

**c.E.D.R.**



**European Council for Agricultural Law  
Comité Européen de Droit Rural (C.E.D.R.)  
Europäisches Agrarrechtskomitee**

**XXIII European Congress and Colloquium of Agricultural  
Law – Røros (Norway) – 6-10 March 2005**

**XXIII Congrès et Colloque Européens de Droit Rural  
– Røros (Norvège) – 6-10 mars 2005**

**XXIII Europäischer Agrarrechtskongress mit Kolloquium  
– Røros (Norwegen) – 6.-10. März 2005**

**Commission II – Kommission II**

**THE CONSEQUENCES OF THE NEW REVISION OF THE CAP ON  
EXPLOITATION AND RURAL PROPERTY**

**LES CONSEQUENCES DE LA NOUVELLE REVISION DE LA PAC  
SUR L'EXPLOITATION ET LA PROPRIETE AGRICOLE**

**DIE AUSWIRKUNGEN DER NEUEN REVISION DER GAP  
AUF DIE LANDWIRTSCHAFTLICHEN BETRIEBE UND DAS  
BÄUERLICHE EIGENTUM**

**Independent Report – Rapport indépendant –  
unabhängiger Bericht**

**Dr. Philippe VELILLA**

## Independent Report – Rapport indépendant – unabhängiger Bericht

**Philippe VELILLA** – Docteur en droit, Chargé d'enseignement à l'université Paris I, Médaille de vermeil de l'Académie d'agriculture

# Conséquences de la réforme de la PAC sur les IAA – quelques leçons tirées de l'expérience industrielle

## Introduction

Il peut sembler singulier de vouloir traiter des industries agroalimentaires dans le cadre d'une réflexion sur les conséquences de la nouvelle révision de la PAC sur l'exploitation et la propriété agricole.

Je ne cacherai pas que ce choix résulte de mon expérience personnelle, puisque je travaille à la direction générale chargée de l'industrie (Direction générale des entreprises, ex-Digitip) au ministère de l'économie à Paris, alors que mes activités universitaires sont centrées sur la PAC. Mais, loin de vivre cette dualité comme un handicap, il est intéressant de tirer pour l'agriculture de quelques leçons apprises des adaptations de l'industrie européenne aux réformes des politiques de l'UE. Et je crois cette synergie intellectuelle d'autant plus nécessaire qu'à mon sens, la recherche souffre trop souvent d'un cloisonnement des spécialités. Plus encore, par ce que la production agricole est de plus en plus industrialisée, et par ce que les acteurs sont confrontés aux mêmes exigences (je pense au respect de l'environnement et aux problèmes de qualité et de sécurité), les politiques européennes sont nourries des mêmes préoccupations. Leurs conséquences présentent donc des ressemblances, et c'est précisément ce que je vais essayer de montrer.

Mais, comme le veut une mode récente dans la politique de mon pays, il faut être modeste et commencer par reconnaître, que même sans réformes, les structures et régimes juridiques de l'économie européenne évolueraient, ne serait-ce qu'en raison des influences croissantes de l'OMC, et, même en dehors de toute intervention institutionnelle, du seul fait de la mondialisation. Mais les réformes de l'UE ont forcément des conséquences sur l'exploitation et la propriété des outils de production et d'échange, sinon on ne les ferait pas. Ces politiques sont toujours sensées préparer l'avenir des entreprises. Toute la question est de savoir si ces réformes accélèrent ou freinent les évolutions.

L'observation de l'évolution des IAA montre que la réforme de la PAC devrait accélérer leur concentration et plus largement leur capacité concurrentielle (I). Mais cette réforme ralentira leur confrontation aux effets de la mondialisation de la production et des échanges agricoles (II).

## 1. Une capacité concurrentielle à renforcer dans le cadre du marché unique

La réforme de la PAC renforce l'impact du marché sur l'agriculture. En minorant le rôle de l'intervention, en substituant au soutien par les prix des aides directes et plus encore en les découplant, la PAC révisée conduit les producteurs à être plus étroitement liés au marché et à ses fluctuations. Notons que cela n'est pas sans effet sur les échanges extérieurs, puisque les prélèvements déjà tarifés sont abaissés régulièrement en fonction des accords de l'OMC, et les restitutions sont de plus en plus faibles pour les mêmes raisons. En clair, les productions européennes sont moins protégées, plus soumises à la concurrence exercée par les cours mondiaux. Très concrètement, les prix à la production doivent baisser. Cette course au renforcement de la capacité concurrentielle est largement

engagée dans l'industrie agroalimentaire et conduit inéluctablement à deux types de comportements économiques que l'industrie européenne a beaucoup pratiqué : la croissance externe avec des acquisitions, et la croissance interne avec la recherche de coûts de production réduits.

## 1.1 Pour atteindre la taille critique nécessaire, les IAA se concentrent

1.1.1 Le mouvement de concentration en Europe est bien avancé, puisque les deux leaders mondiaux, Nestlé et Unilever, sont européens. Contrairement à une idée reçue, le mouvement de concentration n'est pas récent. Il est continu depuis l'industrialisation du secteur. Ainsi, un groupe comme Nestlé s'est constitué depuis la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle par rachat successif de produits et de marques. En effet, ce qui caractérise le mouvement de concentration dans le secteur agroalimentaire, c'est qu'il procède plutôt à des regroupements de marques, condition *sine qua non* du maintien de la notoriété d'une industrie. Des rachats d'entreprises aussi connues que Ducros, Flodor, Boursin ne se sont pas traduits par des disparitions de ces marques. Au contraire, la marque fait souvent partie de la valeur de l'entreprise.

Nul doute que le mouvement de concentration est loin d'être achevé. En effet, les IAA sont d'abord et avant tout des PME. Ainsi, en France, on considère que 80 % des 10 000 IAA sont des PME. Cette caractéristique s'explique aisément : proches de la production, les IAA sont souvent liées à des groupements de producteurs et très spécialisées dans les productions régionales.

Ce mouvement de concentration de l'industrie agroalimentaire en Europe pourrait s'accélérer. D'ailleurs, en 2004, on parlait d'un possible rachat de Danone par Nestlé, ce qui soulèverait très certainement des questions quant au maintien de la concurrence dans plusieurs Etats membres et pour plusieurs familles de produits.

1.1.2 En effet, l'accélération du mouvement de concentration des industries en Europe appelle l'attention de autorités chargées de la concurrence.

Au niveau national d'abord. Ainsi, en 1999, le gouvernement français a-t-il suivi l'avis négatif du Conseil de la concurrence au rachat d'Orangina par Coca Cola : malgré la différence de marques, se serait ainsi créé un pôle de boissons non alcoolisées jugé comme constituant une position dominante.

Au niveau communautaire ensuite, puisque dans un secteur connexe de l'agroalimentaire, celui de l'emballage, en 2001, la Commission a refusé l'acquisition de Sidel par Tetra Pack, au motif que malgré les différences de matériaux entre les entités fusionnées (PET et carton), une position dominante aurait pu ainsi se constituer dans le secteur de l'emballage des produits alimentaires. Mais la CJCE a cassé cette décision en 2003.

Avant cette décision de justice, les décisions de refus de la Commission avaient été très critiquées à la fois par les gouvernements (allemands et français en particulier) et les industriels : il est reproché aux autorités communautaires de se fonder sur l'appréciation de la seule situation concurrentielle, et d'exclure toute dimension industrielle de la réflexion. Cette vision empêcherait ainsi la constitution de champions européens. Pour répondre à ces critiques, le nouveau règlement concentrations (R. 139/2004) prend mieux en compte les préoccupations industrielles, en introduisant comme critère d'appréciation les *gains d'efficacité (efficacités)*, et en dotant la DG Concurrence d'un économiste en chef (*chief economist*).

## 1.2 Des pressions concurrentielles exercées sur l'amont et subies de l'aval

- 1.2.1 Avec l'amont, la recherche de la compétitivité se traduit par des relations de plus en plus tendues. Un rapport de forces s'est mis en place depuis les années 1970 : un rapport de domination des industries sur les agriculteurs, dans la mesure où elles leur imposent des normes techniques et l'amènent à s'industrialiser. Par ailleurs, la part de la valeur produite par l'exploitant agricole dans le prix total d'un produit à sa commercialisation est de plus en plus faible : aujourd'hui, le lait ne représente que 8% du prix d'un yaourt.

Avec l'aval, les IAA sont soumises à une forte pression de la part de la grande distribution. Cette dernière dispose d'une puissance qui lui permet de dicter ses conditions aux IAA. Ainsi, Carrefour + Promodes a un CA quatre fois supérieur à Danone, la plus grande des IAA française. Les relations entre les IAA et la grande distribution constituent un sujet en soi. Soulignons pour la question qui nous occupe, que la montée en puissance de la grande distribution a eu deux conséquences majeures : une pression sur les prix et la disparition des IAA les moins compétitives. Car la grande distribution est également motrice dans le grand mouvement d'internationalisation qui emporte les industries agroalimentaires.

## 2 Un potentiel à valoriser face à la mondialisation

La réforme de la PAC, on le sait, a été largement entreprise pour mettre l'agriculture européenne en situation d'aborder dans de bonnes conditions les négociations à l'OMC. Celles-ci visent principalement à réduire les soutiens internes et à ouvrir les marchés, notamment par la clause d'accès et l'abaissement des barrières tarifaires. Parallèlement, les aides à l'exportation doivent diminuer. En clair, désormais, les produits européens doivent être plus compétitifs sur les marchés mondiaux. Avec des prix en baisse, les productions européennes seront plus facilement exportées, mais les importations sont aussi appelées à se développer. Notons qu'il s'agit d'une tendance de long terme, puisque de 1995 à 2003, les importations de produits bruts ont augmenté de 14 % et de 96 % pour les produits transformés (en valeur)<sup>1</sup>. C'est à dire que si les IAA utilisent encore largement des produits bruts de l'UE, la grande distribution, elle, importe de plus en plus des pays tiers. Il ne s'agit pas d'une caractéristique propre à l'Europe. Aux Etats-Unis, la première chaîne de distribution (*Walmart*) importe deux tiers des produits qu'elle vend.

On notera également que la mondialisation du secteur s'est nettement accélérée : de 1990 à 1999, l'internationalisation des échanges est passée de 100 à 137 pour les IAA, contre 115 pour la production mondiale. La réforme de la PAC va donc accélérer ce phénomène, d'autant que pour les produits transformés, les productions peuvent être délocalisées, mais en partie seulement.

### 2.1 Une capacité de délocalisation limitée

L'élargissement de l'UE à 25 a montré tout l'intérêt à bénéficier de coûts de main d'œuvre pour des produits comparables. Ainsi, les producteurs de choux fleurs de Saint Pol de Léon sont encore peu concurrencés sur le marché du frais. Mais, avec des coûts de main d'œuvre de 0,80 €/heure, les produits surgelés polonais sont hautement compétitifs. Nul doute qu'avec de telles différences salariales, les entreprises de l'UE délocaliseront de plus en plus leurs activités. Mais les délocalisations de productions destinées à l'exportation resteront marginales. La tendance étant d'aller au plus près des zones de consommation, ce sont des investissements dans les pays émergents (où se développe une classe sociale dotée d'un pouvoir d'achat en forte croissance) qui vont se multiplier.

Mais ici également, le mouvement ne devrait pas atteindre l'ampleur de ce qu'il est dans le reste de l'industrie. En effet certaines IIA ne sont pas 'délocalisables'. Il s'agit des

---

<sup>1</sup> Source : [http://europa.eu.int/comm/agriculture/agrista/tradestats/2003/eur15ech/page\\_002.htm](http://europa.eu.int/comm/agriculture/agrista/tradestats/2003/eur15ech/page_002.htm)

industries de première transformation. Car, généralement, les activités de première transformation se localisent à proximité des zones de production (ou d'arrivée pour les produits importés) de matières premières (exploitations agricoles, ports). Au contraire, les activités de seconde transformation se situent davantage à proximité des zones de consommation. Seules ces dernières sont 'délocalisables'. On imagine mal en effet le transfert d'activités de meunerie, de conditionnement du lait, de conserveries de poisson ou d'abatage d'animaux loin des zones de production.

En revanche, pour la deuxième transformation, celle qui aboutit à des produits finis prêts à être consommés, la délocalisation est déjà une réalité. Une entreprise comme Danone est ainsi devenue la première société française pour les investissements à l'étranger. Mais là aussi un puissant frein existe : la politique de labellisation des produits, l'insistance mise sur la qualité rendent toutes les productions concernées non 'délocalisables'. On va donc assister dans le secteur des IAA au maintien de productions de qualité dans l'Union européenne, et à l'implantation d'usines de transformation de produits 'standards' dans les pays à bas coûts de main d'œuvre.

## **Conclusion**

Au total, la réforme de la PAC n'est pas neutre sur la transformation des produits. La baisse des prix et le développement des importations favorisera la diversification de l'approvisionnement des industriels. Le renforcement de la concurrence conduira à une concentration des activités, et, parfois, à la délocalisation des productions. Mais cette lecture libérale des effets de la réforme ne rend pas complètement compte de ce que la réforme de la PAC implique. La conditionnalité des aides, l'aide aux productions de qualité, la protection des appellations constituent les nouveaux modes de valorisation des produits agroalimentaires.

## **Résumé**

La baisse des prix à la production et le développement des échanges avec les pays tiers encouragés par la réforme de la PAC accélèrent la concentration des industries agroalimentaires et la concurrence au sein des filières. Mais le soutien à la qualité des produits et la protection des appellations freinent le développement des importations et les risques de délocalisation.

## **Summary**

The fall of prices of productions and the development of exchanges with third countries implied by the reform of the CAP are boosting the concentration of food industries and competition in the channels. But the support to the quality of products and the protection of labels brake importations and risks of offshoring.

## **Resumen**

La disminución de los precios a la producción y el desarrollo de los intercambios con los países terceros implicados por la reforma de la PAC aceleran la concentración de las industrias agroalimentarias y la competición en las cadenas. Pero, el apoyo a la calidad de los productos y la protección de las apelaciones frenan las importaciones y los riesgos de delocalización.