

Effets de la normalisation sur la structure et l'organisation des entreprises dans l'agriculture

Vuylsteke Anne
Van Huylenbroeck Guido (coordinator)
Universiteit Gent

Collet Eric
Mormont Marc (promoter)
Fondation Universitaire Luxembourgeoise

1 Le contexte

Les deux dernières décennies, l'agriculture belge et Européenne ont été confrontées à plusieurs crises, ESB, dioxines et fièvre aphteuse. Ces crises ont affecté la confiance des consommateurs à l'égard de la qualité de l'alimentation. A la crise de confiance des consommateurs se sont ajoutées des exigences concernant le bien-être animal, l'environnement ou plus généralement les méthodes de production. Les autorités ont aussi réagi à ces crises en mettant en œuvre de nouvelles normes censées réduire le risque. Des systèmes ont été élaborés pour garantir la traçabilité et appliquer la législation sur les denrées alimentaires de la ferme à l'assiette. L'autocontrôle et le transfert de responsabilité vers les intermédiaires et les producteurs primaires en sont les principes organisateurs. Enfin, une agence chargée de la sécurité alimentaire a été créée à l'échelon national et Européen, respectivement l'Autorité Européenne de Sécurité Alimentaire (EFSA) et l'Agence Fédérale pour la Sécurité de la Chaîne Alimentaire (AFSCA).

Ces évolutions ont eu des conséquences pour toute la chaîne alimentaire qui a notamment été réorganisée par la mise en place des filières, grandes cultures, lait, horticulture et viande. Les principes organisateurs des nouvelles législations, notamment une demande accrue d'autocontrôle et le transfert de responsabilité ont quant à eux influencé les intermédiaires, distributeurs et transformateurs, qui ont peu à peu mis au point et imposé une série de normes nouvelles aux maillons alentour. On peut notamment citer les codes de bonnes pratiques agricoles imposés par la distribution et les transformateurs aux agriculteurs fournisseurs, un code «Good Manufacturing Practice » pour les fournisseurs d'aliments, les normes HACCP et ISO dans l'industrie alimentaire, etc.

Cette recherche a étudié les conséquences de ces évolutions pour l'organisation et la structure des entreprises dans l'agriculture et a examiné quels sont les changements au niveau du secteur.

2 Des questions

La plupart des normes récemment mises en place sont une conséquence directe de la situation de crise vécue par l'industrie agroalimentaire. On ne peut toutefois pas se limiter à une telle assertion. Les processus en cours posent de multiples questions. Une première question concerne le coût de la normalisation au sens large : contrôle, certification. Ce coût, supporté par les seuls agriculteurs, pourrait diminuer la rentabilité de certaines exploitations, voir dans certaines circonstances exclure une série d'entre elles. Le coût, supporté par les distributeurs, les transformateurs ou les consommateurs, pourrait lui aussi durablement modifier les prix du marché. Une deuxième question concerne l'organisation des contrôles et leur efficacité. La situation actuelle tend à produire des systèmes largement décentralisés dans lesquels l'Etat est de moins en moins directement impliqué. L'organisme de contrôle en devient l'acteur principal, mais ces contrôles sont-ils identiques pour toutes les entreprises concernées, grandes ou petites? Est-ce que les contrôles sont faits par des organismes indépendants et compétents? Les contrôles ne sont-ils pas influencés par des facteurs comme la situation actuelle du marché?

Une troisième question concerne leur applicabilité par les agriculteurs. Les normes tiennent-elles compte de caractéristiques comme l'âge, la taille ou la trajectoire de l'exploitation, son efficacité économique ou encore son degré de spécialisation? Dans ce dernier cas, les agriculteurs peuvent être confrontés simultanément à différentes normes et contrôles qui suscitent à la fois une augmentation des coûts de production, mais aussi des difficultés dans la gestion quotidienne de l'exploitation.

Comme nous venons de l'évoquer, les processus de normalisation appellent de multiples questions. Néanmoins, on ne peut pas oublier que ces processus sont aussi des ressources pour un certain nombre d'agriculteurs. Les contrats par exemple, bien que souvent imposés par les distributeurs ou les transformateurs, garantissent souvent aux agriculteurs l'écoulement de leur production ainsi que des revenus. Les labels offrent souvent la possibilité d'un prix plus élevé, ainsi que des bénéfices substantiels concernant l'image de l'entreprise, la qualité du produit final et dans certains cas l'image de l'agriculture dans son ensemble.

3 Résultats

La recherche a été conduite en deux phases distinctes. La première phase a consisté en un inventaire des processus législatifs et normatifs en cours. Nous avons interviewé les

principaux intermédiaires des chaînes de production et de commercialisation et procédé à une revue bibliographique. Cette première phase nous a permis de sélectionner 5 secteurs (lait, légumes, fruits, bœuf et porc) destinés à être analysés dans la seconde phase. Cette dernière a consisté en une enquête auprès des 321 agriculteurs en Flandre et en Wallonie. Les réponses ont été analysées par le programme SPSS. Nous présentons ici les principaux résultats de l'enquête. La diversité des formes de normalisation observées nous a conduit à les classer selon un critère de degré de contrainte pour l'agriculteur et, corollairement de niveau d'encadrement des agriculteurs adhérents. Quand ce sont des initiatives de l'acheteur, celui-ci impose généralement son cahier de charges ou son guide de pratiques et n'assure guère d'encadrement. A l'inverse les initiatives de type label supposent une adhésion volontaire voire volontariste et impliquent des activités d'organisation et de formation. Les initiatives de normalisation de « chaîne » sont intermédiaires. Nous avons donc deux pôles : les agriculteurs qui ne sont engagés dans aucune norme et ceux qui sont engagés dans des labels, et entre les deux respectivement les normes « acheteur » et les normes « chaîne ».

Cette classification nous paraît relativement validée dans la mesure où elle correspond à des profils différents d'agriculteurs et nous permet de confirmer l'hypothèse que la normalisation s'opère de façon sélective : les normes les plus exigeantes sont adoptées, tendanciellement, par des agriculteurs mieux dotés en capital économique et humain.

3.1 RESULTATS DE L'INVENTAIRE

3.1.1 LE POINT DE VUE DE L'ETAT

Le premier est celui de l'Etat. Ce dernier multiplie les législations dont le but est de trouver les meilleures façons de gérer un secteur d'activités dont les crises récurrentes affectent la confiance du consommateur. L'Etat prône ainsi l'autocontrôle des intermédiaires et leur responsabilité à l'égard des produits mis sur le marché. On retrouve ces objectifs dans la plupart des législations européennes et belges. L'Etat tend aussi à organiser des espaces de discussion censés permettre la négociation concertée des traductions concrètes des systèmes de gestion. Le programme fort des politiques publiques se centre progressivement vers l'obligation pour les intermédiaires d'appliquer des procédures standardisées de gestion du risque comme la méthode Haccp. Il conserve un rôle d'organisateur des espaces de négociation, mais aussi du contrôle du contrôle. La gestion du risque est également de plus en plus liée à des systèmes de traçabilité. La situation belge est d'autant plus compliquée que les compétences en matière agricole et de santé publique sont depuis peu scindées entre les niveaux de pouvoir fédéraux et régionaux.

3.1.2 LE POINT DE VUE DU MARCHE

Le second point de vue est celui des intermédiaires du marché, essentiellement distributeurs et transformateurs. Le sentiment majoritaire est celui d'un désengagement de l'Etat et un transfert progressif des responsabilités vers ces opérateurs. Ces derniers ne nient pas leur responsabilité, mais s'efforcent de rappeler à l'Etat les siennes. Les distributeurs souhaitent des contrôles efficaces qui permettent d'assurer un haut niveau de sécurité du produit. On peut l'interpréter comme un juste retour de balancier, notamment de la part des distributeurs et des transformateurs auxquels se sont adressées les récentes législations sur la responsabilité en matière de produits défectueux. Les distributeurs demandent que l'Etat mette en place des systèmes de contrôles à la fois efficaces et pertinents et assurent, sinon leur gestion, en toute cas leur contrôle. Les réformes en cours, notamment la régionalisation des compétences agricoles, la suppression du ministère fédéral de l'agriculture et la création de l'Agence pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire, sont fréquemment questionnées sous le triple vocable d'efficacité, de simplification et de flexibilité.

La confrontation des points de vue de l'Etat et des intermédiaires de marché tend de plus en plus à questionner les attentes des uns par rapport aux autres. Il est vrai que nous conservons, en Europe et en Belgique en particulier, une certaine idée du rôle de l'Etat qui ne correspond plus exactement aux politiques mises en place. Cette idée tend à faire de l'Etat à la fois le concepteur, l'organisateur et le responsable des défaillances possibles du marché, mais la situation actuelle est davantage marquée par un transfert des responsabilités de ce dernier vers les intermédiaires de marché.

3.1.3 LE POINT DE VUE DES AGRICULTEURS

Le troisième point de vue est celui des agriculteurs. Ces derniers sont souvent à l'intersection de ces deux pôles et voient s'exercer sur eux des pressions variables au travers des diverses législations européennes, nationales et régionales, mais aussi plus récemment des initiatives émanant des transformateurs et distributeurs, dont l'origine est à situer dans les nouvelles normes créées par les politiques publiques et le transfert de responsabilité vers les intermédiaires de marché. Ces pressions sont variables, mais concourent à un sentiment général de ne pas avoir voix au chapitre et d'être constamment pointé du doigt comme responsable des défaillances du marché. Ce sentiment est partagé par l'agriculture conventionnelle, mais aussi par une agriculture artisanale qui pointe du doigt, d'une part le fait que les législations actuelles ne lui sont pas adaptées et d'autre part, que le risque n'est pas de même nature en fonction de l'échelle d'activité de l'exploitation agricole. Dans le même ordre d'idée, l'agriculture biologique est partagée entre partisans d'une agriculture extensive, familiale travaillant en circuit court à la construction progressive d'une relation de

confiance avec les consommateurs et partisans d'une agriculture plus intensive qui travaille sur les circuits industriels avec divers intermédiaires. C'est le cas notamment dans le secteur de la production bovine dont les extensions vers les marchés classiques empruntent la seconde voie.

3.1.4 LE POINT DE VUE DES CONSOMMATEURS

Quant au quatrième point de vue, il s'agit de celui des consommateurs. Ces derniers sont certes méfiants et de plus en plus attentifs à l'égard de l'alimentation. Les organisations de consommateurs, relais et représentants des consommateurs, plaident pour une législation nationale, voire européenne, cohérente en matière de gestion du risque et d'information du consommateur. Elles craignent par ailleurs que la multiplication des systèmes de normalisation, notamment les labels, soit défavorable à la qualité finale du produit et donc aux consommateurs.

En conclusion, nous pouvons constater que la normalisation croissante de la production agro-alimentaire se fait au confluent de plusieurs demandes et de plusieurs logiques qui ne sont pas toujours convergentes.

Il en résulte une seconde conclusion de cet inventaire, à savoir que la normalisation est loin d'être uniforme, et qu'elle prend des formes différentes selon les acteurs qui en sont porteurs..

3.2 RESULTATS DE L'ENQUETE AUPRES DES AGRICULTEURS

Un effet de sélection sociale

La première conclusion de nos analyses, et celles-ci sont confirmées dans la plupart des secteurs, est donc qu'en passant d'un pôle à un autre on a des profils d'exploitation différents en général et dans chaque secteur le même schéma se répète avec quelques variations.

En résumé les agriculteurs qui n'adhèrent à aucune norme sont tendanciellement plus âgés, moins instruits, moins efficaces économiquement, moins insérés dans des réseaux d'encadrement professionnel. A ces facteurs qu'on pourrait appeler socio-économiques, ou de capital, on doit ajouter des facteurs de trajectoire : ils déclarent moins souvent avoir un successeur ; des facteurs d'organisation : ils sont plus souvent seuls à travailler sur l'exploitation et donc disposent de moins de temps disponible et enfin un facteur de spécialisation : ils pratiquent plus souvent une seule spéculation. L'effet de sélection produite par les dispositifs de normalisation est donc multi factoriel et apparaît soit comme un effet de cumul de facteurs défavorables soit comme des effets séparés.

Des spécificités sectorielles

Dans l'analyse des spécificités sectorielles, nous montrons d'abord les particularités des profils d'exploitants selon le types de normes propres au secteur, mais nous indiquons aussi quelques opinions caractéristiques qui différencient telle ou telle catégorie par rapport à l'ensemble.

Dans le secteur lait, la normalisation a pris deux formes : celle de IKM et celle plus ancienne de la norme AA qui est toujours combinée avec la précédente. Les exploitants qui ne s'inscrivent dans aucune de ces normes ont le profil conforme aux résultats généraux : âge plus élevé, moindre formation et moindre participation aux organisations professionnelles.

Les producteurs relevant des normes IKM et AA ont un profil assez similaire mais avec une intensité et une taille moyennes plus importantes pour les producteurs AA. Ces producteurs AA sont évidemment engagés dans cette «norme de qualité » depuis un temps plus long et sur une base volontaire, alors que les producteurs IKM ont été amenés à cette norme par les laiteries : ceci peut expliquer que les producteurs AA sont généralement plus impliqués, plus satisfaits de leur situation. Les producteurs AA ont dû faire moins d'efforts pour satisfaire la norme IKM.

Dans le secteur des légumes, nous avons une spécificité forte à savoir que les producteurs qui ne sont engagés dans aucune norme sont en moyenne plus jeunes et mieux formés, même si comme dans les autres secteurs ils sont moins souvent membres des organisations agricoles. C'est en fait que ce secteur est très hétérogène du point de vue des structures de production. Les producteurs de légumes pour l'industrie ont généralement des surfaces plus importantes mais dont les légumes ne représentent qu'une part : c'est l'industrie qui leur impose des normes «acheteur ». Ils sont généralement favorables aux contrats qui les lient à l'industrie, mais critiques à l'égard des labels. Ceux qui sont engagés dans une norme «de chaîne » (Flandria est une norme) sont au contraire des entreprises mixtes, méfiantes à l'égard des contrats. Enfin les producteurs sous serre, avec des très petites surfaces intensives, se méfient aussi des contrats et voient des avantages aux labels.

Dans le secteur de la viande bovine les exploitants qui n'adhèrent à aucune norme ont un profil conforme à la tendance générale (âge plus élevé, formation, revenu, intensités plus basses en moyenne). Les exploitants engagés dans des normes «acheteur » semblent un peu moins intégrés dans le milieu agricole, ils sont critiques à l'égard des contrats et des labels. Ceux qui sont engagés dans des initiatives «de chaîne » ont une dimension moyenne plus importante. Le plus caractéristique de ce secteur est que les producteurs sous label ne

correspondent pas à la tendance générale : ils sont généralement plus âgés, moins formés, et moins encadrés. Mais ce sont des exploitations très intensives et avec des revenus faibles. Ce sont des exploitants assez spécialisés qui ont connu les effets très négatifs de la crise dans ce secteur et pour qui la labellisation est une stratégie qui devrait permettre de retrouver une viabilité économique.

Le secteur de la viande porcine a ses propres caractéristiques. Les exploitants sans norme de qualité sont plus souvent des exploitations mixtes de plus petite dimension, conformément au profil général. Par contre les exploitants engagés dans des normes «acheteur » sont souvent jeunes, spécialisés, avec une faible part de la terre en propriété. Les exploitants engagés dans des normes de «chaîne » sont un peu plus âgés, avec une succession mieux assurée, de bons revenus et une haute intensité. Enfin les producteurs sous labels sont moins spécialisés, souvent actifs dans les organisations professionnelles, avec un meilleur niveau de formation mais une moindre intensité.

Enfin le secteur fruits a aussi quelques spécificités. Les adhérents aux labels comme Fruitnet se caractérisent par exemple par des exploitations plus extensives à cause du cahier des charges, mais aussi plus spécialisées et plus performantes sur le plan économique que leurs collègues qui participent à des autres types d'initiatives. Ces exploitations fonctionnent aussi dans un certain nombre de cas sur le modèle familial. Ce secteur se distingue ainsi nettement du secteur bovin où la normalisation conduisait plutôt vers des systèmes plus intensifs, mais aussi moins performants sur le plan économique. Ce sont des exploitants assez spécialisés, comme dans le secteur bovin, mais où le label ne correspond vraisemblablement pas à une stratégie qui devrait permettre de retrouver une certaine viabilité économique, mais plutôt qui permet d'augmenter sensiblement la performance économique des exploitations tout en fonctionnant sur des modèles de production moins intensifs.

Il y a donc des spécificités sectorielles du fait que les relations entre exploitations et filière ne sont pas de même nature : dans le secteur du lait, il y a concentration dans quelques grandes entreprises tandis que le secteur de la viande est plus dispersé. Il y a aussi des effets de conjoncture comme la crise de la viande bovine qui semble avoir poussé des agriculteurs intensifs à une recherche de qualité « labellisée ». Mais les tendances générales sont respectées dans les différents secteurs, à savoir que les processus de normalisation ont tendance à lisser de côté des agriculteurs moins dotés en capital économique et humain. Les normes organisées par des «acheteurs » semblent attirer des producteurs plus spécialisés et moins engagés dans les structures professionnelles.

Remarques sur les facteurs de sélection.

Bien que notre échantillon soit trop petit pour faire des analyses multi variées qui permettraient de départager le poids relatif des différents facteurs nous ferons les remarques suivantes sur les processus de sélection sous-jacents.

Il est d'abord évident que les différents types de normes qui sont proposés ont des exigences différentes en matière d'investissement en temps, en capital, en formation. C'est la disponibilité de ces facteurs qui joue un rôle important. Il est évident que les difficultés rencontrées par les agriculteurs les moins bien dotés pourraient être compensés au moins en partie par des initiatives de soutien et d'encadrement que ce soit par des acteurs publics ou privés. Il reste que probablement une frange d'agriculteurs plus âgés, sans successeur, restera à l'écart de ces processus de normalisation.

Le facteur de temps disponible semble écarter un certain nombre d'exploitants travaillant seul d'une normalisation qui demande du temps que ce soit en termes de formation mais surtout de tenue de documents et de respect de procédures.

Le facteur de spécialisation des exploitations peut s'expliquer a contrario par le fait que des exploitations mixtes peuvent plus facilement prendre le risque ou faire l'effort de normalisation sur une partie de leur production alors que pour les exploitations spécialisées c'est une décision qui engage toute la production et tout le travail à accomplir. Par ailleurs les exploitations spécialisées, quand elles entrent en normalisation, c'est plus souvent dans le schéma «acheteur » et donc du fait d'une imposition extérieure. Il est aussi remarquable que les exploitations «bipolaires » sont intermédiaires et que ce sont les exploitations polyvalentes qui sont les plus engagées dans des processus de normalisation et dans les plus exigeants d'entre eux. Nous pourrions alors affirmer que la spécialisation des exploitations les rend plus dépendantes et moins adaptables à des transformations imposées par les démarches qualité qui se multiplient.

Enfin il y a le facteur «crise » sectorielle qui indique que certains exploitants, à condition d'être bien dotés, peuvent développer des initiatives de qualité et surtout de qualité spécifique quand ils sont contraints par l'impasse des systèmes intensifs d'élevage dans un marché en déclin.

Le facteur « mode d'organisation » nous paraît important à souligner en ce sens que les formes les plus exigeantes de normalisation (type label) exigent aussi un meilleur

encadrement et une meilleure formation. Nous pensons, notamment à partir des observations dans les secteurs des fruits ou de la viande, que l'organisation volontariste ou l'encadrement organisé sont de nature à compenser les difficultés qu'on certains agriculteurs à adhérer à des normes qui ont des exigences tant administratives que techniques.

Perceptions des normes par les agriculteurs

Il apparaît assez clairement que la relation que les agriculteurs entretiennent avec la normalisation et avec le rôle de l'Etat est assez liée.

Il est intéressant d'analyser la manière dont les agriculteurs perçoivent les différents "modèles" de normalisation, et de se demander si leur adhésion à tel ou tel de ses modèles est liée à une perception particulière de ces normes.

L'opinion agricole est assez unanime sur beaucoup de points et en particulier sur le souhait d'un soutien de l'Etat. Elle est aussi généralement plutôt méfiante à l'égard des relations contractuelles avec les acheteurs, essentiellement pour des raisons d'indépendance.

Il est plus surprenant de constater que les labels jouissent d'une image très positive chez une grande majorité des agriculteurs. Cela semble être pour eux une voie pour repenser leur place dans la société puisqu'ils associent au label non seulement la qualité mais aussi l'environnement et l'image de marque de l'agriculture.

4 Conclusions et recommandations

Une première conclusion de cette recherche est que les processus de normalisation acquièrent de plus en plus un caractère de distinction sur le marché à travers des marques ou des labels, et cette tendance, parallèle au développement des normes légales ; renforce donc le rôle des acteurs privés, spécialement des intermédiaires dans la définition de la qualité et de la sécurité.

La question politique qui est à poser ici est de savoir quel est le rôle de l'Etat par rapport à ce processus qui correspond à une sorte de privatisation / marchandisation de la qualité. Il est clair que les agriculteurs sont demandeurs d'un rôle accru de l'Etat ou d'une protection de l'Etat, tout comme les mieux dotés d'entre eux tendent à se diriger vers de formes de normalisation qui les avantagent tout en leur donnant un pouvoir de négociation.

Par conséquent on peut imaginer trois scénarios possibles :

- désengagement de l'Etat dans la conception des normes qui sont laissées au secteur privé (scénario « marchand »)
- réengagement de l'Etat dans la conception, la mise en œuvre et le contrôle des normes (scénario « étatique »)
- reconstitution d'un espace de négociation entre la ou les professions agricoles, l'Etat et les intermédiaires pour expérimenter des normes évolutives sur le modèle du label (scénario « expérimentation »).

Si le scénario « marchand » est le plus probable, en raison des contraintes économiques et de la faiblesse des pouvoirs publics, il reste néanmoins possible pour l'Etat de jouer un rôle, d'une part en aidant les agriculteurs, y compris les plus fragiles, à s'adapter à l'évolution des normes, et d'autre part en jouant un rôle proactif dans des expérimentations de nouvelles définitions de la qualité.