

La diversité des modes d'organisation dans l'agroalimentaire : quelle logique ? Quelles conséquences ?

Par **Claude MÉNARD**

Centre d'Économie de la Sorbonne (CES)

Les développements récents de la théorie des organisations fournissent des outils pour penser une réalité largement sous-estimée par les économistes et les décideurs : la diversité des modalités d'organisation de l'activité économique et les motivations derrière les choix effectués. Dans cet article, nous portons d'abord notre attention sur les déterminants endogènes permettant d'ordonner le tableau en apparence touffu du monde des organisations. Nous faisons ensuite état des composantes technologiques et institutionnelles contribuant à façonner ce paysage complexe et à en expliquer l'évolution. Nous terminons notre propos par une série d'observations sur les conséquences de cette diversité pour les politiques publiques. Le message central sous-jacent à cet article est que la variété des modes d'organisation, dans l'agroalimentaire comme ailleurs, obéit à des forces profondes et résilientes qui obligent à repenser les politiques publiques.

Introduction

Loin de la représentation micro-économique classique où les consommateurs (individuels) font systématiquement face à des entreprises (intégrées), nos systèmes économiques se caractérisent par une grande diversité des modalités d'organisation des activités de production et d'échange. Cela se vérifie particulièrement dans l'agriculture. Entre l'agriculteur indépendant qui écoule directement une part significative de ses produits sur le marché et la ferme industrielle qui gère plusieurs centaines, voire plusieurs milliers d'hectares, il existe un nombre très important d'arrangements alternatifs, tels que les groupements de producteurs, les coopératives, les organisations professionnelles, etc. Au plan empirique, cette diversité apparaît comme une évidence. Il n'en va pas de même lorsque l'économiste ou le décideur politique tentent de trouver une logique à cette diversité. Comment expliquer que, pour des activités apparemment semblables, on choisisse tel type d'organisation de préférence à tel autre ? Et quelles sont les conséquences de cette diversité ?

Les développements récents de la théorie des organisations fournissent des outils pour penser cette diversité et comprendre les motivations derrière les choix effectués. Dans ce qui suit, notre attention se porte d'abord sur les déterminants endogènes permettant d'ordonner le tableau en apparence touffu du monde des organisations. Il est ensuite fait état

de facteurs dépassant le seul monde des organisations et contribuant à en façonner la diversité et l'évolution. Cet article se termine par quelques observations sur les conséquences de cette diversité pour les politiques publiques. Le message sous-jacent est que la variété des modes d'organisation, dans l'agroalimentaire comme ailleurs, obéit à des forces profondes et résilientes, obligeant à repenser les politiques publiques.

Penser la diversité des modes d'organisation

La multiplicité de ces forces oblige à sélectionner l'angle d'analyse. Un point de départ fructueux repose sur la distinction entre droits de propriété et droits de décision, une distinction revue à la lumière de l'économie des coûts de transaction et de la théorie des contrats (pour une synthèse, voir Gibbons et Roberts, 2013). On peut en effet considérer tout type d'organisation comme une façon d'établir et d'allouer ces droits de manière à mettre en œuvre les transactions permettant un usage que l'on veut efficace des ressources nécessaires aux activités de production et d'échange. On dispose ainsi de trois concepts-clés : 1) l'allocation des droits de propriété, pour lesquels la théorie des coûts de transaction suggère une corré-

lation forte entre la spécificité des investissements requis et l'incitation à établir un contrôle strict sur leur propriété ; 2) l'allocation des droits de décision, pour lesquels la théorie des contrats relationnels suggère une corrélation forte entre l'intensité des incertitudes contractuelles ("non-contractibilités") et l'incitation à centraliser ces droits ; et 3) les transactions, qui ont trait aux modalités d'allocation de ces droits et aux conditions de leur transfert.

La combinaison de ces concepts permet une première caractérisation des grandes familles d'organisations, que résume la Figure 1 ci-après.

Lorsque des investissements stratégiques et spécifiques à l'activité concernée se conjuguent à de fortes incertitudes contractuelles, les décideurs sont incités à concentrer leur contrôle sur les deux types de droits précités, poussant vers l'intégration et la gestion des droits par une structure hiérarchique forte. L'élevage industriel en fournit un exemple. À l'inverse, pour des activités requérant des investissements peu spécifiques – de sorte que les engagements contractuels impliquent des risques faibles entraînant des coûts de transaction peu élevés –, le recours aux marchés tend à prévaloir. Les marchés alimentaires découverts illustrent cette solution. Enfin, il existe une vaste zone intermédiaire, où des arrangements organisationnels, qualifiés d'hybrides par le Prix Nobel Williamson (1996, chap. 4), reposent sur des réseaux d'acteurs qui maintiennent leur autonomie (juridique et économique) tout en coordonnant certaines de leurs activités par le transfert d'une partie de leurs droits de décision, voire de propriété, à des structures de gouvernance pilotées conjointement. Les coopératives ou les groupements de producteurs en fournissent des exemples.

Dans la Figure 1 ci-dessous, la courbe supérieure simule les combinaisons optimales, au-delà desquelles l'organisation des transactions devient impossible. La courbe inférieure, quant à elle, délimite la zone en

deçà de laquelle la continuité de l'activité ne saurait être sécurisée. Notons que les cas extrêmes (pur marché, pure hiérarchie), privilégiés par la théorie micro-économique standard, concernent les seules situations où sont réunies les conditions pour une combinaison optimale des deux types de droits. Une hypothèse centrale de la théorie moderne des organisations est que l'essentiel des transactions se situent dans la lentille délimitée par les deux courbes. Là jouent pleinement les contrats relationnels permettant aux partenaires impliqués dans ces transactions d'adopter des solutions flexibles qui leur permettent d'affronter les situations non contractualisables, tout en sécurisant leurs relations... et leurs investissements.

Quel est l'impact des évolutions contemporaines sur cette diversité et ces choix ?

Malgré le nombre encore limité d'études empiriques sur le poids respectif des modes d'organisation hybrides, leur existence et leur importance ne fait pas de doute⁽¹⁾. Dans l'agroalimentaire, on semble observer une double évolution : une forte concentration verticale, en particulier au niveau de la distribution, ainsi que le développement de chaînes de valeur de plus en plus complexes, associant une grande diversité de partenaires étroitement coordonnés⁽²⁾. En deçà des forces endogènes identifiées ci-dessus, deux composantes de l'environnement socio-économique pèsent fortement sur cette reconfiguration des modes d'organisation : les changements technologiques et les évolutions institutionnelles.

⁽¹⁾ Le poids de la franchise dans la distribution est le mieux connu (voir, Brickley et Dark (1987) pour les États-Unis. En France, une série d'études menées par l'INSEE (2020) confirme cette importance).

⁽²⁾ Voir, par exemple, OCDE (2006), Ménard et Vavra (2008), Vavra (2009) et Falkowski *et al.* (2017).

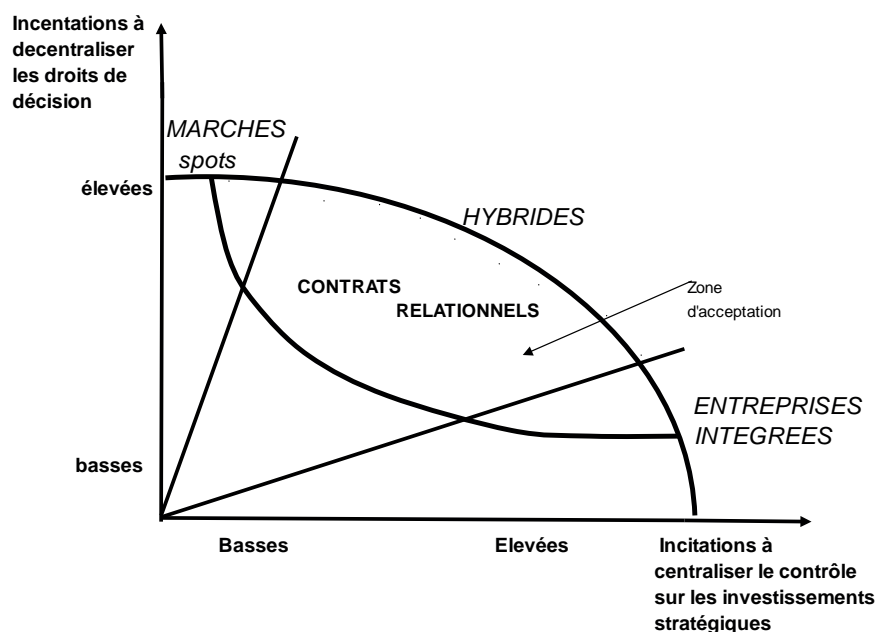


Figure 1 : La diversité des modes d'organisation (adapté de Ménard, 2018).

Les analyses économiques du secteur agroalimentaire sous-estiment le rôle-clé des changements technologiques dans l'évolution des modes d'organisation. Trois aspects méritent pourtant de leur accorder une attention particulière. Le premier concerne la révolution dans les transports : le développement récent (on l'oublie) des conteneurs, couplé à l'accroissement de la taille des cargos, l'utilisation des techniques de contrôle atmosphérique (température, humidité, etc.) et le guidage par satellites ont permis une réduction considérable des coûts de transport, facilité l'approvisionnement sur longues distances et multiplié, de fait, les sources d'approvisionnement. Ils ont aussi contraint à une coordination beaucoup plus étroite tout au long des chaînes de valeur ainsi construites. Le deuxième a trait à l'essor des biotechnologies et de leur application au secteur agroalimentaire. Ces technologies ont conduit à une coordination accrue entre, par exemple, le développement de nouvelles semences et l'industrie chimique, tout en rendant plus aigu le problème de la protection des droits de propriété. Enfin, le développement spectaculaire des technologies de l'information a aussi induit des changements organisationnels majeurs en permettant une planification beaucoup plus fine des activités et un contrôle beaucoup plus efficace des différents maillons de la chaîne de valeur, facilitant, par exemple, la traçabilité grâce à la digitalisation, en relation avec les changements des comportements de consommation. Ces trois séries de facteurs concordent en ce qu'elles ont facilité et favorisé des modes de coordination nouveaux, soit dans le cadre d'entreprises multinationales intégrées, soit dans le sens d'arrangements hybrides regroupant des partenaires indépendants et exigeant des modalités de gouvernance très strictes, typiquement le recours à une contractualisation de plus en plus contraignante.

Ces remarques débouchent assez naturellement sur la prise en compte de l'autre dimension, celle des changements institutionnels. Ceux-ci peuvent être regroupés sous deux termes maintenant connus de tous : la globalisation et la libéralisation. La diversifica-

tion des sources d'approvisionnement rendue possible par les nouvelles technologies doit être appariée aux changements de comportement des consommateurs, combinant une demande de produits de plus en plus diversifiée et une exigence de traçabilité de manière à sécuriser la qualité des produits. Satisfaire ces exigences conduit à l'introduction de contrôles plus stricts sur les conditions d'approvisionnement, que ce soit dans le cadre d'entreprises intégrées ou d'arrangements hybrides liant parfois des centaines, voire des milliers de fournisseurs indépendants. Ces contrôles excèdent largement les frontières nationales et les réglementations traditionnelles, poussant ainsi à de nouvelles modalités institutionnelles de contrôle, sous l'égide d'initiatives purement privées (par exemple, par le biais de cahiers des charges imposés par la grande distribution ou négociés entre partenaires de la chaîne de valeur) ou dans le cadre d'accords internationaux.

En parallèle, la diversification des sources d'approvisionnement à une échelle globale ne pouvait se faire sans une modification profonde des anciens cadres réglementaires nationaux, mouvement que traduit – partiellement – le terme de « libéralisation ». On assiste en effet au développement de chaînes de valeur souvent spécialisées eu égard à la qualité des produits offerts, dont les standards excèdent les réglementations existantes, et ne pouvant être mises en place que dans le cadre de l'ouverture des frontières. De nouvelles modalités de contrôle sont ainsi introduites, prenant essentiellement deux formes complémentaires : une modification des réglementations publiques se traduisant par des traités bi- ou plus souvent multilatéraux, puisque les chaînes de valeur recoupent plusieurs pays ; et un développement des pratiques contractuelles privées qui exigent, elles aussi, de nouvelles modalités d'encadrement, dont les règles dépassent le cadre des frontières nationales.

Au plan analytique, la Figure 2 ci-dessous schématise ces interactions entre technologies et cadre institutionnel.

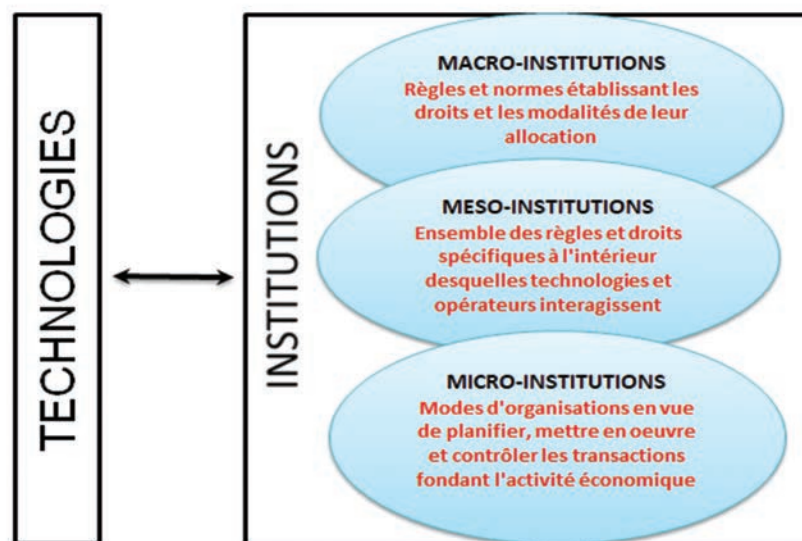


Figure 2 : Contextualisation (adapté de Ménard, 2014).

Cette représentation pointe la nécessité de différencier entre elles les couches institutionnelles contribuant à structurer les choix organisationnels ainsi que leur évolution, tout en tenant compte de leur interaction avec les composantes technologiques. Elle suggère aussi l'existence de vastes zones de recouvrement. Par exemple, les réglementations adoptées à un niveau macro-institutionnel (disons la politique agricole commune) seront déclinées différemment selon les pays ou régions, selon les secteurs, et surtout selon les mécanismes (meso-institutionnels) de leur mise en œuvre. De même, les composantes micro-institutionnelles, par exemple les organisations de producteurs ou les distributeurs, sont susceptibles d'influencer les mesures adoptées au niveau des deux autres couches institutionnelles (le *lobbying* l'illustre parfaitement).

La nécessaire évolution des politiques publiques

En somme, il y a deux logiques à l'œuvre dans la configuration des modes d'organisation qui caractérisent nos économies, y compris le secteur agro-alimentaire. L'une, objet central des théories modernes des organisations, porte sur les facteurs purement endogènes opérant au niveau micro-institutionnel et motivant les choix organisationnels. L'autre, qui bénéficie largement des éclairages fournis par les théories contemporaines des institutions, a trait à l'interaction des organisations avec les autres dimensions institutionnelles, notamment l'évolution rapide des composantes macro- et meso-institutionnelles. Le développement de la contractualisation visant à mieux gérer l'incertitude dans le cadre de la globalisation, ou le développement de réglementations supranationales, en sont des exemples majeurs.

Or, ces deux logiques soulèvent des questions eu égard aux politiques publiques, des questions particulièrement aiguës pour le secteur agro-alimentaire. L'une de ces questions a trait à la nécessité d'une reconnaissance explicite de cette diversité des modes d'organisation et de ses conséquences. Une autre question a trait aux distorsions, les "unfair trading practices", que peuvent générer les nouveaux arrangements organisationnels.

Sur le premier point, on notera la difficulté des autorités publiques, particulièrement des autorités en charge de la « concurrence », à reconnaître la légitimité et la spécificité des organisations de type hybride. Par exemple, il aura fallu attendre pratiquement 2014 pour que l'Union européenne commence à reconnaître, bien timidement, un rôle positif aux organisations de producteurs (EC, 2014), et 2019 pour que cette reconnaissance trouve un début de cohérence (European Parliament, 2019). On pourrait multiplier les exemples concernant les systèmes de franchise, le statut des coopératives, etc. Williamson (1996, chap. 12) avait pourtant indiqué, il y a déjà un bon moment, la nécessité, au regard de ces arrangements organisationnels non orthodoxes ne relevant ni de l'entreprise intégrée ni des relations

de pur marché, de distinguer les stratégies visant l'efficacité économique ("economizing strategy") de celles visant le pouvoir de marché ("monopolizing strategy"). L'argument sous-jacent est que, dans de très nombreux cas, le développement des organisations hybrides, par exemple les groupements de producteurs, répond à la première stratégie, alors que les autorités de la concurrence persistent à n'y voir que l'expression de la deuxième stratégie. De nombreux cas de jurisprudence pourraient illustrer cette tension, par exemple le fameux cas « endives » (CURIA, 2017). Il y a donc un vrai problème de reconnaissance de la légitimité d'arrangements organisationnels qui ne répondent pas aux standards « marché » ou à l'« entreprise intégrée », une reconnaissance qui conduirait naturellement à une modification des règles concurrentielles.

Le deuxième point, concernant la question des distorsions susceptibles d'accompagner la complexification croissante des chaînes de valeur et leur organisation, est en partie complémentaire de ce qui précède. Il s'agit de savoir si l'allongement des chaînes de valeur, qui s'accompagne de la multiplication des acteurs impliqués et s'étend bien au-delà des réglementations nationales, conduit à des relations asymétriques pénalisant particulièrement certains nœuds de cette chaîne de valeur. En clair, il s'agit de savoir si, par exemple, la forte concentration dans le secteur de la distribution conduit à un rapport de force défavorable pour un ensemble de producteurs atomisés. Le Parlement européen s'en est alerté en 2016 et a demandé, avec une rare convergence, à la Commission européenne d'élaborer une politique à ce sujet. Les discussions préliminaires à l'adoption d'une position visant à instaurer plus de symétrie entre les parties prenantes aux chaînes de valeur dans l'agroalimentaire ont montré la complexité du sujet et surtout la difficulté de politiques effectives au regard de chaînes de valeur devenues globales et excédant nettement non seulement les cadres nationaux, mais également les cadres régionaux, telle l'Union européenne (Falkowski *et al.*, 2017). L'acceptation d'arrangements organisationnels hybrides restaurant une certaine symétrie entre les parties prenantes aux chaînes de valeur constitue un pas, encore bien timide, dans ce sens. Une solution plus satisfaisante devrait venir de changements du cadre macro-institutionnel conduisant à des régulations globales, correspondant à ces chaînes de valeur globalisées. On en est fort éloigné. Il semble que, pour le moment, seules des crises alimentaires majeures poussent dans ce sens.

Conclusion

Nous avons voulu dans ce bref article mettre en relief les facteurs endogènes poussant à la création de modalités organisationnelles qui échappent pour partie au dualisme traditionnel relations de marché/intégration verticale. Ces arrangements ont des raisons d'être qui leur sont propres (Ménard, 2004), qu'il convient d'explorer pour mieux orienter les politiques publiques, qu'elles concernent les formes d'aide, la réglementa-

tion de la concurrence, etc. Nous avons aussi pris note de l'existence de facteurs exogènes, au sens où ils excèdent le cadre micro-économique et relèvent de la combinaison de changements technologiques majeurs et d'évolutions macro-institutionnelles contraignant à l'élaboration de nouvelles règles du jeu.

Il reste beaucoup à faire au plan théorique, pour comprendre les logiques à l'œuvre, au plan empirique, pour mesurer l'ampleur des changements impliqués, et au plan des politiques publiques, pour intégrer ces évolutions dans les choix qui sont faits.

Références

BRICKLEY J. A. & DARK F. H. (1987), "The choice of organizational form: the case of franchising", *Journal of Financial Economics* 18, pp. 401-420.

CURIA (2017), Arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (grande chambre) en date du 14 novembre (arrêt dit « Endives »), http://curia.europa.eu/juris/document/document_print.jsf?doclang=FR

European Commission (2014), *Tackling unfair trading practices in the business-to-business food supply chain*, Communication of the Commission, July 15, COM(2014) 472 final.

European Parliament (2019), European Parliament legislative resolution of 12 March 2019 on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on unfair trading

practices in business-to-business relationships in the food supply chain (COM(2018)0173 - C8-0139/2018 - 2018/0082 (COD)).

FALKOWSKI J., MÉNARD C., SEXTON R. J., SWINNEN J. & VANDELDE S. (Authors), DI MARCANTONIO F. & CIAIAN P. (Eds.) (2017), "Unfair trading practices in the food supply chain", Brussels, European Commission, Joint Research Centre.

GIBBONS R. & ROBERTS J. (Eds.) (2013), *The Handbook of Organizational Economics*, Princeton University Press.

INSEE (2020), « Enquête sur les contours des réseaux du commerce de détail et des services 2016 ».

MÉNARD C. (2004), "The economics of hybrid organizations", *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 160, pp. 345-376.

MÉNARD C. (2018), "Organization and governance in the agri-food sector: How can we capture their variety?", *Agribusiness: An International Journal* 34, pp. 141-160.

MÉNARD C. & VAVRA P. (2008), "Role, Usage and Motivations of Contracts in Agriculture. Report to the OECD Directorate for Food, Agriculture and Fisheries", Paris, OCDE.

OCDE (2006), "Final Report on private standards and the shaping of the agro-food system", FULPONI L., Directorate for Food, Agriculture and Fisheries, Paris, OCDE.

VAVRA P. (2009), "Role, Usage and Motivation for Contracting in Agriculture", *OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers*, n°16, Paris, OCDE.

WILLIAMSON O. (1996), *The Mechanisms of Governance*, Oxford University Press.