

***DOCUMENT DE TRAVAIL DE LA PRÉSIDENCE***

**(Pays-Bas, du 5 au 7 septembre 2004)**

**L'agriculture aux yeux de l'opinion publique:**

**qui est responsable de quoi?**

## **L'agriculture aux yeux de l'opinion publique: qui est responsable de quoi?**

### **Introduction**

Tous les États membres déploient des efforts pour que l'agriculture soit durable, compétitive et socialement plus acceptable. Mais comment atteindre ces objectifs? Et qui porte la responsabilité de leur réalisation? Quel rôle les gouvernements nationaux doivent-ils jouer, que doit faire la Commission européenne et quelle doit être la part du secteur privé? Il s'agit là de questions importantes dont la présidence néerlandaise souhaite discuter lors de la session informelle du Conseil. Pourquoi soulevons-nous ces questions? C'est que l'agriculture européenne et nos politiques européennes doivent aujourd'hui relever les défis posés par des évolutions nouvelles et importantes.

Premièrement, nous sommes confrontés à la mondialisation du commerce international, aux exigences qualitatives des consommateurs, aux préoccupations en matière d'environnement et à l'élargissement de l'Union. Ces dernières années, plusieurs réformes de la politique agricole commune européenne ont été mises en œuvre en réaction à cette évolution de la situation. Les politiques ont davantage visé à répondre aux exigences croissantes du grand public en ce qui concerne la sécurité et la qualité des aliments, la différenciation des produits, le bien-être des animaux, la qualité de l'environnement et la protection de la nature et des zones rurales. Une série de crises qui ont secoué le grand public sont venues accélérer ce changement.

Deuxièmement, la structure de l'industrie alimentaire, au terme d'une mutation fondamentale, s'appuie dorénavant sur des chaînes de commercialisation mondiales, intégrées et bien gérées, et ce processus d'intégration se poursuivra dans le proche avenir. Pour répondre aux exigences du grand public, ces chaînes de commercialisation des denrées alimentaires à l'échelle mondiale ont élaboré leurs propres régimes de sécurité des aliments et d'assurance de la qualité.

Troisièmement, l'expérience nous enseigne qu'il n'est pas simple de concilier les diverses dimensions du développement durable. Ainsi, un nombre excessif de règlements risque de compromettre la position concurrentielle du secteur agroalimentaire européen, surtout à présent que la libéralisation s'accélère. Cet aspect est abordé dans le cadre de la stratégie de Lisbonne. C'est une pratique plus ou moins courante pour les gouvernements nationaux et les autorités européennes que de fixer des objectifs publics dans la législation en vue de promouvoir une agriculture plus durable.

Toutefois:

- Est-ce là la seule manière de garantir la réalisation de nos objectifs publics, ou bien serait-il possible de laisser le secteur privé prendre plus de responsabilités pour sauvegarder les valeurs que soutient le grand public en matière de sécurité des aliments, d'environnement ou de bien-être des animaux?
- Convierait-il que les gouvernements se bornent à fixer certaines conditions préalables, et où faudrait-il placer la ligne de partage?
- Le grand public acceptera-t-il que les acteurs privés soient davantage responsables de la sauvegarde des objectifs publics? Ces acteurs disposent-ils de suffisamment d'informations pour prendre des décisions tenant compte de toutes les questions pertinentes?
- Quels sont les aspects qui doivent être réglementés par l'Union européenne ou qui doivent être laissés aux divers États membres?

Le temps est peut-être venu de reconsidérer l'équilibre entre les acteurs privés et publics, c'est-à-dire entre le marché et le gouvernement. La présidence néerlandaise souhaiterait déterminer si le Conseil "Agriculture" et la Commission partagent cet avis. En outre, la présidence souhaiterait analyser le rôle que le Conseil et la Commission pourraient jouer dans le grand débat dont ce domaine fait l'objet.

### **Agriculture durable: qu'est-ce que cela signifie pour nos politiques?**

Compte tenu de l'apparition de nouvelles attentes et de nouvelles préférences dans la société, de la mondialisation des échanges internationaux et de la nécessité d'accueillir de nouveaux États membres, l'UE ne pouvait plus continuer de soutenir la production comme elle l'a fait par le passé. L'époque caractérisée par un effort concerté pour augmenter la production est révolue et la société contemporaine nourrit des attentes complètement différentes vis-à-vis de l'agriculture:

- Jusqu'à quel point nos aliments sont-ils sûrs?
- Ont-ils la qualité voulue?
- L'agriculteur est-il suffisamment soucieux de protéger l'environnement?
- Que fait-on pour garantir la qualité des zones rurales?
- Qu'en est-il du bien-être des animaux?
- Quels services le contribuable reçoit-il en échange de la part de son argent dépensée dans le secteur agricole?

Voilà les questions brûlantes, comme l'a encore confirmé récemment un sondage d'opinion européen:

- 91% de nos citoyens veulent que notre politique agricole garantisse la sécurité des aliments fournis. Après l'ESB et le scandale de la dioxine, cette préoccupation est compréhensible.
- 89% de nos citoyens veulent que notre politique agricole garantisse la protection de notre environnement.
- 83% veulent que nos petites et moyennes exploitations agricoles soient soutenues.
- 79% des citoyens de l'UE veulent que les agriculteurs aient un revenu stable et juste.

En d'autres termes, la société moderne souhaite que l'agriculture soit durable. C'est pourquoi les politiques européennes sont toujours davantage conçues pour que l'agriculture ait un caractère plus durable, de sorte que les générations futures puissent, comme nous le faisons aujourd'hui, jouir du patrimoine environnemental et des ressources naturelles uniques de l'Europe. Pour assurer ce caractère durable, il faut relever trois défis:

- Celui lié aux personnes, c'est-à-dire le défi social consistant à améliorer les conditions de vie et les perspectives économiques dans les régions rurales. Une production agricole durable doit également tenir compte des préoccupations des consommateurs en matière de qualité et de sécurité.
- Celui lié à la planète, c'est-à-dire le défi écologique consistant à promouvoir les bonnes pratiques environnementales et la fourniture de services afférents à la conservation des habitats, de la biodiversité et du paysage.
- Celui lié à la rentabilité, c'est-à-dire le défi économique consistant à renforcer la viabilité et la compétitivité du secteur de l'agriculture.

À l'avenir, la grande majorité des subventions accordées dans le cadre de la PAC le sera indépendamment du volume de la production. Supprimer le lien entre les subventions et la production accroîtra encore la compétitivité des agriculteurs de l'UE et leur orientation vers le marché, tout en assurant la nécessaire stabilité de leurs revenus. L'UE a également élaboré un ensemble de politiques visant à relever le défi écologique et le défi social. Citons à titre d'exemples la directive sur les nitrates et la directive-cadre sur l'eau, qui tiennent compte des préoccupations en matière environnementale, les directives sur les oiseaux et les habitats, qui s'inscrivent dans le cadre de la gestion du patrimoine naturel, les règlements concernant l'hygiène et l'ESB dans les abattoirs, destinés à garantir la sécurité des aliments, et les directives sur le transport et le logement des animaux de ferme, soucieuses d'améliorer le bien-être des animaux. Avec la mise en place du principe d'éco-conditionnalité, le nouveau système de paiement unique par exploitation se trouvera lié à ces politiques.

## **Évolution de la chaîne alimentaire**

Ce ne sont pas seulement les politiques européennes qui opèrent une mutation fondamentale pour être à la hauteur des attentes du public: la chaîne alimentaire elle-même se modifie notablement. Le changement s'est considérablement accéléré ces dix dernières années. L'ouverture de l'Europe centrale et l'effondrement de l'empire soviétique se sont accompagnés de changements de grande envergure dans le reste du monde. À partir de 1991, les gouvernements de l'Inde et du Brésil ont commencé à libéraliser leur économie. La Chine a poursuivi et renforcé un processus de réforme économique et l'Afrique du Sud a mis fin à son long isolement. En trois à cinq ans, la plupart des pays se sont intégrés à un marché planétaire.

Au cours du processus de mondialisation, l'industrie agroalimentaire est passée d'une structure fondée sur des producteurs et des sociétés de commercialisation indépendants à des chaînes de commercialisation intégrées et multinationales. Au cours de la conférence de l'OCDE sur le thème "Les nouvelles dimensions de l'économie alimentaire: examen des questions de fond", qui s'est tenue à La Haye en février 2003, plusieurs tendances ont été mises en évidence au sein de la nouvelle économie alimentaire mondiale (Kinsey 2003):

1. La chaîne de commercialisation est devenue une boucle de demande et d'offre, dans laquelle les informations sur la demande des consommateurs influencent considérablement la nature de la production et le moment de la livraison.
2. Le transport des produits agroalimentaires jusque dans l'assiette du consommateur est assuré par une série variée de sociétés et d'agences opérant au sein de réseaux complexes, souvent à l'échelle mondiale, et impliquant des contrats privés, des organismes publics et divers consommateurs.
3. À mesure que l'intégration des maillons du réseau alimentaire se renforce, on assiste, pour ce qui est de l'agriculture, à un affaiblissement du rôle de la politique commerciale internationale. Les accords commerciaux conclus par les États nations restent vitaux pour l'ouverture des frontières, mais ce sont les acteurs privés qui négocient les caractéristiques des produits commercialisés.
4. Les consommateurs continuant de privilégier la valeur (la qualité à des prix peu élevés) et la commodité, les détaillants qui disposent de ces deux atouts prennent la tête du secteur du détail et changent le modèle commercial pour tous les acteurs de la chaîne alimentaire.
5. La consolidation horizontale des sociétés dans tous les segments de la chaîne alimentaire est favorisée par les économies d'échelle que permettent le commerce électronique interentreprises, les contrats à terme et le pouvoir d'achat des grands détaillants.

6. Les politiques publiques mettent moins l'accent sur la protection des petits agriculteurs ou la fourniture de nourriture aux populations affamées, et davantage sur des questions qui touchent les consommateurs, par exemple les coûts des soins de santé alors que le diabète et l'obésité augmentent, la sécurité de la chaîne alimentaire sur fond de bioterrorisme, l'identification des sources alimentaires, qu'il s'agisse du pays ou de la souche génétique, ainsi que le risque de voir des détaillants ayant des pratiques monopolistiques ou monopsonistiques exploiter à la fois les consommateurs et les fournisseurs.

Quoique les aliments soient plus sûrs que jamais, les consommateurs de l'Europe occidentale sont de plus en plus préoccupés par la sécurité et la qualité de leurs aliments ainsi que par les conditions de production et leurs effets sur l'environnement et le bien-être des animaux. Ces préoccupations se sont aggravées en raison du lien qui pourrait exister entre l'ESB et la maladie chez l'être humain, de la grande fréquence des maladies dues à des sources alimentaires contaminées et de la prise de conscience croissante de l'impact que les pratiques de production agricole ont sur l'environnement et le bien-être des animaux. Il en est résulté une augmentation de la demande d'aliments dont les caractéristiques sont connues et documentées et dont les qualités sont certifiées.

### **Certification**

L'industrie alimentaire a répondu à ces demandes en élaborant et en mettant en œuvre des régimes obligatoires et volontaires de contrôle ainsi que de gestion et d'assurance de la qualité. De tels régimes prévoient, par exemple, des systèmes de certification pour les chaînes de commercialisation de la viande garantissant la traçabilité de la viande fraîche et fabriquée jusqu'à l'animal et à l'exploitation d'origine, des régimes de certification visant à garantir tant la qualité du produit que la gestion écologique des exploitations, ainsi que des régimes de labellisation et de certification couvrant la production biologique et naturelle. Ces régimes constituent un élément important de la mutation des modes de production, de mise sur le marché et de commercialisation des aliments en Europe (Bredahl et al., 2001).

Les régimes d'assurance de la qualité établissent une série d'exigences techniques pour la production, la transformation ou le transport des aliments et peuvent comprendre des normes portant sur les pratiques de gestion de l'environnement ou d'autres secteurs. Ces régimes prévoient aussi un système d'inspection pour vérifier que les participants respectent les exigences fixées. Les labels de qualité délivrés dans le cadre de ces programmes fournissent une formation sur une caractéristique du produit, par exemple le bien-être des animaux, les pratiques de production biologique ou certains aspects de la sécurité des aliments, par exemple les utilisations autorisées de médicaments vétérinaires.

L'élaboration et le fonctionnement des régimes privés d'assurance de la qualité des aliments, ainsi que l'interaction entre ces régimes, deviendront un facteur déterminant de plus en plus important pour la compétitivité des industries agroalimentaires en raison de leurs effets sur la production, les prix et les coûts des transactions (frais d'achat et de vente). Si le respect des exigences fixées peut augmenter les coûts de production, un régime d'assurance de la qualité bien organisé et crédible peut en revanche diminuer les coûts de transaction. En particulier, les coûts liés à la recherche et à la sélection de clients ou de fournisseurs appropriés, ainsi que les coûts occasionnés par la négociation et le suivi des termes d'un contrat, peuvent être réduits. Par ailleurs, des régimes d'assurance de la qualité bien organisés peuvent aussi permettre une majoration de prix, du fait de la présentation d'une indication extrinsèque (visible) concernant les pratiques de production comme du fait des attributs intrinsèques (l'expérience) du produit, tels que son goût, sa texture ou sa commodité. Enfin, ces régimes peuvent contribuer d'une manière non négligeable à circonscrire les dommages dans les situations d'urgence.

Si les avantages sont supérieurs aux efforts supplémentaires à consentir, les régimes d'assurance de la qualité peuvent conférer un avantage concurrentiel aux producteurs qui participent au programme. Ainsi, au Royaume-Uni, toutes les grandes chaînes de vente d'aliments au détail exigent que le bétail soit assuré par l'exploitation. Il va sans dire que, pour fournir ce marché de première importance, l'adhésion à un régime d'assurance de la qualité est devenue obligatoire dans les faits, ce qui confère un avantage aux fournisseurs qui y participent, alors que la non-participation est un désavantage (Bredahl et al., 2001).

De nombreux régimes ont été créés au cours de ces dernières années. Aux Pays-Bas, par exemple, 99 % des exploitations laitières sont titulaires d'un certificat prouvant qu'elles fournissent du lait conforme aux normes KKM (Keten Kwaliteit Melk, filière lait de qualité). Il s'agit d'une initiative privée visant à renforcer la position du secteur laitier néerlandais sur le marché. Les normes couvrent l'utilisation de médicaments vétérinaires, le bien-être et la santé des animaux, l'utilisation d'aliments pour animaux et d'eau, l'hygiène, l'environnement et les déchets. Des normes similaires s'appliquent, en vertu du concept IKB (Integraal Keten Beheer, gestion intégrale de la filière), au secteur néerlandais de la viande. Parmi les exemples dans d'autres États membres, citons le régime du British Retail Consortium au Royaume-Uni, le régime de garantie de la qualité au Danemark et la norme alimentaire internationale (International Food Standard, IFS). Des régimes d'assurance de la qualité liés à l'origine géographique jouent un rôle important dans plusieurs États membres (par exemple la Grèce, l'Italie, l'Espagne et le Portugal). Ces régimes impliquent des contrôles plus stricts par les autorités nationales. De même, le système de certification français dit "agriculture raisonnée" est davantage contrôlé par les autorités nationales.

Ce n'est pas seulement au niveau national que des initiatives sont prises. En 1997, un groupe de 26 sociétés de vente au détail appartenant au Groupe de travail européen des détaillants producteurs (EUREP) a pris l'initiative d'élaborer et d'harmoniser, sous le sigle EUREP-GAP, des normes et des procédures largement reconnues pour la certification au niveau mondial des bonnes pratiques agricoles. D'un point de vue technique, EUREP-GAP est un ensemble de documents normatifs susceptibles de répondre aux critères de certification reconnus à l'échelon international. Des représentants du monde entier et de tous les stades de la chaîne alimentaire, y compris des organisations de consommateurs et de protection de l'environnement, ont participé à l'élaboration de ces documents. Un autre exemple à l'échelle internationale est l'Initiative mondiale pour la sécurité des aliments (Global Food Safety Initiative, GFSI), lancée en l'an 2000 par 50 détaillants opérant au niveau international (et représentant 65% du marché mondial du détail). Depuis, EUREP-GAP, le British Retail Consortium ainsi que d'autres régimes de certification ont également intégré le GFSI.

De même, les arrangements et les initiatives internes à un secteur en vue de l'élaboration de normes pour la livraison entre sociétés opérant dans la même filière revêtent une importance croissante. Les exemples comprennent le Conseil de bonne gestion forestière pour le bois récolté et produit d'une manière durable, le Conseil d'intendance des mers, pour la pêche durable, l'initiative mondiale "Food Lab" ainsi que la plate-forme de l'Initiative pour des pratiques agricoles durables (SAI, Sustainable Agricultural Practices Initiative). Les participants à ces initiatives souhaitent, en tant qu'entreprises, assumer pleinement leurs responsabilités au regard du développement durable, tout en étant conscients qu'un tel engagement est également bénéfique pour les objectifs économiques à long terme. En outre, grâce à de telles initiatives, ces entreprises risquent moins d'être critiquées pour la pratique, dans leur filière, de modes de production inacceptables d'un point de vue social, environnemental ou autre. En particulier, les sociétés qui exploitent des marques très connues préfèrent éviter les modes de production qui pourraient compromettre, dans leur filière, l'image positive qu'elles donnent d'elles-mêmes et de leurs marques. Une autre question qui se pose à cet égard est celle de la responsabilité. Si le secteur privé participe à des systèmes d'assurance de la qualité plus nombreux et que, parallèlement, le secteur public joue un rôle plus limité, les clients du secteur privé doivent automatiquement se tourner vers les acteurs opérant sur le marché en cas de problème.

### **Concentration**

On s'attend à ce que la consolidation et l'internationalisation des activités de vente au détail et de fabrication dans le secteur alimentaire se poursuivent. Dans le futur proche, quatre ou cinq grands groupes de vente au détail opéreront au niveau mondial. Néanmoins, il existera aussi un certain nombre de détaillants dominants aux niveaux tant régional que national. Une situation similaire prévaudra parmi les grandes entreprises de transformation des aliments.



Dans le secteur alimentaire, une dizaine de fabricants opéreront au niveau mondial et il existera 20 à 25 marques présentes dans le monde entier. En outre, un petit nombre de chaînes de restauration rapide et de services traiteurs internationaux dominant de plus en plus le marché des repas pris en dehors du domicile, par exemple dans des restaurants d'entreprise, des cantines et des hôpitaux.

Les chiffres qui suivent illustrent la situation qui prévaut parmi les détaillants. Dans les années 1993 à 1999, la concentration globale des dix principaux détaillants du secteur alimentaire a crû de 25 % dans l'UE à 15, tandis que la part de marché des 10 firmes du bas du tableau, parmi les 50 principales sociétés de l'UE à 15, baissait de plus de 70 %. Les grosses sociétés deviennent plus grandes, et les petites ne cessent de régresser (Dobson, 2003). L'Institute of Grocery Distribution, un institut de recherche dans le secteur alimentaire, prédit, compte tenu de taux de croissance record des chiffres d'affaires réalisés en Europe au cours des cinq dernières années, que la part de marché des dix principaux détaillants passera de 37 à 60 % d'ici 2010. Le tableau 1 montre que la part de marché détenue en 2001 par les trois principales sociétés de l'UE à 15 allait de 32 % en Grèce et en Italie à 95 % en Suède. Certains géants en pleine croissance, tels que Carrefour, Aldi, Tesco et Ahold, opéraient dans plusieurs pays sous leur propre nom ou possédaient des entreprises locales en tout ou en partie.

Dans une minorité d'États membres (par exemple la Grèce, l'Italie et l'Espagne), le mode de distribution des produits alimentaires est plus traditionnel et le rôle des détaillants d'importance internationale est loin d'y être dominant.

*Tableau 1: classement des trois principaux détaillants dans différents pays en 2001*

	1	2	3	Part de marché combinée
Suède	ICA	OF	AXFOOD	95%
Norvège	NORGESGRUPPEN	HAKON	COOP	86%
Pays-Bas	AHOLD	LAURUS	SU	83%
Finlande	KESKO	SOK	SUOMEN SPAR	80%
Danemark	FDB	DANSK SUPERMARKT	SUPERGROS	78%
Autriche	BML-REWE	SPAR	ADEG	78%
Suisse	MIGROS	COOP	PRIMO VISAVIS	76%
France	CARREFOUR	LECLERC/SYS U	INTERMARCHE	64%
Belgique	CARREFOUR	DELHAIZE	COLRUYT	60%
Royaume-Uni	TESCO	SAINSBURY	ASDA	58%
Allemagne	EDEKA	REWE	ALDI	57%
Irlande	TESCO	DUNNES	SUPERVALUE	54%
Portugal	SONAE	JMR	INTERMARCHE	52%
Espagne	CARREFOUR	EROSKI GROUP	AUCHAN	44%
Italie	COOP	CONAD	CARREFOUR	32%
Grèce	CARREFOUR	ALFA BETA	VEROPOULOUS	32%

Source: Capgemini, 2002

Actuellement, de fortes concentrations dans la chaîne alimentaire ont lieu également dans les nouveaux États membres de l'Union. Des exemples bien connus peuvent être observés en Hongrie, en Pologne et en république tchèque.

Des évolutions semblables sont relevées dans d'autres régions du monde, par exemple en Chine, en Thaïlande et au Brésil. D'un côté, ce phénomène est bienvenu, en raison des connaissances et des investissements de ces firmes, qui organisent en outre des systèmes qui, d'un point de vue qualitatif, sont de tout premier ordre pour la production, la transformation et la vente au détail des produits alimentaires. En revanche, ces sociétés sont mises en cause en raison de leur position dominante toujours plus marquée sur les marchés nationaux.

En raison du processus de concentration qui se produit dans la plupart des États membres, les détaillants vont de plus en plus faire office, pourrait-on dire, d'acheteurs pour le compte des consommateurs ou de protecteurs des intérêts de ces derniers. En exigeant la participation de leurs propres fournisseurs aux régimes d'assurance de la qualité, les détaillants et les autres acteurs importants dans la chaîne alimentaire n'achèteront plus de produits ou d'assortiments de produits pris individuellement. Ils vont plutôt acheter - et contrôler - l'ensemble du processus, depuis les ingrédients jusqu'à la production, en veillant à ce que le produit fini satisfasse les besoins des consommateurs (Capgemini, 2002).

Souvent, les petits agriculteurs et les petits détaillants n'ont pas un poids économique suffisant pour pouvoir se conformer à toutes les exigences de ces régimes. Ils pourraient donc se voir contraints de cesser leurs activités. C'est surtout le cas pour les petits producteurs dans les pays en développement. Ils sont de plus en plus mal à l'aise vis-à-vis du renforcement des normes de qualité et considèrent même ces normes comme de nouvelles mesures protectionnistes prises par les pays occidentaux.

### **Dualité**

Alors que les entreprises ont imposé des spécifications plus strictes aux fournisseurs et élaboré de nouveaux contrôles de la traçabilité (du champ à l'assiette ou de l'étable à la table), les gouvernements ont adopté de nouvelles politiques. Celles-ci vont de la création de l'Autorité alimentaire européenne à des modifications du champ d'action et des noms des ministères (par exemple au Royaume-Uni, en Allemagne et aux Pays-Bas) en passant par l'introduction de réglementations visant à répondre aux préoccupations du grand public au sujet de la production des aliments. Il en résulte une dualité importante. On assiste à la mise en place, d'une part, d'un système réglementaire étatique, et d'autre part, d'un système d'autorégulation largement régi par les principaux acteurs opérant dans la chaîne de commercialisation (Barling et Lang, 2003).

Cela a des conséquences pour tous les maillons de la chaîne, y compris les exploitants agricoles. Ainsi, ils doivent se conformer à de nombreuses normes mises en place par la législation européenne en vue de sauvegarder l'environnement, d'assurer la sécurité des aliments et de veiller au bien-être des animaux. Ils doivent en outre se conformer aux exigences énoncées dans le cadre des régimes privés d'assurance de la qualité.

Dans de nombreux cas, les systèmes privés comportent des éléments qui vont beaucoup plus loin que les exigences fixées dans la législation publique. Néanmoins, le système européen, le système étatique et le système d'autorégulation ont leurs propres régimes de contrôle, qui se caractérisent, entre autres, par des documents et des organismes d'inspection différents. En d'autres termes, les mêmes objectifs font en quelque sorte l'objet d'un double contrôle, ce qui risque de se traduire par des charges inutiles pour le secteur et de limiter sa compétitivité sur le marché mondial. De toute évidence, la question du contrôle peut revêtir de multiples aspects, ce qui justifie que l'on s'y intéresse de près.

### **Stratégie de Lisbonne**

La question des coûts de la réglementation et de leur incidence sur la compétitivité des producteurs européens occupe une place importante dans la stratégie de Lisbonne. Dans les documents relatifs à cette stratégie, la Commission mentionne que les réglementations peuvent faire peser des charges onéreuses sur les entreprises européennes et constituer un frein au nécessaire dynamisme. D'après les estimations de l'OCDE, les coûts de la réglementation au niveau européen, mais aussi aux niveaux tant national que régional, représenteront trois à cinq pour cent du PIB de l'UE à quinze. Les exploitants agricoles néerlandais affirment qu'il leur faut en moyenne sept heures par semaine pour venir à bout de la paperasserie administrative, dont près de la moitié provient du ministère de l'agriculture. Des initiatives sont nécessaires pour améliorer l'environnement réglementaire à tous les niveaux. La libéralisation étant appelée à se poursuivre compte tenu du programme de Doha pour le développement, un environnement réglementaire simple et efficace pour le complexe agroalimentaire est essentiel si l'on veut améliorer la compétitivité et la vitalité des secteurs agricole et agroalimentaire européens.

Dans les conclusions de Lisbonne, il est également souligné qu'une réglementation officielle ne constitue pas toujours une réponse adaptée. D'autres solutions, comme la corégulation, l'autorégulation ou des accords entre les partenaires sociaux, peuvent parfois s'avérer plus efficaces (COM(2001) 79 final). Le défi consiste à atteindre les objectifs fixés dans les domaines environnemental et social, tout en évitant des excès de réglementation.

Dans le Livre blanc sur la gouvernance européenne (COM(2001) 428 final), il est proposé d'ouvrir davantage le processus d'élaboration des politiques de l'UE, afin d'assurer une participation plus large des citoyens et des organisations à leur conception et à leur application. Il y est notamment suggéré de faire un plus grand usage des savoir-faire et de l'expérience pratique des acteurs régionaux et locaux, ainsi que de définir plus clairement les objectifs de l'Union et d'améliorer l'efficacité de ses politiques en associant législation et solutions non législatives ou autorégulatrices.

## **Plan d'action de l'UE**

Dans le prolongement du Livre blanc, la Commission a indiqué dans le "Plan d'action pour une meilleure réglementation", de juin 2002, que la législation européenne devait être rédigée dans un style moins complexe, ce qui faciliterait sa mise en œuvre par les autorités des États membres. La législation européenne devrait aussi être plus facile à comprendre pour le grand public. Dans le cadre de ce plan d'action, la Commission a adopté un large éventail de mesures destinées à améliorer la prise de décisions dans l'Union européenne. Depuis le début de 2003, une série de principes généraux et de normes minimales concernant la consultation publique des parties intéressées s'appliquent à toutes les grandes initiatives politiques de la Commission.

En outre, depuis 2003, chaque grande initiative politique comporte une analyse de l'impact de la mesure. Il convient d'évaluer les incidences sociales, économiques et environnementales des grandes initiatives au stade de l'élaboration des politiques. Ce nouveau mécanisme intègre et développe les différents systèmes d'évaluation des incidences utilisés par la Commission. Les résultats de chaque évaluation sont rendus publics. Selon la Commission, cette évaluation des incidences serait un gage que l'Union européenne reste à l'écart de toutes les questions qui peuvent être réglées de manière plus efficace et plus rentable au niveau national ou régional. L'UE devrait revoir le principe de subsidiarité et s'appuyer davantage sur la méthode de la corégulation, selon laquelle les individus et les organismes concernés prennent des engagements et des responsabilités en vue d'atteindre les objectifs fixés par les législateurs de l'UE.

Dans son rapport au Conseil européen du printemps 2004, la Commission a réaffirmé qu'un environnement réglementaire favorable joue également un rôle essentiel pour l'amélioration de la compétitivité. De ce point de vue, les mesures décrites plus haut devraient contribuer à rendre le cadre réglementaire communautaire plus efficace, plus souple et plus simple. La mise en place d'un instrument d'analyse d'impact par la Commission et la définition d'instruments réglementaires alternatifs, comme la corégulation et l'autorégulation, constituent des progrès importants qu'il convient d'exploiter.

## **Conclusion: qui devrait être responsable de quoi?**

À l'évidence, promouvoir une agriculture plus durable et socialement plus acceptable demeure une importante priorité politique dans toute l'Europe. Toutefois, comme il est indiqué dans le présent document, les gouvernements ne sont pas les seuls à travailler sur cette question. Les acteurs privés de la chaîne font de même.

Ces acteurs privés sont engagés dans un processus continu de concentration. Dans la plupart des États membres, l'industrie alimentaire et le secteur de la distribution sont actuellement dominés par un petit nombre de grandes chaînes qui s'attachent de plus en plus à protéger les intérêts des consommateurs.

Les entreprises répondent aux exigences et aux préoccupations sans cesse plus nombreuses des consommateurs en mettant en œuvre des systèmes privés de contrôle et d'assurance de la qualité. Dans bien des cas, les exigences fixées dans ces systèmes vont encore plus loin que celles prévues dans la législation publique. Par ailleurs, tant le système étatique que le système privé ont leur propre organisme de contrôle, ce qui risque de se traduire par des charges inutiles pour le secteur et de limiter sa compétitivité. Dans les conclusions de Lisbonne, il est souligné qu'une réglementation officielle ne constitue pas toujours une réponse adaptée et que d'autres solutions, comme la corégulation, l'autorégulation ou des accords entre les partenaires sociaux, peuvent parfois s'avérer plus efficaces.

L'heure est donc peut-être venue d'examiner si les développements décrits dans le présent document devraient conduire à un réexamen de l'équilibre entre le marché et les gouvernements. "Qui est responsable de quoi?"

- Quelle responsabilité devrait avoir le secteur privé et de quoi devraient être responsables les gouvernements?
- Et à quel niveau: européen, national ou régional?
- Une nouvelle répartition des responsabilités entre le secteur privé et les gouvernements pourrait-elle avoir pour effet que ces derniers se limitent à contrôler le secteur privé pour préserver les objectifs d'intérêt public?
- Les exigences fixées dans les systèmes privés d'assurance de la qualité pourraient-elles être jugées suffisantes pour répondre aux préoccupations du public en matière de sécurité alimentaire, d'environnement, de bien-être des animaux et de santé des animaux et des plantes, ou les autorités publiques devraient-elles être seules responsables en la matière?
- Ces exigences du secteur privé pourraient-elles, par exemple, être utilisées - à certaines conditions - comme indicateurs pour déterminer si les exploitations agricoles satisfont aux exigences d'écoconditionnalité qui leur sont imposées?
- Cette approche pourrait-elle conduire à un moyen plus efficace de préserver les objectifs d'intérêt public tout en réduisant la charge administrative?
- La coordination entre toutes les parties prenantes au contrôle pourrait-elle être améliorée par une agence européenne?

La présidence souhaite examiner ces questions sur la base des trois thèmes commentés ci-après.

### *Confiance du consommateur*

Le premier sujet à examiner est l'opinion du public sur une modification de la répartition des responsabilités. Que pensera le public d'une telle modification?

- Le consommateur et le citoyen pourront-ils accepter que les acteurs privés portent davantage la responsabilité de préserver les objectifs d'intérêt public en matière de sécurité alimentaire, d'environnement, de bien-être des animaux, etc.?
- Le public a-t-il suffisamment confiance dans les systèmes privés ou faut-il appliquer les réglementations et les contrôles d'État pour que les consommateurs aient confiance dans les denrées alimentaires?

Lors d'une enquête menée en 2003, le National Institute for Consumer Research (Institut national de recherche en matière de consommation), installé à Oslo, a demandé à des personnes de plusieurs pays d'évaluer les informations fournies par différents acteurs institutionnels dans le cadre d'un scandale alimentaire portant sur du poulet infecté par la salmonelle. Les consommateurs interrogés ont classé les acteurs disant la vérité par groupes de deux, dans l'ordre suivant:

- en premier lieu venaient les organisations de protection des consommateurs et les experts en questions alimentaires;
- étaient ensuite cités les autorités chargées des questions alimentaires et les médias;
- en troisième place arrivaient les exploitants agricoles et les chaînes de supermarchés;
- enfin, les acteurs inspirant le moins confiance étaient les membres de la classe politique et l'industrie alimentaire.

Les gouvernements devraient-ils contribuer à ce que les consommateurs aient confiance dans les systèmes privés? En Allemagne, par exemple, le gouvernement entend donner juridiquement aux consommateurs le droit d'être parfaitement informés sur les produits qu'ils achètent. Le raisonnement sous-jacent est que seuls les consommateurs qui ont pleinement accès à l'information peuvent user de leur pouvoir sur le vendeur des produits. Le Danemark a mis en place un système d'émoticône informant les consommateurs sur l'hygiène des restaurants et des autres fournisseurs de denrées alimentaires; par ailleurs, la législation alimentaire générale de l'UE impose aux entreprises d'être en mesure de déterminer à qui elles ont acheté leurs produits et à qui elles les ont fournis, et ce à partir de 2005.

### *Effets sur les échanges internationaux*

Le deuxième sujet à examiner est l'incidence d'une modification de la répartition des responsabilités sur nos politiques commerciales. Les systèmes d'autorégulation des sociétés multinationales peuvent avoir une incidence sur les échanges internationaux. La politique commerciale vise à libéraliser les échanges de produits agricoles afin d'offrir aux producteurs du monde entier un meilleur accès aux marchés étrangers. Les producteurs des pays en développement devraient également pouvoir tirer profit de la libéralisation des échanges. Toutefois, le rôle de la politique commerciale internationale, pour ce qui concerne l'agriculture, devient relativement faible. Les accords commerciaux des États-nations restent essentiels pour l'ouverture des frontières, mais les acteurs privés négocient les produits qui sont achetés et vendus.

Pour ce qui est de leur approvisionnement en intrants et de leurs relations commerciales, les multinationales choisissent des fournisseurs ou des acheteurs qui correspondent le mieux à leur stratégie commerciale, indépendamment de la politique du pays. Cela pourrait aussi vouloir dire, par exemple, qu'il est plus facile de répondre aux préoccupations des consommateurs avec les systèmes internationaux d'assurance de la qualité des acteurs privés qu'avec les réglementations nationales. Mais:

- Qu'en est-il pour les petits producteurs et pour les producteurs des pays en développement? Pourront-ils également tirer profit de la libéralisation des échanges?
- Peuvent-ils respecter les réglementations ou sont-ils incapables de prendre part au système mondial d'échanges?
- Les gouvernements des pays développés ainsi que des organisations internationales comme la FAO et la Banque mondiale devraient-ils faire plus d'efforts pour aider les pays en développement à faire en sorte que leurs producteurs puissent répondre aux exigences qui leur sont imposées par la chaîne alimentaire?
- Ou cela relève-t-il de la responsabilité sociale du secteur privé?

### *Subsidiarité*

Le troisième sujet à examiner est la répartition des responsabilités entre gouvernements. À l'heure de son élargissement, l'Union européenne, dont le nombre d'États membres est passé de six initialement à vingt-cinq aujourd'hui, connaît des diversités climatiques et des différences culturelles et régionales toujours plus nombreuses. Ainsi, en Espagne ou en Grèce, la question de la disponibilité de l'eau pour l'agriculture revêt une dimension tout autre qu'en Slovénie ou en Irlande, par exemple. Dans certains États membres, les gouvernements doivent prendre des mesures pour réglementer la distribution de l'eau et dans d'autres non. Il est beaucoup plus difficile que par le passé de trouver des solutions adaptées à toutes les situations. Par ailleurs, le découplage des revenus offre plus de possibilités de décentraliser la mise en œuvre des politiques que le soutien des prix. Ne vaut-il pas mieux exploiter davantage ces nouvelles possibilités? La définition des "pâturages permanents" dans le paquet de la révision à mi-parcours montre en quoi une approche taillée pour toutes les situations n'est pas toujours possible. Le but est d'empêcher la conversion de pâturages en terres arables, car cela peut avoir des conséquences négatives pour la richesse de la biodiversité. Pour cette raison, chaque État membre doit surveiller, pendant cinq ans au moins, toutes les parcelles de pâturages pour voir si elles restent ou non en l'état. Cette approche ne semble pas tenir compte du fait que, dans certains États membres, il n'y aura jamais de conversion massive de pâturages permanents en terres arables. Il aurait été préférable de donner à ces États membres une certaine latitude pour choisir le moyen le plus efficace de veiller au respect de cette obligation.

Des questions du même type peuvent se poser lorsqu'il s'agit de déterminer s'il faut confier aux acteurs privés davantage de responsabilités pour ce qui est de préserver les objectifs d'intérêt public en recourant aux systèmes privés d'assurance de la qualité.

- Qui en prend la décision et qui sera chargé du contrôle? S'agira-t-il de l'Union européenne, des États membres ou des autorités régionales?
  - Que faudrait-il réglementer exactement au niveau européen et qu'est-ce qui pourrait rester du ressort des États membres ou des régions?
-



## Références:

Barling, D. and Lang, T., "A Reluctant Food Policy?", *Political Quarterly*, vol. 74, n° 1, p. 8-18, 2003.

Bredahl, M. E., Northen, J., Boecker A., and Normile, M. A., "Consumer Demand Sparks the Growth of Quality Assurance Schemes in the European Food Sector" in "Changing Structure of Global Food Consumption and Trade", United States Department of Agriculture, Economic Research Service, Washington DC, 2001.

Capgemini, "State of the Art in Food: The Changing Face of the World-wide Food Industry", février 2002.

Commission des Communautés européennes, "Gouvernance européenne - Un livre blanc", COM(2001) 428 final, juillet 2001.

Commission des Communautés européennes, "Tirer le meilleur parti du potentiel de l'Union européenne: consolidation et extension de la stratégie de Lisbonne", COM(2001) 79 final, février 2001.

Dobson, P. W., "Buyer Power in Food retailing: The European Experience", Conférence de l'OCDE, "Changing Dimensions of the Food Economy: Exploring the Policy Issues", La Haye, Pays-Bas, 6-7 février 2003.

Hughes, D., "Le commerce alimentaire de détail en Europe et les nouveaux modes d'approche du consommateur", *EuroChoices*, vol. 1, n° 3, p. 12-17, 2002.

Jansik, C., "Les IDE dans l'agroalimentaire : une force d'intégration entre les secteurs alimentaires des pays d'Europe occidentale et orientale", *EuroChoices*, vol. 3, n° 1, p. 12-17, 2004.

Kinsey, J., "Emerging trends in the new food economy: consumers, firms and science", Conférence de l'OCDE, "Changing Dimensions of the Food Economy: Exploring the Policy Issues", La Haye, Pays-Bas, 6-7 février 2003.

National Institute for Consumer Research, "Trust in Food in Europe, a Comparative Analysis", Professional Report N° 5, Oslo, 2003.