correspondante ²⁶ ».

Finalement, en juillet 1992, le différent est tranché par une réglementation communautaire qui reconnaît les signes de qualité spécifique.

Qualité spécifique et réglementation communautaire

par Martine Poudelet inspecteur vétérinaire au ministère de l'Agriculture et du Développement rural, Paris

1 - Le Conseil des ministres de l'Agriculture des Douze a adopté, le 13 juillet 1992, deux propositions de règlement concernant la qualité des denrées alimentaires sur :

- la protection des indications géographiques et des Appellations d'Origine des produits agricoles et des denrées alimentaires ²⁷ ;
- les attestations de spécificité des denrées alimentaires ²⁸.

2 - Les mesures proposées doivent aider à :

- favoriser le développement de productions spécifiques et contribuer ainsi à la réduction des excédents et au maintien d'une activité agricole, notamment dans les zones défavorisées ;
- éviter la concurrence déloyale qui utilise la réputation de produits spécifiques pour commercialiser des imitations.

Dans ce même temps, d'importants travaux sont menés dans le cadre de la propriété intellectuelle au sein du GATT et de l'OMPI (Organisation mondiale de la protection industrielle) pour la définition des indications géographiques et de leur protection.

3 - Les deux règlements visent à promouvoir et à protéger les denrées alimentaires présentant des caractéristiques spécifiques. Ils sont basées sur une *approche volontariste* des intéressés, qu'ils soient producteurs agricoles ou professionnels de l'alimentaire.

26. P. Deboyser (1991), p. 74.

27. Règlement CEE n° 2081/92, JO n° L208 du 14 juillet 1992.

28. Règlement CEE n° 2082/92, JO n° L208 du 14 juillet 1992.

4 - Dans un règlement, le produit tire sa spécificité de son *origine géographique*. Il est exigé un lien entre le produit et le milieu géographique, lien qui peut être plus ou moins souple selon qu'il s'agit de protéger une indication géographique (IGP) ou une Appellation d'origine (AOP). Dans le cas de l'AOP, la qualité ou les caractéristiques du produit sont dus essentiellement au milieu géographique comprenant des facteurs naturels et humains et le produit doit avoir été obtenu entièrement dans la région dont il porte le nom.

Pour l'IGP, il pourrait suffire que la réputation du produit puisse être attribuée à la zone géographique et que seule une transformation substantielle ait lieu dans cette zone (cette définition s'inspire de celle proposée par la Communauté dans le cadre du GATT). Le règlement ne régit pas l'ensemble des dénominations géographiques mais uniquement les dénominations des produits dont une caractéristique est liée au lieu géographique et qui feront l'objet d'un enregistrement communautaire. Ainsi, les indications de simple provenance ne sont pas visées, ni les dénominations géographiques qui ont un caractère générique (Edam, Emmenthal, etc.). Ces dernières vont être reprises dans une liste de noms reconnus comme génériques ne pouvant pas bénéficier de protection.

Dans l'autre règlement concernant les attestations de spécificité, le produit tire sa spécificité de son *mode de production traditionnel indépendamment de la zone de production*. Cette spécificité permet de distinguer ce produit des denrées alimentaires de même catégorie.

5 - Les procédures des deux règlements sont assez parallèles. Il s'agit d'un *enregistrement communautaire* sur la base d'une demande dont l'initiative revient aux professionnels. L'étude des demandes est faite au niveau national, l'intervention de la Commission se réduisant à l'inscription dans un registre et au règlement des litiges en cas d'opposition (rendue possible par la publication officielle des demandes au niveau communautaire). Il s'agit donc d'un régime le plus léger possible compte tenu des nécessités d'assurer une protection juridique.

6 - Les procédures de contrôle sont également très souples. Elles laissent le soin aux États membres de choisir l'autorité compétente en matière de contrôle. Le contrôle pourra être fait entièrement par des services d'État ou par des organismes privées agréés par l'État.

7 - L'élément fondamental de ces deux règlements est la *protection de la dénomination du produit* lorsque celui-ci aura été enregistré au niveau communautaire. L'enregistrement a deux conséquences :

- la dénomination du produit associée à un logo communautaire ou, selon le cas, la dénomination seule, sera réservée au produit répondant au cahier de charges correspondant;
- la protection doit être assurée par tous les États membres.

Il faut noter cependant que tout producteur autre que le demandeur peut utiliser l'attestation de spécificité, à condition de respecter les éléments publiés et de se soumettre à un contrôle approprié, alors que l'utilisation d'une indication géographique ou d'une appellation d'origine est réservée aux producteurs de l'aire géographique correspondante.

Cependant, cette protection soulève de gros problèmes, car elle peut avoir des conséquences économiques importantes. En matière d'IGP et d'AOP, le règlement prévoit l'interdiction d'utiliser des mentions telle que « type »,

« genre » pour des produits fabriqués en dehors de la zone géographique correspondante (ex. : jambon type parme), ces mentions existant actuellement sur le marché dans les États qui n'ont pas signé d'accords commerciaux de protection réciproque. Par ailleurs, elle prévoit également une certaine priorité des AOP et des IGP sur les marques utilisant des noms géographiques dont l'enregistrement pourra être refusé ou l'usage interdit.

En matière d'attestation de spécificité, il convient de tenir compte des droits acquis qui, dans chaque État membre, permettent à un professionnel d'utiliser une dénomination de vente pour un certain type de produit. Il faudra donc que la dénomination de vente soit suffisamment spécifique pour exprimer le caractère traditionnel de la denrée, car il n'est pas envisageable de réserver une dénomination considérée comme générique (ex. : les pâtes, le vinaigre, voire peut-être le salami).

8 - Les problèmes juridiques sur le respect des droits acquis ainsi que leurs conséquences économiques expliquent la longueur des débats au sein du Conseil entre les États membres. Il est vrai également que ces règlements présentent certains aspects novateurs (notions générales, procédures) qui peuvent inquiéter les États membres et les professionnels partisans d'une législation minimale communautaire en matière de denrées alimentaires.

C'est pourquoi il est prévu que la Commission soumette au Conseil dans un délai de cinq ans suivant la date d'entrée en vigueur du règlement sur les spécificités, un rapport permettant de juger du système mis en place et de l'améliorer si nécessaire.

Pour accroître l'efficacité des procédures de construction de l'espace économique européen, l'action communautaire se décharge en partie des tâches d'expertise et de spécification technique. Dans ces domaines, elle s'en remet aux acteurs économiques et professionnels. L'idée est que leur potentiel technologique, leur proximité avec les consommateurs et leur capacité d'auto-organisation doivent permettre, bien mieux que l'intervention publique, de définir et de faire accepter certaines règles communes indispensables au fonctionnement efficace du marché unique.

De la qualité des produits à la certification des producteurs

Les acteurs privés, à travers les organismes de normalisation, se trouvent chargés de problèmes jusque-là assumés par les pouvoirs publics. La norme définit les caractéristiques techniques d'un produit, ainsi que les analyses et les contrôles permettant d'en vérifier la conformité. Sur ce plan, elle est identique au cahier des charges et aux références techniques contenues dans une réglementation. De longue date, dans le domaine de la sécurité des produits par exemple, l'administration française agréée des codes d'usage ou utilise des normes élaborées par les organismes professionnels pour pallier les insuffisances de sa propre expertise technique. La réglementation se limite parfois à préciser les obligations de principe à respecter, mais renvoie à des normes pour la mise en œuvre pratique; c'est le cas lorsque le règlement fixe un seuil limite, mais fait référence à une norme pour la méthode de mesure. Intégrée à un texte réglementaire, une norme devient obligatoire.

La normalisation

- **Définition française** : « La normalisation a pour objet de fournir des documents de référence comportant des solutions à des problèmes techniques et commerciaux et concernant les produits, biens et services qui se posent de façon répétée dans les relations entre partenaires économiques, scientifiques, techniques et sociaux » (art. 1 du décret du 26 janvier 1984 qui régit la normalisation).
- **Caractéristiques** : processus d'élaboration par les acteurs économiques basé sur la recherche d'un consensus; fait l'objet d'une homologation par un organisme reconnu par les Etats; démarche de nature volontaire et non réglementaire.

Les organismes de normalisation :

* Au niveau français : l'Association française de normalisation (l'AFNOR dont les normes sont reconnaissables par le sigle NF) et pour le domaine électrotechnique, l'Union technique de l'électricité (UTE).

* Au niveau européen (CEE et Association européenne de libre-échange) : le Comité européen de normalisation créé en 1961 (CEN dont les normes portent le sigle EN); le Comité européen de normalisation pour les produits électriques créé en 1959 (CENELEC) et l'European Telecommunication Standard Institute (ETSI) créé en 1989 .

* Au niveau mondial : l'International Standard Organisation (ISO) créée en 1946 et la Commission internationale électrotechnique (CEI) créée en 1906.

La typologie des normes dans l'agro-alimentaire :

(Source : rapport Pierre Creyssel : « Agro-alimentaire pour une stratégie de normalisation », in *Enjeux*, n° 113, février 1991) :

* les normes de spécifications de produits : elles définissent la composition des produits, la terminologie, les caractéristiques organoleptiques, physico-chimiques, éventuellement microbiologiques et, le cas échéant, certaines règles de fabrication;

* les normes d'environnement de produits : elles définissent par exemple des modalités d'étiquetage, d'emballage, de stockage, de transport;

* les normes de méthodes d'analyse et d'essai : elles fixent notamment les méthodes d'échantillonnage, d'analyse physiques, chimiques, microbiologiques ou sensorielles;

* les normes de lignes directrices : elle définissent par exemple des bonnes pratiques hygiéniques de fabrication, des recommandations en matière de procédé de fabrication, de techniques de stockage ou de distribution.

Elle est alors le prolongement de la réglementation et les organismes professionnels qui élaborent les normes accomplissent de fait une mission de service public. Cette situation où la norme est le complément du règlement, est source de confusion. Elle a fortement contribué à entretenir l'ambiguïté entre normalisation et

réglementation, alors que dans leurs principes, il s'agit de deux procédures fondamentalement différentes.

L'activité de normalisation, au niveau national et international, s'est considérablement développée au cours des vingt dernières années. La norme a d'abord une fonction d'information. En donnant à un produit une définition précise et reconnue par tous, elle vise à faciliter, voire à rendre possibles, les échanges entre vendeur et acheteur, producteur et utilisateur. Elle a également un rôle de garantie, elle assure que le produit est conforme et apte à remplir la fonction pour laquelle il a été conçu.

Par rapport à la réglementation, la norme a ceci de particulier qu'elle produit de la confiance, non pas à partir d'une procédure coercitive, mais à partir d'une procédure coopérative. Elle apparaît comme « un choix collectif raisonné » selon l'expression du président de l'AFNOR²⁹. L'élaboration d'une norme en effet, relève d'un processus de concertation et de négociation entre acteurs économiques, la norme est donc le résultat d'un accord consensuel. Celui-ci ne constitue pas nécessairement une situation totalement et également satisfaisante pour toutes les parties. La conclusion de l'accord sanctionne la reconnaissance d'un rapport de forces à un moment donné. Sans éliminer les conflits inhérents aux rapports de concurrence entre acteurs économiques, la normalisation offre un terrain où ils sont régulés. Pour créer les conditions de fonctionnement d'un marché intérieur, cet aspect de la normalisation est décisif.

En effet, la délégation aux secteurs professionnels et économiques des tâches d'expertise ne consiste pas uniquement à s'en remettre à un potentiel technologique plus important et performant. En déplaçant le lieu où est négocié un référentiel d'une enceinte administrative ou politique vers une enceinte professionnelle, les débats ou les oppositions qui entourent les négociations ont beaucoup plus de chance de rester circonscrits au domaine technique et économique concerné par le produit. La décentralisation des négociations permet de fragmenter et de cloisonner les domaines de négociation et leurs enjeux. La possibilité d'extension d'un affrontement local est réduite, l'efficacité d'ensemble s'en trouve donc améliorée.

Une autre différence essentielle de la norme par rapport à la prescription réglementaire est son caractère volontaire. Sa non-application n'est pas sanctionnée. La norme n'en possède pas moins une certaine force pour « s'auto-imposer ». En se référant à une norme, un fabricant a une certitude raisonnable de se situer au niveau de compétence et de performance techniques requis pour demeurer sur le marché. La référence à une norme se diffuse par mimétisme. La diffusion mimétique de la norme est soutenue par un facteur d'ordre juridique qu'explique le président de l'AFNOR, Ph. Boulin : « En fait, les normes peuvent être considérées, au moment où elles sont édictées, comme une codification des règles de l'art et les tribunaux auront toujours tendance à considérer qu'un produit conforme aux normes est un produit de bonne qualité; en cas de difficultés, ils apprécieront en conséquence les éventuelles responsabilités du fabricant. » La valeur de cet argument est multipliée par l'harmonisation horizontale. La conformité aux normes européennes ou, à défaut aux normes nationales, constitue une présomption de respect d'exigences impératives. Ainsi se conformer aux normes permet à un producteur de bénéficier d'une procédure d'attestation simplifiée par rapport à celui qui devra par ses propres moyens prouver que son produit satisfait à des exigences essentielles.

29. Ph. Boulin (1990 a), p. 20.

avec

Pierre Creyssel, conseiller d'État, président de la section de Certification de conformité des produits agro-alimentaires

Quels sont pour les entreprises les enjeux économiques de la qualité ?

Ils sont bien évidemment tout à fait considérables. La qualité est un des éléments de la compétitivité. La qualité revêt pour l'entreprise, un double aspect, managérial et marketing.

— L'aspect managérial, l'élimination systématique des défauts, est pour l'entreprise, un moyen d'éviter non seulement les accidents relatifs aux produits, mais aussi un moyen d'augmenter la productivité globale de l'entreprise, et par là même sa rentabilité. Les sources de non-qualité peuvent représenter en définitive une perte très importante, et par conséquent le gain de la qualité peut être considérable. On l'estime suivant les entreprises entre 5 et 20 % du chiffre d'affaires. Si la qualité a un coût, le temps de retour de l'investissement est relativement court, de l'ordre de trois ans. De plus sur le plan du management de l'entreprise, la qualité présente un autre intérêt. Sa mise en oeuvre implique à tous les niveaux de l'entreprise une participation active de tous ceux qui sont engagés dans le processus de qualité.

— L'aspect marketing de la qualité est un élément indispensable de conquête et même de défense de marché. En effet la qualité suppose une prise en compte des besoins du consommateur et une capacité de réponse à ses besoins. On essaie donc, et c'est la grande révolution de la qualité de concilier et de faire aller de pair une analyse en termes d'offre (productivité) et une analyse en termes de demande (marketing).

En outre, dans un système ultra concurrentiel si la qualité des produits est un argument de vente, l'absence de qualité est un argument de non-vente et peut conduire finalement à faire que le produit ne se vende plus du tout. Il y a ici deux éléments fondamentaux : premièrement le fait que la qualité existe — si elle n'existe pas le marché risque de diminuer — deuxièmement, il faut que la qualité soit reconnue. Si elle n'est pas reconnue, si elle n'est pas identifiée, la qualité risque de passer à côté de sa cible. En fait, il y a un triangle d'or de la qualité :

- construire la qualité;
- faire attester la qualité;
- faire connaître la qualité, au consommateur.

La qualité n'est pas jouet, un gadget, c'est quelque chose qui correspond profondément au fait que dans le monde moderne on doit s'adapter au besoin du consommateur, et on doit également essayer d'avoir une gestion qui soit une gestion au plus juste, parce que les marges sont de plus en plus restreintes. Il y a eu trois âges dans l'industrie, le premier, l'âge de la production a mis l'accent sur l'augmentation et l'amélioration de la production et notamment de la productivité. Le deuxième a valorisé le marketing, c'est à dire la création artificielle ou non d'une image de marque des produits permettant de vendre mieux auprès des consommateurs, aujourd'hui on entre dans un troisième âge qui est celui de la qualité dans

lequel on essaie de réconcilier l'analyse en termes d'offre et l'analyse en termes de demande.

La qualité concerne toutes les entreprises agro-alimentaires et pas seulement, les entreprises industrielles, mais aussi les entreprises artisanales.

L'amélioration de la qualité de production agricole est particulièrement importante. D'abord il ne faut pas croire comme certains auraient tendance à le dire que la désintensification de la production agricole va entraîner inévitablement et spontanément une augmentation de la qualité, ce n'est pas du tout évident. Ce n'est pas parce qu'on produira moins qu'on produira nécessairement mieux. Ensuite, il me paraît tout à fait clair qu'on peut adopter dans le domaine de la production agricole un certain nombre de règles et un certain nombre de procédures plus systématiques qui peuvent augmenter la qualité des produits. C'est par exemple ce qu'à tenter la CFCA (Confédération française de la coopération agricole) dans le cadre de l'opération agri-confiance, qui consiste à utiliser au niveau des entreprises agricoles elles-mêmes, des techniques d'assurance-qualité.

Les procédures de certification sont récentes en France qu'en est-il dans les autres pays de la Communauté ?

Il faut distinguer d'une part la certification de systèmes, c'est-à-dire la certification d'assurance-qualité et d'autre part la certification de produits. La certification d'assurance-qualité a été introduite dans l'agro-alimentaire en France à partir de 1990. De tous les pays d'Europe c'est l'Angleterre qui est partie en tête pour la certification d'assurance-qualité, je crois que nous sommes à peu près au deuxième rang. Il y a d'autres pays comme la Suisse par exemple qui sont assez avancés également. En Allemagne cela a eu un peu plus de peine à démarrer en ce qui concerne la certification des systèmes d'assurance-qualité.

Pour la certification de produits, notre situation a été un peu paradoxale. Nous avons, avec le label, un système de certification des produits de qualité supérieure qui était relativement en avance et qui était presque le seul en Europe. En revanche nous manquions de ce que je pourrais appeler un système de certification à vocation plus large, ne s'adressant pas uniquement aux produits de qualité supérieure. Or dans presque tous les pays européens, il y avait des systèmes de certification de ce type. La France avait donc un certain retard que nous avons assez largement rattrapé en ce sens que nous avons maintenant, un système de certification qui se moule très directement dans le système européen. Nous avons des organismes certificateurs crédibles par leurs qualités d'indépendance et d'impartialité et nous donnons même l'exemple en ce domaine. Cela facilitera « l'eurocompatibilité » de nos systèmes de certification et les reconnaissances mutuelles en Europe.

On a souvent tendance à opposer la certification d'assurance-qualité et la certification de produits. Or la démarche est profondément la même. Pour certifier un produit, il est absolument fondamental que l'entreprise ait au départ une démarche de type assurance-qualité. Certaines entreprises s'orienteront plutôt vers l'assurance-qualité et sa certification parce qu'elles ont de très grands marchés internationaux parce qu'elles ont des marques extrêmement connues et qu'elles ressentent peut-être moins le besoin d'une marque collective de certification; d'autres commenceront par une certification produit qui leur permettra pendant un certain temps d'expérimenter une démarche de qualité puis, s'orienteront vers une certification d'assurance-qualité plus large ce qui ne les

empêchera pas de certifier leurs produits. L'entreprise a à sa disposition de ce fait une grande boîte à outils dans laquelle elle choisit les outils les mieux adaptés à sa stratégie. Il n'y a pas de supériorité de l'un par rapport à l'autre, il y a ce qui à un moment donné convient le mieux à l'entreprise pour pouvoir à la fois développer ses marchés et améliorer sa gestion.

Que pensez-vous de la nouvelle approche de la Commission en matière de qualité (l'harmonisation horizontale, les directives sur les indications géographiques de provenance et sur les appellations d'origine)?

Il ne paraît pas souhaitable que l'on aille vers une Europe complètement anarchique et qu'un minimum de règles visant à assurer le libre jeu de la concurrence, ne soit pas maintenu sous une forme ou sous une autre. Je ne crois pas au développement des règles obligatoires, mais il m'apparaît utile de disposer dans des domaines où il y a une entente entre professionnels (les conserves de fruits et légumes, les fromages...) des normes européennes harmonisées. La commission y est favorable, par contre il y a encore un certain nombre de pays en particulier l'Angleterre qui, dans ce domaine, en appellent au libéralisme pur et dur.

La nouvelle approche communautaire comporte si on n'y fait pas attention, un risque de nivellement par le bas. On peut pallier cet inconvénient par la normalisation volontaire. On peut aussi et c'est une des raisons pour laquelle nous avons développé la certification, penser que les différentes techniques de certification d'assurance-qualité, avec des reconnaissances mutuelles volontaires, permettront de mettre un certain ordre et de donner au consommateur le moyen de reconnaître les produits. Ce qu'il faut craindre, ce n'est pas l'alignement automatique sur la réglementation nationale ou la norme volontaire la moins stricte, mais plutôt que les distributeurs soient amenés à commander de plus en plus de produits ne correspondant pas à nos habitudes de consommation, et que petit à petit les consommateurs se déshabituent des produits de qualité. Par exemple, si demain nos enfants ne connaissent plus le goût du camembert tel qu'il correspond au camembert, mais le goût de quelque chose qui s'appellera quand même camembert qui aura 10 % de matières grasses... je crains que petit à petit ne s'introduise une sorte d'éradication du goût.

La nouvelle directive sur l'hygiène alimentaire sera fondée sur le principe des directives dites nouvelle approche, c'est à dire se bornant à définir des exigences essentielles et renvoyant à des guides de bonne pratique hygiénique.

Que va-t-il se passer? Comment précisément va s'organiser la cohérence avec les directives existantes notamment dans le domaine animal? Ces dernières sont des directives « plein texte », qui définissent en détail toutes les règles à observer. Va-t-il y avoir en plus des guides de bonne pratique basés sur l'adhésion volontaire des professions? Comment se fera l'harmonisation de ces différents guides, au niveau européen? Ne risque-t-on pas de voir ressurgir de nouveaux aspects de la guerre sanitaire et de nouveaux obstacles aux échanges? Comment se fera la conciliation des directives complètes et des directives nouvelles?

Ces problèmes ne sont pas résolus. Ils méritent une attention particulière. La nouvelle approche communautaire peut devenir, demain, si elle est mal employée, un des éléments dangereux, alors qu'une bonne utilisation peut être au contraire la meilleure des choses en évitant d'avoir recours à de trop multiples réglementations et en permettant de faire participer, les acteurs eux-mêmes qu'ils soient industriels, agriculteurs, artisans, à la définition des règles, qu'ils auront à suivre.

Dans la nouvelle approche européenne la normalisation devient un des pivots d'une stratégie globale. Elle confère au système normatif une position stratégique puisque « la conformité aux normes sera désormais la voie royale pour l'accès au marché ³⁰ ».

Le recours à la normalisation ne vise pas simplement à accroître l'efficacité des procédures d'harmonisation. Plus fondamentalement, il s'agit de conférer au système normatif professionnel, une fonction d'intérêt public dans le cadre d'une auto-organisation.

La délégation des prérogatives de l'administration ne suffit pas à donner une légitimité aux organismes de normalisation. Pour l'acquérir, les normes doivent avoir une validité garantie par un organisme indépendant de celui qui les élabore. Les organismes de certification, dont la compétence est reconnue par la puissance publique remplissent ce rôle. Les instances européennes ont, dès 1986, commencé à promouvoir l'activité de certification. « La Commission a étendu son action pour couvrir tous les aspects touchant à la vie d'un produit, de sa conception à sa mise en marché, du fabricant aux organismes de certification, de la transparence des procédures de certification à la mise en place de nouvelles structures institutionnelles en Europe pour réaliser effectivement la reconnaissance mutuelle. La Communauté s'est ainsi lancé dans une action de recul par rapport au rôle sacro-saint de l'État dans ce domaine pour aller dans le sens de favoriser la confiance basée sur le professionnalisme technique ³¹ ».

Il y a donc modification profonde des procédures en charge de générer la confiance du consommateur. Les procédures de la nouvelle harmonisation européenne tendent à susciter la confiance dans les produits, par la confiance dans les producteurs, renversant ainsi la procédure antérieure dans laquelle la confiance reposait sur l'expertise de la puissance publique confortée par sa légitimité.

La démarche communautaire s'appuie sur le potentiel scientifique, technique et d'auto-organisation que recèle la normalisation. Les ressources juridiques et institutionnelles qu'elle donne aux acteurs économiques et professionnels étendent leur champ d'activité et démultiplient l'efficacité de l'auto-organisation. En les mettant au centre de l'harmonisation européenne, au même titre que les « exigences essentielles », elle leur confère une légitimité.

Cette innovation influence le fonctionnement même des mécanismes concurrentiels. La compétitivité des acteurs économiques ne repose plus uniquement sur leur capacité à fabriquer des produits, ni même à se conformer à des normes. De plus en plus elle repose sur leur capacité à élaborer des références, à les proposer et à les faire accepter. La concurrence s'étend du champ des produits à celui des références. Il ne s'agit pas simplement de dominer la concurrence actuelle mais de se positionner favorablement par rapport à une concurrence future. Concrètement, « les entreprises françaises se trouvent devant le choix suivant : s'impliquer activement dans les travaux normatifs européens, de façon à faire prendre en compte dans les normes leurs choix techniques, ou s'en tenir à l'écart et se trouver, le jour venu, obligées sous la pression du marché de respecter les normes dictées par leurs concurrents ³² ».

30. Ph. Boulín (1990 b), p. 199.

31. J. Mac Millan (1991), p. 197.

32. Ph. Boulín (1990 b), p. 23.

CONCLUSION

La nouvelle approche communautaire a trois conséquences essentielles pour les acteurs économiques en matière de législation qualitative du Marché unique.

1° Les règles de la concurrence dans l'espace institutionnel européen : l'harmonisation horizontale, contrairement à l'approche verticale n'est pas uniquement une procédure de construction du Marché unique. Elle en est déjà un principe de fonctionnement. Elle institue en effet les principales règles d'auto-organisation du marché intérieur, notamment les conditions d'accès au marché et de reconnaissance des référentiels technologiques, permettant à la concurrence de fonctionner.

2° Les rapports entre acteurs économiques et institutionnels : l'auto-organisation des professions et des entreprises devient un facteur décisif, comme le montre par exemple le secteur des Appellations d'origine. De son côté, l'État est amené à adopter une position et une démarche totalement nouvelles afin de favoriser l'auto-contrôle. Aux fonctions traditionnelles d'inspection et de répression est adjoint désormais un rôle de conseil, d'évaluation et de validation des divers référentiels élaborés par les professionnels eux-mêmes³³. Comme l'expliquent D. Charles-Le-Bihan et D. Gadbin³⁴ : « Une telle démarche, en privilégiant les capacités de mobilisation et d'auto-organisation des fabricants, ne conduit pas nécessairement les pouvoirs publics à renoncer à l'exercice de leur responsabilité, elle suppose l'établissement de nouveaux rapports entre entreprises et administrations, où la plus grande responsabilité des uns permettrait aux autres de leur reconnaître plus de liberté. Il devrait en résulter une nouvelle manière de réglementer, avec plus de partenariat et moins de police [...]. »

3° Les entreprises : dans la logique de la nouvelle approche, la protection et l'information du consommateur ne reposent pas uniquement sur des seuils et sur des signes d'identification à satisfaire par le produit. Il s'agit de générer de la confiance en assurant que les conditions de conception, de fabrication, de transport et de distribution sont cohérentes avec les caractéristiques et les performances demandées aux produits. L'action communautaire contribue à créer une situation où les entreprises sont incitées à accroître leur crédibilité en démontrant la fiabilité des équipements et des procédés de fabrication, la qualification du personnel et la maîtrise de l'organisation d'ensemble. Elle favorise ainsi la diffusion des principes de gestion et d'organisation des entreprises à la base de la « Maîtrise de la qualité totale » et de l'« Assurance-Qualité ».

Ces conséquences constituent autant de défis pour les agriculteurs et leurs représentants professionnels, pour les entreprises industrielles et pour les pouvoirs publics français. À bien des égards, elles renversent des points de vue et des principes d'action qui se sont solidement affirmés dans la période de croissance des marchés.

La Politique agricole commune reposait sur une fixation centralisée des prix qui supposait la référence à un produit standard défini administrativement³⁵. Dans le contexte actuel, l'adaptation des produits à la fragmentation des marchés réclame

33. Cf. Ph. Bonbled (1992).

34. D. Charles-Le-Bihan, D. Gadbin (1992), p.114.

35. Cf. la thèse de W. Heintz (1992).

une diversité de standards. Les spécifications techniques se multiplient et leur élaboration relève moins de la compétence d'une autorité centrale, étatique ou interprofessionnelle, que d'une organisation décentralisée, au niveau des entreprises de collecte et/ou de transformation, ou au niveau des bassins de production agricoles. Cette gestion de la qualité des produits agricoles à des niveaux intermédiaires devrait avoir notamment comme objectifs une meilleure identification des produits collectés, une plus grande maîtrise et une meilleure valorisation de la variabilité de la matière première, ainsi que la traduction des spécifications commerciales en références techniques utilisables par les agriculteurs. Pour coordonner efficacement l'amont agricole et l'aval commercial ou industriel, cette organisation décentralisée demande à être prise en charge conjointement par les professions concernées, selon des modalités qui préservent à la fois souplesse et autonomie.

Réviser les critères de gestion des exploitations, inventer de nouvelles formes d'organisation et de négociation au sein des filières, et rénover leurs rapports avec les pouvoirs publics ; tels sont les défis majeurs que la question de la qualité pose au monde agricole.

Bibliographie

- ALCOUFFE A., PONCET C., « Distribution et industries agro-alimentaires : de la concurrence verticale à la domination », in : *L'Europe industrielle. Horizon 93*, t. 2, sous la direction de A. Alcouffe, La Documentation française, Paris, 1991.
- Annales des Mines*, « Les entreprises face à la construction européenne », n° spécial, février 1989.
- Association française de normalisation (AFNOR) *Gérer et assurer la qualité. Recueil de normes*, 3^e édition. Paris, 1989.
- BARBIER J.-L., « Évolution de la politique française en faveur des produits agro-alimentaires de qualité », *Revue de droit rural*, 1991, 196.
- BENDER K.L., HILL D.H., « Stratégies compétitives pour satisfaire les exigences des consommateurs sur les marchés internationaux du maïs et du soja », in *L'Agriculteur, le marché et l'État*, sous la direction de A. Chominot, Economica, Paris, 1991.
- BERGER A., « À qui profite la rente de l'appellation d'origine contrôlée? », *Chronique de la SEDEIS*, 1987.
- BOISARD P., LETABLIER M.-T., « La qualité dans les stratégies de restructuration des entreprises : une coopérative laitière à la reconquête du marché », *Actes et Communications Innovation, Changement technique et agro-alimentaire*, INRA-ESR, 1992.
- BONBLED Ph., *Vétérinaires : un nouveau pas vers l'entreprise*, RIA, 1992.
- BOULIN Ph., « Présentation de la normalisation. Réalités Industrielles », *Annales des Mines*, avril, 1990.
- BOULIN Ph., « Normalisation : la contrainte de l'outil », *Revue française de gestion*, 1990.
- BUARD R., *L'Épidémiologie des maladies des animaux d'élevage et la valorisation de la production*, Rapport du Conseil économique et social, Journal officiel, 1990.
- Bulletin technique d'information (BTI)*, « La qualité et l'agriculture », 1964.
- Bulletin technique d'information (BTI)*, « Qualité des produits agricoles et alimentaires », 1974.
- CANEILL J., CAPILLON A., « Gestion de la qualité des productions végétales au plan régional », *Économie rurale*, 1990.
- CHAMBERLIN E.-H., *La Théorie de la concurrence monopolistique*, PUF, Paris, 1953.
- CHANTERAC V. de, « La marque à travers le droit », in *La marque*, (sous la direction de) J.-N. Kapferer et J.-C. Thœnig, McGraw Hill, 1989.

- CHARLES-LE BIHAN D., GADBIN D., « Achèvement du marché intérieur dans les filières agro-alimentaires et mutations du droit national », *Revue de droit rural*, 1992.
- CHEVALIER B. *L'Agriculture rationnelle et la qualité des produits*, Rapport du Conseil économique et social, Journal officiel, 1985.
- CHEVALLIER F., *Cercles de qualité et changement organisationnel*, Economica, Paris, 1991.
- COLLAUDIN L., *Les Perspectives nouvelles pour la viande bovine et sa filière*, Rapport du Conseil économique et social, Journal officiel, 1989.
- COLLIGNON E., WISSLER M., *Qualité et compétitivité des entreprises*, Economica, Paris, 1986.
- Commissariat général au Plan, *Les Industries alimentaires françaises face au défi européen*, Rapport du Groupe de stratégie industrielle agro-alimentaire, t. 2, « Analyses et recommandations par secteurs et fonctions », La Documentation française, 1988.
- Commissariat général au Plan, SEGESA, *Les Normes concernant les produits agro-alimentaires typiques face à l'achèvement du marché communautaire. Le cas des fromages traditionnels*, Rapport de Recherche, 1992.
- Commission des communautés européennes (CCE), *Produits agricoles et alimentaires de qualité, Importance économique et potentiels de développement*, Rapport final, CCE, 1991.
- Commission des communautés européennes (CCE), *Les micromarchés alimentaires : produits typiques de qualité dans les régions méditerranéennes*, Programme de recherche Agrimed, édité par C. Barberis, 1992.
- Confédération française de la coopération agricole (CFCA), *Étude comparée des systèmes de valorisation de la qualité des produits agricoles et alimentaires dans les pays de la CEE*, 1990.
- Confédération nationale de la mutualité, de la coopération et du crédit agricoles (CNMCCA), *Les Politiques de qualité. Enjeu d'avenir pour les organisations mutualistes et coopératives agricoles*, Rapport au 73^e congrès, Montpellier, 21/22/23 mai 1991.
- CREYSSSEL P., *La Certification des systèmes d'assurance – qualité dans le secteur agro-alimentaire*, Rapport de mission, ministère de l'Agriculture et de la Forêt, 1989.
- CREYSSSEL P., « Agro-alimentaire. Pour une stratégie de normalisation », *Enjeux*, 1991, 113.
- DEBOYSER P., « Le Marché unique des produits alimentaires », *Revue du Marché unique européen*, 1991, 1.
- DELFOSE C., « Les Produits de terroir et la recherche », *Pour*, 1991, 129.
- EMERSON M. et al., *La Nouvelle Économie européenne. Une évaluation par la Commission de la CE des effets économiques de l'achèvement du marché intérieur*, Éditions universitaires, De Boeck Université, Office des Publications Officielles des Communautés Européennes, Bruxelles-Luxembourg, 1989.
- Enjeux*, « Objectif "qualité". Produire mieux, certifier, vendre », 1983, 33.
- Enjeux*, « Certification. Principes et normes », 1991, 115.
- Enjeux*, « Les fonctions de l'entreprise », 1992, 123.
- Enjeux*, ISO 9000, « La course à l'excellence », 1992, 125.
- EYMARD-DUVERNAY F., « Conventions de qualité et formes de coordination », *Revue économique*, vol.40, 1989.
- FEY R., GOGUE J.-M., *La Maîtrise de la qualité industrielle*, Les Éditions d'organisation, Paris, 1991.
- FISCHLER C., *L'Homnivore*, Éditions Odile Jacob, Paris, 1990.
- FRANÇOIS A., *Réflexions et propositions en vue de renforcer la politique de qualité en matière de produits agricoles et alimentaires*, ministère de l'Agriculture, Paris, 1971.

- GLAIS M., « La jurisprudence récente (articles 85 et 86) de la Commission européenne de la concurrence à l'épreuve de la théorie économique », *Revue d'économie industrielle*, 1991, 56.
- HEINTZ W., *Modèles d'entreprises et conventions de qualité. Les entreprises de collecte-stockage sur les marchés du blé*, thèse de doctorat, Institut national agronomique, 1992.
- HERMEL P., *Qualité et management stratégique*, Les Éditions d'organisation, Paris, 1989.
- JOLIVET G., *Rapport sur les appellations d'origine des produits autres que vinicoles*, ministère de l'Agriculture et de la Forêt, Paris, 1989.
- JOLIVET G., « Maîtrise et enjeux de la qualité alimentaire. Perspectives pour l'agriculture », *Pour*, 1991, 130/131.
- KAPFERER J.-N., « La face cachée des marques », in *La Marque*, (sous la direction de) J.-N. Kapferer et J.-C. Thœnig, Mc Graw Hill, Paris, 1989.
- KARPIK L., « L'économie de la qualité », *Revue française de sociologie*, 1989, 30.
- LABOUCHEIX V. (sous la direction de), *Traité de la qualité totale. Les nouvelles règles du management des années 90*, Dunod Entreprise, Paris, 1990.
- LAMBIN J.-J., « La marque et le comportement de choix de l'acheteur », in *La Marque*, (sous la direction de) J.N. Kapferer et J.C. Thœnig, Mc Graw Hill, 1989.
- LAMOTTE B., « La dynamique de la qualité », *Revue d'économie industrielle*, 1987, 42.
- LASSAUT B., SYLVANDER B., « Rôle des caractéristiques qualitatives des aliments dans l'évolution des consommations alimentaires : quelques études de cas », *Économie rurale*, 1983, 154.
- LAUFER R., « Marque, marketing et légitimité », in *La Marque*, (sous la direction de) J.N. Kapferer et J.C. Thœnig, Mc Graw Hill, 1989.
- LORVELLEC L., « Quel avenir pour les interprofessions en France? Remarques sur une communication de la Commission des communautés européennes au Conseil », *Revue de droit rural*, 1991.
- MAC MILLAN J., « La "certification", la reconnaissance mutuelle et le Marché unique », *Revue du Marché unique européen*, 1991, 2.
- MAILLARD E., *La Marque. Enjeux des rapports industrie-commerce*, Chotard et associés éditeurs, Paris, 1989.
- MAINGUY P., *La Qualité dans le domaine agro-alimentaire*, Rapport de mission, ministère de l'Agriculture et de la Forêt, secrétariat d'État chargé de la Consommation, Paris, 1989.
- MAKRIDADIS S. et coll., *Le Défi européen*, Les Éditions d'organisation, Paris, 1991.
- MATTERA A., *Le Marché unique européen. Ses règles, son fonctionnement*, Jupiter, Paris, 1990.
- Ministère de l'Agriculture et du Développement rural, *Les dossiers de la Politique agricole commune, La qualité des produits agro-alimentaires*, n° 6-7, septembre 1992.
- Ministère de l'Agriculture et de la Forêt, *Programme Assurance Qualité 2000. Programme 'de développement de l'assurance-qualité dans les industries agro-alimentaires*, t. 1 et 2, 1989.
- MULTON J.-L. et al., *La Qualité des produits alimentaires*, Lavoisier, Paris, 1985.
- NEFUSSI J., *Les Industries agro-alimentaires*, coll. « Que sais-je? », 2483, PUF, Paris, 1989.
- OCDE, *L'Agriculture et le consommateur*, Paris, 1990.
- OCDE, *Consommateurs, normes de sécurité sur les produits et échanges internationaux*, Paris, 1991.
- PASCALE A-M de, *La Qualité dans le secteur des fruits et légumes : options méditerranéennes*, 1992, a19.

- PEREZ R., *Contraintes stratégiques et logiques d'action des groupes alimentaires*, Économies et Sociétés, 1989, AG 20.
- PERRIER-CORNET P., « Les filières régionales de qualité dans l'agro-alimentaire. Étude comparative dans le secteur laitier en Franche-Comté, Émilie-Romagne et en Auvergne », *Économie rurale*, 1990, 195.
- PINTO L., « Le consommateur : agent économique et acteur politique », *Revue française de sociologie*, XXXI, 1990.
- PORTER M., *L'Avantage compétitif. Comment devancer ses concurrents et maintenir son avance*, Inter-éditions, Paris, 1986.
- Prospective et Santé*, « Nourrir demain les hommes », 1983, 25.
- PURPAN, « Qualité des produits agricoles et alimentaires », 1991, 159.
- SIMON G., « Le jeu des normes de qualité dans la conquête du marché des produits agro-alimentaires », in *La Gestion des ressources naturelles d'origine agricole*, Librairies techniques, Paris, 1983.
- SOULIÉ D., « La marque et les stratégies de qualité », in *La Marque*, (sous la direction de) J.-N. Kapferer et J.-C. Thøenig, Mc Graw Hill, 1989.
- STORA G., MONTAIGNE J., *La Qualité totale dans l'entreprise*, Les éditions d'Organisation, Paris, 1986.
- SYLVANDER B., *Conventions de qualité et marchés des produits de qualité spécifique dans le secteur agro-alimentaire*, Document de travail, INRA-ESR Toulouse, 1991.
- TEXIER J., PEYRAT O., « La certification. Réalités Industrielles », *Annales des Mines*, avril 1990, 27-32.
- THØENIG J.-C., DUPUY F., « La marque et l'échange », in *La Marque*, (sous la direction de) J.-N. Kapferer et J.-C. Thøenig, Mc Graw Hill, 1989.
- TORRE A., « La concurrence contemporaine », in *Traité d'Économie Industrielle*, (sous la direction de R. Arena), Economica, Paris, 1988.
- VALCESCHINI E., HEINTZ W., « La gestion de l'incertitude sur la qualité des blés par les organismes collecteurs et stockeurs de céréales », in *Les exploitations agricoles et leur environnement. Essais sur l'espace technique et économique*, J. Brossier, E. Valceschini éditeurs INRA, Paris, 1990.
- VALCESCHINI E., PAPY F., « La qualité des produits agricoles. Du risque toxicologique à l'incertitude sur la "propreté sanitaire" », in *Phytoprotecteurs, protection des plantes, biopesticides*, P. Bye, C. Descoins, A. Deshayes coordinateurs, INRA Éditions, 1991.
- VALLERAND F., BOUCHER R., CASABIANCA F., DE SAINTE-MARIE C., « D'une qualité vers une autre. Ou conduire le changement de système de qualification des reproducteurs ». Communication au Séminaire *Qualité des produits, territoires et développement agricole*, INRA-SAD, 24/25 juin 1992.
- YON B., « Marque, innovation et croissance économique », in *La Marque*, (sous la direction de) J.-N. Kapferer et J.-C. Thøenig, Mc Graw Hill, 1989.