HAL open science

Innovations organisationnelles et contrôle de la qualité sanitaire dans la filière fruits et légumes

Celine Bignebat, Jean Marie Codron

To cite this version:

Celine Bignebat, Jean Marie Codron. Innovations organisationnelles et contrôle de la qualité sanitaire dans la filière fruits et légumes. INRA sciences sociales, 2006, 5-6, pp.1-4. hal-02653425

HAL Id: hal-02653425

https://hal.inrae.fr/hal-02653425v1

Submitted on 29 May 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

INRA SCIENCES SOCIALES

N° 5-6 - Novembre 2006

RECHERCHES EN ECONOMIE ET SOCIOLOGIE RURALES

Innovations organisationnelles et contrôle de la qualité sanitaire dans la filière fruits et légumes

Si la maîtrise de la qualité organoleptique et de la fraîcheur reste la cause principale de l'insatisfaction du consommateur, les distributeurs anticipent d'ores et déjà les effets que pourrait avoir une crise de confiance des consommateurs vis-à-vis de la qualité sanitaire des fruits et légumes frais. Des démarches de filière pour la mise en place de bonnes pratiques agricoles (BPA) et des dispositifs de contrôle des résidus de pesticides émergent. Dans le cas britannique, le rôle des distributeurs qui assument la totalité du risque sanitaire (pénal et commercial) est central. Dans le cas français, le risque sanitaire est partagé entre le premier metteur en marché (risque pénal) et le distributeur (risque commercial). Des dispositifs plus complexes sont à l'œuvre. C'est le cas notamment des conventions collectives de contrôle négociées entre importateurs et pouvoirs publics.

Avec la globalisation et les crises sanitaires, la qualité sanitaire des fruits et légumes frais est devenue une préoccupation forte du consommateur français et un des principaux enjeux dans cette filière de produits. Les pouvoirs publics, qui assument traditionnellement la fonction de définition et de contrôle des normes sanitaires, sont concernés au premier chef ; il s'agit pour eux de maîtriser et de réduire un risque pour la santé humaine qui s'accroît avec l'intensification de l'agriculture et l'internationalisation des échanges tout en rassurant un consommateur faiblement éduqué et facilement manipulable par les médias.

Les restrictions budgétaires et la difficulté de s'organiser dans un cadre international ont poussé les pouvoirs publics nationaux à déléguer une partie du contrôle de la qualité sanitaire au secteur privé. L'objectif est, pour eux, de réduire les coûts de contrôle sans abandonner pour autant leur fonction de définition des normes et moyens de contrôle. Les modalités de la privatisation sont fortement orientées par les spécificités nationales et notamment par les régimes de responsabilité en vigueur. Elles concernent les acteurs les plus exposés au risque sanitaire, à savoir les distributeurs et les premiers metteurs en marché. Elles s'appliquent à deux niveaux de la filière de contrôle : le niveau des pratiques agricoles (usage des produits phytosanitaires) et le niveau du contrôle des résidus sur les produits dans la filière de commercialisation.

Les recherches conduites dans l'unité mixte de recherche Moisa se focalisent sur les modalités de la privatisation du contrôle sanitaire et sur l'efficacité de quelques dispositifs collectifs mis en place par le secteur privé.

Après avoir précisé la nature du risque sanitaire et identifié les acteurs privés les plus exposés à ces risques et donc les plus réactifs au processus de privatisation, nous examinerons successivement, pour le contrôle des pratiques agricoles puis celui des résidus de pesticides, les formes organisationnelles mises en place par le privé. Nous montrerons, en comparant la France et le Royaume-Uni, l'importance de prendre en compte le régime de responsabilité pour comprendre la structuration de ces formes.

Nature du risque sanitaire et stratégies des acteurs privés

Les fruits et légumes sont relativement peu confrontés aux problèmes de contamination microbienne que connaissent des produits frais tels que la viande, le poisson et la charcuterie et qui peuvent avoir des conséquences graves et immédiates sur la santé humaine. Les problèmes dominants sont ceux des résidus de pesticides. Des études épidémiologiques de plus en plus nombreuses mettent en évidence l'augmentation de certaines pathologies pour les utilisateurs professionnels de pesticides. Sur la santé du consommateur, ces effets sont plus difficiles à tester, mais de nombreux scientifiques soupçonnent des impacts de même nature à plus long terme et proposent d'appliquer le principe de précaution.

Les pouvoirs publics ont pointé depuis longtemps le risque sanitaire occasionné par la présence de résidus de pesticides dans l'alimentation humaine et imposent notamment des limites maximales pour ces résidus (LMR). En cas de non-

Edité par le Département Sciences sociales, agriculture et alimentation, espace et environnement de l'Institut National de la Recherche Agronomique
Mission Publications : 65 Bd de Brandebourg - 94205 Ivry-sur-Seine Cedex - Tél. 01 49 59 69 00
Directeur de la publication : Hervé Guyomard – Rédaction : Didier Aubert (Rédacteur en chef), Suzanne Jumel
Reproduction partielle autorisée avec mention de l'origine

conformité, le responsable est l'opérateur de la filière désigné par la règle de responsabilité en vigueur.

Au Royaume-Uni, c'est le distributeur qui est responsable, et ceci, depuis le Food Safety Act de 1990 et la mise en place du principe de due diligence qui fait peser la responsabilité d'une non-conformité au dernier opérateur de la filière avant le consommateur. En France, la règle de responsabilité pénale est différente : le responsable est le premier metteur en marché, c'est à dire selon les cas (produits hexagonaux ou importés) le producteur ou l'importateur.

Le risque pénal pour tromperie du consommateur est quant à lui quasiment nul. Pour différentes raisons économiques et stratégiques (Codron et *al.*, 2005), rares sont, en effet, les distributeurs qui se risquent, dans une perspective de différenciation, à afficher un niveau de LMR inférieur au niveau réglementaire et donc rares sont les distributeurs qui s'exposent au risque de se voir infliger une sanction pour tromperie du consommateur.

Au risque pénal de non conformité, vient se rajouter un risque de nature commerciale, d'autant plus important que les consommateurs sont peu informés et donc facilement manipulables. Ce risque est avant tout collectif dans la mesure où la seule réputation effectivement exposée est la réputation générique du produit. Il concerne donc l'ensemble des acteurs de la filière et plus particulièrement les distributeurs qui sont les principaux opérateurs au contact du consommateur. Ce risque est également perçu de façon individuelle par les distributeurs. Dans certains pays, comme les Pays-Bas, où les associations de consommateurs effectuent des analyses de résidus et publient leurs résultats enseigne par enseigne, la réputation individuelle du distributeur est directement menacée par cet activisme militant. Dans les pays où cet activisme n'est pas encore présent, les distributeurs prennent cependant en compte ce risque commercial mais de façon subjective et différenciée, selon la probabilité qu'ils accordent à la réalisation d'une telle menace dans le futur.

Deux grands types d'acteurs privés sont donc principalement concernés par le risque sanitaire : les distributeurs (en France pour la partie commerciale uniquement et au Royaume-Uni pour les parties commerciale et pénale) et les premiers metteurs en marché (en France uniquement et pour la partie pénale). Leurs stratégies de contrôle se développent à deux niveaux : celui des pratiques agricoles et celui des résidus de pesticides sur le produit une fois mis en marché. Nous examinons maintenant quelques-uns de ces dispositifs de contrôle.

Développement des normes privées de bonnes pratiques agricoles des distributeurs européens

Les codes de BPA (que l'on peut assimiler en première lecture aux référentiels d'agriculture raisonnée et de production intégrée) deviennent stratégiques à partir du milieu des années 90. Différents types d'acteurs s'y intéressent et notamment les distributeurs. Les modalités d'implication varient fortement d'un pays à un autre.

EurepGAP, un standard minimum de qualité adapté au contexte de due diligence

Au Royaume-Uni, où préside le principe de *due diligence*, les distributeurs courent un risque sanitaire à la fois sur le plan pénal et commercial. Le risque est d'autant plus élevé que les associations de consommateurs sont particulièrement actives dans ce pays. Le principe de *due diligence* mis en place en 1990 les conduit à s'assurer eux-mêmes que des moyens de contrôle ont bien été mis en place dans la filière. En matière de résidus de pesticides, un niveau pertinent de contrôle est bien entendu celui des pratiques agricoles. C'est l'objectif des Farm Assurance Schemes qui donnent naissance au référentiel collectif national (Assurance Produce) puis en 1998 au référentiel international EurepGAP englobant aujourd'hui une moitié des distributeurs européens (anglais, belges, néerlandais, scandinaves…).

EurepGAP (Euro Retailer Produce Working - Group-Good Agricultural Practices) est, comme son nom l'indique, un référentiel de bonnes pratiques agricoles. Bien que ciblant également les volets environnementaux et social, son objectif prioritaire demeure la réduction du risque sanitaire (pour le consommateur) et la mise en conformité avec l'obligation de *due diligence*.

EurepGAP n'impose pas de limite plus restrictive que la réglementation en ce qui concerne les LMR. Il permet en revanche de renforcer considérablement les contrôles effectués par les pouvoirs publics en imposant ou recommandant toute une série d'actions, d'investissements et de contraintes informationnelles au niveau des pratiques agricoles.

EurepGAP agit sur les marchés nationaux où il est en position de monopole (le marché britannique notamment), comme un quasi standard minimum de qualité sanitaire. Il incorpore en effet la norme réglementaire en matière d'usage de pesticides et de résidus sur le produit et la complète par une norme, souvent absente du domaine public, en matière de bonnes pratiques agricoles.

EurepGAP, qui ambitionne de devenir le standard minimum sur un marché beaucoup plus vaste, a pour avantage de minimiser les coûts de contrôle (économies d'échelle obtenues par l'organisation collective) et bénéficie de l'effet "rendements croissants d'adoption" qui accroît son pouvoir de négociation avec le nombre d'adhésions. Il doit veiller cependant à rester à la fois acceptable pour les producteurs qui supportent en grande partie le coût de cette norme et crédible pour les institutions et les associations qui évaluent la pertinence de son référentiel et de ses moyens de contrôle.

Une thèse, en voie d'achèvement à Moisa, étudie l'efficacité du mécanisme de certification d'EurepGAP. Elle permet notamment de mettre en cause l'idée que toute forme de collusion entre les parties prenantes au processus de certification est nécessairement négative. Elle montre en effet que, lorsque le référentiel est incomplet et évolutif, la collusion permet une certaine coopération entre les acteurs, et donc un processus d'apprentissage nécessaire à une évolution du référentiel.

Les démarches filière des distributeurs français fondées sur l'agriculture raisonnée

En France, les distributeurs sont moins concernés par les risques sanitaires des fruits et légumes. La responsabilité légale ne leur incombe pas (sauf pour les produits qu'ils importent directement). Le risque commercial est, quant à lui, beaucoup moins élevé : contrairement aux pays du nord de l'Europe, les distributeurs ne sont pas pour l'instant sérieusement inquiétés par les associations de consommateurs ; ils bénéficient par ailleurs de l'appui des organisations de producteurs hexagonaux qui travaillent conjointement à la prévention des crises médiatiques.

La faiblesse du risque sanitaire réel, tant légal que commercial, explique en partie le fait que les distributeurs français n'aient pas adhéré au référentiel EurepGAP (à l'exception de l'un d'entre eux). Ils lui ont préféré des démarches individuel-

Une enquête sur le marché d'importation de Perpignan

La convention mise en place par les importateurs sur le marché Saint Charles à Perpignan en 2001, ou Démarche Qualité, compte à ce jour 65 membres. Une enquête quantitative a été menée auprès de 55 d'entre eux en juillet et août 2006. Les entreprises de l'échantillon sont très dispersées suivant leur taille - la moyenne de leurs chiffres d'affaire est de 16,7 k€ et son écart type de 16,4. Leurs déclarations concernant la crainte de l'intervention des pouvoirs publics sont relativement homogènes, puisque 75% d'entre elles estiment que l'action de la DGCCRF concernant le contrôle sanitaire a une influence sur leur activité. De plus, celles déclarant craindre l'action publique ne sont pas de tailles significativement différentes des autres.

On considère l'effort d'autocontrôle des entreprises comme le nombre d'analyses de résidus de pesticides relativement à leur taille, en prenant comme norme minimale celle retenue par le syndicat et stipulée dans la convention.

les moins centrées sur le volet sanitaire et davantage orientées sur les problèmes d'environnement et de production intégrée, influencés en cela par les préoccupations des producteurs nationaux. Dès la fin des années 90, ils ont construit sur la base de ces référentiels de bonnes pratiques agricoles et en rajoutant des charges plus classiques visant la qualité des produits, des démarches de filière assimilables aux yeux du consommateur à des marques de distributeurs (MDD).

Ces démarches de filière ne concernent cependant pas tous les approvisionnements de la grande distribution française en fruits et légumes, une grande partie des apports restant soumise à des cahiers des charges traditionnels.

Les référentiels de bonnes pratiques agricoles ne sont donc en résumé, en France comme au Royaume-Uni, qu'une sécurité supplémentaire contre le risque sanitaire. Les pouvoirs publics continuent d'effectuer des contrôles sur les résidus à différents niveaux de la filière. Les distributeurs effectuent quant à eux leurs propres contrôles, en fonction du risque sanitaire qui est le leur. Les codes de bonnes pratiques agricoles ne sont qu'un complément à ces contrôles. A court terme, ils permettent théoriquement de mieux cibler les analyses de résidus. A long terme, ils sont aussi une incitation à diminuer la charge de résidus sur les produits.

Les importateurs français dans les dispositifs de contrôle des résidus

En France où la responsabilité est celle du premier metteur en marché, le contrôle des résidus à l'importation est crucial. Avec le renforcement des réglementations sanitaires et les incitations des pouvoirs publics à l'autocontrôle par le privé, les importateurs ont négocié avec les autorités publiques la mise en place de conventions collectives de contrôle sanitaire et normatif (qualité commerciale). Dès 2000, les deux plus importantes places françaises d'importations de fruits et légumes frais se sont organisées sous l'égide de leurs syndicats, la Chambre syndicale des importateurs français (CSIF) pour Rungis et le Syndicat national des importateurs de fruits et légumes (SNIFL) pour Perpignan.

L'émergence de conventions collectives d'autocontrôle

Pour ce qui concerne leur versant sanitaire, ces conventions stipulent les procédures d'autocontrôle que les entreprises importatrices doivent suivre. Le contrôle public ne se fait alors que dans un deuxième temps, et consiste à contrôler que l'autocontrôle a été effectué.

La dimension collective de l'action menée par les importateurs est sous-tendue par l'ensemble des bénéfices communs qu'ils en retirent. En particulier, leur regroupement permet de mutualiser les coûts des analyses pratiquées en laboratoire et de diminuer les coûts d'accès à l'information légale. Ensuite, les autorités publiques, co-signataires du texte, reconnaissent tacitement chaque année sa légitimité et sa valeur en le reconduisant. Enfin, l'appartenance à ces conventions peut être considérée comme un signal envers les différents partenaires des entreprises importatrices ; on peut donc en espérer un gain en réputation.

Malgré ces bénéfices, la mise en place d'un système d'autocontrôle est coûteuse. Les efforts mis en œuvre par les importateurs doivent, avant toute chose, être rétribués. En particulier, les risques encourus par les importateurs si un tel système n'avait pas vu le jour forment un levier décisif. Pourtant, il ne semble pas que la menace émanant des autorités publiques soit déterminante : de fait, les contrôles sont rares, les sanctions encore plus. Or ces menaces réglementaires sont communément considérées comme le levier des démarches volontaires : on s'organise au sein d'une industrie ou d'une filière car on craint que l'Etat n'impose une mesure plus coûteuse que celle qu'on aurait pu négocier avec lui. Mais, on peut montrer analytiquement qu'une menace commerciale est suffisante pour faire émerger au sein du groupe des importateurs une démarche volontaire : en effet, le risque commercial collectif pesant sur la filière fruits et légumes permet de valoriser, en intra-filière, l'effort de contrôle fourni par les importateurs. Les distributeurs peuvent en effet exercer des pressions sur les producteurs et les importateurs, afin de répondre aux exigences de leurs clients et de se couvrir contre le risque commercial. Dès lors, l'idée que se font les distributeurs de l'importance que pourrait prendre l'activisme des associations de consommateurs joue un rôle prépondérant dans l'émergence d'une régulation privée en matière de pesticides.

C'est ce que l'on vérifie sur le marché de Perpignan grâce à une enquête quantitative menée en juillet et août 2006 (*cf.* encadré).

Mais une hétérogénéité des comportements à l'intérieur des conventions

Si les entreprises qui ont rejoint les conventions veulent se prémunir contre un risque commercial à venir, leur comportement au sein du groupe est très variable. En effet, la norme minimale de contrôle sanitaire établie par les textes est très basse, et chacune des entreprises, en fonction de sa taille, décide, au-delà de ce seuil, de la fréquence des analyses. L'enquête montre que la variabilité de cet effort relativement à la taille de l'entreprise est forte.

L'étude menée sur les déterminants de l'effort en fonction des risques perçus par les entreprises (Bignebat et *al.*) montre, d'une part, que la menace commerciale pousse les entreprises à accroître leur effort, et ceci d'autant plus que la grande distribution est un de leurs clients importants. D'autre part, la perception d'une menace réglementaire forte a paradoxalement une influence négative sur le niveau d'effort observable, et cette influence n'est pas différente selon la taille de l'entreprise. On en conclut que, bien que les entreprises affirment craindre l'action des autorités publiques, cela ne semble pas avoir l'influence souhaitée sur leur comportement.

L'une des hypothèses pouvant expliquer ce résultat est que la menace réglementaire est peu crédible. Les sanctions prises en cas de non-respect de la pratique d'autocontrôle prescrite sont, en règle générale, verbales. Mais, on peut aussi penser que le principe de précaution auquel sont soumis les importateurs, du point de vue légal, est trop vague

pour qu'ils puissent adapter leur comportement : le niveau auquel toutes les "mesures raisonnables" ont été prises afin d'éviter un risque sanitaire est en effet difficile à évaluer. Cette constatation peut expliquer pourquoi un grand nombre d'entreprises se réfèrent à la norme basse de la convention.

La prochaine étape de cette réflexion sur le contrôle sanitaire devra se faire dans une perspective comparative afin de pouvoir comprendre la diversité des modèles et la stabilité de leur existence simultanée. On s'interrogera notamment sur le devenir des conventions d'importateurs dans une situation où le standard EurepGAP serait adopté par l'ensemble des distributeurs européens.

Céline Bignebat et Jean-Marie Codron, INRA UMR Moisa, Montpellier
bignebat@ensam.inra.fr - codron@ensam.inra.fr

Pour en savoir plus

Bignebat, C. ; Codron, J.M. ; Rouvière, E. (2006). *Industry voluntary approach to food safety: does heterogeneity matter?*. ISNIE Conference, 21-24 Septembre 2006, Boulder, Colorado.

Codron, J.M. ; Fares, M. ; Rouvière, E. (2005). *From public to private safety regulation in the fresh produce import industry.* International Journal of Agricultural Resources, Governance and Ecology (à paraître).

Codron, J.M. ; Fares, M. ; Rouvière, E. (2006). Le contrôle sanitaire des fruits et légumes : les conventions d'autocontrôle des importateurs français. *Economie et Sociétés*, Série Systèmes agroalimentaires, n° 28, pp 599-612.

Codron, J.M. ; Giraud-Héraud, E. ; Soler, L.G. (2005). Nouvelles stratégies de la grande distribution dans le secteur alimentaire. *Revue Française de Marketing*, n° 203, pp 83-94.

Codron, J.M. ; Giraud Héraud, E. ; Soler, L.G. (2005). Minimum quality standards, premium private labels, and European meat and fresh produce retailing. *Food Policy,* vol. 30, n° 3, pp 270-283.

Codron, J.M. ; Jacquet, F. ; Habib, R. ; Sauphanor, B. (2003). Rapport sur le secteur arboricole, expertise INRA, "Agriculture, territoire et environnement dans les politiques européennes". *Les Dossiers de l'Environnement de l'INRA*, n° 23, pp 27-64.

Codron, J.M. ; Sterns, J. ; Vernin, X. (2002). *Grande distribution et agriculture raisonnée dans la filière fruits et légumes frais*. Document INRA-CTIFL, Paris, 26 p.

Diffusion : Martine Champion, INRA SAE2 - Mission Publications, 65 Bd de Brandebourg - 94205 Ivry Cedex
Egalement disponible (au fomat pdf) sur le site : http://www.inra.fr/Internet/Departements/ESR/publications/iss/
Téléphone : 01 49 59 69 34 - Télécopie : 01 46 70 41 13
Dépôt légal : 4ème trimestre 2006 - ISSN : 0988-3266 - Commission Paritaire n° 0108 B 06817
Réalisation : Suzanne Jumel, INRA SAE2 - 94205 Ivry Cedex - Impression : Corep - 31400 Toulouse