Entretiens avec des informateurs qualifiés

Les entretiens ont été réalisés en présence des personnes entre le mois de mai 2009 et le mois de janvier 2011. La durée des entretiens a varié de 30 à 90 minutes et ont été digitalisés. Les entretiens 1, 3, 4, 5 et 6 ont été utilisés comme références pour l'élaboration des assertions de la méthodologie Q.

Les profils et la position des personnes ayant répondu aux entretiens ont été rajoutés.

Entretien 1 : Pablo Caputi

Directeur de la Direction de l'information et des analyses économiques de l'INAC et professeur d'économie agraire à l'Université. Ses opinions correspondent à la vision de l'académie.

Entretien 2 : Ricardo Robaina

Responsable de la Direction de contrôle et de développement de la qualité de l'INAC. Son opinion correspond à la perspective de l'Institut national des viandes sur le thème de la qualité des viandes et la promotion.

Entretien 3 : Juan Lema (ingénieur agronome)

Il est lié à l'industrie des abattoirs et au secteur des exportations. Il a travaillé à l'INAC et à la Faculté d'agronomie. Ses opinions correspondent à celles des abattoirs.

Entretien 4 : Daniel Garín (ingénieur agronome)

Directeur du Plan d'élevage du ministère de l'Élevage, de l'Agriculture et de la Pêche. Il représente le secteur politique, en particulier les opinions du ministère de l'Élevage, de l'Agriculture et de la Pêche, où il est actuellement sous-secrétaire d'État. Il a été chercheur à l'Université dans le domaine de la traçabilité et de la nutrition.

Entretien 5 : Virginia Guardia (ingénieur agronome)

Elle est liée à la FUCREA (Fédération uruguayenne des groupes CREA) et au projet CARNECrea. Ce projet, qui a commencé en 2005, cherche à mettre en place un Projet de coordination de la chaîne de la viande. Elle a été chercheuse universitaire sur les systèmes de paiement et de contrats en vigueur au sein de la chaîne de la viande.

Entretien 6 : Gustavo Basso

Il est éleveur, marchand de bétail et Président de l'Association des marchands de bovins. Il travaille avec une entreprise qui met en liaison des investisseurs et des éleveurs.

Entretien 7 : Gustavo Gonzalez

Il s'agit du Président de l'AUTHA (Association uruguayenne des transporteurs de bétail). Il représente la perception des transporteurs de bétail.

Entretien 8 : Jorge Lopez

Il est PDG d'Abasto Santa Clara S.A., entreprise liée à un abattoir qui ne travaille que pour le marché interne (boucheries et supermarchés). Il représente l'opinion des acteurs liés au marché interne au détail.

Entretien 8 : Guzmán Telechea (ingénieur agronome)

Vice-président de l'Association rurale de l'Uruguay, principale institution représentant le corps des éleveurs de l'Uruguay et l'une des institutions les plus anciennes de représentation professionnelle

(fondée en 1871). Il s'agit de l'institution la plus représentative du secteur de l'élevage.

4.1.1.- Résumé des entretiens

Entretien 1 : Pablo Caputi (Université de la République)

La vision académique de l'impact des normes d'innocuité et de qualité sur le secteur établit une distinction très claire entre celles-ci, surtout lorsqu'il s'agit de la qualité et des attributs spécifiques qui doivent être définis.

En ce qui concerne l'innocuité, la vision de M. Caputi est qu'il s'agit surtout d'une exigence imposée par le marché à l'industrie en tant que condition d'accès à ce dernier, alors que la qualité est due à la destination commerciale des produits vendus par l'industrie. Par conséquent, il existe une différence appréciable par rapport aux motifs de ces changements.

M. Caputi soutient que le principal catalyseur des changements ayant eu lieu au sein de la chaîne de la viande est celui de la question sanitaire, qui a permis à l'Uruguay d'avoir accès aux marchés de l'Europe et des États-Unis. Il considère que le circuit exportateur existant en Uruguay, lié aux marchés les plus exigeants en matière d'innocuité, se démarque fortement des industries qui ne travaillent que pour le marché interne. Cela entraîne une distinction entre les industries en ce qui concerne l'application des normes d'innocuité et de qualité. Il existe une différence entre celles qui les appliquent (à cause d'une pression du marché externe) et celles qui ne s'occupent que du marché domestique. Toutefois, il considère que le processus d'adoption des normes d'innocuité et de qualité n'entraîne pas de changements (dus à leur adoption) quant à la relation de pouvoir entre les industries et les producteurs.

Il considère que pour le secteur industriel les exigences les plus importantes dues aux normes de qualité doivent être acceptées ou rejetées « telles quelles » sans discussion ou modifications. Il n'y a pas d'analyses des coûts et des bénéfices, voire une vision proactive d'adoption en tant qu'étape d'un processus d'amélioration de la différenciation des produits.

Consulté sur l'axe central de la discussion entre les producteurs et les industriels de la chaîne, M. Caputi a déclaré que le problème se résume à une question d'asymétrie de l'information quant à la définition du prix des taurillons, et que les réclamations sont les mêmes depuis quelques années. Il ne pense pas que l'adoption des normes d'innocuité et de qualité a déplacé les relations de pouvoir entre les producteurs et l'industrie, il s'agit plus d'un changement au sein du secteur industriel.

La relation entre l'action de l'État et l'industrie, d'un côté, et les producteurs, de l'autre, est pour lui traversée par un double manque de coordination et des messages contradictoires. La relation État-industrie est ternie par des objectifs apparemment divergents : l'industrie liée au commerce extérieur subit des changements importants en ce qui concerne les prix, les destinations et les produits, ce qui ne lui permet pas de maintenir des engagements à long terme, mais lui permet d'optimiser ses résultats économiques, et donc de mieux payer sa production à l'éleveur ; alors que, l'État pense au développement d'alliances à long terme liées à des processus plus lents de développement des marchés, et parfois des marques permettant de différencier des produits. Il s'agit donc de deux dynamiques différentes en matière d'objectifs stratégiques : d'un côté, le court terme qui permet d'optimiser les résultats économiques et, d'un autre côté, le long terme qui amène une valeur ajoutée. Les stratégies d'adoption de normes de qualité et l'augmentation de la valeur ajoutée ne sont pas coordonnées chez ces deux acteurs.

Il a pris comme exemple de manque de coordination entre l'État et les abattoirs le cas du marché américain où l'Uruguay a rencontré des difficultés d'accès à cause de l'inaction des autorités face aux changements de contrôle des lots dus à un risque éventuel de contamination à l'E.Coli. Il a

ajouté que face aux bons prix obtenus en Russie, l'industrie n'a plus fait attention au marché des USA, raison pour laquelle ni l'industrie, ni les autorités sanitaires uruguayennes n'ont pensé qu'il fallait prendre en compte ces nouvelles exigences sanitaires. Cette lenteur a rendu plus difficile l'entrée de la viande uruguayenne, car cette exigence n'a été respectée que dans le cadre d'un délai légal, alors que des concurrents directs de l'Uruguay, comme l'Australie et la Nouvelle-Zélande, avaient déjà pris les devants. Pour M. Caputi, cet exemple illustre bien l'existence de thèmes qui peuvent être critiques à cause de problèmes de coordination des efforts entre l'industrie et l'État, voire d'un modèle de relation entre les différents acteurs.

En ce qui concerne les relations entre l'État et les producteurs primaires, il existe une vision de la part des producteurs selon laquelle la participation à des programmes de certification n'est motivée que par une possibilité d'amélioration des prix de vente, sans considération stratégique impliquant une participation en tant que maillon clé d'une chaîne de distribution, dans le cadre d'un effort intégré. Pendant les années 1990, l'État a permis un rapprochement entre les éleveurs et les consommateurs dans une tentative de contournement de l'industrie, mais cette stratégie s'est montrée peu intéressante et n'a pas donné de bons résultats. En plus de cette stratégie incorrecte où la valeur ajoutée manquait au sein de la chaîne, il faut ajouter la forte augmentation des prix des matières premières, surtout de la viande, qui a fait que toutes les considérations stratégiques à long terme ont été relativisées à cause d'une bonne conjoncture économique à court terme. Dans ce contexte, la volonté de l'État concernant la participation des producteurs à l'effort de valorisation du produit et à leur liaison avec le dernier maillon de la chaîne (consommateur) n'a pas eu de continuité, dans le cadre de la réalité commerciale dans laquelle se trouve le pays.

Finalement, il considère que le changement ayant lieu au sein de la structure de l'industrie est un message d'avenir pour les relations producteur-industrie et la mise en œuvre des normes de qualité et d'innocuité.

Il croit que la présence d'un nouveau modèle, associé aux investissements de Breeders & Packers en Uruguay, entraîne la mise en place d'un nouveau concept (par rapport au modèle historique existant en Uruguay) permettant d'atteindre le client final grâce à une structure intégrée, et où le modèle des abattoirs est associé à une structure intégrée partant de la production primaire (avec 30% de la production en mains propres), avec un contrôle de la génétique. Ce modèle devra à l'avenir lutter contre la concentration des prises de décisions provenant de l'industrie, et surtout des entreprises brésiliennes qui ont d'autres objectifs, même si elles cherchent aussi à intégrer un système de production qu'elles détiennent. M. Caputi soutient que ces changements expliquent différents aspects des choses : d'une part, la qualité du bétail uruguayen et les avancées obtenues sur l'innocuité permettent de réaliser des investissements dans ces domaines. D'autre part, l'intégration, basée sur des systèmes de production intensive fait qu'il est plus difficile pour un observateur extérieur de déterminer l'origine des marges de l'industrie (s'agit-il de l'engraissement, de l'abattage ou de la vente à l'étranger?). En tout cas, il est clair que la qualité du bétail uruguayen est telle que cela permet ces développements industriels et commerciaux. De plus, la stratégie de l'autre grand acteur de l'industrie, Marfrig, indique une mise en place de stratégies commerciales d'achats basées sur des attributs plus sophistiqués que le système de typage officiel. Il s'agit d'un signe qui montre que l'entreprise veut placer ses produits sur le marché externe et d'un signe de qualité du marché interne.

La vision des années 1990, où l'État a misé sur les producteurs pour ajouter de la valeur, étant donné que cette valeur n'était pas produite de façon correcte (en s'appuyant sur la valorisation d'attributs comme la race, le système d'élevage ou l'alimentation) n'a amené que de faibles résultats et a été ressentie comme une menace stratégique pour l'industrie, qui l'a interprétée comme un effort destiné à réduire ses marges.

Dans cette perspective, où deux modèles industriels indiquent un développement commercial qui va

au-delà des initiatives officielles, il peut s'agir d'une indication d'intégration à venir au sein du secteur. Toutefois, la base de discussion reste clairement la même : il n'y a pas d'agenda stratégique d'analyse à long terme pour la chaîne.

Entretien 2 : Ricardo Robaina (INAC)

La vision de l'INAC sur les impacts des normes d'innocuité et de qualité est basée sur un système d'action qui concerne surtout la qualité. À partir de ce point de vue, cet organisme a développé une trajectoire qu'il continue à suivre.

M. Robaina considère que l'adoption des normes de qualité n'a pas modifié la relation de pouvoir entre l'industrie et les éleveurs, notamment parce que l'approche du thème en Uruguay a cherché une intégration de cette valeur. Dans ce sens, il a mis l'accent sur le rôle prépondérant de l'Institut, aussi bien en ce qui concerne les efforts de certification qui dépendent de l'Institut que des programmes externes de promotion. L'idée est qu'étant donné que la certification appartient à l'INAC, où tous les acteurs sont représentés, et qu'il s'agit d'une entité politiquement forte, les bénéfices des programmes qui sont développés touchent toute la chaîne.

M. Robaina, après avoir été consulté sur le rôle de l'Institut par rapport au contrôle officiel de qualité, a indiqué que l'une des valeurs permettant une prise de part de marché externe repose sur le fait que l'INAC est l'organisme qui certifie la qualité commerciale des produits. Pour lui, l'État doit tenir ce rôle, surtout par rapport à deux facteurs clés : une plus grande demande de certifications externes et des antécédents de non-respect de la part de l'industrie. Il ne pense pas qu'il existe un conflit d'intérêts au sein de l'Institut qui, en plus d'être juge, participe aux programmes de certification.

En ce qui concerne les efforts de promotion générique, il considère que les directives mises en place par l'INAC sont le résultat des décisions de son comité directeur, au sein duquel participent largement les différents acteurs. Il réfute la critique que ce type d'activité puisse aller au-delà de ce qui serait possible en termes commerciaux pour les abattoirs. Par conséquent, il ne voit pas de conflit entre ce qui se fait en matière d'effort de promotion générique et ce que demandent certains acteurs.

Lorsque nous l'avons interrogé sur les faibles résultats obtenus par les programmes locaux de certification, il nous a déclaré que l'Institut n'a qu'une responsabilité partielle (dans ce cas, l'Institut a développé le programme et l'a mis à disposition des acteurs), car il n'assure pas sa viabilité commerciale, celle-ci revenant aux différents acteurs. Il n'est pas d'accord sur le fait que ces programmes entraînent des coûts significatifs pour ceux qui y participent, puisque, étant donné que l'INAC sponsorise l'initiative, une bonne partie de ceux-ci sont absorbés. Il croit que le système de travail de l'Institut en matière de promotion est adapté à l'insertion internationale du pays et il justifie l'importance donnée au marché nord-américain du fait de son poids relatif concernant les ventes de viandes uruguayennes.

Finalement, nous lui avons demandé si le processus lié aux bénéfices de certification amène différentes parties de la chaîne à les utiliser comme mécanisme de captation de valeurs au détriment d'autres secteurs. Il nous a répondu que cela renforce le rôle de l'INAC quant à la diffusion d'informations sur la réalité commerciale et technique de ce qui se passe au niveau de toute la chaîne, et surtout en ce qui concerne les aspects industriels et commerciaux, aussi bien internes qu'externes. Il défend le rôle de l'Institut quant à cette question, même s'il ne considère pas qu'il s'agit d'un élément qui a permis des conduites opportunistes, surtout de la part des éleveurs.

Entretien 3 : Juan Lema (Abattoirs)

La vision d'un abattoir

Les abattoirs ne croient pas que l'adoption des normes d'innocuité et de qualité modifie les relations

de pouvoir entre l'industrie et les éleveurs. M. Lema considère que les normes de certification du processus rendent l'industrie plus professionnelle et donc plus compétitive.

Il croit que la certification d'innocuité et la qualité sont des sujets différents en tant que concepts. Dans un sens plus large, les certifications n'apportent pas toujours de bénéfices pouvant être attribués aux producteurs. Il reconnaît aussi qu'il n'existe pas de marché clairement différencié concernant l'achat de produits certifiés, sauf si les circonstances l'exigent. Le paiement d'un actif spécifique (certificat) n'a lieu que si le producteur obtient un bénéfice supplémentaire qui justifie une augmentation de la dépense.

La vision de l'industrie par rapport aux causes qui poussent à adopter ces processus consiste à considérer que cela permet d'avoir accès à des clients ayant un pouvoir d'achat plus élevé et d'améliorer la consistance de l'offre. Il est donc intéressant d'obtenir de meilleures conditions d'accès aux marchés, même si le pourcentage que représentent ces produits par rapport à l'ensemble des activités de l'industrie est difficile à estimer.

Il existe certains programmes, comme la production biologique, où les prix sont considérés comme avantageux, car le produit final permet de dégager des marges plus importantes. Il ne pense pas que les programmes de certification d'attributs de qualité aient un impact sur la chaîne d'approvisionnement de l'industrie. La logique de l'industrie par rapport à la certification est basée sur le produit final, pas sur l'éleveur qui développe l'animal. Dans ce sens, l'industrie est intéressée par l'accroissement d'une valeur ajoutée interne, sans pour autant en faire bénéficier la production en aval (dans la mesure de ses possibilités).

Il croit que l'augmentation croissante de la certification de qualité et d'innocuité a amélioré la capacité de l'industrie, ainsi que sa compétitivité, ce qui a eu un impact quant à l'augmentation des parts de marché. Il estime que chaque fois que cela a été possible, l'industrie a repassé des bénéfices en aval (prix du bétail), même si cela n'est pas toujours un objectif de l'industrie.

En ce qui concerne la coordination des efforts publics et privés, il croit qu'elle peut fonctionner efficacement, malgré des problèmes lorsque les stratégies s'opposent, comme lors des conflits ayant eu lieu par rapport à la responsabilité liée à la certification de la qualité commerciale ou à la promotion de la marque de Pays (Uruguay naturel). Il considère que la question selon laquelle l'État serait allé au-delà de la promotion générique de la viande comme naturelle n'a pas été réglée. Pour illustrer cela, il s'appuie sur le fait que les objectifs ayant été proposés au départ n'ont pas été atteints. Pour lui, le consommateur finit par être perturbé par la confusion créée entre les attributs et le marché spécifique. En somme, il estime que les relations de pouvoir entre les éleveurs et l'industrie n'ont pas été modifiées, sauf dans le cas des produits qui sont considérés comme des actifs spécifiques, produits dont le poids commercial est faible.

Il considère qu'il y a des problèmes de coordination en ce qui concerne la définition d'un agenda stratégique pour le secteur. Il devrait être élaboré sur la base de considérations stratégiques qui transcendent l'élevage et prendre en compte l'interaction avec l'agriculture, l'augmentation des coûts de production et l'efficacité globale du système. Il croit que les efforts de promotion n'ont pas donné les résultats escomptés par rapport à la diffusion dont ces activités ont bénéficié.

Selon lui, le futur du secteur passe par une augmentation de la valeur ajoutée des coupes et des contrôles de qualité, qui doivent être plus exigeants. Il s'interroge sur le rôle de l'INAC pour ce qui est du contrôle de la qualité commerciale au sein des installations des abattoirs.

Il a également signalé que le client final ne valorise pas vraiment les certifications et qu'il donne plus d'importance à la réputation commerciale de la marque. Les achats de bétail destiné à des objectifs spécifiques de la marque ne représentent que de 10 à 15% du total, le reste étant composé par les bêtes qui se trouvent sur le marché.

De plus, il a indiqué que les changements les plus importants au niveau de l'industrie concernent l'arrivée des étrangers, mais que l'INAC continue à opérer comme si les installations se trouvaient encore entre les mains d'administrateurs locaux. Il estime qu'aussi bien les éleveurs que l'industrie n'ont pas volonté de s'entendre sur la transparence des prix et un système de paiement basé sur la qualité.

Pour ce qui est de l'appropriation de la valeur ajoutée, il a signalé que l'idée selon laquelle l'éleveur peut atteindre directement le consommateur final sans passer par l'industrie est une simplification du problème. En effet, l'industrie est souvent obligée, pour soutenir un projet de certification liée à des attributs spécifiques de le financer à partir d'autres produits qu'elle détient. Il a rappelé que les perceptions de qualité sont subjectives chez les consommateurs, qu'elles changent, ce qui complique la perception commerciale de l'industrie. Il s'agit là de la raison pour laquelle il n'est pas possible de formuler une proposition plus stable quant aux produits. Tout cela fait qu'il existe de nombreuses fantaisies commerciales chez les éleveurs par rapport aux différentes alternatives permettant d'ajouter de la valeur à la chaîne.

Il nous a déclaré que l'entreprise dans laquelle il travaille, qui est le plus grand groupe d'abattoirs de l'Uruguay, ne se voit pas comme décideur des normes d'innocuité et de qualité du pays, même s'il reconnaît que le secteur privé est plus rapide que le secteur public sur cette question.

Entretien 4 : Daniel Garín (ministère de l'Élevage, de l'Agriculture et de la Pêche).

Il considère que l'adoption des normes d'innocuité et de qualité n'affecte pas les relations de pouvoir entre l'industrie et les éleveurs. Pour lui, il s'agit plus d'une perte de souveraineté nationale qui transcende les problèmes entre les éleveurs et les industriels. Il s'agit essentiellement de normes privées qui rognent la souveraineté des États nationaux et l'industrie est victime des circonstances. Il comprend que l'industrie concentre moins d'acteurs ayant la capacité de diminuer les effets négatifs de l'imposition de normes de plus en plus exigeantes.

Il croit que, dans le cadre de la certification des produits et des processus, l'industrie est plus capable de trouver des réponses, car elle peut appréhender non seulement le résultat final mais aussi la façon d'obtenir ce résultat. En tout cas, il voit l'imposition de normes comme une menace à la compétitivité industrielle ce qui, indirectement, touche la chaîne. Il pense que l'industrie n'exerce pas plus de pression parce qu'elle peut encore absorber les coûts représentés par les processus de certification.

Il estime que, les acteurs n'ont pas mis en place d'agenda stratégique concernant le thème de la certification, de ses éléments centraux et des accessoires en matière de normes de certification. Il croit que la chaîne souffre d'un sérieux problème de coordination.

Pour lui, l'une des erreurs historiques la plus grave vient du fait que les acteurs ont été remplacés, alors qu'il aurait mieux valu essayer de les coordonner. Selon lui, cela est spécialement négatif pour les membres d'une partie de la chaîne. En Uruguay, l'élevage maintient son niveau économique grâce aux ressources naturelles de plus en plus valorisées, mais n'a que peu de valeur ajoutée. Le revenu actuel des différents acteurs est très important, ce qui fait que les problèmes de coordination sont mis sur un deuxième plan et, qu'aujourd'hui, parler de certification pour améliorer la valeur ajoutée n'intéresse pas. L'industrie est considérée comme précapitaliste et comme axée sur des produits dont la valeur ajoutée est faible.

M. Garín reconnaît qu'il existe des changements importants au niveau de l'industrie quant à la structure de l'industrie et de ses acteurs (surtout les Brésiliens). Il croit que la stratégie de certification développée par l'INAC est faible et imprégnée d'une vision politique provenant des gouvernements précédents (libéraux), qui ne cherchaient qu'à assurer des conditions de marché,

sans vision de développement des chaînes productives et sans vision stratégique.

Il considère que le changement marquant de la nouvelle direction de l'administration est dû à ce qui se passe au niveau de la traçabilité individuelle du bétail.

Ce programme est passé d'un projet pilote à un plan massif, auquel l'industrie « se soumet » sans avoir participé auparavant à ce type de plan au niveau du secteur.

Ce responsable considère que l'Uruguay n'a pas encore décidé quel chemin il devait suivre : augmenter la production à l'hectare en considérant la viande comme un produit de base sans différenciation ou, au contraire, chercher à mieux vendre la viande grâce à une valorisation de ce produit. Il croit que la structure actuelle de l'industrie ne permet pas de mettre en place une stratégie de valorisation des produits.

Finalement, il considère que l'industrie n'ajoute pas de valeur aux produits qu'elle vend. Il y a 20 ans qu'ils vendent les mêmes produits, ce qui montre qu'il n'y a pas d'intégration de la chaîne en aval. L'industrie continue à baser sa stratégie d'approvisionnement en matière première sur une offre abondante de bétail, produit grâce aux ressources naturelles.

Entretien 5 : Virginia Guardia (FUCREA) La vision des techniciens.

Elle considère que de façon générale l'adoption des normes d'innocuité et de qualité n'affecte pas les relations de pouvoir entre l'industrie et les éleveurs. Elle trouve qu'il existe quelques initiatives privées qui peuvent conduire à cette conclusion, avec par exemple le cas de Breeders and Packers. Elle estime que ce système de certification, dont les coûts sont partagés, est un modèle intégrateur (même s'il y a une plus forte concentration de pouvoir au sein de l'industrie) entre les éleveurs et l'industrie. Toutefois, il ne s'agit pas de la situation générale qui peut être observée dans le pays.

Elle considère qu'une variable-clé, qui normalement n'est pas analysée, est celle du temps de mise en place des certifications. Elle a cité le cas de la production biologique: ceux qui sont arrivés les premiers ont « pris » le marché et ceux qui ont essayé de s'y installer ont rapidement été obligés d'offrir de meilleures conditions que celles qui étaient offertes par ceux qui étaient déjà installés. Pour elle, la valeur des certifications qui favorisent le commerce extérieur dépend du marché avec lequel l'industrie travaille, et, qu'en général, cela ne change pas vraiment l'insertion internationale du pays, même si cela entraîne une différenciation entre les industries.

La vision des éleveurs est que les certifications ont été mises en place avec l'argument que ce mécanisme permettrait de conquérir des niches de marché et de valoriser la production, et que rien de cela n'est arrivé. Le processus d'adoption des certifications n'est pas un élément stratégique imposé par l'industrie, il s'agit d'un processus anarchique. La certification qui atteint le plus les éleveurs est celle de la Viande naturelle, proposée par l'INAC, mais elle n'a que peu de résultats en termes commerciaux.

Elle croit qu'il existe une confusion en ce qui concerne la valeur de la marque Pays et le processus de certification du protocole de Viande naturelle de l'INAC. Elle considère qu'il s'agit là d'un exemple clair de manque de vision stratégique par rapport aux rôles de promotion générique et aux efforts de mise en place de certificat permettant de valoriser le produit. De la même façon, elle considère qu'en comparant les résultats obtenus et les efforts faits pour promouvoir et diffuser les bénéfices supposés des systèmes de certification d'innocuité, de qualité et de traçabilité, il est possible de voir la différence et « l'exagération » de ces mêmes bénéfices supposés. En la matière, il n'y a que très peu de coordination entre les efforts réalisés par l'INAC et ceux de l'industrie.

Pour elle, il y a un divorce entre la réalité commerciale uruguayenne et les efforts de promotion

générique et de certification. Elle estime que l'éleveur est beaucoup plus sensible à ce que dit et met en œuvre l'INAC qu'à ce qui vient de l'industrie (qu'il voit avec suspicion et comme peu fiable). Toutefois, elle estime que les nombreux efforts réalisés par les éleveurs pour réussir à augmenter la valeur de leur produit sont plus le fruit d'une approche très pragmatique de la relation entre le producteur et l'industrie que d'une promotion de l'État.

Elle voit un sérieux problème de coordination entre les éleveurs, l'industrie et l'État quant à la vision stratégique du thème des certifications. Cela est particulièrement grave dans le cas de la promotion générique du produit au niveau public. Elle considère que l'INAC va au-delà de ce que le secteur veut ou peut développer. Dans l'état actuel des choses, la relation entre les éleveurs et l'industrie, aussi bien en ce qui concerne la traçabilité que la certification de qualité, est plus un indicateur pour les affaires ou les options commerciales qu'une alternative de liaison à long terme.

Elle signale que cette pauvreté relationnelle provient d'une logique commerciale à court terme des abattoirs qui, en association avec les bons prix atteints par le produit, font que ceux-ci relativisent beaucoup la valeur des certifications en tant qu'instruments d'intégration et de valeur ajoutée. Il est difficile de savoir si la relation entre l'éleveur et l'industrie est due à une question de qualité ou de fidélité commerciale, car de nombreuses industries utilisent plus les programmes de certification comme instruments de captation de l'offre que comme renouvellement de la relation en aval de la chaîne.

Pour elle, l'industrie n'est vraiment intéressée que par une amélioration de l'efficacité de l'abattage, beaucoup plus que par la destination de ses produits. Elle considère que la façon de raisonner de l'industrie dans ce cadre actuel de logique à court terme ne permet pas de considérer un processus d'intégration basé sur des certifications de produits ou de processus comme stratégiquement valable. De plus, dans le contexte commercial actuel, où la valeur des propriétés a atteint des niveaux historiques, le besoin d'obtenir des certificats pour bénéficier de meilleures conditions n'est pas intéressant.

Finalement, elle a une opinion négative concernant les projets qui ont été développés par les éleveurs pour contourner l'industrie afin d'augmenter leurs bénéfices.

Entretien 6 : Gustavo Basso (ACG) La vision des marchands de bétail.

Nous lui avons demandé comment la chaîne crée de la valeur. Il nous a répondu que la valeur de l'animal est définie par l'industrie qui le transfère en aval. Il estime qu'après de nombreuses années d'investissements dans la santé, la traçabilité et la qualité, les résultats observés ne sont pas visibles, surtout par rapport aux prix de vente du Brésil sur le marché international.

Pour lui, la certification des produits et des processus est considérée avec méfiance, comme s'il s'agissait d'un intrant de peu de résultats. Il considère que la régulation de la qualité est basée sur le marché, qui laisse une place à des organismes comme l'INAC au moment de participer au processus.

Il considère que le privé fixe les normes et donc leur valeur commerciale. Il croit que la présence de plus de certifications d'innocuité et de qualité ne change pas vraiment l'insertion et la réalité commerciale du producteur uruguayen. Le producteur uruguayen s'est progressivement désintéressé des normes de certification d'innocuité et de qualité, du fait des résultats médiocres qui ont été obtenus. Dans le cas de la production biologique, l'augmentation des prix varie entre 2 et 5%, ce qui est insuffisant pour espérer faire des adeptes et/ou améliorer le résultat final de façon significative.

Il estime que les acteurs ont des intérêts différents par rapport aux certifications et qu'il n'est pas possible de mettre en place une coordination stratégique cohérente.

Il considère qu'il n'y a aucune coordination entre l'État, les producteurs et l'industrie. Il a un point de vue très particulier sur l'INAC qu'il considère comme très aligné par rapport aux intérêts des abattoirs, ce qu'il considère comme dangereux pour le développement de la libre concurrence entre les parties.

Pour lui, les éleveurs ne font pas partie des discussions sur les voies à suivre en termes d'adoption des normes d'innocuité et de qualité. Il faut relativiser le rôle de l'État, le rôle unique de l'État, en tant qu'agent de contrôle. L'État vend une image de contrôleur de qualité qui est en fait commercialement ajusté par le système. Il défend une politique sanitaire nationale, mais, contrairement à l'innocuité et à la santé animale, la qualité doit être définie par le commerce.

Il considère que les éleveurs en tant que tels n'ont pas la capacité de négocier les normes qu'ils doivent adopter. Les nouvelles normes impliquent toujours des coûts qui touchent la compétitivité du producteur et du reste de la chaîne. Il croit que les efforts de certification et de promotion d'une marque générique (Viande naturelle) sont incorrects, car ils donnent une image négative des produits qui ne sont pas certifiés naturels et donc vus comme artificiels. Il a signalé que les efforts des producteurs pour contourner l'industrie n'ont jamais vraiment eu d'effet et qu'il ne s'agit pas d'une solution d'avenir.

M. Basso soutient que la qualité des produits a toujours été une préoccupation de la production uruguayenne et que cela n'a pas beaucoup changé ces dernières années. Selon lui, la signalisation de la qualité est quasiment inexistante. L'État devrait intervenir sur le contrôle de la qualité pour que l'éleveur ne soit pas l'otage de cette situation asymétrique concernant la définition du juste prix des produits (il pense que l'État ne participe pas parce qu'il s'agit d'une négociation entre des entreprises privées).

Il a rappelé qu'il y a une profonde différence de valeur entre les éleveurs et l'industrie au sujet de la mise en place d'un agenda de travail qui permettrait de prendre en compte les défis stratégiques de croissance du secteur.

Entretien 7 : Gustavo Gonzalez (AUTHA) La vision des transporteurs de bétail.

Les transporteurs de bétail représentent un maillon particulier au sein de la chaîne. En effet, ils sont responsables du transport du bétail entre les exploitations, et des exploitations vers les abattoirs pour l'abattage. Il s'agit d'une corporation composée d'entreprises et d'employés ayant des niveaux de qualification et de formation peu élevés.

Pour M. Gonzalez, des normes plus exigeantes en termes d'innocuité et de qualité ont été importantes puisqu'elles ont marqué un changement entre les pratiques qui étaient développées dans le passé et celles qui doivent être adoptées aujourd'hui. Il a rappelé qu'il existe un important processus d'amélioration allant dans ce sens et qui fait du transporteur un maillon-clé du processus de maintien de la qualité entre l'exploitation et l'abattoir.

Dans ce sens, il a mis l'accent sur le développement de cours de formation destinés aux transporteurs et proposés aussi bien par l'État (à partir de l'INAC) que par les abattoirs. Ce processus d'amélioration de la formation est centré sur deux axes : éviter que les animaux se blessent dans les camions, ce qui diminue la qualité du bétail et travailler avec l'éleveur, lors du chargement, pour le bien-être du troupeau transporté. Il estime que parmi tous les abattoirs du pays, seules 5 ou 6 entreprises sont préoccupées par le bien-être animal et la formation des transporteurs, pour qu'ils adoptent ces pratiques. Il a signalé que l'adoption de ces précautions n'entraîne pas d'augmentation des tarifs.

Il a signalé qu'ils ont une bonne relation avec l'État, même si leurs revendications ne sont pas toujours prises en compte, surtout en ce qui concerne la demande de mise aux normes d'hygiène

(étant donné qu'ils sont obligés de faire nettoyer leurs camions entre deux chargements de bétail par une entreprise fournissant des installations adaptées à cet effet et dûment certifiée). Cela a surtout lieu lors des transports qui ne sont pas destinés à l'industrie (et qui eux répondent aux exigences), ce qui complique la recherche d'une meilleure qualité et innocuité au sein de la chaîne à laquelle ils participent.

Gonzalez considère que l'avenir des entreprises s'occupant du transport de bétail réside dans une amélioration de l'efficacité. Certaines d'entre elles ont commencé à participer à des programmes de certification de la qualité de façon active (normes ISO 9000:1) et aussi à former leurs employés quant à la gestion du bétail avant et après l'embarquement.

Finalement, après avoir été consulté sur le rôle des entreprises de transport en ce qui concerne la traçabilité, il nous a répondu que dans le passé les transporteurs jouaient un rôle-clé dans ce domaine, mais qu'aujourd'hui les choses ont été modifiées en faveur des éleveurs et d'un système plus souple. Il a signalé que les surcoûts liés au temps de formation et à l'opération du système n'ont pas été correctement comptabilisés dans les coûts de services, un peu comme dans le cas des mesures de nettoyage des camions entre chaque livraison.

En conclusion, pour les transporteurs, l'adoption croissante de normes ne touche pas de façon significative leurs relations avec les autres acteurs (éleveurs et industriels) et leur permet de différencier les abattoirs qui appliquent ces normes des autres. Ils n'entrevoient pas d'amélioration commerciale après l'adoption de ces normes. Il considère qu'il s'agit plus d'une question d'avenir en termes de gestion du bétail.

Entretien 8 : Jorge Lopez La vision de la distribution interne de viande bovine destinée au consommateur.

Mr. Lopez a signalé un changement significatif par rapport à la qualité demandée par la consommation interne de viande. Il s'agit non seulement d'une demande de coupes de meilleure qualité, mais aussi d'une exigence au moment d'acheter des morceaux provenant d'animaux légers et/ou de génisses. Il a ajouté que ce marché est fortement concurrentiel avec des abattoirs qui travaillent aussi bien pour le marché des exportations que pour le marché interne et pour des établissements plus petits qui luttent pour des parts de marché.

Il croit que l'adoption d'exigences plus importantes d'innocuité et de qualité a été un élément déterminant pour les demandes du marché interne, mais que cela devrait également permettre d'améliorer les échanges d'exportation. Localement, il considère que l'essentiel des efforts de contrôle de l'INAC est concentré sur l'assurance d'un maintien de la chaîne du froid jusqu'au consommateur final et les soins concernant la vie utile du produit. Il s'agit d'ailleurs de l'un des changements les plus importants du marché, car le consommateur demande une vie utile plus longue pour les produits carnés qu'il consomme.

Il nous a déclaré ne pas avoir ressenti de changements perceptibles de l'approvisionnement interne qui auraient pu être causés par une modification des relations de pouvoir entre les acteurs, du fait de la présence de normes de certification d'innocuité et de qualité. Il a signalé que le rôle de l'INAC, qui contrôle la qualité commerciale des produits, peut être mis en cause, car la qualité de la viande n'est pas vraiment signalisée, même si le consommateur réussit à l'identifier assez clairement.

Il croit que la clé permettant de maintenir la tendance d'une demande de qualité ne consiste pas à augmenter les coûts d'un produit qui par définition est cher, surtout dans le cadre de la problématique de l'élevage en Uruguay. Il pense qu'à l'avenir la demande de qualité va augmenter, mais pas la quantité. Il ne croit pas que l'augmentation de la demande de qualité va venir des

marques, qui n'ont pas de bons résultats, mais d'une plus grande qualité du produit qu'achète le consommateur.

Entretien 9 : Guzmán Telechea (AUR) La vision de l'Association rurale de l'Uruguay.

L'ARU a toujours été impliquée dans le développement des progrès du secteur de l'élevage. Dans ce cadre, la mise en œuvre des normes d'innocuité et de qualité, comme stimulation de l'augmentation de la valeur ajoutée du secteur de l'élevage fait partie de cette mission historique.

La vision thématique d'une valeur ajoutée basée sur des certifications permet de considérer que tout cela a été proposé avec des résultats douteux pour les éleveurs. Aussi bien les alternatives concernant la viande biologique que celles sur la viande naturelle n'ont pas vraiment eu d'impact et n'ont été que peu adoptées par les éleveurs. Il pense que les coûts et les bénéfices ne sont pas toujours bien évalués avant d'intégrer ce type de systèmes au produit et que le manque de stimulations concrètes fait que ces modèles sont des échecs. Dans ce sens, il y a un manque de coordination entre les acteurs, ce qui entraîne un manque de communication fluide capable d'amener une définition des coûts et des bénéfices de ce type d'alternatives.

Il considère que la principale motivation de l'éleveur est celle d'un bénéfice économique clair s'il participe aux programmes de certification et que ceux-ci soient stables. Il croit qu'une augmentation moyenne des prix de 5% ne suffira pas à faire participer plus d'éleveurs à ce type de programmes. Il estime qu'un éleveur s'implique difficilement sur le long terme. Celui-ci préfère fixer des accords annuels qui lui permettront d'évaluer à court terme ses performances.

Il a ajouté que les expériences passées, qui poussaient l'éleveur à investir dans l'amélioration du produit en prévision de revenus futurs ont été des échecs et qu'elles n'ont pas apporté de grands résultats. Ainsi, toutes les initiatives qui proviennent de l'industrie sont vues d'un mauvais œil à cause de relations historiques difficiles. Pour lui, les accords à long terme ne sont possibles que si des bénéfices sont possibles pour les différentes parties.

Il ne croit pas que l'actuelle structure des abattoirs soit un risque, tant qu'ils continueront à dicter l'évolution des normes d'innocuité et de qualité. Les éleveurs se sentent dûment représentés par l'INAC pour pouvoir agir comme association de producteurs.

Il croit que même si les programmes de certification n'ont pas donné les résultats escomptés, cela a au moins permis aux producteurs de positionner l'Uruguay dans ce secteur, où la concurrence n'est pas toujours présente. La promotion générique et ce type d'initiatives lui semble positif.

En ce qui concerne la définition d'un agenda stratégique pour le secteur, l'ARU considère que dans le cadre actuelle auquel elle appartient, il existe une possibilité de mettre en place une discussion adaptée aux aspects centraux de l'élevage en Uruguay et à sa protection future. Il estime que malgré les limitations de ce système, la voie institutionnelle permet de gérer les conflits du secteur. Il croit également qu'il est possible de trouver de nombreuses solutions pour valoriser la marque Pays mise en place par l'INAC, et atteindre le niveau de l'Argentine (dont les produits carnés sont mondialement reconnus). Néanmoins, dans ce cas, de nombreuses difficultés existent lorsqu'il s'agit de définir cet objectif par rapport à ce que veut l'État et à la position des abattoirs en la matière.

La vision de l'ARU montre qu'il est possible de développer la chaîne en ajoutant de la valeur au produit, et donc d'améliorer les indicateurs de production. Il croit que le problème qui empêche le développement d'initiatives basées sur la certification des attributs est celui du manque de confiance entre les parties et d'une perception de bénéfices clairs et appropriés pour les parties.

Dans ce sens, il croit même que certains programmes, qui ont été défendus par l'État, n'ont pas été correctement pris en compte (par rapport aux impacts des coûts), ce qui a entraîné des incertitudes chez les éleveurs. Cela est aussi bien valable pour les programmes que pour les certifications des produits ou les processus comme la traçabilité. Il ne considère pas qu'il y a une opposition d'intérêts entre le privé et l'État, mais qu'il y a des problèmes de coordination des objectifs à long terme.

L'association doit appuyer toutes les initiatives qui vont dans le sens d'une plus grande intégration agro-industrielle, même si le problème lié au manque de confiance entre les acteurs reste le principal obstacle. La mise en œuvre d'un modèle de confiance entre les acteurs doit prendre son temps pour avoir du succès. En ce qui concerne les normes, il faut prendre en compte que l'échelle est importante pour le producteur et que l'éleveur qui négocie un volume avec l'industrie obtient souvent un meilleur prix avec un bétail conventionnel qu'avec des bêtes ayant été certifiées comme moyen d'améliorer la valeur du produit.

Finalement, il considère que la problématique concernant la valeur du bétail est un aspect important à prendre en compte, même si actuellement les prix élevés obtenus par les éleveurs relativisent cette discussion.