

## Études empiriques - Le géant, l'aveugle et l'expert. Le rôle des rapports dans la définition de standards de référence pour le secteur agro-alimentaire

In: Revue d'économie industrielle. Vol. 73. 3e trimestre 1995. pp. 97-110.

---

Citer ce document / Cite this document :

Valceschini Egizio, Maze A., Torre André. Études empiriques - Le géant, l'aveugle et l'expert. Le rôle des rapports dans la définition de standards de référence pour le secteur agro-alimentaire. In: Revue d'économie industrielle. Vol. 73. 3e trimestre 1995. pp. 97-110.

doi : 10.3406/rei.1995.1589

[http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rei\\_0154-3229\\_1995\\_num\\_73\\_1\\_1589](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rei_0154-3229_1995_num_73_1_1589)

---

## LE GÉANT, L'AVEUGLE ET L'EXPERT

### LE RÔLE DES RAPPORTS DANS LA DÉFINITION DE STANDARDS DE RÉFÉRENCE POUR LE SECTEUR AGRO-ALIMENTAIRE

#### INTRODUCTION

Si l'on s'interroge souvent sur les motivations à l'origine de la volonté normalisatrice des instances nationales ou européennes, voire sur les raisons qui les pousseraient à imposer de l'extérieur aux producteurs et aux consommateurs des standards de référence plus ou moins bien adaptés à leurs besoins, il est moins fréquent d'aborder les modalités de choix de ces standards par les autorités compétentes. Il est pourtant difficile d'isoler ces deux questions, car elles relèvent d'un même souci d'étude des processus de décision : à l'analyse des fondements de l'action publique vient s'adjoindre une réflexion sur les procédures et les modalités de normalisation mises en place par les instances nationales et européennes.

Il faut tout d'abord souligner que le mouvement de standardisation (qui ne doit pas être confondu avec la production de masse de biens parfois abusivement qualifiés de – standardisés –) a pour objet d'établir des normes de référence et de réduire une variété génératrice de sous-optimalités, telles qu'on peut les constater par exemple dans les phénomènes de – sur-recherche – d'information (Barzel, 1982 ; Klein & Leffler, 1981) ou de – guerre des standards – (Cf. Foray, 1995). Au nombre des avantages retirés de la normalisation de certains produits, et au-delà de l'obtention éventuelle d'économies d'échelle, s'inscrit également la possibilité de conférer à ces derniers des

caractéristiques de biens publics impurs, dont l'utilité de détention augmente avec le nombre de consommateurs et génère ainsi des processus de rendements croissants d'adoption. Trois fonctions peuvent être attribuées aux standards (David, 1987) : une fonction de référence permettant d'éliminer des coûts de transaction ; une fonction de seuil minimal en vue de garantir un niveau d'efficacité que le marché ne peut pas garantir ; une fonction de compatibilité essentielle aux fonctionnements des réseaux.

Toutefois, la constatation de ce gain social doit s'accompagner d'une interrogation portant sur deux points, éventuellement générateurs d'inefficiences : le difficile choix du bon système parmi un ensemble de candidats et les dangers de la standardisation prématurée, qui peut conduire à éliminer des produits technologiquement supérieurs mais à maturation plus tardive, ou encore les risques d'une multiplication de standards exclusifs.

Si l'on suit une distinction maintenant largement reprise dans la littérature consacrée aux questions de normalisation, le processus de standardisation résulte de la conjonction de deux forces, liées aux propriétés de la demande et aux caractéristiques de l'offre (Cf. Tirole, 1994), selon que les choix et les anticipations des consommateurs trouvent leur réalisation sur le marché ou que les décisions des producteurs conduisent à l'apparition de standards dits – propriétaires – (privés) ou – ouverts – (publics). Cependant, ces cas ne couvrent que la seule standardisation *de facto*, c'est à dire qui se réalise par les mécanismes de marché ou par la coordination informelle des acteurs et fait courir au système un risque d'inefficience lié à l'éventualité du choix d'une solution sous-optimale. Il peut s'agir d'une base installée : le standard apparu le premier se trouve alors en mesure de résister à des concurrents plus performants en raison du nombre d'utilisateurs déjà accoutumés, ainsi que de la réticence des nouveaux utilisateurs à assumer un risque lié à la réussite incertaine des nouveaux produits. Une autre dimension couramment rencontrée concerne l'existence d'une population d'adopteurs potentiels divisée en sous-groupes et conduisant ainsi à l'obtention de standards fragmentés (David & Foray, 1995). Néfaste en termes d'obtention d'économies d'échelle, la diversité des standards peut néanmoins obéir à des stratégies de différenciation des produits (Thisse & Norman, 1994). Signalons également les domaines touchant à des « exigences fondamentales », comme la santé ou la sécurité des individus.

On avance parfois l'idée que les procédures de standardisation *de jure*, c'est-à-dire reposant sur une coordination formelle des choix, permettraient de résoudre ces problèmes, en offrant un environnement de négociation propice à l'émergence de solutions plus satisfaisantes. Cette alternative à la normalisation par le marché recouvre en fait une division selon trois catégories distinctes. Citons en premier lieu la solution de la coopération inter-firmes, évoquée comme substitut aux imperfections du marché (Palanca, 1994). L'émergence d'une standardisation *de jure* peut encore être le fait d'une intervention de la puissance publique, régulation exogène conduisant à l'imposition d'une norme commune à l'ensemble des participants. Enfin, il peut s'agir

du choix d'un standard par un comité d'experts regroupant des personnes qualifiées, des représentants des administrations, des producteurs et des utilisateurs de la technologie ou du bien en question et reposant sur la recherche d'un consensus par les différentes parties concernées. Ces deux derniers cas, qui définissent les cadres de l'action publique, ne vont pourtant pas sans poser problème, en particulier quant aux modalités d'intervention de l'autorité en matière d'élaboration des standards, de leur contenu et du contrôle de leur respect. L'Etat, « géant aveugle » (David, 1987) ne possédant pas les éléments micro-économiques nécessaires à un tel choix, est parfois conduit à des solutions extrêmes, tel le choix de technologies moins avancées dans le but d'éviter les verrouillages. Une autre solution, plus élégante, consiste à faire appel à des capacités d'expertise externes, qui s'expriment dans les comités évoqués précédemment. Les rapports d'expertise sont censés synthétiser les connaissances techniques et économiques, mais peut-être surtout les attentes des acteurs.

Ces rapports, commandités par les instances publiques dans l'espoir d'éclairer leurs décisions, constituent souvent de véritables études empiriques fouillées, mais à finalité opérationnelle bien définie. L'exemple choisi ici, celui de la définition de standards de référence pour le secteur agro-alimentaire, est particulièrement significatif et révèle la demande de diagnostic, d'information partielle ou de synthèse globale sur une question précise, -en l'occurrence celle de la qualité des produits-, dans la perspective d'une intervention des pouvoirs publics. L'enjeu est significatif, puisqu'il s'agit non seulement de faire entrer des productions spécifiques dans un monde industriel, mais également de passer d'une logique de marchés locaux ou nationaux à une stratégie de globalisation. La définition de standards permettant d'optimiser la variété et de prétendre à la compétitivité sur un marché ouvert doit alors aller de la mise en oeuvre d'orientations stratégiques ou de mesures de politiques sectorielles jusqu'à l'organisation de l'identification, du contrôle et de la garantie de la qualité, en passant par la recomposition des dispositifs institutionnels et des instances administratives.

La revue des rapports réalisée ici ne prétend pas à l'exhaustivité tant sont nombreux les documents officiels (rapports d'information du Sénat, avis du Conseil Economique et Social par exemple) et les études commanditées par l'administration qui, au cours des quinze dernières années, ont abordé sous un aspect ou un autre le problème de la qualité (1). Sont examinés les rapports d'experts qui, dans le domaine des standards de qualité, ont fait ou font référence dans la définition d'une stratégie et dans le choix d'un dispositif institutionnel par les pouvoirs publics.

(1) Nombre de ces rapports et études sont indiqués dans la bibliographie fournie par Valceschini (1993), - La qualité des produits agricoles et alimentaires dans le marché unique européen. L'épreuve de la concurrence et de la confiance -, *DEMETER* 93, A. Colin, Paris, 119-162.

## I. — LES POUVOIRS PUBLICS ET L'ADMINISTRATION DES STANDARDS DE QUALITÉ DANS LA PHASE D'EXPANSION DE L'AGRICULTURE. LE RAPPORT FRANÇOIS (1971)

Réalisé en 1971 à la demande du ministre de l'Agriculture, le rapport de A. François intitulé *Réflexions et propositions en vue de renforcer la politique de « qualité » en matière de produits agricoles et alimentaires*, permet de rappeler que les préoccupations relatives à la qualité ne sont pas récentes dans le secteur agro-alimentaire. Plus particulièrement pour notre propos, il présente l'intérêt de refléter clairement la conception du processus d'élaboration des standards de référence qui prévaut dans le domaine agro-alimentaire au moment où la production et les marchés agricoles sont en pleine expansion.

Au cours de cette période où les gains de productivité dans l'activité agricole et la transformation alimentaire sont importants, les changements techniques augmentent sensiblement les risques liés à la sécurité et à l'hygiène, ainsi que les incertitudes autour de l'identification des produits et l'information des consommateurs. Légitimée depuis le début du siècle (loi de 1905 contre les falsifications et les fraudes, loi de 1919 relative à la protection des appellations d'origine notamment), l'intervention de l'Etat dans ces domaines doit être renforcée. C'est en tout cas dans cette perspective que se situe le rapport François.

Sa préoccupation centrale est la rénovation des services de l'Etat, en l'occurrence ceux du ministère de l'Agriculture, chargés d'administrer la qualité. Il s'agit de relever leur capacité d'expertise au niveau de la complexité des questions auxquelles ils ont à répondre. L'élaboration et le contrôle des règlements passent par la codification de standards de référence qui réclament la mobilisation de connaissances scientifiques et techniques que, compte tenu des évolutions techniques et scientifiques, à eux seuls les services de l'Etat ne possèdent pas totalement. L'administration doit donc pouvoir bénéficier des capacités d'expertise des milieux scientifiques et des milieux professionnels et, à cette fin, organiser des lieux de concertation. C'est en particulier cet aspect que propose d'améliorer le rapport. Il confirme le rôle primordial des experts, placés sous l'autorité de l'Etat, et l'importance des commissions interministérielles et ministérielles chargées de fournir des expertises au ministre de l'Agriculture.

Il convient de remarquer dans ce rapport la place éminente accordée au consommateur. Il est considéré comme un acteur central de la qualité, car *les caractéristiques de la qualité (sont) les bases des motivations d'achat*. Le rapport déplore que cet acteur demeure une inconnue pour les producteurs agricoles et industriels. Il les invite d'ailleurs à mieux cerner leur demande. Alors que la France vient à peine d'accéder à l'autosuffisance agro-alimentaire (2) des interrogations émergent déjà sur le passage d'une logique d'offre à une

(2) La France devient globalement excédentaire en produits agricoles et alimentaires en 1970.

logique de pilotage par la demande, questions qui deviendront cruciales vingt ans plus tard avec la saturation des marchés.

Pourtant, ce type d'argumentation n'est pas véritablement nouveau, il a cours en fait dès les années 60. Il permet ici au rapporteur de renforcer la justification de l'intervention de l'Etat. L'administration des standards de référence obéit également selon lui à l'engagement des pouvoirs publics dans la gestion d'un compromis entre les intérêts de producteurs (incités à se moderniser) et les attentes d'un consommateur (pris dans une alternative prix/qualité). Les standards de qualité constituent en tant que tels un objet de dialogue, mais l'Etat conserve l'essentiel de l'initiative et la maîtrise des conditions du dialogue. Dans cette optique, deux niveaux d'intervention sont clairement distingués. Tout d'abord l'intervention de l'État est déterminante « *pour la fixation des critères d'hygiène et d'innocuité, car ni les producteurs, ni les consommateurs ne sont en mesure de contrôler ces critères* ». Pour le reste, « *l'État garantit le contrat passé entre les producteurs et leurs clients lorsqu'il s'agit de garanties contractuelles (Labels, paiement du lait à la qualité par exemple)* ».

Au total, en matière de standardisation, le rapport François en reste à une conception somme toute très traditionnelle (du moins en France à cette époque) du rôle du « Grand aveugle ». L'élaboration des standards de référence dans le domaine de la qualité des produits demeure affaire d'administration par la puissance publique. Elle est exclue de l'espace des décisions privées et individuelles et située essentiellement hors du champ concurrentiel. Même quand il délègue aux professions, l'Etat ne se retire pas, c'est lui qui garantit la pertinence, la fiabilité et la crédibilité des standards (3). Cette conception de la coopération inter-industrielle est très différente, voire à l'opposé des principes de la normalisation développés aujourd'hui, où l'accent est mis sur le caractère consensuel mais autonome de l'élaboration des standards et sur leur application volontaire par les agents économiques.

Concernant le consommateur, dans ce rapport, la figure du citoyen représenté et défendu par l'Etat n'a pas encore cédé la place à celle du consommateur informé et libre de ses choix. La porte est entrouverte cependant à des interrogations nouvelles : « *la qualité des aliments et le modernisme de la production* », la qualité comme un « *élément de l'art de vivre* », – la lutte contre la dégradation du goût –. Une vingtaine d'années plus tard, ces questions seront au coeur des controverses européennes et des enjeux économiques autour de l'élaboration de nouveaux standards de référence au sein du marché unique.

(3) Le rapport soutient le principe « *d'un régime contractuel* » entre agriculteurs et industriels pour élaborer des référentiels de qualité, mais il rappelle aussi que si aucun accord inter-professionnel ne peut être trouvé, les pouvoirs publics ont recours directement à la réglementation (comme cela a été le cas dans le secteur laitier en 1969 avec la loi Godefroy). Par ailleurs, l'instrumentation du contrôle du respect des réglementations sur la qualité des produits reste strictement du domaine d'action des services administratifs. Même si en la matière le rapporteur souligne la nécessité de – développer l'auto-contrôle – par les professionnels, il ne s'agit pas directement des producteurs, mais d'organismes para-administratifs comme les Centres techniques professionnels par exemple.

## II. — LES STANDARDS NATIONAUX FACE À LA STANDARDISATION COMMUNAUTAIRE : LES FONDEMENTS DE LA STRATÉGIE FRANÇAISE

### Le premier rapport Creyssel (1987) et le Mémorandum français (1988)

C'est sous la pression des changements communautaires qu'une réflexion est engagée en France, vers le milieu des années 80, autour des procédures de standardisation de la qualité. Il n'est plus seulement question de faire des propositions pour la réorganisation du fonctionnement de l'administration nationale. Dans le cadre de la construction du marché unique, il s'agit de justifier la fiabilité des standards nationaux auprès des instances communautaires de convaincre les états-membres de leur bien-fondé.

Un premier aspect immédiatement perceptible dans la plupart des expertises à partir de cette période est la systématisation des comparaisons européennes et internationales. C'est en effet à partir de l'analyse des divergences et des écarts entre systèmes nationaux de standardisation que se construit désormais au niveau européen le consensus autour de l'élaboration d'une – politique de la qualité – et des standards de référence afférents. Soulignons que cette politique n'a pas d'existence propre, elle s'inscrit toujours dans le cadre d'autres préoccupations (la protection du consommateur par exemple) et d'autres politiques (en particulier la politique agricole, la politique industrielle ou la politique de la concurrence). Les rapports que nous examinons maintenant tentent de tenir compte et de gérer les divers antagonismes inhérents à une telle situation. Le rapport du conseiller d'Etat Pierre Creyssel (1987) sur *La modernisation du droit de l'alimentation* inaugure une série d'expertises réalisées à la demande des autorités françaises pour réorganiser les politiques de la qualité dans le domaine agro-alimentaire. Ce rapport inspire une critique des orientations communautaires synthétisées dans un *Mémorandum français sur l'achèvement du marché intérieur des denrées alimentaires*, remis à la Commission européenne en 1988. Ces deux rapports posent les bases de la stratégie française en matière de rénovation du système de standardisation national dans le cadre des négociations européennes.

Le Mémorandum stigmatise une harmonisation communautaire (4) synonyme de « déréglementation » issue d'un « choix dogmatique...en dehors de toute préoccupation de sécurité juridique des entreprises ». Selon cette analyse, le processus d'harmonisation du marché intérieur doit être infléchi et les

- (4) A partir de 1985, la Commission européenne adopte une nouvelle stratégie d'harmonisation sur la base du principe de reconnaissance mutuelle, qui pose que tout produit légalement fabriqué et mis en vente dans un Etat membre de la Communauté doit pouvoir être commercialisé dans n'importe quel autre Etat membre. Cette harmonisation est dite – horizontale – par opposition à la précédente démarche dénommée – harmonisation verticale – qui consistait à uniformiser les dispositions réglementaires nationales, produit par produit, pour aboutir à des standards uniques.

dispositifs juridiques français adaptés, car le maintien en l'état reviendrait à pénaliser les producteurs français.

P. Creyssel estime indispensable de réfléchir « à ce qui doit impérativement être harmonisé au niveau communautaire,... à ce qui doit être fait pour préserver dans ce contexte la compétitivité de l'industrie alimentaire française et pour éviter les distorsions de concurrence ». C'est autour de quatre axes qu'il propose de « promouvoir des solutions volontaires alternatives » : approfondissement de l'harmonisation horizontale ; rapprochement des règles nationales pour l'harmonisation sectorielle ou le recours au système normatif (la normalisation) ; élaboration en tant que telle d'une politique de la qualité sur la base de standards de référence certifiés ; prise en compte de cette politique dans les objectifs de la politique agricole commune.

Le rapport Creyssel et le Memorandum reconnaissent donc le bien-fondé de l'harmonisation engagée par la Commission, mais dans le même temps soulignent la nécessité de prendre en considération les – spécificités du secteur agro-alimentaire – (5). Les autorités françaises refusent une approche réglementaire uniquement tournée vers les aspects sanitaires en matière de protection du consommateur et vers les règles d'étiquetage en matière d'information. Il s'agit aussi de faire reconnaître la richesse des traditions alimentaires nationales et d'officialiser (identifier et distinguer par un signe officiel) les liens entre la dénomination technique des aliments et leur qualité. Dans la continuité du rapport François (et plus généralement de la tradition française), ces rapports proposent de distinguer les problèmes d'hygiène et de sécurité d'un côté, de dénomination des produits et de spécification de la qualité d'un autre côté. Les divergences entre la position française et les autorités européennes concernent le contenu et la nature des standards, c'est à dire l'objet même de ce qui doit (ou non) être soumis à standardisation par voie réglementaire. Les autorités françaises estiment que dans les deux domaines les pouvoirs publics peuvent légitimement intervenir dans les procédures de standardisation, alors que les instances européennes, sous l'influence des pays du Nord, considèrent que seul le premier domaine réclame une action publique. En matière de méthode d'élaboration des standards et de garantie de leur fiabilité, la position des deux rapports est proche en revanche du point de vue communautaire. Le rapprochement est réalisé autour de la notion de certification, c'est-à-dire le principe d'une assurance attestée par une tierce partie, que le rapport Creyssel est le premier à développer.

Avec le thème de la certification, ce rapport propose une nouvelle perception du rôle de l'Etat dans ses rapports avec les agents économiques. La notion d'auto-contrôle accompagne celle de certification. Il s'agit désormais et en priorité d'inciter les acteurs économiques à développer des approches indivi-

(5) L'adoption en 1992 des directives sur les Appellations d'Origine Protégée (AOP) et les Indications Géographiques de Provenance (IGP) et les attestations de spécificité semble montrer une évolution de la Commission dans ce sens.



duelles et volontaires de maîtrise de la qualité. Les actions de formation, de diffusion des résultats de la recherche et de recherche appliquée recommandées par le rapport François ne sont plus suffisantes. Il est préconisé un investissement scientifique et organisationnel des entreprises dans l'élaboration et la mise en oeuvre des standards de qualité, ainsi que l'introduction de nouvelles méthodes de gestion de la qualité. Avec la certification, la standardisation de la qualité ne relève plus uniquement des prérogatives et des choix de la puissance publique, mais aussi, et peut-être même surtout, des stratégies des agents économiques. L'activité de standardisation est déplacée dans la sphère de la coordination privée et de la concurrence, mais les dispositifs juridiques et institutionnels font fonction garantie.

### **Le rapport Mainguy (1989)**

Il faut remarquer que ce rapport sur *La qualité dans le domaine agro-alimentaire* est demandé par le ministère de l'Agriculture et, également, par le secrétariat d'Etat chargé de la consommation. Réalisé par un directeur scientifique du groupe BSN, il cherche à préciser la nature des évolutions réglementaires envisageables au regard des contraintes européennes. Selon lui le rôle de l'Etat est d'abord de créer un environnement propice à l'expansion des potentialités des entreprises. Mais il souligne que, dans un contexte de dérèglementation, de globalisation des échanges et d'industrialisation, la question de la spécificité agro-alimentaire est cruciale. Elle pourrait se résumer à l'alternative entre prendre en considération ou ne pas tenir compte de cette spécificité.

Il est clair que le rapport se situe dans la première perspective : mettre en évidence et valoriser les spécificités de l'activité et du secteur agro-alimentaire. Il propose une représentation renouvelée de la qualité articulée autour de la notion de chaîne alimentaire. Cet « *ensemble socio-économique indissociable* » est contraint par certaines caractéristiques : l'aliment, de sa production jusqu'à sa consommation, reste soumis à un « *ordonnement biologique* », que ne peuvent pas totalement éliminer l'incorporation de savoirs et de connaissances scientifiques. Les maillons sont étroitement interdépendants et soumis à un ordre chronologique excluant généralement des corrections rapides. A ces domaines où s'expriment des contraintes spécifiques, s'ajoute celui de la satisfaction des besoins du consommateur, « *arbitre final de la qualité* ». Face à cet ensemble de spécificités et à la complexité de gestion qu'il entraîne, P. Mainguy se concentre sur quatre domaines où « *la responsabilité de tous les acteurs de la scène agro-alimentaire* » est engagée ; c'est le schéma des 4S : *Satisfaction, Service, Santé et Sécurité*.

Tourné essentiellement vers la demande, le rapport ne peut pas éviter la confrontation avec la conception communautaire du consommateur. L'étiquetage des produits est un lieu privilégié où s'exhibent les oppositions entre la Commission européenne et les autorités françaises. Le rapporteur recompose cette opposition autour de deux façons d'exprimer la qualité. L'une

renvoie à des *spécifications analytiques* (6), objectivées et codifiées, moteur de la politique d'harmonisation engagée au niveau communautaire depuis 1985. L'autre renvoie à des *spécifications synthétiques*, traces de connaissances ou résumés d'informations souvent peu codifiés scientifiquement, condamnées par la Commission, qui y voit des critères subjectifs, obstacles à l'innovation et des instruments de protectionnisme. Or ces spécifications synthétiques sont, en France, au coeur de la typologie traditionnelle des « *signes officiels de qualité* » (Labels Agricoles, Appellations d'Origine Contrôlée notamment).

Le rapport Mainguy admet la nécessité de spécifications analytiques, tout en remarquant qu'elles peuvent, elles aussi, appuyer des pratiques anticoncurrentielles. Mais surtout il légitime le maintien de spécifications synthétiques. Elles constituent un élément de cultures locales respectables et sont le support de « *qualités essentielles invisibles, empiriquement testées par l'usage ancestral mais non encore objectivement exprimées et justifiées* ». Ainsi en est-il de certaines spécialités auparavant intégrées dans les codes des usages professionnels (cf. *infra*) et « *dont les recettes issues d'usages constants sont parfois sans équivalent dans la communauté* ». Ces recettes font dès lors partie d'un patrimoine culturel à conserver. Mais soumis à l'impératif de la crédibilité, ces dispositifs doivent s'appuyer sur des preuves de plus en plus scientifiques pour démontrer le bien fondé des allégations ou de l'innocuité des usages.

Par ailleurs, le rapport cherche à réduire l'opposition qui voudrait que les pays du Nord signalent et garantissent traditionnellement la qualité des produits par les marques, alors que les pays du Sud, au premier desquels la France, ont recours principalement à des signes distinctifs officiels. En effet, alors que la typologie traditionnelle des signes de qualité est en France construite autour du triptyque, « *qualité supérieure, spécificité dues aux modes de production, provenance géographique* », le rapport réintroduit la marque comme un signe de qualité. La nouvelle typologie qu'il propose s'articule autour de deux types d'instruments d'identification des produits : l'un relevant de démarches individuelles avec les marques de commerce et de fabrique, l'autre portant sur les démarches collectives (Labels Agricoles, AOC, marques collectives...) (7). Cette proposition permet de dissocier trois composantes auparavant confondues : définition du référentiel technique, contrôle et certification, et enfin identification synthétique grâce au signe de qualité. Cette dissociation est décisive, car elle permet de proposer l'ouverture vers des outils

(6) Ces spécifications analytiques sont comprises comme « *l'ensemble des données qualitatives et quantitatives convenablement choisies pour permettre de définir et d'identifier un produit ou un procédé de fabrication* ».

(7) Contrairement aux secteurs industriels où seules les premières dominent l'agro-alimentaire est riche de démarches collectives. Le rapport Graindorge Saint Raymond réalisé en 1992 à la demande du Ministère de l'Industrie justifie d'ailleurs le maintien d'une action de l'Etat en raison du manque d'actions collectives menées dans le secteur industriel autour de ces politiques de la qualité.

de gestion de la qualité largement absents jusque là dans l'agro-alimentaire : la normalisation et de la certification. Par un mouvement inverse, ces outils d'abord conçus dans les secteurs industriels comme des instruments individuels de mise en place d'une stratégie de qualité dans les entreprises s'ouvrent au contact de l'agro-alimentaire à des démarches collectives. Cette ambivalence constante face à des dispositifs institutionnels, dont la nature apparaît souvent composite, conduit à des balancements dans le processus de recombinaison des dispositifs institutionnels engagée par la Commission européenne. Au final, elle enregistre de fait en compte, au moins en partie, le caractère spécifique de l'activité agro-alimentaire et de la consommation alimentaire, ce qui autorise une certaine continuité des dispositifs français même rénovés.

Contrairement au rapport François, la question des structures administratives n'est plus centrale dans le rapport Mainguy. Les préoccupations se sont déplacées vers les professionnels, qu'il s'agit de mobiliser pour instaurer de nouveaux relais d'information autour des outils de normalisation et de certification, relais indispensables pour permettre l'émergence de standards de référence opposables au niveau communautaire. Le calcul économique sous-jacent est de devenir leader en matière de normalisation pour donner aux industries nationales un avantage concurrentiel. Cette orientation nécessite de revoir le statut des – codes des usages – et des pratiques professionnelles (8), qui sont des règles techniques professionnelles rendues, par l'usage puis de fait par l'application du droit, obligatoires. Ils sont concurrents de la normalisation, mais plus encore peuvent être interprétés par nos partenaires comme de fausses réglementations, d'ailleurs souvent non opposables.

### III. — LA RÉNOVATION DES DISPOSITIFS DE STANDARDISATION ET DE CERTIFICATION

Les deux rapports qui suivent ont en commun de fournir des propositions opérationnelles pour une réorganisation, devenue urgente dans le contexte européen et international, des dispositifs institutionnels. Leurs démarches apparaissent pourtant opposées dans la manière dont ils entendent gérer les spécificités du secteur agro-alimentaire. Pour le rapport Creyssel *sur la certification des systèmes d'assurance de la qualité*, la référence est, sans conteste, le secteur industriel et le concept de l'Assurance-Qualité. Le rapport Jolivet a lui pour mission d'expertiser un dispositif tout à fait spécifique à l'agro-alimentaire, sinon au monde agricole, celui des *Appellations d'origine contrôlée autres que viti-vinicoles*.

- (8) Les codes d'usage ou décisions techniques professionnelles ne peuvent, en dépit de certaines confusions terminologiques « être assimilées à des normes «*stricto sensu*» dont le caractère volontaire fait qu'elles ne sont pas soumises par nature aux mêmes contraintes communautaires que les règles techniques obligatoires, quelque soit l'enveloppe juridique qu'elles revêtent. Substitut de la réglementation pour des secteurs aussi importants que celui de la charcuterie, leur contenu est à bien des égards identique à celui des textes réglementaires (réservation de dénominations, règles de composition, condition d'emploi des additifs, emploi des allégations) ».

## Le second rapport Creyssel (1989)

Ce second rapport Creyssel approfondit les modalités de développement de l'auto-contrôle évoqué dans son premier rapport de 1987. Avec une présentation détaillée des différents concepts et de leurs champs d'application, il s'agit de diffuser dans l'agro-alimentaire les principes de l'Assurance de la Qualité en référence aux normes ISO (9). Il est remarquable que ces normes ne concernent que les relations inter-entreprises dans le cadre de transactions de type client-fournisseur.

La transposition de ces systèmes doit cependant tenir compte de contraintes particulières à l'agro-alimentaire, à commencer par les règles d'hygiène. Plus encore elle doit intégrer la nature particulière des relations inter-entreprises dans ce secteur. Les distributeurs en effet ne peuvent pas être considérés comme des donneurs d'ordre au sens classique du terme, l'engagement des fabricants dans la définition des spécifications et dans la conception des produits est trop important. Un second aspect tient au rôle clef des consommateurs, à leurs rapports aux aliments et à l'acte de consommation alimentaire. Ces spécificités rendent d'ailleurs en partie complémentaires certification d'entreprise et certification de produit, contrairement aux autres secteurs industriels où la certification d'entreprise est privilégiée. Ce rapport débouche finalement sur une adaptation des dispositifs (10) de certification de l'Assurance-Qualité de manière à prendre en considération les spécificités agro-alimentaires.

Reste la question de la crédibilité de la certification, c'est-à-dire de la fiabilité, de l'indépendance et de la compétence des organismes qui assument la certification. En la matière, les références utilisées pour faciliter la reconnaissance mutuelle de ces organismes sont les normes de la série EN 45 000 (*European Norms*). Il se pourrait qu'à l'instar des autres secteurs industriels, les grandes entreprises s'imposent comme leader dans la représentation des professionnels, rompant ainsi avec les anciennes procédures d'élaboration des standards de référence pour l'agro-alimentaire. Se pose également la question des frontières entre ce qui relève du contrôle public et de ce qui relève du contrôle privé, et des conditions de leur articulation.

## Le rapport Jolivet (1989)

Le rapport réalisé par Gilbert Jolivet sur les *Appellations d'origine des produits autres que vinicoles* se situe dans l'optique d'une extension du dispositif

(9) Ce sont les normes de la série ISO 9000 de l'International Standard Organization.

(10) Le rapport Creyssel propose de créer un comité sectoriel agro-alimentaire au sein de l'AFAQ, structure créée en 1988 et regroupant tous les secteurs industriels. Deux autres solutions étaient envisagées : (1) la mise en place d'un organisme certificateur de type AFAQ, mais spécifique à l'agro-alimentaire, (2) un système à double niveau dans lequel un organisme agréé les organismes certificateurs sur la base notamment de la norme EN 45 011. Ce système a été retenu pour la certification des produits agro-alimentaires

des Appellations d'origine contrôlée, en particulier par l'élargissement du champ de compétence de l'Institut National des Appellations d'Origine (INAO) aux autres produits agricoles. Il s'inscrit dans une stratégie nationale de différenciation des produits.

Le problème de la distinction entre spécifications analytiques et spécifications synthétiques évoqué dans le rapport Mainguy (cf *supra*) est au coeur du rapport. La définition juridique de l'appellation d'origine contrôlée (loi du 6 juillet 1966) établit la référence à la tradition à travers la conjonction entre facteurs naturels et facteurs humains (usages locaux, loyaux et constants) et le nécessaire « *lien au terroir* » des caractéristiques des produits, ce qui revient à identifier la singularité des produits sur la base de leur origine géographique. Cette définition semble relativement stabilisée dans le secteur viti-vinicole. En revanche pour les productions auxquelles l'élargissement s'adresse (notamment les fromages), des marges d'interprétation sur la distinction entre une appellation d'origine et une indication de provenance, sur l'ambiguïté de la notion de qualité ou de typicité, rendent perceptibles les tensions à venir autour de la définition du « *lien au terroir* ».

Le rapport ne prétend pas réduire cette tension. Plus simplement il cherche à renforcer la crédibilité des procédures d'octroi des Appellations d'origine contrôlée (11). Il se concentre sur la réorganisation des dispositifs institutionnels et organisationnels. La proposition centrale du rapport est celle du maintien du dispositif d'octroi des A.O.C. et de contrôle en deux niveaux : une instance centralisée, -l'INAO-, et les syndicats locaux. Le syndicat propose le cahier des charges de l'A.O.C. et en assure la gestion. Le rapport inscrit comme une priorité la systématisation des procédures de contrôle. Au-delà des modifications liées à un objectif de rationalisation et de crédibilisation, le maintien du dispositif des appellations d'origine contrôlée conforte une forme de standardisation dont les acteurs principaux sont les professionnels agricoles, procédure qui n'est en rien comparable avec le fonctionnement des comités de normalisation.

#### **IV. — STANDARDS DE RÉFÉRENCE ET CERTIFICATION E LA QUALITÉ. LE RAPPORT BRUNE (1993)**

Ce rapport sur *La certification, clé d'un nouvel essor* marque l'aboutissement de la confrontation entre les autorités communautaires et les pouvoirs publics français (12). Cette conclusion (provisoire) est acquise grâce au travail autour du concept de certification, synonyme de fiabilité et de confiance. Dans ce cadre, la qualité n'est plus comprise comme l'édition d'un standard qui

(11) Les procédures d'octroi des Appellations se feront désormais uniquement par la voie administrative alors que (la voie judiciaire était par le passé courante pour ces produits.

(12) Ces préconisations ont conduit pour l'agro-alimentaire à la loi n°94-2 du 3 janvier 1994 sur la reconnaissance de la qualité des produits agricoles et alimentaires.

s'impose à tous par le biais de l'intervention publique, mais comme la conformité à un standard, c'est-à-dire au fait qu'un produit, un service ou un organisme, répond à des exigences spécifiées par les acteurs économiques eux-mêmes.

Tout entier axé sur la rationalisation de la certification, le rapport rappelle qu'elle constitue un atout : « *pour mieux vendre* », en apportant *la preuve objective* émanant d'un organisme extérieur à la transaction que le produit ou le service proposé dispose bien des caractéristiques propres à répondre aux besoins des clients ; « *pour mieux acheter* » car elle permet une mutualisation des contrôles qui dispense le client de les effectuer lui-même ; « *pour mieux réglementer* » en fonctionnant « *comme l'un des modes de preuve de la conformité aux clauses d'une réglementation permettant d'éviter les contrôles superflus et d'assurer une parfaite synergie entre pratiques commerciales et contraintes réglementaires* ». A l'aune de ces trois fonctions on comprend l'importance de la certification et l'enjeu de disposer de dispositifs de certification efficace.

Le principal objectif du rapport est justement d'évaluer si les divers systèmes français de certification constituent un élément efficace au service de la compétitivité des produits nationaux dans le concept européen( 13). Le diagnostic est sévère : la plupart des certificats ne sont délivrés et reconnus que sur une base nationale. Leur réputation et leur crédibilité ne disposent que d'une faible audience européenne. Pour le rapporteur, il est impératif [1] de les crédibiliser sur le plan international, [2] de les simplifier pour les rendre plus accessibles aux entreprises (notamment les PME) et plus lisibles pour les acheteurs.

L'action de la puissance publique est ici celui d'un « facilitateur » qui fournit aux entreprises les outils de maîtrise de la qualité au service de leurs propres stratégies. Autrement dit elles sont mises en position de choisir de façon autonome dans une gamme de standards. La notion de standard n'est plus synonyme ici d'uniformité, ni d'exclusivité.

Plus généralement, tous ces rapports d'experts, mettent en évidence que la question de la standardisation ne peut pas se résumer, en tout cas dans l'activité agro-alimentaire, à celle du choix (de l'élaboration) des standards de référence. Le problème est aussi celui de leur contrôle. Le choix du standard est en effet en lui-même porteur d'une information dont l'exactitude et la véracité doivent pouvoir être vérifiées. C'est ce qui semble justifier l'articulation entre procédures de standardisation et dispositifs de certification. La portée de la distinction entre standards *de jure* et *de facto* s'en trouve affaiblie.

(13) Un autre objectif du rapport est d'indiquer dans quelle mesure les organismes certificateurs français (marque NF, Label Rouge, certificats AFAQ, etc.) pourraient eux-mêmes être compétitifs dans un marché de la certification en plein essor.

## BIBLIOGRAPHIE

- BARZEL Y. (1982), «Measurement Cost and the organization of Markets» –, *Journal of Law and Economics*, vol. 25, 27-48.
- BONNY S. (1994), «La standardisation technologique en agriculture : formes, origine et perspectives à partir du cas français» –, *Economie Appliquée*, tome XLVI, 1, 75-100.
- DAVID P.A. (1987), «New Standards for the Economy of Standardization» –, in P. Dasgupta. et P. Stoneman. (eds.), *Economic Theory and Technology Policy*, Cambridge University Press.
- DAVID P.A., Foray D. (1995), «Dépendance du sentier et économie de l'innovation», *Revue d'Economie Industrielle*, Hors série – Economie Industrielle : développements récents –, 27-52.
- FORAY D. (1995), «Standards de référence, coûts de transaction et économie de la qualité : un cadre d'analyse», in F. Nicolas et Valceschini E. (eds.) *Agro-alimentaire : une économie de la qualité*, INRA-Economica, Paris, 139-154.
- KLEIN B., LEFFLER K. (1981), «The rôle of Markets in Assuring Contractual Performance», *Journal of Political Economy*, vol. 89, 41, 615-641.
- PALANCA B. (1994), «Diffusion des technologies de réseau et organisation du processus de normalisation», Thèse de Doctorat de Science Economique, Université de Nice Sophia Antipolis.
- THISSE J., NORMAN (1994), «*The Economics of Product Differentiation*», Cambridge University Press.
- TIROLE J. (1994), «*Théorie de l'organisation Industrielle*», Economica, Paris.
- VALCESCHINI E., NICOLAS F. (1995), «La dynamique économique de la qualité agro-alimentaire», in E. Nicolas. et E. Valceschini. (eds.) *Agro-alimentaire : une économie de la qualité*, INRA-Economica, Paris, 15-37.

### Rapports d'experts

- FRANÇOIS A. (1971), «*Réflexions et propositions en vue de renforcer la politique de – qualité en matière de produits agricoles et alimentaires*», Ministère de l'Agriculture, Paris.
- CREYSSEL P.(1987), *La modernisation du droit alimentaire*, Ministère de l'Agriculture et de la Forêt, Paris.
- Ministère de l'Agriculture et de la Forêt (1988), «*Mémoire français sur l'achèvement du marché intérieur des denrées alimentaires*», Paris.
- MAINGUY P. (1989), «*La qualité dans l'agro-alimentaire*», Ministère de l'Agriculture et de la Forêt, Secrétariat d'État chargé de la Consommation, Paris.
- CREYSSEL P. (1989), «*La certification des systèmes d'Assurance Qualité*», Ministère de l'Agriculture et de la Forêt, Paris.
- JOLIVET G. (1989), «*Les appellations d'origine autres que vinicoles*», Ministère de l'Agriculture et de la Forêt, Paris.
- GRAINDORGE J. et SAINT RAYMOND Ph. (1992), «*Pour une politique économique de la qualité*». Ministère de L'Économie et des Finances, Ministère de l'Industrie et du Commerce Extérieur, Secrétariat d'État aux Droits des Femmes et à la Consommation, Paris.
- BRUNE (1993), «*La certification, clé d'un nouvel essor économique*», Ministère de l'Industrie et du Commerce Extérieur, Ministère de l'Agriculture et de la Forêt, Secrétariat d'Etat aux Droits des Femmes et à la Consommation, Paris.