

Dynamiques de développement des systèmes agricoles et alimentaires biologiques

► *Que signifie le « développement » de l'agriculture biologique ?*

Gilles Allaire, INRA



Introduction

Le colloque a été organisé autour de la question : que signifie le « développement » de l'AB ? Quels en sont les dimensions et les critères pour en fournir une mesure et une évaluation ?

- Un nombre de conversions ou d'hectares en hausse (*thème retenu pour la première session*) ?
- Une quantité produite et une présence sur les marchés en hausse (*thème retenu pour la deuxième session*) ?
- La capacité de l'AB à produire des connaissances transférables (*thème retenu pour la troisième session*) ?

- **On aurait une vue partielle le développement de l'AB en ne s'interrogeant pas sur ce qu'il signifie :**
 - *en termes de construction de ressources immatérielles* (comme les normes, cahiers des charges, logos, références technicoéconomiques, etc.),
 - de *dispositifs publics* (règlements, recherche-développement...);
 - et de l'organisation d'un « *mouvement* » de l'AB,
 - ainsi que sur les différents *regards* que l'on peut porter sur ce développement.

SOMMAIRE

1. Le développement de l'AB en 4 actes
2. L'identité de l'AB au fil de son développement
3. Marché, bien public et bien commun, les valeurs de l'AB

Le développement de l'AB en 4 actes

- **ACTE 1:**
 - Naissance idée de l'AB, en réaction à la « société industrielle » (1920) et à la « société de consommation » (1960)
 - Divers réseaux organisant les échanges
 - Création de l'IFOAM (1972), Début de l'institutionnalisation de l'AB,, pression de la demande (1980)
- **ACTE 2:**
 - Création d'un marché spécifique par la certification (1993)
 - Projet de développement et « conventionnalisation »
- **ACTE 3: Les limites de ce modèle et « menaces » sur l'identité de l'AB**
- **ACTE 4: Recomposition du mouvement de l'AB?**

Fin de l' ACTE 1

- A la fin des années 70, en France, plusieurs cahiers des charges existent lorsque les pouvoirs publics reconnaissent l'existence d'une « *agriculture n'utilisant pas de produits chimiques, ni pesticides de synthèse* » dans le cadre de la loi d'orientation agricole de 1980.
- Est alors instituée la « mention AB » (création du logo en 1985), gérée directement et diversement par des organismes gestionnaires (13 à la fin des années 1980).
- Chacun des réseaux promeut une définition de l'AB, organise les échanges commerciaux et assure un rôle de développement. La mise en place de dispositifs de contrôle ne paraît pas une nécessité.

Ce fonctionnement limite le développement du marché (au sein de la filière, les échanges ne pouvant se faire qu'entre opérateurs ayant la même mention).

Une nouvelle demande se développe qui se heurte à la faible disponibilité des produits, une qualité inégale, des prix trop élevés.

ACTE 2

- Au cours des années 1990, il apparait que le développement de l'AB signifie l'extension et l'internationalisation de son marché.
- Le mode de développement qui se met en place repose sur un *projet social (politique)*, résultat d'une série d'actions et de dynamiques, qui impliquent les politiques publiques, les scientifiques, les producteurs et les autres parties prenantes organisées.
- ***Le « projet » sur lequel ces dynamiques convergent est le développement d'un marché spécifique de l'AB.***

- Dans une certaine mesure, la production et la transformation peuvent être mises en œuvre selon des méthodes industrielles et les grands réseaux de distribution l'intègrent dans leurs référencements et développent un marché Sud-Nord.
- C'est là un aspect de ce qui a été appelé la « **conventionnalisation** » de l'AB, qui va avec l'extension de son marché et qui s'accompagne d'une différenciation des modèles.

Le phénomène dit de conventionnalisation recouvre trois dynamiques de l'intégration de l'AB dans le paysage agroalimentaire global :

- (i) sa reconnaissance dans les médias grand public,
- (ii) dans les programmes de recherche
- (iii) par les politiques publiques.

Ces dynamiques sont accompagnées par une internationalisation des réseaux de producteurs et de défenseurs de l'AB ; notamment un développement des activités de l'IFOAM avec l'objectif d'harmonisation des réglementations nationales.

Si conventionnalisation il y a, c'est bien qu'une demande s'est régulièrement développée sur un marché particulier où est garantie une qualité spécifique qui correspond aux produits de l'AB.

La reconnaissance de l'AB par les politiques publiques instituées par l'Union Européenne au début des années 1990 a deux aspects :

- la création d'un signe de qualité public (logo AB) et
 - la rémunération du service environnemental imputé à l'AB dans le cadre des mesures agro-environnementales (MAE).
-
- Entre la signature de l'Acte unique (1987) et son entrée en vigueur le 1/1/1993, la législation communautaire s'est enrichie de directives sur les nitrates (1991) et sur la biodiversité (1992), de règlements sur l'agriculture biologique (1991) et sur les Indications Géographiques (1992).
 - La mise en place d'une politique européenne de la qualité, censée donner au marché un rôle plus incitatif, s'inscrit dans le processus de libéralisation des politiques agricoles négocié dans le cadre de l'Uruguay Round, qui a conduit à la réforme de la PAC entamée en 1992 en relation la création de l'Organisation Mondiale du Commerce (entrée en vigueur le 01/01/1995).

Certification Tierce Partie

- A partir du 1/1/1993 les opérateurs doivent se notifier et être certifiés par un organisme agréé. La *certification obligatoire est une caractéristique essentielle du marché spécifique de l'AB*. **C'est un changement dans les formes de coordination qui fait passer l'AB du « réseau » à « l'industrie »** (Sylvander).
- Le règlement européen reconnaît l'AB comme un « *système global de gestion agricole et de production alimentaire* ». Les organisations de producteurs et les centres de recherches sur l'AB ont participé à la définition opérationnelle du standard, régulièrement remise en chantier.
- Dès que l'on passe à la certification tierce partie (indépendante des réseaux), le texte européen devient la référence. Une intense activité d'interprétation des textes qui implique les parties prenantes se déroule dans les comités de certification ainsi que dans les ministères de tutelle et au niveau de la Commission européenne.

- L'IFOAM et dans leur ensemble les groupes de producteurs concernés ainsi que diverses ONG ont soutenu l'harmonisation internationale des standards et l'extension de la certification par tierce partie,
- au motif que cela était favorable à un élargissement des marchés, procurant des débouchés élargis dans la grande distribution ou la restauration pour les producteurs en AB du Nord et un accès à des marchés de niche au Nord pour des producteurs du Sud.

Il se dégage un accord général, un compromis politique ou institutionnel, sur *l'objectif social d'un développement du marché de l'AB, en tant que produits labellisés.*

Accord sur le développement du marché de l'AB

- Il est en rapport avec un consensus intellectuel sur le caractère agroécologique de l'AB.
- La reconnaissance scientifique des *services environnementaux de l'AB*, quoique leur mesure reste une question de recherche controversée, légitime le projet de développement de la production AB et, donc, l'engagement de politiques publiques pour en développer les débouchés.
- Il va avec un compromis politique sur le rôle respectif des consommateurs acceptant de payer un premium pour des produits labellisés et du budget public.
- Le soutien public au développement de la production en AB est justifié par le fait que le *service environnemental de l'AB est reconnu comme un « bien public »* par l'opinion, les experts et les décideurs politiques.

- Le consensus global ne doit pas masquer les *controverses* quant aux bonnes pratiques agroécologiques ou quant aux impacts écologiques et sociaux de l'AB, ni le fait que la communauté des producteurs en AB est traversée par des polémiques sur la porosité du standard qui permettrait la prolifération du « faux bio ».
- Mais elles ne remettent pas en cause l'objectif de développement *et le marché lui-même ne témoigne nullement d'un effondrement qui serait lié au déclin qualitatif résultant d'un « faux » développement de l'AB* qui, s'il se produisait, entraînerait la défection massive des « vrais bios ».
- Néanmoins, les discours sur l'AB s'inquiètent d'une *menace*, si, comme le soutiennent les critiques de la conventionnalisation, survient un *abandon des principes*, une *perte d'identité susceptible de délégitimer la doctrine qui supporte l'AB*.

ACTE 3: Limites du modèle de développement des années 1990 et contradiction propre au régime de certification

- Après les années 1990 et le bref boom des CTE, compte-tenu des difficultés à atteindre les objectifs fixés par la puissance publique dans des plans de développement successifs, on peut considérer que le mode de développement qui vient d'être analysé *connaît des freins ou des limites*.
- Cette question prend une autre dimension, si l'on considère les finalités du mouvement AB. L'AB dans son fondement ne se veut pas en soi un *produit différent* mais une *orientation globale pour une agriculture écologique*.
- Le marché de l'AB a été et peut être développé avec un soutien public. Mais le « mouvement », l'idée de l'AB, ainsi que les objectifs publics qui justifient le soutien à l'AB nous invitent à voir plus loin que le marché.

- Les *freins à l'adoption* des méthodes de l'AB par les agriculteurs, **du point de vue microéconomique**, sont bien connus. Ils tiennent à différents *risques, technique, économique, financier, coopératif* et *moral* (exclusion dans le voisinage ou les organisations professionnelles).
- La conventionnalisation de l'AB a réduit les risques économiques et moraux, tandis que la R&D a réduit les risques techniques. Les uns et les autres restent cependant prégnants dans certains systèmes de production et demeurent sans doute des freins à l'adoption, comme peuvent en témoigner des enquêtes.
- **Si les risques associés à un défaut de ressources de l'exploitation et de son environnement expliquent la non adoption de l'AB, lorsque le choix de l'AB est fait, c'est sur le plan économique un choix de sécurité (et non un choix d'aventurier !).**
- Il n'y a pas de données qui montreraient que les installations en AB présentent un risque d'échec supérieur aux installations en agriculture conventionnelle ; c'est même sans doute l'inverse.

Du côté des consommateurs, la certification est réputée résoudre la question de l'incertitude sur la qualité.

- Que signifie une qualité "bio" si ce n'est la « croyance » dans l'AB ? L'acheteur partage la *croyance dans la valeur des principes de l'AB*. La coordination repose sur une *doctrine* qui lie des principes et des bienfaits visés qui ont *une valeur en soi*.
- Une réduction des principes à des préconisations et des préconisations à des obligations de moyens doit être opérée pour permettre l'identification de l'AB à un label dans un marché anonyme.
- La question de la crédibilité du cahier des charges renvoie à la possibilité d'une *crise de qualité* (cf. thèse de la conventionnalisation), à des failles de la doctrine AB, qui est *confrontée à diverses évaluations*. La confiance de l'opinion dans le système global de normalisation de l'AB ainsi que la crédibilité des politiques publiques impliquent un investissement public dans l'évaluation des services que l'AB prétend procurer.
- Un autre problème, de nature différente, est de savoir si les producteurs respectent le cahier des charges, ce qui implique un *système de garantie*.

Au **niveau macroéconomique**, celui du « **mode de développement** », les limites au développement du marché de l'AB tiennent:

- *au coût de ce développement (au coût du marché reposant sur un standard)*
- *à la concurrence institutionnelle dans le domaine des politiques environnementales et territoriales.*

ACTE 3: Un modèle de développement excluant

- L'AB n'existe pas sans la production de ressources immatérielles : élaboration des standards, dispositifs de garanti et d'évaluation, services de conseil, de communication, de marketing, juridiques, etc.
- Les autorités publiques ont le rôle d'assurer les conditions de fonctionnement des marchés. Mais la production de ces ressources , en l'occurrence, est déléguée et repose sur un **vaste marché de services immatériels**, représentant un volume financier important.
- Tandis qu'au départ l'AB, en termes de connaissances, de bonnes pratiques et de marques, était construite ou définie par des penseurs inspirés et des cercles restreints de pratiquants, la création d'un marché étendu des produits de l'AB a fait **de l'AB le produit d'un système de certification et de contrôle globalisé**.
- Ce processus à certains égards peut être analysé comme la *privatisation* de ce concept et de la diffusion du signe AB.

- Du fait du coût privé de participation (dont la certification), ce système se révèle *excluant*. Il **exclut des petits producteurs, dont les pratiques peuvent de fait se rapprocher de celles exigées par les standards AB**, et *risque* de condamner des systèmes de production qui pourraient évoluer dans le sens de l'agroécologie hors du cadre institutionnel de l'AB.
- En Amérique Latine notamment et ailleurs se développe, à l'écart et en opposition au système AB, un mouvement agroécologique, qui, refusant le coût de la certification, étend le champ des systèmes procurant des services environnementaux, au-delà des surfaces certifiées AB (qui restent largement cantonnées aux pays développés).
- Il est **excluant également pour les consommateurs pauvres**, du fait d'un prix final généralement plus élevé des produits certifiés et aussi du fait que, malgré le processus de conventionnalisation, tous les produits de consommation courante ne sont pas concernés par la différenciation AB.

- *La deuxième faille du compromis* sur le développement du marché et de la certification de l'AB tient à ce que l'AB est considérée, d'une part, comme un *instrument parmi d'autres* de différenciation des marchés, qui peut se trouver en synergie avec d'autres signes de qualité (cas du commerce équitable) ou en concurrence (Label Rouge et indications géographiques) et, d'autre part, comme une *forme d'agriculture parmi d'autres* pouvant assurer la production de services environnementaux ou la valorisation de l'activité agricole.
- Le compromis repose sur l'idée d'une « compatibilité des modèles d'agriculture »
- Ceci se traduit dans la conception des programmes publics et dans l'organisation des services professionnels: diversité des MAE alternatives à l'AB et promotion de l'ensemble des signes de qualité, dont l'AB, dans des projets territoriaux alternatifs.
- Tandis que l'AB s'intègre au paysage professionnel, le mouvement AB n'est pas le seul à générer des initiatives alternatives. Portées par des mouvements associatifs celles-ci peuvent se trouver en compétition avec l'AB sur le terrain de la légitimité (accès à l'opinion publique et aux crédits publics).

- Les limites du développement d'un marché spécifique de l'AB qui repose sur la normalisation de ce mode de production et la certification des unités de production et des produits sont rapidement apparues (fin 1990).
- ***Les facteurs facilitant l'extension de ce marché sont aussi des facteurs qui en limitent le champ*** ; ce qui, en contradiction avec les finalités de l'AB, constitue des mécanismes d'exclusion.
- Il n'est pas impossible de considérer que l'AB est « victime » de sa conventionnalisation, en cela que celle-ci va avec un compromis politique de « compatibilité des modèles agricoles », qui certes introduit l'AB dans le jeu, mais en limite la portée tandis que se diversifient les alternatives à l'agriculture industrielle.

ACTE 4: *Un mouvement de reconquête de l'identité et d'élargissement des enjeux, qui repose la question du développement de l'AB ?*

- L'IFOAM a réaffirmé solennellement quatre principes définissant l'AB : de santé, d'écologie, d'équité et de responsabilité ou de soin et de plus, après avoir soutenu l'extension et l'harmonisation du système de certification tierce partie, l'IFOAM assure la promotion des systèmes de garantie participatifs (SPG), qui sont un retour à des formes coopératives ou de réseau.
- Ceux-ci se développent surtout hors de l'Europe et de l'Amérique du Nord.
- Dans la période récente, le développement de l'AB paraît caractérisé par de nouvelles tendances, *dont il reste à mesurer la portée* : une réaffirmation des principes et un redéploiement de projets collectifs, tant en ce qui concerne l'organisation des débouchés, l'échange d'expérience que les systèmes de garantie.

- Aussi fort que soit le compromis politique de « compatibilité des modèles », il est néanmoins contesté au nom de l'écologie et par le retour à une critique radicale de l'agriculture industrielle, qui provoque des mouvements d'opinion contrastés.
- Mais, il n'est pas sûr que l'AB puisse surfer aisément sur la vague de contestations de l'agro-industrie (crises sanitaires, pesticides, traitement des animaux, mal bouffe, conditions de travail...).
- Par contre, ce contexte donne un tour particulier aux débats actuels sur l'identité de l'AB et repositionne les enjeux : quel apport de l'AB par rapport aux grands problèmes de la planète? Peut-elle nourrir le monde?

L'identité de l'AB au fil de son développement

- On peut voir l'identité de l'AB, comme un projet qui se construit en relation avec des « menaces » existentielles.
- *Dans une première période*, cette menace existentielle vient de la « société industrielle » et concerne la fertilité de la terre, ressource primordiale pour l'humanité.
- *Dans une seconde période*, la menace vient de la « conventionnalisation », elle concerne un possible affaiblissement des principes de l'AB, dans leur mise en œuvre élargie.
- *Dans une troisième période*, c'est la conception même du marché de l'AB en tant que produit labellisé qui apparaît comme le problème, en particulier en relation avec les alternatives à l'agriculture industrielle.
- Les différents projets de développement de l'AB, sous la forme d'un marché spécifique intégré au système agro-alimentaire global ou sous des formes alternatives, reposent sur des *représentations différentes des finalités* qui constituent l'identité de l'AB.
- Cependant, dans tous ces projets, la *question de l'identité est toujours en débat*.

- Il n'est pas contestable que la mise place du régime de certification, qui, quoique dépendant de plusieurs niveaux de règles, est fortement centralisé au niveau international, a permis la création et l'élargissement d'un marché spécifique pour l'AB
- au prix pourrait-on dire de sa privatisation. Les collectifs se sont sentis dépossédés.
- Ce qui est parfois perçu comme un monopole des certificateurs et des experts dans l'orientation de l'AB (mise aux normes, certification) crée un « phénomène d'anti commun », c'est-à-dire réduit le champ d'innovation dans le champ de l'agriculture durable, phénomène d'abord décrit dans le cas des droits de propriété intellectuelle et le développement de la recherche biomédicale.
- La réduction de l'idée de l'AB à l'AB certifiée est susceptible de brider l'imagination agroécologique.
- Mais cette « tragédie » n'est qu'une menace. Symétriquement, le fait de penser l'AB en tant que victime peut avoir un effet de fixation qui empêche de penser les futurs possibles.

A côté de l'extension de la normalisation dans le cadre du régime de certification, il faut, en sens inverse, prendre en compte *les initiatives collectives* dans l'analyse du développement de l'AB ; qu'il s'agisse :

- (i) d'initiatives locales d'échanges d'expérience sur des problèmes spécifiques, qui sont à l'écart de ce mouvement de privatisation ;
- (ii) de formes de résistance au mouvement de privatisation et de dépossession, comme le sont les AMAP ou les systèmes participatifs de garantie, qui sont une autre forme de diffusion de l'AB et une autre conception de l'AB
- (iii) d'initiatives qui viennent en complément du label AB, comme le sont des labels associatifs (standards dits « privés »).

Marché, bien public et bien commun, les valeurs de l'AB

C'est à partir d'un point de vue de jugement (d'évaluation) que l'on peut classer les biens ou les ressources.

- Pour développer cette idée je présente l'AB, sous ces différentes facettes, selon la classification économique devenue classique des biens avec un critère supplémentaire qui est celui de l'éthique ou des « biens communs »

Un standard (label) renvoient à des faits que l'on peut exposer et analyser sous un angle ou un autre. On y verra des communs si on cherche à comprendre l'action collective et à en tirer des leçons ; on y verra des biens publics si l'on s'intéresse à leur financement ; on y verra des biens communs si l'on veut comprendre leurs dimensions éthique et politique.

L'AB c'est:

- Des principes
- Des doctrines
- Des méthodes, modèles, pratiques
- Des produits labellisés
- Des « externalités, effets « non marchands », services environnementaux
- Un règlement publics
- Des cahiers des charges
- Un (des) logos
- Un droit (certificat) d'utiliser la mention ou le signe AB

Les standards AB peuvent être considérés comme des *communs* dans la mesure où les parties prenantes participent à leur conception. Ils sont comme nous l'avons vu « menacés » par une dégradation de la qualité AB et la privatisation.

	Rivalité	Non rivalité
Exclusion difficile	Systemes commun de ressources en danger	Faillle du marché
	Systemes commun de ressources soutenables	Biens idéaux
Exclusion possible	Biens marchands sans qualité	Clubs fermés
	Biens responsables	Clubs ouverts

- Parmi les biens dits publics, une distinction peut être faite entre ceux qui relèvent des préférences individuelles, qui sont utiles pour les bénéficiaires qui peuvent participer à leur financement en relation avec le bénéfice qu'ils en tirent (*on peut ranger dans cette catégorie les systèmes de certification*) et ceux qui, à l'inverse, s'écartent des préférences individuelles et résultent d'un choix éthique imposé par la communauté ou l'Etat (le contrôle de la consommation du tabac ou de l'alcool, *le développement du marché de l'AB*, etc.)
- L'économie publique admet une distinction entre les *préférences individuelles* qui expliquent les comportements économiques et les *préférences réflexives collectives* qui expliquent les choix politiques.
- Cela concerne aussi l'action collective et les politiques locales ; ainsi, par exemple, bien au-delà de la part de l'AB dans l'alimentation à la maison des ménages, il y a une demande des parents pour l'intégration de l'AB dans la restauration scolaire. .

- Il y a dans le soutien public à l'AB une logique de biens publics et une logique éthique, qui ne sont pas faciles à démêler.
- Selon la première, le soutien public est justifié pour soutenir l'offre de biens publics joints à la production selon les méthodes de l'AB. Un producteur, selon les hypothèses économiques standard, n'entrera sur le marché de l'AB que s'il obtient un coût de production inférieur à celui de l'agriculture conventionnelle ou un prix plus rémunérateur. Pour atteindre la taille souhaitable du marché, il y a insuffisamment de producteurs qui répondent à ces conditions, en l'absence d'un soutien public.
- Ce qui est soutenu ce n'est donc pas seulement l'offre pour obtenir un niveau souhaitable de production de biens publics, mais en même temps la demande et la création de débouchés de l'AB jusqu'à ce niveau souhaitable, c'est-à-dire au-delà de la quantité d'AB qui résulterait du seul du marché créé par les choix éthiques de producteurs et de consommateurs, comme dans la première phase de développement de l'AB.

- L'autorité publique a un rôle qui dépasse le soutien à l'organisation du marché, avec un choix pour une stratégie de développement durable. **Cette question n'est pas séparable de celle du destin de l'AB : marché spécifique ou prototype de la transition agroécologique ?**
- **Le mouvement social est pris dans la même contradiction pour penser le destin de l'AB.**
- Cela pose la question, importante pour ses implications stratégiques : *est-ce que, au-delà de la limite de son marché, l'AB a une influence sur les transformations des systèmes de production non AB (et vice versa) ?*
- C'est là une question qui traverse le séminaire. Les praticiens ont-ils été dépossédés de l'idée de l'AB par la privatisation du concept ? Quelle place occupe l'AB devenue « conventionnelle » dans la transition agroécologique ? Comment la question peut-elle être élargie ? Quelle est la place de l'expérience collective ? Comment se capitalise-t-elle ? Comment se définissent et se construisent des pratiques responsables ?