HAL
open science

Le rôle des agences de notation de l'agroalimentaire dans la fixation des normes transnationales

Sandrine Drapier

To cite this version:

Sandrine Drapier. Le rôle des agences de notation de l'agroalimentaire dans la fixation des normes transnationales. François Collart Dutilleul. Penser une démocratie alimentaire (vol. I), Inida (Costa Rica), pp.371, 2013, 9782918382072. hal-00930986

HAL Id: hal-00930986

https://hal.science/hal-00930986v1

Submitted on 14 Jan 2014

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.

LE ROLE DES AGENCES DE NOTATION DE L'AGROALIMENTAIRE DANS LA FIXATION DES NORMES TRANSNATIONALES*

Sandrine DRAPIER,
Maître de Conférences en droit privé et sciences criminelles à l'Université du Maine

A mesure de l'interconnexion croissante des économies, sont apparues au cours des années 2000[1] des agences de notation extra-financière, au côté de celles déjà existantes en matière financière[2]. Leur objet consiste à évaluer le degré de responsabilité sociétale des entreprises[3]. L'évaluation menée par ces agences conduit à porter un jugement de valeur basé sur une démarche cognitive[4] à l'intention des investisseurs souhaitant intégrer dans leur choix des critères extra-financiers, comme les risques environnementaux ou sociaux[5]. L'investissement dans des modes de fonctionnement plus soutenables - ou mieux acceptés - supposant la maîtrise de risques de diverses natures, ces nouvelles agences de notation entendent éclairer ces choix en rendant publiques des informations jusque-là privées ou inexploitées.

Le secteur agricole n'échappe pas à cette évolution. Il existe aujourd'hui des agences spécialisées[6] dans ce secteur économique jugé stratégique et spécifique pour les Etats[7]. Leur

---

* Cet article a été publié dans *Penser une démocratie alimentaire*, sous la direction de François Collart Dutilleul et Thomas Bréger, éd. Inida, Costa Rica, Volume I, 2013. Le programme Lascaux est un programme européen entant dans le cadre du 7e PCRD - Programme spécifique "IDEES" – ERC (Conseil Européen de la Recherche) – *Grant agreement for Advanced Investigator Grant* (Sciences sociales, 2008). Il porte sur le nouveau droit agroalimentaire européen, examiné à l'aune des problématiques de la sécurité alimentaire, du développement durable et du commerce international. Il est dirigé par François Collart Dutilleul, professeur à l'Université de Nantes et membre de l'Institut universitaire de France (pour plus d'informations, consulter le site de Lascaux : http://www.droit-aliments-terre.eu/).
Les recherches menant aux présents résultats ont bénéficié d'un soutien financier du Centre européen de la recherche au titre du septième programme-cadre de la Communauté européenne (7e PC / 2007-2013) en vertu de la *convention de subvention CER* n° 230400.

[1] Par exemple, *Vigéo (France), EIRIS (Royaume Uni), MSCI ESG Research (Etats-Unis)* ou encore *Inrate (Suisse)* : v. le dossier *Notation = évaluation*, sous la dir. de C. WAYSAND, Les Cahiers de l'évaluation, n° 6, juillet 2012, p. 101 et s.

[2] Les agences de notation, nées à la fin du XIXe siècle aux Etats-Unis d'Amérique, cherchaient à renseigner les investisseurs sur la solvabilité des compagnies ferroviaires américaines situées à plusieurs kilomètres des porteurs de fonds. L'agence Moody's a ainsi publié un recueil de notation aux Etats-Unis dès 1909.

[3] Sur ce concept, v. le dossier *Notation = évaluation*, sous la dir. de C. WAYSAND, Les Cahiers de l'évaluation, n° 6, juillet 2012, p. 29 et s.

[4] Sur cette définition, v. le dossier *Notation = évaluation*, sous la dir. de C. WAYSAND, Les Cahiers de l'évaluation, n° 6, juillet 2012, spéc. p. 2.

[5] Commerce équitable, développement durable, investissement « éthique » sont des concepts qui se sont développés avec la mondialisation des échanges pour remédier à un déficit de régulation publique.

[6] Par exemple, *Rainforest Alliance*, *Cocoabarometer* ou encore, plus localement, *Notéo*. - Le Mouvement pour une organisation mondiale de l'agriculture (*Momagri*) se propose d'évaluer et de noter par la création de son agence NRA : v. J. P. EMORINE, *L'avenir de la filière agricole à l'horizon 2050*, rapport sénatorial du 31/07/2007 n° 200 (www. senat.fr).

[7] Stratégique, car chaque Etat doit aider à produire assez d'aliments pour nourrir sa population et assurer la sécurité d'approvisionnement et sanitaire. Spécifique, puisque les denrées alimentaires de base sont soumises à une très forte volatilité des prix (en ce sens, cf. les rapports de 2006/2007 sur www. momagri.org).

rôle consiste précisément à évaluer, c'est-à-dire mesurer la pertinence des politiques agricoles et des stratégies des entreprises agroalimentaires, en tenant compte des effets collatéraux de la mondialisation des échanges. Ces agences se proposent également de détecter les entreprises les « plus vertueuses », celles qui adoptent des standards supérieurs à ceux imposés par les cadres normatifs où elles sont localisées tant à l'égard de la préservation de l'environnement que de la sécurité alimentaire et des conditions de travail. Au final, cela leur permet de définir des priorités sous forme de grands principes directeurs et d'en vérifier la bonne application à partir d'indicateurs choisis.

Il existe cependant peu de recul, à l'échelle du temps, pour apprécier la qualité de la notation, son influence sur le choix des investisseurs et son impact sur le comportement des firmes en matière agroalimentaire. Un des enseignements tirés de la crise du secteur financier, outre les défaillances de supervision et de régulation des marchés financiers mondiaux, a pourtant été de mettre en lumière l'impact pernicieux de la notation[8].

En effet, la note sert de révélateur aux opérateurs qui l'analysent dans le détail et vont, la plupart du temps, adhérer spontanément à son contenu. Cette croyance des agents, dans le caractère quasi impératif de l'évaluation, laisse à penser que la note – ce chiffre distinctif qui résume à lui seul la valeur d'une entité et les risques qu'elle véhicule – finit par régler l'essentiel de leur comportement. En raison de leur aversion pour le risque, ils en comprennent, en tout cas, la force attrayante, sinon contraignante.

Cela étant, la finalité des agences de notation, dont les mobiles, les membres et la forme juridique peuvent être très divers, continue de susciter la curiosité. L'interrogation est directement liée à la notation elle-même, élaborée par ces institutions privées – qui n'ignorent pas, le plus souvent, le caractère global de leur démarche – et qui, ce faisant, participent à la formation de normes visant *in fine* à infléchir, sinon régir le comportement des professionnels partout où ils se trouvent. Directement ou indirectement, l'évaluation sous forme de notes contribue à la fixation de standards juridiques transnationaux permettant de déterminer un type moyen de conduite correcte attendu des agents. En assurant la diffusion des évaluations à destination des investisseurs, les agences de notation de l'agroalimentaire, comme toutes les autres, exacerbent cette standardisation des comportements tout en encourageant l'autodiscipline des opérateurs.

Cette forme de régulation des comportements, entièrement privée, représente-t-elle une manifestation originale de l'influence des normes transnationales déjà omniprésentes dans les échanges mondiaux ? La note n'est certes qu'un chiffre, mais elle se mue en bien davantage qu'une simple valeur. Elle synthétise, en réalité, un travail global d'évaluation. En cela, la notation est une référence qui prend la forme d'un guide suivi sur les marchés financiers (I), voire par les consommateurs eux-mêmes (II). Elle tend à devenir un acte-guide[9] pour les professionnels de l'agroalimentaire dans leurs rapports avec les pouvoirs publics (III).

---

[8] Sur ce point, A. OUROUSSOFF, *Triple A. Une anthropologue dans les agences de notation*, BELIN, 2013.

[9] Si le mot « guide » désigne tout ce qui dirige et inspire quelqu'un, le mot « acte-guide » renvoie, quant à lui, à un ensemble de recommandations, de bonnes pratiques ou de types de conduite sociale correcte à adopter vis-à-vis de la clientèle ou des produits et qui reflètent l'autodiscipline et l'autorégulation des opérateurs.

I. La notation, guide habituel des marchés financiers

Les agences de notation prétendent combler la demande de connaissances et d'études circonstanciées des opérateurs qui cherchent à être éclairés sur les risques que présente leur investissement. L'action d'information développée rencontre un écho favorable, étendant le champ de l'expertise laissé bien souvent béant par les pouvoirs publics[10].

Pour ce faire, les agences de notation analysent les indicateurs clés des entreprises du secteur agricole ou agroalimentaire en vue de réaliser des simulations, des évaluations et des notations sur les exploitations et firmes implantées sur ces marchés. La légitimité de la note obtenue par chaque entreprise dépend directement de la pertinence des critères retenus par l'organisme de notation et de sa capacité d'accéder aux informations et indicateurs internes à l'entreprise notée. Des dizaines d'indicateurs clés peuvent servir de base à l'évaluation finale. Pour les plus représentatifs des marchés alimentaires, les paramètres considérés peuvent être le niveau des stocks d'une matière première et les prix atteints[11], le respect des droits fondamentaux des travailleurs[12], la santé et les maladies professionnelles[13], les dérèglements climatiques[14], les coûts énergétiques ou les fluctuations financières[15]. Les résultats et classements des entreprises dépendent directement des priorités et des choix de l'organisme qui mène l'évaluation.

L'approche systémique et modélisée de ces indicateurs tente généralement de répondre à un ou plusieurs des enjeux suivants : indiquer le niveau de dépendance alimentaire vis-à-vis de l'extérieur, mesurer la capacité d'innovation des entreprises du secteur, considérer les risques climatiques et environnementaux ou encore préciser le niveau de revenu des exploitants. Sur ces bases, les agences de notation se donnent pour objectif d'évaluer aussi bien le degré de rentabilité d'une exploitation agricole que celui de responsabilité sociétale ou environnementale d'une entreprise agroalimentaire. Mais tous ces signaux sont-ils pertinents pour permettre à l'investisseur de mieux calculer sa prise de risques ? Répondent-ils nécessairement à ce que l'investisseur recherche ?

Les notes reposent parfois sur des appréciations contradictoires d'une agence à l'autre, alors même que leur influence ne cesse de croître sur les marchés et qu'elles paraissent essentielles pour aider à la décision des investisseurs et minimiser les risques. Les agences offrent paradoxalement des repères universellement reconnus, quasi-institutionnels, mais leur mission intrinsèque demeure assez mal définie.

---

[10] V. le rapport « *L'agence de notation : un outil indispensable de minimisation des risques et d'orientation des prises de décision internationales* », 5 février 2007, www. momagri.org.
[11] Par exemple, le prix plancher ou plafond de produits alimentaires de base, les seuils d'alerte.
[12] Par exemple, les conditions de travail des immigrés dans les exploitations agricoles, le niveau de revenus, le travail des enfants, pouvant traduire un dumping social.
[13] Par exemple, la santé des consommateurs et la sécurité alimentaire, ou l'exposition des exploitants aux risques chimiques…
[14] Par exemple, la désertification, le déboisement ou l'impact d'une activité sur la biodiversité.
[15] Par exemple, les taux de change et les taux ou la capacité d'investissement.

A ce stade d'emprise[16], les méthodes et conditions d'évaluation des agences ne peuvent plus désintéresser la puissance publique. La liberté complète, qui préside aux choix des indices et critères propres à établir leur note, ne suffit plus à justifier l'absence totale de contrôles assurant la préservation de l'intérêt général. Seules la mise en place de comité externe d'experts scientifiques[17] et la communication des évaluations aux pouvoirs publics paraissent de nature à asseoir à l'avenir l'impartialité et le sérieux de leurs analyses.

D'autres préconisations peuvent être formulées. Les agences en matière agroalimentaire, à l'inverse des agences historiques de notation de crédit, doivent éviter le piège de la suspicion provoquée par la rémunération de leur évaluation par les entités notées[18]. En esquivant également les conflits d'intérêts, par la vente de conseils et rapports à des intermédiaires, telles les sociétés de gestion, elles doivent se soumettre à des procédures simples exemptes de toute critique. Par exemple, l'absence de lien en capital entre les entités notées, ainsi qu'entre l'agence de notation et toute firme effectuant des transactions pour les entreprises notées devrait être garantie[19], tout comme l'indépendance des analystes dans leur mode de rémunération. Des règles déontologiques, aisément accessibles, pourraient enfin être établies pour faciliter l'accès à l'information sur les entreprises notées, en garantissant à la fois sa fiabilité et sa confidentialité.

Cela étant, cette indépendance des agences vis-à-vis des notés suppose que soit préalablement traitée la question de leur responsabilité juridique, particulièrement la réparation des conséquences dommageables suite à la publicité d'une évaluation préjudiciable. Pour éviter l'écueil d'évaluations contestables, comme celles opérées par les agences de notation financières ces dernières années, l'influence que représentent ces organismes d'évaluation privés devrait avoir pour contrepartie leur capacité financière à répondre d'une notation erronée provoquant un dommage pour ceux qui en sont victimes[20].

II. La notation, nouveau guide des consommateurs

La prise en compte par certains consommateurs des évaluations émises par des agences de notation sur les produits agricoles ou agroalimentaires repose sur leur bon vouloir en tant que citoyens, mais aussi en tant qu'agents économiques rationnels. Par leurs comportements altruistes et individuels, ces consommateurs orientent la production en refusant, par exemple, des produits fabriqués par des entreprises non respectueuses de

[16] Les agences orientent l'épargne et les investisseurs vers des firmes déterminées ou des entreprises jugées socialement et éthiquement responsables, selon la liste de critères qu'elles ont préalablement retenue.

[17] Cela suppose l'apparition de nouveaux métiers à structurer dans une offre de formation renouvelée en fonction des compétences spécifiques requises : en ce sens, le dossier *Notation = évaluation*, sous la dir. de C. WAYSAND, Les Cahiers de l'évaluation, n° 6, juillet 2012, spéc. 110 et s. L'expertise scientifique devrait être confiée *in fine* à ceux qui, comme universitaires et chercheurs publics, présentent statutairement toute garantie d'indépendance.

[18] Par exemple, l'agence Noteo présente un partenariat financier avec des entités publiques comme Nantes Métropole, la Région des Pays de la Loire ou encore OSEO.

[19] Sur cette proposition générale, v. le dossier *Notation = évaluation*, sous la dir. de C. WAYSAND, Les Cahiers de l'évaluation, n° 6, juillet 2012, spéc. 102..

[20] Spéc. les conséquences liées à la perte de confiance subie par une entreprise dans ce secteur économique aussi crucial et sensible que l'agroalimentaire.

l'environnement ou en achetant des aliments issus de la filière biologique[21]. Ces comportements de citoyens « éclairés », œuvrant pour la société en général, restent cependant limités et difficiles à analyser en raison des incertitudes pesant sur la justification profonde de leurs actes. Entendent-ils participer à l'intérêt général ou sont-ils simplement animés par des intérêts subjectifs, comme la recherche d'une meilleure réputation sociale ou la démonstration d'une forme intéressée de générosité ?

Loin d'éclairer, la note risque fort d'entretenir, assez souvent, la confusion. Quelle limite peut-on établir entre contribution privée et contribution sociale de l'entité notée ? Evaluer, par exemple, les actions d'une entreprise agroalimentaire investissant dans la sécurité des approvisionnements ou de la production nécessite de départager son intérêt purement privé, consistant à la rendre plus attractive pour ses clients ou ses salariés, des avantages procurés à la collectivité en général pour sa contribution à la sécurité sanitaire ou à la protection de l'environnement. Quel choix sera finalement privilégié par l'agence de notation et à destination de quel type de consommateurs ? L'impact de la note sur les consommateurs suppose de s'interroger, tout comme sur les marchés financiers, sur le type d'informations fournies au public et sur l'entité qui la procure.

Afin de donner certaines garanties aux consommateurs, parfois désorientés dans son action de consommation ou dans ses recherches d'informations, rendre lisible et visible l'évaluation réalisée sur les produits commercialisés constitue une étape préalable. Cette exigence semble d'autant plus utile dans le cadre européen que les consommateurs restent une des finalités du marché unique. Il serait nécessaire d'adopter à cet échelon quelques principes directeurs portant sur le travail d'évaluation des agences privées, pour chaque secteur d'activités, de manière à éviter les conflits d'intérêts, clarifier la méthodologie employée pour noter, ainsi que le recueil de l'information par une standardisation accrue des documents fournis par les notés.

En effet, la note proposée aux consommateurs fait bien plus que leur seule information. Elle oriente et prétend même, assez souvent, régler leur conduite d'acheteurs, sinon guider leur réflexe d'achat[22]. La notation délivrée par certaines agences ne vise, en définitive, qu'à susciter et entretenir une pratique qui, à force d'habitude et de répétition, tend à devenir une norme comportementale dont le suivi est spontané. Pour le meilleur mais aussi pour le pire, elle forme une sorte de règle, l'équivalent d'une norme qu'il est difficile d'ignorer, surtout si elle est communément partagée à travers le monde. La force de cette notation se mesure déjà à l'importance de la contrainte sociale qu'elle suggère. Défier la note, ce n'est plus simplement se jouer de l'air du temps… c'est également s'exposer individuellement au risque d'incompréhension et de déclassement.

[21] V. le dossier *Notation = évaluation*, sous la dir. de C. WAYSAND, Les Cahiers de l'évaluation, n° 6, juillet 2012, spéc. 79 et s., concernant l'analyse des convictions éthiques des investisseurs.

[22] Certaines agences sollicitent l'avis des consommateurs pour justifier en partie leur travail d'évaluation (on songe ici par exemple à « la ruche » de *Notéo.info*).

III. La notation, acte-guide des professionnels de l'agroalimentaire dans leurs rapports avec les pouvoirs publics

Deux des crises actuelles, financières et climatiques, témoignent l'une et l'autre d'une mésestimation des risques systémiques dans l'établissement des valeurs et des prix par les agences et les marchés. L'action publique semblant à nouveau plébiscitée afin de remédier aux défaillances des marchés, les agences de notation entendent dorénavant peser sur les politiques publiques à mettre en place afin de réguler les marchés nationaux, européens et internationaux des produits agricoles.

Par principe pourtant, les politiques publiques englobent toutes les modalités d'action permettant aux décideurs d'infléchir les comportements des acteurs du marché en vue de l'intérêt général. Celles-ci doivent servir à promouvoir de grandes orientations par incitation, tels qu'un système de régulation des marchés agricoles à l'échelle mondiale, l'équilibre des échanges pour améliorer la condition des agriculteurs producteurs ou le renforcement du potentiel de recherche, d'investissement et de productivité. Or, il n'est pas certain que les différentes agences, personnes de droit privé, poursuivent, à travers leur notation experte, le même objectif salutaire. Leur message traduit bien souvent des actions de *lobbying* destinées à orienter les choix de politique agricole, comme, par exemple, en matière de fixation du prix des produits agricoles[23].

Cette influence grandissante des agences de notation sur les choix publics implique la mise en place de règles d'encadrement de leurs activités. Précisément, il serait logique que les agences de notation communiquent le résultat de leurs évaluations à une autorité de régulation aux pouvoirs renforcés[24], propre à chaque secteur d'activité, de manière à exercer un contrôle sur la pertinence des critères retenus et des conditions d'accès aux informations et, en conséquence, émettre des avis sur les évaluations menées[25].

Si l'aversion aux risques des opérateurs justifiait déjà le rôle des agences de notation, leur influence ne cesse de croître à mesure du constat du dérèglement des marchés sur les produits alimentaires de base. Les modèles économiques classiques, proposés par les organisations internationales chargées des questions alimentaires[26], ne semblent pas, en effet, avoir substantiellement amélioré la situation économique des pays les plus pauvres[27].

---

[23] MOMAGRI, par exemple, se propose d'initier une gouvernance agricole mondiale chargée de promouvoir par consensus, une libéralisation régulée des échanges agricoles. Dans cette perspective, son agence de notation (NRA) devrait donc conseiller les différents pays du monde sur la cohérence et la pertinence de leur politique agricole tout en s'accordant une force de prescription grâce à la notation des différentes politiques agricoles.

[24] On songe, pour la France, à l'Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement (ANSES) créée le 1er juillet 2010 par l'Ordon. n° 2010-18 du 7 janvier 2010, et qui est habilitée à élaborer, dans ses domaines de compétences, des recommandations. L'ANSES est d'ailleurs membre de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) qui compte en son sein les agences nationales des autres Etats membres de l'UE.

[25] L'efficacité de ces contrôles publics nécessiterait que cette action soit conçue à l'échelon global.

[26] FAO, Banque mondiale, Institut de recherche sur la politique alimentaire et agricole (FAPRI), OCDE, OMC.

[27] Depuis le début des années 1980, la Communauté internationale a défini trois objectifs afin d'améliorer le bien-être de la population mondiale de manière durable. En premier lieu, est proclamé un développement durable et la protection de l'environnement lors de la Conférence de Rio en 1992. En second lieu, est proclamée en 2000 la lutte contre la pauvreté comme Objectif du Millénaire pour le Développement. En troisième objectif, l'ouverture du cycle de Doha en 2001 vise à établir un système international libéral et équitable. Se pose alors la

Présupposant l'ajustement de l'offre et de la demande, ces modèles négligent des variables importantes, tels que les facteurs climatiques, spéculatifs ou de stockage, ainsi que le coût de l'énergie, de la réglementation sanitaire ou des taux de change[28]. L'échec du cycle de Doha traduit cette incapacité des organisations internationales, particulièrement de l'OMC, d'améliorer aujourd'hui la sécurité alimentaire ou la lutte contre les dérives spéculatives sur les produits alimentaires de base[29].

C'est dans cette voie laissée ouverte par l'absence de gouvernance mondiale de l'agriculture au service d'un développement durable et équilibré que s'engouffrent les agences de notation. Face au déficit de normes publiques ou intergouvernementales, la gouvernance du secteur agroalimentaire passe par l'autorégulation sur la base de référentiels réalisés par les opérateurs privés, qui pourront par la suite éventuellement être reconnus ou légitimés par les Etats ou les Nations Unies. Leurs évaluations risquent fort de servir d'instruments pour asseoir un ensemble de recommandations élaborées au fil du temps, réunies en codes de bonne conduite, et révisables lorsque l'expérience ou les circonstances le justifient[30]. De telles recommandations, sans force contraignante, joueront comme souvent un rôle de persuasion morale, parfois renforcée par l'autorité d'organismes internationaux.

Il faut néanmoins prendre garde à ce que les agences de notation ne deviennent pas le seul moyen de contrôler l'activité de l'ensemble des acteurs d'une filière. A moins pourtant que des initiatives d'origine publique ne remédient aux défaillances de l'autorégulation, les normes transnationales des entreprises du secteur agricole, sur la base d'évaluations et de référentiels produits par les agences privées, et progressivement consacrés par l'ensemble des filières, pourraient bien devoir continuer à se développer … jusqu'à heurter *in fine* la borne naturelle que constitue encore l'intérêt général.

---

question de la stratégie à mettre en œuvre en matière agricole pour concilier les objectifs de Doha, du Millénium et de Rio.

[28] Ils n'intègrent pas non plus les nombreux accords préférentiels pour les pays en développement établis en matière agricole avec l'Union européenne.

[29] La réglementation « officielle » de l'OMC tout particulièrement, ne concerne plus aujourd'hui qu'un très faible pourcentage des flux en ces secteurs.

[30] Rappr. concernant la *lex mercatoria*, G. FARJAT, *Réflexions sur les Codes de conduite privés*, Mélanges GOLDMAN, 1982, p.47.