

Économie des services et politiques publiques de conseil agricole

Pierre Labarthe
Catherine Laurent

Inra
UMR SAD-APT
16, rue Claude Bernard
75231 Paris cedex 05
France
< pierre.labarthe@agroparistech.fr >
< catherine.laurent@grignon.inra.fr >

Résumé

Les politiques agricoles de nombreux États intègrent la mise en place de systèmes nationaux de conseil agricole (SNCA) pour atteindre des objectifs conjoints de production agricole et de protection de la santé ou de l'environnement. Mais ces dispositifs de conseil agricole sont très divers d'un pays à l'autre et sont objets de fortes réorganisations dans une tendance générale de désengagement de l'État à l'échelle nationale. Dans ce contexte, leur évaluation se heurte à des problèmes inattendus pour les décideurs publics, et notamment à une très forte variabilité dans l'efficacité des politiques incitatives en matière de conseil agricole (entre pays, mais aussi entre catégories d'exploitations agricoles pour un même pays). L'objectif de cet article est de proposer un cadre d'analyse global de ces situations qui s'appuie notamment sur l'économie des services. Ces approches font en effet ressortir plusieurs spécificités des services immatériels qui sont essentielles à prendre en compte pour analyser les enjeux de la transformation des SNCA, notamment : i) les formes particulières d'interactions entre prestataires et bénéficiaires qui sont constitutives de la relation de service ; ii) l'absence d'autonomie de la demande en services vis-à-vis de l'offre ; iii) l'existence d'effets cumulatifs associés à ces services, positifs (apprentissage, bases de connaissances) ou négatifs (exclusions, impasses technologiques) qui doivent être analysés aussi bien pour les activités de « *front office* » que de « *back office* ». Elles conduisent à mettre particulièrement en avant deux problèmes : i) les erreurs liées à une évaluation strictement comptable et à court terme des effets du conseil agricole ; ii) les effets sélectifs des politiques de conseil agricoles fondées uniquement sur un soutien uniforme de la demande. Elles offrent des voies nouvelles pour raisonner les trajectoires d'innovation des SNCA.

Mots clés : conseil agricole ; innovation ; petite exploitation agricole ; politique agricole ; stratégie de vulgarisation.

Thèmes : économie et développement rural ; méthodes et outils.

Abstract

Service economics and public policies for agricultural extension

Agricultural policies of numerous states look forward to integrating national agricultural advisory systems (NAAS) so as to reach objectives related to agricultural production as well as to health, environmental protection, etc. Farm advisory services however vary widely according to the country and are undergoing profound reorganization in a context of generalized disengagement of the State on a national scale. Policy-makers are consequently confronted with unexpected problems, primarily due to wide disparities in the level of effectiveness of agricultural extension policies (differences between countries and between categories of farms within the same country). The aim of this paper is to propose a global analytical framework that relies partly on the service economics theory. This work reveals several characteristics of intangible services that are essential for analysing the implications of the transformation of NAAS, particularly: i) specific forms of interaction between service providers and beneficiaries, which constitute the service relationship ; ii) the absence of a demand for services which would be autonomous from the supply ; and iii) associated with these services, the existence of cumulative effects,

Pour citer cet article : Labarthe P, Laurent C, 2011. Économie des services et politiques publiques de conseil agricole. *Cah Agric* 20 : 343-51. doi : 10.1684/agr.2011.0508

either positive (learning, knowledge bases) or negative (exclusions, technological lock-in), which must be analysed for both front and back office activities. In light of this situation, two major problems stand out: i) errors due to a strictly short-term evaluation of the costs and benefits of agricultural extension systems ; and ii) the selective effects of agricultural extension service policies based exclusively on uniform support for the demand. These findings highlight the possibility of applying new approaches to the innovation trajectories of NAAS.

Key words: advisory services; agricultural policies; extension strategies; innovation; small farms.

Subjects: economy and rural development; tools and methods.

Les politiques agricoles de nombreux États intègrent la mise en place de systèmes nationaux de conseil agricole (SNCA) pour atteindre des objectifs conjoints de production agricole et de protection de la santé ou de l'environnement. Par exemple, dans l'Union européenne (UE), les États membres ont désormais l'obligation d'avoir des SNCA pour apporter aux agriculteurs le soutien technique nécessaire au respect des normes réglementaires (éco conditionnalité, sécurité sanitaire, etc.). Il devient donc nécessaire de disposer d'un nouveau cadre d'analyse global pour traiter des enjeux de politiques publiques associés à l'évolution des SNCA. En effet, jusqu'alors, ce domaine relevait de la compétence nationale. Certes, on observait des tendances générales, comme la privatisation croissante du conseil. Mais elles correspondaient à des évolutions institutionnelles et organisationnelles très variables et à des conceptions très différentes des objectifs du conseil agricole et de la façon dont son efficacité doit être mesurée et comparée, entre pays comme entre catégories d'exploitants agricoles.

Lorsque l'analyse économique résume les évolutions en cours à une progression de la régulation marchande du conseil mue par des critères d'efficacité, ces faits lui échappent. Il en résulte de très grandes difficultés pour évaluer l'effet des politiques publiques dans ce domaine. C'est pourquoi il paraît utile de discuter de l'intérêt des avancées théoriques de l'économie des services pour mieux tenir compte des spécificités nationales des SNCA et reprendre dans une analyse globale les études existantes sur leurs évolutions. Nous présenterons d'abord une

courte synthèse bibliographique de ces avancées. Nous montrons ensuite comment le cadre analytique qu'elles suggèrent peut éclairer les enjeux des transformations des SNCA, en nous appuyant sur le cas des exploitations agricoles de petite dimension.

Économie des services et conseil agricole

Retour sur la relation de service

Un élément central des travaux sur les services est l'importance accordée aux caractéristiques des relations entre prestataires et bénéficiaires. En observant les pratiques thérapeutiques à l'hôpital, Goffman (1968) a montré que les relations entre médecins et patients sont plus qu'un simple échange d'informations : elles sont personnalisées, nécessitent une confiance réciproque. Le patient est actif dans la formulation du problème comme dans la production de la solution. L'interaction prestataire-bénéficiaire est constitutive de la relation de service. Le service est coproduit. Cette analyse, conçue d'emblée comme transversale à différents secteurs d'activité, a donné lieu à de nombreux développements, notamment en économie (Gadrey, 1992 ; Gadrey, 1994). L'agriculture est fortement concernée par ces analyses : les agriculteurs bénéficient de prestations autour d'objets matériels (équipements agricoles) ou de services immatériels comme le conseil, visant à améliorer les

compétences des personnes qui travaillent sur l'exploitation, ou permettre à l'agriculteur de disposer des connaissances dont il a besoin pour faire évoluer ses pratiques (Laurent *et al.*, 2002 ; Leeuwis et Van den Ban, 2007 ; Labarthe, 2009).

Concernant les services immatériels, l'objectif des SNCA a pu être, dans la mesure du possible, de minimiser le conseil individuel au profit d'interventions moins coûteuses. Mais moins les conditions sont « standard », plus la coconstruction du problème et la coproduction de la solution sont nécessaires. C'est pourquoi dans de nombreux pays on observe toujours la coexistence de prestations qui prennent différentes formes (conseil individuel, de groupe, etc.) et supposent des degrés variés d'interaction avec les agriculteurs (*figure 1*).

La production de connaissances dans les services immatériels ne s'opère pas seulement lors de l'interaction directe entre conseillers et agriculteurs parfois dénommée travail de « *front office* » (Chase, 1978). Le travail de « *back office* », qui se déroule hors de la présence du bénéficiaire, entre deux contacts, permet de capitaliser des connaissances et de standardiser l'offre de services. Il comprend des activités telles que l'accumulation de références techniques, la veille technologique, la construction et l'utilisation de bases de données, l'expérimentation et d'autres activités de R & D. La nature des investissements en « *back office* » et la propriété des bases de connaissances qu'ils contribuent à produire varient selon les contextes, notamment dans leur répartition entre acteurs publics et privés ; et elle constitue un enjeu majeur des transformations actuelles des SNCA.

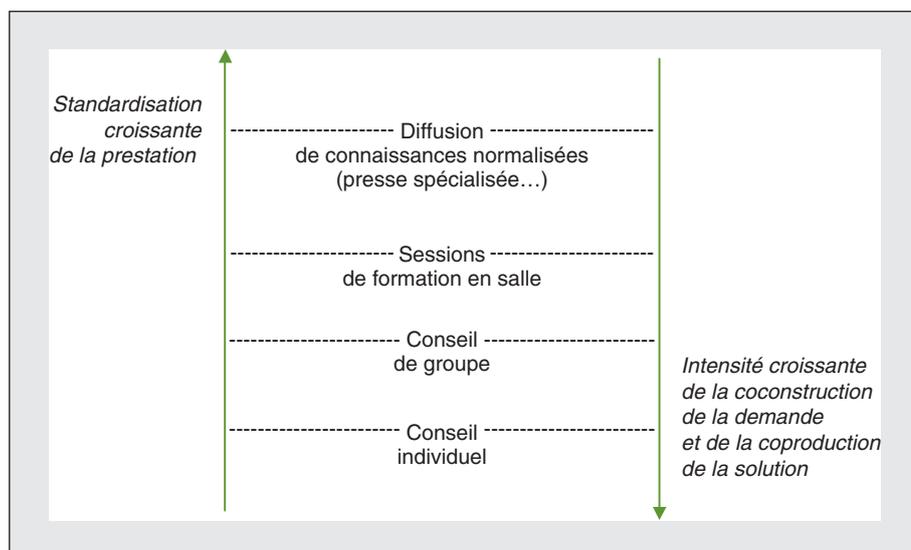


Figure 1. Différents types de relations de service pour l'appui technique aux agriculteurs (Laurent *et al.*, 2002).

Figure 1. Several types of service relationship for technical support to farmers (Laurent *et al.*, 2002).

Relations de services et rapports sociaux de production

Représenter l'échange entre conseiller et agriculteur comme une relation de services ne signifie pas non plus que l'on se cantonne à l'analyse des interactions entre individus. Les conditions de réalisation de cette relation de service, et le contenu même des connaissances produites, dépendent des formes d'appartenance des bénéficiaires et des prestataires à des groupes sociaux (du Tertre, 2002).

Ainsi s'est ouvert un débat sur la complémentarité des approches sociologiques en termes de réseaux (Sauviat, 1994) et des analyses économiques institutionnelles et historiques. Pour les SNCA, cela a permis de mieux formaliser les modes d'insertion du conseil dans le régime de connaissances (Laurent *et al.*, 2010), c'est-à-dire dans l'ensemble de règles et de dispositifs dont se dotent les États pour disposer de connaissances adéquates aux objectifs de leurs politiques (connaissances scientifiques, statistiques, etc.) et les rendre accessibles. En effet, les transformations des SNCA ne peuvent pas être comprises à travers leur seule dimension technique. Elles sont aussi l'institutionnalisation de compromis sur

le type d'agriculture et d'agriculteurs qu'il convient de soutenir, compromis qui contraignent les transformations organisationnelles du conseil agricole (Labarthe, 2009).

Configurations d'innovation et logiques de performance dans le conseil

Un autre apport de l'économie des services concerne l'évaluation de l'impact des transformations de l'organisation des SNCA. Les débats sur les spécificités des services résultent en partie des difficultés pratiques rencontrées, notamment au plan comptable, pour quantifier le produit de ces activités et mesurer leur performance à partir des indicateurs classiques tels que la productivité. Le « produit » des services est une transformation de ce qui est l'objet de la relation de service (Hill, 1999). Il est très difficile de le dissocier de l'activité elle-même et de le quantifier, en particulier dans le cas de services immatériels tels que le conseil. L'économie des services ouvre deux voies pour dépasser ces difficultés.

D'une part, elle permet de distinguer dans les effets des services :

- les effets directs qui correspondent à l'accès au conseil, aux modalités de sa mise en œuvre et à son impact

immédiat (par exemple sur les pratiques des agriculteurs et les niveaux de performance de leurs exploitations) ;
 – les effets indirects concernant les changements à plus long terme et à des niveaux dépassant le bénéficiaire individuel des services (acquisition cumulative de connaissances sous différentes formes – bases de données pérennes, références techniques pluriannuelles, etc.).

D'autre part, elle permet de comprendre les stratégies des prestataires de conseil qui peuvent être l'expression de reconfigurations des SNCA et des régimes de connaissances dans le secteur agricole :

- en caractérisant mieux les logiques de performance construites par les prestataires de conseil (Labarthe, 2005a),

- en analysant des trajectoires d'innovation qui leur sont propres (Gallouj, 1999).

L'économie des services a ainsi permis de mieux décrire les formes d'innovation dans les services (Hipp et Grupp, 2005 ; Gallouj et Savona, 2009), dépassant la vision classique d'un secteur tertiaire dominé par l'amont (Pavitt, 1984). Des configurations d'innovations (c'est-à-dire des combinaisons dominantes de formes d'innovations dans un secteur de service pour une période donnée) se succèdent et décrivent des trajectoires d'innovations. Pour certains secteurs et certaines firmes de conseil (Gallouj, 1999), cette trajectoire décrit une montée en puissance d'innovations aussi bien dans les relations de service (qui pouvaient être initialement portées par la seule mobilisation de compétences et d'expertises des conseillers [Labarthe, 2005b]) que dans les procédures de production de connaissances (standardisation, utilisation de logiciels de modélisation en « *back office* », par exemple) et de traitement de l'information (intégration des nouvelles technologies de l'information et de la communication [NTIC], etc.).

Interdépendance de l'offre et de la demande dans les services immatériels

L'attention portée à la relation de service a également permis de formaliser les modes spécifiques d'interdépendance

entre l'offre et la demande en conseil technique. Cette intuition apparaît à la marge de travaux d'économie standard représentant le conseil comme une activité d'échanges d'informations (Just *et al.*, 2002) et décrivant une interdépendance de l'offre et de la demande comme séquentielle et itérative : la demande de l'agriculteur à la visite $t+1$ dépend du stock d'informations que possède et lui transmet le conseiller à la visite t . L'augmentation du stock d'informations du conseiller dépend des requêtes de l'agriculteur à l'instant t , qui orientent les recherches d'information du conseiller entre t et $t+1$, et ainsi de suite (Frisvold et Fernicola, 2001). Mais la demande de service n'est pas indépendante de l'offre. Du fait d'asy-

métries de connaissances, un agriculteur ne peut pas toujours formuler précisément les problèmes qu'il rencontre, ni savoir qu'une avancée technologique récente pourrait l'aider à dépasser une difficulté tellement récurrente qu'il ne pense plus qu'elle puisse être résolue et qu'il soit nécessaire d'en parler. L'offre et la demande se coconstruisent dans des interactions interpersonnelles, et ce particulièrement lorsque des connaissances tacites sont en jeu. Elles nécessitent d'échanger un grand nombre d'informations dont seulement certaines seront utilisées. Cela peut se faire dans le face à face avec le conseiller, mais aussi à un niveau plus global dans diverses instances de coordination où se rencontrent représentants

des prestataires et des bénéficiaires de conseil.

À partir des quatre axes que nous avons présentés dans cette section, il est possible de concevoir une grille d'analyse des SNCA tenant compte des spécificités des services immatériels. Cette grille est présentée dans l'*encadré 1*.

Ce type d'analyse éclaire d'un jour nouveau les conséquences des transformations des SNCA. C'est ce qu'a montré notamment un ensemble d'opérations de recherches qui ont analysé les conséquences de la privatisation du conseil agricole sur les exploitations de petite dimension, et dont nous allons maintenant commenter certaines observations.

Encadré 1
Grille d'analyse institutionnelle
des systèmes nationaux de conseil agricole (SNCA)

Dans cet encadré, nous présentons une grille d'analyse institutionnelle des SNCA issues de l'économie des services. Elle permet d'éclairer de façon nouvelle l'histoire des SNCA dont la diversité a toujours été soulignée (Arnon, 1989) au détriment de l'analyse des régularités qui peuvent les caractériser. Ainsi Labarthe (2009) a montré de grandes similarités dans les configurations organisationnelles des SNCA en France, aux Pays-Bas, et en Allemagne, alors que les objectifs qui leur étaient assignés différaient beaucoup d'un pays à l'autre. Il a également été possible de rendre plus intelligibles les sources de difficultés rencontrées dans six pays de l'UE pour proposer des services tenant compte des contributions de l'agriculture au développement territorial alors que les États se désengagent du financement des SNCA (Laurent *et al.*, 2002 ; Laurent *et al.*, 2006).

Fonctions des SNCA et services	Histoire des structures des SNCA ; évolution des objectifs et des stratégies des politiques publiques sur ce thème. Enjeux de ces stratégies (Quel public cible prioritaire ? Compétences élargies vers l'environnement ? Le rural ? etc.). Importance relative des opérateurs privés. Modalités d'insertion dans le régime de connaissances (liens à la recherche, conception par filières ou par thèmes, etc.).
Configuration des prestations de services effectivement délivrées	Types de prestations privilégiées (conseil individuel, de groupe, formation...) selon les domaines d'intervention. Modalités de financement pour chacune d'entre elles (part de contribution directe de l'agriculteur, soutien de l'État, etc.). Niveau de leur gestion (décentralisation...).
Configuration des relations « <i>back office</i> » / « <i>front office</i> »	Importance relative des activités et organisation du travail entre « <i>back office</i> » et « <i>front office</i> » (personnel strictement dédié au « <i>back office</i> »...). Dispositifs concrets pour garantir l'actualisation des compétences en « <i>front office</i> » (plans de formation des conseillers) et pour garantir la qualité des connaissances produites et gérées en « <i>back office</i> » (liens organiques à la recherche, standardisation et traitement des informations, construction de bases de données, rôle des NTIC, etc.).
Publics cibles et instances de coordination et de coconstruction de la demande	Représentation de la diversité des agriculteurs qui guident le choix des publics cibles (critères de dimension, spécialisation, professionnalisation, etc.). Repérage des publics effectivement touchés. Instances de coordination contribuant à la coconstruction de l'offre et de la demande de conseil. Relations des SNCA avec les associations et les groupes professionnels.

Économie des services et efficacité des politiques publiques : le cas des petites exploitations

Le rôle des exploitations de petite dimension dans le développement territorial est réaffirmé depuis les années 1990 (complément de revenu pour ménages ruraux pluriactifs, maintien d'activités en zones marginales...), notamment dans l'UE. Par petite dimension, nous entendons principalement les exploitations de moins de huit unités de dimension économique (UDE). Dans la statistique agricole européenne, une UDE est équivalente à la valeur ajoutée potentielle de 1,5 hectare de blé (Laurent *et al.*, 1994). Une part importante de ces agriculteurs commercialise sa production. Ils ont besoin d'un accompagnement technique adéquat pour s'adapter aux nouvelles normes sanitaires et environnementales qui régissent l'accès aux marchés agricoles européens.

Dans le même temps, l'État se désengage de la gestion et du financement du conseil agricole dans de nombreux pays (*encadré 2* ; [Rivera, 2000]). Cette tendance s'appuie notamment sur des modèles théoriques d'économie standard selon lesquels une régulation marchande des SNCA pourrait accroître leur efficacité (Knutson et Outlaw, 1994). Mais après deux décennies de ce mouvement, ces modèles théoriques sont confrontés à de nombreuses anomalies. Non seulement les petites exploitations restent à l'écart des SNCA, mais les tentatives de les y réintégrer par un soutien à la demande (gratuité du conseil, remboursement des prestations) ne donnent pas les résultats escomptés (Moumouni *et al.*, 2009).

Plusieurs opérations de recherche ont donc analysé la façon dont étaient prises en compte dans les SNCA de l'UE les différentes catégories d'exploitations, notamment celles de petites dimensions. Ces analyses ont combiné observations directes, analyses institutionnelles et traitement de données statistiques et administratives, selon

des modalités détaillées dans divers documents (Laurent *et al.*, 2002 ; Labarthe, 2005a ; Laurent *et al.*, 2006 ; Mundler *et al.*, 2006 ; Labarthe et Laurent, 2009). Il est impossible de restituer ici ces résultats de façon détaillée, mais nous pouvons cependant montrer que les acquis de l'économie des services permettent d'éclairer certains mécanismes à l'origine d'effets négatifs inattendus de ce mouvement de privatisation. Les principales études de cas utilisées comme sources de données primaires – quantitatives et qualitatives – pour cette analyse sont présentées dans l'*encadré 3*.

Évolution de la configuration des prestations délivrées par le SNCA

Les enseignements de l'économie des services invitent en premier lieu à ne pas parler de « conseil » de façon indifférenciée mais à expliciter les relations entre genres de prestations (conseil individuel, de groupe, etc.), types d'exploitations (caractéristiques structurelle, etc.) et modalités de financement (montant de la contribution des agriculteurs, des firmes fournissant les intrants, éventuellement de l'État, etc.).

Ces distinctions sont utiles car pour les petites exploitations il y a des situations où les besoins de conseil individuel ne peuvent être compensés par la diffusion de connaissances normalisées (par voie de presse, *via* d'autres agriculteurs, etc.). La complexité d'un problème à résoudre n'est pas nécessairement proportionnelle à la taille de l'exploitation. Certaines questions requièrent des interactions rapprochées entre conseillers et agriculteurs car les connaissances existantes doivent être adaptées aux caractéristiques des exploitations (taille, orientation technico-économique, etc.) et combinées avec les savoirs de l'agriculteur pour être pertinentes (voir par exemple le cas, pour les productions de céréales, de contamination par la fusariose, source de mycotoxine [Labarthe, 2006]).

Pour l'avenir des petites exploitations, la capacité d'un SNCA à permettre de telles interactions est donc déterminante. Toutefois, la plupart des analyses des SNCA laissent cette question dans l'ombre, faute de données. Cela

est fort dommageable car les rares études disponibles montrent que seule une faible fraction des petites exploitations bénéficie de conseil individuel. Ce faible taux d'accès est en partie explicable pour les prestataires privés tels que les cabinets de consultants dont les stratégies d'intervention consistent à nouer des relations de confiance avec des clients solvables et à les fidéliser, en privilégiant des formes d'intervention nécessitant un grand nombre d'heures de service individuel. Une telle logique induit très peu de « *turn-over* » des bénéficiaires et segmente fortement la clientèle au détriment des petites exploitations (Labarthe, 2005a).

Mais d'autres analyses (par exemple à partir de données de recensement en Rhône-Alpes (Mundler *et al.*, 2006) ou à partir de données administratives en Toscane (Brunori et Proietti, 2002-2006) montrent que même lorsque le conseil est gratuit ou remboursé, les petites exploitations y ont peu recours. D'autres points de blocages existent dont l'analyse des rapports de service permet de rendre compte.

Dimension sociale des rapports de service

Toute relation de service s'inscrit dans des rapports sociaux ; les questions d'accès ne se résument pas à des conditions de coût. D'une part elles sont aussi l'expression des politiques publiques, des dynamiques sociales locales, de l'histoire des SNCA et des enjeux qui leur sont associés (choix de publics cibles, importance relative des opérateurs privés, etc.), toutes causes qui se combinent pour définir qui a droit au titre d'« agriculteur » ou, plus généralement, qui peut prétendre bénéficier des services des SNCA. D'autre part, les catégorisations de publics cibles des SNCA, construites à un moment donné, deviennent des normes intériorisées par les différents acteurs, qui perdurent en dépit de l'évolution de la situation de l'agriculture. Ces mécanismes sont d'autant plus difficiles à désamorcer qu'ils contribuent à réserver le bénéfice du conseil subventionné aux agriculteurs occupant des positions de pouvoir dans le champ professionnel. Ainsi, dans le cas de la région Rhône-Alpes des enquêtes ont montré combien la référence au statut professionnel

Encadré 2

Stratégies de désengagement de quelques États européens du financement et de la gestion des services de conseil

Dans cet encadré, nous décrivons les trajectoires des systèmes nationaux de conseil agricole (SNCA) en centrant l'analyse sur l'évolution du rôle de l'État dans le financement et la gestion des services de conseil. Les résultats de différentes analyses institutionnelles (Laurent *et al.*, 2003 ; Labarthe, 2006) sont résumés de façon schématique dans le tableau ci-dessous. Ils permettent d'identifier deux trajectoires de désengagement de l'État quant au financement et à la gestion du conseil et montrent leurs conséquences pour la construction des publics cibles de ces services :

- la première trajectoire est caractérisée par différentes voies de passages d'une fourniture de conseil par des organismes publics, coordonnés à l'échelle nationale (et issus de politiques publiques), vers des organisations privées (cabinets privés, fournisseurs d'intrants...);
- la seconde trajectoire concerne plus particulièrement les pays du Sud de l'Europe, et renvoie à différentes formes de décentralisation des services de conseil.

Trajectoire	Financement	Gestion	Coordination	Débats sur les publics cibles	Exemple de pays
<u>i.1</u> De la cogestion à la délégation de services	Du cofinancement entre l'État et les syndicats agricoles vers la commercialisation de services facturés	Chambres d'agriculture	L'ancienne association cogérée entre l'État et les syndicats agricoles a été dissoute et remplacée par une ligne budgétaire du ministère en charge de l'Agriculture	Peu de réflexion sur l'inclusion d'exploitations auparavant exclues de l'accès aux services de conseil	France, certains Länder allemands
<u>i.2</u> De la délégation de service à la commercialisation	Du financement public national à la contractualisation et la facturation	Des sociétés privées gérées par des syndicats agricoles	Contractualisation des objectifs du conseil agricole délégué par l'État aux sociétés privées de conseil	Peu de débats sur la diversité des publics cibles du conseil	Danemark (Chipeta, 2002)
<u>i.3</u> De la commercialisation à la privatisation	Facturation directe des services aux agriculteurs	Sociétés privées	Aucune. Financement résiduel de l'État pour des campagnes de communications	Très peu. Débats centrés sur l'environnement	Pays-Bas, Royaume-Uni, certains Länder allemands
<u>ii.1</u> D'une logique nationale à la déconcentration	Fonds publics nationaux	Centres locaux autonomes de conseil	Ministère en charge de l'Agriculture	Débat sur la dualité des exploitations, entre pluriactives et spécialisées	Grèce
<u>ii.2</u> De la décentralisation à la délégation de services	D'un financement public régional à la contractualisation et la facturation	Différentes formes de prestataires de conseil technique	Remplacement de la politique de soutien et de programmation de l'offre en conseil par des programmes de soutien financier de la demande des agriculteurs	Poursuite de la modernisation dans une situation de très grande hétérogénéité structurelle des exploitations	Certaines régions d'Italie (Toscane), d'Espagne (Extramadure) ou d'Allemagne (Thüringe)

Encadré 3

Études de cas utilisées pour caractériser l'accès des exploitants agricoles aux services de conseil

Il y a peu de données quantitatives sur le public du conseil. Il existe parfois des sources de données statistiques au niveau régional (exemple de la région Rhône-Alpes) ou administratives (exemple de la Toscane). Nous présentons ici les deux études de cas qui nous ont permis d'obtenir des données quantitatives sur les conditions d'accès aux services (Rhône-Alpes) ou sur l'évolution de la demande de conseil (en Toscane) en fonction de certaines caractéristiques des exploitations agricoles (dimension, orientation technique, etc.)

La région Rhône-Alpes (8 départements, 54 000 exploitations en 2000) regroupe un éventail large de prestataires de services et de types d'agricultures (arboriculture intensive de la vallée du Rhône, plaines céréalières de l'Ain, agriculture de montagne, etc.). Le soutien des exploitations de petite dimension et des systèmes pluriactifs est un objectif explicite dans plusieurs départements. C'est pourquoi des recherches y ont été encouragées pour mieux connaître le public du conseil agricole et les facteurs déterminant l'exclusion de certains groupes d'exploitants. En particulier, un ensemble de travaux a été conduit en collaboration avec la chambre régionale d'agriculture et les services statistiques agricoles régionaux à partir du traitement des résultats du recensement de l'agriculture où il avait été ajouté en 2000 pour cette région des questions sur le conseil. Ces données ont été complétées par des entretiens avec les conseillers et les représentants d'organismes prestataires de conseil (chambres d'agriculture, coopératives...), l'exploitation de données disponibles dans les chambres d'agriculture, des entretiens avec les agriculteurs. La méthode et les résultats factuels, qui ne peuvent pas être détaillés ici, ont fait l'objet de publications (Laurent et Mundler, 2005 ; Mundler *et al.*, 2006).

En Toscane, nous avons utilisé les données issues du contrôle de gestion des fonds dépensés dans le cadre du *Plan régional des services de développement agricole et rural* (art. 9 L.R. 3.8. 2001, n°34). Ce plan vise à financer l'accès à des services de soutien technique pour des agriculteurs en transition vers une agriculture multifonctionnelle, tant du point de vue technique que de celui de la gestion et de l'organisation des exploitations. Il cherche à favoriser l'acquisition des connaissances et des compétences nécessaires au respect des réglementations portant sur l'environnement, la santé, etc. Concrètement, ce plan consiste en un soutien aux demandes individuelles de conseil des agriculteurs : ce sont les exploitations agricoles qui bénéficient de subventions pour financer l'achat de prestations de conseil. Le suivi de ce programme financier a été confié à l'*Università degli Studi di Pisa Facoltà di agraria Dipartimento di Agronomia e gestione dell'agroecosistema* (Brunori et Proietti, 2002-2006). Les données collectées sur les exploitations formulant des demandes de subventions de leurs besoins en conseil technique permettent de mieux qualifier cette population (par rapport aux données issues du recensement, en termes de taille et d'orientation technique des exploitations), mais aussi de mesurer l'évolution de la demande au cours du temps (Labarthe et Laurent, 2009).

d'agriculteur à temps plein pèse dans la structuration du public bénéficiaire des services des organismes de développement subventionnés par l'État (essentiellement les chambres d'agriculture), comme le décrivait déjà Rémy (1982). En effet, si les petits exploitants bénéficient peu de ces services, c'est en partie parce que les conseillers ne les considèrent pas toujours comme de « vrais » agriculteurs pouvant tenir un rôle conforme à leurs attentes dans la relation de service (niveau technique, type de référentiel mobilisé, etc.). On observe d'ailleurs statistiquement cet effet de sélection pour toutes les classes de taille des exploitations à temps partiel, même les plus grandes. Parfois aussi, certains exploitants s'autocensurent, ayant intériorisé l'idée qu'ils ne constituaient pas le public « naturel » du conseil.

Difficultés d'expression de la demande en conseil

Classiquement, les problèmes d'accès des petites exploitations au conseil

sont attribués à l'augmentation du coût du conseil survenue ces dernières années. Aussi, pour les politiques publiques s'appuyant sur les prémisses de la théorie économique standard, la solution n'est-elle pas de mettre en œuvre des services qui leur soient spécifiquement dédiés, mais d'organiser la solvabilité de ces exploitations par une amélioration de leurs accès à l'information, aux infrastructures, au crédit, ou *via* des politiques de soutien de la demande (Umali et Schwartz, 1994 ; Carney, 1995). Or, on observe que même lorsque de telles mesures sont mises en œuvre, la proportion des exploitations faisant les démarches nécessaires pour bénéficier de conseil gratuit ou remboursé peut encore s'amoinrir (Labarthe et Laurent, 2009).

La suppression progressive des instances publiques ou parapubliques de coordination des stratégies de conseil agricole n'est sans doute pas étrangère à ce phénomène. Même si les divers types d'exploitants y étaient parfois représentés de façon inégale, elles contribuaient à la coconstruction de

l'offre et de la demande de conseil. Or, comme le décrivaient des syndicalistes agricoles du Royaume-Uni (Laurent *et al.*, 2002), faute de tenir compte de ce phénomène, un cercle vicieux peut s'enclencher. La marginalisation croissante des petites exploitations dans les dispositifs de soutien technique, qui résulte en partie de la disparition des instances de coordination où leurs problèmes étaient évoqués, rend l'émergence d'une demande de conseil de plus en plus difficile. Même lorsque des subventions existent, les agriculteurs concernés ne savent plus quel type de demande mettre en avant. L'absence de demande de conseil qui en résulte peut être interprétée comme une absence de besoin de conseil et donc inciter à réduire encore plus les moyens alloués pour ce public.

Importance du « back office »

La difficulté à nouer des relations de conseil avec les petites exploitations

peut aussi provenir de la conviction de l'agriculteur et/ou du conseiller que le SNCA ne dispose pas de connaissances adéquates pour les accompagner. L'évolution du « *back office* » contribue aussi à définir le statut des petites exploitations. C'est là que les connaissances utilisées en « *front office* » sont actualisées (notamment *via* les plans de formation des conseillers) et que leur qualité et les limites de leur validité pour divers types d'exploitations sont contrôlées (par exemple *via* l'expérimentation...).

Or la principale tendance actuellement observée est une diminution des investissements joints et concertés entre l'État, les associations d'agriculteurs et les organismes de conseil dans les activités du « *back office* » (Labarthe, 2009). Les centres d'expérimentation sont de plus en plus des agences de moyens, commercialisant leurs prestations de façon très segmentée à différents clients. Les conséquences de ces politiques ne sont donc pas seulement des changements organisationnels du lien recherche-conseil. Cette transformation des activités de « *back office* » modifie le contenu même des connaissances coproduites par le conseil. Or, si le « *back office* » fonctionne dans une logique strictement marchande et centrée sur les plus gros opérateurs des filières agricoles, il y a peu de chances que des connaissances pertinentes soient produites pour les petites exploitations qui jouent un rôle important dans le développement territorial mais qui, pour de nombreux produits, pèsent peu dans le volume total de production commercialisée.

Conclusion

Un ensemble convergent d'observations fait ressortir la nécessité de disposer d'un cadre analytique renouvelé et global pour traiter des enjeux de politique publique associés à l'évolution des SNCA. Le conseil agricole est aujourd'hui dans une situation paradoxale. Dans de nombreux pays, il apparaît comme un élément clé du succès de l'action publique, dans divers domaines (sécurité sanitaire mondiale, santé, biodiversité, etc.). Pourtant les États se désengagent du financement et de la gestion de ces services, privilé-

giant le marché et la concurrence comme principes régulateurs. Ainsi, en même temps que s'érodent les lieux de coordination et de programmation du conseil agricole, les prestataires privés de conseil jouent un rôle accru au sein des SNCA. De telles restructurations se sont produites simultanément dans d'autres secteurs de service et leurs fondements idéologiques ont fait l'objet de nombreuses analyses en sciences politiques. Pour tous les secteurs, les promoteurs de ces recompositions ont ainsi mis en avant l'efficacité des régulations marchandes telle qu'elle pouvait être démontrée, mathématiquement, dans divers types de modèles (Dinar, 1996 ; Holloway et Ehui, 2001). Ainsi, certains auteurs (Knutson et Outlaw, 1994) ont défendu l'idée que la commercialisation des services pourrait accroître l'efficacité du conseil en donnant plus de poids et de contrôle aux agriculteurs et en satisfaisant au mieux des besoins qui avaient profondément évolué. Mais l'expérience contredit ces prévisions et fait ressortir les nombreux angles morts d'une modélisation du fonctionnement du conseil agricole selon les normes de l'économie standard (Hanson et Just, 2001). On observe en effet qu'une telle approche néglige des caractéristiques fondamentales des relations de service qui apparaissent empiriquement : intégration de ces relations dans des rapports sociaux et des dynamiques institutionnelles, manque d'autonomie de l'offre vis-à-vis de la demande, conséquences des transformations des investissements et des connaissances produites en « *back office* ». Ces dimensions sont particulièrement importantes dans le cas de services immatériels. Il paraît donc opportun de tenir compte des résultats d'une économie des services attentive aux aspects institutionnels du conseil et aux spécificités de la relation de service. Il s'agit non seulement d'analyser plus avant les mécanismes source d'effets cumulatifs d'exclusion de divers types d'exploitations, mais aussi de réfléchir aux nouveaux leviers d'action qui peuvent accompagner la réforme des SNCA et permettre d'articuler de façon cohérente des réflexions sur les types de prestations proposées aux agriculteurs, les formes de coordination auxquels ces derniers pourraient être associés et les investissements réalisés en « *back office* » pour maintenir une

production de connaissances permettant de fournir un soutien technique de qualité à une population d'exploitations aux caractéristiques structurelles hétérogènes. ■

Références

- Arnon I, ed. 1989. *Agricultural research and technology transfer*. Londres : Elsevier Applied Science.
- Brunori G, Proietti P, 2002-2006. *Servizi di Sviluppo Agricolo e Rurale, Relazione Conclusiva*. (Rapporti Valutazione e Monitoraggio Legge Regionale 34/01 anni 2002 ; 2003, 2004, 2005, 2006). www.arsia.toscana.it/pagebase.asp?p=661.
- Carney D, 1995. The changing public role in services to agriculture : a framework for analysis. *Food Policy* 20 : 521-8. doi : 10.1016/0306-9192(95)00044-5.
- Chase RB, 1978. Where does the customer fit in the service operation? *Harvard Business Review* 56 : 137-42.
- Chipeta S, 2002. *The role of extension in Rural Development. The role of livestock advisory service and skills development, exemplified by a case study of historic development in Denmark*. World Bank workshop entitled "Extension and Rural Development : A convergence of views on International Approaches?", November 12-15, Washington.
- Dinar A, 1996. Extension commercialization : how much to charge for extension services. *American Journal of Agricultural Economics* 78 : 1-12.
- Frisvold GB, Fernicola K, 2001. Market returns, infrastructure and the supply and demand for extension services. *American Journal of Agricultural Economics* 83 : 758-63.
- Gadrey J, 1992. *L'économie des services*. Paris : La Découverte.
- Gadrey J, 1994. Relations, contrats et conventions de service. In : De Bandt J, Gadrey J, eds. *Relations de service, marchés de service*. Paris : CNRS éditions.
- Gallouj F, 1999. Les trajectoires de l'innovation dans les services : vers un enrichissement des taxonomies évolutionnistes. *Economies et Sociétés, Série Economie et Gestion des Services* 1 : 143-69.
- Gallouj F, Savona M, 2009. Innovation in services : a review of the debate and perspectives for a research agenda. *Journal of Evolutionary Economics* 19 : 149-72. doi : 10.1007/s00191-008-0126-4.
- Goffman E, 1968. *Asiles*. Paris : éditions de Minuit.
- Hanson JC, Just RE, 2001. The potential for transition to paid extension : some guiding economic principles. *American Journal of Agricultural Economics* 83 : 777-84.
- Hill P, 1999. Tangibles, intangibles and services : a new taxonomy for the classification of outputs. *Canadian Journal of Economics* 32 : 426-46.
- Hipp C, Grupp H, 2005. Innovation in the service sector : the demand for service-specific innovation measurement concept and typologies. *Research Policy* 34 : 517-35. doi : 10.1016/j.respol.2005.03.002.

- Holloway GJ, Ehui SK, 2001. Demand, supply and willingness-to-pay for extension in an emerging-market setting. *American Journal of Agricultural Economics* 83 : 764-8.
- Just DR, Wolf SA, Wu S, Zilberman D, 2002. Consumption of economic information in agriculture. *American Journal of Agricultural Economics* 84 : 9-52.
- Knutson RD, Outlaw JL, 1994. Extension's decline? *Review of Agricultural Economics* 16 : 465-75.
- Labarthe P, 2005a. Performance of services and unequal access to agricultural extension. Study case in Ain (France) and Zeeland (Netherlands). *Journal of Extension Systems* 21 : 12-26.
- Labarthe P, 2005b. Trajectoires d'innovation des services et inertie institutionnelle. Dynamique du conseil dans trois agricultures européennes. *Géographie, Économie, Société* 7 : 289-311. doi : 10.3166/ges.7.289-311.
- Labarthe P, 2006. *La privatisation du conseil agricole en question. Évolutions institutionnelles et performances des services de conseil dans trois pays européens (Allemagne, France, Pays-Bas)*. Thèse de doctorat en sciences économiques, Université Paris XII.
- Labarthe P, 2009. Extension services and multifunctional agriculture, Lessons learnt from the French and Dutch contexts and approaches. *Journal of Environmental Management* 90 : 193-202. doi : 10.1016/j.jenvman.2008.11.021
- Labarthe P, Laurent C, 2009. *Transformation of agricultural extension services in the EU : Towards a lack of adequate knowledge for small scale farms*. 111 EAAE-IAAE Seminar "Small farms : decline or persistence", University of Kent, Canterbury (UK), 26-27 June 2009. www.kent.ac.uk/economics/documents/research/ceas/2009/Contributed%20papers/103.pdf.
- Laurent C, Chevallier C, Jullian P, Langlet A, Maigrot JL, Ponchelet D, 1994. Ménages, activité agricole et utilisation du territoire : du local au global à travers les RGA. *Cahiers Agricultures* 3 : 93-107.
- Laurent C, Cerf M, Pasquier C, 2002. Le conseil en agriculture : un investissement immatériel entre développement sectoriel et développement territorial. *Géographie, Économie, Sociétés* 4 : 131-53.
- Laurent C, Mundler P, 2005. Soutien technique à l'agriculture en Rhône-Alpes. Disparités d'accès au conseil. *AGRESTE Rhône-Alpes* 81 : 1-6. <http://agreste.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/R8205A05.pdf>.
- Laurent C, Cerf M, Labarthe P, 2006. Agricultural extension services and market regulation : learning from a comparison of six EU countries. *European Journal of Agricultural Education and Extension* 12 : 5-16.
- Laurent C, Berriet-Sollic M, Kirsch M, Labarthe P, Trouvé A, 2010. Multifunctionality Of Agriculture, Public Policies And Scientific Evidences: Some Critical Issues Of Contemporary Controversies. *Applied Studies in Agribusiness and Commerce – ABSTRACT* 1-2 : 53-8.
- Leeuwis C, Van den Ban A, eds., 2007. *Communication for rural innovation : rethinking agricultural extension*. Third edition. Oxford : Blackwell Science Ltd. doi : 10.1002/9780470995235.
- Moumouni IM, Voudouhe SD, Streiffeler F, 2009. What Makes Small-Scale Farmers Participate in Financing Agricultural Research and Extension? Analysis of Three Case Studies from Benin. *The Journal of Agricultural Education and Extension* 15 : 301-16.
- Mundler P, Labarthe P, Laurent C, 2006. Les disparités d'accès au conseil. Le cas de la région Rhône-Alpes. *Economie Rurale* 2006 291 : 26-41.
- Pavitt K, 1984. Sectoral patterns of technical change : toward a taxonomy and a theory. *Research Policy* 13 : 343-73.
- Rémy J, 1982. Distinction, promotion et sélection des agriculteurs, le rôle des organismes de développement. *Economie Rurale* 152 : 67-71.
- Rivera WR, 2000. Confronting global market : public sector agricultural extension reconsidered. *Journal of Extension Systems* 16 : 33-54.
- Sauviat C, 1994. Le conseil, un marché-réseau singulier. In : De Bandt J, Gadrey J, eds. *Relations de service, marchés de service*. Paris : CNRS éditions.
- du Tertre C, 2002. « Services », « relation de service » et « économie immatérielle ». In : Hubault F, ed. *La relation de service, opportunités et questions nouvelles pour l'ergonomie*. Toulouse : Octares éditions.
- Umali D, Schwartz L, 1994. Public and private extension : beyond traditional frontiers. Washington (DC) : World Bank.