



DIRECTION GÉNÉRALE DES POLITIQUES INTERNES DE
L'UNION

**DÉPARTEMENT THÉMATIQUE B: POLITIQUES STRUCTURELLES ET
DE COHÉSION**

AGRICULTURE ET DÉVELOPPEMENT RURAL

**PETITS AGRICULTEURS ET MARCHES
LOCAUX DANS LE CONTEXTE DE LA
POLITIQUE EUROPÉENNE DE LA QUALITÉ**

NOTE

Ce document a été demandé par la commission de l'agriculture et du développement rural du Parlement européen.

AUTEURS

Gilles ALLAIRE
INRA - France

ADMINISTRATEUR RESPONSABLE

Albert MASSOT
Direction des politiques structurelles et de cohésion
Parlement européen
E-mail: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

ASSISTANCE ÉDITORIALE

Lyna PÄRT

VERSIONS LINGUISTIQUES

Original: FR.

À PROPOS DE L'ÉDITEUR

Pour contacter le département thématique ou vous abonner à sa lettre d'information mensuelle, veuillez écrire à l'adresse suivante: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

Manuscrit complété en Mars 2011.
Bruxelles, © Parlement européen, 2011.

Ce document est disponible sur internet à l'adresse suivante:
<http://www.europarl.europa.eu/studies>.

CLAUSE DE NON- RESPONSABILITÉ

Les opinions exprimées dans le présent document relèvent de la seule responsabilité de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen.

Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source, information préalable de l'éditeur et transmission d'un exemplaire à celui-ci.



DIRECTION GENERALE DES POLITIQUES INTERNES DE
L'UNION

DÉPARTEMENT THÉMATIQUE B: POLITIQUES STRUCTURELLES ET
DE COHÉSION

AGRICULTURE ET DÉVELOPPEMENT RURAL

PETITS AGRICULTEURS ET MARCHES LOCAUX DANS LE CONTEXTE DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE LA QUALITÉ

NOTE

Résumé

Cette note propose un panorama d'ensemble et un cadre d'analyse des principaux éléments qui caractérisent la situation actuelle des marchés des produits de qualité du point de vue des petits agriculteurs et des marchés locaux. Les propositions du Paquet qualité sont resituées dans le contexte des transformations tendanciennes de l'organisation des marchés, les perspectives de réforme de la PAC après 2013 et des propositions spécifiques concernant la petite agriculture et les fermes de subsistance. Sont successivement caractérisées les dynamiques de la petite agriculture, des filières de qualité spécifiques et des marchés locaux, en soulignant la dimension européenne et régionale de celles-ci.

INDEX

| | |
|---|-----------|
| INDEX | 3 |
| LISTE DES ABBREVIATIONS | 5 |
| SYNTHESE | 6 |
| 1. Le Paquet qualité, ses antécédents et la place de la petite agriculture. | 9 |
| 1.1. Antécédents du Paquet Qualité | 9 |
| 1.2. Le paquet Qualité et le processus de réforme de la PAC | 11 |
| 1.3. Une considération particulière pour les exploitations de petite taille | 13 |
| 1.4. Les observations précédentes témoignent d'une évolution de l'opinion et du point de vue des responsables politiques | 16 |
| 1.5. Questions traitées, plan de la note | 16 |
| 2. Changements globaux et cadre conceptuel: le rôle des institutions dans la régulation des marchés | 17 |
| 2.1. Changements dans les formes de concurrence et le mode de régulation des marchés | 17 |
| 2.1.1. Financiarisation | 17 |
| 2.1.2. Intégration des systèmes alimentaires et segmentation des marchés | 18 |
| 2.1.3. Dématérialisation des produits alimentaires | 18 |
| 2.1.4. Déssectorisation des systèmes alimentaires | 19 |
| 2.2. Instabilité des marchés et régimes de régulation | 19 |
| 3. Petites et très petites fermes : quelle place dans les dynamiques économiques régionales, quelle reconnaissance dans la politique agricole? | 21 |
| 3.1. Retour sur les définitions | 21 |
| 3.2. Agriculture de subsistance et agriculture professionnelle: évolutions récentes | 23 |
| 3.3. Paiements directs pour les petits agriculteurs | 25 |
| 3.4. Verdissement du premier pilier pour une agriculture plus durable | 26 |
| 3.5. Des mesures spécifiques pour des filières, systèmes de production ou régions fortement concernés par la petite agriculture | 29 |
| 3.6. La question de la simplification des dispositifs et du contrôle | 30 |
| 3.7. La participation économique et sociale de la petite agriculture à la vie rurale et les obstacles aux transformations | 32 |
| 3.7.1. La place des femmes dans l'innovation rurale | 32 |
| 3.7.2. Les facteurs de résistance de la petite agriculture | 33 |
| 3.7.3. Limiter les coûts de la qualité pour les petits producteurs | 34 |

| | |
|---|-----------|
| 4. Economie politique des dispositifs d'identification de qualités spécifiques et de différenciation des marchés | 35 |
| 4.1. Les justifications d'une politique des Indications Geographiques | 36 |
| 4.2. Produits de terroir : dimensions culturelles et attentes sociétales | 37 |
| 4.3. Le cas de l'agriculture biologique | 38 |
| 4.4. Les Facteurs du succès économique des systèmes IG | 39 |
| 4.4.1. Rôle de la structure et de la gouvernance des filières | 39 |
| 4.4.2. Possibilité de crises de qualité | 41 |
| 4.5. Le cas de la Montagne | 42 |
| 4.6. Les nouveautés du paquet qualité | 43 |
| 4.7. La question du contrôle de l'offre | 43 |
| 4.8. Bilan environnemental et en rapport au développement durable | 46 |
| 4.9. Politiques de soutien et innovation | 46 |
| 5. Marchés Locaux, circuits de proximité et gouvernance alimentaire territoriale | 48 |
| 5.1. Circuits courts: une notion à définir | 49 |
| 5.2. Une dynamique temporelle et des évolutions récentes | 50 |
| 5.3. Vers une gouvernance alimentaire à l'échelle d'un territoire | 53 |
| 6. Conclusions | 55 |
| 7. Recommandations | 59 |
| Références | 61 |

LISTE DES ABBREVIATIONS

| | |
|---------------|--|
| AB | Agriculture biologique |
| ADPIC | Aspects des Droits de Propriété Intellectuelle qui touchent au Commerce |
| AOP | Appellation d'origine protégée |
| BCAE | Bonne condition agro-Environnementale |
| CNIEL | Centre national interprofessionnel de l'économie laitière (France) |
| DCE | Directive Cadre Eau |
| FAO | Food and Agriculture Organisation of the United Nations (Organisation mondiale pour l'agriculture et l'alimentation) |
| FEADER | Fond européen agricole pour le développement rural |
| IFOAM | International Federation of Organic Agriculture Movements |
| IG | Indication Géographique |
| IGP | Indication géographique protégée |
| MAE | Mesure Agro-Environnementale |
| MBS | Marge brute standard |
| OMC | Organisation mondiale du commerce |
| OCM | Organisation commune de marché |
| PAC | Politique agricole commune |
| STG | Spécialité traditionnelle garantie |
| UDE | Unité de dimension européenne (dimension économique des exploitations agricole) |
| UE | Union Européenne |
| UTA | Unité de travail agricole |

SYNTHESE

Un système réglementaire supportant la politique européenne de qualité dans le domaine agricole et alimentaire a été créé en 1992 avec trois dispositifs (ou « systèmes de qualité ») : pour *les appellations d'origine protégées et les indications géographiques protégées* (AOP et IGP) et pour les *spécialités traditionnelles garanties* (STG). Il comprend en outre une réglementation pour *l'agriculture biologique*, depuis 1991, et un large ensemble de normes de commercialisation qui a été développé depuis la création de la Politique Agricole Commune (PAC), principalement sur une base sectorielle. Le règlement AOP/IGP ayant dû être révisé en 2006, la Commission Européenne a entrepris plus largement un processus de révision de la politique de qualité pour l'agriculture et le 10 décembre 2010, elle a adopté le « Paquet Qualité ». Celui-ci comporte des propositions législatives (adoption prévue en 2012) et des lignes directrices directement applicables. La Commission a annoncé son intention d'étudier les problèmes auxquels sont confrontés les petits producteurs pour participer aux systèmes de qualité ainsi que les problèmes de producteurs de montagne pour commercialiser leurs produits.

La politique de qualité devient un élément décisif de la compétitivité, y compris sur le plan international, dans la mesure où les marchés sont organisés par des standards de qualité. De plus, les dispositifs qualité contribuent à la fourniture de biens publics sociaux (sécurité alimentaire au niveau national et européen, compétitivité des économies locales, soutien des revenus agricoles) et environnementaux (biodiversité, paysages, infrastructures écologiques).

Les évaluations d'impact, tant concernant les AOP/IGP que les STG, soulignent l'échec de ces dispositifs à attirer les très petits producteurs. Cette observation vaut d'ailleurs pour la mise en œuvre de tout type de standard, y compris les mesures agroenvironnementales de la PAC. Des politiques régionales et des mesures dans l'axe 1 de certains Programmes de Développement Rural (PDR), nationaux ou régionaux, ainsi que des initiatives des acteurs concernés, visent à réduire les coûts de certification et de mise en marché pour les plus petits producteurs. Quoiqu'il en soit, la Commission dans sa Communication souhaite réduire les obstacles à la participation des petits agriculteurs à ces dispositifs.

La Commission européenne a présenté le 18/11/2010 une Communication sur l'avenir de la PAC intitulée "La PAC à l'horizon 2020 : alimentation, ressources naturelles et territoires – relever les défis de l'avenir". La Communication fait plusieurs références à l'importance des politiques de la qualité comme instruments pour soutenir la compétitivité de l'agriculture, tout en répondant à la demande des citoyens de l'UE pour une nourriture de haute qualité et des produits d'origine locale. Cet objectif va avec celui, également mis en avant par la Commission, d'inclure dans la réforme des propositions pour préserver ou accroître la valeur de la part des producteurs agricoles dans les filières alimentaires, considérant que le pouvoir économique y est déséquilibré comparativement à d'autres secteurs, du fait de la dispersion de la production agricole dans un grand nombre d'unités économiques, ce qui est notamment le cas des filières ou des régions où dominent les petites fermes. Aussi, la Communication souligne le besoin de fournir à ces petites fermes les moyens de développer des marchés locaux et des ventes directes.

Les premières réactions aux propositions de la Commission ont notamment concerné la question des outils de contrôle de l'offre à la disposition des interprofessions ou des

groupements de producteurs. Ce qui est en jeu, c'est le rôle stratégique des accords contractuels dans la régulation des marchés et la consolidation d'une économie contractuelle dynamique et réactive. Il faut cependant ne pas oublier la diversité des politiques nationales, des filières et des régions et donc des enjeux attachés au paquet qualité.

La proposition d'aider spécifiquement les petits agriculteurs ne se limite pas aux fermes de subsistance et implique une définition plus large de ce qu'est un « petit agriculteur », définition sur laquelle il n'y a pas de consensus et qui peut être prise de plusieurs points de vue. Outre un paiement de base forfaitaire pour l'agriculture de subsistance (dont les contours restent à préciser), l'intégration de la petite agriculture passe par une adaptation des contraintes d'enregistrement et de contrôle et le soutien à des projets collectifs.

Il demeure difficile d'utiliser la notion de marché local - qui, de plus, englobe des services - pour générer des mesures spécifiques tant celle-ci recouvre des réalités disparates. Pluriels dans leurs dimensions sociales et géographiques, les marchés locaux connaissent également une diversité temporelle. Ils peuvent refléter une économie de subsistance en survie, ou tout au contraire de nouvelles pratiques de consommation à connotation alternative, voire, plus récemment, les initiatives propres aux agriculteurs pour contrer, entre autres, l'instabilité des marchés. Autant de périodes qui correspondent à des profils d'agriculteur fort différents.

Le développement des circuits courts se trouve dopé par une demande croissante de services alimentaires, qui appelle une évolution de l'organisation de ces marchés, dans les lesquels interviennent de nouveaux intermédiaires, associatifs, publics ou privés. Consommation durable, services aux consommateurs et aux politiques territoriales : c'est notamment au nom de ces dimensions nouvelles que les marchés locaux sont portés par de multiples initiatives de la part des collectivités territoriales, notamment pour créer les infrastructures nécessaires ; initiatives qui se structurent progressivement au sein de réseaux régionaux ou nationaux réaffirmant le lien entre alimentation et territoire.

Objectif

L'objectif de cette note est de proposer un panorama d'ensemble et un cadre d'analyse des principaux éléments qui caractérisent la situation actuelle des marchés des produits de qualité du point de vue des petits agriculteurs et des marchés locaux. Les propositions du Paquet qualité sont resituées dans le contexte des transformations tendanciennes de l'organisation des marchés et les perspectives de réforme de la PAC après 2013.

Les évolutions et la diversité de la petite agriculture sont étudiées sous l'angle des propositions de réforme de la PAC.

Si les résultats des évaluations en matière d'impacts économiques (compétitivité des régions rurales) et sociaux sur lesquelles s'appuient les propositions de la commission sont en faveur des Indications Géographiques, et particulièrement des AOP, la reconnaissance en AOP-IGP n'est pas en elle-même une garantie de succès commercial. Les déterminants d'un succès commercial et de la participation à une dynamique locale intégrative sont examinés de façon approfondie.

La majorité des produits de qualité spécifiques trouve un succès commercial sur des marchés régionaux ou nationaux et participe au dynamisme de marchés locaux. Les dynamiques nouvelles sont analysées afin de produire des recommandations au niveau du

pilotage des systèmes alimentaires régionaux. Dans ce contexte, est analysée la place de la petite agriculture.

1. LE PAQUET QUALITE, SES ANTECEDENTS ET LA PLACE DE LA PETITE AGRICULTURE.

1.1. ANTECEDENTS DU PAQUET QUALITE

Un système réglementaire supportant la politique européenne de qualité dans le domaine agricole et alimentaire a été créé en 1992 et révisé en 2006¹. Il comporte trois dispositifs : pour *les appellations d'origine protégées et les indications géographiques protégées* (AOP et IGP) et pour les *spécialités traditionnelles garanties* (STG). Il comprend en outre une réglementation pour *l'agriculture biologique*, depuis 1991, révisée en 2007. De plus un large ensemble de normes de commercialisation a été développé depuis la création de la Politique Agricole Commune (PAC), principalement sur une base sectorielle.

Après 2006, la Commission a entrepris un processus de révision de la politique de qualité pour l'agriculture et en octobre 2008 a publié le Livre Vert « sur la politique de qualité agro-alimentaire »², suivi d'une consultation publique³ ; ce qui a été la base de la Communication présentée par la Commission Européenne en 2009⁴. Suite à cette Communication, deux évaluations d'impact ont été menées pour explorer les options identifiées dans la Communication. Les résultats ont conduit à renoncer à certaines pistes initialement envisagées : fusion AOP et IGP, suppression des STG, incorporation des vins et spiritueux dans la même réglementation que les autres produits agro-alimentaires, ainsi qu'à l'idée de créer un signe de qualité européen. Les résultats⁵ de ces évaluations font état d'avantages en termes de prix pour les producteurs en AOP et IGP, principalement en AOP, mais aussi de la non participation des très petits producteurs à ces dispositifs.

Le 10 décembre 2010, la Commission Européenne a adopté le « Paquet Qualité »⁶. Il comporte des propositions législatives (adoption prévue en 2012) et des lignes directrices directement applicables :

- Un nouveau **"Règlement relatifs aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles"** apportant cohérence et clarté aux systèmes de qualité⁷ européens, renforçant le système sur les appellations d'origine protégées et les indications géographiques protégées (AOP et IGP), révisant le système des spécialités traditionnelles garanties (STG) et établissant un nouveau cadre pour le

¹ Regulation (EC) No 510/2006 of the Council on the protection of geographical indications and designations of origin for agricultural products and foodstuffs (OJ L 93, 31.3.2006, p. 12). Regulation (EEC) No 2081/92 and Council Regulation (EC) No 509/2006 of 20 March 2006 on agricultural products and foodstuffs as traditional specialties guaranteed.

La révision est intervenue suite aux conclusions, émises en mars 2005, d'un panel mis en place par l'Organisation Mondiale du Commerce suite à une plainte des USA notamment. La modification concerne la possibilité pour des producteurs extérieurs à l'Europe de faire enregistrer des Indications Géographiques (IG) et obtenir ainsi une protection sur le territoire de l'UE.

² COM (2008) 641, 15.10.2008.

³ http://ec.europa.eu/agriculture/quality/policy/consultation/contributions/summary_en.pdf .

⁴ COM (2009) 234, 28.5.2009.

⁵ Tous les documents relatifs à l'évaluation d'impact sont disponibles sur le site Europa:

http://ec.europa.eu/agriculture/quality/documents-links/index_en.htm Voir

http://ec.europa.eu/agriculture/quality/policy/quality-package-2010/ia-gi_en.pdf.

⁶ Tous les documents relatifs au "paquet qualité" sont disponibles sur le site Europa:

http://ec.europa.eu/agriculture/quality/policy/quality-package-2010/index_en.htm.

⁷ L'expression « systèmes de qualité » (en anglais : 'quality schemes') est définie dans l'article 3 (Définitions) du nouveau règlement comme recouvrant les systèmes établis conformément aux titres II (AOP/IGP), III (STG) et IV (mentions qualité, exemple : « huile d'olive vierge » ou « poulet fermier »).

développement de mentions 'qualités' volontaires, telles que se référant au mode d'alimentation ou à une méthode de production;

- Une **nouvelle norme de commercialisation de base** pour tous les produits agricoles et la possibilité d'adopter des normes sectorielles dont des règles sur l'indication du lieu de production;
- De **nouvelles lignes directrices** (guides) sur les bonnes pratiques concernant les systèmes volontaires de certification et sur l'étiquetage des produits utilisant des ingrédients AOP ou IGP.

La Commission annonce également son intention d'étudier les problèmes auxquels sont confrontés les petits producteurs pour participer aux systèmes de qualité ainsi que les problèmes de producteurs de montagne pour commercialiser leurs produits.

Si les principaux résultats des évaluations en matière d'impacts économiques (compétitivité des régions rurales) et sociaux sur lesquelles s'appuient les propositions de la commission sont en faveur des Indications Géographiques (IG), la reconnaissance en AOP-IGP n'est pas en elle-même une garantie de succès commercial. La question des facteurs de succès économique sera traitée dans la section 4 consacrée à ces dispositifs. A cet égard il faut noter que la majorité de ces produits trouve un succès commercial sur des marchés régionaux ou nationaux.

Des arguments sont avancés dans différents milieux scientifiques et associatifs pour souligner le rôle des dispositifs IG (en particulier de type AOP) dans la préservation de la biodiversité et la fourniture de biens publics environnementaux. De son côté, suite au Livre Vert sur la qualité paru en octobre 2008, la Commission souligne, dans sa Communication, sa volonté de renforcer la durabilité des systèmes de production sous IG ; elle souhaite développer des moyens d'inciter les groupements de producteurs à inclure des critères de durabilité dans les cahiers des charges. Ainsi ces dispositifs, non systématiquement certes, contribuent à la fourniture de biens publics de « première génération » (sécurité alimentaire au niveau national et européen, compétitivité des économies locales, soutien des revenus agricoles) et de « deuxième génération » (biodiversité, paysages, infrastructures écologiques)⁸. Cette question est approfondie dans la section 4.

Toutefois, les évaluations d'impact, tant concernant les AOP/IGP que les STG, soulignent l'échec de ces dispositifs à attirer les très petits producteurs et à permettre leur participation. Cette observation fréquente vaut pour tout type de standard, y compris l'agriculture biologique (AB) et les standards du commerce équitable dont l'objectif est pourtant de lutter contre la pauvreté dans les pays en développement. Elle renvoie à l'existence de coûts irrécouvrables de mise aux normes (respect du cahier des charges), de certification et de mise en marché. Face à ce problème, les programmes de développement local dans les pays en développement ou émergents (Brésil, par exemple) tendent à mettre en œuvre diverses solutions, pour peu qu'existe une dynamique de développement engageant des acteurs locaux, telle que la certification collective ou participante, ou encore des mécanismes de prise en charge des surcoûts par l'aval ou par des budgets publics. En Europe, des politiques régionales et des mesures dans l'axe 1 de certains Programmes de Développement Rural (nationaux ou régionaux), ainsi que des initiatives des acteurs concernés, visent également à réduire les coûts de certification et de mise en marché pour les plus petits producteurs, voire à les en affranchir. D'autre part, il est à noter qu'une AOP dont le marché est en croissance génère des externalités pécuniaires au-delà de la

⁸ Cette distinction entre biens publics environnementaux et sociaux est reprise dans la note écrite pour le Parlement (Policy Department B) en commentaire des Propositions de la Commission sur la PAC post-2013 (Adinolfi et al. 2010). Voir IEEP – Cooper et al (2009).

catégorie des producteurs certifiés, en provoquant une demande de travail et des revenus fortifiant les marchés locaux. Quoiqu'il en soit, la Commission dans sa Communication souhaite réduire les obstacles à la participation des petits agriculteurs à ces dispositifs. Nous traiterons la question globalement dans la section 3, spécifiquement consacrée à la caractérisation des petits producteurs.

Les premières réactions aux propositions de la Commission ont notamment concerné la question des outils de contrôle de l'offre à la disposition des interprofessions ou des groupements de producteurs. Ainsi, la plupart des milieux représentatifs des intérêts des IG (cf. OriGIn⁹, AREPO¹⁰), qui s'étaient exprimés lors de la consultation après le Livre Vert et dont les propositions n'avaient pas été retenues, critiquent la proposition de la Commission sur la question de la gestion des quantités¹¹. Selon ces mouvements, il faudrait une base légale permettant aux organisations collectives des filières IG de prendre des mesures pour limiter les volumes de production mis en marché, afin de stabiliser les prix dans des situations de crise. Quelle est la nature du problème et les justifications de cette revendication ? Quels sont les niveaux de régulation existants dans le fonctionnement des marchés ? Ces questions seront abordées dans la section 4.

La question du contrôle de l'offre n'est pas portée uniquement par les protecteurs des IG. Le souci principal des producteurs et, actuellement, des producteurs laitiers en particulier, réside dans la désorganisation des marchés (suite à la libéralisation des échanges, voir Chatelier 2009). Aussi traiterons-nous la question plus largement, comme nous y invite la commande en mentionnant le récent « paquet lait » comme un exemple de réorientation des politiques de régulation sectorielle. Dans le cas du lait (mais aussi pour d'autres secteurs), le problème revêt une dimension régionale. Si dans les régions de production intensive de l'Europe occidentale, les petites exploitations ont d'ores et déjà été éliminées de ce secteur, ce n'est pas le cas de toutes les régions. Dans certaines zones de montagne (en Autriche, Italie, Slovénie, Finlande...) ou d'Europe orientale (Roumanie par exemple), le maintien de la production laitière peut même être une condition de survie de l'agriculture. Cette question sera donc traitée dans la section 3 de cette note spécifiquement consacrée aux petites exploitations.

1.2. LE PAQUET QUALITE ET LE PROCESSUS DE REFORME DE LA PAC

Valoriser la part des producteurs agricoles dans les filières alimentaires

La Commission européenne a présenté le 18/11/2010 une Communication sur l'avenir de la PAC intitulée "La PAC à l'horizon 2020 : alimentation, ressources naturelles et territoires – relever les défis de l'avenir" (COM(2010) 672 final)¹². La Communication fait plusieurs références à l'importance des politiques de la qualité comme instruments pour soutenir la compétitivité de l'agriculture, tout en répondant à la demande des citoyens de l'UE pour

⁹ http://www.origin-gi.com/images/stories/PDFs/English/OriGIn_publications/Press_release_oriGIn_10_12_10.pdf

¹⁰ <http://www.arepoquality.eu/arepo/url/default/fr/record/2004/148/Communiqu%E9%20sur%20le%20Paquet%20qualit%E9>

¹¹ Par ailleurs, ces mouvements sont déçus par les lignes directrices sur l'étiquetage AOP-IGP, dont ils contestent la pertinence et l'urgence alors qu'une proposition de nouveau règlement AOP-IGP est sur la table. D'autres prises de positions, qui concernent à la fois le paquet qualité et la communication de la Commission sur la PAC post 2013, se rapportent au fonctionnement des marchés locaux et au rôle des acteurs publics territoriaux et des groupements de producteurs et à la mise en œuvre des règles d'hygiène. Voir sections 4 et 5.

¹² Ce document lance un processus de consultation qui permettra à la Commission de préparer des propositions législatives d'ici à l'été 2011.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0672:FIN:fr:PDF>

une nourriture de haute qualité et des produits d'origine locale. Cet objectif va avec celui, également mis en avant par la Commission, d'inclure dans la réforme des propositions pour préserver ou accroître la valeur de la part des producteurs agricoles dans les filières alimentaires, considérant que le pouvoir économique y est déséquilibré comparativement à d'autres secteurs, du fait de la dispersion de la production agricole dans un grand nombre d'unités économiques, ce qui est notamment le cas des filières ou des régions où dominent les petites fermes. Aussi, la Communication souligne le besoin de fournir à ces petites fermes les moyens de développer des marchés locaux et la vente directe, en d'autres termes des circuits courts. Les produits de qualité spécifique sont donc à considérer d'une part du point de vue des standards qui les régissent et de la structuration des filières spécifiques, d'autre part du point de vue du fonctionnement des marchés locaux et des programmes de développement locaux. Ce deuxième aspect de la question sera abordé dans le cadre de la section 5 sur les marchés locaux, les circuits courts et la gouvernance territoriale.

Un rôle plus central de la politique de la qualité

Dans la proposition de la Commission et dans la question posée à l'auteur de cette note¹³, il y a plus qu'une question concernant l'accès des petits agriculteurs aux démarches qualité, mais d'abord l'affirmation d'un rôle plus central de la politique de la qualité, AOP, IGP et diverses formes de mentions et de marques collectives, dans la politique agricole. La perspective ne concerne plus alors seulement les IG et l'agriculture biologique (AB), mais l'ensemble des formes actuelles de structuration institutionnelle des marchés qui mobilisent une multitude de standards publics et privés (dans les relations B2B), ou de standards volontaires, communiquant vers le consommateur¹⁴. Les dernières années ont connu une croissance substantielle des systèmes de certification pour les produits agricoles et les denrées alimentaires, en Europe. Un inventaire établi pour la Commission en 2010 recense plus de 440 systèmes différents, dont la plupart ont été établis au cours de la dernière décennie¹⁵.

Dans le domaine de la sécurité alimentaire, conformément au règlement [\(CE\) N° 178/2002](#) établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, la responsabilité primaire de la conformité des denrées alimentaires et des aliments pour animaux avec les exigences de la législation incombe à l'exploitant du secteur alimentaire et à l'exploitant du secteur de l'alimentation animale. Les grands acteurs de la chaîne d'approvisionnement alimentaire, en particulier, comptent souvent sur les systèmes de certification pour s'assurer qu'un produit répond aux exigences requises et pour protéger leur réputation et responsabilité en cas d'incident en matière de sécurité alimentaire.

Un élément décisif de la compétitivité

La politique de qualité devient un élément décisif de la compétitivité, y compris sur le plan international, dans la mesure où les marchés sont organisés par des standards de qualité

¹³ Il s'agit d'offrir un panorama d'ensemble et un cadre d'analyse à jour des principaux éléments qui caractérisent la situation actuelle des marchés des produits de qualité du point de vue des petits agriculteurs et des marchés locaux.

¹⁴ Fulponi (2006), Reardon et al (2001).

¹⁵ Les systèmes de certification ont recours à une attestation indépendante (tierce-partie). Il existe aussi sur le marché d'autres systèmes qui fonctionnent sur la base d'un label ou d'un logo (souvent enregistré comme marque commerciale) sans procédure de certification. L'adhésion à ces systèmes se fait par une auto-déclaration ou par une sélection effectuée par le propriétaire du système (marque de certification). Conformément aux définitions introduites avec le Paquet Qualité –Orientations de l'UE relatives aux meilleures pratiques applicables aux systèmes de certification volontaires pour les produits agricoles et les denrées alimentaires, (2010/C 341/04)-, ces derniers systèmes sont dénommés «systèmes d'auto-déclaration».

(Allaire, 2010, et section 2 de cette note). Les IGP et des signes de qualité supérieure (par exemple, le Label Rouge en France), segmentent des marchés de masse (secteurs des volailles, de la charcuterie et des produits transformés à base de viande). Au niveau international, de nombreuses organisations productrices de standards sont actives et la certification par tierce partie a été introduite en de nombreux domaines dans les contrats d'approvisionnement de la grande distribution (Busch et al. 2005)¹⁶ ; des forums multipartites produisent des standards se rapportant au développement durable, tandis que des « mouvements sociaux », qui ont acquis une base internationale, promeuvent des labels « engagés » ou « éthiques ». Les marques commerciales cherchent également à répondre à ce type de demande en mettant en avant des standards privés rendant compte de leur engagement au titre de la responsabilité sociale des entreprises économiques.

Reste que, même si les Indications Géographiques viticoles, dans leur diversité d'implémentation, ont un rôle clé dans le commerce mondial des vins et spiritueux, il ne faut pas exagérer la place des AOP/IGP ou STG dans le commerce international, qui pour la très grande majorité des produits reste mineure. Néanmoins, pour les différents pays producteurs (tant européens que des autres parties du monde où se sont développés des systèmes locaux reposant sur des IG pour l'exportation), une meilleure protection des Indications Géographiques autre que vins et spiritueux est un des enjeux des négociations en cours dans le cadre de l'OMC ([Doha Round](#)).

Le rôle stratégique des accords contractuels

Les justifications actuelles pour une politique de la qualité paraissent montrer un recentrage sur la fourniture de biens publics et la demande des consommateurs, justifications qui ont toujours existé, et, élément plus nouveau, mettent en avant un argument de compétitivité, ce qui conduit à un souci de cohérence de l'ensemble des aspects de cette politique. Ce qui est en jeu, comme nous essaierons de le montrer dans cette note, c'est le rôle stratégique des accords contractuels dans la régulation des marchés et la consolidation d'une économie contractuelle dynamique et réactive. Il faut cependant ne pas oublier la diversité des politiques nationales, des filières et des régions et donc des enjeux attachés au paquet qualité.

Des propositions ont été faites par les porteurs d'intérêts, pour renforcer le poids des organisations de producteurs et les instruments contractuels de stabilisation des marchés. Plutôt qu'une intervention directe de l'Etat sur les marchés (en dehors de la question de la prévention des crises), la question posée est celle de la structuration des filières et de leur gouvernance, afin de contrôler la diffusion de l'instabilité. Le récent « Paquet lait » s'inscrit dans cette perspective en visant tant des mesures conjoncturelles que l'équilibre des pouvoirs de marché dans les filières concernées.

1.3. UNE CONSIDERATION PARTICULIERE POUR LES EXPLOITATIONS DE PETITE TAILLE

La communication de la Commission sur la PAC de novembre 2010 propose de répartir de manière plus équitable les paiements directs entre les États membres et de modifier

¹⁶ On parle beaucoup aujourd'hui d'imposer aux importations alimentaires les « normes européennes ». De fait, il existe déjà des contrôles sanitaires aux frontières, dans le cadre de la réglementation internationale, ainsi qu'une protection des Indications Géographiques dans le cadre de l'OMC. En ce qui concerne l'agriculture biologique, des accords bilatéraux permettent une reconnaissance des systèmes nationaux équivalents et un cadre reconnu d'uniformisation des standards AB existe (l'IFOAM). Pour le reste, il est difficile d'imaginer un type d'instrument autre que les standards volontaires. Les recommandations en la matière concernent l'ouverture et la transparence des dispositifs de certification.

sensiblement la définition de ces paiements (section 6.1). L'objectif consiste, d'une part, « soutenir le revenu de base au moyen d'un paiement direct découplé de base offrant un niveau uniforme de soutien obligatoire à tous les exploitants dans un État membre (ou dans une région), reposant sur des droits transférables ne pouvant être activés qu'associés à des surfaces agricoles admissibles, et si sont respectés les critères de conditionnalité » et, d'autre part, (2) « un soutien complémentaire obligatoire pour les biens publics environnementaux au moyen d'actions environnementales simples, généralisées, non contractuelles et annuelles liées à l'agriculture ». Pour s'adapter à la diversité des situations en Europe, il est également proposé comme composants du régime d'aides directes (option 2 de la Communication) : (3) « un paiement complémentaire pour compenser les contraintes naturelles spécifiques » et « un paiement couplé optionnel en faveur de certains secteurs et régions¹⁷ ». Enfin, il est également proposé d'introduire un soutien en faveur des exploitations de petite taille et de plafonner le taux de base tout en tenant compte de la contribution des exploitations de grande taille à l'emploi dans les zones rurales.

Le critère de l'autoconsommation

Les termes d'agriculture de subsistance ou de semi-subsistance sont utilisés pour désigner tout ou partie de la petite agriculture. La définition officielle considère comme exploitations de semi-subsistance, celles qui produisent en premier pour la consommation familiale ; celle-ci a été introduite dans l'Acte d'Accession pour la Roumanie et la Bulgarie, puis reprise dans l'Article 34 du règlement de Développement rural (CE N° 1698/2005). Cette définition évite cependant de fixer des seuils (qui seraient d'ailleurs difficilement contrôlables en termes du rapport entre consommation et vente) afin de laisser les Etats membres adopter leurs propres critères d'éligibilité dans les Programmes de Développement Rural (PDR) concernant les exploitations de subsistance en restructuration (mesure 141). Selon des données Eurostat (2005) et les études compilées par Hubbard (2009), 70% en Bulgarie et 81% en Roumanie des exploitations auto-consomment plus de la moitié de leur production. Si l'on retient le seuil de 2ha ou celui de 1 UDE (unité européenne de dimension économique des exploitations), cette très petite agriculture représente près de la moitié des fermes européennes, la très grande majorité de ces fermes se situant dans les nouveaux Etats membres (UE12).

Un séminaire européen a été tenu en Roumanie en octobre 2010 pour évaluer la situation du point de vue de l'importance et du rôle de l'agriculture de subsistance ou semi-subsistance et les politiques qui leur sont consacrées¹⁸. Le document préparatoire à ce séminaire, réalisé par le Réseau Rural européen¹⁹, souligne le peu de succès en général des dispositifs spécifiques mis en œuvre dans le cadre du Règlement de Développement Rural (RDR) et les obstacles nombreux, d'une part, pour atteindre une population qui n'est qu'en partie enregistrée comme agriculteurs (donc largement non bénéficiaire du premier pilier ou de mesures telles que les préretraites) et, d'autre part, pour mettre en œuvre des politiques effectives.

La proposition d'aider spécifiquement les petits agriculteurs et la question plus générale posée dans cette note ne se limitent sans doute pas aux fermes de subsistance et impliquent une définition plus large de ce qu'est un « petit agriculteur », définition sur

¹⁷ Ce paiement serait équivalent au paiement couplé actuel octroyé au titre de l'article 68 et aux autres mesures de soutien couplées.

¹⁸ http://enrd.ec.europa.eu/en-rd-events-and-meetings/enrd-seminars/semi-subsistence-seminar/en/semi-subsistence-seminar_home_en.cfm

¹⁹ http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=FB3C4513-AED5-E24F-E70A-F7EA236BBB5A. Ce document comprend un bilan de la mise en œuvre des premier et second pilier par pays.

laquelle il n'y a pas de consensus et qui peut être prise de plusieurs points de vue. Les éléments d'analyse seront présentés dans la section 3.

Capacité de résistance des petites exploitations

Jusqu'au récent changement de paradigme, la PAC n'avait pas d'objectif particulier concernant les petites structures, considérées comme devant disparaître avec la modernisation de l'agriculture et la croissance économique. Cependant, des travaux de recherches ont montré, depuis longtemps, une capacité de résistance économique des petites exploitations, qui interroge la théorie standard de l'efficacité économique et montre la possibilité de plusieurs stratégies de développement pour les exploitations agricoles. Les petites exploitations, qui ne sont pas toujours pauvres, sont souvent décrites dans les études de cas comme : autonomes dans leur approvisionnement (tant pour l'activité productive que la consommation familiale), y compris dans la construction et l'approvisionnement énergétique ; pratiquant des productions diverses, souvent intensives en main-d'œuvre (vergers, vignes, légumes, élevages...) ; fournissant du travail rémunéré à l'extérieur de l'exploitation et disposant de réseaux d'entraide. L'économie informelle occupe une place importante dans l'équilibre de ces exploitations, à travers de nombreux échanges de services non monétarisés et l'accès à des circuits de vente informels, sans coûts comptables ni taxes. Enfin, si la PAC a contribué à restreindre les opportunités économiques pour ces exploitations, les politiques régionales ou de la montagne ont pu créer des conditions plus favorables au maintien de petites structures.

Les travaux de recherches se sont aussi penchés sur la dynamique et le renouvellement des petites fermes. Une reproduction de petites structures est possible, du fait de leur encastrement social (pluriactivité, accès à des droits sociaux et à des ressources communes) ou car des dynamiques de croissance existent. Pour certains marchés, les petites fermes peuvent détenir un avantage économique du fait d'une dotation en capital spécifique (ratio capital humain / capital technique élevé). La catégorie des petites fermes a donc une place (ou peut la revendiquer) dans une agriculture compétitive orientée vers les consommateurs, par la participation à des marchés locaux ou par des démarches qualité pouvant stratégiquement correspondre aux spécificités de la dotation en capital des petites fermes, dans un contexte territorial favorable.

Sans doute la particularité des structures agricoles des nouveaux membres (2004), souvent polarisées entre des très petites et petites fermes et de très grandes structures, devait amener les responsables politiques européens à débattre de politiques orientées vers ces catégories. Toutefois, les observateurs soulignent plutôt le peu d'avancées initiales en termes de clarification de ces questions et une certaine inadéquation entre la PAC pensée pour l'agriculture de l'UE15 avec les réalités agricoles et les problèmes de cohésion de l'UE27. C'est donc avec le changement de paradigme consécutif à la crise de 2007-2008 et l'orientation de la PAC vers la fourniture de biens publics, définis à partir d'objectifs globaux et non plus sectoriels, que cette question prend aujourd'hui une nouvelle importance. Selon la nature des biens publics concernés, le rôle des petites et très petites fermes de diverses natures, est variable ; elles peuvent avoir des positions stratégiques pour approvisionner des marchés locaux ou pour la fourniture de certains services environnementaux.

1.4. LES OBSERVATIONS PRECEDENTES TEMOIGNENT D'UNE EVOLUTION DE L'OPINION ET DU POINT DE VUE DES RESPONSABLES POLITIQUES

Il semble s'établir un consensus post-crise, sans doute pas sur l'ensemble des solutions, mais au moins sur les questions qui sont liées aux fonctionnements des marchés, tandis que se confirme leur instabilité et qu'une nouvelle hausse des prix des produits de base alimentaire, constatée par la FAO²⁰, a déjà des conséquences sociales et politiques importantes et inquiète les producteurs des pays européens. Le changement de discours et d'objectifs politiques renvoie à un changement plus long et plus profond, qui concerne l'économie globale. Il a pu être analysé comme un changement de « régime de qualité », c'est-à-dire non seulement de la demande mais aussi des pratiques sociales d'alimentation, des dispositifs de segmentation des marchés et de leurs structures de gouvernance (Wilkinson, 2006), ou encore comme un changement du « régime de concurrence », considérant la compétition sur les prix, mais aussi les accords contractuels que passent les entités économiques (Allaire, 2010). A cet égard, la décennie 2000 montre une particulière sensibilité de l'opinion à la sécurité sanitaire de l'alimentation, avec des effets réels sur les marchés à large échelle, de la crise européenne de la « vache folle » à la crise du lait chinois « à la mélamine », en passant par des produits d'élevages pollués avec de la dioxine. En ce domaine, de nombreux changements institutionnels sont également intervenus en matière de traçabilité et d'évaluation des produits utilisés en agriculture, ainsi que dans les dispositifs de gestion des alertes et crises sanitaires, changements qu'il faut prendre en compte pour aborder la qualité dans toutes ses dimensions.

1.5. QUESTIONS TRAITÉES, PLAN DE LA NOTE

Cette note a pour objectif d'offrir un panorama des principaux éléments qui caractérisent la situation actuelle des marchés des produits de qualité du point de vue des petits agriculteurs et des marchés locaux. Nous présenterons d'abord les changements globaux et un cadre conceptuel pour leur donner sens (2), puis nous caractériserons les petits agriculteurs, dont l'agriculture de subsistance, ainsi que les impacts sur la petite agriculture des options en débat pour la PAC après 2013 (3). Nous examinerons ensuite les systèmes de production de qualité spécifique et les dispositifs concernés par le paquet qualité, AOP, IGP, agriculture biologique et l'ensemble des mentions de qualité distinctive dans le contexte des économies régionales et locales (4). Puis nous rendrons compte des transformations des marchés locaux et des circuits courts et du rôle des acteurs territoriaux avec la notion de « gouvernance alimentaire territoriale » (5). Enfin nous rassemblerons des conclusions et proposerons des recommandations.

²⁰ Une alerte a été lancée début janvier 2011, l'indice des prix de la FAO qui mesure les variations des cours de 55 denrées n'a en effet jamais été aussi haut depuis sa création en 1990. Pour le mois de janvier, en hausse de 3,4% par rapport à décembre 2010, il s'établit à 231 points, alors qu'au plus fort de la crise alimentaire en 2008, il s'établissait à 200 points. La question de la volatilité des marchés de matières premières agricoles, à l'ordre du jour du G20, est donc plus que jamais d'actualité. Après une vingtaine d'années de baisse tendancielle en terme réel, l'indice des prix mondiaux des produits alimentaires a commencé à croître en 2003 puis s'est brutalement élevé une première fois en 2007 et 2008.

2. CHANGEMENTS GLOBAUX ET CADRE CONCEPTUEL: LE RÔLE DES INSTITUTIONS DANS LA REGULATION DES MARCHES

Le paquet qualité participe d'une réponse politique à l'évolution du contexte économique global - notamment l'instabilité des marchés, les mouvements de population et l'évolution des pratiques sociales de consommation et des cultures alimentaires-, en relation avec une conception de la compétitivité, des objectifs du développement rural et de l'objectif de cohésion. Cette note ne vise pas à traiter cette question dans toute sa complexité. Cependant, il nous paraît nécessaire d'esquisser une analyse globale des transformations du contexte socioéconomique, pour introduire les questions traitées. Ces changements concernent le régime de concurrence et la régulation des marchés.

2.1. CHANGEMENTS DANS LES FORMES DE CONCURRENCE ET LE MODE DE REGULATION DES MARCHES

La très forte hausse des prix de 2007 concerne avant tout les produits agricoles de première nécessité (hausse supérieure à 150% pour les céréales, oléagineux et produits laitiers), à un degré moindre la viande et la plupart des produits tropicaux d'exportation (moins de 40% pour la volaille, le bœuf, le café, le thé, le cacao), et n'a pas ou peu affecté les produits agroalimentaires de qualité (vin par exemple). La même observation peut être faite pour les baisses qui ont suivi et la reprise de la hausse en 2010. La volatilité des marchés internationaux, en particulier les hausses, s'est répercutée sur les prix alimentaires des marchés nationaux, mais avec des amplitudes différentes selon les filières et les pays, voire même entre les zones urbaines et rurales au sein d'un même pays, avec les conséquences que l'on sait dans les pays dont l'alimentation dépend des importations²¹.

Il y a eu de nombreux débats sur l'origine de cette crise et il se dégage, aujourd'hui, des analyses partagées des facteurs qui ont pu la provoquer et des changements structurels auxquels elle est liée. Dans le cadre de cette note, nous nous limiterons à une vue d'ensemble de ces changements, dans la mesure où ils définissent le contexte économique et politique dans lequel intervient la réforme de la PAC, sans multiplier les références bibliographiques et exposer les points de débat académique. Nous présenterons le changement du régime de concurrence et des formes institutionnelles des marchés sous la forme de quatre principaux traits.

2.1.1. Financiarisation

La financiarisation correspond à une déssectorisation des marchés financiers couvrant les risques liés à l'instabilité des marchés de matières premières. Le processus démarre vers le milieu de la décennie précédente et s'amplifie lors de la crise de 2007. C'est aujourd'hui une cause largement reconnue de la crise de 2007-2008 et, semble-t-il, de l'actuelle. Les propositions de régulation, faites tant en Europe qu'aux USA, visent à limiter l'accès des opérateurs effectuant des transactions réelles (pas uniquement sur des options) à ces marchés et à introduire plus de transparence par l'enregistrement des participants ou le contrôle des transactions hors marchés. Mais le problème ne réside pas seulement dans le fait que les marchés financiers ne jouent pas le rôle de stabilisation que l'on est censé en attendre. Il est aussi dans les mécanismes de transmission de l'instabilité (ci-après, 2.2).

²¹ C'est en particulier le cas des pays de la rive sud de la Méditerranée, cf. Abis (2011).

2.1.2. Intégration des systèmes alimentaires et segmentation des marchés

L'internationalisation des systèmes alimentaires a deux aspects : l'intégration des systèmes alimentaires au marché mondial pour les pays dont le déficit en produits alimentaires de base s'accroît (cas des pays de la rive sud de la Méditerranée) ; l'intégration des filières alimentaires dont les supermarchés deviennent les capitaines. Cette évolution a été bien étudiée depuis les années 1990. Des multinationales géantes sont apparues dans le domaine de la distribution et de la production (Smithfields pour la viande porcine, par exemple). Si la place des supermarchés dans la distribution alimentaire stagne dans certains pays européens, elle continue de se développer chez les nouveaux membres.

L'intégration des systèmes alimentaires sous l'égide de la distribution s'appuie sur des normes volontaires et B2B (entre intermédiaires), intégrant dans le système de la grande distribution des produits empruntant autrefois des circuits alternatifs ; ainsi, ce système participe activement à la diffusion des produits AB et des Indications géographiques, en dehors de leurs territoires de production. Cette intégration met en œuvre une régulation contractuelle, dont la gouvernance mobilise différentes catégories de parties prenantes. Les travaux de sociologie économique, qui s'étaient intéressés à l'analyse sectorielle des « chaînes de valeurs », en distinguant les secteurs commandés par l'amont et ceux commandés par l'aval et au passage d'une configuration à l'autre dans le cas des marchés alimentaires, met aujourd'hui en évidence plusieurs niveaux d'intégration des systèmes alimentaires. Si l'extension des marchés sous l'égide des principaux opérateurs de taille internationale reste un processus structurant, les analyses mettent en évidence (au niveau mondial) une dimension régionale des coordinations.

Dans l'économie de la qualité, au-delà des IG et de l'agriculture biologique, il convient de prendre en compte l'ensemble des processus de différenciation des marchés alimentaires qui se sont multipliés depuis deux décennies. Une grande variété de standards « privés », locaux, nationaux, ou internationalement reconnus (exemples : Rainforest Alliance, EureGAP pour l'approvisionnement de la distribution) règlent les échanges. Le rôle de la distribution comme acteur des forums où s'élaborent les normes alimentaires lui permet de jouer également un rôle décisif dans une diffusion des normes, tant entre pays que entre les secteurs, à côté des mouvements sociaux (de consommateurs).

2.1.3. Dématérialisation des produits alimentaires

Du fait du travail salarié, de l'allongement des études et des modes de vie urbains, s'est installée une tendance à l'individualisation des pratiques sociales et de consommation, dont la consommation alimentaire. Cette individualisation s'exprime par une demande de services personnels, qui inclut aussi bien la formation professionnelle, que l'entretien du corps et les services alimentaires, c'est-à-dire la nourriture prête à être consommée, mais aussi le cadre de cette consommation, qui n'est plus essentiellement celui de la table familiale. Les caractéristiques physiques des produits ne sont qu'une composante de la demande complexe de services alimentaires. La nourriture n'est pas culturelle parce qu'elle se rattacherait à des traditions du passé, mais parce qu'elle prend place dans nos pratiques culturelles et sociales d'aujourd'hui. Avec l'élévation des niveaux de vie, s'accroît la composante non matérielle de la nourriture. Les formes en sont variées, la nourriture est tout autant culturelle dans un fastfood que dans un restaurant chic. Cette dimension culturelle ne se mesure pas seulement au nombre croissant d'articles dans la grande presse et les magazines, de guides, de pages internet et de programmes radio ou télé consacrés à éclairer ou célébrer des pratiques et services alimentaires. Elle prend aussi une dimension inattendue lorsque se manifestent des mouvements de défiance, lors des crises sanitaires.

L'évolution qualitative de la demande, que nous appelons dématérialisation, a deux composantes :

- produits qui ont du sens : commerce équitable, produits bio, artisanaux ou fermiers...
- services (proximité des points de vente, restauration collective, paniers livrés à domicile, tourisme alimentaire...).

Ces deux évolutions sont une base de développement pour de nouvelles formes de marchés locaux (voir section 5).

2.1.4. Désectorisation des systèmes alimentaires

L'intégration des systèmes alimentaires à plusieurs niveaux géographiques et la multiplication des parties prenantes (collectivités et société civile) conduit à une restructuration. Les formes d'organisation sectorielle et les instruments d'intervention publique (en Europe dans le cadre des Organisations Communes de Marché, aujourd'hui supprimées) ne sont pas adaptées, ni toujours adaptables, à cette restructuration. Les anciens instruments de régulation, tant les politiques publiques que les stratégies collectives, ne conviennent plus au nouveau régime de concurrence, dans lequel les normes de qualité, dans leur grande diversité, jouent un rôle central.

Il y a aujourd'hui dans plusieurs secteurs (comme par exemple les marchés laitiers) une crise économique persistante qui ne tient pas qu'à l'instabilité des prix (provoquée par des mouvements réels de faible ampleur, Chatelier, 2009), mais aussi à la difficulté des filières concernées à trouver des réponses globales, valables pour toutes les régions. Il y a dans ce contexte des marges de manœuvre pour mettre en place de nouveaux marchés, comme réponses régionales à l'instabilité des marchés globalisés.

2.2. INSTABILITE DES MARCHES ET REGIMES DE REGULATION

Les causes des variations brutales des prix sur les marchés internationaux des produits primaires agricoles (céréales notamment) sont variables, selon les moments. Toutefois l'instabilité des prix sur ces marchés est elle-même de l'ordre de la régularité, du fait de leurs rigidités, et elle est plus ou moins ample selon les périodes. A cet égard, la dernière décennie ressemble aux années 1970, qui ont également été une décennie d'internationalisation du commerce alimentaire, de dérégulation monétaire et de chocs pétroliers. Au-delà de ces parallèles, les experts conviennent aujourd'hui que le processus de libéralisation engagé à l'échelle de l'OCDE et à l'échelle internationale, avec les plans d'ajustement structurel mis en place depuis le milieu des années 1980, est largement responsable non pas tant de l'instabilité en elle-même, que de la transmission de la volatilité des prix du marché mondial aux marchés domestiques et aux économies locales. Ce processus de libéralisation a trois aspects : (i) les politiques commerciales, avec la réduction des tarifs douaniers et la suppression des quotas d'importation ; (ii) le démantèlement des politiques agricoles de soutien des revenus par les prix ; (iii) le démantèlement des dispositifs interprofessionnels et des instruments d'intervention sur les marchés, qu'il s'agisse d'instruments de régulation, comme les procédures de stockage, ou de restriction des ententes.

Le démantèlement des politiques agricoles de soutien par les prix a eu pour conséquence d'exposer les agriculteurs, producteurs primaires, aux mouvements erratiques des prix sur les marchés internationaux, qui sont des marchés d'ajustement. Une des raisons de ce démantèlement est le frein que ce régime imposait à la différenciation des marchés.

Dans cette note, nous voulons principalement souligner le dernier aspect précédemment mentionné, celui se rapportant à la régulation sectorielle. Autant que l'abandon d'une

régulation des prix, les défauts de la régulation contractuelle sont responsables de la transmission de l'instabilité. Cet aspect est généralement peu mis en lumière dans les analyses académiques.

Des réponses aux désajustements provoqués par les réformes libérales de la politique agricole et des dispositifs sectoriels contractuels (qu'il s'agisse d'ailleurs de la PAC initiale à partir de 1992 ou des réformes intervenues dans les nouveaux pays membres) peuvent aujourd'hui s'observer tant au niveau des gouvernements nationaux et de l'UE (du moins à travers le chantier de réflexion lancé autour de la réforme de la PAC) que des acteurs locaux, collectivités territoriales, acteurs privés (agriculteurs et firmes d'aval) et collectifs. L'instabilité des prix qui accroît les risques encourus par les producteurs a pour conséquence une diminution de l'incitation à investir. Les stratégies d'investissement peuvent alors s'orienter vers des marchés plus stables et des investissements immatériels visant à sécuriser les transactions.

La thèse institutionnaliste retenue ici consiste à dire que si les marchés sont effectivement régulateurs, c'est bien parce qu'il s'agit de constructions institutionnelles. Un aspect fondamental de cette thèse est celui de la coexistence de deux plans ou dimensions de la régulation des échanges marchands, l'une relevant des différents niveaux de gouvernement (selon l'échelle des marchés, des gouvernements locaux aux accords multilatéraux), l'autre recouvrant l'action collective des participants ou porteurs d'intérêts dans le cadre d'arrangements institutionnels. Les transformations de la politique agricole ont concerné les deux dimensions (démantèlement ou restriction des politiques agricoles souveraines et des dispositifs sectoriels d'intervention sur les marchés, limitation des droits de négociation collective). La question qui se pose aujourd'hui n'est pas seulement de réactiver ces deux formes de régulation, mais également de reconsidérer le rapport entre ces deux dimensions. Les normes volontaires (contractuelles) tendent à se substituer à des accords sur les prix.

De nombreuses voix, de différents bords politiques, s'expriment aujourd'hui pour une révision des politiques. On cherche à tirer des leçons de la crise de 2008 par des propositions qui visent à instituer des coopérations régionales entre pays importateurs et exportateurs, un retour vers des politiques de stabilisation des prix et de gestion des stocks publics (transparence sur les stocks), ainsi qu'une régulation des marchés financiers (réforme des règles portant sur les marchés, les participants aux marchés, les instruments de marché et les autorités de surveillance et de contrôle avec un objectif de transparence), propositions qui, au passage, montrent la nature institutionnelle de ces marchés. S'y ajoute l'instauration de mécanismes assurantiels sécurisant les investissements et d'aides conjoncturelles permettant le contrôle des prix des produits de base dans les pays déficitaires, afin de limiter les effets de la volatilité des prix sur les populations les plus pauvres. A leur manière, le Paquet Lait et la Communication de la Commission s'inscrivent clairement dans une telle dynamique de révision des représentations du marché et des questions de régulation.

3. PETITES ET TRES PETITES FERMES : QUELLE PLACE DANS LES DYNAMIQUES ECONOMIQUES REGIONALES, QUELLE RECONNAISSANCE DANS LA POLITIQUE AGRICOLE?

La survivance des petites exploitations et, plus généralement, de l'agriculture familiale au long du développement de l'économie a été expliquée de différentes façons : la résilience des régimes fonciers, le coût du travail et en particulier du contrôle du travail qui est évité dans le cadre familial, l'absence d'économie d'échelle et les politiques agricoles de soutien des prix. L'existence de petites fermes s'explique aussi par des « préférences non monétaires » (« hobby farm » et surtout lopins conservés par des agriculteurs retraités ou pour la subsistance de la famille). Ainsi, l'Europe, comme la plupart des régions du monde présente une grande diversité des structures agricoles.

3.1. RETOUR SUR LES DEFINITIONS

La Commission propose de cibler les aides sur les "agriculteurs actifs" en réponse à une critique de la Cour Européenne des Comptes sur le flou du ciblage de la PAC ; mais sans avancer des propositions nouvelles ni définir des cibles prioritaires. Actuellement un agriculteur est une personne physique ou morale qui exerce une « activité agricole »²², celle-ci étant définie soit au regard des moyens de production et pratiques agricoles, soit comme une simple obligation de maintenir les terres dans de « bonnes conditions agricoles et environnementales » (BCAE) (Article 2(c) du règlement (CE) N° 73/2009). La notion de BCAE élargit la définition économique de l'activité agricole, au-delà des activités de culture et d'élevage. Dans le cadre du « bilan de santé », la Commission a proposé que les Etats membres aient l'obligation d'exclure des aides directes les personnes physiques et morales dont les activités ne sont pas des activités agricoles ou le sont de façon insignifiante. Cependant, le Conseil en a fait une clause optionnelle (Article 28(2) du règlement (CE) N° 73/2009), clause que la Commission, semble-t-il, veut désormais supprimer. En l'absence de statut européen du producteur agricole, le statut légal des agriculteurs et des bénéficiaires des aides du premier pilier dépend des cadres législatifs nationaux.

Deux conceptions du développement économique conduisent à différentes typologies de la petite agriculture, qui ont des significations et des implications politiques différentes.

Selon une *première conception*, qui associe la notion de petit agriculteur avec celle de groupe à bas revenus, les petites fermes sont globalement limitées en facteurs de production (terre, travail, cheptel et outils), tant en quantité qu'en qualité, et ne sont pas « économiquement viables ». Cette définition est cependant moins discriminante qu'il y paraît, car il existe un débat permanent sur les conditions de la viabilité économique. Cette approche recoupe la définition des exploitations de semi-subsistance. Leur nombre tend à baisser selon un rythme qui est lié à celui du taux de croissance de l'économie (en particulier des économies régionales concernées). Leur survivance joue un rôle tampon contre le développement de la pauvreté dans certaines zones rurales. Elles peuvent mettre en œuvre une stratégie de diversification, ce qui est possible dans des zones où existent une demande d'emploi non agricole ou une clientèle potentielle, mais très peu sont bénéficiaires des mesures concernées du Fonds Européen Agricole de Développement Rural

²² Article 2(a) of Regulation (EC) N° 73/2009 (OJ L 30, 31.1.2009): <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:030:0016:0099:EN:PDF>.

(FEADER). Elles sont généralement reconnues pour procurer des services écologiques, mais généralement exclues des paiements environnementaux (FEADER, mesure 214), à quelques exceptions près (en Roumanie, dans le cadre d'un programme environnemental ciblé sur des zones à Haute Valeur Naturelle). Plus que les aides PAC, un facteur important de survie de la très petite agriculture est constitué par les avantages sociaux liés à la possession d'un lopin. Dans les pays concernés par l'agriculture de subsistance, qui ont connu un changement de régime politique avant leur adhésion, un large accès à la protection sociale et à une pension minimale de retraite a été maintenu, avec une contribution financière des ménages très limitée. De plus, les exploitations de semi-subsistance n'y paient pas ou peu d'impôt foncier, ni de taxes sur leurs ventes.

La *seconde conception* se rapporte plutôt au statut social ou type de structure productive en opposant l'agriculture familiale à l'agriculture entrepreneuriale ou capitaliste (avec salariés) ou aux coopératives, fermes d'Etat ou latifundio. Là encore il peut y avoir débat sur ce qui définit précisément une ferme familiale, l'agriculture entrepreneuriale pouvant être sous contrôle familial. Si on adopte une définition large de l'agriculture familiale, la très grande majorité des agriculteurs européens se trouvent dans cette catégorie. Toutefois on s'entend en général pour limiter la notion de petite ferme à tout ou partie de celles où domine le travail familial. En pratique, on utilise en général différents seuils concernant les moyens de production mis en œuvre ou la taille économique.

Hubbard (2009) retient les seuils <10ha, ou <8 UDE, ou <2 UTA ; en appliquant chacun de ces 3 seuils aux données EUROSTAT (2007), les petites fermes représentent plus des ¾ du total des fermes européennes, avec un poids économique limité (longtemps considéré comme négligeable) ; selon la source citée, les exploitations de moins de 10 ha représentent 80% du total des exploitations et seulement 15% de la superficie cultivée et 11% de la marge brute standard. Tandis qu'avec ce critère, 2/3 des fermes EU15 sont petites, il s'agit de près de 90% pour EU12 (pays ayant rejoint l'UE en 2004 et 2007). Du point de vue de la caractérisation des comportements économiques, d'autres seuils peuvent être retenus, eu égard à la distribution des exploitations selon leur taille, pour un pays donné. Ainsi, une étude sur la France définit, comme petites, les exploitations dans lesquelles il y a au moins un emploi agricole à au moins mi-temps et non salarié et dont la dimension économique est inférieure à un seuil, arbitrairement fixé afin d'isoler le tiers inférieur des exploitations familiales. Ce seuil, en l'espèce, est nettement plus élevé que ceux indiqués précédemment : 40 UDE (soit environ 60 ha en céréaliculture ou 34 vaches en élevage laitier spécialisé) (Aubert et Perrier-Cornet, 2009 ; données 2007). D'un point de vue analytique, il y a un certain consensus pour ne pas fixer de seuil a priori, mais plutôt caractériser les rôles des petites exploitations.

La Communication de la Commission envisage un nouveau dispositif²³ au sein du premier pilier pour aider les petits agriculteurs : « *Un régime de soutien simple et spécifique applicable aux petits exploitants devrait remplacer le régime actuel afin d'améliorer la compétitivité, de contribuer davantage à la vitalité du monde rural et de réduire les lourdeurs administratives.* » (Section 6.1, p10). Les « petits » agriculteurs dont il est ici question ne relèvent pas nécessairement de la même définition que ceux qui, de fait, selon les évaluations antérieures au Paquet qualité, sont exclus des systèmes qualité. Les premiers se rapportent semble-t-il à la première conception qui vient d'être exposée et les seconds à la seconde, assurément. A cet égard, il faut distinguer, parmi les exploitations qui ont une taille économique significative (> 8 UDE, en reprenant le seuil utilisé par

²³ Dans cette note nous utilisons le terme français « dispositif » comme équivalent à l'anglais « scheme », généralement traduit en français par « régime d'aide » ou « régime de soutien », ou parfois par « programme », « système » (cas des systèmes de qualité) ou encore « projet ».

Hubbard, 2009), celles dont la main d'œuvre reste essentiellement familiale et qui peuvent donc être encore considérées comme des petites exploitations, mais qui n'ont pas à être exclues du cadre général du système d'aide, et, par ailleurs, considérer la particularité de l'agriculture de subsistance ou semi-subsistance (avec une limite à fixer). Nous examinerons différents aspects de la question sans nous limiter à une catégorie particulière et sans définir des seuils. Cette note vise plutôt à caractériser des situations et des mécanismes. Toutefois, il faut concevoir deux types de politique : pour l'agriculture de subsistance et pour les petites exploitations marchandes, qui relèvent notamment des mesures de la politique de développement rural.

3.2. AGRICULTURE DE SUBSISTANCE ET AGRICULTURE PROFESSIONNELLE: EVOLUTIONS RECENTES

La question de l'agriculture de subsistance est généralement présentée comme un problème des Nouveaux Etats membres anciennement communistes, du fait de la singularité de leurs structures agraires bipolaires héritées de la période communiste et de leurs transformations ultérieures, dans les années 1990²⁴. Il y persiste d'ailleurs généralement une opposition entre deux visions politiques, l'une plutôt en faveur de la petite agriculture, l'autre de la grande, les deux ayant des arguments sociaux. Toutefois, si on définit l'agriculture de subsistance comme les ménages dont les moyens d'existence proviennent d'un accès à la terre et de programmes sociaux, une fraction de la population rurale des pays de l'ouest de l'Europe est concernée, dont l'étendue est mal connue.

Selon Pouliquen (2011), qui fait le point sur l'évolution de l'agriculture des Nouveaux membres de l'Europe centrale, un premier pôle est issu des très grandes fermes collectives et d'état qui ont survécu sous des formes sociétaires privées (coopératives, SA, SARL). Ces nouvelles grandes exploitations ont eu tendance à délaisser les secteurs de l'élevage et des cultures maraîchères et fruitières pour se spécialiser en grands cultures (céréales et oléagineux), ce qui a pour conséquence de réduire l'emploi par hectare cultivé ; cette tendance a été renforcée par l'accès aux aides de la PAC, en particulier le système du paiement unique à l'hectare. La proposition de plafonner les paiements directs après 2013, sur laquelle les avis divergent, a à voir avec le contrôle de cette tendance à l'extensification en supprimant des rentes²⁵, ces exploitations pouvant bénéficier par ailleurs des aides à l'investissement.

Dans ces pays, une seconde agriculture est héritée de l'ancien secteur privé de l'ère communiste, lopins auxiliaires des fermes collectives et d'état, ou, en Pologne et en Slovaquie, de petites exploitations familiales paysannes, de semi-subsistance, c'est-à-dire tributaires de ventes agricoles et de revenus familiaux issus d'activités non agricoles et de transferts sociaux. Cependant, au sein de l'agriculture familiale polonaise, notamment, on a assisté à l'émergence graduelle, surtout à partir de 1995, d'un noyau minoritaire d'exploitations professionnelles de type ouest-européen ; ce mouvement a été soutenu par les aides de préadhésion puis, à partir de 2004, par l'accès aux aides PAC. Si, en 2005, ces exploitations ne représentaient que 12% des exploitations familiales polonaises, elles concentraient déjà 38% de leurs terres et 62% de leurs ventes totales.

²⁴ Ainsi, les programmes nationaux de Développement Rural (2007-2013) font état de 3,4 millions exploitations de semi-subsistance en Roumanie (< 2 ha) et ½ million en Bulgarie (< 1 ha).

²⁵ Il se peut, dans certaines situations où ont été conservés des liens entre les grandes exploitations et des lopins, que les rentes que les grandes exploitations peuvent tirer du système d'aides bénéficient indirectement à l'agriculture de subsistance et non seulement au personnel ou aux actionnaires de ces exploitations. De ce point de vue, il est difficile de généraliser.

La structure duale de l'agriculture de ces pays « a permis (au secteur agricole) de jouer un rôle tampon dans les années 90, en absorbant une large part du chômage (...), avec pour conséquences une décapitalisation et un blocage de la productivité du travail à un niveau moyen très faible... » (Pouliquen, 2011). La décennie 2000 a vu une inversion générale des tendances, en particulier après 2004 et selon la façon dont les Etats membres ont géré l'accès aux paiements directs et aux mesures du second pilier (voir dans les références : *European Network for Rural Development*, 2010). Entre 2000 et 2008, l'emploi agricole diminue globalement de 30% dans les pays étudiés par Pouliquen (2011), et jusqu'à 40% en Roumanie. Aujourd'hui, la part de la population active en agriculture reste élevée dans les principaux pays de l'UE12 (15% en Pologne, 30% en Roumanie), contre 3 à 5% dans l'UE15, mais il a fortement diminué. « Ceci résulte surtout de la croissance économique de l'ensemble de l'activité urbaine et industrielle, créatrice d'emplois. Depuis 2000, le taux de chômage a globalement fortement diminué dans ces pays, et rejoint à peu près, en 2008, celui de l'ex-UE15. L'émigration, notamment en Pologne et en Roumanie, a aussi fortement contribué à réduire les sureffectifs dans les campagnes. (...). A ces deux facteurs, il faut ajouter l'impact de l'adhésion à l'UE. Tous ces facteurs ont agi en synergie, permettant tout à la fois une forte diminution du nombre d'actifs agricoles, un bond spectaculaire du revenu agricole par actif²⁶ - de 70 à 80% de 2000 à 2008 -, l'amorce d'une recapitalisation du secteur et des progrès substantiels de sa productivité. » Il faudrait ajouter à ce tableau, une européanisation de l'industrie agro-alimentaire et de la distribution.

Toujours selon Pouliquen (2011) (et plusieurs autres auteurs), dans une large mesure, c'est l'émergence d'une agriculture familiale professionnelle intensive (élevage, production légumière ou fruitière) qui explique la reprise de la croissance et la hausse des exportations agricoles en Pologne ces dernières années ; ce processus a bénéficié, dans la moitié nord-ouest du pays, de la présence d'exploitations familiales marchandes anciennement constituées et équipées, ayant pu accroître leur superficie en louant ou en achetant des terres d'ex-fermes d'Etat. Cette dynamique se distingue de celle des grandes exploitations céréalières de Hongrie et de République Tchèque. S'y ajoute une orientation vers l'agriculture biologique dans les régions polonaises du sud-est où les petites exploitations sont prépondérantes. Toutefois, l'émergence du modèle ouest-européen "d'exploitation familiale professionnelle" a été plus lente et difficile que ce qui avait été prévu et souhaité, d'autant plus que le caractère hybride des activités et revenus des exploitations de semi-subsistance leur a permis de résister à la concurrence du modèle "professionnel" et, parfois, de financer une certaine modernisation de l'outil de production. Dans les nouveaux membres, exception faite de la République tchèque et de la Slovaquie, ce type de petite exploitation en développement a également émergé au sein des minifundia de subsistance, issus des anciens lopins individuels. Il constitue parfois une étape de transition vers "l'exploitation professionnelle". Dans certains des anciens pays membres de l'UE, on peut également observer des installations sur des petites exploitations avec une dynamique de développement progressive. Cependant, si la résistance du secteur familial de semi-subsistance est souvent considérée comme offrant une voie complémentaire de modernisation agricole, graduelle, ce processus reste limité.

En définitive, à travers l'Europe, il subsiste plusieurs types d'agriculture de subsistance et de petites exploitations : de petites exploitations de semi-subsistance ou marchandes, des fermes professionnelles moyennes dans des productions intensives en main d'œuvre et de

²⁶ Les taux de change entre l'Euro et les monnaies des nouveaux Etats membres ne reflètent pas les rapports entre niveaux des prix. Il s'en suit un effet de change en faveur des agriculteurs de ces pays qui explique l'impact considérable des aides directes sur les revenus agricoles. Avec la crise, cet effet de change positif a permis de limiter les dégâts. Ceci étant dit, les agriculteurs européens sont tous désormais confrontés aux mêmes difficultés, celles induites par la volatilité des prix et l'évolution des cours mondiaux.

très grandes unités sociétaires et individuelles. Il y a une diversité des configurations selon les Etats membres, mais les différentes catégories y sont peu ou prou représentées. Il y a également une diversité des structures et des contrastes dans les modes de développement selon les régions, dans la plupart des pays.

La définition des seuils pour délimiter les catégories est du ressort des Etats. Plusieurs seuils sont décisifs : (1) celui déterminant un niveau minimal (significatif) d'activité agricole pour bénéficier des paiements directs de la PAC ; en deçà de ce seuil on a à faire avec l'agriculture de subsistance au sens restreint du terme, qui généralement nous l'avons vu relève des politiques sociales nationales, mais peut éventuellement indirectement bénéficier des mesures de développement rural (infrastructures) ; (2) celui déterminant l'accès aux aides individuelles aux investissements, qui correspond à la limite inférieure des exploitations professionnelles considérées comme viables, avec la possibilité d'un seuil inférieur (2b) pour des exploitations de semi-subsistance en restructuration (du type de l'actuelle mesure 141 du RDR) ou pour permettre des installations progressives ; (3) un seuil déterminant un régime spécifique aux petites exploitations pour les paiements directs, qui selon les choix nationaux pourrait correspondre à l'un des 2 seuils précédents. Il n'y a par contre aucune raison d'exclure les petites exploitations en deçà de ces seuils (2 ou 3) de projets d'investissements collectifs. Quant aux petites exploitations qui entrent difficilement dans une contractualisation de la qualité, elles peuvent assurément se situer au-delà des seuils envisagés ci-dessus. Nous examinerons dans la suite les problèmes que rencontrent ces exploitations et des pistes de solution, mais il n'y a pas lieu à cet égard de fixer un seuil.

3.3. PAIEMENTS DIRECTS POUR LES PETITS AGRICULTEURS

En dehors d'un régime spécifique, qui a vocation à concerner les très petites exploitations, le poids relatif de chacun des quatre composants des aides directes, tels que proposés dans l'option 2 de la Communication de la Commission (voir l'annexe du document), ainsi que les modalités de mise en œuvre auront des effets sur la part qui reviendra aux petits agriculteurs.

Différents éléments du nouveau régime peuvent être en faveur des petits agriculteurs : fin de la référence sur une base historique (qui néanmoins domine actuellement, une transition est sans doute nécessaire), maintien de paiements couplés pour des productions et régions en difficultés (en particulier certains systèmes d'élevage), soutien aux zones défavorisées. Les petits agriculteurs sont relativement plus nombreux dans les zones et systèmes ainsi ciblés ; mais cela dépendra de la redéfinition prévue des zones à handicap et des modalités de mise en œuvre des aides spécifiques à certains systèmes de production.

De même, le plafonnement des paiements est un facteur d'égalisation s'il est tenu compte des emplois, ceux-ci pouvant être occupés à temps partiel par des petits agriculteurs, il y a alors un effet de diffusion (sous réserve d'une législation du travail).

Enfin, la proposition du Parlement d'introduire dans la conditionnalité des conditions relatives à la législation sociale, si elle est réaliste et n'ajoute pas des complications administratives, peut indirectement concerner le revenu des petits producteurs pluriactifs en ayant un impact sur les emplois salariés.

En ce qui concerne la composante générale du système de paiements directs, au-delà de la fixation d'un seuil d'activité, un meilleur ciblage implique sans doute, à la fois, une clarification du classement des terres éligibles (si l'activité agricole du bénéficiaire se limite aux BCAE, ne faut-il pas envisager une simplification du régime réduit à cette composante basique ?) et un dispositif spécifique pour les très petites fermes, avec notamment

l'instauration d'un minimum pour cette composante²⁷. Au-delà du soutien de base qui pourrait être réservé pour l'agriculture de semi-substance, celle-ci devrait être reconnue pour sa contribution au maintien de la vie rurale, l'approvisionnement de marchés de proximité et la fourniture de biens publics globaux (biodiversité, séquestration du carbone²⁸...) en particulier par sa participation à des programmes collectifs locaux ou régionaux, pouvant ouvrir un droit à la composante verte des paiements directs.

3.4. VERDISSEMENT DU PREMIER PILIER POUR UNE AGRICULTURE PLUS DURABLE

La Commission propose de « verdir » le premier pilier, par des mesures environnementales applicables sur l'ensemble du territoire de l'UE, avec une priorité donnée à des actions allant dans le sens des objectifs en matière de changement climatique et d'environnement. Sont citées « *des actions environnementales simples, généralisées, non contractuelles et annuelles qui aillent au-delà de la conditionnalité et qui soient liées à l'agriculture (prairies permanentes, couverts végétaux, rotation des cultures, gel des terres à des fins écologiques, etc.)*. » Selon la Commission, « *il conviendrait en outre d'étudier la possibilité d'intégrer les exigences établies pour les zones actuelles du réseau Natura 2000 et d'améliorer certains éléments des BCAE (bonnes conditions agricoles et environnementales)* » (COM(2010) 672 final, section 6, p10). Le principe de verdir le premier pilier, par l'introduction d'un composant environnemental annuel, qui est un compromis possible dans la mesure où il ressort des différentes options, a généralement été accepté, l'objectif d'une agriculture « plus durable » ne pouvant être aujourd'hui contesté. Mais le manque de lisibilité de la proposition a été critiqué, quant au rôle respectif des premier et second piliers et de la conditionnalité. En outre, il existe un débat sur le contenu de ce composant.

Un projet de rapport de la Commission de l'agriculture et du développement rural du Parlement européen (Rapporteur: Albert Dess)²⁹, actuellement en discussion, a fait l'objet dès sa publication de certaines critiques au sein même de cette commission, relayées dans la presse, en particulier sur les mécanismes proposés de répartition des crédits (entre Etats membres et entre objectifs), le refus du plafonnement, le maintien du mécanisme de modulation et le rejet de mesures spécifiques, génériques et obligatoires constituant une nouvelle composante verte dans le premier pilier³⁰. Une crainte a été exprimée que, malgré l'existence d'un consensus pour ne pas renationaliser la PAC, certaines propositions de ce projet conduisent à une divergence plutôt qu'à une convergence des modèles d'agriculture européenne. Il n'y a pas de lieu de développer dans cette note l'ensemble des débats sous-

²⁷ Le projet de nouveau rapport du Parlement européen sur la PAC post 2013, en discussion depuis la fin février 2011, dans son point 13, souligne la nécessité d'un revenu minimal suffisant pour les petits exploitants agricoles « *dans les États membres dans lesquels ces exploitations contribuent à la stabilisation du développement rural; demande que ces États membres décident, conformément au principe de subsidiarité, quel est le pourcentage des paiements directs à intégrer dans le nouveau système d'aide* » et « *souligne cependant que cela ne doit pas empêcher les restructurations nécessaires* ».

²⁸ On considère que plus d'un tiers des gaz à effet de serre émis dans l'atmosphère est issu des activités agricoles et forestières. Un enjeu nouveau est donc de trouver les moyens d'accroître le stockage du carbone dans les sols et de limiter les émissions de gaz qui contribuent au réchauffement global de l'atmosphère, certaines pratiques agricoles (fertilisation, irrigation, etc.) favorisant l'émission de gaz à effet de serre. Les quantités de carbone stockées dans le sol (matière organique) relèvent tant des pratiques culturales que de la nature des sols. Parmi les alternatives de gestion proposées, l'absence de labour et les cultures sous couverture végétale sont souvent préconisées.

²⁹ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-458.545+02+DOC+PDF+VO//FR&language=FR>

³⁰ Alors que, de ce point de vue les propositions de la Commission étaient en phase avec le premier rapport du Parlement de juin 2010.

jacents à cette question. Cependant, nous voudrions mentionner certains aspects des débats en cours sur le verdissement, qui concernent tant les petites que les très petites exploitations. Ce projet de texte fait en effet des propositions assez différentes en apparence de celles contenues dans la communication de la Commission européenne du 18 novembre 2010, notamment sur le « verdissement » des aides.

Le projet de rapport estime que, dans chaque Etat membre, « *les programmes de protection des ressources devraient être développés, de façon généralisée, à partir d'un catalogue prioritaire de mesures à la surface relevant du 2e pilier avec des exigences de base, notamment dans les domaines du climat, de l'environnement et de l'innovation (annexe 1) et doivent être financés à 100 % par l'Union* »³¹. Selon l'annexe 1 de ce document, chaque Etat membre devrait proposer au moins deux programmes de base. Le catalogue de mesures comprend notamment : la réduction de l'érosion, les pâturages naturels, les infrastructures écologiques, le maintien de la biodiversité, la rotation obligatoire des cultures, le piégeage du CO₂, les technologies vertes et l'innovation. Le verdissement de la PAC « *doit se traduire par la mise en œuvre, par chaque bénéficiaire de paiements directs, d'au moins deux programmes régionaux de protection des ressources, pour pouvoir obtenir la totalité de la prime d'exploitation* ». Les arguments avancés dans le document concernent la simplification des dispositifs de mise en œuvre en s'appuyant sur l'existant, en réduisant la conditionnalité à des contrôles qui peuvent être systématiques - dans la mesure où la participation à des programmes « de protection des ressources » devient une condition pour un paiement en totalité des aides directes - et en évitant l'instauration de contrôles supplémentaires à ceux qui concernent les programmes du second pilier.

Au-delà de la dimension de gestion et de contrôlabilité des dispositifs, le débat concerne également la question de l'effectivité et de la hauteur de l'engagement de la nouvelle PAC vers la durabilité des systèmes de production agricole. Dans un sens, on pourrait argumenter que pour être contrôlable par des critères simples et génériques, la composante écologique du régime d'aides directes visant des objectifs environnementaux globaux, pourrait être définie de façon peu exigeante. Elle pourrait alors servir une logique d'adaptation de l'agriculture intensive plutôt que des changements systémiques. Dans ce cas, cette composante écologique pourrait ne pas correspondre aux besoins des régions où dominant les très petites fermes.

En sens inverse, on peut argumenter que des changements radicaux vers une agriculture durable ne seront pas obtenus sans une forte incitation pour un changement des pratiques agronomiques, qui s'adresse à tous les types d'agriculture et d'exploitation agricole, ce à quoi correspond l'idée d'une composante écologique du premier pilier. Cela serait le cas si des mesures concernant la diversification des cultures ou la séquestration du carbone, par exemple, sont incluses de façon obligatoire dans cette composante écologique. On notera que ce sont souvent là des caractéristiques des petites exploitations, plus autonomes en général que les grandes. Cette position est notamment soutenue par les mouvements environnementalistes. Pour ces mouvements, la production alimentaire durable doit être rémunérée par des paiements généralistes à l'hectare, plafonnés par actif, accordés aux exploitations agricoles respectant des critères agronomiques permettant de garantir la préservation de l'outil de production. Trois dimensions sont généralement mises en avant : (1) régulation écologique avec un minimum de la superficie en infrastructures agro-écologiques (haies, bosquets, mares, talus et plus généralement tous les espaces sans

³¹ Avec toutefois la possibilité de financements nationaux lorsque les dépenses du premier pilier sont inférieures à la moyenne européenne actuelle.

labour ni engrais ni traitements) ; (2) diversification des assolements ; (3) autonomie du système d'exploitation³². La petite agriculture, dont la résistance est précisément liée à des stratégies de diversification et d'autonomie, serait a priori avantagée par une radicalisation de la composante écologique, à condition que d'autres contraintes n'interviennent pas et que cela n'entraîne pas une lourdeur administrative.

Quelles que soient les modalités de la construction d'une composante écologique du régime des aides directes, il nous semble que, pour être effective, l'écologisation de la PAC doit être une orientation générale, s'inscrire dans une perspective durable (changements durables pour une agriculture durable et compétitive) et reposer sur une cohérence des procédures par la subsidiarité, sans oublier une responsabilité collective locale pour la mise en œuvre.

A première vue, l'idée d'annualiser les paiements est en contradiction avec l'observation généralement faite que la durée des engagements et paiements pour les services environnementaux doit être suffisamment longue (au-delà de 5 ans, qui est la durée de l'engagement pour les Mesures Agro-Environnementales actuelles). On argumentera que des paiements annuels non contractuels peuvent correspondre à des exigences qui engagent les exploitations vers des changements radicaux et sont même susceptibles de produire des effets bénéfiques privés limitant la tentation de retour en arrière (par exemple des innovations développant l'autonomie des exploitations).

Toutefois, dans la perspective de la Stratégie Europe 2020³³, il nous paraît nécessaire de réfléchir à la façon dont la composante écologique du régime d'aides directes peut s'inscrire dans une perspective durable : en prenant en considération, d'une part, que les services écologiques résultent d'effets cumulés et ont donc un caractère collectif au-delà des contributions individuelles ; d'autre part, que c'est au niveau des territoires locaux et des zones sensibles sur le plan environnemental qu'importe la continuité des actions.

Ainsi pourrait-on imaginer que la justification fournie par les agriculteurs pour l'accès à cette composante du régime d'aides directes annuelles soit de plusieurs natures :

- (i) soit la participation à des dispositifs volontaires de certification en correspondance avec les obligations instaurées dans le cadre de cette composante (qui peuvent inclure, par exemple et sous des réserves à préciser le cas échéant, des dispositifs de normalisation environnementale ou correspondant à la notion de « haute valeur environnementale », l'agriculture biologique, l'éco-tourisme ou encore certains cahiers des charges répondant au cadre du « paquet qualité ») ;
- (ii) soit la participation à des programmes non pas nationaux mais locaux, dédiés à l'écologisation et mis en œuvre selon un cadre déterminé sous la responsabilité de groupes d'acteurs territoriaux (groupes d'agriculteurs, collectivités publiques locales, autres groupes de porteurs d'intérêt, y compris des acteurs privés à l'instar des groupes d'action locaux), l'aspect collectif de la mise en œuvre, du contrôle et de la responsabilité par rapport à un territoire étant déterminant.

³² Selon France Nature Environnement (FNE), en moyenne nationale, toutes productions confondues, l'agriculture française dépense 60 % de son chiffre d'affaire (hors prime) sous forme d'intrants (engrais, pesticides, carburant, aliment du bétail...). Chiffre que ce mouvement propose de prendre comme plafond pour définir un critère d'autonomie.

³³ La Commission européenne a lancé la stratégie Europe 2020 en mars 2010 avec l'objectif « sortir de la crise et préparer l'économie de l'UE pour la décennie à venir ». La stratégie Europe 2020 repose sur trois secteurs prioritaires interdépendants et se renforçant mutuellement: une croissance intelligente, en développant une économie fondée sur la connaissance et l'innovation; une croissance durable, en promouvant une économie sobre en carbone, économe en ressources et compétitive; une croissance inclusive, en encourageant une économie à fort taux d'emploi favorisant la cohésion sociale et territoriale (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/225&format=HTML&aged=0&language=FR>).

Il n'y a aucune raison pour que de tels programmes ne puissent pas localement être articulés avec des programmes plus spécifiques relevant du deuxième pilier, dont des programmes visant la production de produits de qualité et l'organisation de circuits de proximité, à condition que les orientations correspondant à la composante écologisation soient bien caractérisées dans les programmes intégrés. Il faudrait que l'ingénierie de tels programmes puisse être financée, avec éventuellement des obligations de résultats évalués à un niveau territorial.

Dans la perspective de responsabilisation qui vient d'être évoquée, la possibilité d'une participation de financements privés à l'écologisation est à considérer, en s'inspirant d'expériences extra-européennes. Par exemple par l'intervention de fondations ou par des marchés de « crédits biodiversité » qui pourraient contribuer dans une certaine limite à financer des programmes locaux (lorsque les capacités de cofinancement sont limitées). D'autres dispositifs pourraient être considérés, notamment des servitudes environnementales de longue durée (par exemple de 18 ans ou 30 ans), dont seule la création serait financée (avec un paiement étalé sur 5 ans comme les MAE, ou jusqu'à l'âge de la retraite). Les servitudes ainsi créées par des petits ou très petits agriculteurs, qui auraient intérêt à cet engagement, devraient être maintenues en cas de concentration des terres, ce qui va dans le sens d'une continuité des engagements sur un territoire. Ce type de dispositif pourrait également être géré dans le cadre de programmes locaux.

3.5. DES MESURES SPECIFIQUES POUR DES FILIERES, SYSTEMES DE PRODUCTION OU REGIONS FORTEMENT CONCERNES PAR LA PETITE AGRICULTURE

La proposition de la commission concernant le futur système d'aides directes envisage « *un paiement complémentaire pour compenser les contraintes naturelles spécifiques* » et « *un paiement couplé optionnel en faveur de certains secteurs et régions* ». Ces deux propositions concernent particulièrement la petite agriculture. Les politiques de la montagne, dans les pays de l'arc alpin en particulier, ont contribué à un maintien de la petite agriculture dans ces régions. Il demeure justifié que le système d'aides directes compense les surcoûts de production dus à des contraintes naturelles spécifiques. Le maintien d'une petite agriculture dans ces zones est un élément de leur dynamisme. La seconde proposition vise en particulier certains types d'élevage qui sont menacés sur le plan économique mais assurent des fonctions de mise en valeur d'espaces à haute valeur naturelle ; en particulier les systèmes d'élevage extensif à l'herbe. Néanmoins le maintien de ces systèmes, dans une optique de durabilité, relève de plusieurs types de mesure.

Les propositions du « paquet lait », présenté le 8/12/2010, peuvent être considérées, de l'avis même de la Commission, comme précurseurs de réglementations qui seront étendues à d'autres secteurs³⁴. L'argumentation de la Commission dans son analyse des problèmes des marchés laitiers repose sur une analyse classique de marché qui en souligne cependant les causes de dysfonctionnement (les « défaillances du marché ») et avance des propositions visant à mieux équilibrer les pouvoirs de marché. Les instruments de régulation mis en avant sont de deux ordres :

- (i) Instruments permettant une intervention publique dans des situations de crise régionale, y compris sous la forme de paiements directs re-couplés (article 68). Il s'agit de retrouver des instruments permettant une répartition de la production sur le territoire (ancrage), rôle qui dans certains pays avait pu être assuré par

³⁴ COM (2010) 727, and 728, 8.12.2010 (http://ec.europa.eu/agriculture/milk/proposal-12-2010/com-2010-728_en.pdf)

- les modalités de gestion des quotas, qui ne jouent plus qu'un rôle limité et seront prochainement supprimés ;
- (ii) instruments permettant une organisation contractuelle, dans le cadre des marchés (organisations volontaires de producteurs et interprofessionnelles) et des territoires, en particulier dans le cas des filières courtes et des systèmes de production de qualité.

Certains arguments en faveur d'un soutien spécifique à la petite agriculture et plus largement en faveur d'une répartition de l'agriculture sur tout le territoire mettent en avant le rôle social de l'agriculture et invoquent des biens publics d'ordre social liés à la présence de l'agriculture. L'analyse de la Commission reconnaît ce type de défaillance du marché et met en avant, dans le cas du lait, des instruments de régulation qui interviennent sur la gouvernance des marchés. Le paquet qualité prend alors toute son importance. Nous en examinerons les implications pour la petite agriculture dans la section suivante.

3.6. LA QUESTION DE LA SIMPLIFICATION DES DISPOSITIFS ET DU CONTROLE

Il existe une tension réelle entre la volonté de simplifier la PAC pour réduire les coûts administratifs publics et privés de la mise en œuvre et celle d'un ciblage sur des objectifs clairs et précis avec des mesures évaluables, dans une logique de transparence et de responsabilisation répondant à la demande des citoyens européens ; et ce d'autant plus que la Communication de la Commission associe l'exigence de simplification des procédures avec un renforcement des exigences en matière de contrôle. Or tout dispositif public, comme toute règle d'organisation des marchés, génèrent nécessairement des coûts de transaction ou de mise en marché privés. La même tension existe dans les systèmes qualité. Sous la pression de la grande distribution, qui se couvre vis-à-vis des consommateurs, la certification par tierce partie se généralise. S'il se peut que la généralisation des procédures de certification par tiers réduise certains coûts administratifs, les contrôles se multiplient et augmentent le coût de production de qualités spécifiques certifiées. Pour les petites exploitations, ces coûts peuvent devenir prohibitifs, en particulier en l'absence d'un support local.

La simplification et l'efficacité des contrôles passent par leur mutualisation et une décentralisation. Aujourd'hui, les engagements sont contrôlés séparément et différemment, par les autorités de gestion des dispositifs de la PAC, par des organismes certificateurs accrédités dans le cadre des dispositifs du paquet qualité. Dans de nombreux cas, le regroupement des contrôles, avec des mécanismes de subsidiarité, les rendraient moins contraignants et plus efficaces. Une philosophie différente du contrôle consisterait à le rendre global et ainsi à le déléguer. Si, comme nous l'avons évoqué, les mesures étaient mises en œuvre par des groupes de parties prenantes et avec la définition d'objectifs collectifs pour une zone locale, il serait possible de limiter le contrôle externe au caractère effectif des programmes locaux, les objectifs individuels étant autocontrôlés (y compris par des dispositifs d'observation mis en place collectivement).

Ce changement déplacerait le contrôle individuel à un niveau plus pertinent car plus proche de la mise en œuvre. L'effectivité de ce type de contrôle peut être renforcée en instaurant des obligations de résultat collectif. Pour les dispositifs concernant des zones particulières, comme dans le cas des zones Natura2000 ou de certaines mesures agro-environnementales liées à la DCE, le contrôle des obligations individuelles de moyens peut être associé à l'évaluation des résultats, ce qui intéresse les parties prenantes au dispositif d'évaluation. Dans ce cadre, les coûts d'organisation, dont les coûts de contrôle, peuvent

être mutualisés et réduits, voire supprimés pour les plus petits agriculteurs. Cela suppose certes une solidarité locale, l'existence de groupes, des projets de territoire et une organisation de la société civile. Dans cette perspective, on peut envisager des dispositifs collectifs expérimentaux, le soutien à la création de groupes de producteurs et de groupes porteurs de projets de territoire, en favorisant l'échange d'expériences entre eux. Il existe déjà des réseaux qui facilitent la diffusion des expériences et des partenariats entre territoires sont soutenus dans le cadre des programmes de cohésion ou l'axe 4 du FEADER (LEADER). La mise en place, dans le cadre du FEADER, du réseau rural européen structuré depuis les régions jusqu'au niveau de l'Union a renforcé significativement les capacités de diffusion.

Pour les très petites exploitations, avant même la question des contrôles, se pose celle des conditions de participation aux dispositifs du second pilier. Si les seuils d'éligibilité sont atteints en termes de surface, il reste les conditions formelles de participation. Les petites exploitations ne disposent pas des outils d'enregistrement comptable et technique requis pour monter les dossiers de demandes d'aides ou pour satisfaire aux obligations et qui sont désormais indispensables aux exploitations professionnelles. Cela n'est pas en soi un obstacle à la participation à des marchés locaux et les contributions fiscales ou sociales peuvent être déterminées sur des bases forfaitaires. En revanche, il n'en va pas de même actuellement pour la participation aux différents régimes d'aide de la PAC qui exige des justifications comptables et techniques individuelles. C'est pourquoi des programmes décentralisés comme ceux évoqués ci-dessus seraient plus inclusifs, en intégrant des petits agriculteurs dans un cadre de responsabilité collective.

Dans les autres cas, un réseau de conseillers intervenant auprès des petites exploitations semble être une condition *sine qua non* de la participation de celles-ci aux aides de la PAC et aux dispositifs qualité. Ces réseaux peuvent être constitués de différentes façons selon les cas, en fonction des structures de conseil existantes, y compris les associations environnementalistes, avec un financement public ciblé sur les régions déficitaires.

Enfin, une adaptation des outils d'enregistrement, qui sont une condition formelle d'éligibilité, comme les budgets prévisionnels ou les carnets d'élevage, est nécessaire pour les petites exploitations. Ils pourraient être avantageusement remplacés par un dispositif de bilan/conseil, organisé au niveau de groupes.

D'une façon générale, la mise en place d'observatoires territoriaux permettant d'apprécier les résultats obtenus dans la durée, ainsi qu'un report de la traçabilité des actions sur le niveau territorial permettraient de modifier la nature des contraintes individuelles de traçabilité et de faciliter la participation des petits exploitants. Le suivi organisé d'actions environnementales dans un cadre territorial (avec un organisme gestionnaire responsable) s'est déjà développé dans différents dispositifs : des territoires Natura 2000, des GAL LEADER, des territoires disposant de programmes de conservation et de chartes associant des centres de recherches (cas des parcs régionaux), des communautés de montagne, des organismes territoriaux gérant des systèmes AOP ou encore des groupements sanitaires locaux, etc. Ces types de dispositif pourraient être reconnus dans le cadre des procédures d'évaluation et pris en compte pour une simplification des contrôles.

3.7. LA PARTICIPATION ECONOMIQUE ET SOCIALE DE LA PETITE AGRICULTURE A LA VIE RURALE ET LES OBSTACLES AUX TRANSFORMATIONS

Selon l'une ou l'autre des conceptions de la petite agriculture qui ont été mentionnées, la contribution des petites fermes peut être vue de manières radicalement opposées. La définition même de la notion de petites fermes réfère en effet non seulement à des limites de taille mais aussi à des caractéristiques qualitatives, qui peuvent apparaître comme des limites au regard des normes professionnelles en vigueur. Certains auteurs soulignent ainsi le manque de formation professionnelle et de moyens de gestion. D'autres argumentent qu'au lieu de quitter le secteur, les petits agriculteurs diversifient leurs moyens d'existence par des activités non agricoles, perdant ainsi en compétences pour l'agriculture. Selon une opinion courante, qui a toujours peu ou prou existé, les petites fermes sont inefficaces, insalubres et maintiennent la pauvreté (le rôle de tampon étant ambigu).

En sens inverse, d'autres auteurs dressent un tableau plus optimiste et sans doute réaliste, quoique parfois idyllique, en soutenant que le rôle des petites fermes va au-delà d'une assurance alimentaire pour la famille, car elles contribuent au développement économique régional et préservent la biodiversité, le paysage et la vie rurale. Ce point de vue a d'abord été avancé dans le cadre des politiques d'assistance dans les pays en développement.

D'un point de vue européen, le rôle joué par les petites fermes s'est fait sentir lors des adhésions de 2004, avec l'entrée d'un grand pays comme la Pologne, qui compte 25% de la population active dans l'agriculture (contre 4% pour l'Europe à 15), ainsi que lors des adhésions de 2007 (Bulgarie et Roumanie). Si une restructuration est attendue dans le sens d'une plus grande participation aux marchés d'une partie très limitée (du fait notamment de l'âge des petits agriculteurs) de la petite agriculture qui s'équiperait, les autres rôles d'une agriculture de subsistance qui restera dominante dans certaines régions doivent être définis. De fait, des initiatives diverses, s'appuyant notamment sur l'agriculture biologique, les indications géographiques ou l'écotourisme, témoignent en Europe et ailleurs de l'existence d'une petite agriculture dynamique.

Les arguments qui voudraient que le maintien des petits producteurs sauve la vie rurale ou, à l'inverse, ceux qui voudraient que le développement économique passe par l'élimination assumée de structures inefficaces, relèvent dans les deux cas d'éthiques de conviction et non du réalisme économique et politique. La question n'est pas indépendante des visions politiques (qui peuvent diverger) de la conjoncture et des opportunités de vie qui s'offrent aux gens. L'ouvrage d'Hirschman, *Exit Voice Loyalty* (1970), qui ne date pas d'aujourd'hui, invite précisément à réfléchir sur la dialectique entre la défection (« exit »), c'est-à-dire le départ, qui peut être un progrès à l'échelle sociale, et le loyalisme (rester, « vivre au pays », selon un slogan français des années 1970), qui peut être, inversement, la condition d'une prise de parole (« voice »), c'est-à-dire une solution d'ouverture et d'inclusion. Ces processus ne se commandent pas, mais dépendent des opportunités et des capacités qui se développent dans le corps social. A cet égard, les politiques publiques se doivent d'être facilitatrices.

3.7.1. La place des femmes dans l'innovation rurale

La place de la petite agriculture dans les marchés locaux repose souvent sur l'activité des femmes, soit qu'il s'agisse de la commercialisation d'une production agricole dont elles ont la responsabilité dans l'organisation de l'exploitation familiale (basse cour et petits élevages, jardins), soit de produits fabriqués « à la maison » (pâtes, fromages, gâteaux, boissons...). Cette production féminine, « faite à la maison », peut être recherchée comme

une qualité spéciale (Anthopoulou 2010). Par ailleurs, les femmes rurales sont particulièrement investies dans des activités liées au tourisme rural. Ces produits et formes de vente bénéficient du regain d'intérêt des consommateurs pour la nourriture locale, réputée à base d'ingrédients « purs » et « sains ». Du côté des consommateurs, cet intérêt pour la nourriture locale repose d'ailleurs sur des cultures culinaires (la cuisine au quotidien) et sur une responsabilité familiale qui reste plutôt un domaine d'investissement féminin. Aussi, la conceptualisation des alternatives reposant sur des circuits locaux est marquée par ce contexte social. La pression (symbolique) pour une nourriture « saine », en particulier pour nourrir les enfants, pèse différemment sur les membres du ménage (Little et al, 2009).

Ces dernières années, dans les pays méditerranéens en particulier, comme la Grèce, on a vu fleurir de petits commerces alimentaires ruraux tenus par des femmes, en particulier sous formes coopératives, tant dans les îles et la zone côtière que dans l'intérieur du pays. Beaucoup de ces initiatives ont une forme coopérative (Anthopoulou T., Koutsou S, 2010). Des initiatives féminines d'organisation collective ont souvent été liées à des programmes locaux de formation-développement et appuyées par des programmes d'initiative européenne (EQUAL, NOW...) ou LEADER. Pour poursuivre l'exemple de la Grèce, selon les chiffres du Ministère du Développement Agricole et de l'Alimentation de 2008, 140 coopératives agrotouristiques de femmes ont été créées. Ces créations résultent notamment, à partir des années 1980, de la promotion de ces initiatives européennes par le Secrétariat Général pour l'Égalité et des agences de développement publiques. Notons qu'à l'inverse, l'incitation publique à un regroupement des petites exploitations pour faire face à la demande des marchés locaux, peut échouer en maints endroits pour la raison principale qu'elles tiennent à l'écart les femmes qui sont en l'occurrence les productrices. De ce point de vue, les initiatives qui viennent d'être citées doivent trouver toute leur place dans le développement rural.

3.7.2. Les facteurs de résistance de la petite agriculture

Une étude conduite sur la France (Aubert, Perrier-Cornet, 2009) montre la réalité contradictoire de la petite agriculture. Cette étude distingue deux sous-catégories : très petites (<16 UDE) et autres petites (16-40 UDE) exploitations. Globalement, parmi elles, on constate une très forte surreprésentation des élevages ovins, caprins, équin et des bovins viande ; en France, en effet, les petites exploitations ne sont plus du tout dominantes en bovins lait et ont un faible poids en céréaliculture, viticulture et polyculture. Les petites exploitations sont également plus fréquentes en montagne (pluriactifs saisonniers) et figurent parmi les bénéficiaires de l'ICHN. Autre caractéristique : Les sorties sont importantes. 37 % des petites exploitations sont sorties de l'agriculture en 7 ans, pour la plupart du fait de départs en retraite sans succession. Les taux de sortie sont en revanche moins élevés dans les départements à plus forte densité de petites exploitations ainsi que pour les exploitations en agriculture biologique (en petit nombre cependant). Le renouvellement de la catégorie s'effectue alors par régression de plus grandes exploitations et par l'orientation agricole de pluriactifs (professionnalisation).

Excepté pour l'agriculture biologique, les petites exploitations françaises ne mettent pas plus en œuvre que les autres des stratégies de marché alternatives, notamment les dispositifs du Paquet Qualité. Cependant, la diversification des activités sur l'exploitation et la production sous signes de qualité ont un effet positif sur leur durabilité, ce que montre un traitement économétrique. Pour les très petites exploitations (au sens de cette étude <16 UDE), la proximité d'un centre urbain est aussi un facteur de durabilité (du fait de la pratique de la vente directe et sur les marchés locaux). Toutefois, dans le cas général, la localisation dans des zones à faible coût du foncier et bénéficiant d'un soutien public

spécifique (zones défavorisées et à handicap naturel) est un facteur beaucoup plus important de leur durabilité que la proximité des zones urbaines.

3.7.3. Limiter les coûts de la qualité pour les petits producteurs

Les difficultés d'accès des petits agriculteurs aux standards de qualité, qui impliquent des relations contractuelles formelles, ne peuvent être niées. Il ne suffit pas de supprimer l'administration sectorielle des marchés, qui a conduit à une réduction de la diversité des modes de production agricole, pour que les producteurs se mettent à suivre les « signaux des marchés ». Des instruments de signalement et de police des appellations et des marques sont nécessaires à une communication entre producteurs et consommateurs, dialogue éminemment fragile qui requiert de part et d'autre des investissements stratégiques, mobilisant tant des ressources matérielles que symboliques.

L'insertion des petits producteurs dans des marchés régis par des standards de qualité spécifique (AOP/IGP, AB) n'est pas différente, dans le fond, de celle de leur participation aux dispositifs du premier (conditionnalité) et du second pilier de la PAC (ci-dessus) ; car il y a nécessairement un coût d'entrée dans un cadre normé, coût qui n'est pas que monétaire mais aussi symbolique (en d'autres termes, il peut y avoir des obstacles qui tiennent à la culture de métier, sachant qu'une tension entre « anciens » et « modernes » existe toujours dans le processus de définition d'une AOP ou d'une IGP). Si la production est trop limitée par producteur et dispersée le contrôle individuel devient quasiment impossible. Au Maroc, où des IG ont été récemment mises en place, les très petits producteurs ont la possibilité d'écouler leur production sous le logo IG, en la joignant à celle d'un producteur de taille professionnelle, la certification portant sur l'ensemble. Ce type de solution, qui peut certes s'inscrire dans le cadre de relations asymétriques entre catégories d'agriculteurs, peut néanmoins être adapté à différentes formes de relais, privés ou sous forme de groupe, prenant en charge, en terme de certification (et donc de responsabilité), la production de très petits producteurs.

En dehors des coûts monétaires, de certification, de mise aux normes et mise en marché, l'individualisme des producteurs est invoqué comme explication. Remarquons que toute une entreprise a nécessairement des domaines stratégiques réservés qui font sa singularité économique et sont préservés de la coopération. A l'inverse, la participation à un standard volontaire implique un minimum d'engagement coopératif (contractuel). Des petites coopératives sont d'ailleurs souvent à l'origine de dispositifs AOP et la commercialisation sous logo AB, au-delà de la vente directe locale, exige souvent la mise en place de solutions coopératives, plus ou moins inclusives (favorisant l'inclusion sociale). Or les très petits agriculteurs qui accèdent aux marchés locaux bénéficient souvent d'une clientèle particulière et ne veulent pas compromettre la chance qu'elle représente. De ce fait, ils sont moins tentés de participer (ou opposés) à des solutions collectives où disparaîtrait la singularité de leur position ; toutefois cette position n'est pas toujours reproductible pour la génération suivante.

4. ECONOMIE POLITIQUE DES DISPOSITIFS D'IDENTIFICATION DE QUALITES SPECIFIQUES ET DE DIFFERENCIATION DES MARCHES

Depuis une quinzaine d'années, au niveau mondial, deux changements principaux, l'un lié à la globalisation des marchés alimentaires, l'autre aux politiques agricoles et de développement rural dans le contexte qui suit la création de l'OMC, transforment l'économie politique de la qualité et plus particulièrement, pour ce qui nous concerne ici, l'économie politique des indications géographiques (IG)³⁵. L'extension géographique des IG dans les pays émergents ainsi que de nouvelles façons de légitimer les IG dans leur berceau européen ont introduit de nouvelles préoccupations et de nouvelles justifications autour de la mise en œuvre du standard IG comme instrument de politique publique pour la fourniture de biens publics locaux, régionaux ou globaux pour le développement rural, la sécurité alimentaire et la biodiversité.

Du côté du marché, les indications géographiques circulent dans de nouveaux réseaux, participant à un marché étendu par l'internationalisation des filières agroalimentaires et différencié par divers dispositifs de normes collectives, privées et publiques. Ce développement d'une variété de labels ou de standards et la globalisation des marchés agro-alimentaires conduisent autant les systèmes de production IG stabilisés que les nouveaux à une confrontation avec des problématiques d'accroissement d'échelle et de conception de la qualité.

De l'autre côté, au niveau de la coordination et de la confrontation des politiques au niveau international, le principal facteur est la mise en œuvre de l'Accord sur les Aspects des Droits de Propriété Intellectuelle relatifs au Commerce (ADPIC) de 1994, qui a étendu le nombre de pays mettant en application des dispositifs de reconnaissance et de protection des IG, en particulier parmi les pays du Sud. Cette dynamique s'inscrit dans le mouvement général de réforme des politiques agricoles et de définition de politiques rurales et de développement régional, en Europe et ailleurs, dans les pays de l'OCDE et les pays émergents (Brésil, Inde, Chine, Afrique du Sud).

La négociation concernant la protection des IG a été ré-ouverte dans le cadre du cycle de Doha³⁶, bloqué depuis 2003. Cela n'a pas empêché l'Europe de passer des accords bilatéraux avec l'ensemble des pays avec lesquels se font des échanges commerciaux alimentaires, assurant une reconnaissance réciproque des IG et des standards pour l'agriculture biologique. Toutefois, au cours de la dernière décennie, le poids des IG dans le commerce mondial, en dehors des vins³⁷, est resté assez faible ; selon certaines statistiques (que nous n'avons pu vérifier), les exportations hors UE de produits AOC-IGP de l'UE représentent seulement 5% de la valeur totale de ces produits, et les ventes hors

³⁵ Voir les conclusions du Programme Sinergi (Allaire, 2008a et b). www.origin-food.org.

³⁶ Seuls les vins et spiritueux bénéficient d'une protection ex-officio dans le cadre de l'Accord sur les ADPIC. Le débat qui s'est ouvert à l'OMC vise à savoir s'il y a lieu d'étendre cette protection renforcée au-delà des vins et spiritueux. D'autres négociations sont aussi engagées en vue d'établir un système multilatéral de notification et d'enregistrement des IG. Elles se révèlent extrêmement délicates compte tenu, en particulier, des implications juridiques possibles d'un tel registre. Lors des négociations de juillet 2008 à Genève, qui ont échoué, un compromis proposé par l'Europe et le Brésil fait un lien entre l'enregistrement des IG et une obligation de dévoilement des ressources génétiques impliquées, conformément à la Convention pour la Biodiversité. Cette position a recueillie de nombreuses adhésions. Les négociations sont relancées actuellement.

³⁷ Il est à noter que ce secteur n'a pas été touché par les fluctuations des prix de la crise de 2007-2008, mais en a subi en 2009 les conséquences sur la demande.

du pays d'origine à l'intérieur de l'UE moins de 15%. Si certaines IG³⁸ sont des gloires européennes mondialement connues (Champagne, Scotch Whisky pour les vins et les alcools, Parmesan, Roquefort, Feta...), une majorité des IG restent de notoriété régionale ou nationale³⁹.

4.1. LES JUSTIFICATIONS D'UNE POLITIQUE DES INDICATIONS GEOGRAPHIQUES

Inventée au tournant du siècle précédent, développée dans les années 1930 par les pays de l'Europe latine, la politique de reconnaissance des IG a connu plusieurs justifications successives (Sylvander et al, 2006). Dès la fin des années 1980, en France et lors de la création d'une législation européenne sur le sujet (1992), la justification qui devient dominante est celle d'un outil d'aménagement du territoire, l'agriculture intensive se concentrant sur certaines régions disposant d'avantages, que la concentration renforce (économies d'échelle dans les filières). Les systèmes sous signes de qualité autres que la viticulture de qualité (qui est déjà en place) sont alors l'apanage des régions défavorisées et de montagne (essentiellement AOP) ; régions qui bénéficient par ailleurs d'un soutien direct au revenu. Cette politique est alors justifiée en général par les effets attendus dans les régions marginalisées par l'intensification de l'agriculture. A ce titre, les gouvernements régionaux concernés, puis la politique européenne de développement rural mettent en place des mesures d'accompagnement (objectif 5b de la programmation 1994-2000, puis dans le cadre des RDR) ; dans ces régions, le nombre d'AOP se développe ainsi significativement, depuis 1992 et depuis l'entrée des nouveaux Etats Membres en 2004.

Dans la période récente, les justifications écologiques ont été fortement mises en avant, ainsi que la contribution à la vie rurale (ci-après). En France, dans le cadre du « Grenelle Environnement » (loi du 5 août 2009), les indications géographiques (IG) ont été incitées à prendre en compte les nouvelles attentes environnementales de la société⁴⁰. Cette perspective fait également partie du Paquet qualité. Cependant, la consultation sur le Livre vert (2009) a révélé une opposition assez générale à l'idée d'introduire des critères obligatoires de durabilité (en particulier, environnement, biodiversité, paysage) pour les IG. Une grande partie des acteurs souhaite maintenir les IG en dehors du champ des labels à promesse environnementale. Aussi l'engagement de certaines filières dans des démarches de développement durable passe-t-il par des programmes locaux ou des chartes territoriales plutôt que par l'inscription dans les cahiers des charges d'obligations individuelles d'ordre environnemental. Notons que le soutien à de telles initiatives dans le cadre de la politique de développement rural pourrait être assorti d'une condition d'existence d'une procédure interne d'évaluation de ces programmes ou chartes et de la vérification de leur caractère inclusif.

Nous interprétons les justifications actuelles pour une politique de la qualité comme un recentrage sur la fourniture de biens publics et la demande des consommateurs, justifications qui ont toujours existé. Mais, élément plus nouveau, elles mettent en avant un argument de compétitivité. Au regard de la stratégie Europe 2020, il faut rapporter cet argument à l'objectif d'une compétitivité fondée sur une agriculture durable. A cet égard, Les justifications politiques avancées pour soutenir la production sous IG mettent en avant

³⁸ Dans la notion d'Indication Géographique (IG) nous incluons les appellations viticoles et pas seulement les AOP et IGP au sens du Règlement (EC) No 510/2006.

³⁹ En Espagne, par exemple, la très grande majorité des appellations viticoles ne sont régies que par la législation nationale ; en 2008, 2 vins seulement bénéficiaient d'un enregistrement européen.

⁴⁰ L'article 31 de cette loi encourage aussi la mise en place d'une certification environnementale des exploitations, dite HVE, à « Haute Valeur Environnementale ».

la fourniture de deux types de biens publics, (1) économiques, se rapportant à l'autonomie alimentaire et au développement local, en ancrant la production au territoire, et (2) environnementaux, notamment la biodiversité ou les paysages (qui ont aussi une dimension culturelle). Reste à en assurer l'évaluation.

4.2. PRODUITS DE TERROIR : DIMENSIONS CULTURELLES ET ATTENTES SOCIETALES

Créées pour permettre une reconnaissance sur les marchés, les IG et, plus généralement, les mentions de qualité qui accompagnent la catégorie plus générale de produits de terroir ne sont pas que des catégories marchandes, ni qu'une propriété intellectuelle pour ce qui concerne les IG. Ces produits et leurs marchés spécifiques véhiculent des représentations soutenues par des valeurs qui leur confèrent un caractère de bien d'intérêt public. La même observation vaut pour l'agriculture dite biologique ou pour les produits dits fermiers ou typiques. Elle renvoie à une distinction souvent faite par les économistes entre des biens dont la qualité peut être totalement appréciée par l'expérience antérieure de l'acheteur ou par des mesures communiquées par le producteur ou une tierce partie certificatrice et d'autres dont finalement la qualité relève d'une croyance. Tant bien même il existe des arguments scientifiques (des évaluations) en appui de l'effectivité de certains services écologiques dont se réclament les fournisseurs tant l'agriculture biologique, que les indications géographiques ou les circuits de vente locaux, l'entière de la croyance en les vertus de ces choix de production ou de mise en marché ne saurait être objectivée. Une preuve peut d'ailleurs en être la multiplicité des doctrines qui gouvernent et valorisent ces pratiques.

Il existe une double conception du lien au terroir et, dans le cadre des débats internationaux qui concernent les IG, une controverse sur le fait de savoir si la source d'un produit n'est qu'un simple attribut ou si cette référence lui confère une qualité substantielle et une identité particulière. Dans ce dernier cas, une indication de l'origine géographique peut véhiculer une connaissance complexe du produit qui s'en réclame, se rapportant à une multiplicité de savoirs et de valeurs. Ce type de marché ne peut fonctionner sans que soient finalement compatibles les différentes connaissances qui, pour différents acteurs, « font » le produit et sont la cause de leur attachement à celui-ci. Au-delà d'une protection et d'une réglementation de l'usage des noms géographiques ou des mentions valorisantes, le développement de ces marchés est lié à la constitution et à la diffusion de doctrines de la qualité⁴¹, qui font référence à un patrimoine et à des valeurs collectives. Par leur nature même, les signes de qualité s'adressent à l'utilisateur final ; aussi sont-ils portés par des doctrines de la qualité qui embrassent des attentes sociétales, avec plus ou moins de bonheur. De ce point de vue, les IG sont aujourd'hui à la croisée de nouveaux chemins et en compétition, ou en alliance, avec d'autres standards également portés par des attentes sociétales. L'ensemble de ces systèmes, qu'ils renvoient à une propriété intellectuelle « collective » (comme les AOP, IGP, STG) ou « privée » (comme les standards volontaires dont des groupes de producteurs ou de consommateurs ou la distribution sont à l'origine), sont dans le champ du « Paquet qualité ».

L'environnement, le développement rural, la biodiversité, la sécurité alimentaire, la responsabilité sociale etc., font l'objet de politiques plus générales que le champ sectoriel des Indications Géographiques et tous ces champs « nouveaux » sont déjà bien équipés en normes publiques comme « privées » ou « volontaires », que cela soit au niveau national ou au niveau international, où « agriculture biologique », « agriculture intégrée »,

⁴¹ Le terme doctrine, ici, recouvre plusieurs dimensions, culturelle, éthique, identitaire, patrimoniale.

« biodiversité », « développement solidaire » ou « durable » sont des domaines de normalisation particulièrement actifs. Le système d'identification et de protection des IG ne peut pas absorber ces différents domaines. En fait, lorsqu'une législation nationale ou l'Europe soutiennent le rôle public des Appellations d'Origine, ce n'est pas directement via le système légal de protection au sens strict, qui relève du droit commercial et de la propriété intellectuelle, mais au travers de politiques territoriales de soutien. Dans le contexte européen actuel, celles-ci relèvent de plusieurs domaines et de plusieurs échelles ; ce sont notamment les régions qui apportent un soutien à l'organisation de ces filières ; la politique européenne de développement rural, également mise en œuvre avec une plus ou moins forte compétence du niveau régional, apporte des soutiens à l'organisation logistique et commerciale. L'élargissement du champ des politiques concernées amène les acteurs des IG à vouloir élargir leur communication. L'objectif est double : faire valoir la culture professionnelle et la requalifier en internalisant de nouveaux enjeux ou de nouvelles conceptions de la dimension publique des activités agricoles. Les initiatives menées à bien par différents groupes d'acteurs montrent que ces démarches reposent sur la construction et la valorisation de ressources patrimoniales et sur la coordination des territoires avec les filières.

4.3. LE CAS DE L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE

L'agriculture biologique ne figure pas directement dans le Paquet Qualité, mais celui-ci concerne les produits issus de l'agriculture biologique, qui peuvent s'inscrire dans les systèmes de qualité AOC/IGP et qui relèvent de la certification. Au niveau mondial, le dispositif qui régit l'agriculture biologique est le [codex alimentarius](#) (directives concernant la production, la transformation, l'étiquetage et la commercialisation des aliments issus de l'agriculture biologique. GL 32 – 1999, Révisé. 1- 2001). L'Union européenne dispose depuis 1991 d'une réglementation spécifique. Le 1er janvier 2009, le [règlement \(CE\) n°834/2007](#) a remplacé le règlement (CEE) n°2092/91 modifié⁴². Ce nouveau règlement harmonise et étend les normes au plan européen, avec l'objectif de rendre le système plus transparent pour les consommateurs.

Par ailleurs, les Etats membres ont la possibilité de fixer des règles nationales dans les domaines non couverts, comme la restauration collective. Le système de contrôle et de certification des produits biologiques, faisant appel à des autorités de contrôle ou à des organismes certificateurs privés, est maintenu⁴³.

Les doctrines initiales de la bio valorisent le lien avec l'écosystème local, toutefois la réglementation pouvait laisser place à des pratiques d'élevage relativement intensives. La nouvelle réglementation réaffirme le caractère local de la production en agriculture biologique ; les éleveurs doivent se procurer principalement les aliments pour animaux à partir l'exploitation dans laquelle ceux-ci sont détenus ou d'autres exploitations biologiques de la même région et ils doivent gérer les effluents. La commercialisation en bio est intéressante pour les petits producteurs mais les coûts spécifiques peuvent être importants, surtout si l'exploitation bio est isolée dans son environnement.

Une partie importante de la production biologique des pays européens est écoulee sur des marchés locaux, y compris sans certification et logo officiel. Il n'est pas rare que des

⁴² Le règlement (CE) n°889/2008 ([ARTICLES](#) et [ANNEXES](#)) en définit les modalités d'application.

⁴³ Ceux-ci doivent être accrédités selon la norme EN 45011 et agréés par les autorités compétentes. Chaque opérateur qui produit, transforme, stocke, distribue ou importe des produits biologiques fait l'objet d'un contrôle spécifique au moins une fois par an s'ajoutant aux contrôles officiels de portée générale. L'harmonisation du fonctionnement des organismes certificateurs amorcée dans le nouveau dispositif a été poursuivie avec l'élaboration de lignes directrices pour les contrôles.

agriculteurs dont les débouchés sont limités à ces marchés abandonnent la certification après avoir obtenu une prime à la conversion, du fait des coûts, tout en conservant des pratiques conformes ou proches du cahier des charges officiel. Toutefois, l'accès aux nouveaux circuits locaux spécialisés passe souvent aujourd'hui par la certification. L'insuffisance globale de l'offre bio en Europe rend difficile la construction de marchés nationaux ; une part importante des produits présentés en grande surface étant importée. Le développement de la l'agriculture biologique passe par une organisation régionale et pas seulement des marchés locaux.

4.4. LES FACTEURS DU SUCCES ECONOMIQUE DES SYSTEMES IG

Certaines IG ont une longue histoire, se sont développées en absorbant l'essentiel de la production laitière d'une zone relativement étendue et sont assurément des succès économiques assurant aux producteurs primaires une rémunération de la qualité (exemples : *roquefort* ou *parmigiano reggiano*), non sans crises au cours de leur histoire. En dehors des vins (qui dépendent toujours d'un règlement spécifique), les IG correspondant au règlement qualité sont cependant en majorité récentes. Depuis 1992, on observe un développement significatif, ce qui montre l'attractivité de ce système de qualité. On compte aujourd'hui 650 AOP (dont environ 10% sont des demandes en cours) et 1296 IGP (dont quelques demandes en cours) dans la base européenne⁴⁴. Peu de STG en revanche ont été créées ; certaines, toutefois, comme *Jamon Serrano STG* ont acquis une importance économique notable. Actuellement, on compte 49 STG (dont 10 demandes, 8 publiées, 35 enregistrées). Les STG ont intéressé les nouveaux entrants (Pologne : 9 ; Slovaquie : 7, Slovénie : 3). Pour un panorama complet, il faudrait prendre en compte des législations nationales qui concernent des « produits typiques » (Italie) ou « traditionnels » (Roumanie), qui concernent essentiellement des marchés locaux et peuvent bénéficier de certaines dérogations concernant les règles d'hygiène.

Le nombre d'AOP est en croissance (en Europe et dans le monde) et il existe un nombre significatif d'exemples de développement local basé sur le succès d'un produit IG ou d'un ensemble de produits d'un même territoire (voir, par exemple, Vandecandelaere et al., 2009). Cependant, il y a très peu d'étude détaillée des coûts directs et indirects de la protection des IG (voir Belletti et al., 2007) et encore moins sur les effets d'externalité et le caractère plus ou moins inclusif de ce type de développement. Les études de cas permettent néanmoins d'analyser les dynamiques des systèmes qualité selon leurs caractéristiques structurelles et leur gouvernance.

4.4.1. Rôle de la structure et de la gouvernance des filières

Selon l'analyse d'impact prise en compte par la Commission, trois facteurs sont favorables à de meilleurs revenus des producteurs grâce aux AOC-IGP :

- lorsque les producteurs sont représentés par une organisation collective qui augmente leur pouvoir de négociation et permet de diminuer les coûts de transaction dans et pour la filière ;
- lorsque l'AOC-IGP permet l'accès des producteurs à de nouveaux canaux de commercialisation, y compris la vente directe, les marchés locaux et les circuits courts ;

⁴⁴ La liste des AOP, IGP et STG se trouve sur le site de la Commission Européenne : [DOOR database](#). Les chiffres fournis proviennent d'une interrogation effectuée le 26/02/2011. Les AOP/IGP ne concernent pas les vins et spiritueux.

- lorsque les agriculteurs livrent une matière première qui est spécifiquement destinée à la transformation en produit AOC-IGP.

Les stratégies qualité peuvent avoir deux objectifs différents : rester présent sur le marché, lorsqu'on anticipe une évolution des normes, ou obtenir un plus de celui-ci. Celles-ci s'inscrivent dans une logique économique de concurrence, qui a toujours des effets d'exclusion plus ou moins significatifs. Les démarches d'assurance qualité, c'est-à-dire traçabilité et certification, tendent à devenir de fait une condition d'accès aux marchés, en particulier de la grande distribution ou à l'export. Cette évolution exclue la petite agriculture. D'autre part, des démarches visent à bâtir, maintenir et valoriser par sa réputation une qualité spécifique à une appellation ou à une marque collective, qui, si elle contribue au développement de marchés locaux, peut avoir des effets d'inclusion.

Comme l'ont montré les travaux de recherche, la diversité des indications géographiques est grande, tant du point de vue de la gouvernance des systèmes de production sous IG, de la structuration de la chaîne de production, des marchés et de l'existence d'une rente de qualité et de son partage. Le système de gouvernance, notamment, apparaît comme un élément clé des facteurs de succès (Barjolle, Sylvander, 2000). Dans une grande partie des cas où le produit sous AOP bénéficie d'un premium élevé, une répartition de la rente bénéficie aux producteurs primaires. Ce n'est pas nécessairement le cas pour les IGP et les STG, dont la matière première n'est que peu ou pas différenciée, voire est importée.

La mise en place de structures de gouvernance locale des filières de type AOP ou IGP peut poser des problèmes lorsque les producteurs ne sont pas organisés, dans les pays ou les régions sans expérience de ces dispositifs ou encore lorsque l'infrastructure commerciale est limitée. En dehors de l'Europe, c'est le cas dans des pays de la rive sud de la méditerranée dans lesquels les gouvernements ont mis en place des réglementations nouvelles pour les IG et promeuvent ces systèmes⁴⁵ (par exemple le Maroc où cinq produits sont labellisés et autant sont à l'instruction). La situation des IG hors Europe concerne également l'objet de la présente note, car ces productions sont destinées essentiellement à l'exportation et car elles peuvent également se faire enregistrer en Europe.

Les systèmes de qualité qui permettent une reconnaissance par les consommateurs d'une valeur additionnelle⁴⁶ des produits de qualité spécifique ne se traduisent en succès économique que pour autant que ces produits acquièrent une identité distinctive aux yeux de certaines catégories de consommateurs ayant la capacité de payer pour cette qualité. Dans ce dernier cas, les producteurs ont un rôle décisif dans la conservation et la circulation des savoirs traditionnels de production. Le succès économique et la préservation de savoirs traditionnels ne sont conciliables que pour autant que les écarts de coûts puissent être supportés par un marché spécifique. Pour prendre un exemple, parmi beaucoup d'autres, en Grèce, une AOP protège depuis 1996 l'aubergine tsakonique (une petite aubergine pour confire) de Léonidio (dans le Péloponèse) ; jusqu'en 1985, avant l'installation de cultures sous serres, il s'agissait d'une culture bien rémunérée, puis sont apparues des aubergines de « type tsakonique », avec des coûts de production bien moins importants, qui ont envahi le marché. L'enregistrement d'une AOP ne suffit pas, il faut que le produit puisse trouver ses supporteurs chez les utilisateurs et des marchés spécifiques.

⁴⁵ Voir les actes du premier séminaire d'Antalya (Akdeniz Université, Centre de recherches sur les pays méditerranéens) et les interventions du second sur le thème des produits de terroirs et développement durable (décembre 2010) :

http://www.akdenizarastirma.com/index.php?option=com_content&view=article&id=99&Itemid=97&lang=en

⁴⁶ A ne pas confondre avec la « valeur ajoutée » au sens comptable, dont la variation dépend également des coûts spécifiques de la qualité (hors main d'œuvre).

Des exemples différents montrent la possibilité de segmenter le marché entre plusieurs références (ou niveaux) de qualité, par exemple en distinguant les produits de fabrication industrielle versus fermière ou artisanale (cas de certains fromages ou de charcuteries).

Le succès de chaque produit dépend de sa propre image quant à ses capacités à satisfaire des attentes sociétales. Ainsi les acheteurs de produits issus de l'agriculture biologique partagent la croyance que ce mode de production fournit des « produits sains » ou qu'il « sauve la planète » mieux que tout autre des dangers de l'agriculture productiviste. Cette croyance a une dimension éthique. Il en va de même du commerce « équitable ». Les produits de terroirs sont plutôt des biens symboliques et leur succès tient à leur authenticité (ils entretiennent une tradition), mais aussi à leur adaptation aux pratiques sociales de consommation urbaines.

4.4.2. Possibilité de crises de qualité

Lorsqu'il y a remise en cause d'un produit (d'un producteur), dans le cadre d'un système de qualité, la crise de confiance peut s'étendre à toute une dénomination et à une famille de produits. Les groupements et interprofessions concernés doivent agir pour maintenir la réputation du produit et conduire, le cas échéant, les innovations nécessaires. D'autre part, l'ensemble de l'édifice du paquet qualité repose sur la confiance des consommateurs dans les systèmes qualités eux-mêmes. La réputation propre des produits est soutenue par la réputation du système de qualité dans lequel il s'inscrit. Des crises de qualité peuvent s'étendre, mais le fonctionnement même des systèmes qualité est alors en jeu. Sont notamment en cause les conditions d'enregistrement et le contrôle des cahiers des charges. Elles ne sont pas seules en cause, le sont également les doctrines qui soutiennent les dispositifs de qualité et la hiérarchie des produits ayant une identité spécifique.

Une logique de surenchère, tant de la part des autorités réglementaires que des opérateurs des chaînes de distribution a conduit à renforcer le contrôle du respect des cahiers des charges, notamment en généralisant le contrôle par des organismes de certification devant respecter les normes internationales en la matière, puis à la multiplication des systèmes de certification, en oubliant que la confiance ne repose pas seulement sur les cahiers des charges et leur contrôle, mais aussi sur les doctrines qui fondent les différents systèmes et mentions de la qualité. Dans ce contexte, il n'est pas anormal que la concurrence entre parties prenantes de différentes formes d'organisation des systèmes de production et distribution alimentaires, passe par la mise en question permanente de ces doctrines. Les médias, d'une façon générale, la recherche scientifique également, sont des lieux de cette compétition. La clarification du système et le renforcement des contrôles ne peuvent suffire à résoudre cette tension, qui fragilise l'édifice.

L'observation montre une évolution des questions à l'agenda des débats sur la qualité. Les acteurs professionnels et interprofessionnels qui assurent la gouvernance des dispositifs de qualité ne sont pas les seules parties prenantes à ces débats évidemment. Différents mouvements sociaux interviennent de plus en plus dans l'évolution des doctrines et des représentations de la qualité. Les autorités publiques y ont un rôle, sans doute en stimulant la recherche scientifique sur les questions à l'agenda, mais aussi en soutenant dans le cadre du développement rural les dimensions sociales ou environnementales de ces systèmes de production, notamment en renforçant les procédures de responsabilisation (*accountability*). Ce qui met également à l'ordre du jour la question des instruments pour l'évaluation des impacts des systèmes qualité (par exemple, des observatoires, dans la durée, des impacts territoriaux).

4.5. LE CAS DE LA MONTAGNE

Il existe une demande latente pour une identification sur les marchés des produits de montagne, de la part des producteurs mais aussi des consommateurs⁴⁷. L'intérêt pour les producteurs de montagne d'une identification de leurs produits est d'autant plus fort qu'il s'agit de productions pour lesquelles il n'y a peu d'alternatives eu égard aux contraintes spécifiques ; cela peut être le cas de la production laitière dans certaines zones. Différentes solutions ont pu être apportées dans le temps et selon les pays pour définir ce type de qualification, avec l'objectif d'ouvrir de nouvelles possibilités de valorisation sur le marché pour les producteurs de montagne. L'appellation montagne a ainsi pu être prévue (et peu utilisée) en France pour différencier des AOP/IGP au sens du règlement de 1992 ; actuellement, la loi Montagne en vigueur apporte une définition des produits de montagne. Ce type de produit est aussi défini en Roumanie, Autriche et Suisse. Mais il n'existe pas de cadre européen sur ce sujet. Les élus des régions de montagne et l'association Euromontana plaident pour l'élaboration d'un tel cadre.

Si, les organisations agricoles au niveau européen restent en attente d'une réglementation de l'utilisation du terme commercial montagne, il existe toutefois des initiatives privées et collectives. En France, par exemple, en 2003, des groupes professionnels de différentes filières (eaux, lait, viandes...) ont développé une démarche privée avec un logo « produit de montagne » ; pour les produits laitiers, il existe un règlement technique national depuis 2005 précisant les conditions d'utilisation de la mention « produits de montagne » (aujourd'hui 55% des entreprises laitières localisées en montagne fabriquent des produits de montagne, source : CNIEL 2009). En décembre 2005, à l'initiative d'Euromontana et avec le soutien du Parlement Européen, la « Charte Européenne des Produits Agroalimentaires de Montagne de Qualité » a été lancée⁴⁸. Les 5 principes en sont les suivants : 1/ La matière première doit provenir d'une zone de montagne ; 2/ La transformation doit être réalisée en zone de montagne ; 3/ Les productions doivent prendre en compte les préoccupations liées au développement durable ; 4/ Les productions doivent rechercher à favoriser le maintien de la biodiversité et du patrimoine des zones de montagne ; 5/ Les producteurs doivent pouvoir garantir à tout moment la transparence des informations au consommateur.

Un cadre européen de définition générale des produits de montagne ne pourrait sans doute pas aller plus loin qu'une simple indication de provenance, compte tenu de l'hétérogénéité des produits concernés. En tant que telle et à elle seule, elle ne procurerait sans doute qu'un surprix limité, dans la mesure où les consommateurs l'associeraient à des valeurs sociétales de type commerce équitable ou à des paysages. D'autres dispositifs de qualité, comme les AOP permettent une meilleure valorisation et sont utilisés pour les fromages notamment en France et une partie de l'Italie, avec le soutien de politiques régionales. Ailleurs, en Autriche, Allemagne et dans le Tyrol, où la production laitière est associée au tourisme, les politiques régionales sont plus orientées vers le maintien des paysages (soutiens aux surfaces en herbe) et la démarcation des produits, plutôt que sur la typicité valorisée par les AOC, repose sur la spécificité des modes de production (exemple : lait de foin, en Autriche) (Perrot et al., 2009). Plusieurs stratégies, selon les contextes, peuvent valoriser les produits de montagne. Cependant, un cadre général commun définissant la provenance montagne est susceptible de conforter ces différentes stratégies.

⁴⁷ Voir les résultats du projet de recherche européen EUROMARC (liste des références).

⁴⁸ <http://www.mountainproducts-europe.org/sites/Euromontana/CHARTER/default.aspx>

4.6. LES NOUVEAUTES DU PAQUET QUALITE

Les nouveautés formelles du Paquet Qualité proposé par la Commission sont : (i) le rassemblement des actuels règlements 510/2006 (AOP-IGP) et 509/2006 (STG, Spécialités Traditionnelles Garanties), ainsi que des « mentions qualité facultatives, (ii) la réduction des délais de la procédure d'enregistrement, (iii) la possibilité d'annulation, (iv) l'inscription dans le registre européen des IG reconnues dans le cadre des accords bilatéraux, (v) la possibilité pour la Commission d'édicter des règles particulières concernant la localisation des étapes de la production ou la provenance des matières premières pour les AOP-IGP et le contenu du cahier des charges, (vi) la mise en avant du rôle de l'organisation collective de la filière (art. 42). A ce stade, la commission n'a pas introduit de considération particulière pour la montagne ni de propositions nouvelles pour les produits directement vendus par les producteurs.

Une particularité fondamentale des systèmes de qualité européens (AOP/IGP et STG) est que les demandes d'enregistrement ne peuvent être présentées que par des groupements (disposition confirmée dans la proposition de nouveau règlement, art. 46-1)⁴⁹. Le terme « groupement » (en anglais 'group') est défini (art. 3) comme « toute association principalement composée de producteurs ou de transformateurs travaillant avec le même produit, quelle que soit sa forme juridique. » Sans préjudice des dispositions spécifiques concernant les organisations de producteurs et les organisations interprofessionnelles telles qu'elles sont établies dans le règlement (CE) n° 1234/2007 (« OCM unique »), les groupements au sens des systèmes de qualité sont habilités à (art. 42) : contribuer à garantir la qualité de leurs produits sur le marché par la surveillance de l'utilisation de la dénomination dans le commerce ; mettre en place des activités d'information et de promotion et des actions visant à garantir la conformité d'un produit à son cahier des charges ; prendre des mesures visant à améliorer la performance du système (analyses économiques, conseils aux producteurs, etc.). La notion de performance du système, de fait, inclut une gestion et un contrôle de l'innovation.

La reconnaissance du rôle des groupements, dont certaines actions peuvent être financées au titre de la politique de Développement Rural, est en quelque sorte une reconnaissance du rôle des systèmes qualité dans la fourniture de biens publics sociaux et territoriaux (de fait, selon leur gouvernance). Ce rôle pourrait être encore clarifié en recommandant que les rapports d'activité des groupements incluent la responsabilité environnementale et sociale.

4.7. LA QUESTION DU CONTROLE DE L'OFFRE

La question du contrôle de l'offre par des consortiums interprofessionnels a été posée dans plusieurs réactions au Paquet Qualité, quoique cette question relève plus de l'OCM unique que de celui-ci.

Rappelons que la nature économique d'un droit de propriété intellectuelle est précisément de cloisonner les marchés et de créer ce que Ricardo appelait une « rente de rareté », qu'il jugeait justifiée dans le cas des bons vins. Il introduit en effet un monopole. Quels que soient les liens établis, et forcément contestables, entre qualité et quantité, c'est bien une limite quantitative qui est la cause économique du premium. Toutefois, un prix plus élevé pour un produit spécifique, en comparaison d'un produit dit générique, ne signifie pas nécessairement un meilleur revenu net, la spécificité ayant un coût. C'est finalement le

⁴⁹ Toutefois, dans des 'conditions exceptionnelles' (à définir), « une personne physique ou morale peut être assimilée à un groupement » (art. 46).

consentement à payer du consommateur, en rapport avec la réputation du produit, qui conditionne le niveau réel du premium.

La réputation est elle-même étroitement liée, mais par des mécanismes culturels complexes, à l'image du produit, qui a des dimensions éthique, culturelle et sociale, au sens où le produit peut être lié à un système de production reconnu pour fournir des biens publics. Ce raisonnement économique vaut pour tout type de marque. Ce qui fait la particularité des appellations qui entrent dans la catégorie des IG et des mentions valorisantes reconnues et réglementées, c'est précisément une double perception du produit, à la fois hédonique, qui fait que la spécificité peut être rémunérée par un consentement à payer, et politique (culturelle si l'on préfère), qui est à la base des doctrines justifiant une protection juridique et des mesures de soutien à l'organisation. Dans le cas des IG, la dimension patrimoniale est à la base de la doctrine, celle-ci englobant différentes justifications, de l'information du consommateur à la biodiversité en passant par l'aménagement du territoire.

De fait, mais cela n'est pas souvent pris en compte dans l'analyse économique de la question, un standard ne saurait assurer un premium s'il n'est pas assorti de règles de marché permettant tant aux stratégies individuelles des producteurs, qu'à des dispositifs contractuels d'assurer un contrôle de l'offre. Sur le plan des limites structurelles, dans le cas des IG, interviennent la définition de l'aire d'appellation et des barrières à l'entrée qui peuvent être liées à la diffusion des savoirs, à des coûts de reconnaissance (publicité et certification) et à des contraintes techniques. Dans le cahier des charges, qui définit la spécificité d'un produit, peuvent être introduites des exigences qui ont un effet qualitatif mais aussi quantitatif et qui visent à conserver les ressources mobilisées qui peuvent être limitées (par exemple, part d'auto-provisionnement en fourrages pour la production laitière, obligation de pâture extérieure, etc.). Les cahiers des charges sont périodiquement modifiés (en fonction d'évolutions structurelles), mais ne peuvent pas l'être en réponse aux variations de court terme des marchés. De ce point de vue, les opérateurs doivent avoir des marges de manœuvre commerciales.

Pour assurer la stabilité et le niveau des prix par rapport aux variations de court terme, un second marché (ou marché de diversification) est nécessaire qui, lorsque la base légale et commerciale n'existe pas, peut prendre la forme d'un marché informel. Lorsque l'appellation correspond à un monopole privé ou lorsque des marques privées elles-mêmes prestigieuses utilisent l'appellation, il s'agit de stratégies individuelles de sélection des produits mis en marché ; par exemple les grands châteaux du Médoc souvent limitent la quantité produite sous l'appellation la plus prestigieuse et commercialisent un « second vin ». Mais ces appellations ne sont pas autonomes les unes des autres et des comportements laxistes de certains peuvent affaiblir la réputation d'une région, ce qui peut justifier des règles collectives (professionnelles), qui émergent après des crises de qualité (Allaire, 2010). Le monopole peut être celui d'une coopérative, qui peut diversifier ses ventes et faire varier au jour le jour les critères de sélection qualitative et donc le taux de déclassement du produit sous appellation géographique⁵⁰. Il en va encore de même lorsque le système de production spécifique bénéficiant d'une IG repose sur une PME leader plutôt qu'un groupement professionnel (c'est le cas pour des appellations au Royaume Uni) ou sur un cartel ou un consortium interprofessionnel (Roquefort, Parmesan) ou encore lorsque se chevauchent des aires d'appellation et que la matière première agricole peut être diversement utilisée par les entreprises de collecte et transformation (mais nous avons vu

⁵⁰ Cela économise des coûts de stockage. La question est alors celle des opportunités de diversification et de leur valorisation commerciale par des investissements marketing.

qu'une telle situation n'est généralement pas favorable à une meilleure rémunération des producteurs primaires).

En considérant la question de façon dynamique, il y a donc, d'une part, une question de régulation structurelle de l'offre en fonction des tendances de moyen terme et, d'autre part, une question d'ajustement aux fluctuations de court terme des marchés. Les deux questions sont toutefois liées dans la mesure où toute crise conjoncturelle à laquelle n'est pas apportée une réponse peut se transformer en crise structurelle.

En théorie, des quotas sous le contrôle d'un monopole légal peuvent être une solution pour prévenir des surplus non résorbables, mais il s'agit d'une solution structurelle qui peut ne pas être une solution face à des problèmes conjoncturels et peut figer le marché en limitant les innovations de diversification. Toutefois, il existe toujours des mécanismes d'allocation et de rationnement de l'offre, qui dépendent de la structure de gouvernance et qui sont plus ou moins efficaces pour assurer tant une stabilisation de la hiérarchie des prix, répartir équitablement la rente de qualité et prévenir des crises locales. Sinon, il n'y aurait pas de spécificité des systèmes de production. Un contrôle de l'offre a priori, qui peut être justifié pour des raisons politiques, y compris dans l'objectif d'assurer au niveau local un développement inclusif (objectif social), peut donc avoir des conséquences économiques ambiguës. Si une répartition de la production est possible par un système contractuel, la possibilité pour des structures de régulation collectives (interprofessionnelles, ayant un pouvoir de décision territorial) d'imposer des quotas de production peut être dangereuse pour la cause générale des IG, l'image « protectionniste » de la régulation européenne pouvant être ainsi accréditée. Mais il faut sans doute une solution pour permettre des réactions collectives à des situations de « crises », la gestion des crises, en l'occurrence, ne pouvant se réduire à des dispositifs d'assurance individuelle ou contractuelle dans la mesure où la déstabilisation détruit les dynamiques et menace la solidarité entre producteurs. Il faut entendre par là, notamment, des crises « externes », comme c'est le cas actuellement avec une crise liée à un affaiblissement de la demande de services alimentaires de la part des consommateurs subissant les conséquences de la crise économique.

Dans le cas des vins, la limitation des rendements revient à fixer un quota par producteur. Dans les autres cas, la limitation de l'offre résulte indirectement des contraintes qui lient le produit aux ressources locales. Une fois encore, il faut considérer cette question du point de vue des dynamiques des économies locales et des trajectoires des systèmes de production locaux et des filières sous IG. Comme pour tout marché de production, l'ajustement de l'offre et de la demande connaît une dimension critique du fait des temporalités différentes d'adaptation qui impliquent différents types d'investissement. Le succès commercial d'un produit attire de nouveaux producteurs si l'aire n'est pas saturée ou incite à une amélioration des rendements (quoique plus ou moins contrôlées par le cahier des charges, des innovations sont toujours possibles).

De ce point de vue, si le droit de produire sous IG et la rente associée ont pu être analysés comme des biens club, il ne s'agit pas en général de clubs réduits aux initiateurs, en particulier lorsqu'interviennent des politiques publiques de soutien qui visent un développement de ce type de système et la diffusion de ses bénéfices dans l'économie locale. Aussi, la possibilité pour les acteurs des filières IG de modifier les règles qui encadrent le marché est un élément du dynamisme (capacités réactives et adaptatives du système), qui dépend toutefois de la gouvernance et des pouvoirs de régulation conférés aux acteurs.

4.8. BILAN ENVIRONNEMENTAL ET EN RAPPORT AU DEVELOPPEMENT DURABLE

D'assez nombreux travaux, à partir d'études de cas, soulignent des liens entre des objectifs environnementaux (notamment la biodiversité) et les systèmes de production avec IG⁵¹. Ceux-ci ont proposé des méthodologies et des grilles d'identification des facteurs de durabilité. L'analyse de ces études de cas de manière systématique permet de voir en quoi concrètement les produits de qualité liée à l'origine induisent des effets positifs sur le développement durable. Toutefois il n'y a pas de critères ou de procédures simples pour évaluer systématiquement ce genre d'impact et les évaluations sont souvent d'ordre qualitatif et au regard des objectifs des acteurs de la filière plus que des parties prenantes externes.

Pour éviter le biais du choix des études de cas, une analyse systématique des cahiers des charges peut être conduite. Mais ce ne sont que des obligations de moyens et il y a une hétérogénéité de la façon dont sont construits les cahiers des charges (la description des techniques courantes peut être très limitée). L'analyse d'une cinquantaine de cahiers des charges, dans le cas de la France correspondant à plusieurs types de dispositif, montre que la biodiversité (sauvage ou domestique) n'est que peu ou pas prise en compte et peu valorisée dans les marques, labels, indications géographiques (AOC) ou certifications attribués à des productions de vins, fromages, fruits et légumes ou céréales⁵². Toutefois, des exemples de mesures favorables à la biodiversité ont pu être mis en évidence : enherbement des vergers, fertilisation moindre des prairies ou mise en place de moyens de lutte biologique... Ces bonnes pratiques devraient faire l'objet d'une diffusion pour sensibiliser les parties prenantes. Les dispositifs du développement rural peuvent en être un cadre.

4.9. POLITIQUES DE SOUTIEN ET INNOVATION

Plusieurs justifications pour un soutien à des démarches qualité dans le cadre de projets territoriaux viennent d'être analysées. Ces démarches peuvent contribuer à la fourniture de services environnementaux et soutenir des économies locales.

Un des arguments concernant le rôle de fourniture de biens publics par les Indications Géographiques relevant du Paquet Qualité est celui d'un maintien de formes « traditionnelles » de production pour le bénéfice tant des producteurs que des consommateurs. S'il y a bien une visée patrimoniale des IG, c'est une vision romantique de l'associer essentiellement à la notion de tradition. La dimension patrimoniale de ces systèmes est dans la gestion des ressources, la préservation de paysages et de ressources génétiques notamment et, certes, aussi de savoirs et traits culturels. La dimension de patrimoine culturel est mise en avant par des mouvements comme Slow Food, qui a soutenu la définition des « produits typiques » en Italie et développe son propre label avec les produits « sentinelles ». Autre exemple significatif, c'est au nom de la culture que la

⁵¹ On peut citer entre autres : le projet européen IPDEV <<http://ecologic.eu/1357>> (Trade, Intellectual Property and Sustainable Development) qui a exploré les relations entre Droits de Propriété intellectuelle, la croissance, l'environnement et des objectifs sociaux ; les travaux du projet de recherche Siner-GI (Strengthening International Research on Geographical Indications: from research foundation to consistent policy, European research programme, www.origin-food.org) ou du programme FAO Qualité & Origine (<http://www.foodquality-origin.org>).

⁵² http://www.uicn.fr/IMG/pdf/Rapport_Biodiversite_signes_reconnaissance_agricoles.pdf.

diète méditerranéenne a été inscrite par l'UNESCO sur la « Liste du patrimoine culturel immatériel de l'humanité », en 2010⁵³.

Mais le défi des IG, c'est la résilience de leur valeur dans un contexte de changement tant des pratiques sociales de consommation alimentaires que des techniques agricoles. La confirmation du succès d'une AOC, qui accroît la pression pour des adaptations du produit, exige une ouverture à l'innovation tout en respectant l'identité du produit. La construction de nouvelles IG est généralement un processus d'innovation dans un territoire et implique des investissements spécifiques de mise aux normes et de commercialisation. Il en va de même de la conversion à l'agriculture biologique, qui ne peut être vue comme un simple retour à des pratiques techniques d'avant l'industrialisation de l'agriculture, quoiqu'on affirme parfois que les petites exploitations qui n'ont pas les moyens d'acheter des inputs industriels pratiqueraient, par nature, une « agriculture biologique ». La Communication de la Commission sur la réforme de la PAC fait de l'accompagnement de l'innovation un objectif stratégique, pour une meilleure compétitivité. Cela concerne assurément le développement des IG ou de l'agriculture biologique.

L'entrée de certaines IG dans des circuits longs déplace l'innovation vers l'aval (exemple : le fromage de conté en tranches sous emballage plastique vendu dans les supermarchés ou via les sandwicheries ou la restauration collective). L'équilibre de pouvoir dans la filière peut en être transformé. La question de l'innovation, dans cette perspective, ne peut être détachée de la question d'une agriculture « durable », qu'il s'agisse d'innovations techniques ou d'innovations organisationnelles.

⁵³ <http://www.unesco.org/culture/ich/index.php?lg=fr&pg=00011&RL=00394>

5. MARCHES LOCAUX, CIRCUITS DE PROXIMITÉ ET GOUVERNANCE ALIMENTAIRE TERRITORIALE

D'une façon générale, l'expression « marchés locaux » désigne des places de marché ou des circuits d'échanges dont la portée est locale de par les participants à ces marchés. Ils sont une composante du dynamisme des régions rurales. Mais les formes de ces marchés ainsi que les catégories de participants sont grandement variables selon les zones rurales, en fonction de la diversité des régions d'Europe, de leur histoire économique et de leurs traits sociaux et culturels. Les marchés locaux, en tant que lieux de vente, sont notamment présents dans les zones urbaines et périurbaines ou dans les zones touristiques. De ce point de vue, l'Italie du nord, les régions alpines, une partie de la Grèce ou, en France, la région Rhône Alpes, peuvent être caractérisées par l'importance de ces marchés. Les marchés locaux jouent également un rôle important dans des régions rurales denses où prédomine l'agriculture de semi-subsistance. Les marchés locaux, au sens de circuits d'échanges et pas seulement de places de marché, trouvent un nouveau sens avec les notions de « circuits courts », expression plutôt utilisée en France ou en Italie, et de « local food », expression utilisée au Royaume-Uni⁵⁴, qui recouvrent toutes les deux des motivations économiques et environnementales.

La notion de marché local recoupe plusieurs formes d'échange, depuis l'économie informelle, qui reste dominante dans les régions de très petites exploitations, jusqu'à des dispositifs organisés, avec des engagements contractuels et le recours à des technologies de communication modernes (internet)⁵⁵. On constate là une évolution vers des formes réglementées et organisées et vers une implication plus grande des collectivités locales, ainsi que, dans une certaine mesure, de la grande distribution.

De nombreux dispositifs développant des marchés locaux ou des circuits courts sont de fait des démarches volontaires et des initiatives collectives, sous l'impulsion d'agriculteurs (les AMAP⁵⁶ en France, les GASAP⁵⁷ en Belgique), de consommateurs (les Groupes d'Achats Solidaire⁵⁸ en Italie), ou de distributeurs (notamment de nouveaux dispositifs se référant au commerce équitable). On envisage en fait souvent les circuits courts comme des alternatives permettant aux producteurs et aux consommateurs de s'engager dans des formes de production et de consommation durables. Mais, on observe une intégration de ces alternatives dans des circuits commerciaux complexes.

⁵⁴ Expression que nous traduirions plutôt en français par « approvisionnement local » que par « produits locaux ». Cette dernière expression a une signification émotive ou culturelle renvoyant à une symbolique des produits, qui n'est pas toujours présente dans « local food ». Si l'on retrouve avec l'idée de « local food », l'idée d'un attachement particulier aux produits locaux (Tregear, 2007), elle renvoie également à l'expression d'un mouvement social qui part de la consommation et ses implications sur la santé et sur l'environnement.

⁵⁵ Voir pour des présentations de cette diversité : Chaffotte (2006) ; Tregear (2007) ; Chiffolleau (2008 ; 2009) ; Hingley et al. (2010).

⁵⁶ Association pour le Maintien de l'Agriculture Paysanne. Créé officiellement en février 2010, MIRAMAP est le mouvement Inter-Régional des AMAP ; il a pour objet de renforcer la cohésion des AMAP à travers le partage d'une éthique commune, de mutualiser les expériences et les pratiques et d'assurer la représentation et la mise en valeur des AMAP au niveau national. <http://miramap.org/>.

⁵⁷ Un GASAP (Groupe d'Achat Solidaire de l'Agriculture Paysanne) est un groupe de soutien à l'agriculture paysanne. <http://www.gasap.be/>.

⁵⁸ "Gruppi di Acquisto Solidale". Ces groupes, dont le premier a été créé en 1994, plus que du prix tiennent compte pour établir des relations avec les producteurs des questions sociales et environnementales. <http://filleracorta.arsia.toscana.it/index.asp>. De tels groupes existent dans la plupart des pays.

La notion de marché local est donc trop générale pour être instrumentée dans des mesures publiques. Les catégories de « marché fermier », de « produits fermiers », « produits locaux », « produits traditionnels » ou « typiques » ou encore de « circuits courts » ou d'approvisionnement local (« local food ») ont été des candidates, mais n'ont pas non plus finalement reçu de définition réglementaire générale (mais peuvent dans certains cas avoir été définies dans des réglementations nationales).

5.1. CIRCUITS COURTS: UNE NOTION A DEFINIR

La notion de « circuit court », qui a fait l'objet d'assez nombreux travaux de recherches dans plusieurs pays et dans le cadre de projets européens et qui a connu de nombreuses initiatives de mise en œuvre, ne se réduit pas aux « marchés fermiers ». Elle est couramment entendue comme un mode de commercialisation des produits agricoles qui s'exerce soit par la vente directe du producteur au consommateur, soit par la vente indirecte à condition qu'il n'y ait qu'un seul intermédiaire. Elle englobe ainsi la vente par correspondance, du producteur au consommateur, parfois très éloigné, ou via un service internet de mise en correspondance qui regroupe des offres de producteurs. De ce point de vue, les notions de circuit long ou de circuit court ne renvoient pas à la distance physique entre producteurs et consommateurs, mais à la complexité de la chaîne de distribution. Il n'y a donc pas un parfait recouvrement entre les notions de circuit court et de marché local.

Toutefois, différents auteurs considèrent que la catégorie des circuits courts, du point de vue de ses implications pour le développement rural, s'applique à des relations de proximité, dans le double sens géographique et d'un rapprochement entre producteurs et consommateurs (Maréchal, 2008). C'est là une approche des circuits courts généralement adoptée dans les programmes d'action des collectivités locales ou régionales. Par exemple, elle est reprise par le Réseau Rural en France et retenue dans un programme d'action national du Ministère de l'agriculture, visant à lever les freins au développement de ces circuits et à favoriser des installations de jeunes qui souhaitent y participer.

Au Royaume-Uni⁵⁹, l'approche officielle retient essentiellement une notion géographique. En 2002, un rapport sur « le futur de l'agriculture et de l'alimentation »⁶⁰ a recommandé que le ministère (DEFRA), la Food Standards Agency (FSA) et Food from Britain (FFB) élaborent une définition opérationnelle de la notion de « local ». En effet, l'idée d'alimentation locale, au RU comme dans d'autres pays, d'abord associée aux marchés fermiers, concerne aussi la restauration collective et est devenue un argument de vente pour la distribution ; les supermarchés ont tendance à étendre la notion de local. Est-il alors possible de définir une zone ou une distance maximale, de telle façon que les produits dits locaux soient produits ou transformés dans l'aire ainsi définie ? Dans le cas de la vente directe, les textes réglementaires européens permettent une dérogation en matière d'exigences sanitaires, avec une distance maximale entre le lieu de production et le lieu de vente. Mais la vente directe est loin de couvrir l'approvisionnement alimentaire en produits récoltés ou fabriqués localement. En réponse à la question posée, le DEFRA (2003) a répondu que les produits alimentaires locaux étaient produits, transformés, commercialisés et vendus dans un rayon qui était souvent de 30 miles. La campagne « Campaign to Protect Rural England » (2008) a distingué les produits provenant ou étant transformés à

⁵⁹ Source : Hingley et al., 2010.

⁶⁰ Report of the Policy Commission (2002) on the future of farming and food. Voir les [recommandations](#) et la réponse du gouvernement: [Strategy for Sustainable Farming and Food](#) (décembre 2002).

moins de 30 miles du point de vente. Néanmoins la notion d'alimentation locale reste subjective et sa définition flexible.

Pour certains acteurs engagés dans ce type d'initiatives, un circuit court est avant tout un circuit alternatif dans ces caractéristiques, qui promeut des relations solidaires, défend l'agriculture familiale et dénonce l'agriculture industrielle, la distance croissante entre producteur et consommateur et leurs conséquences en termes de dégradation de l'environnement. De nombreux groupes liant des consommateurs associés et un ou plusieurs petits agriculteurs, développés depuis une décennie dans plusieurs pays, entrent dans cette catégorie. Ces initiatives ont notamment contribué à l'organisation de circuits locaux pour l'agriculture biologique. Mais des initiatives alternatives peuvent être également développées par des marques de distribution⁶¹. De leur côté, les produits de type AOP participent plutôt aux marchés locaux à travers des circuits touristiques ou des initiatives culturelles, avec souvent une argumentation similaire en ce qui concerne la défense d'une agriculture familiale.

L'argument économique qui explique l'intérêt pour les agriculteurs des circuits courts réside dans la conservation ou la réappropriation d'une valeur ajoutée autrement captée par les acteurs aval des circuits longs. Les facteurs clefs dans ce type de système sont la capacité de travail disponible (dont le travail accessoire des membres de la famille), pour pouvoir assurer une diversification des activités, et la disposition des compétences requises, selon les formes de vente. Si la valeur ajoutée peut être supérieure en valeur absolue à certaines filières intégrées (surtout en période de crise), ce rapport peut s'inverser si l'on considère la valeur ajoutée par unité de travail. D'autre part, la différence de prix perçue est à mettre en rapport avec des investissements qui peuvent être nécessaires (mise aux normes et marketing) lorsque ces circuits gagnent en organisation.

Les circuits courts sont à rapprocher d'autres formes de diversification. Car la notion de marché local englobe également des marchés de services. Ainsi, par exemple, selon une statistique récente⁶², un tiers des paysans allemands réalisent une partie de leur chiffre d'affaires dans des activités autres que la culture et l'élevage ; sur le total de ces agriculteurs, 42% ont dégagé des revenus liés aux énergies renouvelables, 28% par des travaux d'intérêt général notamment pour des communes, et 24% par des travaux forestiers. Dans de nombreux pays, ce type de services extérieurs se développe (après avoir régressé). Ceux-ci assurent des fonctions en particulier dans la gestion publique des espaces ruraux que les administrations seraient aujourd'hui en mal d'assurer dans de nombreuses régions qui se dépeuplent. Ils peuvent contribuer à fortifier des économies locales (exploitation de la forêt, tourisme) et peuvent être soutenus par des programmes de développement rural.

5.2. UNE DYNAMIQUE TEMPORELLE ET DES EVOLUTIONS RECENTES

La variété des situations qui viennent d'être caractérisées s'inscrit dans une diversité régionale, mais également dans une dynamique temporelle qui se retrouve dans les

⁶¹ En février 2011, a été annoncée en France la création d'un standard se référant au commerce équitable, associant une marque de grande distribution et un groupement de producteurs (une petite coopérative). Le standard implique un surprix versé aux producteurs et un niveau important de retour de valeur ajoutée vers le groupement (50%), c'est-à-dire la constitution d'une chaîne courte.

⁶²

http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/EN/press/pr/2011/01/PE11_036_411.templateId=renderPrint.psm

différents pays européens et plus globalement dans les pays développés et émergents⁶³. On peut distinguer trois temps dans cette dynamique (mais on peut toujours observer aujourd'hui les différentes situations) :

- Une économie domestique avec la survivance de marchés de proximité informels en milieu rural et de circuits familiaux (permettant l'écoulement de produits de saison vers les villes des régions rurales) ; sa résilience explique la survie de la très petite agriculture ; elle régresse avec le vieillissement de la population rurale concernée, l'élévation des niveaux de vie ou la diffusion des supermarchés (celle-ci stagnante dans les pays de l'Europe de l'ouest, s'est poursuivie dans des pays comme la Pologne).
- Des initiatives citoyennes, soutenues par des mouvements sociaux, pour modifier les pratiques de consommation et soutenir l'agriculture paysanne, se développant dès les années 1990. Si la motivation d'une consommation plus durable ainsi qu'un engagement par l'acte de consommation sont mis en avant, le mouvement vise de fait à favoriser le développement de formes de production alternatives, permettant de meilleurs revenus pour les agriculteurs qui s'y engagent et donc le soutien de certaines formes de petite agriculture.
- Une troisième période s'ouvre, le développement de nouvelles formes de circuits courts s'appuyant sur une demande plus large de produits de qualité et sur de nouvelles orientations stratégiques des agriculteurs faisant face à l'instabilité des marchés et à une difficulté de réorganisation des filières longues, dans le contexte du découplage et de la diversification des marchés finaux. Aussi les nouvelles initiatives s'inscrivent-elles dans le cadre d'une réorganisation territoriale des filières⁶⁴.

Nous voudrions souligner dans cette note trois évolutions récentes, qui nous paraissent à prendre en compte dans le panorama actuel.

1. Une demande de service qui amène à des formes d'organisation nouvelles des circuits de proximité et des marchés locaux

Le premier facteur explicatif avancé d'une accélération du développement des circuits courts tient en effet à la croissance de la demande pour des produits locaux, qui paraît actuellement supérieure à l'offre. Cette demande est portée par les attentes des consommateurs, dont les motivations restent diverses et composites, pouvant relever à la fois de préoccupations associant à des degrés différents dimensions hédoniques, sociales et politiques, telles que les liens entre qualité des produits et santé, préoccupations environnementales et proximité, ou encore recherche de liens sociaux renouvelés et solidarité avec une certaine agriculture.

Toutefois cette demande prend de plus en plus la forme d'une demande de services. La première forme des marchés locaux allait de pair avec des pratiques sociales d'autonomie

⁶³ On pourrait signaler des dynamiques similaires à celles exposées ci-après aux USA, Canada, Japon, Brésil notamment.

⁶⁴ A titre d'exemple, c'est au tournant des années 2000 qu'un mouvement de création d'un nouveau type de circuits courts s'accélère dans la région Rhône-Alpes (France), avec l'émergence de nouveaux circuits (e-commerce, paniers à domicile portés par des intermédiaires,...) ou de débouchés (restauration collective, collectivités locales,...), d'outils (plateformes d'approvisionnement) et l'investissement de nouveaux partenaires publics (chambres d'agriculture, collectivités territoriales) ou privés (points de vents collectifs et nouveaux intermédiaires). Aujourd'hui, en intégrant également le développement des services associés à l'agro-tourisme (accueil à la ferme, gîtes ruraux,...), on estime que 30 % des exploitations de la région sont impliquées à divers degrés dans ces différents réseaux d'initiatives (sans doute plus pour la catégorie des agriculteurs nouvellement installés). Voir Chazoule et al (2009).

domestique. La forme « engagée », à la façon des AMAP, des coopératives d'achat solidaires ou de l'éco-tourisme, revêt une dimension servicielle, essentiellement d'ordre symbolique ou éthique. Ce que demande aujourd'hui une partie grandissante des consommateurs ce sont des produits bio ou locaux près de chez soi, dans les lieux habituels d'achat ou de consommation, en particulier dans le cadre de la restauration collective. Autrement dit, cette forme de commercialisation doit s'adapter aux formes nouvelles de fourniture des services alimentaires (ce qui correspond à l'idée d'un changement de « régime de qualité » que nous avons introduite).

Cette évolution est importante sur le plan de la structuration économique, car elle repose sur de nouveaux intermédiaires, associatifs mais aussi privés. Sur un principe similaire au système des paniers de type AMAP, des systèmes de livraison fonctionnent avec l'introduction d'intermédiaires et sans engagement d'achat ; ces systèmes utilisent l'outil Internet qui permet aux consommateurs de passer leurs commandes parmi une offre dite éthique de produits (produits locaux, bio, avec appellations d'origine...). Ces intermédiaires sélectionnent les producteurs, assurent la relation marchande, se chargent de la logistique des paniers et de la livraison, assumant l'ensemble des coûts de coordination. Plus généralement, on voit apparaître des formes de circuits de proximité qui nécessitent pour leur fonctionnement l'implication de nombreux acteurs à la fois des sphères politique, professionnelle et de conseil. C'est le cas lorsque les régions veulent développer l'approvisionnement local dans la restauration collective. Aussi ces nouveaux marchés, qui restent locaux, reposant sur des systèmes complexes multi-acteurs, ne répondent plus toujours à la définition canonique d'un intermédiaire unique.

2. Une diversification des profils des agriculteurs s'engageant dans ce mode de commercialisation

En lien avec les trois périodes présentées ci-dessus, on peut distinguer : (i) les très petites exploitations de subsistance, souvent aujourd'hui des agriculteurs âgés ; (ii) une génération d'agriculteurs pionniers, aux profils d'innovateurs, qui ont présidé à l'émergence des circuits courts de la deuxième période, caractérisés généralement par des convictions fortes, associées à l'expression de valeurs d'ordre social, voire politique, centrées essentiellement sur la récréation d'un lien social entre producteurs et consommateurs. L'absence d'un accompagnement adapté et le déficit de reconnaissance de ces nouvelles formes de commercialisation à leurs débuts ont d'ailleurs amené certains d'entre eux à s'investir dans la construction d'outils collectifs, notamment au travers d'associations généralement centrées sur un type de circuit ; (iii) une génération actuelle plus nombreuse, réagissant au manque de rentabilité offerte par les circuits longs ou motivée par des opportunités marchandes ; cette dernière vague concerne bien moins les petites exploitations que la précédente. Ces générations de participants aux marchés locaux sont diversement représentées selon les régions en Europe. Le développement des marchés locaux et d'un approvisionnement alimentaire local passe aujourd'hui par des initiatives entrepreneuriales qui dépassent le cadre de l'entreprise agricole et ne sont pas à la portée de la petite agriculture, tandis que de petits agriculteurs ont pu trouver une voie de développement dans des circuits alternatifs (« solidaires ») ou collectifs, apparus il y a une décennie.

3. Un engagement des collectivités locales

Le développement des circuits de proximité est désormais conçu et justifié selon une problématique qui se rapporte aux visées d'une consommation durable et de services aux consommateurs et aux politiques territoriales, plutôt qu'à une alternative en termes de

mode de production, qui en reste cependant bien sûr la condition. Ainsi sont posées tant la question d'une gouvernance alimentaire territoriale et des structures qui la permettent que, par exemple, l'extension du principe du « commerce équitable » (standard volontaire ou contractuel).

La demande globale pour des produits locaux, comme pour les produits bio et même dans certains cas pour les produits de type AOP/IGP et STG, est soutenue par celle des collectivités territoriales (cantines scolaires, hôpitaux...) et des opérateurs privés de la restauration collective, demande répondant dans certains cas à des incitations nationales pour réorganiser les marchés publics dans ce domaine⁶⁵. Ce processus implique les élus locaux et régionaux à différents degrés. Cette évolution suscite des réflexions dans plusieurs régions européennes, avec la volonté d'apporter une réponse par les politiques publiques à l'évolution des pratiques de consommation, de contribuer au maintien dans toutes les régions d'une agriculture viable, assurant des services de proximité et une gestion durable des ressources. Dans le cadre de programmes locaux conduit par plusieurs types de collectivités, se prennent des initiatives pour développer une infrastructure nécessaire à ces développements (plateformes d'approvisionnement, magasins de proximité dans les zones rurales). La mise en place de ces nouveaux marchés demande, tant aux agriculteurs qu'aux responsables professionnels et élus locaux, de s'adapter à de nouvelles formes de coordination.

La réflexion sur les relations entre alimentation et territoire s'est également développée dans le cadre des Réseaux Ruraux nationaux ou régionaux suscités par le Règlement de Développement rural en cours d'application, ainsi que dans le cadre de réseaux européens, associant des partenaires de ces réseaux régionaux ou dans le cadre d'associations soutenant l'agriculture biologique ou les démarches AOP/IGP. Ainsi, par exemple, le Réseau Rural français considère que l'attractivité d'un territoire rural ou périurbain repose pour partie sur sa capacité à créer de la valeur ajoutée économique sur son territoire, de façon la plus durable possible ; dans cet esprit, la mise en place de circuits courts alimentaires a été considérée comme une piste de création de valeur ajoutée pour le territoire et les acteurs du monde agricole⁶⁶.

Des enjeux et des freins au développement des marchés locaux dans le cadre de projets territoriaux intégrés et partenariaux ont été identifiés. L'échange d'expérience devrait être facilité, mais sont aussi nécessaires : une meilleure connaissance de ce mode de commercialisation (recensement statistique, mutualisation des bonnes pratiques...), une adaptation de la formation des agriculteurs, des mesures favorisant l'installation d'agriculteurs en circuits courts (dont l'établissement de référentiels permettant une meilleure connaissance des performances économiques des exploitants engagés en circuits courts, mais aussi une adaptation des conditions d'éligibilité des aides à l'installation). Il conviendrait également d'identifier, de ce point de vue, des incohérences ou insuffisances dans la mise en œuvre des mesures du RDR.

5.3. VERS UNE GOUVERNANCE ALIMENTAIRE A L'ECHELLE D'UN TERRITOIRE

Ces réflexions montrent que le développement de circuits courts et l'organisation de marchés locaux répondant aux besoins d'un territoire sont des processus complexes qui

⁶⁵ Ce qui toutefois comporte certaines difficultés juridiques, le code européen des marchés publics ne permettant pas de retenir directement un critère de localisation.

⁶⁶ <http://www.reseaurural.fr/files/u1/DP-RRFCircuitscourts.pdf>

reposent sur une approche intégrée impliquant un ensemble d'acteurs variés. Les principes qui devraient orienter ce processus sont ceux d'une présence de l'agriculture sur tout le territoire, de la durabilité des services alimentaires (sécurité alimentaire) et de cohésion sociale, garante d'un juste accès à une alimentation de qualité pour toutes les catégories de population. Une bonne gouvernance suppose de se doter d'outils d'analyse et de suivi tels que des observatoires, ainsi que la mise en place d'une structure (comité de développement du territoire, comité de programmation du GAL...) permettant de piloter le projet. C'est ainsi qu'apparaît une réflexion sur les formes de « gouvernance alimentaire » à l'échelle d'un territoire (ou comment organiser la concertation pour concevoir un projet partagé et intégré en matière d'alimentation à l'échelle d'un territoire, le mettre en œuvre puis le suivre).

6. CONCLUSIONS

Cette note a analysé les changements intervenus depuis une décennie et qui sont en cours dans les domaines des systèmes qualité, des marchés locaux et de la place de la petite agriculture dans l'économie et la vie rurale. Nous avons cherché à inscrire ces changements dans la perspective plus globale des transformations des structures des marchés et des formes de leur régulation, afin de mieux saisir les enjeux pour les politiques publiques. Au bout du compte, les représentations tant de la question de la qualité que de celle des rôles de la petite agriculture se sont modifiées, tant en ce qui concerne la vision des producteurs, les attentes des consommateurs, que le discours des responsables politiques. Il s'agit d'un véritable changement de paradigme, avec une vision des problèmes qui part de la consommation et des systèmes alimentaires et une reconsidération du problème d'une intervention régulatrice sur les marchés. Si l'action publique est légitime pour contrôler les marchés financiers, mettre en place des outils de gestion de crise et des dispositifs d'assurance contre les risques, assurer une répartition de l'agriculture dans toute l'Europe et financer des services écologiques, l'organisation des acteurs économiques et les arrangements contractuels entre parties prenantes des marchés, autrement dit, l'économie de la qualité, apportent tout autant une contribution décisive pour contrer l'instabilité des marchés et fournir différentes catégories de biens publics.

Dans ce nouveau contexte, une stratégie de développement durable pour l'agriculture implique des questions sur la conservation des ressources pour l'agriculture afin de maintenir une indépendance alimentaire. Mais, elle ne peut se construire que dans la perspective de la durabilité des modes de consommation et des systèmes alimentaires, dans leur complexité. Dans cette perspective, importent les services écologiques et la dimension sociale (ou inclusive) du développement.

Si la Communication de la Commission propose certes un dispositif pour aider plus particulièrement les petits exploitants, et si le nouveau régime de paiements directs comporte des éléments pouvant favoriser ces derniers ou lisser les inégalités, une clarification du classement des terres éligibles et l'instauration d'un dispositif spécifique aux très petites exploitations contribueraient à un meilleur ciblage des aides. Un soutien de base auquel devrait s'ajouter la reconnaissance du rôle actif que remplit l'agriculture de subsistance et de semi-subsistance dans la vitalité du milieu rural, l'approvisionnement de marchés de proximité et la fourniture de biens publics globaux.

Dans cet esprit, la composante environnementale du premier pilier, selon le contenu précis qui lui sera affecté, pourrait soit privilégier une simple adaptation de l'agriculture intensive en faveur d'une agriculture plus durable et correspondre insuffisamment aux besoins des régions caractérisées par de très petites fermes ; soit au contraire inciter à un changement radical des pratiques agronomiques pour l'ensemble des exploitations, changement qui favoriserait la petite agriculture.

Cette radicalisation et cette généralisation devraient de plus, à des fins d'effectivité, s'inscrire dans la durée - ce qui n'est pas forcément en contradiction avec l'annualisation des paiements non contractuels - et ouvrir le régime de ces aides directes notamment à des programmes locaux d'écologisation, dont la mise en œuvre, le contrôle et la responsabilité relèvent de la dimension collective au niveau territorial. Une perspective qui peut même légitimer la participation de financements privés sous certaines conditions.

Cibler plus précisément les aides et les objectifs, évaluer les mesures, renforcer l'exigence de contrôle sont autant d'objectifs qui pourraient cependant, par les coûts privés générés, exclure de fait les petites exploitations. En cohérence avec la volonté de simplification des procédures et de réduction des coûts, cet écueil serait efficacement contourné par la mutualisation et la décentralisation des contrôles, au plus près de la mise en œuvre. Une décentralisation des programmes qui couvrirait également la participation des très petites exploitations aux régimes d'aides de la PAC ne disposant pas des outils comptables et techniques suffisants.

Faciliter la participation de ces petites ou très petites fermes va de pair avec une certaine conception de ces dernières. Pour les uns, inefficentes et anachroniques, elles freinent la marche du progrès social. Pour les autres, acteurs dynamiques du développement économique régional, elles sauvent la vie rurale, au sein de certains Etats membres. La réalité économique est moins univoque, ainsi que le montre l'exemple des facteurs de durabilité des petites exploitations françaises.

Au même titre que leur difficulté à participer aux aides de la PAC, retenons-en les difficultés d'accès des petits agriculteurs aux standards de qualité (y compris pour l'agriculture biologique, quoiqu'elles paraissent moindres), non seulement en raison des différents coûts qu'ils supposent, mais de la singularité de leur stratégie, que les solutions coopératives ne sont pas toujours à même d'intégrer.

Dans un contexte de globalisation des marchés et de libéralisation des politiques agricoles, les Indications géographiques, malgré leur extension, occupent globalement une place encore mineure dans le commerce mondial. Reste que leur soutien - par les régions et l'UE - n'a cessé d'être légitimé au cours du temps. D'abord en tant qu'outil d'aménagement du territoire pour les régions marginalisées, puis sous l'angle des préoccupations environnementales et du développement rural, aujourd'hui en termes à la fois de fourniture de biens publics, de réponse aux demandes de la société, mais aussi au nom de la compétitivité. Autant d'arguments qui, pour partie, ont permis un fort développement des IG, constaté depuis 1992, que nuance le faible dynamisme des STG.

En termes de reconnaissance sur le marché, les IG connaissent plusieurs spécificités qui échappent aux catégories marchandes : liées au terroir, elles sont porteuses de savoirs à dimension patrimoniale et de valeurs collectives, qui "parlent" à l'utilisateur final. Elles n'en sont pas moins inscrites dans un univers où abondent les normes et les "signes" répondant tout autant aux attentes de la société.

Marquées par une très grande diversité, notamment de leur modes organisationnels et de leurs marchés, elles contribuent d'autant plus à assurer un meilleur revenu des producteurs qu'elles relèvent d'une organisation collective, qu'elles diversifient les circuits de commercialisation et qu'elles bénéficient d'une matière première agricole qui leur est spécifique. Quant au contrôle de l'offre, c'est la création d'un second marché qui, le plus souvent, paraît le plus pertinent pour résorber les surplus, stabiliser les prix et la rémunération des producteurs, plus que l'instauration de quotas de production. Reste toutefois à inventer les réponses collectives face à la survenue de crises externes.

Quant à l'impact des IG sur le développement durable, il demeure difficile à évaluer. Jusque là encore peu pris en compte dans les cahiers des charges, des mesures spécifiques pourraient être encouragées sous l'angle des bonnes pratiques.

Il demeure difficile d'utiliser la notion de marché local - qui, de plus, englobe des services - pour caractériser certaines démarches de mise en marché et pour générer des mesures spécifiques tant sa définition recouvre des réalités disparates. En caricaturant, à chaque dispositif répond une définition. Les ambiguïtés, voire les paradoxes du circuit court en est une illustration exemplaire, ne répondant pas forcément à une proximité géographique, mais à une logique d'intermédiaires, voire à une dimension éthique revendiquant la solidarité avec les producteurs.

Pluriels dans l'espace, ces marchés connaissent également une diversité temporelle : selon le "moment" dans lequel ils s'inscrivent, l'existence des marchés locaux peut alors refléter une économie domestique en survie, ou tout au contraire de nouvelles pratiques de consommation à connotation alternative, voire, plus récemment, les initiatives propres aux agriculteurs pour contrer, entre autres, l'instabilité des marchés. Autant de périodes qui correspondent à des profils d'agriculteur fort différents.

Dans ce paysage, il est à noter que le développement des circuits de proximité se trouve dopé par une demande croissante de services alimentaires, qui appelle une évolution de leur organisation, qui doit intégrer de nouveaux acteurs, dont des intermédiaires.

Consommation durable, services aux consommateurs et aux politiques territoriales : c'est notamment au nom de ces dimensions nouvelles que les marchés locaux sont également "portés" par de multiples initiatives de la part des collectivités territoriales, notamment pour créer les infrastructures nécessaires et se structurant progressivement au sein de réseaux régionaux ou nationaux réaffirmant le lien entre alimentation et territoire, et qui gagneraient en cohérence par un échange d'expériences, un état des lieux des forces et des faiblesses, ainsi que par un effort en faveur de la formation des agriculteurs. Autant d'actions à faciliter dans le sens d'une approche plus intégrée, qui relève clairement de la gouvernance alimentaire à l'échelle du territoire.

7. RECOMMANDATIONS

Des recommandations ont été faites au fil du texte, qui s'appuient sur l'analyse des situations et sur des propositions faites par différentes parties prenantes.

Il convient de distinguer la question de l'agriculture de subsistance et semi-subsistance qui relève d'une politique spécifique en faveur des très petites exploitations, de la petite agriculture familiale (ou agriculture paysanne) qui relève du cadre commun de la PAC, mais pour l'intégration de laquelle des adaptations sont nécessaires.

On peut délimiter la très petite agriculture par l'ensemble des exploitations agricoles qui sont en dessous des seuils d'éligibilité pour les mesures individuelles d'investissement. Elles ne devraient pas être pour autant exclues de projets collectifs. Dans le cadre du régime des aides directes découplées, ces exploitations devraient bénéficier, au titre de l'objectif d'une répartition de l'agriculture sur tout le territoire de l'UE, d'un paiement de base forfaitaire. A celui-ci peut s'ajouter une composante écologique dont la condition serait la participation à un programme collectif environnemental dans les zones relevant de la directive cadre eau, de Natura 2000 ou de programmes nationaux de conservation. Cela implique un soutien à l'organisation de tels programmes, dans la mesure où ils incluent effectivement l'ensemble des terres d'un territoire.

En ce qui concerne la participation de la petite agriculture aux filières de qualité et aux dispositifs d'aides aux investissements, ainsi qu'aux dispositifs de la politique de Développement rural, on ne peut en rester à une adaptation des mesures individuelles. Des adaptations peuvent être faites des conditions d'éligibilité pour des projets individuels et des exigences en matière de moyens et de contrôle. Des réseaux de conseils, quels qu'en soient les supports, sont nécessaires. Toutefois, plus fondamentalement, sont en cause les formes de mise en œuvre de la politique de développement rural ou de construction d'une composante écologique du régime d'aides directes, ainsi que la philosophie et l'organisation des contrôles.

L'objectif de verdissement de la PAC et la mise en œuvre du développement rural devraient donner une place centrale aux projets collectifs locaux, à l'évaluation des résultats à l'échelle territoriale locale par les parties prenantes, à l'information des acteurs locaux et à la diffusion de leur expérience. Il nous paraît nécessaire de prendre en considération d'une part, que les services écologiques résultent d'effets cumulés et ont donc un caractère collectif au-delà des contributions individuelles ; d'autre part, que c'est au niveau des territoires locaux et des zones sensibles sur le plan environnemental qu'importe la continuité des actions.

Le contenu de la composante écologique du régime d'aides directes annuelles devrait être défini par des mesures obligatoires correspondant aux objectifs environnementaux prioritaires. Tout en s'ajoutant à la conditionnalité, cette composante ne devrait pas conduire à instrumenter de nouveaux dispositifs de contrôle. La justification fournie par les agriculteurs pour l'accès à cette composante pourrait être de plusieurs natures : (i) soit par la participation à des dispositifs volontaires de certification en correspondance avec les obligations instaurées dans le cadre de cette composante, (ii) soit par la participation à des programmes non pas nationaux mais locaux, dédiés à l'écologisation et mis en œuvre selon un cadre déterminé sous la responsabilité de groupes d'acteurs territoriaux.

La simplification et l'efficacité des contrôles passent par leur mutualisation et une décentralisation. Dans de nombreux cas, le regroupement des contrôles, avec des mécanismes de subsidiarité, les rendraient moins contraignants et plus efficaces. Une philosophie différente du contrôle consisterait à le rendre collectif et ainsi à le déléguer. Si, les mesures étaient mises en œuvre par des groupes de parties prenantes et avec la définition d'objectifs collectifs pour une zone locale, il serait possible de limiter le contrôle externe au caractère effectif des programmes locaux, les objectifs individuels étant autocontrôlés (y compris par des dispositifs d'observation qui peuvent être collectifs dans le cas de programme concernant Natura 2000 ou la mise en œuvre de la DCE). L'effectivité de ce type de contrôle peut être renforcée en instaurant des obligations de résultat à l'échelle d'un territoire local.

Des guides spécifiques devraient être proposés ou actualisés concernant l'intégration d'objectifs environnementaux (notamment la biodiversité), voire d'objectifs sociaux, dans les dispositifs qualité. Ces dispositifs collectifs, tout autant que les entreprises individuelles, devraient être concernés par la nécessité d'un compte rendu public des actions qui entrent dans la notion de « responsabilité sociale ». Dans le cas des indications géographiques, ce n'est pas nécessairement via les cahiers des charges que peuvent être intégrés de nouveaux objectifs. Cela peut être par des engagements au niveau de la filière spécifique ou du territoire concerné. Des groupes gérant des démarches qualité devraient pouvoir être éligibles pour conduire des projets territoriaux avec des objectifs de conservation des ressources. Pour les petits agriculteurs la rémunération de services écologiques dans le cadre de programmes locaux, peut être une incitation à la participation à des dispositifs qualité.

La réflexion devrait également être approfondie concernant les mentions qui se rapportent aux produits présents sur les marchés locaux. Il s'agirait d'établir des recommandations, en accord avec les politiques nationales de définition de produits fermiers, locaux, typiques ou traditionnels. Les produits de montagne sont concernés par un tel cadre.

Dans beaucoup de régions européennes, se fait jour une évolution des marchés locaux, en y incluant les services touristiques et alimentaires, qui intègre une diversité des formes d'échanges, impliquant directement les consommateurs ou différents types d'intermédiaires associatifs ou privés. Il se fait jour également une réflexion sur le rôle des acteurs publics dans le pilotage des systèmes alimentaires régionaux mettant en avant l'objectif d'une consommation durable. Une orientation vers une consommation durable met à l'ordre du jour les filières courtes, mais elle doit également comporter un objectif de cohésion sociale.

La politique de soutien aux systèmes de production de qualité spécifique et la PAC devraient accompagner ces processus en favorisant l'organisation des acteurs, la participation des collectivités locales et la mise en place d'infrastructures commerciales (plateforme de regroupement de produits et points de vente, dispositifs d'information, sites internet...), ainsi que l'échange d'expérience entre les régions. Des formations adaptées à cet objectif devraient être proposées à différentes catégories d'acteurs.

REFERENCES

- Abis S. (2011). *L'Afrique du Nord face à la dépendance céréalière*. Les notes d'alerte du CIHEAM N°71.
- Adinolfi F., Little J., Massot A. (2010). *The CAP towards 2020: Working Paper on the EC Communication of 18 November 2010*, November 2010. Authors: Felice Adinolfi, Jonathan Little, Albert Massot. Briefing Note. IP/B/AGRI/NT/2010_17 NOVEMBER 2010
- Allaire G. (2008a). *Strengthening International Research on Geographical Indications: from research foundation to consistent policy*. Final activity report (STREP SINER-GI, SSPE-CT-2005-006522). www.origin-food.org.
- Allaire G. (2008b). *Diversité des Indications Géographiques et positionnement dans le nouveau régime de commerce international*. in Tekelioglu Y. Ilbert H. Tozanli S. (eds). (2009). *Les produits de terroir, les indications géographiques et le développement local durable des pays méditerranéens*. Options Méditerranéennes : Série A. n. 89, 380 p., pp.53-65. <http://ressources.ciheam.org/om/pdf/a89/00801080.pdf>
- Allaire G. (2010). *Applying Economic Sociology to understand the meaning of 'quality' in food markets*. Agricultural Economics, Vol. 41, supp.
- Anthopoulou, T. (2010). *Rural women in local agrofood production: Between entrepreneurial initiatives and family strategies. A case study in Greece*. Journal of Rural Studies 26: 394-403.
- Anthopoulou T., Koutsou S, (2010). *Local agri-food products of women's cooperatives. The 'feminine side' of quality (Greece)*. 9th European IFSA Symposium, 4-7 July 2010 in Vienna, Austria.
- Aubert M., Perrier-Cornet P. (2009). *Is there a future for small farms in developed countries? Evidence from the French case*. Agricultural Economics, 40 (2009) supplement, 797–806.
- Barjolle D., Boisseaux S., Dufour M. (1998). *Le lien au terroir*. Office fédéral de l'Agriculture et Antenne romande de l'Institut d'Economie rurale EPFZ, Lausanne. www.aoc-igp.com
- Barjolle D., Sylvander B. (2000). *Some Factors of Success for Origin Labelled Products in Agri-Food Supply Chains in Europe: Market, Internal Resources and Institutions*, in "The socio-economics of origin labelled products in agrifood supply chains: spatial, institutional and coordination aspects", INRA-Economica, Sylvander, Barjolle & Arfini eds.
- Belletti G., Burgassi T., Marescotti A., Scaramuzzi S. (2007). *The effects of certification costs on the success of a PDO/PGI*, in: Theuvsen, Ludwig; Spiller, Achim; Peupert, Martina; Jahn, Gabriele (Editors) (2007): *Quality Management in Food Chains*. Wageningen: Wageningen Academic Publishers, pp. 107-123.
- Busch L., Hatanaka M, Bain C. (2005). *Third-party certification in the global agrifood system*. Food Policy 30 (2005) 354-369
- Chaffotte L. (2006). *Typologie des circuits courts et circuits de vente directe*. INRA, Montpellier, déc. <http://www.equal-croc.eu/spip.php?rubrique57>
- Chatelier V. (2009). *The future of the CAP beyond 2013: the reform of market regulation mechanisms* - Workshop on the New CAP, November 2009. Author: Vincent

Chatellier. Briefing Note. IP/B/AGRI/IC/2009-059.

(<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=en&file=29173>).

- Chazoule et al. (2009). VIVEA - Note introduction Ingénierie Circuits Courts - ISARA/Contrechamp.
- Chiffolleau, Y. (2008). *Les circuits courts de commercialisation en agriculture : diversité et enjeux pour le développement durable*. In G. MARECHAL, *Les circuits courts alimentaires : bien manger dans les territoires* (pp. 161-174). Dijon: Editions Educagri. 213p.
- Chiffolleau, Y. (2009). *From Politics to Co-operation: The Dynamics of Embeddedness in Alternative Food Supply Chains*. *Sociologia Ruralis*, Vol 49, Number 3, July 2009. 218-235.
- Clark J. (2009). *Entrepreneurship and diversification on English farms: Identifying business enterprise characteristics and change processes*. *Entrepreneurship & Regional Development*; vol. 21 n° 2, p213-236.
- EUROMARC (European Mountain Agrofood products, retailing and consumers, european nresearch project) (2009). *Designation and promotion of mountain quality food products in Europe. Policy recommendations*. http://www.euromontana.org/Doc/Projects/EuroMARC/Policy_Recommendations_EN_doc.pdf
- European Network for Rural Development (2010). *Semi-subsistence farming in Europe: Concepts and key issues*. Background paper prepared for the seminar "Semi-subsistence farming in the EU: Current situation and future prospects", Sibiu, Romania, 2010 (paper prepared by Sophia Davidova in association with Matthew Gorton and Lena Fredriksson).
- Fulponi L. (2006). *Private Voluntary Standards in the Food System: the Perspective of Major Food Retailers in OECD Countries*, *Food Policy* 31 1-13.
- Hingley M., Boone J., Haley S. (2010). *Local Food Marketing as a Development Opportunity for Small UK Agri-Food Businesses*. *Int. J. Food System Dynamics* 3 (2010), pp. 194-203
- Hubbard C. (2009). *Small Farms in the EU: How Small is Small?* 111th EAAE-IAAE Seminar 'Small Farms: Decline or Persistence', University of Kent, Canterbury, UK, 26-27th June 2009
- IEEP - Cooper et al. (2009). *Provision of public goods through agriculture in the European Union*, External Study European Commission 30-CE-0233091/00-28, December 2009. (http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/public-goods/index_en.htm).
- Koraka A. (2010). *L'aubergine tsakonique d'AOP de Léonidio. Une production identitaire perdant sa valeur économique*. 2nd Séminaire d'Antalya "Indications géographiques, dynamiques socio-économiques et patrimoine bioculturel en Turquie et dans les autres pays méditerranéens" (décembre 2010).
- Little, J., Ilbery, B and Watts, D. (2009). *Gender, consumption and relocalisation of food: A research agenda*. *Sociologia Ruralis* 49 (3): 201-217.
- Maréchal G (ed.), (2008). *Les circuits courts alimentaires. Bien manger dans les territoires*. Educagri Editions. Dijon, 213 p.

- Mundler P., Jauneau JC, Guermontprez B. et Pluvinage J. (2009). *The sustainability of small dairy farms in six regions of France. The roles of resources and local institutions*, EAAE-IAAE Seminar "Small farms: Decline or persistence", University of Kent, Canterbury, UK.
- Reardon T., Codron J.M., Bush L, Bingen J., Harris C. (2001). *Global Change in agrifood grades and standards: agribusiness strategic response in developing countries*. International food and agribusiness management review, vol. 2, number
- Ministère de l'agriculture (2009). *Rapport de travail, circuits courts de distribution*. [Http://agriculture.gouv.fr/sections/presse/communiques/developper-circuits](http://agriculture.gouv.fr/sections/presse/communiques/developper-circuits).
- Ministère de l'agriculture (2009). *Renforcer le lien entre agriculteurs et consommateurs, plan d'action pour développer les circuits courts*. [Http://agriculture.gouv.fr/sectios/presse/communiques/developper-circuits](http://agriculture.gouv.fr/sectios/presse/communiques/developper-circuits).
- Marsden T., Morgan. M. (2007). *The power of place: embeddedness and local food systems in Italy and the UK*. Anthropology of food
- Perrot C., Monniot C., Bernoux P., Richard M., Dervillé M. (2009). *Le lait dans les montagnes européennes : un symbole menacé*. Institut de l'Elevage (France), Dossier Économie de l'élevage n°390.
- Pouliquen A. (2011). *Pays de l'Est Intégration dans l'UE : de la reprise agricole à la crise*. DEMETER 2011.
- Rossett, P. (2000). *The Multiple Functions and benefits of Small Farm Agriculture in the Context of Global Trade Negotiations*, Development, 43 (2), 77-82, Palgrave Macmillan
- Sylvander B, Allaire G. Belletti G. Marescotti A. Thévenod-Mottet E. Barjolle D. Tregear A. (2006). *Les dispositifs français et européens de protection de la qualité et de l'origine dans le contexte de l'OMC : justifications générales et contextes nationaux*. Revue canadienne des sciences régionales, Vol.29, N°1.
- Tregear A. Arfini F. Belletti G. Marescotti A. (2007). *Regional foods and rural development: The role of product qualification*, Journal of Rural Studies 23, 12–22.
- Vandecandelaere E., Arfini F., Belletti G., Marescotti A. (2009). *Linking People, Places and Products. A Guide for Promoting Quality linked to Geographical Origin and Sustainable Geographical Indications*. FAO éditeur. Voir www.orin-food.org
- Wilkinson J. (2006). *The mingling of markets, movements and menus: the renegotiation of rural space by NGOs, social movements and traditional actors*. Paper for the International Workshop: Globalisation: Social and Cultural Dynamics. 23/03/2006, Rio de Janeiro