

Quelles politiques pour l'agro-alimentaire en France ? De la loi sur les fraudes de 1905 au programme Aliment 2000 (1984-1986)

Séminaire Sciences sociales et alimentation

Compte-rendu de la septième séance

Résumé : La séance du 15 avril dernier, croisée avec l'axe « Travail » du centre Maurice Halbwachs, était centrée sur les politiques agro-alimentaires françaises au XX^e siècle. Pierre-Antoine Dessaux, historien et enseignant chercheur à l'université de Tours, a présenté ses travaux en cours. En menant un travail d'archives qualifié d'« archéologique », ce dernier mobilise des documents principalement datés des années 1980 pour mettre en exergue les évolutions et enjeux structurants autour des politiques agro-alimentaires du siècle.

Alors qu'au début du XX^e siècle, les politiques d'alimentation se réduisent à des politiques liées aux commerces, les années 1930 marquent un tournant dans la construction d'une politique agroalimentaire. La mise en place par l'État d'organismes de soutien auprès du secteur agricole a fait émerger l'idée selon laquelle la transformation du produit agricole permettrait de conserver les denrées, élargir les espaces de commercialisation et ainsi de stabiliser les revenus agricoles. Les politiques de modernisation agricole prennent de l'ampleur dans les années 1960 avec l'idée selon laquelle les industries doivent être au plus proche de la production de denrées agricoles. Enfin, les années 1980 marquent une séparation du secteur agricole et industriel dans un objectif de modernisation et d'exportation.

Les réflexions présentées ainsi que le temps d'échanges ont permis de mieux appréhender le rôle des différents acteurs - notamment de l'action publique -, leurs leviers d'action et les effets sur le secteur alimentaire.

Présentation

Si beaucoup de travaux anglosaxons font un travail d'analyse des interactions entre acteurs privé et publics où l'État est présenté comme un outil de défense des intérêts privés, le contexte est bien différent en France où acteurs publics et politiques semblent disposer d'une certaine capacité d'action. Pierre-Antoine Dessaux s'est précédemment intéressé à des branches alimentaires spécifiques¹ et à l'étude du travail de l'État, leurs fonctionnaires et la façon dont ils conceptualisent et mettent en œuvre des actions. Ses recherches en cours, décrites comme un « travail préparatoire », visent à mieux comprendre et situer les politiques agro-alimentaires du XX^e siècle. Pour cela, il mobilise de nombreuses sources d'archives, principalement issues du ministère de l'Agriculture. La quasi-inexistence de documents antérieurs à 1919 et la mobilisation de documents principalement datés de 1980 ont permis de construire un récit dont il sera intéressant de discuter.

¹ Des vermicelliers au groupe Danone : consommer, produire et vendre des pâtes alimentaires en France, XVIIe-XXe siècles / Pierre-Antoine Dessaux ; sous la direction de Patrick Fridenson. - [S.l.] : [s.n.], 2003. - Thèse de doctorat : Histoire, mention sciences des organisations : Paris, EHESS : 2003.

Au début du XX^e siècle, les prémices d'une politique d'alimentation sont portés par la loi 1905. Face aux débats autour de la priorité hygiéniste et de la priorité sociale du secteur alimentaire, les pouvoirs publics s'appuient sur la loi 1905 pour édicter des législations autour des fraudes alimentaires. A cette période, sont considérés comme experts les « commerçants et (...) industriels. C'est à eux, qui sont aux prises tous les jours avec les questions pratiques du marché des denrées alimentaires et avec les exigences de la clientèle, qu'on demandera tout d'abord ce qu'il faut entendre². »

D'autre part, un sujet de préoccupation publique majeur va participer à la structuration d'une politique agro-alimentaire au début du siècle : la régulation du prix des denrées. La volonté de l'État de mettre en place une structure commerciale concentrée pour favoriser la baisse des prix pour les consommateurs va se poursuivre sur une grande partie du siècle. Dès les années 1920, l'État se dote de premiers organismes visant à étudier les prix au niveau du marché, comprendre leur structuration et ainsi ouvrir une possibilité d'action. En réponse, les industriels de l'alimentation se structurent autour de la Confédération des commerces et des industries de l'alimentation (CNCIA). Après des décennies de conflits entre les sociétés à succursales multiples qui souhaitent revendre au prix qu'elles souhaitent les denrées et les industries agroalimentaires qui revendiquent leur droit de fixer les prix, le CNCIA propose une mode de contrôle global des prix et d'identification de formes de partages. Une nouvelle articulation se construit alors entre production agricole et distribution, ce qui valorise certains produits alimentaires (biscuiterie, conserves, etc.).

En seconde moitié du XX^e siècle, l'instauration du régime de Vichy marque une rupture entre le secteur du commerce et de l'industrie alimentaire et le lancement d'un chantier de modernisation. Questionnant la compétence des coopérateurs agricoles dans la transformation et leur capacité à investir, l'enjeu de formation et de soutien des professionnels est alors avancé pour soutenir un processus de modernisation du secteur agricole. En 1945, un comité de liaison est créé, visant à « utiliser tous les perfectionnements techniques pour augmenter la productivité française, mais (...) cependant chercher à sauvegarder la rémunération de l'agriculture pour permettre sa modernisation³. » Ce mode de fonctionnement va fortement peser sur le secteur pour les décennies à venir.

Finalement, quelle place de l'action publique dans ces réflexions autour de la modernisation du secteur alimentaire ? Qui dans l'appareil d'État peut être susceptible de porter de telles réformes ? Les politiques publiques de l'après-guerre sont caractérisées par une approche négative du ministère des finances dont l'outil stratégique est l'indexation du salaire minimal sur l'indice des prix. L'enjeu est de stabiliser le prix d'achat des produits alimentaires en menant un contrôle des produits transformés. Cette pratique, qui reste en vigueur jusqu'en 1986, n'est pas sans conséquence pour les entreprises actives sur le marché alimentaire. Alors qu'elle compresse la marge et limite la capacité d'investissement et de modernisation des structures, la solution envisagée est de favoriser la concentration industrielle, c'est à dire de rassembler les établissements pour justifier l'effort de productivité tout en réalisant une marge.

Dans le début des années 1960, les politiques de développement du secteur coopératif sont renforcées et s'imposent comme une nécessité pour le secteur agricole. La loi agricole, mise en place en 1960, prévoit ainsi que les industries agroalimentaires mobilisent un quart des

² Discours d'ouverture du Congrès de 1908 par le président Philippe Dunant, compte rendu des travaux du 1er Congrès de la Croix Blanche, p.32.

³ René Dumont, L'économie agricole dans le monde, les cours de droit, Cours IEP 1946-1047, p.207.

budgets à la modernisation. Le processus de modernisation enclenché par l'État est légitimé par des analyses économiques sophistiquées et des arguments tournés autour des perspectives de productivité et de réponse aux volontés des consommateurs. Le secteur agricole y trouve par ailleurs un moyen d'obtenir des financements additionnels et de stabiliser ses revenus sous couvert de mesures de modernisation et recherche de productivité.

Si des effets relativement positifs des politiques de modernisation ont été mis en avant, il convient de souligner les difficultés d'action du ministère de l'Agriculture. Doté de moyens limités, la stratégie d'investissement de l'État, qualifiée de « saupoudrage » par Pierre-Antoine Dessaux, est accusée de privilégier certaines filières alimentaires. Un rapport de la Cour des comptes⁴ estime en effet qu'« il n'existe pas de véritable politique industrielle en matière d'industries agricoles et alimentaires et les critères d'octroi de la prime (n : POA) semblent relever de l'appréciation discrétionnaire de l'administration. (...) à imprécision des objectifs correspond l'incertitude des résultats ». Pour répondre à ces difficultés, le premier secrétariat des industries agro-alimentaires est créé en 1976 et ensuite remplacé par une nouvelle délégation, chargée de définir un plan d'innovation alimentaire précis : remise en compte du fonctionnement des coopératives agricoles, développement de biotechnologie, stratégies d'exportation. L'arrivée de Michel Rocard au ministère de l'Agriculture puis en tant que Premier ministre⁵ vient renforcer le rôle de la DIAA⁶ dans la construction d'une stratégie agroalimentaire.

La présentation proposée permet ainsi d'étudier comment le croisement des intérêts multiples des acteurs, l'évolution du contexte historique et politique du XX^e siècle ainsi que la mise en œuvre de lois et réglementations structurantes participent de la construction d'une politique agro-alimentaire française.

Discussion

Un premier sujet de discussion a porté sur la place des conflits et jeux de pouvoir entre les acteurs lors des différentes réformes et processus de modernisation, ainsi que sur la présence des consommateurs dans les négociations. Si Pierre-Antoine Dessaux a rappelé l'absence de tout consensus autour de ces politiques et une remise en cause de certains arguments avancés par l'État, il souligne également une certaine acceptation des structures agricoles, liée aux moyens financiers attribués. Concernant les consommateurs, l'intérêt nutritionnel de la modernisation est rapidement mobilisé dans l'argumentaire de l'État et ces derniers sont représentés dès 1945 dans les différents organes publics par le biais d'associations familiales.

Un second sujet de discussion a porté sur le récit de la modernisation et la place de l'innovation dans la construction de l'argumentaire servant à convaincre les consommateurs. Pour le chercheur, les arguments de la modernisation visent davantage à convaincre les distributeurs, premiers clients de l'industrie agroalimentaire. *A contrario*, ce sont des arguments liés aux pratiques alimentaires traditionnelles qui seront mobilisés par les distributeurs pour vendre leurs produits.

⁴ Rapport de la Cour des comptes. Bilan 1974-1986.

⁵ Michel Rocard a été ministre de l'Agriculture entre le 23 Mars 1983 et le 4 avril 1985 et Premier ministre français entre le 10 mai 1988 et le 15 mai 1991.

⁶ La Direction des industries agricoles et alimentaires (DIAA) est créée en 1968. Son objectif est de favoriser la modernisation de l'appareil productif par un appui massif à l'investissement matériel, sous forme d'aide publique.