

Quelles stratégies pour améliorer le pouvoir de marché des producteurs agricoles?

Instrument mis à l'épreuve

Alex Danau
Julie Flament
Daniel Van Der Steen

Collectif **S**tratégies **A**limentaires asbl
Bruxelles
2011



Produit avec le cofinancement de
la Commission européenne et de la DGD



Préambule	4
Le projet EuropAfrique	4
Le Collectif Stratégies Alimentaires (CSA)	4
La production de la publication	5
Objectifs de la publication	5
I. Introduction	6
Le faible Pouvoir de marché des producteurs agricoles	6
Les stratégies pour accroître le pouvoir de marché des producteurs	8
Structure de la publication	9
II. Les stratégies permettant d'accroître le pouvoir de marché des producteurs agricoles	10
A. La gestion de l'offre	10
Définition et objectifs de la gestion de l'offre	10
Instruments de gestion de l'offre	10
Conditions de mise en œuvre	10
Instruments associés à la gestion de l'offre	11
Avantages de la gestion de l'offre	11
Critiques et limites de la gestion de l'offre	12
Historique de la gestion de l'offre	17
La gestion de l'offre au sein de la PAC européenne	17
Le régime des quotas laitiers en Belgique (région wallonne)	25
Le régime des quotas laitiers en Italie	26
La gestion de l'offre pour l'oignon au Sénégal	29
B. La mise en marché collective par les producteurs	31
Définition et objectifs de la mise en marché collective	31
Conditions de mise en œuvre	31
Instruments de mise en marché collective	31
Instruments complémentaires	32
Avantages de la mise en marché collective	32
Inconvénients et difficultés de la mise en marché collective	33
La mise en marché collective pour les fruits et légumes dans l'Union européenne	38
Propositions de la Commission européenne relatives à la mise en marché collective dans le secteur du lait	41
Le système de mise en marché collective du lait au Canada	44
Mise en marché collective du lait au Kenya: la coopérative Muki	47
Mise en marché collective au Sénégal: exemple de l'arachide	49
Mise en marché collective au Mali: exemple des céréales	51
Mise en marché collective en Belgique: la coopérative Faircoop	51
C. La production contractuelle	53
Définition et objectifs de la production contractuelle	53
Instruments de production agricole contractuelle	54

Avantages de la contractualisation	55
Risques associés à la production contractuelle	56
Historique de la contractualisation	58
Contractualisation en Belgique: exemple de la pomme de terre	60
Contractualisation au Brésil: exemple de la volaille	63
Contractualisation au Kenya: exemple des semences certifiées	65
Contractualisation en Ouganda: exemple de la pomme de terre	66
Contractualisation au Sénégal: exemple de l'arachide	68
D. Différenciation des produits (labels)	69
Définition et objectifs de la différenciation des produits	6
Instruments de différenciation des produits	68
Avantages et limites de la différenciation des produits	70
Le système de certification de l'Union européenne	71
Les labels en Belgique: exemples de la production biologique et des produits équitables ..	75
E. Le raccourcissement de la chaîne commerciale (ventes directes et par circuits courts) ..	80
Définition et objectifs du raccourcissement de la chaîne commerciale	80
Incitants à la mise en œuvre des circuits courts et de la vente directe	80
Instruments du raccourcissement de la chaîne commerciale	81
Avantages du raccourcissement de la chaîne commerciale	83
Conditions de mise en œuvre et contraintes	83
Exemples de circuits courts en Belgique	84
Initiatives de circuits courts au Royaume-Uni	86
III. Evolution des stratégies selon le contexte politique	90
Évolution dans l'Union européenne	90
Évolution en Afrique	94
IV. Elements de conclusion	97
Analyse comparative des stratégies	97
Implication des producteurs et des pouvoirs publics	98
Bibliographie	102
Articles et ouvrages	102
Études de cas réalisées par les partenaires EuropAfrique	105
Rapport du séminaire EuropAfrique « Accroître le pouvoir de marché des agriculteurs, Instruments et contraintes »	106
Publication EuropAfrique (année 1)	106
Le programme EuropAfrique	107
Lexique	108



Préambule

Le projet EuropAfrique

Cette publication est le fruit d'un travail effectué dans le cadre du second programme (2008-2010) du Consortium *EuropAfrique*, qui rassemble des plateformes sous-régionales d'organisations paysannes africaines et des ONG européennes autour d'une campagne d'information, de sensibilisation et de plaidoyer.

Ce second programme du Consortium (2008-2010), impliquant les 3 grands réseaux sous-régionaux d'OP africaines, est intitulé "Politiques agro-alimentaires et intégration régionale: pour une pratique de solidarité entre l'Europe et l'Afrique" et vise à :

- renforcer le rôle des organisations de producteurs agricoles dans l'orientation des politiques agricoles et agro alimentaires;
- aider les producteurs agricoles du Nord et du Sud à élaborer des axes d'alliance entre eux et avec les organisations de la société civile;
- sensibiliser l'opinion publique et les décideurs pour des politiques contribuant à l'intégration durable et solidaire d'espaces régionaux en Afrique et en Europe.

En première année de ce programme, la publication, coordonnée par Terra Nuova et Crocevia, s'était centrée sur les politiques agricoles et l'intégration régionale pour l'agriculture familiale en Afrique et en Europe¹.

La présente publication, coordonnée par le Collectif Stratégies Alimentaires, figure parmi les produits de la seconde année de ce programme, cofinancé par la Commission européenne² et la DGD, coopération belge.

Plus d'information sur le programme *EuropAfrique* et les partenaires impliqués est fournie en fin d'ouvrage et sur le site web : <http://www.europafrica.info/fr>.

Le Collectif Stratégies Alimentaires (CSA)

Le Collectif Stratégies Alimentaires³, aujourd'hui ASBL, a été fondé en 1984, à l'initiative de six ONG de développement belges (CNCD, Iteco, Oxfam solidarité, Entraide et Fraternité, Frères des Hommes, Solidarité Socialiste). Son objectif est de promouvoir l'agriculture durable et la sécurité alimentaire par le renforcement des organisations paysannes et la promotion de la souveraineté alimentaire dans les différentes régions du monde.

Ses actions visent à réorienter, en ce sens, les politiques agricoles et commerciales et à renforcer les associations paysannes, identifiées comme moteurs d'une agriculture durable au travers de la viabilité de l'agriculture familiale.

-
- 1) Calza Bini E. & Boccaleoni S., 2010a. Souveraineté alimentaire: un défi commun à l'Afrique et l'Europe. Politiques agricoles et intégration régionale pour l'agriculture familiale. Rome, Campagne Europe Afrique, 195 p.
Pour la version anglaise: Calza Bini Edoardo, Boccaleoni Stefania 2010b. Food Sovereignty: A common challenge in Africa and in Europe: Agricultural policies and regional integration for family farming. Rome, Campagne Europe Afrique, 192 p.
 - 2) *Programme de cofinancement avec les ONG européennes de développement des actions de sensibilisation de l'opinion publique européenne aux questions de développement - EuropeAid/ 124803/ C/ ACT/ RUE.*
 - 3) Pour plus d'infos, voir: <http://www.csa-be.org/spip.php?rubrique6>

Le CSA table sur la mise en place de solidarités entre acteurs concernés par l'agriculture et l'alimentation, en particulier entre producteurs agricoles familiaux au Nord et au Sud.

Depuis 2010, le CSA est membre d'*Agricord*, réseau d'agri-agences en charge du programme global *Fermiers contre la pauvreté*.

La production de la publication

La présente publication a été réalisée par le Collectif Stratégies Alimentaires et reflète avant tout sa vision, mais elle a impliqué les partenaires du programme *EuropAfrique* par le biais de contributions directes.

Le contenu des documents de travail (études de cas nationaux et régionaux) fournis par les partenaires du consortium en vue de la production de la présente publication a été intégré de manière synthétique dans la présente publication. Les documents complets ont été référencés dans le texte et sont disponibles sur le site web du CSA, à l'adresse ci-après : http://www.csa-be.org/?page=collaborer&id_article=825&id_mot=131.

Par ailleurs, un séminaire organisé par le CSA à Bruxelles le 2 octobre 2009 et intitulé « Accroître le pouvoir de marché des agriculteurs, instruments et contraintes »⁴ avait rassemblé les différents partenaires du projet et avait donné l'opportunité aux organisations de producteurs agricoles d'Afrique, d'Europe et d'autres régions, d'échanger leurs expériences en matière de mise en œuvre d'instruments permettant de renforcer leur pouvoir de marché. Les interventions lors de ce séminaire ont contribué à nourrir cette publication.

Objectifs de la publication

L'objectif de la présente publication est de fournir une base théorique et concrète aux producteurs agricoles pour la mise en place de stratégies permettant de renforcer leur pouvoir de marché.

L'apport théorique permet de mieux comprendre les différents instruments, en présentant leur nature, leurs objectifs, les modalités de leur mise en œuvre, leurs avantages et inconvénients. Des exemples concrets permettent aux producteurs agricoles de mieux connaître l'historique et la réalité actuelle de l'utilisation des divers instruments, en particulier les conditions dans lesquelles ils ont été mis en œuvre, les résultats de cette mise en œuvre ainsi que les avantages et problèmes rencontrés par les producteurs.

Ajoutons que la publication répond opportunément à un besoin qui est particulièrement d'actualité dans le contexte de la faiblesse des prix agricoles et de la crise de ces prix, à l'origine d'une forte instabilité qui affecte en particulier les agricultures familiales.

4) Voir CSA 2009a: Flament J., Schubert A., Van Der Steen D., Rapport du séminaire « Accroître le pouvoir de marché des agriculteurs. Instruments et contraintes », tenu à Bruxelles le 2 octobre 2009, CSA, 2009, Document PDF, 44 p.
Voir CSA 2009b pour la version anglaise.



I. Introduction

Le faible pouvoir de marché des producteurs agricoles

Définition

Le **pouvoir de marché** peut être défini au sens strict comme **la capacité d'une entreprise ou de tout producteur à fixer le prix de vente de ses produits**. D'une manière plus large, le pouvoir de marché fait référence au pouvoir d'adopter des comportements indépendants, dans une mesure appréciable, vis-à-vis de ses concurrents, des clients et finalement des consommateurs.

Pour les producteurs agricoles, la possibilité de fixer le prix de vente au-dessus de leurs coûts de production, de manière à en retirer un profit, est essentielle à leur subsistance et leur développement. Pourtant le pouvoir de marché des agriculteurs est faible, en raison de leur position défavorable sur les marchés. La première cause en est la structure des marchés agro-alimentaires, mais la volatilité des prix et la dérégulation des marchés sont également des facteurs défavorables au pouvoir de marché des agriculteurs.

Causes

Face à la concentration des entreprises de l'agro-alimentaire, les agriculteurs restent «atomisés» et sont les seuls soumis à la concurrence effective

Dans un contexte international caractérisé par une concentration économique, technique et financière menant à la présence de firmes de plus en plus grandes et de plus en plus puissantes, les agriculteurs font exception. En effet, ils sont pour la plupart isolés et petits par rapport aux autres secteurs et, en particulier, par rapport aux firmes agro-alimentaires que sont leurs acheteurs (firmes de transformation et de commercialisation).

Cette situation conduit les agriculteurs à vendre leur production sans réel pouvoir de négociation ni, de ce fait, de capacité d'influence sur les niveaux de prix. Leur pouvoir de marché est donc très faible et totalement disproportionné par rapport à celui des firmes avec lesquelles ils sont en relation commerciale.

A cette position défavorable sur les marchés, s'ajoutent d'autres difficultés pour les producteurs lorsqu'il s'agit de fixer les prix de manière à en retirer un profit. La première est la volatilité des prix agricoles.

La volatilité, caractéristique intrinsèque des marchés agricoles, est accentuée dans le contexte de libéralisation généralisé

Les marchés agricoles sont des marchés très particuliers, caractérisés par une forte volatilité, une certaine inélasticité de la demande (parce qu'il s'agit de biens essentiels⁵) et une inélasticité de l'offre à court terme.

La volatilité est liée à la nature même de l'agriculture et plus particulièrement aux anticipations des agriculteurs: lorsque les prix sont élevés, les agriculteurs ont tendance à produire plus et à créer ainsi les conditions de surproduction pour l'année suivante, donc les conditions d'une baisse des prix (un faible excédent d'offre provoquant une forte

5) Bien entendu, l'élasticité varie selon le niveau des revenus et la part consacrée aux aliments, l'inélasticité étant la plus forte pour les revenus les plus élevés.

baisse des prix, selon la loi de King). Et inversement. De plus, l'offre est susceptible d'être affectée par des variations accidentelles de production (climatiques notamment).

Cette volatilité est néfaste pour les producteurs et la pérennité de la production agricole. La stabilité des prix est en effet une condition indispensable pour permettre aux producteurs d'investir et donc pour pérenniser la production agricole. C'est la stabilité qui permet l'intégration des progrès techniques et les gains de productivité dans l'agriculture, lesquels en retour génèrent la baisse tendancielle des prix, profitable aux consommateurs. C'est pourquoi les politiques agricoles ont de tout temps cherché à préserver l'agriculture de la volatilité intrinsèque des prix.

La volatilité est également néfaste aux consommateurs puisqu'on constate actuellement que les hausses des prix agricoles sont généralement répercutées sur les consommateurs, tandis que les baisses des prix le sont moins systématiquement. Ainsi, on peut assimiler la volatilité des prix à un «système d'inflation des prix à la consommation» (Kroll 2010⁶).

Tout le défi consiste donc à stabiliser les prix agricoles à des niveaux rémunérateurs pour les producteurs et les prix alimentaires à des niveaux raisonnables pour les consommateurs. Mais on constate à l'inverse une augmentation récente de la volatilité des prix agricoles. Les causes de cette volatilité accrue sont multiples et font l'objet de nombreuses discussions, mais il est évident que les politiques de libéralisation ont renforcé le caractère volatil des marchés agricoles.

Outre son effet sur la volatilité des prix, la dérégulation des marchés agricoles présente d'autres contraintes aux producteurs en termes de pouvoir de marché.

La pression des prix internationaux sur des marchés non régulés

En effet, la dérégulation des marchés agricoles a comme conséquence que les prix des produits agricoles sont poussés à la baisse par ceux des marchés mondiaux. Plus précisément, ce sont les prix de la production échangée, qui ne concerne qu'une part très limitée de la production mondiale (environ 5-7%, variable selon les secteurs), qui influent sur le prix dans toutes les régions du monde. Or, cette production échangée est produite par une minorité de quelques très grands producteurs qui bénéficient de conditions de production particulièrement favorables (espaces importants, structures foncières latifundistes, conditions sociales extrêmement faibles, faiblesse des contraintes environnementales, etc.). En l'absence de régulation, ce sont ces prix d'aubaine qui font pression sur les marchés mondiaux et servent de référence sur les marchés intérieurs.

Pouvoir de négociation des producteurs face aux acheteurs, stabilité des prix agricoles et régulation des marchés agricoles sont donc trois éléments déterminant la capacité des producteurs à fixer les prix au-dessus de leurs coûts, de manière à en retirer un profit et à produire sur base de systèmes durables.

Conséquences

Les bénéficiaires du faible pouvoir de marché des producteurs sont les opérateurs du commerce international, les transformateurs et la grande distribution puisqu'ils ont la capacité de capter l'essentiel de la valeur ajoutée payée par les consommateurs finaux. Ces acteurs bénéficient par ailleurs de la dérégulation des marchés agricoles qui leur permet de s'approvisionner dans les zones de plus faibles prix.

6) Kroll J.C., 2010. Ibid.



On pourrait s'attendre à ce que la baisse tendancielle des prix soit profitable aux consommateurs mais ce n'est que très partiellement vrai étant donné que les faibles prix agricoles ne sont que partiellement répercutés au niveau des prix des produits alimentaires payés par les consommateurs. Et, comme on l'a déjà fait remarquer, la volatilité actuelle des prix renforce ce phénomène puisqu'on constate que, si les hausses des prix agricoles sont généralement répercutées sur les consommateurs, ce n'est pas le cas des baisses des prix, qui le sont moins systématiquement.

Quant aux producteurs agricoles, la majorité d'entre eux a souffert des décennies durant de cette situation de bas prix agricoles, en particulier ceux qui ne bénéficient d'aucun soutien public, comme c'est le cas des petits paysans des pays en développement mais aussi des exploitations familiales les plus marginales des pays industrialisés. Il en a résulté un sous-investissement structurel des petites exploitations familiales et paysannes, freinant ainsi les capacités de ces exploitations à se développer pour répondre à une demande croissante, y compris sur leurs propres marchés, et menant à l'insécurité alimentaire et à la pauvreté de larges populations rurales dans diverses régions du monde.

Les stratégies pour accroître le pouvoir de marché des producteurs

Dans ce contexte, plusieurs stratégies peuvent être mises en place par les producteurs pour augmenter leur pouvoir de marché.

Ces stratégies peuvent être **collectives** ou **individuelles**. Les stratégies **collectives** reposent sur des instruments tels que la discipline de production (qui cherche à gérer l'offre), le groupage de la production (pour en négocier collectivement la vente), l'intégration coopérative de la filière (en s'impliquant dans la transformation et la distribution pour mieux en maîtriser l'ensemble), etc. Les stratégies plus **individuelles** impliquent notamment la recherche de niches et l'accès direct aux consommateurs.

Ces stratégies peuvent par ailleurs être classées selon leur niveau d'intervention, comme l'illustre le tableau 1⁷, qui distingue :

- Les stratégies pouvant être développées au **niveau du marché**, telles que la gestion de l'offre et la protection aux frontières, qui sont des stratégies exclusivement collectives qui concernent l'ensemble des producteurs ;
- Les stratégies que les agriculteurs peuvent développer **face aux firmes et aux commerçants**, telles que le regroupement de la production pour en négocier collectivement la vente (mise en marché collective), les ventes contractuelles lorsque les conditions sont négociées de façon collective, ou encore l'intégration de la filière par les producteurs qui s'impliquent dans la transformation et la distribution. Il s'agit, selon les instruments utilisés et les situations, de stratégies individuelles ou collectives ;
- Les stratégies que les agriculteurs peuvent développer **au niveau de l'exploitation**, telles que la production dans le respect de normes de qualité ou de pratiques particulières ou la valorisation des produits au travers de circuits courts. Il s'agit de stratégies individuelles ou collectives ne concernant qu'une partie des producteurs se positionnant face à d'autres producteurs.

7) Inspiré de Sneessens J.F., 2009. Quels instruments peuvent renforcer le pouvoir de marché des agriculteurs? Contribution au séminaire international «Accroître le pouvoir de marché des producteurs, instruments et contraintes», organisé par le CSA à Bruxelles le 2 octobre 2009.

Tableau 1. Stratégies permettant de renforcer le pouvoir de marché des agriculteurs

Stratégies de renforcement du pouvoir de marché des producteurs			
	Au niveau du marché	Face aux firmes	Au niveau de l'exploitation
Stratégies collectives	Gestion de l'offre	Mise en marché collective Intégration par les producteurs	
Stratégies individuelles		Contractualisation	Différenciation des produits Rapprochement avec les consommateurs

Structure de la publication

Le volet II de cette publication aborde cinq de ces stratégies⁸:

1. la gestion de l'offre,
2. la mise en marché collective,
3. la contractualisation,
4. la différenciation des produits et
5. le rapprochement avec les consommateurs.

Un chapitre est dédié à chacune de ces stratégies afin d'en décrire les objectifs, les instruments, les modalités de mise en œuvre et de les illustrer par des exemples concrets.

Sur cette base à la fois théorique et concrète, et partant du constat qu'il n'existe pas d'instrument « miracle » et qui serait adaptée à tous les contextes, le volet III analyse l'évolution des stratégies selon le contexte politique et un volet conclusif (IV) analyse les stratégies et instruments selon leurs avantages et inconvénients respectifs et envisage les possibilités, voire la nécessité, de les combiner.

Bien que les stratégies décrites dans cet ouvrage présentent des objectifs distincts et des modalités de mise en œuvre et implications variées, **elles ont cependant en commun de pouvoir être mises en œuvre par les producteurs, à la condition d'un soutien des pouvoirs publics, plus ou moins important selon les cas.** C'est pourquoi le volet conclusif de la publication met l'accent sur les rôles à jouer par producteurs et les pouvoirs publics pour assurer le fonctionnement des instruments présentés.

8) Notons que la stratégie d'intégration par les producteurs, sous forme de coopérative par exemple, ne fait pas l'objet d'une partie à part entière, mais est abordée de manière transversale au travers de la publication.



II. Les stratégies permettant d'accroître le pouvoir de marché des producteurs agricoles

A. La gestion de l'offre

Définition et objectifs de la gestion de l'offre

Dans le domaine agricole, la gestion de l'offre (*supply management*) consiste à **ajuster volontairement la production intérieure annuelle** à la demande, produit par **produit, de manière à obtenir un prix du marché adéquat**, c'est-à-dire tel qu'il est retenu dans le cadre de négociations au sein des instances compétentes (organismes interprofessionnels, ministères, agences chargées de la mise en œuvre de la gestion de l'offre...). En règle générale, un prix adéquat peut être défini comme un prix rémunérateur pour les producteurs, mais raisonnable pour les consommateurs.

Un tel ajustement de l'offre à la demande peut être réalisé par le biais d'un ensemble d'instruments visant à pallier l'impossibilité pour les agriculteurs de faire correspondre individuellement leur production à la demande et à éviter ainsi la tendance spontanée à la surproduction⁹.

La variable ciblée par la gestion de l'offre est donc le volume de production d'une culture spécifique en référence au marché de la zone géographique considérée et de la production intérieure à cette zone.

Afin d'éviter toute confusion, il faut remarquer que certains auteurs proposent une définition plus large («**tout mécanisme visant à contrôler ou manipuler les quantités fournies sur un marché**»¹⁰) qui s'apparente en réalité plus à la régulation de marché qu'à la gestion de l'offre. De même, lorsque la production est déficitaire, la gestion de l'offre pourrait également se comprendre comme l'ensemble des mesures visant à stimuler la production, ce qui prêterait à confusion d'autant plus que les instruments sont différents. Ces mesures seraient mieux définies par les termes de «soutien à la production».

Instruments de gestion de l'offre

Le contrôle de la production peut être géré par l'État, par les agriculteurs ou encore par des organismes privés¹¹.

Il se réalise par la mise en place de contingents au niveau de la plantation ou de la production. On peut ainsi distinguer le **gel des terres** (obligation pour les agriculteurs de retirer de la production considérée une partie de leurs terres cultivables) des **quotas de production** (limitation quantitative de la production de chaque exploitation).

Conditions de mise en œuvre

Un système de gestion de l'offre s'adresse à chaque producteur en limitant la production particulière de chacun, de façon à ce que l'offre agrégée corresponde à la demande. Cette modalité s'impose dans la mesure où il n'est pas possible d'obtenir un ajustement

9) Cochrane W.W., 1959.

10) Lines T., 2007.

11) Dans ce dernier cas, il faut s'assurer que la gestion privée soit bien collective, afin d'éviter toute situation de monopole.

agrégé «volontaire» en présence de milliers d'unités de production, chacune autonome. Un tel dispositif suppose une **discipline de production**; le système doit s'appliquer à l'ensemble des producteurs, que ce soit à ceux qui en souhaitent la mise en place comme à ceux qui ne la souhaitent pas. Ceci nécessite l'établissement d'un **système de pénalité en cas de non-participation**. Ce système peut être mis en place par les pouvoirs publics, comme cela a été le cas dans l'UE, et faire intervenir des entreprises ou coopératives ou bien des organisations professionnelles agricoles. Il faut souligner ici qu'un système de contrôle est plus évident à mettre en place lorsque la production sous gestion de l'offre comprend un point de passage obligé par l'industrie (pour le conditionnement, la transformation) ou par des organisations de producteurs dans le cadre de la mise en marché collective (lorsque celle-ci est permise, voir chapitre consacré à la mise en marché collective).

Par ailleurs, si l'on veut atteindre l'objectif de la gestion de l'offre, soit obtenir un prix de marché adéquat en ajustant l'offre à la demande, il est essentiel de réguler les flux d'importation via des **mécanismes de protection aux frontières**.

Instruments associés à la gestion de l'offre

La gestion de l'offre peut être associée à un système de soutien des prix, comme cela a été le cas dans l'UE. Dans ce cas, des **mécanismes de stockage** peuvent être combinés à la gestion de l'offre afin de faire face à des fluctuations conjoncturelles de la production, en constituant des réserves lorsque la production est excédentaire et en relâchant ces réserves en cas de pénurie¹². Dans un système de soutien des prix, des **mécanismes d'aides à l'exportation** sont également parfois combinés avec la gestion de l'offre afin d'écouler l'offre excédentaire sur les marchés internationaux (voir l'exemple de l'application de la gestion de l'offre dans l'UE).

Avantages de la gestion de l'offre

La gestion de l'offre a comme avantage évident **l'ajustement des prix du marché interne à un niveau souhaité et la stabilisation de ces prix**. Ceci permet aux producteurs de veiller à ce que les prix soient suffisants pour couvrir leurs coûts de production et leur donne l'assurance d'une certaine stabilité. En outre, la gestion de l'offre se caractérise par le fait qu'elle concerne tous les producteurs d'une zone géographique déterminée (province, pays, région...) et qu'elle peut dès lors bénéficier à l'ensemble de ceux-ci.

Par ailleurs, un avantage de la gestion de l'offre et des instruments qui lui sont associés est sa **flexibilité**.

- Si l'objectif premier de la gestion de l'offre est de limiter les quantités produites, certaines de ses modalités permettent aussi d'accroître, dans une certaine mesure, les quantités mises en marché, en augmentant le niveau des quotas ou en libérant des terres mises en jachère ou en jouant sur le niveau des stocks. La possibilité **d'ajuster les quantités disponibles** fait de la gestion de l'offre un véritable outil de sécurité alimentaire. Ceci permet également l'ajustement de la production en fonction des multiples autres usages que la vente sur le marché national, qu'il s'agisse d'exportation, de stockage ou d'octroi d'aide alimentaire. Ce **contrôle des quantités stockées, exportées ou allouées à l'aide alimentaire** permet d'éviter tout dépassement qui engendrerait des coûts importants, qu'ils soient directs ou bien politiques.

12) Pour en savoir plus sur le stockage, se référer notamment à la synthèse du séminaire agricole international organisé les 1er et 2 juin 2011 à Bruxelles par le CSA, IATP et Oxfam Solidarité (Voir Flament J., 2010).



- En outre, la multiplicité des modalités de mise en œuvre permettent de répondre à des objectifs variés. Comme cela est illustré par l'exemple de mise en œuvre des quotas laitiers au niveau de l'UE, les quotas de production peuvent en effet constituer un instrument multifonctionnel permettant d'associer à l'objectif d'équilibre du marché des **objectifs territoriaux et sociaux**, par le recours à des règles de répartition et de transfert régissant la mobilité des quotas¹³.

Finalement, comme cela est illustré par l'exemple de mise en œuvre des quotas sucriers au niveau de l'UE, la gestion de l'offre présente l'avantage de pouvoir être **autofinancée par les producteurs** et, dès lors, d'approcher un coût nul pour les pouvoirs publics. Dans le cadre d'un système de prix garantis, il va sans dire que la gestion de l'offre permet d'éviter les coûts importants liés aux surplus.

Critiques et limites de la gestion de l'offre

Efficiences des exploitations

La gestion de l'offre est critiquée par certains car elle empêcherait la compétition et donc réduirait l'efficacité des exploitations.

L'exemple de l'application des quotas laitiers dans l'UE montre pourtant que la présence des quotas n'a pas empêché l'augmentation de la productivité des exploitations. Il s'avère d'ailleurs que l'efficacité (quantité d'output par unité d'input) est meilleure et croît plus rapidement lorsque les prix sont stables et valables qu'en situation d'instabilité de forte pression sur les prix¹⁴. De plus, dans un régime de quotas fixes, la principale manière pour un producteur d'accroître ses revenus est d'abaisser ses coûts de production. Enfin, des modalités de transfert des quotas libérales¹⁵ impliquent que les quotas soient achetés en priorité par les producteurs dégagant la marge la plus importante.

Rentes pour les producteurs et coûts pour les consommateurs

Prix artificiellement hauts

Certaines critiques générales impliquant la gestion de l'offre sont en fait des critiques relatives à la fixation des prix qui est jugée néfaste en constituant, par des prix artificiellement hauts, des rentes pour les producteurs qui n'en ont pas besoin et des coûts supplémentaires pour les consommateurs.

Soulignons d'abord que la gestion de l'offre n'implique pas directement la fixation des prix ou de prix garantis bien qu'elle puisse, comme nous l'avons vu, être couplée à des instruments visant la fixation des prix, comme le stockage.

L'objectif de contrôle de la production est cependant bien l'obtention d'un prix plus favorable pour le producteur et il s'avère que la perte du mécanisme d'ajustement constant des prix par le marché enlève le sentiment de neutralité dans la détermination du prix au détriment des consommateurs. Ce sentiment de neutralité se fonde sur le rôle du marché libre qui réside dans la capacité des prix à orienter la production pour que l'offre et la demande s'équilibrent. Cet aspect perd de sa pertinence dans le cadre de la gestion de l'offre puisque cet équilibre est réglé via la définition des quotas dont c'est le rôle premier.

13) Voir paragraphe «Rigidité des structures et mobilité des quotas».

14) Cochrane WW., 1959.

15) Voir ci-après «Rigidité des structures et mobilité des quotas».

Par ailleurs, un ajustement des prix est possible par la définition des quotas. Boussard notait à ce propos que «*si le système des quotas est assorti d'un marché libre pour les «droits à produire», il est alors possible de mesurer l'ampleur du soutien et des «rentes» associées à cette méthode de gestion des marchés. Il suffit pour cela d'observer les prix qui s'établissent sur le marché des quotas. On peut donc moduler ces soutiens, de manière à être toujours sûr que le consommateur aura à sa disposition le « volume de production sous quota » -le minimum vital pour la sécurité alimentaire- sans que ce soutien atteigne un niveau excessif, qui serait signalé par des prix élevés des droits à produire»¹⁶.*

Finalement, il faut aussi questionner un système de gestion de l'offre sur sa raison d'être, qui est de pallier à la tendance chronique à la surproduction et à l'instabilité intrinsèque des marchés agricoles. Or tant la pression sur les revenus causés par la surproduction que l'instabilité des prix sont extrêmement dommageables pour les producteurs et, de ce fait, à leur capacité à approvisionner le marché; elles touchent donc aux questions de sécurité alimentaire. Il faut alors évaluer si les coûts et les contraintes d'un système sont supportables et acceptables par la société.

Rente pour le producteur et coût pour le consommateur

L'instauration d'un système de quotas a pour effet d'octroyer une rente au bénéfice du producteur. Cette rente due au quota équivaut à la différence entre le prix obtenu dans le cadre du système sous quota et le « prix virtuel » qui serait obtenu pour le même produit, à la même date et qui correspondrait au coût marginal de production.

L'existence de cette rente est l'occasion pour les opposants aux quotas de poser divers problèmes.

Le premier d'entre eux porte sur son inefficacité supposée en termes d'économie du bien-être, dans la mesure où le gain global qu'elle procure aux producteurs serait moindre que la perte globale pour les consommateurs.

En réalité, les consommateurs bénéficient aussi de la mise en place d'un tel système, parce qu'il les protège de hausses de prix qui surviendraient après la disparition de producteurs en raison d'une chute des prix, conséquence de la surproduction. Ensuite parce que les quotas assurent les consommateurs d'un approvisionnement équivalent à la consommation. Finalement, parce que les gains de productivité sont supérieurs dans un système stabilisé, ce qui, à terme, bénéficie largement aux consommateurs.

Le second problème, lié au premier, est de nature politique. L'existence d'une rente fragilise les mesures politiques qui la génèrent. Car la rente est dénoncée pour des raisons d'équité, voire de moralité. Les opposants aux quotas font valoir que la société ne devrait pas tolérer la persistance d'une injustice en laissant les consommateurs se faire «taxer» de la sorte. Ils font valoir, en outre, que la rente serait inéquitablement distribuée entre les producteurs. Ces deux arguments ont été largement utilisés par diverses ONG lors de leurs campagnes de dénonciation des méfaits des politiques agricoles des pays riches. La mise en évidence d'une rente est l'un des arguments psychologiquement décisifs. L'archétype en serait la rente procurée par les quotas de betterave de l'organisation commune du marché du sucre de l'Union européenne.

Il y a là quelque chose d'absurde, car la présence d'une rente dans l'activité agricole peut difficilement être dépassée, comme le montre Ricardo dans son analyse de la rente foncière¹⁷. La rente relative à une terre donnée repose sur la différence entre le ren-

16) Boussard J.M., 2002.

17) Ricardo D., 1817.



dement que celle-ci procure et le rendement de la plus mauvaise terre agricole mise en culture, dont la production est encore nécessaire pour nourrir les populations.

Il n'est donc pas possible d'approvisionner les consommateurs sans en même temps procurer une rente aux producteurs les mieux lotis. C'est là un tout autre regard que l'on peut porter sur ce phénomène. A contrario, il faut comparer cette rente aux systèmes qui ne la génèreraient pas. Les producteurs, incapables de vivre du prix octroyé par un marché totalement libéralisé, comprennent aisément ce que cela signifie : en réalité, supprimer cette rente, c'est procéder à l'élimination des très nombreuses exploitations incapables de s'aligner sur les plus « compétitives », en leur imposant une misère telle qu'ils consentent à l'exode.

Le troisième problème posé par l'existence d'une rente concerne les droits à produire eux-mêmes. C'est en effet la présence de cette rente – qui, rappelons-le, n'est constituée que d'un bon prix – qui donne aux quotas leur valeur, payée par les producteurs pour acquérir ces droits.

La rente procurée par le système de gestion de l'offre, dont la valeur est répercutée sur les quotas, se justifie, comme le fait Cochrane dans les termes suivants : « *La valeur de pouvoir opérer dans une agriculture stabilisée, où le prix et le rendement financier sont relativement certains et relativement bons, et dans laquelle des plans à long terme peuvent se dessiner avec une raisonnable assurance qu'ils se matérialisent, devrait, bien entendu, être capitalisée dans ces quotas (marketing certificates). Le prix de ces quotas devrait devenir le coût d'entrée dans une agriculture stabilisée* »¹⁸.

Cet économiste pose également des balises pour évaluer le système de gestion de l'offre : « *Il est vrai qu'un programme de gestion de l'offre ne résout pas tous les maux du monde; il ne traite pas le problème des petites fermes à faible production, il ne résout pas les barrières raciales et il n'assure pas un monde démocratique. Il doit par contre faire face au problème pour lequel il a été conçu – la protection du revenu agricole brut au travers de la stabilisation du niveau des prix à un niveau équitable* »¹⁹.

Pour conclure, la présence d'une rente due au système de gestion de l'offre n'est pas à considérer comme un vice du système, mais bien comme la manifestation de sa valeur, cela à plus d'un titre. Ceci est d'autant plus vrai que l'approvisionnement des consommateurs ne peut se concevoir sans en même temps générer une rente pour une partie des producteurs. C'est donc à l'aune d'éventuelles alternatives que l'on peut envisager une critique de la gestion de l'offre et non par la présence d'une rente.

Rigidité des structures et mobilité des quotas

Concernant l'instrument des quotas en particulier, des critiques portent sur la création d'une rigidité structurelle en raison de la liaison des quotas à la terre.

En effet, la liaison des quotas à la terre détermine la mobilité des quotas et donc l'évolution structurelle de la production. Une faible mobilité des quotas, par un lien fort à la terre (lorsque les quotas se transfèrent pratiquement parallèlement au transfert de la terre), tend à figer les situations acquises et les structures en place. Cette rigidité peut être souhaitée afin d'assurer une répartition sociale de la production en limitant

18) Cochrane W.W., 1959.

19) Cochrane W.W., 1959.

la concentration de la production dans un nombre réduit d'exploitations²⁰. Mais cette rigidité liée à une faible mobilité des quotas peut également être considérée comme une entrave au développement des exploitations laitières. Selon les objectifs, la liaison à la terre peut être instaurée ou non.

Par ailleurs, les modalités d'échange de quotas peuvent avoir une incidence importante sur les structures des exploitations. En se basant sur la pratique européenne et canadienne, différentes modalités de transfert peuvent être distinguées :

- **Transfert selon des règles administratives** : les quotas sont transférés par un mode de gestion administratif selon certains critères liés à des objectifs relevant du développement rural, social ou économique. Ces critères peuvent ainsi favoriser certains types d'exploitations plutôt que d'autres, les quotas pouvant par exemple être redistribués en priorité aux jeunes et aux petites et moyennes exploitations. Par ailleurs, le prix des quotas peut être fixé à un niveau souhaité (la gratuité peut éventuellement être établie). Ce système de transfert peut être difficile à faire accepter aux producteurs non prioritaires souhaitant se développer.
- **Transfert de gré à gré** : les quotas sont échangés entre producteurs qui négocient les prix, avec ou sans l'intermédiaire d'un courtier. Avec un tel système, la mobilité des quotas est assurée en théorie. Cependant, dans les faits, cette mobilité est souvent restreinte à une échelle locale car ce sont les contacts personnels entre producteurs qui priment. Par ailleurs, une autre contrainte provient des difficultés au niveau de la circulation de l'information et de la variabilité des prix d'une situation à l'autre.
- **Transfert via la mise aux enchères sur un marché officiel public** : les quotas sont vendus aux enchères, par région ou au niveau national, et cédés aux plus offrants. La mobilité des quotas est améliorée par rapport au transfert de gré à gré. Cependant, les coûts de transaction peuvent être importants (si le déplacement des acheteurs pour les enchères est requis). Par ailleurs, les prix peuvent varier selon les régions et il existe un risque de concertation entre vendeurs ou entre acheteurs pour influencer les prix.
- **Transfert par le biais d'une bourse de quotas** : l'offre et la demande de quotas sont centralisées sur un marché officiel unique. Lors de chaque vente, un prix d'équilibre est déterminé selon les quantités et les prix offerts et demandés. Ce système centralisé permet une mobilité optimale des quotas, des coûts de transaction réduits, une circulation de l'information et un prix unique d'équilibre régi par l'offre et la demande.

Les trois dernières modalités de transfert présentées, qui s'opposent à la première par leur caractère libéral, sont basées sur le principe d'un système de quotas librement négociables, qui assure une allocation économiquement optimale des droits à produire, puisque les éleveurs les plus efficaces, dégagant des marges élevées, sont financièrement les mieux placés pour obtenir les quotas disponibles. Cette approche de marché, ou marchandisation des quotas, implique généralement la suppression de la liaison à la terre.

Ces différentes modalités de transfert peuvent en outre être couplées à des règles administratives visant à orienter l'évolution structurelle du secteur. Par exemple, le marché d'échange des quotas peut être national ou restreint par zone géographique distincte. Ou encore, une réserve de quotas pour les producteurs jugés prioritaires peut être créée et alimentée par des prélèvements systématiques sur tout transfert, par récupération

20) Cependant, le système des quotas laitiers dans l'UE n'a pas empêché la concentration des exploitations (voir «Analyse du système des quotas laitiers en UE» dans la partie traitant de la mise en œuvre des quotas laitiers dans l'UE).



des quotas qui n'ont plus d'attributaire individuel lors de la disparition d'une exploitation laitière, ou par l'augmentation de l'offre globale pour répondre à une augmentation de la demande.

Ainsi, les quotas n'imposent pas forcément une rigidité des structures qui peut être limitée ou contournée; par ailleurs cette rigidité peut être souhaitée.

Quotas et coûts de production

Il est souvent reproché au système de quotas d'imposer des coûts aux producteurs. La marchandisation des quotas est en effet souvent accompagnée par une hausse progressive de leur prix. Ceci est dû à une demande de quotas supérieure à l'offre. Ce déséquilibre peut être expliqué par plusieurs facteurs, tels qu'une faible croissance de la demande combinée à une augmentation de la capacité de production des exploitations (augmentation des rendements des troupeaux et augmentation de la productivité du travail).

Ainsi, sous gestion de l'offre par le biais de quotas, la course aux parts de marché s'exprime au travers des échanges de quotas, via leur prix lorsqu'ils ont une valeur marchande. Les coûts engendrés représentent des capitaux qui pourraient être investis ailleurs pour la modernisation des exploitations, l'acquisition de technologies, etc. Cet argent qui sort du secteur de production doit donc être compensé par les bénéfices générés par la gestion de l'offre. Il faut ici rappeler qu'en l'absence de gestion de l'offre, la lutte pour augmenter la production engendre des excédents et des prix qui ne couvrent pas les coûts de production. Des prix rémunérateurs représentent donc un bénéfice de taille qui doit compenser le prix d'achat des quotas.

Cependant, un prix du quota trop élevé peut annuler en partie ces bénéfices. Un prix trop élevé est également un frein important à l'installation des jeunes. C'est pourquoi des dispositions visant à domestiquer le marché des quotas et à freiner la hausse des prix peuvent être mises en œuvre²¹:

- constitution de réserves et programmes d'allocation de quotas pour les jeunes producteurs;
- ponctions sur les transactions de quotas et redistribution à l'ensemble des agriculteurs à un prix bas ou nul;
- plans de cessation de la production visant à indemniser les agriculteurs sortant de la production laitière, afin d'augmenter l'offre des quotas;
- limitation des quantités pouvant être acquises par une exploitation sur une période donnée, ou encore pénalisation des entreprises qui achètent au-delà d'une certaine quantité;
- mise en place d'un système de location de quotas entre producteurs, qui peut réduire la demande de quotas en «éliminant» les acheteurs qui désirent couvrir une surproduction temporaire.

Au-delà de ces mesures, certains remettent en cause la marchandisation des quotas et plaident pour une gestion collective et planifiée des transferts de quotas, partielle ou totale.

21) Belzile B., 2003.

Historique de la gestion de l'offre

Depuis les années '30, plusieurs pays développés ont mis en œuvre des programmes de gestion de l'offre afin de résoudre le problème récurrent de la surproduction, problème résultant de l'augmentation de la productivité et de la mise en place de différentes formes de soutien agricole.

Aux États-Unis, la gestion de l'offre fut un élément important du « New deal » agricole mis en place par le président F. Roosevelt²². Elle y est toujours d'actualité dans le secteur laitier, même si ce n'est pas de manière généralisée. En effet, la gestion de l'offre est en vigueur dans les comtés où les producteurs ont décidé (par vote) de mettre en place un tel système pour le lait.

Au Canada, la gestion de l'offre (combinée à un système de mise en marché collective) est en vigueur pour le lait et les volailles et est organisée par les producteurs avec le soutien de l'État.

Dans l'UE, des mécanismes de gestion de l'offre existent pour le sucre, les oléo-protéagineux, le vin et le lait. Cependant, les systèmes de quotas laitiers et sucriers seront supprimés en 2015.

Au niveau international, le contexte est peu favorable à la gestion de l'offre. L'Accord sur l'agriculture de l'OMC, visant à instaurer des règles sur l'utilisation de certains outils de politique agricole (portant sur l'accès au marché, les soutiens à l'exportation et le soutien interne), limite fortement les possibilités pour un pays de réguler ses marchés domestiques. Toute mesure considérée comme soutien à l'exportation ou soutien interne provoquant une « distorsion de marché » est condamnable. Or la gestion de l'offre, comme toute politique publique agricole, vise par essence à avoir un effet sur les marchés. La gestion de l'offre, comme toute mesure de régulation des marchés agricoles, est donc confrontée aux règles de l'OMC dans sa mise en œuvre. C'est en particulier le cas des protections aux frontières qui, nous l'avons vu, sont pourtant indispensables au bon fonctionnement de la gestion de l'offre.

La gestion de l'offre au sein de la PAC européenne

Cet exemple décrit les principaux instruments de gestion de l'offre utilisés par l'UE – quotas de production et gel des terres –, leur contexte d'instauration et leur évolution au cours du temps. Une attention particulière est portée au régime des quotas laitiers (et aux mesures associées de soutien des prix) avec une description des possibilités en termes d'ajustement par les États membres, notamment autour de la question centrale de leur mobilité. Les exemples nationaux qui suivent fournissent des illustrations concrètes et contrastées d'application nationale du régime des quotas.

Les principaux instruments de gestion de la production utilisés dans le cadre de la Politique agricole commune européenne sont au nombre de deux : les quotas de production et le gel des terres (ou jachère obligatoire).

La gestion de l'offre a été introduite au sein de la PAC en 1968 dans le cadre de l'organisation du marché du sucre qui avait pour objectif de garantir un revenu équitable aux producteurs communautaires et l'auto-provisionnement du marché communautaire, notamment à l'aide de quotas sucriers. En 1984, les quotas laitiers ont été instaurés

22) Voir Benedict, 1953. Cité dans Koning N., de la Torre Ugarte D., Delorme H., 2007.



dans un contexte de surproduction, avec les premières réformes visant à maîtriser les dépenses agricoles²³. Le gel des terres apparaîtra avec la réforme de 1992.

La suite de cette partie s'attache à décrire ces deux instruments avec une attention particulière portée au système des quotas de production, seul instrument encore utilisé à ce jour.

Le gel des terres

*Contexte d'instauration et principe de fonctionnement*²⁴

Le gel des terres (ou jachère obligatoire) a été introduit au niveau de la Communauté européenne en 1993 via la réforme de la PAC de 1992 (réforme de Mc Sharry). Pour rappel, cette réforme avait pour objectif général (i) d'assurer la compétitivité de l'agriculture européenne au niveau mondial et la «reconquête du marché intérieur» par un rapprochement des prix intérieurs avec les prix mondiaux et (ii) de maîtriser la production et la croissance excessive des dépenses européennes.

Dans cette optique, les prix de soutien à la production ont été réduits et une «aide compensatoire» à l'hectare a été introduite afin de soutenir le revenu des agriculteurs. C'est dans ce cadre qu'a été instaurée la mise en jachère obligatoire des grandes cultures (céréales, oléagineux, protéagineux). Cette introduction du gel des terres se situe dans le contexte de la première grande réforme de la PAC qui intervient juste avant la fin des négociations du Cycle d'Uruguay. En fait c'est l'accord de Blair House entre les Etats-Unis et l'UE sur les importations d'alimentation animale qui va permettre de conclure ces négociations. Mais la stratégie de l'UE a aussi consisté à modifier fondamentalement la manière de soutenir ses agriculteurs, en passant d'un système du soutien des prix à un système d'aides directes. Ce faisant, l'UE adoptait un système déjà en vigueur aux Etats-Unis qui pouvait être mieux défendu à deux que seul. Dans la même foulée, l'UE adoptait également le système du gel des terres, qui était lui aussi utilisé aux Etats-Unis afin de réduire l'offre et qui était utilisé, à certaines périodes, pour des raisons environnementales.

Concrètement, le système de gel des terres qui a été mis en place dans l'UE consistait en l'obligation, pour les exploitations dépassant un certain seuil de production, de mise en jachère d'une partie de leurs terres pour bénéficier des aides compensatoires à l'hectare. Le gel était rotationnel et le taux de mise en jachère obligatoire était fixé chaque année pour l'ensemble de l'UE, en fonction de l'évolution de la production et du marché. Un objectif environnemental avait été ajouté à l'objectif de limitation de la production via des prescriptions techniques pour les parcelles gelées, relatives à la protection de l'environnement. Ces prescriptions étaient définies au niveau national par chaque État membre.

Le système des quotas sucriers

Contexte d'instauration et principe de fonctionnement

Les quotas sucriers ont été introduits au sein de la PAC en 1968 dans le cadre de l'organisation du marché du sucre qui avait pour objectif de garantir un revenu équitable aux

23) En réalité des mesures plus anciennes avaient déjà été prises à la fin des années '70 pour limiter la production de lait et d'autres produits excédentaires (comme les céréales). Pour le lait, citons l'abattage subventionné des vaches laitières en surnombre et la taxe de coresponsabilité, établie en 1977 sur base d'un pourcentage sur le prix indicatif du lait. Le principe à la base de la taxe de coresponsabilité était le suivant: au cas où la production excédait une certaine quantité sur le marché communautaire, l'État membre responsable était taxé et pouvait inciter les producteurs à réduire leur production en répercutant sur ces derniers la taxe à payer. C'est cependant en raison de l'insuffisance de ces mesures qu'ont été introduits les quotas laitiers.

24) A partir de Bianchi D., 2006 et Lines T., 2007.

producteurs communautaires et l'auto-apvisionnement du marché communautaire. En parallèle aux quotas fixés pour correspondre à la demande intérieure, des systèmes de prélèvements à l'importation et d'exportation des excédents, financés par les producteurs, ont été mis en place²⁵.

En 1968, le régime prévoyait un quota «de base» (l'actuel **quota A**) du niveau de la consommation communautaire et réparti entre tous les Etats membres sur base des productions antérieures. Le principe étant que chaque état membre répartisse les quotas par entreprise sucrière et que chaque usine convertisse ses quotas en droits de livraison pour chaque planteur de betteraves.

Au-delà de ce quota de base octroyé, chaque entreprise pouvait produire une quantité complémentaire fixée entre 30 et 45% du quota de base, selon les possibilités d'écoulement du marché. Le quota de base et son complément formaient ainsi le quota maximum de chaque entreprise. Le complément a évolué pour donner l'actuel **quota B**.

A l'origine, le quota A garantissait à chaque Etat membre une part du marché communautaire, tandis que le quota B apportait à ce régime, par nature rigide, une certaine flexibilité et capacité d'adaptation aux meilleures conditions de production et de marché.

Initialement, le quota B apportait ainsi la marge permettant aux entreprises de remplir leur quota A sans risque de pénalisation en cas de dépassement dû aux fluctuations inhérentes à toute production agricole. Dans cette optique, le sucre B pouvait et peut toujours bénéficier du système de «report²⁶».

Evolution du régime des quotas sucriers

En théorie, le quota B correspondait à la partie de la production communautaire exportable avec restitutions. Il accordait ainsi, et surtout aux entreprises qui en avaient la capacité, c'est à dire aux plus compétitives, la possibilité de se développer en produisant des quantités additionnelles au sucre A, à des conditions moins favorables: le coût d'exportation de l'excédent ainsi produit devait être pris en charge par les entreprises par des cotisations prélevées sur la production B. Dans cette logique, le prix obtenu pour le sucre B, net des cotisations, devait se rapprocher des conditions d'une vente sur le marché mondial.

En réalité, pour diverses raisons liées certainement à l'évolution des prix et à la répartition des cotisations, ces conditions ne furent pas réunies et, au contraire, la production de sucre B s'est peu à peu généralisée. La conception initiale des quotas B sera oubliée lorsque, au milieu des années '80, ceux-ci furent figés au niveau des productions antérieures. Le rôle initialement dévolu au quota B sera alors tenu par le sucre C, qui est le sucre produit hors quota qui n'est pas reporté et qui doit être exporté sans restitution. Sa valeur est fonction du prix du sucre sur le marché mondial et les betteraves utilisées pour le produire, dites 'betteraves C', sont payées à un prix variable, non garanti²⁷.

25) Voir Commission européenne, 2004.

26) Le report consiste, pour la sucrerie ayant produit au-delà de son quota, à stocker l'excédent pendant une période minimale d'un an. A l'issue de la période, le sucre est considéré comme la première production de sucre A de la sucrerie, au titre de la campagne en cours. Il est alors commercialisable sur le marché communautaire et les betteraves utilisées pour le produire bénéficient des prix garantis. On diffère, en quelque sorte, la production d'un an. Le choix entre report ou exportation du sucre excédentaire est du ressort des producteurs et industriels. Globalement, le report représente 1/3 et l'exportation 2/3 des dépassements de quota. Voir: Commission européenne, 2004.

27) Le prix de la betterave C est librement négocié entre producteurs et fabricants. Certains accords professionnels prévoient que le prix des betteraves est dérivé du prix obtenu pour le sucre C en utilisant la même clé de répartition que les prix institutionnels (58% pour la part agricole et 42% pour la part industrielle).



Le mémorandum de la Commission de juillet 1973 prévoyait de baisser le quota A à 8.4 MT (millions de tonnes), de limiter le quota B à 15% du A et d'interdire toute production de sucre C. Cet objectif de quota A correspondait à la consommation (9.8 MT) diminuée des importations prévisibles des pays ACP. Or, c'est à cette période que le marché mondial connut une crise exceptionnelle de production et des prix élevés. Finalement le nouveau régime fixa un quota A de plus de 9 MT, un quota B de 45% et aucune limitation pour le C. Durant la même période, les prix institutionnels étaient augmentés de 30%.

Tableau 2. Dénomination des types de sucre et de betteraves produits dans le système des quotas sucriers

Sucre A ou isoglucose A: toute quantité de sucre ou d'isoglucose qui est produite au compte d'une campagne de commercialisation déterminée dans la limite du quota A de l'entreprise en cause;

Sucre B ou isoglucose B: toute quantité de sucre ou d'isoglucose qui est produite au compte d'une campagne de commercialisation déterminée et qui dépasse le quota A sans dépasser la somme des quotas A et B de l'entreprise en cause;

Sucre C ou isoglucose C: toute quantité de sucre ou d'isoglucose qui est produite au compte d'une campagne de commercialisation déterminée et qui, soit dépasse la somme des quotas A et B de l'entreprise en cause, soit est produite par une entreprise non pourvue de quotas;

Betterave A: toute betterave transformée en sucre A;

Source: Règlement (CE) no 1260/2001 du conseil du 19 juin 2001 portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre, mettant à jour la législation antérieure.

Financement du système par les producteurs

Le financement du système est assuré par les **cotisations des producteurs** sur l'ensemble de la production A et B. Elles sont équivalentes à 2% du prix de base pour la betterave et d'une deuxième cotisation (cotisation B) si nécessaire, appliquée sur le quota B. Une cotisation complémentaire peut être perçue en cas d'insuffisance des deux premières. Le stockage et les frais de stockage, qui interviennent aussi lourdement dans l'organisation du marché, sont assurés par les entreprises et répartis entre elles par un système de péréquation.

Protocole sucre

Un **protocole d'importations préférentielles** existe depuis 1975. Il concerne les pays ACP bénéficiaires du «protocole sucre» annexé à la Convention de Lomé et repris par la Convention de Cotonou. L'Inde bénéficie des mêmes conditions.

Les importations préférentielles, dont le contingent annuel de livraison avait été fixé en 1975 à 1,3 millions de tonnes, bénéficient de l'exemption des droits de douane et surtout du système de garantie de prix égal au prix d'intervention dont bénéficie le sucre de l'UE. Il s'agit essentiellement de sucre brut destiné à l'approvisionnement de quatre Etats membres dotés de raffineries (Royaume-Uni, France, Portugal et Finlande).

Fin du système des quotas sucriers

Suite à la réforme de l'OCM sucre, des dispositions ont été prises pour permettre une adaptation progressive du système entre octobre 2009 et octobre 2015. Au cours de cette période, trois changements majeurs sont instaurés:

- baisse des prix garantis jusqu'à leur disparition à terme;
- hausse des contingents;
- multiplication par trois du nombre de pays pouvant bénéficier de relations préférentielles avec l'UE.

Bilan du système des quotas sucriers dans l'UE

De par ses particularités, l'OCM sucre, dont le pivot est le système de gestion de l'offre, est particulièrement intéressante.

En effet, les différents acteurs de la filière y interviennent, tant la Communauté et ses Etats membres que les producteurs et les industriels (en interprofession) et, indirectement au travers du protocole sucre, un échantillon des Etats du Sud. Le fonctionnement en interprofession assure une meilleure prise en compte des intérêts et des responsabilités de chaque maillon de la filière.

Par ailleurs, les producteurs sont directement responsabilisés pour le financement de l'OCM sucre. Cette prise en charge financière de l'organisation du marché du sucre permet de contourner la contrainte budgétaire, très présente pour d'autres OCM.

Finalement, la limitation de garantie de prix au marché intérieur (quota A) estompe les effets négatifs que peuvent avoir d'autres OCM en tant qu'incitants aux surplus, même si l'on a pu constater une augmentation graduelle des quantités exportées.

Le système des quotas laitiers²⁸

Contexte d'instauration et principe de fonctionnement

En 1984, dans une situation de surproduction laitière découlant d'une politique de soutien des prix sans limites des quantités produites, l'UE instaure le régime des quotas laitiers afin de contrôler la production et d'ajuster celle-ci à la demande.

Un quota global est ainsi réparti entre les États membres selon la quantité produite les années précédentes (référence historique) et, pour chaque État membre, le quota national comporte (i) une quantité de référence pour la livraison (par laiterie ou par producteur) et (ii) une quantité de référence pour la vente directe.

Chaque État membre a la liberté d'affecter son quota national soit aux laiteries, soit aux producteurs. Cette affectation est réalisée sur base de la production antérieure.

Le quota national est attribué pour une période de 12 mois et, à la fin de cette période, une sanction financière (prélèvement supplémentaire ou *superprélèvement*) est appliquée à chaque État membre pour toute quantité de lait collectée au-delà de la quantité attribuée en livraison et en vente directe. Ce prélèvement doit être répercuté au niveau des producteurs qui ont dépassé leur quota (via l'État ou via les laiteries), afin de réguler la production en responsabilisant les producteurs.

Quotas laitiers et mécanismes de soutien des prix

Il est important de souligner que le système de gestion de l'offre laitière dans l'UE a été couplé à un système de soutien des prix. D'autres instruments, qui ne relèvent pas directement de la gestion de l'offre, ont ainsi été combinés à l'instrument des quotas laitiers afin de maintenir le prix du lait sur le marché intérieur à un niveau déterminé. Il convient de ne pas faire d'amalgame entre ces instruments et la gestion de l'offre à proprement parler.

Ainsi, les plafonds de production ont été assortis d'un système de soutien des prix faisant intervenir des mécanismes (i) de stockage, (ii) de protection aux frontières (gestion des importations) et (iii) d'aide à l'exportation.

28) Sources : Bianchi D., 2006 ; Barthélémy D. & Boinon J.-P., 2001 ; Barthélémy D. & David J., 1999 ; Gouin D.M. & Morisset M., 1992 ; Belzile B., 2003.



Le **stockage**, mécanisme d'intervention directe sur le marché, a été associé au système de quotas afin de réguler les quantités de produits laitiers mises sur le marché et ainsi de maintenir les prix sur le marché intérieur à un niveau déterminé (prix indicatif). En raison du caractère périssable du lait frais, le stockage porte sur ses deux composantes principales : lipidique (beurre) et protéique (lait écrémé en poudre).

Il faut distinguer le stockage public du stockage privé²⁹.

- Le stockage public : les stocks appartiennent à l'organisme d'intervention européen et l'objectif principal est de veiller à ce que le prix du lait à la production ne tombe pas en-dessous d'un certain seuil fixé (seuil d'intervention). La constitution de stocks est réalisée lorsque le prix du lait tombe sous le seuil d'intervention, via l'achat de beurre et de poudre de lait au prix d'intervention. Dès 1987, afin d'éviter des dépenses de stockage excessives, l'achat de produits laitiers au prix d'intervention a été limité à une certaine quantité. Au-delà de cette quantité, les achats peuvent alors être effectués par adjudication à des prix inférieurs, avec ou sans prix minimum défini. Remarquons que le volume de stockage ainsi que le prix d'intervention ont été réduits au cours du temps, suite aux réformes successives de la PAC visant la dérégulation du secteur.
- Le stockage privé : les stocks restent la propriété du producteur et l'objectif est d'équilibrer les variations saisonnières de la production (en raison, typiquement, de l'existence d'un pic de production laitière printanier) pour stabiliser le marché. La Commission apporte une aide au stockage portant sur les frais fixes, les frais d'entreposage et les frais financiers.

Le système des quotas laitiers a également été combiné à un **mécanisme de protection aux frontières** afin de maintenir le prix du lait sur le marché intérieur à un niveau déterminé. Lorsque le prix mondial était inférieur à un prix de seuil (voisin du prix indicatif), des prélèvements étaient imposés sur les produits importés afin de relever le prix des produits importés au niveau communautaire (droits de douane variables). Il existait ainsi un prix minimum d'importation. Cet instrument a été maintenu jusqu'à la réforme de la PAC de 1999 où, suite à l'accord commercial de Marrakech de 1994, le prix de seuil a été supprimé et des droits de douane fixes (ou équivalents tarifaires, soit des pourcentages fixes de la valeur des importations), dégressifs avec le temps, ont été instaurés.

Les **mécanismes d'aide à l'exportation**. Très tôt dans le fonctionnement de la PAC européenne, les produits excédentaires faisant l'objet d'une organisation commune de marché, qui n'étaient ni stockés ni fournis sous forme d'aide alimentaire, ont été écoulés sur le marché mondial. L'UE se portant acquéreur de ces excédents au prix d'intervention, le système mis en place a consisté à financer la vente de ces excédents sur le marché mondial en versant aux exportateurs une restitution couvrant la différence entre le prix d'intervention interne et le prix perçu sur le marché mondial³⁰.

Les aides à l'exportation, qui font l'objet de nombreuses critiques, sont la cible des négociations commerciales. Le mécanisme d'aide à l'exportation a ainsi été modifié suite à l'Accord de Marrakech (1994). Les exportations peuvent être complémentaires d'un système de gestion de l'offre à condition d'être contingentées, de se faire sur la base d'accords entre États (ou groupes d'États) coopérants et de ne pas porter atteinte au développement du secteur du pays importateur.

29) Commission européenne, 2002.

30) Kroll J.C., 1987.

Répartition territoriale et mobilité des quotas

Lors de la mise en place du régime des quotas, des règles de répartition et de transfert y ont été associées. Les quotas laitiers ont ainsi été conçus comme un instrument multifonctionnel pouvant associer à l'objectif d'équilibre de marché des objectifs territoriaux et sociaux.

La **règle de répartition**, répartissant les quantités de référence entre États membres, a été établie afin d'empêcher la délocalisation de la production vers certains États membres au détriment d'autres. Cette règle a été maintenue au cours du temps.

En parallèle, la **règle de transfert**, rattachant les quotas aux surfaces d'exploitation, a été établie afin de maintenir la répartition territoriale des quotas au sein de chaque pays (liaison des quotas à la terre). Par ailleurs, cette liaison à la terre peut être doublée d'une liaison à une zone géographique, qui assure une répartition territoriale de la production, puisque les quotas attribués au sein d'une région particulière ne peuvent pas être cédés à des exploitations se situant dans une autre région (règle de transfert limité dans l'espace).

A partir de 1993, les modalités d'application de la règle de transfert ont été laissées à l'appréciation de chaque État membre. Cette règle a ainsi fait l'objet d'interprétations nationales diverses en fonction de la situation du secteur laitier national (nombre, taille et productivité des exploitations laitières, pays importateur/exportateur, etc.) et des objectifs nationaux liés aux intérêts économiques, aux structures juridiques, aux objectifs culturels et sociaux. La liaison des quotas à la terre a ainsi été maintenue ou abandonnée selon les États. Par ailleurs, différentes modalités d'échange de quotas ont été établies, allant d'un contrôle administratif des transferts à une approche de marché quasiment libre. L'approche de marché, ou *marchandisation* des quotas, implique généralement la suppression de la liaison à la terre. Cependant, des règles administratives peuvent être établies pour maintenir ce lien dans une certaine mesure.

Les possibilités de transfert sont donc diverses et les mesures mises en œuvre par les États membres reflètent cette diversité. L'exemple d'application du système des quotas laitiers en Belgique, présenté dans la suite de ce document, illustre l'une des combinaisons possibles des modalités de transfert des quotas.

Bilan du système des quotas laitiers dans l'UE

Nous l'avons vu, les quotas laitiers ont été utilisés comme des instruments multifonctionnels en associant à l'objectif d'équilibre de marché des objectifs territoriaux et sociaux. Il convient donc de prendre en compte ces différents éléments lorsque l'on aborde le bilan de cet instrument.

En termes d'équilibre de marché, les quotas laitiers ont permis d'atteindre leurs objectifs :

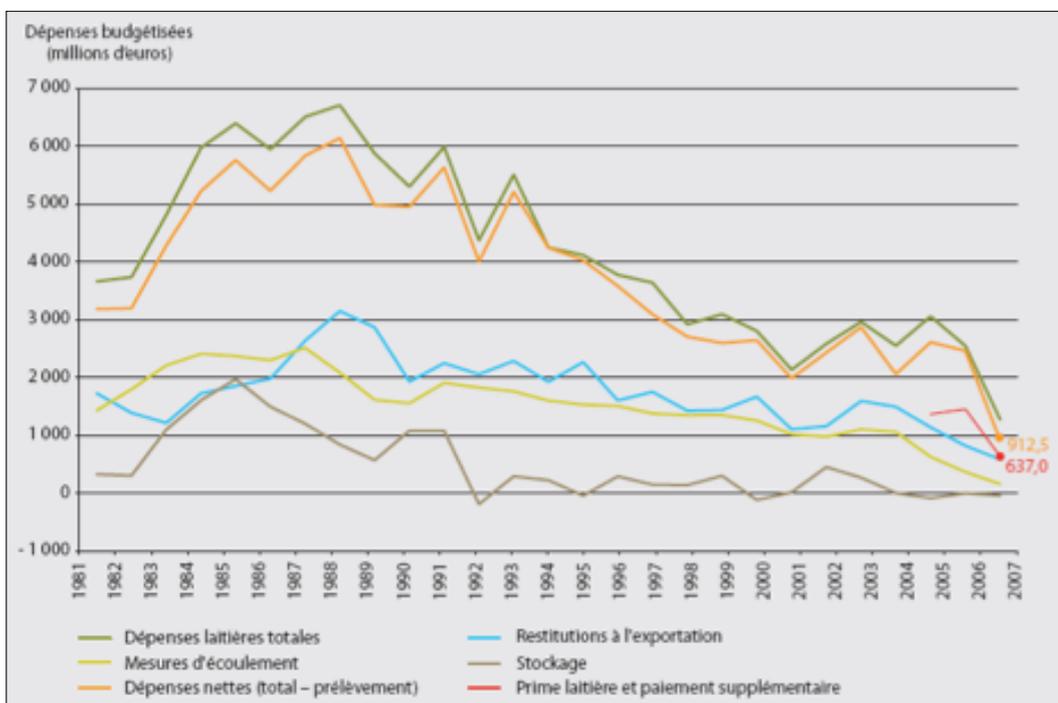
- L'objectif de la maîtrise de la production a été atteint puisque la production a été plafonnée au niveau imposé. Le niveau imposé de production a toutefois longtemps été supérieur au niveau de la demande intérieure. Ainsi, si les excédents structurels ont fortement diminué par rapport aux années '80, ils n'ont pas disparu. Au niveau de la croissance de la production, après une décennie d'augmentation forte et continue de la production, avec un accroissement annuel qui dépassait 3% au cours de la décennie 1974-84, la hausse ne fut plus que d'environ 0,5% par an dans la décennie qui suivit l'entrée en vigueur des quotas (1984-94). Cette réduction de la production



se réalisa par une réduction du nombre de bêtes (-2,2% annuellement), alors que le rendement par animal poursuivait sa croissance (accroissement annuel moyen de 1,8%)³¹.

- Les dépenses budgétaires laitières de l'UE ont nettement diminué au niveau de l'UE dans son ensemble après l'introduction des quotas laitiers, comme en témoigne la figure ci-après³², qui retrace l'évolution des dépenses laitières de l'UE entre 1981 et 2007.
- L'objectif de stabilité des prix a également été atteint, puisque le système des quotas laitiers a maintenu les prix nominaux à la production à un niveau relativement élevé et stable (ce qui n'a pas empêché qu'en monnaie constante, les prix à la production se soient érodés). Entre 1984 et 2007, les prix pour le lait cru ont en effet peu varié par rapport à la période antérieure aux quotas³³.

Figure 1. Dépenses laitières de l'UE (1981-2007)



Source: Cour des comptes européenne, 2009. Rapport spécial n° 14/2009. Les instruments de gestion du marché du lait et des produits laitiers ont-ils atteint leurs principaux objectifs?

Au niveau de l'impact des quotas laitiers sur l'évolution structurelle des exploitations, on peut observer, sur la période d'application du système des quotas laitiers, un processus de restructuration considérable avec une forte réduction du nombre d'exploitations et un accroissement conjoint de leur dimension (phénomène de concentration). Cependant, Barthélémy & Boinon³⁴ notent que pour la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni, trois pays ayant établi des modalités de mise en œuvre contrastées,

31) Source: Etude de cas réalisée par Crocevia, voir Calza Bini E., 2010.

32) Il faut souligner qu'à partir de 2003, en raison du découplage des aides, les dépenses ne reflètent que le budget lié au soutien du marché, à quoi il faut ajouter les dépenses liées au soutien direct des agriculteurs. De ce fait, le coût total du secteur laitier pour 2007 peut être estimé à 64% (soit 4500 millions d'euros) de plus que la dépense figurant au budget de 2005. Voir Cour des comptes européenne, 2009.

33) Cour des comptes européenne, 2009.

34) Barthélémy D. & Boinon J-P., 2001.

l'introduction des quotas laitiers a ralenti la concentration par rapport à la période antérieure. Par ailleurs, on ne peut pas éluder la question de savoir ce qu'il serait advenu si le système des quotas n'avait pas été introduit et quelle autre politique aurait pu être adoptée pour faire face aux problèmes de surproduction du secteur. Il faut également noter que l'évolution de la taille des exploitations a été variable selon les pays, en fonction de la situation initiale et des modalités d'application du système. De même, la répartition territoriale au sein de chaque pays a été très contrastée selon la diversité de pratiques en matière de gestion des quotas. A titre d'exemple, la gestion des quotas en France a permis le maintien d'une répartition de la production dans l'espace, tandis qu'au Royaume-Uni, la spécialisation des exploitations accompagnée de migrations de la production laitière dans certaines régions, a été très forte³⁵.

Depuis 1984, le régime des quotas laitiers a donc contribué à réguler la production du secteur tout en assurant une possibilité de production dans l'ensemble des régions de l'UE, ce dernier point étant à contraster selon les pays et leurs pratiques de gestion du système. Ainsi, ce bilan positif des quotas ne s'applique pas à l'Italie pour laquelle le système de quotas, mal ajusté à la production nationale et en outre mal géré, a constitué un frein à la production et a provoqué le mécontentement des éleveurs. Ceci est illustré par l'exemple italien de mise en œuvre des quotas au niveau des États.

Le régime des quotas laitiers en Belgique (Région wallonne)

Le système de transfert des quotas mis en œuvre en Belgique (Région wallonne) illustre l'une des combinaisons possibles parmi la diversité des mécanismes de gestion disponibles en fonction des objectifs nationaux. En particulier, le «fonds des quotas» est un exemple d'un mécanisme permettant, dans un système de marchandisation des quotas, de réduire le coût et la mobilité de ces derniers dans le but de garantir la rentabilité du secteur et de permettre l'accès aux jeunes producteurs.

Répartition des quotas nationaux et modalités du superprélèvement

La Belgique a choisi de répartir ses quotas nationaux entre ses producteurs (plutôt qu'entre laiteries). Les quotas de livraison et de ventes directes ont été attribués sur base des ventes de 1983 et 1981 respectivement. En cas de dépassement du quota national, il a été décidé de répartir le superprélèvement dû par la Belgique entre les producteurs ayant contribué au dépassement national. Ce sont les acheteurs (laiteries et transformateurs) qui perçoivent des producteurs le superprélèvement dû pour les livraisons. Le superprélèvement lié aux ventes directes est quant à lui directement payé par les producteurs concernés.

Liaison à la terre et modalités de transfert

Les choix liés aux modalités de transfert des quotas en Belgique ont privilégié la liaison à la terre tout en organisant une certaine mobilité des quotas. En effet, le système de transfert choisi en Belgique a été celui des transferts de gré à gré, mais avec une limitation à un certain volume par hectare après transfert en cas de cumul (quantités reprises fusionnées avec des quantités détenues). Remarquons que ce volume par hectare a été augmenté avec le temps.

35) Barthélémy D. & Boinon J-P., 2001.



Afin d'empêcher l'exode de quotas et leur concentration dans certaines régions, les transferts en cumul ont été assortis d'une « règle des 30 km », ne permettant les échanges que dans un rayon de 30 km. Afin d'assurer une certaine mobilité des quotas, une ponction des quotas transférés en cumul (ponction croissante selon le volume de quotas) a été établie au profit d'une réserve nationale, cette réserve étant redistribuée à des catégories particulières de producteurs.

En 1996-97, le fonds des quotas a été introduit avec pour objectif de limiter la marchandisation des quotas pour garantir la rentabilité du secteur et permettre aux jeunes producteurs d'avoir accès aux quotas à des prix acceptables. Le principe de fonctionnement du fonds des quotas est le suivant: le fonds centralise les quotas libérés (sans terre) et les redistribue aux producteurs qui ont introduit une demande. Ceci permet de contenir le prix du quota sur le marché puisqu'il est fixé, pour chaque campagne laitière, par l'administration. Les jeunes producteurs, définis selon leur âge et une limite de production, sont favorisés dans la redistribution avec une quantité qui leur est distribuée plus importante que pour les autres producteurs (2/3 pour les moins de 35 ans *versus* 1/3 pour les autres). Bien que la vente de quotas au fonds soit possible sans liaison au sol (ou avec liaison partielle), la liaison au sol est imposée pour l'achat de quotas (minimum 1 ha fourrager pour 20.000 litres de quota après achat).

Par ailleurs, le leasing (ou transfert temporaire) a été rendu possible dès 1987-88 et a été maintenu au cours du temps. Cette mesure permet à un producteur, qui n'est pas en mesure de (ou ne souhaite pas) produire la totalité de sa quantité de référence, de céder une partie de celle-ci à un autre producteur pour le reste de la campagne. Ce dernier peut ainsi augmenter son quota à court terme, tout en dégageant en partie le quota de sa liaison au sol pendant une campagne (une superficie fourragère minimale a tout de même été imposée par tranche de quota total détenu, leasing compris).

Ce système de transfert en vigueur en Belgique semble avoir permis un recul moins marqué du nombre d'exploitations que dans les pays membres ayant mis en place de moindres contraintes à la mobilité (DGA 2007³⁶).

Le régime des quotas laitiers en Italie

Cet exemple illustre les problèmes liés au mauvais ajustement du système de quotas à la production nationale et aux erreurs dans l'organisation du système par le gouvernement italien, avec pour effet un grand mécontentement des éleveurs censés en être les bénéficiaires. Il souligne ainsi l'importance d'une bonne gestion de la mise en place des quotas pour assurer leur efficacité et éviter des dépassements chroniques. En particulier, cet exemple met en évidence la nécessité d'un système de contrôle de la production basé sur la responsabilité individuelle des producteurs.

La difficile mise en œuvre du système des quotas laitiers en Italie³⁷

En Italie, les quotas de livraison et de ventes directes ont été attribués sur base de l'année de référence 1983. Cependant, contrairement aux autres États membres, cette attribution ne se fonda pas sur un relevé direct de la production de lait en 1983 en raison de l'absence de recensement. L'attribution des quotas nationaux a ainsi été fondée sur une estimation réalisée par l'Institut national des statistiques (ISTAT) portant sur l'évaluation de la production globale et de l'emploi dans les exploitations. C'est pourquoi l'Italie

36) Direction générale de l'agriculture de Wallonie, 2007.

37) Source: Calza Bini E., 2010.

bénéficia d'une période transitoire pour lui permettre de procéder au recensement. De plus, l'absence de données rigoureuses empêcha le gouvernement de répartir initialement le quota national entre producteurs. De ce fait, l'Italie obtint d'être considérée par la CEE comme un seul «bassin productif», sans attribution individuelle de quotas, et le gouvernement fut chargé de contrôler le respect du quota national. En conséquence, les sanctions dérivant du dépassement du quota national furent prises en charge par l'État, sans qu'aucune limite de production ne soit imposée aux éleveurs.

Le recensement finalement établi, l'Italie choisit en 1987 de répartir le quota national entre associations de producteurs (grâce à une dérogation accordée par l'UE). Ainsi, 95% des quotas furent assignés à l'association de producteurs majoritaire³⁸ et les 5% restants furent répartis entre les producteurs non associés³⁹. Cependant, jusqu'en 1991, l'association majoritaire chargée de la répartition des quotas ne fut pas en mesure de définir un règlement interne clair, de sorte que les producteurs n'étaient toujours pas responsables du superprélèvement en cas de dépassement des quotas.

En 1992, après le constat de l'inefficacité d'un système de contrôle de la production sans responsabilité individuelle des producteurs, un système de quotas par producteur a été appliqué, avec un mécanisme de soutien pyramidal allant du Ministère de l'agriculture aux associations de producteurs pour le contrôle des attributions de quotas et pour les prélèvements en cas de dépassement. Par ailleurs, des quotas A (quotas fixes) et B (quotas sujets à réduction en cas de dépassement national) furent définis. Néanmoins, le quota national fut à nouveau dépassé. Ce nouvel échec s'explique notamment par le fait que l'agence nationale chargée des opérations agricoles (AIMA), qui aurait normalement dû publier pour le 31 janvier de chaque année le bulletin assignant les QRI (quantités de référence individuelles) à chaque producteur, ne s'acquitta qu'imparfaitement de sa tâche, en publiant des données non fiables et tardives. L'incertitude créée par la pratique de l'AIMA et la non application du droit communautaire durant 8 ans a mené à une attribution des quotas individuels dont la somme dépassait le quota global national, avec une attribution de quotas individuels pour 12 millions de tonnes alors que l'attribution globale à l'Italie était de 9,9 millions et la production de 10.9 millions.

Par ailleurs, une autre difficulté rencontrée était qu'en cas de pénalités pour dépassement des quotas, les producteurs sanctionnés s'adressaient souvent au tribunal compétent, avec pour effet immédiat le gel de l'application de la sanction.

Lorsque fut enfin résolu (en 1996) le problème de la compatibilité des QRI avec les QGG (quantités globales garanties) attribuées à l'Italie, restait le problème, qui allait encore s'accroître, du conflit entre les quotas assignés et la distribution de la production effective, car le bulletin d'attribution des quotas avait été publié trop tardivement, au moment où la campagne était achevée et où il n'était plus possible d'adapter la production. Aussi, pour la campagne 1995-96, la production excédentaire était-elle d'environ un 1,4 million de tonnes pour l'ensemble du pays alors qu'on avait par ailleurs environ 900.000 tonnes de quotas inutilisés dans certaines régions.

Le nouveau gouvernement mis en place en 1996 fut confronté au fait que l'Italie devait payer une amende de 421 milliards de liras (217.428.354 euros) –dont plus de 40% pour la seule Lombardie– et proposa la mise en place de mesures de soutien compensatoires afin d'aider les agriculteurs à payer à l'État leur part de la taxe résultant du dépassement de leur QRI.

38) UNALAT, qui fut reconnu officiellement association de producteurs de second niveau en 1986, était l'Union nationale des associations producteurs et regroupait 80 associations de producteurs auxquelles adhéraient environ 90% des exploitations laitières.

39) Via AZOOLAT, la seule association n'adhérant pas à UNALAT.



Une *Commission d'enquête sur les quotas laitiers* mise place afin d'enquêter sur les irrégularités de la gestion des quotas et de proposer des méthodes de vérification de la production effective dans les campagnes contestées mit en évidence trois points: l'assignation illégitime des quotas, le manque de crédibilité des données de production et les contradictions d'une législation nationale inappropriée.

Par la suite, plusieurs textes législatifs en la matière se sont succédés au fil des années à partir de décembre 1997 pour résoudre les principaux problèmes du système: révision des quotas, révocation des quotas non utilisés, vérification des données de production effective, application plus sévère des sanctions liées au dépassement des quotas laitiers, procédures pour la gestion des recours des producteurs, assouplissement du système d'échange de quotas entre producteurs.

La mise en œuvre de ces dispositions ne fut pas sans difficultés et le paradoxe fut en définitive que l'Italie commença une application plus rigoureusement du régime des quotas au moment où le système commençait à être dérèglementé⁴⁰, dans le cadre du processus de réforme de la PAC. Si la réforme Fischler de 2003 prolongeait le système des quotas jusqu'en 2015, elle prévoyait aussi une augmentation des quotas de production, ce qui permit à l'Italie d'obtenir une augmentation de ses quotas de 600.000 tonnes, à même de couvrir sa production en excès.

Impact du régime des quotas laitiers en Italie⁴¹

Les problèmes liés à la mauvaise gestion des quotas laitiers (surplus de QRI assignés par rapport aux QGG globales et décalage entre quotas assignés et production effective) eurent pour effet d'aggraver les problèmes structurels propres à l'Italie en matière d'inégalités régionales et de concentration de la production. En effet, suite au processus de modernisation de l'élevage bien plus rapide au Nord –en particulier dans la plaine du Pô– qu'au Centre et au Sud du pays et vu la non application du régime durant de nombreuses années, les régions du Nord dépassèrent les quotas assignés alors que, dans les autres régions, les quotas ne furent pas totalement atteints.

En conséquence, l'Italie s'est caractérisée par une forte concentration spatiale de la production laitière, avec 65,8% des animaux concentrés dans seulement 4 régions en 2007⁴² (sur les 20 existantes) et une forte concentration sociale de la production. En effet, 67,1% des animaux y sont détenus par un peu moins de 17% des exploitations laitières, et 3,7% des animaux sont même détenus par à peine 0,1% des exploitations (qui sont celles de plus de 500 têtes), alors que du côté des plus petites exploitations, seulement 3,2% des animaux sont détenus par 32,8% des exploitations⁴³.

Comme explicité dans le paragraphe «*Analyse du système des quotas laitiers dans l'UE*», l'application du régime des quotas n'a pas empêché la rapide évolution des structures de production européennes, même s'il est difficile de savoir ce qu'il serait advenu si le système des quotas n'avait pas été introduit et quelle autre politique aurait pu être adoptée pour faire face aux problèmes de surproduction du secteur. En Italie, on constate que la restructuration y a été plus forte que dans les autres États membres, avec une

40) Une revue spécialisée en agriculture signalait que le fait le plus marquant de la campagne 2009-10 était que l'Italie était parvenue pour la première fois à respecter son quota de «ventes directes» depuis la création du système en 1984 (le Sillon belge, 12 novembre 2010).

41) Source: Calza Bini E., 2010.

42) Lombardie, Piémont, Vénétie et Emilie Romagne.

43) Voir Calza Bini E., 2010, page 21.

réduction du nombre de producteurs laitiers de près de 66% entre 1993-94 et 2006-07⁴⁴. Cette situation se rapproche de celle des pays nouvellement adhérents à l'UE, qui ont introduit le système des quotas laitiers suite à leur entrée dans l'UE⁴⁵. Ces processus renforcés s'expliquent notamment par le fait que tous ces pays, y compris l'Italie, se caractérisaient initialement par un nombre plus élevé de producteurs qu'ailleurs dans l'UE⁴⁶.

La gestion de l'offre pour l'oignon au Sénégal⁴⁷

Cet exemple illustre une initiative nationale de mise en place d'un système de gestion de l'offre pour un produit de diversification important au Sénégal: l'oignon.

Au Sénégal, l'oignon est produit essentiellement dans deux zones de production: les Niayes et la Vallée du fleuve Sénégal. Les Sénégalais sont de grands amateurs d'oignon qui est consommé par chaque ménage au moins deux fois par jour; la consommation annuelle avoisine les 140.000 tonnes. L'oignon est par ailleurs une spéculation rentable, avec un rendement élevé pouvant atteindre 30 tonnes à l'hectare, et entre dans les stratégies de diversification agricole.

Cependant, l'oignon local est concurrencé par l'oignon importé, à hauteur de 70.000 tonnes par an, en provenance essentiellement de trois pays: la Hollande, la France et la Belgique. Face à ce problème, en se basant sur le constat que le Sénégal dispose d'un fort capital humain et de production et qu'une augmentation de la production locale est possible et permettrait de limiter sa dépendance alimentaire, il a été décidé en 2004 par le gouvernement et les producteurs d'oignons de mettre en place un système de gestion de l'offre.

La mise en place de ce système résulte d'un long processus de concertation débuté en 1987, d'abord de manière informelle au niveau local au sein des associations de producteurs et avec l'autorité locale, puis de manière plus formelle avec la mise en place d'une organisation régionale professionnelle, l'APOV (Association des Producteurs d'Oignon de la Vallée du fleuve). Ce processus aboutit finalement en 2003 à la mise en place d'un comité national de concertation et de suivi par l'Agence de régulation des marchés (ARM), regroupant différents acteurs: OP, commerçants, intermédiaires, importateurs, ministères concernés, etc. C'est au sein de ce comité qu'il a été décidé du système de gestion de l'offre de l'oignon, les négociations portant sur les périodes de production locale et les dates de restriction des importations, les quantités, la qualité et le prix.

Le système de gestion de l'offre mis en place vise à respecter l'intégrité du marché national et repose sur trois piliers: le contrôle des importations, le contrôle du volume produit et le contrôle du prix à la production. Il est entendu que seul le contrôle de la production relève de la gestion de l'offre en tant que telle.

44) Bien qu'en ce qui concerne la dimension des exploitations laitières et le rendement par animal, la croissance importante de l'Italie reste néanmoins inférieure à la moyenne de l'UE. Voir Calza Bini E., 2010, page 17.

45) La réduction du nombre d'exploitations y a été de 20% en seulement deux ans, de 2004/05 à 2006/07. Voir Calza Bini E., 2010, p. 17.

46) Voir les caractéristiques comparées de l'agriculture italienne et des autres Etats de l'UE dans la publication EuropAfrique (voir Calza Bini E. & Boccaleoni S., 2010a, pp. 90-94).

47) Cet exemple est issu de l'étude de cas réalisée par le ROPPA dans le cadre du projet EuropAfrique (voir Ndao B., 2009).



Le **contrôle de la production** est basé sur l'évaluation de la production, de la demande effective, des stocks, des importations attendues et des exportations traditionnelles. Sur cette base, le comité définit un quota global de production afin d'ajuster cette dernière à la demande effective. Ce quota global est réparti par région, en fonction des données historiques, et chaque région est chargée de gérer son quota et de le répartir par zone.

Le contrôle de la production est associé à un **prix rémunérateur incitatif** pour les producteurs, mais raisonnable pour le consommateur. Ce prix est fixé par classe de produit et est le fruit d'une négociation collective basée sur les coûts de production. Tous les acheteurs paient ainsi le même prix pour une classe donnée. Par ailleurs, afin que le système de gestion de l'offre soit financé par les producteurs eux-mêmes, les coûts administratifs, de transport... sont déduits du prix par unité.

La campagne de **contrôle des importations** a été instaurée durant la période de commercialisation de l'oignon local, durant laquelle le Sénégal peut se passer des importations. Afin d'établir ces restrictions aux importations, la clause de sauvegarde spéciale de l'Accord sur l'agriculture (OMC, article 5) a été utilisée au regard du préjudice causé par les importations. Ainsi, en 2004, les importations ont été réduites entre mai et août à 4% des importations totales et, en 2007, le comité a décidé d'étaler le contrôle sur 9 mois.

Les avantages de ce système de gestion de l'offre sont divers. Le contrôle des importations a permis l'augmentation des prix de l'oignon sur le marché sénégalais durant la période de restriction des importations (il a de ce fait été nécessaire d'établir un seuil à ne pas dépasser pour ne pas pénaliser les consommateurs) et la production totale sénégalaise n'a cessé de croître. La fixation des prix permet aux producteurs de recevoir tous le même prix rémunérateur et de payer les mêmes coûts de transport (péréquation). L'industrie a une garantie d'approvisionnement et une réduction des coûts de transaction avec les producteurs. Au niveau territorial et environnemental, ce système assure un maintien des exploitations sur le territoire concerné et une rationalisation des transports. Enfin, la production locale se substitue aux importations. Il faut souligner que, pour fonctionner, ce système doit s'appuyer simultanément sur les trois piliers décrits.

Les limites de ce système sont, entre autres, la hausse des prix par certains producteurs clandestins, l'existence d'une importation massive avant l'arrêt des importations et une importation détournée.

B. La mise en marché collective par les producteurs

Définition et objectifs de la mise en marché collective

La mise en marché collective consiste en **l'organisation collective de la commercialisation d'un ou plusieurs produits regroupés**.

L'objectif de la mise en marché collective est d'augmenter le pouvoir de marché des producteurs dans les négociations des conditions de vente des produits agricoles et qui, individuellement, est faible et totalement disproportionné au regard de celui des négociants.

Il faut distinguer la mise en marché collective organisée par les producteurs de la mise en marché collective organisée par l'État, comme cela a été le cas en Afrique avec les offices de commercialisation. La première concerne le plus souvent uniquement une partie des producteurs (volontaires pour développer cette stratégie), tandis que la seconde concerne l'ensemble des producteurs (généralement sans possibilité de rester en dehors du système). La mise en marché collective organisée par les producteurs peut toutefois être institutionnalisée et concerner alors l'ensemble des producteurs, comme cela est le cas au Canada (voir l'exemple de mise en œuvre consacré à ce système).

L'augmentation du pouvoir de marché grâce à la mise en marché collective dépend du nombre de producteurs concernés et est maximale lorsque l'ensemble des producteurs est impliqué. Cependant, comme l'illustre ci-après le paragraphe «*L'expérience de la mise en marché collective gérée par l'État*», l'organisation de la mise en marché collective par l'État, même si elle implique l'ensemble des producteurs, ne garantit pas forcément une augmentation du pouvoir de marché des producteurs, puisque ceci dépend en réalité des intérêts vers lesquels est orientée l'intervention de l'État. A ce titre, un système de mise en marché collective organisé par les producteurs, mais institutionnalisé par l'État, est un meilleur garant d'une augmentation du pouvoir de marché des producteurs.

Conditions de mise en œuvre

Lorsque la mise en marché collective est organisée par les producteurs eux-mêmes, leur **capacité d'organisation** devient une condition indispensable à la mise en œuvre de cet instrument. Cette organisation peut prendre plusieurs formes, mais doit respecter la **législation en vigueur**. Dans l'UE, les règles de concurrence peuvent fortement limiter les possibilités de mise en marché collective par les producteurs, en particulier les possibilités de négociation collective. Dans ce contexte, sauf en cas de dérogation spécifique, la commercialisation collective de la production doit tenir compte des règles de concurrence et implique la mise en place d'organisations économiques par les agriculteurs (sociétés agricoles, telles que coopératives). En Afrique, le cadre moins formel au niveau de la commercialisation des produits agricoles rend la question des règles de concurrence moins contraignante pour la mise en marché collective. Un paragraphe de cette partie est consacré aux règles de concurrence.

Instruments de mise en marché collective

Plusieurs activités peuvent directement contribuer à la mise en marché collective, allant du regroupement de l'offre à la mise en marché proprement dite.

Au niveau du **regroupement de l'offre**, la récolte et la collecte peuvent être collectivisées ou non.



Au niveau de la **mise en marché**, on peut distinguer des actes techniques et des actes de commercialisation :

- Les **actes techniques** (soit la pesée, le contrôle de la qualité et le conditionnement) sont des activités grandement facilitées par le regroupement de l'offre qui permettent d'améliorer les conditions de négociation avec l'acheteur.
- Les activités collectivisées de **commercialisation** incluent: la prévision des tonnages, la recherche de l'acheteur, la collecte d'informations sur les conditions et la situation du marché, la négociation des conditions de vente (définition de la qualité exigée pour les produits, définition des modalités de paiement, etc.), le suivi des transactions et du respect des engagements, la tenue d'une comptabilité financière, la redistribution des recettes, etc.

Instruments complémentaires

Lorsque les producteurs se regroupent, l'organisation collective peut, bien entendu, être élargie à d'autres activités que celles directement liées à la mise en marché collective. Ces activités peuvent aller de la production (achats groupés d'intrants, mise en commun de matériel) aux activités post-récolte (stockage et transformation par le biais d'installations communes).

Au niveau des activités post-récolte, il arrive que la mise en marché collective soit combinée à un système de *warrantage* ou *tierce détention* ou encore *crédit-stockage*. Il s'agit d'un système qui permet aux producteurs de déposer leurs produits au moment de la récolte dans un entrepôt fiable, jusqu'à ce que les cours augmentent, tout en ayant accès à des liquidités immédiatement auprès d'un organisme de crédit, grâce la caution apportée par le stock détenu par une organisation reconnue par cet organisme de crédit.

Par ailleurs, comme nous le verrons par la suite, l'efficacité de la mise en marché collective peut être améliorée si elle est combinée à d'autres instruments permettant d'accroître le pouvoir de marché des producteurs, tels que la gestion de l'offre ou la contractualisation.

Finalement, la mise en marché collective peut être également combinée à la recherche, par un groupe de producteurs, d'un segment de marché sur lequel s'isoler afin de se protéger de la concurrence générale des autres acteurs, soit par l'obtention et la mise en place de labels, soit par l'organisation d'un système de distribution particulier qui minimise le nombre d'intermédiaires entre les producteurs et les consommateurs (circuits courts). La mise en marché collective dans le cadre des labels et/ou de la distribution par circuit court permet notamment d'assurer des quantités suffisantes ou une variété suffisamment large de produits sur les lieux de vente (voir les parties consacrées à ces deux instruments, labels et ventes par circuit court).

Avantages de la mise en marché collective

D'une façon générale, la mise en marché collective permet de renforcer la position des agriculteurs sur le marché, face à une demande de plus en plus concentrée. Le regroupement de l'offre des agriculteurs et la commercialisation collective ont en effet comme avantages :

- de permettre l'obtention d'un **meilleur prix de vente grâce à la négociation collective des conditions de vente** qui réduit le déséquilibre entre le poids du vendeur et de l'acheteur dans la négociation commerciale ;
- d'**augmenter la marge perçue par les producteurs en réduisant le nombre d'intermédiaires** (diminution des coûts de transaction) et/ou en **améliorant la qualité**

et la plus-value des produits grâce à diverses actions collectives facilitées par le regroupement de l'offre (harmonisation de la qualité par le tri, possibilités accrues de nettoyage, séchage, conditionnement, etc.);

- **d'améliorer l'accès des producteurs au marché** grâce à l'augmentation des quantités vendues (accès possible à des marchés «de gros» auparavant inaccessibles par exemple) et/ou à l'augmentation de la qualité et la plus-value des produits.

Les acheteurs tirent aussi certains avantages du système, comme l'accès à des volumes importants de production sans intermédiaire, une certaine garantie d'approvisionnement et des facilités relatives à l'uniformité du produit et au contrôle de la qualité.

Inconvénients et difficultés de la mise en marché collective

La mise en marché collective et les règles de concurrence⁴⁸

Les possibilités de mise en marché collective peuvent être fortement limitées par les règles de concurrence. En effet, la mise en marché collective est conditionnée par l'existence d'une législation autorisant l'entente entre agriculteurs pour la commercialisation de leurs produits et, en particulier, pour la négociation collective des prix. Le principe des règles de concurrence étant de protéger la libre concurrence entre entreprises pour le bien du consommateur (législation anti-trust), toute forme d'entente sur les prix entre firmes concurrentes est strictement interdite (sauf spécification contraire), de même que toute opération susceptible d'influer sur le marché, comme par exemple le regroupement de la production qui apporte en théorie un avantage aux firmes qui la pratiquent.

Dans l'UE, c'est le droit communautaire de la concurrence qui s'applique en matière agricole, tel que prévu par le règlement (CE) n°1184/2006 du Conseil européen. Concrètement, les pratiques qui ne sont pas spécifiquement sujettes à des dérogations à ce règlement sont punissables si elles sont jugées, en cas de litige, comme entravant la libre concurrence. D'une manière générale, la jurisprudence montre que les pratiques qui sont considérées comme bénéfiques pour le consommateur, telles que celles qui améliorent l'efficacité et la compétitivité des firmes, ne sont pas condamnées, contrairement à celles jugées comme nuisibles aux consommateurs.

Des exceptions existent et ce règlement ne s'applique en particulier pas «aux accords, décisions et pratiques d'exploitants agricoles, d'associations d'exploitants agricoles ou d'associations de ces associations ressortissant d'un seul État membre, dans la mesure où, sans comporter l'obligation de pratiquer un prix déterminé, ils concernent la production ou la vente de produits agricoles ou l'utilisation d'installations communes de stockage, de traitement ou de transformation de produits agricoles, à moins que la Commission ne constate qu'ainsi la concurrence est exclue ou que les objectifs de l'article 33 du traité sont mis en péril». Ces règles ne s'appliquent pas non plus aux accords, décisions et pratiques qui font partie intégrante des organisations nationales de marché ni à ceux qui sont nécessaires pour réaliser les objectifs de la PAC⁴⁹.

Dans le cadre de ces exceptions, pour les secteurs dans lesquels cela est spécifiquement autorisé (houblon, huile d'olive, huiles de table, ver à soie, vin, fruits et légumes), les producteurs ressortissants d'un seul État membre peuvent s'associer en *organisations*

48) Sources: Sneessens J.F., 2009 et Leduc Y., 2009.

49) Par ailleurs, certaines organisations communes de marché telles que «fruits et légumes» ou «vin», contiennent des dispositions particulières sur les organisations interprofessionnelles, qui sont exclues du champ de l'article 81 à certaines conditions.



de producteurs (OP)⁵⁰ et, par leur intermédiaire, conclure des accords portant sur la commercialisation de leurs produits agricoles. En dehors des secteurs cités, une modification de l'OCM (organisation commune de marché) est nécessaire pour permettre aux organisations de producteurs d'intervenir comme structure commune de vente. La législation entourant les organisations de producteurs dans le secteur des fruits et légumes et leurs fonctions sont abordées dans l'exemple de mise en œuvre régionale dans l'UE.

Par ailleurs, en décembre 2010, la Commission européenne a fait des propositions touchant aux possibilités de vente et de négociation collective dans le secteur du lait et des produits laitiers⁵¹. Les implications de ces propositions au niveau de la mise en marché collective et, en particulier, des possibilités d'impliquer l'ensemble des producteurs, sont abordées dans l'exemple de mise en œuvre régionale dans l'UE.

Il reste qu'actuellement la législation en vigueur restreint fortement les possibilités de mise en marché collective par les producteurs, au nom du principe de la libre concurrence. Ce principe est remis en cause pour le secteur agricole par plusieurs auteurs dans la mesure où se côtoient des petits producteurs isolés et des firmes agroalimentaires, en amont et en aval de ceux-ci, et qui sont de plus en plus concentrées.

Ainsi, l'article de Ronald Coase⁵² sur la nature de la firme⁵³ explique pourquoi le modèle de concurrence parfaite n'est plus vraiment d'application dans une économie moderne où se sont développées des firmes qui essaient d'échapper aux coûts de transaction sur le marché et d'organiser, de planifier leur environnement, cela à l'aide de règles internes (plusieurs milliers de salariés) et à l'aide de contrats.

A ce sujet, évoquant la résistance de la plupart des milieux à se soumettre à la concurrence, Guy Quaden⁵⁴, gouverneur de la Banque nationale de Belgique, notait en 1973: «*Il n'en va pas différemment des agriculteurs qui, incapables de contrôler le marché par leurs propres moyens, ont fait appel à l'État pour bénéficier d'assurances diverses en matière de prix et de livraison. Alors que dans l'industrie, de vastes oligopoles se sont soustraits aux rigueurs de la loi de l'offre et de la demande, on fera difficilement admettre aux agriculteurs qu'ils doivent être les derniers producteurs à s'y soumettre*».

La théorie du *second best* de Lancaster et Lipsey (1957) est un modèle qui, quant à lui, montre qu'une économie sans distorsion n'existe pas et que, lorsqu'il existe une distorsion majeure telle qu'un monopole ou un oligopole, ce n'est pas toujours en interdisant à ceux qui ont affaire avec le monopole de s'organiser entre eux dans leurs négociations avec le monopole que l'on obtient un meilleur résultat. Pour que le résultat final des négociations soit le plus proche possible de celui en situation de concurrence parfaite, il est parfois plus efficace de permettre à ceux qui ont à interagir avec le monopole de s'organiser entre eux pour négocier.

50) Le terme «organisation de producteurs» ou «OP» fait ici référence à la définition de l'UE: ce sont des personnes morales, reconnues par les États membres sous réserve de certains critères (portant notamment sur le nombre de membres et sur le chiffre d'affaires) et constituées à l'initiative des producteurs. Ces OP doivent faciliter la production et la commercialisation des produits, permettre aux producteurs de mieux valoriser leur production et encourager l'application de mesures agro-environnementales. Les producteurs membres doivent appliquer les règles adoptées par les organisations, doivent vendre, sauf exception, toute leur production par leur intermédiaire et participer financièrement à un fonds opérationnel. Les OP peuvent prendre des formes juridiques diverses.

51) Proposition de règlement du parlement européen et du conseil portant modification du règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil en ce qui concerne les relations contractuelles dans le secteur du lait et des produits laitiers. Ibid. Ces propositions doivent encore être discutées et éventuellement adoptées en 2011.

52) Economiste britannique, lauréat du prix Nobel d'économie en 1991.

53) Coase R., 1937.

54) Quaden G., 1973.

Une application directe de cette théorie est le point de vue de J.K. Galbraith⁵⁵, qui considère qu'il faut appliquer les règles de la concurrence de manière différenciée en tenant compte, d'une part, du « planning system » représenté par la majeure partie de l'économie avec des grandes firmes et, d'autre part, du « market system » représenté par les petits acteurs, comme les petits producteurs qui sont toujours, eux, en totale concurrence. Cet auteur souligne que, pour remédier à l'inégalité de pouvoir de marché, il faut que les pouvoirs publics fassent de manière volontaire une action en vue de renforcer le pouvoir de marché de ceux qui sont dans le « market system ». Quelques extraits de l'auteur dans son livre *Economic purpose*⁵⁶ sont fournis dans l'encadré ci-dessous.

“The planning system has power over the prices at which it sells to the market system and over the prices at which it buys from the market system.”

“Any fundamental correction begins with the equalization of power between the two parts of the economy. This is no academic matter. It involves intensely practical questions of how prices, wages and incomes are established in the two systems.”

“To remedy the weakness of the market system, strongly affirmative support must be accorded to its efforts to develop market power. There would be a general presumption not against but in favour of collective action by those who are numerous, small and weak. In specific terms this means the following:

- 1. General exemption for small businessmen from all prohibitions in the antitrust laws, against combination to stabilize prices and output.*
- 2. Direct government regulation of prices and production in the market system.*
- 3. Strong and effective encouragement to trade union organization in the market system.*
- 4. An extension and major increase in the minimum wage.*
- 5. A revised view of international commodity organization and a cautiously revised view of tariff protection in the market system.*
- 6. A strong presumption in favour of government support to the educational, capital and technological needs of the market system.”*

Autres contraintes à la mise en marché collective⁵⁷

En dehors des limitations liées aux règles de concurrence, la mise en marché collective par les producteurs n'est pas sans poser de difficultés. Certaines sont d'ordre général et liées au marché :

- une contrainte importante est posée par les **importations à bas prix** des produits qui concurrencent les produits locaux et menacent les tentatives de mise en marché collective mises en œuvre par les producteurs (comme toute tentative de commercialisation est menacée par ces importations) ;

55) Galbraith J.K., 1975.

56) Galbraith J.K., 1975.

57) Sources : Lothoré A. et Delmas P., 2009 et Flament J., Schubert A., Van Der Steen D., 2009a (Rapport du séminaire agricole du 2 octobre 2009 « Accroître le pouvoir de marché des agriculteurs – instruments et contraintes »).



- une **offre surabondante** par rapport à la demande met les producteurs dans une situation de faiblesse face aux acheteurs, que même la mise en marché collective ne permettra pas d'éviter. Cette situation est renforcée en cas de marché trop étroit, lorsque les acheteurs sont peu nombreux;
- de la même manière que pour la contractualisation, un **accès insuffisant aux informations relatives au marché** (prix, offre, demande des acheteurs, demande des consommateurs, etc.) et le manque de capacités d'analyse de ces données sont des entraves au renforcement du pouvoir de négociation des producteurs, même en cas de mise en marché collective.

Ces contraintes mettent en évidence la nécessité d'une gestion de l'offre et d'une protection aux frontières pour une bonne efficacité de la mise en marché collective.

Ainsi, la mise en marché collective est parfois combinée à la gestion de l'offre. En effet, lors de mise en marché collective organisée par l'État ou les producteurs, il est intéressant pour ces acteurs de veiller à réguler au mieux le marché sur lequel ils opèrent, en tentant d'y éviter des tensions trop fortes en matière de quantités et de prix, par des instruments de gestion de l'offre. A l'inverse, lorsque des producteurs d'un pays se regroupent pour contrôler l'offre nationale, la commercialisation collective de l'offre devient aisément possible.

D'autres contraintes sont spécifiquement liées aux risques et difficultés rencontrés par les coopératives lorsqu'elles organisent une mise en marché collective pour leurs membres :

- Lorsqu'elles commercialisent la production de leurs membres, les coopératives font face à des **objectifs** parfois **contradictoires** : meilleure rémunération possible de leurs membres versus meilleure compétitivité possible. Les coopératives doivent ainsi concilier les **attentes sociales** de leurs membres avec les **attentes économiques** devant permettre la viabilité de l'entreprise, requérant plutôt une approche sur le moyen terme. Cet équilibre n'est pas évident à atteindre et l'on observe, dans les faits, un antagonisme entre finalité économique et finalité sociale des coopératives.
- Par ailleurs, les **attentes** des membres peuvent être **variables**, selon leurs conditions socio-économiques et de culture par exemple. Il n'est donc pas toujours possible de satisfaire également tous les membres et un arbitrage est nécessaire, via une gouvernance transparente. Ces difficultés augmentent avec la taille de l'entreprise, tout comme les charges administratives. Une taille réduite limite ces contraintes, mais limite également le pouvoir de marché des producteurs.
- Lorsque la coopérative achète la production de ses membres, ce qui est parfois nécessaire pour en négocier collectivement les prix avec un acheteur (transfert de propriété), la coopérative **supporte tous les risques liés à la commercialisation**. Se pose ainsi la question du « juste prix ». Si elle paie les producteurs lors de la collecte, la coopérative doit évaluer à quel prix elle pourra vendre les produits et fixer sur cette base le prix aux producteurs, qui doit être rémunérateur et plus élevé que le prix qu'ils peuvent obtenir individuellement. Le risque est ainsi grand de fixer un prix trop élevé et de faire face par la suite à des difficultés pour trouver un débouché qui permet de couvrir ce prix, additionné des coûts liés à la mise en marché collective (par exemple, temps investi dans la recherche d'acheteur ou coûts de stockage). Un paiement aux producteurs après la vente permet de diminuer ces risques, mais limite les avantages pour les producteurs qui recherchent des liquidités rapidement. Une autre manière de limiter les risques est de recourir, avant la récolte, à une contractualisation avec un acheteur.
- Une limite importante est l'**accès au financement**. Un fonds de roulement est souvent nécessaire pour couvrir les avances de trésorerie liées aux activités de mise en marché collective (activités précédant la vente effective des produits et les éventuelles avances aux producteurs sous forme d'intrants ou en liquide). Lorsque

les apports propres des membres ne suffisent pas, il est indispensable d'emprunter. L'accès au crédit peut être facilité par le regroupement des producteurs en coopérative, mais recourir à ce crédit demande une capacité de gestion suffisante.

- Lors de la mise en place d'un système de commercialisation alternatif à ceux existant auparavant, une coopérative peut faire face à une **résistance des acteurs non inclus** et/ou désavantagés par ce système. Ces acteurs peuvent tenter de déstabiliser la coopérative, par exemple en offrant des prix momentanément plus élevés aux producteurs.
- Le **comportement opportuniste** de certains producteurs peut mettre en péril la coopérative en ne permettant pas à celle-ci d'honorer ses engagements face à un acheteur ou une banque. Ce comportement peut également restreindre le pouvoir de négociation de la coopérative.
- La prévision des quantités qui seront commercialisées n'est pas toujours évidente, d'autant moins dans les régions où les précipitations sont erratiques. Pourtant, ces prévisions sont essentielles dans la stratégie de recherche d'acheteur.
- Enfin, pour les producteurs, la mise en marché collective par le biais d'une coopérative réduit les libertés individuelles, notamment pour entreprendre des actions de manière unilatérale ou adopter des pratiques qui diffèrent de celles des voisins. Cela peut engendrer des frustrations; c'est pourquoi les bénéfices de la mise en marché collective doivent être évidents pour les producteurs.

L'expérience de la mise en marché collective gérée par l'État en Afrique

La mise en marché collective a été mise en œuvre en Afrique par l'État (et non par les producteurs) dans le passé. Cela a été réalisé via les *Offices de commercialisation* des États coloniaux, puis des États africains au lendemain de l'indépendance. Ces offices publics se chargeaient de commercialiser l'ensemble d'une production nationale et achetaient les produits aux paysans au prix fixé par l'État, tout en organisant un système d'encadrement qui concernait la fourniture d'intrants, l'encadrement technique et l'imposition de l'itinéraire technique (basé sur une recherche menée par ailleurs sur des produits choisis).

Des instruments de gestion de l'offre (contrôle des importations et encouragement de l'offre nationale) étaient combinés à ce système de mise en marché collective. Les produits concernés par ces offices étaient essentiellement des produits intéressant les États (coloniaux ou africains mis en place après l'indépendance), c'est-à-dire des produits axés sur l'exportation et parfois sur l'industrie locale, mais étaient rarement des produits vivriers destinés à la consommation locale. L'intérêt des États explique que ces produits ont vu leur production développée par le biais de la recherche, des infrastructures et d'autres éléments d'encadrement.

Ces systèmes de commercialisation et d'encadrement des producteurs présentaient l'avantage d'assurer aux producteurs la prise en charge aussi bien de la commercialisation que de l'encadrement et la fourniture d'intrants, mais à des conditions qui leurs échappaient totalement. Car, même si à cette période les agriculteurs étaient organisés en coopératives, il s'agissait généralement de coopératives contrôlées ou organisées par l'État. De ce fait, l'autonomie et le pouvoir de négociation des agriculteurs étaient en réalité très faible, et cela explique d'ailleurs pourquoi, par la suite, le fait coopératif a souvent été mal perçu par les producteurs dans de nombreux pays africains.

Les programmes d'ajustement structurel des années '80 ont conduit les États à se désengager de l'agriculture, la Banque mondiale, le Fonds monétaire international (FMI) et d'autres bailleurs de fonds estimant en effet que la privatisation des activités productives conduirait à plus d'efficacité. L'argument n'était pas dénué de fondement vu que les dérives des sociétés d'États étaient multiples.



La mise en marché collective mise en place par les agriculteurs, au travers de leurs organisations et par le biais de projets de développement, n'est apparue dans les faits que bien après la dissolution des offices de commercialisation (quelques offices ont toutefois survécus), laissant les agriculteurs orphelins d'organisations économiques durant de longues années. Des exemples de mise en marché collective par les producteurs sont donnés plus loin.

Aujourd'hui, la mise en marché collective par des offices publics de commercialisation est réduite à la portion congrue et les négociations actuellement en cours au cycle de Doha visent à contraindre sévèrement les possibilités des entreprises publiques. Un rapport de la FAO⁵⁸ énumère cependant les rôles positifs que pourraient jouer des entités commerciales collectives publiques, tout en soulignant que l'impact d'offices publics des pays du Sud sur les marchés internationaux est minime :

- aide à la prise en charge d'objectifs sociaux poursuivis par de nombreux États, comme la sécurité alimentaire et le développement rural, objectifs que le marché ne pourrait prendre en charge ;
- accroissement du pouvoir de négociation des producteurs et compensation de la situation de monopole de certains acteurs privés ;
- réduction de nombreuses lacunes pour la fourniture d'intrants agricoles, de crédits et de services de commercialisation.

Nous ajouterons ici qu'un accroissement du pouvoir de négociation des producteurs est en effet possible à condition que les offices publics de commercialisation impliquent directement les producteurs dans le mécanisme de fixation des prix.

La mise en marché collective pour les fruits et légumes dans l'Union européenne

L'Organisation commune des marchés (OCM) des fruits et légumes et les organisations de producteurs

Le secteur des fruits et légumes, en raison de son importance au sein de l'UE, a été l'un des premiers objets de réglementation en 1962 avec l'établissement d'une organisation commune des marchés (OCM) ayant pour objectif la stabilisation du marché, la sauvegarde de la production européenne et l'octroi d'un revenu équitable aux producteurs. Cette OCM a été renforcée en 1972 et a été ensuite modifiée à plusieurs reprises, les réformes les plus importantes étant celles de 1996 et de 2007.

Dès 1972, l'organisation commune des marchés reconnaît les organisations de producteurs comme instruments de la politique communautaire, puisque ces OP sont chargées de mettre en œuvre les régimes des prix et des interventions définies dans la politique de gestion des crises conjoncturelles (mécanisme de retrait). Ces OP sont définies comme *“toute organisation de producteurs de fruits et légumes constituée à l'initiative des producteurs eux-mêmes dans le but, notamment de promouvoir la concentration de l'offre et la régularisation des prix au stade de la production (...) de mettre à la disposition des producteurs associés des moyens techniques adéquats pour le conditionnement et la commercialisation des produits en cause (...)”*⁵⁹. Les producteurs ont l'obligation –sauf dérogation– de vendre l'ensemble de leur production, pour le produit concerné, par l'intermédiaire de l'OP et doivent appliquer les règles de l'OP en matière de production et de commercialisation.

58) FAO, 2002.

59) Règlement (CE) n°1035/72.

Les OP sont donc, dès 1972, définies comme un instrument de mise en marché collective. Cependant, ces organisations sont essentiellement construites sur une logique de gestion des retraits de la production. En 1996, une importante réforme de cette OCM est entreprise, justifiée entre autres par la « *nécessité de favoriser le regroupement de l'offre notamment en renforçant le rôle des OP face à une demande des distributeurs et des transformateurs mieux structurée et concentrée* »⁶⁰. Le déséquilibre de pouvoir de marché entre les producteurs et leurs acheteurs est ainsi reconnu, tout comme l'importance de la mise en marché collective pour contrer ce déséquilibre. Par ailleurs, l'objectif d'adaptation de l'offre à la demande –en quantité et qualité– par le biais des OP est clairement énoncé. La création/restructuration des OP est à partir de cette réforme basée sur une logique commerciale et de compétitivité.

Des règles communautaires de reconnaissance des OP (appliquées par les États) sont définies en 1996 et les critères portent notamment sur une taille minimum, une garantie quant à la réalisation et l'efficacité de l'action (définie dans un « programme opérationnel » cofinancé par l'UE et l'OP⁶¹) et la mise en place effective des moyens techniques pour le stockage, le conditionnement et la commercialisation des produits, ainsi que pour la gestion commerciale comptable et budgétaire appropriée. Les buts de l'organisation de producteurs doivent être notamment ceux énoncés dans l'article 11 du règlement (CE) n°2200/96 : (i) assurer la programmation de la production et son adaptation à la demande, (ii) promouvoir la concentration de l'offre et de la mise en marché de la production des membres ; (iii) réduire les coûts de production et régulariser les prix à la production ; (iv) promouvoir des pratiques culturelles et des techniques de production et de gestion des déchets respectueuses de l'environnement. Pour réaliser ses objectifs, l'OP choisit un certain nombre d'actions selon une liste d'actions éligibles⁶².

En 2007, une nouvelle réforme de l'organisation commune des marchés a été mise en œuvre⁶³. Elle a pour objectif d'harmoniser l'OCM avec la réforme de la PAC de 2003 en incluant les fruits et légumes dans le régime de paiement unique et le règlement de l'OCM unique. Cette nouvelle réglementation vise à favoriser l'adhésion des producteurs aux OP en la rendant plus attractive et en assouplissant à cette fin les règles régissant les OP. Les objectifs principaux de la nouvelle OCM sont l'amélioration de la compétitivité, la réduction des variations de revenus des producteurs en raison des crises du marché, l'augmentation de la consommation des fruits et légumes dans l'UE et la protection de l'environnement. Le soutien communautaire en faveur des OP n'est plus justifié par une concentration excessive de la demande, mais plutôt par la prise en charge de l'OP d'actions en faveur de la société. Concernant les objectifs que les OP doivent se fixer, l'emploi de pratiques respectueuses de l'environnement est devenu prioritaire et obligatoire. Les OP doivent avoir par ailleurs un ou plusieurs des trois objectifs présents en 1996 : programmation de la production et adaptation à la demande ; concentration de l'offre et mise en marché de la production des membres ; optimisation des coûts et régularisation des prix à la production. Des objectifs sont encore ajoutés à la liste : création de lignes de produits biologiques, prévention et gestion des crises, actions de promotion des produits.

60) Agrosynergie, 2008. Évaluation des mesures concernant les organisations de producteurs dans le secteur des fruits et légumes. Évaluation financée par la Commission européenne.
Voir : http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/producer/index_fr.htm.

61) Chaque OP choisit parmi une liste d'actions éligibles celles sur lesquelles elle s'engage sur une durée de 3 à 5 ans, dans un « programme opérationnel » contractualisé et subventionné par l'UE. Ces financements sont plafonnés à 4,1 % de la valeur de la production commercialisée par l'OP et conditionnés au versement par les membres de l'OP d'un montant au moins équivalent à l'aide communautaire.

62) Agrosynergie, 2008. Ibid.

63) Règlement (CE) n° 1182/2007 du Conseil du 26 septembre 2007 établissant des règles spécifiques pour le secteur des fruits et légumes, modifiant les directives 2001/112/CE et 2001/113/CE ainsi que les règlements (CEE) n° 827/68, (CE) n° 2200/96, (CE) n° 2201/96, (CE) n° 2826/2000, (CE) n° 1782/2003 et (CE) n° 318/2006, et abrogeant le règlement (CE) n° 2202/96.



Caractéristiques des OP de l'Organisation commune des marchés des fruits et légumes

En 2006, l'UE des 25 comptait 1594 OP et 20 AOP (associations d'OP). Le taux d'organisation sous OCM du secteur, c'est-à-dire la part de la valeur de l'offre commercialisée par les OP sous l'OCM fruits et légumes par rapport à la valeur des fruits et légumes produits dans l'État membre, est très variable selon les États membres. Il est en moyenne de 34% en 2006 pour l'UE des 25, allant de plus de 80% (Pays-Bas, Belgique, Irlande) à 15% ou moins (Finlande, Grèce, Portugal)⁶⁴. Ces chiffres ne prennent pas en compte les structures regroupant l'offre qui ne sont pas reconnues par l'OCM.

Les OP ont des caractéristiques très différentes d'un État-membre à l'autre. De manière schématique, on peut opposer les pays du Nord de l'UE, qui comprennent des OP de grande taille, mais peu nombreuses (Pays-Bas, Belgique par exemple) et les pays du Sud qui comprennent plus d'OP, mais de taille réduite (Espagne et Portugal par exemple).

Au niveau du statut juridique des OP, la majorité sont des coopératives. Viennent ensuite les sociétés, puis les associations.

Fonctions des OP de l'Organisation commune des marchés des fruits et légumes

Les OP peuvent prendre en charge une diversité de fonctions en plus de leur fonction première de commercialisation de la production des membres, telles que les fonctions de tri, de calibrage, de stockage et de conditionnement.

Les actions cofinancées par l'UE via les programmes opérationnels (voir plus haut) concernent, par ordre d'importance :

- la commercialisation : achat de locaux, stockage, emballage, transport, recherche et développement (R&D), promotion, programmation de la production, marketing, études de marché, etc. ;
- la production : mesures techniques et phytosanitaires, irrigation, machines, serres, plantes, R&D, services de formation, etc. ;
- le contrôle : qualité et aspects phytosanitaires (équipement, personnel, analyses, etc.) ;
- autres : coût d'administration, etc.

Le développement de programmes opérationnels semble favoriser l'intégration de nouvelles fonctions dans les OP grâce au financement des infrastructures et du personnel nécessaires. Par ailleurs, l'intégration de fonctions semble plus courante dans les grandes OP que les petites, de même que le sentiment des OP d'avoir renforcé leur position par rapport à la grande distribution, ce qui peut indiquer qu'une taille critique serait nécessaire pour que les OP puissent mieux rémunérer les producteurs⁶⁵.

En ce qui concerne les modalités de commercialisation, celles-ci dépendent de la souplesse avec laquelle les critères de moyens et d'appui technique ont été définis selon les États membres. On peut distinguer deux approches⁶⁶. Dans la première, les conditions sont strictes, avec une interdiction d'externaliser certaines fonctions des OP, telle que la commercialisation. Dans la seconde, il y a pour les OP la possibilité d'externaliser de nombreuses activités. La commercialisation peut être effectuée par les membres de l'OP (si ceux-ci sont des sociétés) ou les OP peuvent constituer des sociétés de commercialisation. En France, les OP peuvent être reconnues, même s'il n'y a pas transfert de

64) Agrosynergie, 2008. Ibid.

65) Enquête Agrosynergie, dans Agrosynergie, 2008. Ibid.

66) Agrosynergie, 2008. Ibid.

propriété de la production des membres vers l'OP, cette dernière pouvant externaliser sa fonction commerciale si des conventions sont établies.

La situation est similaire pour les installations de tri, de conditionnement, etc., qui dans le premier cas, doivent être la propriété de l'OP et, dans le deuxième cas, peuvent être la propriété de l'OP ou être en location ou encore rester la propriété de membres pour autant que des conventions d'utilisation soient établies et que tous les producteurs puissent y accéder. Ce choix a été fait afin de ne pas favoriser un statut plutôt qu'un autre (coopérative versus société anonyme par exemple).

Selon une évaluation (en partie qualitative) réalisée au niveau des 27 États membres de l'UE, le pouvoir qu'ont les OP d'influencer le prix du produit à la grande distribution serait quasi-nul et les avantages au niveau des prix aux producteurs semble dépendre du niveau d'organisation de la région où les OP sont situées: dans les régions très organisées, les producteurs semblent avoir un avantage économique à adhérer aux OP. Mais les raisons principalement invoquées par les producteurs pour justifier leur adhésion sont la fiabilité du paiement et la garantie d'achat de la production plutôt que le niveau des prix et les services d'appui qui semblent secondaires. Une part limitée d'OP établit des contrats et les négociations ne concernent pas les prix.

Propositions de la Commission européenne relatives à la mise en marché collective dans le secteur du lait

Les propositions de la Commission européenne relatives à la mise en marché collective

Face à la crise laitière en 2008/2009 et à l'évidente faiblesse dans la position des producteurs au sein de la chaîne d'approvisionnement, la Commission européenne a pris plusieurs initiatives, sous la pression de plusieurs États membres.

Elle a d'abord mis en place, en octobre 2009, un *groupe de haut niveau* sur le secteur laitier⁶⁷, qui a rendu son rapport le 15 juin 2010. Parmi les propositions du groupe de haut niveau figurent notamment:

- le renforcement de la contractualisation, en encourageant la conclusion de contrats écrits entre producteurs et industriels;
- une disposition qui permet aux organisations de producteurs de négocier collectivement les clauses (prix inclus) des contrats.

Ensuite, en décembre 2010, la Commission a adopté une proposition concernant les relations contractuelles dans le secteur du lait et des produits laitiers⁶⁸, devant ensuite être acceptée par le Conseil et le Parlement. Cette proposition, abordée également dans la partie consacrée à l'agriculture contractuelle, porte sur les relations contractuelles avec l'objectif explicite d'accroître le pouvoir de marché des producteurs. L'objectif déclaré est de mieux protéger les producteurs grâce à l'établissement de contrats avec les acheteurs, pouvant ou non être rendus obligatoires par les États membres. La proposition prévoit la possibilité de négocier collectivement les clauses du contrat par l'intermédiaire des organisations de producteurs.

67) Il s'agit du rapport du Groupe de haut niveau sur le secteur laitier, publié le 15 juin 2010. Ce rapport avait notamment été précédé d'une étude sur la fin du système des quotas laitiers (Institut d'économie industrielle, 2008).

68) Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant modification du règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil en ce qui concerne les relations contractuelles dans le secteur du lait et des produits laitiers. Bruxelles le, 9 décembre 2010. Voir: http://ec.europa.eu/agriculture/milk/index_fr.htm.



Les limites de la proposition en termes de pouvoir de marché

Les limitations liées aux règles de concurrence sont ici prédominantes et constituent un frein important à l'amélioration du pouvoir de marché des producteurs, tant par les contraintes touchant à la négociation collective des prix que par les limites en termes de pourcentages imposés qui empêchent les organisations de producteurs de pratiquer la mise en marché collective pour un nombre suffisant de producteurs.

L'importante question de la **possibilité de négociation collective du prix** au niveau des interprofessions reste incertaine. En 2009, la Commission des affaires économiques du Sénat avait sollicité l'avis de l'Autorité de la concurrence française, afin que celle-ci puisse préciser « *ce qu'interdit, très précisément, le droit de la concurrence français et européen en matière de fixation du prix du lait* ». Elle sollicitait en outre l'avis de l'Autorité sur « *le fonctionnement du secteur et les orientations à suivre pour l'améliorer* ». En conclusion de l'avis fourni, on retrouve des éléments assez semblables à ceux qui avaient été fournis par le Conseil de la concurrence française en ce qui concerne l'organisation du marché des fruits et légumes⁶⁹. L'Autorité a en effet estimé que « *l'émission de recommandations de prix au niveau national, voire au niveau régional, par l'Interprofession présente un réel risque juridique au regard des règles de concurrence* ». Et ceci tout en restant « *peu convaincue de leur efficacité pour remédier aux difficultés structurelles du secteur* ». Par contre, elle a présenté des solutions qui lui semblaient plus pertinentes, telles que la contractualisation, la restructuration du secteur, un assouplissement des possibilités d'intervention des associations d'organisations de producteurs dans l'OCM et la mise en place de marchés à terme. Pour promouvoir la contractualisation, l'Autorité a estimé qu'un rôle important devait être joué par l'Interprofession, qui doit cependant respecter les règles de concurrence, en veillant notamment à ce que « *des unités économiques indépendantes établissent leur stratégie commerciale de manière autonome* »⁷⁰.

Une autre question qui se pose est celle du **volume de lait pouvant être négocié par une organisation de producteurs**. Une limitation est en effet prévue, la proposition de la CE précisant que « *le volume total de lait cru faisant l'objet des négociations n'excède pas, pour une même organisation de producteurs : i) 3,5 % de la production totale de l'Union ; ii) 33 % de la production nationale totale de tout État membre concerné par les négociations menées par l'organisation de producteurs* »⁷¹. Ces dispositions, motivées par la volonté de respecter les règles de concurrence que la Commission impose à ses producteurs, risquent de contrecarrer les objectifs déclarés par ailleurs par la Commission dans le même texte, soit de « *rééquilibrer les pouvoirs de négociation* » des producteurs de lait face aux « *installations de transformation* ».

En effet, si le texte prévoit d'autoriser « les exploitants à négocier les clauses de ces contrats, et notamment les prix, de façon collective, par l'intermédiaire des organisations de producteurs », les limites en termes de pourcentages imposés empêchent les organisations de producteurs de pratiquer la mise en marché collective pour l'ensemble des producteurs (au niveau national par exemple), comme c'est le cas dans le système adopté par les éleveurs canadiens. Elles risquent aussi d'empêcher les producteurs d'acquiescer un poids de négociation assez conséquent pour faire face au pouvoir de marché important dont disposent les acheteurs.

69) Voir les pages précédentes « La mise en marché collective pour les fruits et légumes dans UE ».

70) Avis de l'autorité de la concurrence n° 09-a-48 du 2 octobre 2009 relatif au fonctionnement du secteur laitier, pp. 37-70 in Rapport d'information fait au nom de la Commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire sur l'avis de l'Autorité de la concurrence relatif au fonctionnement du secteur laitier. EMORINE J.-P., BAILLY G., France. Sénat. Commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire. Paris. Les Rapports du Sénat, n° 73, octobre 2009.

71) Un amendement du Parlement vise à ramener le chiffre de 33% à seulement 20%.

Quelques chiffres permettent d'illustrer l'inégale répartition de la valeur ajoutée dans la filière entre acteurs (éleveurs, entreprises de transformation du lait, industries laitières et détaillants) résultant d'un déséquilibre de pouvoir de marché entre ces derniers.

- Comme l'a constaté la Commission lors de la crise laitière en 2009, les baisses de prix ne sont que peu répercutées vers les consommateurs. Ainsi, la baisse marquée des prix du lait et des produits laitiers depuis la fin 2007 (- 31 % pour le lait entre fin 2007 et fin 2009) n'a entraîné qu'une légère baisse (environ 2 %) des prix à la consommation des produits laitiers. Cette forte asymétrie en ce qui concerne l'ajustement vers le bas des prix à la consommation des produits laitiers est due à la concentration industrielle en aval des élevages, qui confère à ces opérateurs un pouvoir de marché toujours croissant en lui permettant de fixer les prix et de drainer la valeur ajoutée produite dans la filière⁷².
- En Italie, sur le marché du lait frais, on se trouve en présence d'un oligopole dominé par deux opérateurs, *Parmalat* et *Granarolo*, qui détiennent ensemble quelques 90% des parts du marché⁷³. Une étude approfondie de 2008 sur *Parmalat*⁷⁴ relève que cet opérateur absorbe la partie majeure de la valeur ajoutée avec, en 2004, un prix moyen à la consommation du lait frais de 1.33 euro/kg duquel les producteurs obtenaient 25% (soit 0.33 euro/kg), la transformation et le stockage 52% et la distribution 23%. Par ailleurs, si le délai de paiement moyen pour la livraison du lait frais est de 14 jours en Europe, il est de 180 à 250 jours pour *Parmalat* en Italie.
- Une étude de l'European Milk Board (EMB)⁷⁵ fait valoir que le plafond européen de 3,5% imposé par la Commission est bien trop faible, vu que « du côté de la transformation, les laiteries comme *Arla Foods* ou *Friesland Campina* possèdent déjà, avec 8,7 milliards et 11,7 milliards de kg de lait, environ 6,5 et 8,8 % du marché européen ». Et ceci sans compter que les laiteries pourraient continuer sans entrave leur croissance et leur conquête de parts de marché (comme vient encore l'illustrer récemment l'acquisition par *Arla Foods* de *Mecklenburg-Holstein*⁷⁶), alors que celles des organisations de producteurs sont quant à elles verrouillées.
- La même étude fournit aussi l'exemple de l'Irlande, où trois laiteries dominent à elles seules le marché laitier, et du Danemark, où « le transformateur *Arla Foods* s'est déjà approprié 95% des parts du marché » et est dès lors déjà « trois fois plus important que ne pourrait jamais l'être une organisation de producteurs » au vu des propositions de la Commission. En Allemagne, l'organisation *MEG Milch Board*, dont les membres produisent un tiers du total du lait produit au niveau national, « n'est pas encore en mesure de négocier pour ses producteurs ». Or, la taille de ce regroupement de producteurs est déjà trop élevée par rapport au plafond européen de 3,5%, qui représente 4,7 millions de tonnes de lait alors que la production de ce regroupement est d'environ 7 millions de tonnes de lait. L'étude conclut que les plafonds proposés par la Commission européenne « ne tiennent pas compte des circonstances du marché et n'apporteront en réalité que peu d'amélioration, restreignant même plus fortement encore les possibilités dont disposent actuellement les producteurs de certains États de l'UE » et que, face à de puissants acheteurs,
 - les organisations de producteurs de petite taille esseulées auront un pouvoir de négociation trop faible ;
 - de nombreuses petites organisations de producteurs seront mises en compétition entre elles et ne pourront dès lors négocier un prix suffisant.

72) Calza Bini E., 2010, p. 26.

73) Calza Bini E., 2010, p. 26.

74) Van der Ploeg J.D., 2008.

75) European Milk Board, 2010. Analyse des propositions de la Commission européenne pour le marché laitier. Ibid.

76) La Commission autorisait l'acquisition le 1er avril 2011. Source: *Europolitique agriculture*, n° 307, 8 avril 2011, p. 11.



Si les propositions de la Commission sont adoptées par le Conseil et le Parlement, une mise en marché collective organisée par les producteurs sera donc autorisée, mais leur pouvoir de marché sera limité au regard des volumes imposés et de la concentration du secteur agroindustriel et de la grande distribution. Cette limitation empêche également de se rapprocher d'une situation de mise en marché organisée par et pour l'ensemble des producteurs, ce qui permet, pourtant, une gestion de l'offre efficace au Canada (voir exemple plus bas).

Le système de mise en marché collective du lait au Canada⁷⁷

Au **Canada**, depuis 1956, la *Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche* permet l'adoption d'un outil collectif (plans conjoints) qui autorise les producteurs agricoles à s'unir pour la mise en marché et la négociation des prix. Cet exemple illustre le système de mise en marché collective mis en place pour le lait.

Au Canada, on trouve quelques 13.000 producteurs de lait, alors que seulement trois transformateurs (*Saputo, Parmalat et Agropur*) achètent 70% du lait. Dans la Province du Québec, on trouve environ 6.000 producteurs et les mêmes trois transformateurs achètent 82% du lait produit dans la Province. En outre il faut considérer que quatre grands distributeurs contrôlent le marché de détail⁷⁸.

C'est en considérant ce rapport de force inégal entre les agriculteurs et les transformateurs que les producteurs de lait canadiens, soutenus par les autorités, ont mis en place un système de négociation collective pour la vente de leurs produits.

En effet, dans les années '50, une commission d'enquête chargée d'étudier les conditions de mise en marché des produits agricoles concluait notamment que «*Il y a déséquilibre des forces entre les producteurs et les acheteurs*» et que «*...l'agriculture devient une affaire payante après que les produits n'appartiennent plus aux producteurs*». Elle recommandait aussi que «le gouvernement légifère pour assurer un meilleur rapport de forces et une mise en marché juste et ordonnée». Sur cette base, un système poussé de mise en marché collective, encadré par une législation appropriée, était mis en place au Canada pour le secteur laitier.

Ainsi, depuis 1956, la *Loi sur la mise en marché des produits agricoles* permet à plusieurs milliers de fermes, indépendantes pour la production, d'être unies (selon un «plan conjoint») comme une seule entreprise pour la mise en marché du lait. Il s'agit d'une dérogation aux lois anti-trust.

77) Voir Groleau M., 2007.

78) Les chiffres qui précèdent sont fournis par Vigneault J., 2011 (dans sa présentation intitulée «Mise en marché collective et gestion de l'offre au Canada. Le système de régulation du marché laitier au Canada» au séminaire agricole international «La PAC à l'horizon 2020: régulation des marchés et politique de structures» organisé les 31 mars - 1 avril 2011 par le CSA à Bruxelles).

La loi prévoyait notamment la mise en place d'un plan conjoint qui ne pouvait entrer en vigueur qu'après la tenue d'un référendum où au moins la moitié des producteurs agricoles ont voté et où une majorité des deux tiers a été atteinte (selon le principe « un membre, un vote »).

Ces conditions ayant été réalisées, les producteurs se sont donc réunis pour offrir et négocier la vente de leurs produits; depuis, ils assument collectivement et démocratiquement la gestion de la mise en marché, par le biais d'une fédération des producteurs laitiers (via des comités de travail, des assemblées annuelles ...). C'est cet unique agent de commercialisation, la *Fédération des producteurs laitiers du Québec*, qui négocie, pour l'ensemble des producteurs, les conditions de mise en marché, l'approvisionnement des usines, la qualité du lait, les classes et les prix du lait, les conditions de paiement, etc. Cette négociation se fait au sein d'offices de mise en marché et inclut également les entreprises privées en charge de la transformation / distribution du lait (*Conseil des industriels laitiers du Québec*). Le prix et l'allocation du lait pour les usines est établi par ces offices. Les prix doivent rencontrer les coûts de production, mais, afin que les prix ne soient pas trop élevés par rapport aux prix internationaux, le gouvernement supervise les négociations au sein des offices par le biais de la Commission canadienne du lait. La gestion des transports est collective afin d'en minimiser les coûts et le prix payé est le même pour tous (mutualisation des frais de transport).

Ce système de mise en marché collective a été complété, à partir de 1971, par un système de gestion de l'offre, grâce à une entente fédérale-provinciale qui permet d'ajuster l'offre à la demande par un système de quotas (voir partie consacrée à la gestion de l'offre). Les effets positifs de la mise en œuvre conjointe de ces deux instruments, tels que présentés par la Fédération des producteurs laitiers du Québec, sont les suivants :

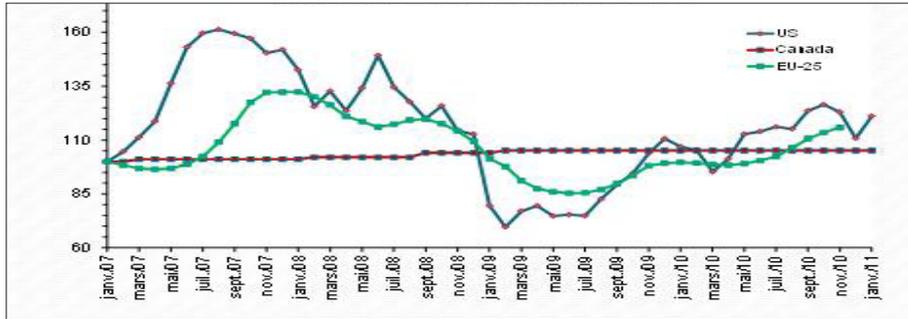
- les **producteurs** obtiennent un prix du lait à la ferme qui couvre les coûts de production, qui est juste, le même pour tous, stable et prévisible⁷⁹;
- les **transformateurs** bénéficient d'un interlocuteur unique et responsable pour négocier, de l'équité dans les conditions d'achat, de prix stables et prévisibles, d'un approvisionnement garanti en lait de qualité, de lait pour développer les nouveaux créneaux;
- les **gouvernements** ont les avantages suivants : pas de subventions à verser pour soutenir le revenu, un secteur agricole sain et qui contribue à l'économie, un secteur agricole durable et à échelle humaine;
- les avantages pour les **citoyens** sont : un approvisionnement stable en produits laitiers diversifiés, de grande qualité et parmi les moins chers du monde, des emplois stables et rémunérateurs, un modèle d'agriculture moderne, à dimension humaine et respectueuse de l'environnement.

Le niveau et la stabilité du prix à la ferme, comparés à ceux des États-Unis et de l'UE des 25, sont illustrés par les graphiques et le tableau ci-après.



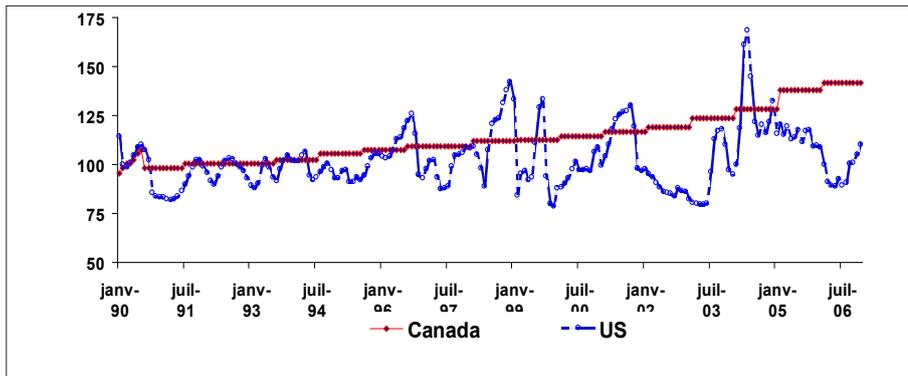
79) Voir les figures 2 et 3 ainsi que le tableau 3 pour une comparaison internationale.

Figure 2. Indice mensuel du prix du lait au Canada, aux USA et dans l'UE (25) de 2007 à 2011



Source: *Mise en marché collective et gestion de l'offre. Le système de régulation du marché laitier au Canada. Présenté par Jean Vigneault au séminaire international « La PAC à l'horizon 2020. Régulation des marchés et politique de structures », organisé en 2011 à Bruxelles par le CSA.*

Figure 3. Evolution du prix à la ferme au Canada et aux Etats-Unis, 1990-2006



Source: *Commission canadienne du lait. USDA: prix classe III et IV. Dans Groleau M., 2007.*

Tableau 3. Comparaison internationale des prix payés aux producteurs, 1999-2005

Prix 100 litres (\$ CAN)	Prix payé aux producteurs						
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Pays							
Allemagne	46.56	42.43	46.97	45.89	46.53	46.64	42.98
Australie	24.40	25.98	26.47	23.17	25.45	30.24	30.56
Autriche	47.79	40.97	47.69	48.28	48.47	49.22	45.86
Belgique	43.62	40.73	43.02	42.11	45.44	46.42	41.11
Canada	53.55	55.39	57.15	58.01	61.54	62.00	66.29
Danemark	50.36	43.82	46.48	50.05	52.32	50.46	45.35
Espagne	42.79	38.75	43.91	44.73	49.31	53.30	47.81
États-Unis	48.61	41.89	52.97	43.51	40.02	47.76	41.76
Finlande	49.16	43.13	46.51	48.98	53.08	51.23	47.81
France	46.02	40.87	43.22	44.73	46.87	46.42	40.96
Grèce	55.26	48.01	49.80	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Irlande	45.17	40.22	42.36	41.79	43.77	44.87	40.96
Italie	55.91	48.21	49.39	50.21	53.73	53.40	49.83
Japon	111.08	115.90	108.20	106.50	103.79	102.71	93.04
Luxembourg	47.83	42.07	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Nouvelle-Zélande	25.23	27.86	28.70	22.57	29.40	34.76	30.85
Pays-Bas	47.75	42.40	46.63	51.55	52.26	51.73	48.28
Portugal	48.02	42.26	46.04	49.39	52.72	54.56	50.07
Royaume-Uni	42.57	38.17	43.03	40.42	41.35	44.11	40.83
Suède	52.91	47.77	43.34	47.79	51.39	49.01	43.68
Suisse	80.41	71.84	75.79	81.86	81.22	80.66	72.83
Union Européenne	45.50	44.55	45.08	44.37	46.66	47.67	42.98

Source: Groleau M., 2007.

Mise en marché collective du lait au Kenya: la coopérative Muki⁸⁰

Cet exemple illustre l'augmentation du pouvoir de marché obtenue par les producteurs grâce à une mise en marché collective de leur production. Il illustre également l'intégration de plusieurs fonctions (commercialisation, transformation) et services (épargne et crédit) par une même coopérative.

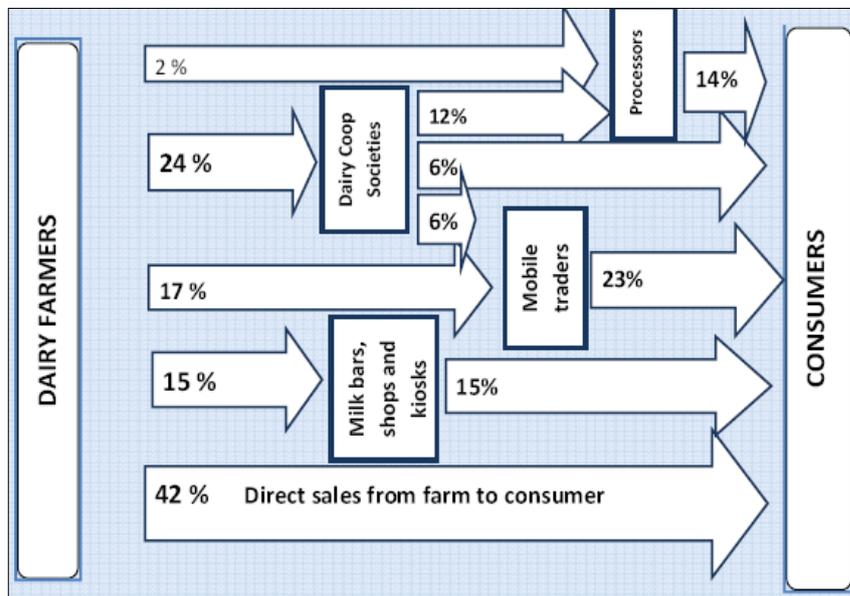
Au Kenya, le nombre de bovins laitiers est estimé à 3.3 millions avec une capacité de production annuelle d'environ 2.5 milliards de litres. Un peu plus de la moitié (55%) de cette production est commercialisée et la quantité restante est consommée directement sur la ferme ou utilisée pour l'alimentation des animaux. La production commercialisée l'est par *vente directe* (filière majeure) ou par l'intermédiaire de *vendeurs mobiles*, de *kiosques* ou *bars à lait* (lait souvent non transformé), par l'intermédiaire de *l'industrie de transformation* ou encore par l'intermédiaire de *coopératives* (qui peuvent à leur tour

80) Cet exemple est issu de l'étude de cas réalisée par l'EAFD dans le cadre du projet EuropAfrique. Voir: Mugoya M. & Rwakakamba M.T., 2009.



vendre le lait récolté à l'industrie de transformation). Le schéma ci-dessous synthétise les différentes voies de commercialisation du lait au Kenya et leur importance.

Figure 4. Importance des différentes voies de commercialisation du lait au Kenya



Source: Mainza Mugoya, Morrison Twesigye Rwakakamba. Instruments to increase market power of farmers. Case studies from East Africa. Nairobi, Eastern African Farmers Federation (EAFF), 2009.

La coopérative Muki⁸¹, située au Nord de la ville de Kinangop, regroupe environ 6.800 producteurs laitiers dont 4.800 sont actifs, c'est-à-dire qu'ils livrent du lait régulièrement. Cette coopérative a été fondée en 1989 par un groupe de dix producteurs avec pour objectif de créer une structure de prêt d'argent entre membres. Tous les membres étant producteurs de lait, la coopérative a par la suite commencé à vendre du lait à l'industrie de transformation.

Aujourd'hui, la coopérative compte quatre départements, chacun ayant un rôle distinct:

- le Département d'épargne et de crédit, qui fournit des services financiers aux membres;
- le Département d'investissement, responsable de tous les investissements réalisés par Muki;
- le Département marketing, chargé de la commercialisation du lait (collecte le lait des membres, teste sa qualité, paie les producteurs et vend le lait au Département de transformation) et d'autres services (tels que des achats d'intrants);
- le Département de stockage et conservation du lait, qui refroidit le lait et le stocke avant qu'il ne soit vendu en gros à un transformateur important de la région.

Les départements sont gérés par des gestionnaires professionnels. Un comité de gestion, composé de producteurs membres de Muki élus annuellement, est chargé de surveiller les activités des départements et se réunit chaque mois pour déterminer le prix du lait payé aux producteurs (et prendre d'autres décisions relatives au fonctionnement de la coopérative). Ce prix représente entre 90 et 95% du prix payé par les transformateurs et est plus élevé que le prix du marché (différence d'environ 20%).

81) Muki est membre de la CAK (Cooperative Alliance of Kenya), qui est membre de l'EAFF.

La coopérative investit actuellement dans du matériel de transformation afin de pouvoir transformer et emballer le lait pour le vendre directement sous la marque de la coopérative et ne plus dépendre d'un transformateur extérieur. Cet investissement devrait permettre d'augmenter le prix du lait payé aux producteurs. Par ailleurs, la valeur ajoutée du lait doit permettre d'atténuer les chutes de prix en période de forte production (saison des pluies).

Mise en marché collective au Sénégal: exemple de l'arachide⁸²

Cet exemple illustre la mise en place de groupements de producteurs assurant plusieurs fonctions et services et leur organisation à un niveau national en association paysanne, qui leur offre un soutien technique, de gestion, financier et politique.

L'arachide est un secteur important au Sénégal, avec plus de 350.000 exploitations familiales engagées dans la culture de l'arachide. Le bassin arachidier couvre les deux-tiers du territoire national et les populations de la région de Kaolack tirent l'essentiel de leurs revenus de la production de l'arachide⁸³. Le secteur arachidier a été historiquement développé à l'époque coloniale (en tant culture de rente pourvoyeuse de matière première à l'industrie) et a été un moteur important de l'économie rurale sénégalaise, s'agissant d'une culture à la fois vivrière, industrielle et fourragère.

Avec les politiques d'ajustement structurel, l'État s'est désengagé de la filière et a mis un terme aux structures étatiques qui étaient chargées de maintenir le capital semencier, du système de crédit agricole et des services de vulgarisation. La politique commerciale poursuivie a été d'importer de l'huile végétale pour la consommation nationale et d'exporter l'huile d'arachide. Plus récemment (2001), des changements dans l'organisation du système de collecte ont rendu la commercialisation difficile. Face au manque de compétitivité du circuit officiel, les commerçants privés ont proposé des prix bas aux producteurs et imposé des critères de qualité exigeants.

Le CCPA (Cadre de Concertation des Producteurs d'Arachide), membre du CNCR⁸⁴ a été créé en 2001 avec pour objectif d'unir les producteurs de la filière arachidière et leur organisation, de renforcer la production arachidière et la promotion des arachides biologiques, de défendre les intérêts matériels et moraux de ses membres, de contribuer à la mise en place d'un observatoire national de la filière, de promouvoir de petites unités de transformation et de contribuer à la formation et au renforcement des capacités de producteurs et productrices d'arachide. Le CCPA vise en particulier à :

- limiter le nombre d'intermédiaires entre les producteurs et les acheteurs (notamment les huileries, principaux acheteurs d'arachides) ;
- favoriser la mise en marché de produits transformés par les membres ;
- participer à la reconstitution du capital semencier ;
- réduire l'écart entre les stratégies des producteurs d'arachide et les politiques publiques⁸⁵.

82) Cet exemple est issu de l'étude de cas réalisée par le ROPPA dans le cadre du projet EuropAfrique. Voir Ndao B., 2009.

83) Voir CNCR, 2011. Article de Ba Sidy. Les défis de la filière arachidière. CNCR, 2p. Voir: http://www.cncr.org/IMG/pdf/2011-02-21_Defis_filiere_arachide_Sidy_BA.pdf.

84) Le CNCR, Conseil National de Concertation des Ruraux a été créé en 1993 et regroupe les principales fédérations paysannes et de producteurs du Sénégal. Il en organise la concertation et la coopération. Le CNCR est membre du ROPPA.

85) CNCR, 2011. Ibid.



Dans cette optique, le CCPA a soutenu la création de GIPA (*groupement inter-villageois de producteurs d'arachide*) ayant pour fonction la commercialisation de l'arachide, la production de semences et la transformation. Le CCPA regroupe ainsi les organisations de producteurs des régions de Kaolack, Fatick, Kaffrine, Tambacounda et Kédougou. Chaque GIPA est formé par 150 exploitations familiales en moyenne et il y a au Sénégal environ 60 GIPA en activité avec plus de 35.000 membres individuels.

La stratégie du CCPA est de regrouper les producteurs au sein des GIPA, d'établir un point de collecte commun et de commercialiser la production en commun. D'autres services en commun sont aussi assurés par les GIPA: crédit, achat d'engrais, fourniture de semences, transport, etc. Cela permet de réduire le nombre d'intermédiaires entre les producteurs et les acheteurs et de rendre des services essentiels aux producteurs, autrefois pris en charge par l'État.

Le CCPA appuie les comités de gestion des GIPA pour la commercialisation des arachides, les met en relation avec des partenaires potentiels (huiliers, transporteurs, fournisseurs de sacs et ficelles et autres) et réalise des études pour la détermination du coût de production de l'arachide (par kg d'arachide huilerie). Celui-ci a été estimé à un prix bien supérieur à celui défini au niveau du CNIA, le *Comité national interprofessionnel de l'arachide*, auquel une subvention d'État est ajoutée (192 FCFA versus 164 FCFA pour la campagne 2009/2010). Cette structure, mise en place par l'État depuis 1992, a entre autres pour mission de déterminer le prix de cession de l'arachide. Le CCPA et le CNCR dénoncent notamment le problème de représentativité du CNIA au sein duquel les producteurs ont un poids trop faible.

Le prix payé aux producteurs par les huileries reste ainsi inférieur aux coûts de production. C'est pour cette raison que le CCPA s'oriente vers les fonctions de transformation. Actuellement, le CCPA met en place deux unités pilotes de transformation, gérées par des femmes, pour produire du beurre d'arachide, et a signé un protocole avec l'Institut de technologie alimentaire⁸⁶ (ITA), pour la transformation de l'arachide en huile artisanale et autres dérivés. En parallèle, le CCPA exerce un plaidoyer pour améliorer le financement du développement de produits locaux au sein des petites et moyennes entreprises de transformation.

86) L'ITA est une structure publique notamment chargée du soutien technique aux transformateurs.

Mise en marché collective au Mali: exemple des céréales⁸⁷

Cet exemple illustre la mise en place d'opérations d'«achat-stockage» par une coopérative, celle-ci achetant la production à ses membres avant de la revendre.

Dans un contexte de libéralisation des marchés agricoles, d'accès quasi impossible au crédit et d'émergence de nouveaux types d'intermédiaires dans la chaîne de commercialisation, grevant de façon considérable les revenus des producteurs, une vingtaine de regroupements, comptant en leur sein un demi-millier de membres, ont décidé d'unir leurs forces en 1996 pour fonder à Ségou, au Mali, le *Faso Jigi*.

Faso Jigi est une coopérative de mise en marché collective qui centralise toute la production céréalière de ses membres (essentiellement tournés vers des activités de production de riz et de céréales sèches telles que le mil, le sorgho et le maïs), pour ne les vendre que pendant les périodes favorables.

Chaque membre s'engage à livrer une certaine quantité de céréales à *Faso Jigi* moyennant une avance en fonction de la quantité livrée. Cette avance est rendue possible grâce au réseau de caisses (obtention de crédit auprès d'institutions financières) mises en place par la coopérative. Ce paiement anticipé est complété si le prix de marché est supérieur lors de la vente de la production. La vente des récoltes est du ressort exclusif du *Faso Jigi*, qui se base sur le niveau de prix jugé le plus rémunérateur.

Les avances sont effectuées grâce à l'obtention d'un crédit, ce qui est rendu possible par la confiance des institutions financières envers la coopérative, qui parvient à rembourser les crédits octroyés à ses membres.

Ces avances aux producteurs représentent un risque pour la coopérative. Pour le limiter, la coopérative a mis en place un fonds de sécurité qui permet de couvrir les pertes en cas d'accidents, résultant d'une mauvaise analyse des coûts, de pertes lors du stockage, de la surestimation du prix d'achat aux producteurs par rapport au prix de marché lors de la vente, etc.

Après plus d'une dizaine d'années de fonctionnement, l'initiative *Faso Jigi* a atteint des résultats très positifs: le prix payé aux producteurs a augmenté, le nombre de membres de la coopérative a augmenté (atteignant 4.000 actuellement) et le volume de céréales commercialisé est passé de moins d'un millier de tonnes au début à près de 8.000 tonnes aujourd'hui.

Mise en marché collective en Belgique: la coopérative Faircoop

Cet exemple illustre la combinaison de plusieurs instruments: (i) la mise en marché collective, (ii) la contractualisation avec un contrat collectif négocié par la coopérative pour l'ensemble des producteurs et (iii) la différenciation de produits. Il montre aussi certaines contraintes liées à une mise en marché collective qui ne concerne qu'une partie de producteurs.



87) Cet exemple est issu de l'étude de cas réalisée par le ROPPA dans le cadre du projet EuropAfrique. Voir Ndao B., 2009.

L'initiative *FAIRCOOP* a été lancée au moment de la « crise du lait » dans l'UE, qui a débuté en 2008, au moment où les niveaux des prix sont retombés après la forte hausse des prix alimentaires dans le monde. A ce moment, les éleveurs se trouvent confrontés à des prix qui ne couvrent pas les coûts de production. Le prix est alors inférieur à 20 centimes d'euro (18 cents) le litre alors que l'on s'accorde pour convenir que les coûts au litre sont au moins de l'ordre de 30 cents d'euros. La situation est d'autant plus mal vécue par les producteurs qu'au même moment, les prix au consommateur n'ont pas diminué en conséquence. On est en outre dans le contexte particulier de l'abandon à terme (en 2015) du système des quotas laitiers dans l'UE. La situation de crise profonde du secteur, alors que les perspectives d'amélioration de la situation européenne sont faibles, conduit une partie des agriculteurs à des actions spectaculaires destinées à sensibiliser l'opinion publique (comme d'importants déversements de lait).

C'est dans ce contexte de crise et de sensibilisation des consommateurs que naît l'initiative de créer la coopérative *FAIRCOOP*⁸⁸ visant à procurer des avantages à ses membres grâce à des activités de production, transformation et commercialisation de lait. La coopérative est à l'origine d'un label de « lait équitable », intitulé *FAIREBEL*, qui met ainsi en avant l'origine belge du lait et l'aspect d'équité qui se justifie notamment par le fait que, par litre de lait vendu, 10 eurocents alimentent une caisse de la coopérative, dont le contenu est ensuite distribué de manière équitable entre les membres de la coopérative. Il s'agit de faire appel à la solidarité des consommateurs qui sont sollicités afin de payer un prix couvrant les coûts de production. Le projet a germé au sein du MIG, qui est le représentant belge de l'EMB (European Milk Board).

L'initiative aurait cependant fait face à la difficulté de trouver une laiterie belge acceptant de traiter le lait fourni par les coopérateurs dans le respect des conditions exigées par la coopérative. On peut lire sur le site web de la coopérative que « *Les après négociations de la coopérative FAIRCOOP avec les laiteries nationales n'ont en effet pas été couronnées de succès. Les transformateurs belges ont souvent évoqué la surcharge de travail sur leurs lignes de production, mais n'ont pas montré une réelle volonté de collaborer avec la coopérative FAIRCOOP* »⁸⁹. Par contre, un contrat pour le conditionnement du lait a été conclu avec la laiterie LUXLAIT située au Grand-Duché de Luxembourg. En conséquence, les fournitures de lait effectuées par la Coopérative sont, au moins au départ, assurées avec du lait provenant en partie d'élevages luxembourgeois⁹⁰.

Même si la coopérative annonce qu'à terme, la totalité du volume vendu sous le label *FAIREBEL* devrait être collectée en Belgique, il reste que cela suppose qu'un accord soit trouvé entre la coopérative et une laiterie belge qui accepte les conditions de la coopérative. En attendant, la coopérative bénéficie d'un apport de 10 cents d'euros par litre vendu (dont devraient bénéficier les membres de la coopérative).

88) Coopérative agricole de transformation et de commercialisation créée en octobre 2009 par 8 personnes.

89) Site *FAIREBEL* de la coopérative *FAIRCOOP*. Voir: <http://www.fairebel.be/-Accueil-html>.

90) Cette modification du programme initial va poser d'importants problèmes à la coopérative qui sera rapidement critiquée par le CRIOC, une association de consommateurs belge qui dénonce la publicité mensongère de la coopérative quant à l'origine belge de ses produits. En effet, la présence d'une vache colorée en rouge, jaune et noir sur les emballages donnent à croire que le lait est d'origine belge, alors qu'il s'agit, pour les raisons déjà mentionnées, de lait provenant en partie du Luxembourg. Après une discussion entre le CRIOC et *FAIRCOOP*, un communiqué conjoint clarifie les choses, en expliquant que l'origine luxembourgeoise du lait se trouve dans « le refus des laiteries belges de travailler avec *FAIREBEL* », que « c'est contraint et forcé que *FAIREBEL* s'est adressé à la laiterie luxembourgeoise ».

C. La production contractuelle (contractualisation)

Définition et objectifs de la production contractuelle

La production contractuelle (contractualisation) désigne une catégorie particulière de contrats passés entre un producteur agricole et une firme transformant et/ou commercialisant les produits agricoles. L'objectif majeur des contrats est de **couvrir le risque** inhérent à l'activité des deux parties, principalement **en permettant à l'acheteur de s'assurer une offre rencontrant sa demande, et en donnant au producteur la certitude d'un débouché pour sa production sous contrat**. Dans certains cas, les contrats permettent au producteur de connaître, avec plus ou moins de précision, le prix auquel il vendra sa production sous contrat.

Les contrats concernent la production et la fourniture de produits agricoles ; ils sont basés sur un engagement réciproque et fixent ainsi des obligations dans le chef des deux parties contractantes. Ces engagements et obligations sont définis par des clauses relatives au marché et, éventuellement, aux ressources et à l'itinéraire technique⁹¹. Les contrats varient selon l'importance et la complexité des dispositions dans chacun de ces domaines :

- **les clauses relatives au marché** : des termes sont définis concernant la production (type, quantité...) et les engagements pour la future vente (période, lieu et éventuellement prix). Typiquement, l'acheteur s'engage à acheter, à une date déterminée et parfois à un prix prédéterminé, une certaine quantité de la production d'un agriculteur ;
- **les clauses relatives aux ressources** : conjointement aux termes relatifs au marché, des modalités concernant la fourniture d'intrants peuvent être définies (par exemple, la fourniture des engrais et des semences) ;
- **les clauses relatives à l'itinéraire technique** : des modalités concernant les pratiques culturales peuvent être définies par la firme qui passe commande. L'agriculteur s'engage à respecter les standards de qualité convenus (qui peuvent porter notamment sur les intrants, ce qui motive également la firme à les fournir (variété culturale spécifique, engrais formulé spécifiquement...)).

La contractualisation est une forme de coordination verticale, située entre marché libre et intégration verticale complète. Les formes de contrat les moins intégrées sont les *contrats de commercialisation* où seuls des termes relatifs au marché sont définis ; les agriculteurs conservent le contrôle total du processus de production. Les formes de contrat les plus intégrées sont les *contrats de production* (ou *contrats salariés* ou *d'entrepreneurs*), dans lesquels des termes relatifs aux ressources et à l'itinéraire technique sont définis ; les acheteurs ont ainsi le contrôle de la production et de la commercialisation et fournissent une part plus ou moins importante des facteurs de production⁹².

D'une manière générale, une augmentation de l'intégration verticale se traduit par une perte de maîtrise des décisions de production et des actifs pour le producteur, tandis que le prix du marché perd progressivement son rôle de déterminant principal des transactions⁹³.

91) Eaton C. et Shepherd A.W., 2002.

92) Harmignie *et al.*, 2004.

93) Vavra P., 2009.



Instruments de production contractuelle

Il existe différents modèles de contractualisation. Selon une typologie proposée par la FAO⁹⁴, cinq grands modèles d'agriculture contractuelle peuvent être distingués. Le choix entre ces modèles dépend, entre autres, de la demande du marché, de la production ou encore de la viabilité des plantations et cultures.

- **Le modèle centralisé.** Il s'agit d'un modèle coordonné verticalement, au sein duquel l'achat de la production est réalisé directement auprès d'une multitude de producteurs et la transformation et la commercialisation sont centralisées. Des quotas de production sont alloués aux producteurs et la qualité est strictement contrôlée. Ce modèle est utilisé lorsque les normes de transformation sont strictes, de fréquents changements de technologie agricole sont nécessaires ou encore lorsque la firme fournit un soutien aux exploitations.
- **Le modèle de la plantation-mère :** Il s'agit d'une variante du modèle centralisé, mais, dans ce cas, l'acheteur possède une plantation qui lui assure une productivité minimale (parfois nécessaire pour assurer la rentabilité des installations de transformation) et/ou un terrain d'expérimentation qui lui permet d'initier les agriculteurs à de nouvelles technologies et techniques. Ce modèle est utilisé pour les cultures pour lesquelles les agriculteurs manquent d'expérience (par exemple des cultures d'exportation) et qui demandent un investissement important à long terme. La contrainte principale de ce modèle est le besoin de terres adéquates ainsi que la possibilité politique de mettre en place des plantations.
- **Le modèle multipartite.** Cette forme d'agriculture contractuelle voit apparaître d'autres acteurs, de nouveaux titulaires d'obligations, en plus d'un agriculteur et d'une firme agro-industrielle. Des organisations publiques ou privées, responsables du crédit, de la production, de la transformation, de la commercialisation, de la vulgarisation,... peuvent être associées au contrat. Par exemple, le contrat peut associer une institution publique pour assurer la vulgarisation, une coopérative de producteurs pour faciliter certaines transactions entre la firme et les agriculteurs et/ou un organisme indépendant pour assurer le contrôle de la production.
- **Le modèle informel.** Ce modèle s'applique principalement aux cultures saisonnières à court terme ne nécessitant qu'un minimum d'intrants et un minimum de transformation. Il est basé sur des accords simples et informels, souvent verbaux, entre des agriculteurs individuels et de petites firmes. Il s'agit du modèle le plus éphémère et le plus risqué pour les deux parties.
- **Le modèle intermédiaire.** Ce modèle introduit un intermédiaire dans la relation verticale entre l'acheteur et l'agriculteur. Il implique donc une certaine sous-traitance par la firme avec un intermédiaire par le biais de contrats en cascade. Par exemple, la récolte peut être sous-traitée à un acteur tiers et la firme achète la production à cet intermédiaire.

Par ailleurs, les contrats eux-mêmes varient selon les pays, les cultures, les firmes, etc. Les variations sont possibles autour de trois aspects :

- **le cadre juridique :** tout contrat doit être conforme aux exigences légales minimales en vigueur dans le pays concerné ;
- **la formule :** c'est-à-dire la définition des responsabilités, les structures de prix et l'ensemble des spécifications techniques relatives à la production ;
- **les spécifications :** les contrats peuvent spécifier certains aspects additionnels à ceux repris dans la formule. Les spécifications peuvent concerner la durée du contrat, les normes de qualité, les quotas de production, les pratiques culturales, les

94) Voir Eaton C. et Shepherd A.W., 2002.

modalités de livraison, les modalités de paiement, l'assurance, le soutien technique, les intrants... Les spécifications contiennent également les accords concernant la fixation des prix⁹⁵.

Avantages de la production contractuelle

Les bénéfices potentiels de la contractualisation pour les agriculteurs sont de plusieurs ordres, mais, de manière générale, celle-ci permet de **réduire les risques liés à la commercialisation** en assurant des débouchés pour (une partie de) leur production.

Les contrats à moyen ou long terme peuvent, pour autant qu'ils incluent une clause relative au prix, constituer une source de **stabilisation du revenu des agriculteurs** et ainsi permettre une meilleure planification, notamment des investissements. Les contrats sont donc d'avantage utiles dans un contexte de fluctuation des prix agricoles ou à l'inverse sont moins nécessaires pour les producteurs si les prix sont stables.

D'autres avantages peuvent découler de la contractualisation. Lorsqu'elle fait partie du contrat, la fourniture d'intrants et de services spécifiques par la firme (semences, préparation du sol, récolte mécanisée...), éventuellement à coût réduit grâce aux économies d'échelle de la firme, peut aussi représenter un avantage important en rendant accessibles ces intrants et services qui ne le sont pas forcément en dehors de la contractualisation. Une assistance technique peut éventuellement être fournie par la firme en permettant alors aux agriculteurs sous contrat de s'aventurer dans des spéculations dont ils maîtrisent initialement moins les techniques de production. L'accès (et les conditions d'accès) au crédit peut être amélioré grâce au contrat qui joue un rôle de garantie pour la banque ou autre organisme prêteur⁹⁶.

En ce qui concerne les acheteurs, les firmes, leur orientation vers l'agriculture contractuelle est justifiée en théorie par l'économie des coûts de transaction⁹⁷ (incluant les coûts de recherche d'information, de négociation des termes de l'échange, de suivi et de renforcement des termes de la transaction, etc.), qui considère les contrats comme des dispositifs d'amélioration de l'efficacité⁹⁸.

Concrètement, les avantages potentiels de la contractualisation pour les firmes, par rapport au marché, sont notamment la régularité d'approvisionnement et la conformité aux standards de qualité ou sanitaires. Par rapport à une intégration verticale complète, les avantages potentiels de la contractualisation pour les firmes sont les suivants: un accès à la terre (réduit en cas de législation restrictive par exemple), un accès à des subsides gouvernementaux et au crédit, des coûts salariaux réduits (grâce notamment au transfert des responsabilités administratives aux producteurs), une flexibilité pour modifier les quantités produites afin de bénéficier des opportunités de marché (par l'augmentation ou la diminution de la production contractualisée) et parfois une meilleure productivité (pour certaines productions de haute valeur et intensives en main d'œuvre)⁹⁹.

95) Voir ci-après le paragraphe «Pouvoir de négociation et pouvoir de marché des producteurs».

96) da Silva, 2005.

97) da Silva, 2005.

98) Vavra P., 2009.

99) da Silva, 2005..



Risques associés à la production contractuelle

Pouvoir de négociation et pouvoir de marché des producteurs

Bien que certains risques puissent être réduits par la contractualisation, les contrats eux-mêmes constituent une source de risques pour les agriculteurs, essentiellement en raison du faible pouvoir de négociation qu'ils détiennent face aux firmes.

Les firmes sont en effet en position de force et parfois sans concurrence pour la définition des termes du contrat¹⁰⁰. Les agriculteurs courent donc le risque que les firmes leur imposent des conditions peu favorables, comme des prix bas, ou encore qu'elles renient ou modifient unilatéralement le contrat si les conditions de marché changent (dépression des marchés en cas d'offre surabondante par exemple) par rapport aux prévisions réalisées lors de l'élaboration du contrat.

La définition du prix qui sera payé aux agriculteurs est, bien entendu, un élément crucial du contrat. Différentes méthodes de calcul des prix peuvent être utilisées: les prix peuvent être fixes (souvent liés à une classification qualitative), flexibles (selon une formule liée à l'évolution du marché), au comptant (basés directement sur le marché), en consignation (prix calculés après la commercialisation et la vente des produits) ou fractionnés (le prix de base convenu est payé lors de la livraison et le prix définitif est calculé après la vente et dépend du prix du marché)¹⁰¹. Un prix fixé d'avance transfère le risque de commercialisation du producteur à l'acheteur et offre donc une certaine sécurité aux agriculteurs, tandis qu'un prix variable maintient un risque, une incertitude pour les agriculteurs.

Mais, que les prix soient fixés ou variables, **le niveau des prix est déterminant pour les producteurs et dépend de leur capacité de négociation.**

Celle-ci varie selon les situations. Elle est notamment renforcée par l'accès aux informations relatives aux marchés, la capacité de compréhension des termes d'un contrat et l'existence d'un marché libre pas trop étroit, qui sont des éléments déterminant du renforcement de la capacité de négociation. En effet, les firmes disposent généralement d'informations plus complètes sur les marchés que les agriculteurs (asymétrie de l'information, peu de transparence sur les prix) et peuvent par ailleurs éviter délibérément la transparence dans le mécanisme de détermination des prix dans le contrat (en utilisant des formules complexes ou des unités de mesure de qualité ou de quantité peu connues ou non mesurables par les producteurs tel que le comptage bactérien). Des marchés libres (au comptant) trop étroits (si par exemple la majorité de la production est régie par des contrats) et peu de transparence sur les prix sont considérés comme des facteurs de diminution du pouvoir de marché des producteurs, car ils permettent aux gros acheteurs d'influencer les prix au comptant –donc des contrats– à la baisse¹⁰².

Les pouvoirs publics peuvent intervenir sur ces éléments afin de renforcer le pouvoir de négociation des producteurs et ainsi favoriser l'équité entre parties contractantes. Ces interventions peuvent être diverses: soutenir la formation des producteurs à la compréhension des termes de contrats, soutenir la mise en place de systèmes d'information sur les prix, fournir une aide juridique aux producteurs, etc. Ces services peuvent être directement fournis par les pouvoirs publics ou indirectement, par des organisations agricoles

100) Cette situation de *monopsonie* peut résulter d'un faible nombre de firmes dans le secteur ou la zone concernés, ou encore du cloisonnement des sources d'approvisionnement des firmes en raison des coûts de transport élevés.

101) Eaton C. et Shepherd A.W., 2002.

102) Vavra P., 2009.

et/ou des ONG avec le soutien des pouvoirs publics. De la même manière qu'aux États-Unis, en situation de marchés au comptant très étroits, une intervention publique peut être envisagée afin d'obliger les firmes à rapporter les prix payés aux producteurs et de pouvoir ainsi communiquer les tendances au niveau national et régional (voir loi de 1999 du Congrès des États-Unis sur la publication imposée du prix du bétail)¹⁰³. La collecte systématique des données relatives aux contrats est essentielle pour analyser les conséquences de la contractualisation ainsi que les coûts et avantages des politiques qui régissent les relations entre acteurs de la chaîne d'approvisionnement. Certains auteurs estiment que l'accès à ces données est indispensable pour un débat éclairé et la définition de lignes d'action¹⁰⁴.

Le pouvoir de négociation des producteurs peut également être renforcé par l'encadrement national de la formulation des contrats. L'État peut veiller à la légalité des contrats et jouer le rôle de médiateur pour favoriser les rencontres entre acteurs de la filière, afin d'établir un vocabulaire commun et des lignes de conduite pour la formulation de contrats, voire un contrat-type commun pour l'ensemble des producteurs.

Au niveau des agriculteurs, leur regroupement en organisations pour la négociation collective des contrats est un moyen important de contrebalancer le déséquilibre de pouvoir de négociation. Cependant, la législation en vigueur doit permettre de mener une négociation collective (voir la partie consacrée à la mise en marché collective).

Sur le plan individuel, la dépendance à un acheteur limite le pouvoir de négociation des producteurs et peut augmenter d'autres risques. Une concurrence réelle entre plusieurs firmes contractantes et la possibilité pour les agriculteurs d'avoir accès à ces différentes firmes ou à d'autres débouchés, tels que le marché libre, est un autre élément permettant d'améliorer le pouvoir de marché des producteurs.

Le rôle de la contractualisation dans l'amélioration du pouvoir de marché des producteurs est donc assorti de plusieurs conditions et reste limité. Les exemples de mise en œuvre fournis dans cette partie illustrent différents systèmes de production contractuelle et différents niveaux de pouvoir de marché des producteurs. Dans certains cas, la contractualisation est le seul instrument possible et a donc « l'avantage d'exister ». Cependant, ceci ne doit pas nous faire perdre de vue l'importance d'autres instruments potentiellement très efficaces pour améliorer le pouvoir de marché des producteurs, tels que la mise en marché collective et la gestion de l'offre, ni l'importance de combiner plusieurs de ces instruments.

Autres risques pour les producteurs

En dehors des risques dus à ce déséquilibre de pouvoir de négociation, la contractualisation peut mener à d'autres difficultés pour les producteurs.

Celles-ci concernent la flexibilité dans les choix de production (en cas de spécialisation des agriculteurs dans une production), les problèmes liés à la monoculture et l'intensification de la production, la perte potentielle des liens avec les anciens partenaires de transaction (fournisseurs d'intrants...), parfois difficiles à rétablir, l'abandon de méthodes de production et de cultures traditionnelles au détriment de l'utilisation optimale des ressources disponibles, les atteintes aux structures socioculturelles existantes, le risque d'endettement (vu l'accès plus aisé au crédit et/ou de l'incitation par les acheteurs), la dépendance aux firmes contractantes pour des aspects extérieurs à la

103) Vavra P., 2009.

104) Hueth et al., 2007. Cité dans Vavra P., 2009.



production (services sociaux en cas de services publics déficients), le renforcement des inégalités rurales¹⁰⁵.

Historique de la contractualisation

La contractualisation s'est répandue en Amérique du Nord et en Europe occidentale dans les années '30 et '40 par l'industrie des légumes en conserve. Son usage s'est répandu dans les pays en développement après la seconde guerre mondiale et la décolonisation, faisant suite à l'économie de plantation. Lors des ajustements structurels dans les années '80, certains organismes donateurs ont promu l'agriculture contractuelle comme un moyen prometteur de revitaliser le secteur agricole¹⁰⁶.

L'agriculture contractuelle n'est donc pas nouvelle, mais elle a pris de l'ampleur ces dernières années en raison des transformations importantes des filières agro-alimentaires: concentration des transformateurs et distributeurs, coordination verticale accrue des filières agro-alimentaires, augmentation de la part des produits transformés dans la part de produits agricoles exportés, normes sanitaires et de qualité plus strictes, réduction des coûts de transport, évolution des technologies de l'information, rôle réduit du secteur public au niveau du soutien et des services agricoles...¹⁰⁷. Ces transformations incitent à une modification des modes d'organisation des filières vers une coordination verticale, la contractualisation en étant l'une des formes possibles.

Aux États-Unis, la contractualisation concernait 36% de la valeur de la production agricole totale en 2004, contre 12% en 1969. La contractualisation concerne 75% de la production avicole au Brésil et jusqu'à 90% de la production de riz et de lait frais au Vietnam. Dans d'autres pays comme l'Inde, la Chine et plusieurs pays d'Amérique latine et d'Afrique, elle est aussi en expansion¹⁰⁸.

Au niveau de l'UE, suite à la crise laitière de 2009, la contractualisation a été proposée au Conseil agricole de Bruxelles par 16 États membres comme moyen d'améliorer les prix reçus par les producteurs. En décembre 2009, suite au travail d'un groupe d'experts sur le secteur laitier, la Commission européenne a adopté une proposition¹⁰⁹ concernant les relations contractuelles dans ce secteur, qui prévoit l'établissement de contrats écrits entre les producteurs de lait et les laiteries avant les livraisons, dans lesquels doivent figurer des précisions concernant le prix, le délai et le volume des livraisons ainsi que la durée du contrat. La proposition prévoit l'utilisation facultative de contrats, mais la possibilité pour les États membres de la rendre obligatoire sur leur territoire¹¹⁰.

La contractualisation proposée dans le cadre de la PAC

On a vu que la contractualisation avait été proposée par 16 États membres de l'UE au Conseil agricole suite à la crise laitière de 2009, afin de renforcer la régulation dans le secteur et d'améliorer les prix reçus par les producteurs. En décembre 2010, suite au travail du groupe d'experts sur le secteur laitier, des propositions ont été faites par la Commission européenne pour accroître le pouvoir de marché des producteurs laitiers et

105) Eaton C. et Shepherd A.W., 2002.

106) Source pour le paragraphe: Little and Watts, 1994, dans Vermeulen S. & Cotula L., 2010.

107) Vavra, 2009; da Silva, 2005.

108) da Silva, 2005.

109) Proposition de règlement du parlement européen et du conseil portant modification du règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil en ce qui concerne les relations contractuelles dans le secteur du lait et des produits laitiers. Ibid.

110) Cette proposition doit être discutée au Conseil de Ministres des l'Agriculture et au Parlement européen. Si elle est adoptée par ces deux institutions, l'entrée en vigueur des propositions est attendue pour 2012.

leur permettre de s'organiser pour formuler et négocier des contrats, tout en assortissant ces possibilités de certaines conditions.

Ces propositions de règlement du Parlement européen et du Conseil faites par la Commission précisent notamment que *«les contrats de livraison de lait cru d'un producteur à un transformateur de lait cru ou à un collecteur (...) peuvent être négociés par une organisation de producteurs du secteur du lait et des produits laitiers (reconnue ...) au nom des producteurs qui en sont membres, et ce pour tout ou partie de leur production collective»* (article 126 bis)¹¹¹.

Les conditions assorties concernent notamment la reconnaissance de l'organisation de producteurs, l'obligation de déclaration et l'acceptation par la Commission, ainsi que les quantités de lait concernées par la production des membres de l'organisation (3,5% du total produit dans l'UE et 33% de l'État membre¹¹²). L'établissement de ces limites quantitatives vise à «éviter de déséquilibrer la situation en sens inverse» et ne concerne pas les coopératives¹¹³.

Si un nouvel article du règlement (CE) n° 1234/2007 encourage les producteurs à établir des contrats avec les laiteries, la proposition de la Commission laisse aux États membres le choix de rendre ou non obligatoire le recours aux contrats. Quelques règles sont précisées pour le contenu du contrat, qui doit être *«conclu avant la livraison»*, *«établi par écrit»* et comprendre en particulier *«le prix à payer pour la livraison»*.

Une autre disposition de la proposition de règlement vise à exclure les coopératives de l'obligation de passer des contrats en précisant qu'*«il n'y a pas lieu de conclure de contrat si le lait cru est livré par un producteur à un transformateur de lait cru ayant la forme d'une coopérative dont ledit producteur est membre, dès lors que les statuts de cette coopérative contiennent des dispositions produisant des effets similaires»*.

Le fait d'exclure les membres des coopératives de l'obligation éventuelle de conclure des contrats repose sur l'idée *«de ne pas interférer sans nécessité avec les structures existantes et de tenir compte de la nature particulière des coopératives»*, dont les *«statuts prévoient des règles visant les mêmes objectifs»*¹¹⁴.

Limites de la contractualisation proposée par la Commission européenne

La proposition de la Commission européenne concernant la contractualisation montre certaines limites en termes d'amélioration du pouvoir de marché des producteurs.

La possibilité que des organisations de producteurs puissent intervenir pour la définition et la négociation des contrats est bien entendu un élément favorable à l'amélioration du pouvoir de marché des producteurs. Mais les conditions qui y sont associées en limitent fortement la portée. C'est en particulier le cas pour les limites imposées en termes de quantités produites par les membres de ces organisations tant au niveau de l'UE que des États membres. C'est dans le même esprit que le règlement limite fortement les possibilités d'action des organisations interprofessionnelles reconnues en matière de contractualisation en matière de non distorsion des marchés ou de fixation des prix. Ces

111) Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant modification du règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil en ce qui concerne les relations contractuelles dans le secteur du lait et des produits laitiers. Bruxelles le, 9 décembre 2010. Voir: http://ec.europa.eu/agriculture/milk/index_fr.htm.

112) Un amendement présenté au PE vise à réduire ce montant à seulement 20%.

113) Voir l'exposé des motifs de la proposition de réglementation, dont l'extrait est tiré (p.3).

114) Extrait de l'exposé des motifs de la proposition de réglementation.



limitations paraissent excessives au vu du degré de concentration qui existe au niveau des acheteurs de lait.

Pour ce qui est des contrats signés individuellement par les producteurs, ces contrats signés entre des partenaires de force inégale ne changent rien à la situation du producteur qui reste en position de faiblesse pour négocier les prix (entre autres). Il est donc peu plausible que les contrats améliorent le prix perçu par les producteurs, sachant qu'il est improbable que les États européens imposent de tenir compte des frais de production des producteurs dans les contrats entre les laiteries et les producteurs laitiers.

Contractualisation en Belgique : exemple de la pomme de terre ¹¹⁵

Contexte - encadrement de la contractualisation en Belgique

En Belgique, l'agriculture contractuelle concerne plusieurs secteurs, tels que celui des légumes (pour la majeure partie de la production), de la volaille (pour plus de 90% de la production), du porc (pour plus de 50% de la production), de la pomme de terre, du blé de qualité, de l'orge de brasserie, des semences ¹¹⁶...

En 2005, en raison de l'importance croissante des relations contractuelles dans le secteur agricole et au vu des rapports de force déséquilibrés entre acteurs, l'État belge a instauré un dialogue entre les représentants des agriculteurs (organisations professionnelles agricoles) et les fédérations professionnelles concernées. Ce dialogue a mené, en décembre 2005, à la signature de la première « Convention en matière d'agriculture contractuelle », définissant un code de bonnes pratiques commerciales pour les contrats écrits entre un producteur et l'entreprise acheteuse.

En parallèle, une « Commission de l'agriculture contractuelle » a été mise sur pied en mars 2006, dans le but de veiller à l'application d'un code de conduite concernant les bonnes pratiques commerciales et à le faire approuver par les parties signataires. Cette Commission est composée paritativement de représentants des organisations professionnelles agricoles (OPA) ¹¹⁷ et de représentants d'entreprises qui achètent et transforment des produits agricoles ¹¹⁸ et de la distribution. Son secrétariat est assuré par l'État belge et tout producteur, acheteur ou transformateur voulant saisir la Commission doit le faire via son organisation professionnelle.

Dans le cadre de cette Commission, à la demande des OPA, un groupe de travail a été créé pour le secteur de la pomme de terre, constitué par les OPA et une organisation professionnelle des négociants et transformateurs de pommes de terre ¹¹⁹. Par ailleurs, un support technique a été apporté à ce groupe de travail par la Fédération wallonne de la pomme de terre, la FIWAP ¹²⁰. Les difficultés rencontrées par les producteurs venaient

115) Etude de cas réalisée par le CSA avec le soutien de la FWA.

116) Harmignie et al., 2004.

117) Fédération Wallonne de l'Agriculture (FWA), Boerenbond (BB), Algemeen Boerensyndicaat (BS), Confédération des Betteraviers Belges (CBB).

118) Industrie du lin (ABV), négoce et transformation de pommes de terre et de légumes (Belgapom & Vegebe), fabricants d'inuline (Cefi), producteurs de sucre (Subel), commerce des céréales (Synagra), entreprises de semences (Intersemza), commerce de bétail (FNCPV).

119) Belgapom.

120) La FIWAP est une ASBL interprofessionnelle, créée en 1993, qui rassemble au sein de son Conseil d'Administration l'ensemble de la filière professionnelle de la pomme de terre. Ses objectifs sont de coordonner les activités du secteur, d'encadrer les professionnels sur le plan technique, économique, social et environnemental, de vulgariser les informations techniques, statistiques et économiques et d'œuvrer à l'amélioration de la qualité des produits. La FIWAP est financée principalement par la Région Wallonne.

du fait que les formes de contrats étaient très diversifiées, avec des contrats très complexes et d'autres très courts avec un contenu souvent vague.

Ce groupe de travail a établi fin 2006 des lignes de conduite pour l'établissement d'un contrat, sous forme de recommandations, un réel contrat-type n'étant pas envisageable pour les négociants et transformateurs. Ces lignes de conduite précisent les éléments importants qui doivent être respectés par les deux parties via des recommandations pour le contenu minimal d'un contrat (basées sur la première «Convention en matière d'agriculture contractuelle» citée plus haut). A titre d'exemple, elles préconisent que tout contrat mentionne clairement les conditions de paiement ou encore qu'il stipule une durée de réflexion de plusieurs jours après signature. Les lignes de conduite comprennent également une liste de définitions utiles permettant de clarifier un certain nombre de termes, telle que la «force majeure» définissant les cas où la responsabilité du contractant est exonérée en cas de manquement à ses obligations.

Contractualisation dans le secteur de la pomme de terre en Belgique

La contractualisation concerne un peu plus de 50% de la production belge, avec au moins un tiers de la production de la variété bintje et environ 75% de la production de variétés protégées sous contrat (chiffres pour la saison 2009-2010)¹²¹.

Les contrats sont négociés de manière individuelle par chaque producteur, sur base de la proposition qui lui est faite par l'acheteur, qui est soit l'industrie de transformation, soit le négoce intermédiaire qui fournit alors l'industrie de transformation. Chaque contrat peut porter sur une quantité fixée (contrat «tonnes»), sur une surface déterminée (contrat «hectares») ou sur la production partielle (en tonnes/ha) d'une surface déterminée (contrat «tonnes/ha»).

Les contrats sont généralement annuels ou trisannuels; dans ce dernier cas, les prix peuvent être fixés pour 3 ans ou à renégocier chaque année. Les prix sont soit fixes, soit variables selon les prix du marché. Dans les deux cas, les prix sont assortis d'un système de bonus/malus (primes/réfections sur le prix de base selon les critères de qualité). Certaines grilles de prix peuvent également différencier le prix selon la période de livraison (par exemple, prix plus bas en début de saison qu'en fin de saison, de façon à stimuler le stockage de longue durée).

Les clauses concernant la qualité font essentiellement référence à l'aptitude des tubercules à la transformation (variable selon le type d'utilisation) et aux règles phytosanitaires établies par l'agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (AFSCA), qui impliquent un certain nombre de contraintes techniques. La qualité va grandement définir le prix perçu par chaque producteur; son évaluation est donc une étape importante qui nécessite de la transparence. C'est pourquoi les lignes de conduite citées plus haut préconisent que tout contrat stipule clairement le lieu d'évaluation, le système de bonus/malus en vigueur, les protocoles d'échantillonnage et autorise la présence du vendeur lors de l'évaluation. Par ailleurs, des documents de référence visant à standardiser les procédures d'évaluation de la qualité, d'intégrer les normes de sécurité sanitaire ou d'harmoniser les règlements de litige ont été élaborés ces dernières années au niveau européen et national. Tout contrat peut faire référence à ces documents et les intégrer.

Dans le secteur de la pomme de terre, les contrats se sont répandus dans les années '70-'80¹²². L'intérêt des producteurs pour les contrats est certainement lié à la grande volatilité des prix qui prévaut depuis longtemps dans ce secteur, puisque la pomme de terre

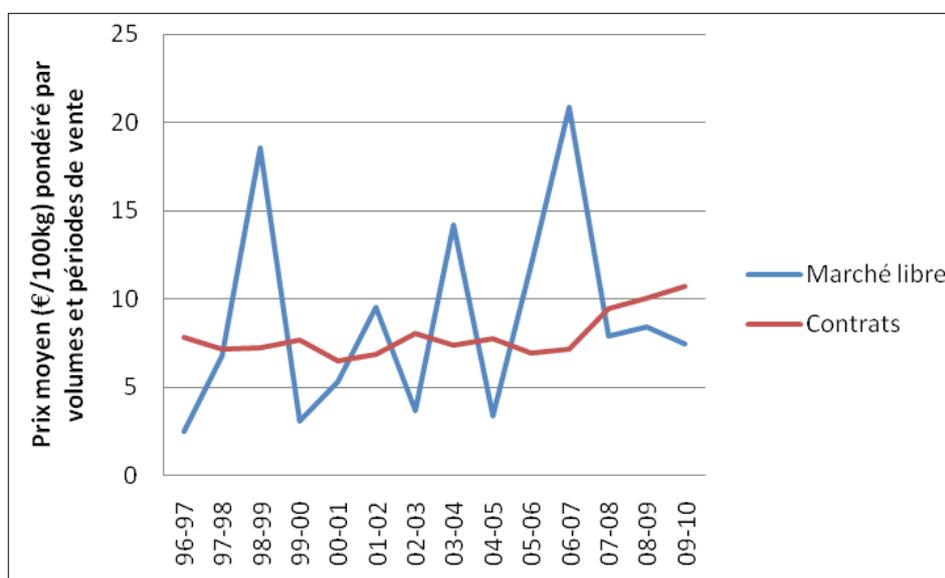
121) FIWAP, 2009a.

122) Fédération Wallonne de l'Agriculture (FWA), service d'étude, communication personnelle.



n'a jamais fait l'objet d'une OCM. Comme l'illustre le graphique ci-dessous, la contractualisation permet de limiter cette volatilité, dans un sens favorable ou défavorable au producteur selon les saisons. Il faut noter que la plupart des producteurs combinent contrats et production hors contrat, ceci leur permettant de répartir les risques et de profiter du marché libre lorsque les prix sont hauts¹²³. Au niveau des industries, l'intérêt pour les contrats est certainement renforcé par la concurrence forte entre les firmes de transformation pour leur approvisionnement, avec une progression des volumes transformés ces dernières années dans la plupart des pays d'Europe occidentale. Les industries belges, qui doivent actuellement importer des pommes de terre pour couvrir leur développement, ont intérêt à éviter l'achat des lots belges par les usines des pays limitrophes¹²⁴.

Figure 5. Prix moyen de vente de pommes de terre bintje entre 1996 et 2010



Source: Graphique réalisé sur bases des données disponibles dans: FIWAP 2009b. Synthèse de la saison de commercialisation 2009/2010.

Globalement, on note ces dernières années une progression de la contractualisation, probablement liée à deux évolutions au niveau de la production¹²⁵:

- le développement de la culture dans des grandes exploitations (progression continue des surfaces), dans lesquelles le volume produit et donc le risque économique sont importants. La contractualisation permet de limiter ce risque;
- l'extension des variétés protégées¹²⁶ par rapport à la *bintje* (variété libre de droit qui concerne un peu plus de la moitié de la production belge), ces variétés étant valorisées presque exclusivement sous contrat, puisque la disponibilité des plants y est souvent directement conditionnée. Cette extension est due notamment à la pression phytosanitaire (nématodes), à de meilleurs rendements en théorie et/ou à une qualité supérieure, malgré le prix plus élevé des plants.

123) Ceci leur permet également, dans le cas de « contrat tonnes » d'éventuellement compléter les lots vendus sous contrat en cas de rendement moindre par rapport aux prévisions.

124) FIWAP, 2009b.

125) FIWAP, 2009a.

126) Variétés protégées par un certificat d'obtention végétale (COV).

Durant les dix dernières années, la proportion de la production de bintjes sous contrat a varié selon les performances du marché libre, avec une moindre proportion de contrats en période de marché libre rémunérateur et inversement. Les prix sous contrat ont tendance à suivre le marché avec des prix qui s'élèvent lorsque le marché libre est à la hausse¹²⁷.

Le cas belge de la contractualisation dans le secteur de la pomme de terre illustre des formes de contrat moyennement intégrées¹²⁸. Les contrats comprennent en effet des clauses relatives au marché et à la gestion, mais peu de clauses relatives aux ressources, en dehors des contrats concernant les variétés protégées qui comprennent une clause concernant la fourniture de plants qui sont fournis par la firme à prix fixés.

Bien que les contrats soient négociés individuellement, l'encadrement national de la contractualisation, ainsi que l'existence d'une structure interprofessionnelle (FIWAP), jouent un rôle important dans le pouvoir de négociation des producteurs. Ces derniers peuvent en effet se référer à des lignes de conduite (négociées collectivement par leurs organisations) pour la formulation des contrats et ont accès à des informations relatives aux prix sur le marché libre et aux prix offerts par les différentes firmes.

La concurrence importante qui existe entre firmes a également un rôle non négligeable sur le pouvoir de négociation des producteurs puisque ces derniers peuvent facilement changer d'acheteur en fin de contrat s'ils sont insatisfaits.

Finalement, l'existence d'un marché libre (au comptant), relativement large pour la bintje, joue un rôle important sur le rééquilibrage des relations entre producteurs et firmes, en servant de référence pour l'établissement des prix dans les contrats.

Cependant, des difficultés subsistent pour les producteurs¹²⁹. Puisque l'encadrement de l'État n'est pas coercitif, les contrats et leur «équité» varie selon les acheteurs. Certains problèmes persistent, notamment au niveau de l'application de la clause de force majeure (voir plus haut) ou encore de la transparence des procédures de prélèvement d'échantillons et d'analyse de la qualité. En pratique, les producteurs font peu appel à la Commission en cas de problème et, de ce fait, depuis leur signature, les lignes de conduite n'ont pas évolué selon les réalités du secteur.

Contractualisation au Brésil: exemple de la volaille¹³⁰

Au Brésil, le secteur de la transformation est hautement concentré puisque les quatre plus grandes firmes contrôlent 38% de la production et les huit plus grandes contrôlent ensemble plus de 50% de la production.

Depuis le début des années '90, le secteur de la volaille bénéficie d'une croissance importante, tant au niveau de la production que de la consommation et de l'exportation. Selon la FAO, cette croissance est liée au fait que 75% de la production relève de l'agriculture contractuelle, impliquant essentiellement des petits et moyens exploitants.

Le cas de la firme *Pif-Paf Alimentos* est une illustration de ce système. *Pif-Paf* produit en effet des poulets de chair par le biais de contrats avec environ 600 producteurs. Les contrats lient le paiement à la performance des producteurs.

127) FIWAP, 2010.

128) Voir paragraphe «Instruments de production agricole contractuelle».

129) Source pour le paragraphe: communication personnelle de la FIWAP et de la FWA, décembre 2010.

130) Cet exemple est issu de la présentation intitulée «A successful case of contract farming in Brazil». Voir: <http://www.fao.org/ag/ags/contract-farming/toolkit/presentations/en/?page=2&ipp=10>.



Concrètement, le système fonctionne de la manière suivante : *Pif-Paf* fournit aux producteurs les poulets d'un jour, les intrants alimentaires et vétérinaires (sous forme de crédit en nature) et une assistance technique. Les producteurs investissent par leurs propres moyens dans les installations nécessaires à l'élevage et sont responsables des coûts de production liés au travail et à l'énergie. Un fonds d'amortissement a été créé par la firme qui dépose un pourcentage du revenu des producteurs sur un compte, fonds qui peut être utilisé pour l'entretien des installations.

L'achat des poulets par *Pif-Paf* se fait selon une structure de prix particulière et spécifiée dans le contrat. Un prix de base est fixé chaque année et est modulé par un score qui est fonction des performances productives (taux de mortalité, conversion alimentaire, gain de poids journalier, temps de chargement durant la livraison, qualité de la gestion et pourcentage de blessures). Les prix de base ainsi que les tables qui établissent les scores selon les caractéristiques précitées sont négociés entre la firme et une association de producteurs, cette dernière jouant le rôle de médiateur de conflits. Chaque année, les producteurs jugés non performants sont exclus du système par la firme.

Cet exemple illustre une forme de contrat très intégrée¹³¹, dans laquelle la perte d'autonomie des producteurs est assortie de la prise en charge de la plupart des risques liés à la production.

Les avantages¹³² que présente ce système pour les producteurs sont l'assurance de vendre l'entièreté de la production, l'accès à des intrants adaptés et la négociation collective des prix. Ce dernier point devrait toutefois être relativisé en fonction de l'accès des producteurs à des informations relatives au marché et à la possibilité de vendre ces mêmes produits sur le marché libre ou à d'autres firmes. Ces informations ne sont malheureusement pas disponibles dans le cadre de cet exemple.

Une analyse générale de la situation des producteurs de porc et de volaille sous contrat au Brésil¹³³ fait état de plusieurs risques pour les producteurs, qu'il semble pertinent de citer ici, bien qu'ils ne se rapportent pas spécifiquement à l'exemple détaillé ci-dessus :

- incitation par les firmes à l'agrandissement et à l'investissement (risque d'endettement accru) ;
- incitation par les firmes à la spécialisation dans un seul type d'activité de la chaîne d'approvisionnement, par exemple, soit production des jeunes animaux, soit élevage des jeunes, soit engraissement (risque de dépendance à la firme) ;
- nécessité de prendre en charge l'élimination appropriée des déchets produits (risque d'illégalité et de problèmes avec l'agence de protection de l'environnement) ;
- des prix payés ne couvrant pas les coûts de production si l'on prend en considération les coûts fixes liés aux investissements et à l'amortissement¹³⁴.

131) Voir le paragraphe « Instruments de production agricole contractuelle ».

132) Les avantages et risques pour les producteurs n'étant pas détaillés dans l'étude de cas initiale, ils sont fournis à titre théorique et de manière non exhaustive par les auteurs de ce rapport.

133) Rapport du séminaire de la FETRAF-Sul sur l'intégration des agriculteurs familiaux, Erechim, 24 mars 2010.

134) Etude menée par le Centre de recherche public brésilien *Embrapa suínos e aves*, présentée lors du séminaire de la FETRAF-Sul sur l'intégration des agriculteurs familiaux, Erechim, 24 mars 2010.

Contractualisation au Kenya: exemple des semences certifiées¹³⁵

Contexte – marché des semences certifiées

Au Kenya, avant la libéralisation de l'industrie semencière en 1996, une seule compagnie d'État était engagée dans la production et la vente de semences certifiées. A présent, cette compagnie est en partie privatisée et, bien que dominante, se partage le marché avec une cinquantaine d'autres compagnies privées.

Sur ce marché des semences certifiées, le maïs est prédominant avec 27.500 tonnes vendues annuellement au Kenya. Il s'agit de semences hybrides, destinées aux agriculteurs « commerciaux », par opposition aux agriculteurs « de subsistance » qui utilisent des semences de « pollinisation libre » produites localement. La qualité des semences hybrides produites est contrôlée et certifiée par l'agence gouvernementale KEPHIS (Kenya Plant Health Inspectorate) qui accorde également les permis d'importation et d'exportation¹³⁶.

Exemple de contractualisation dans le secteur des semences certifiées

La compagnie *Freshco Kenya Limited*, ou *Freshco Seeds*, est une firme privée spécialisée dans la production, la transformation et la vente de semences de maïs hybride. La multiplication des semences issues de la recherche est effectuée par contractualisation avec des agriculteurs.

Chaque année, la firme passe un accord avec une dizaine à une quinzaine de petits agriculteurs qui sont choisis sur base de critères de confiance et de leur capacité à comprendre les instructions données. Le recrutement est réalisé par le biais de groupements de producteurs dans chaque région, et ce sont généralement les mêmes agriculteurs qui sont choisis d'année en année.

Les prix sont négociés individuellement avec chaque agriculteur au début de chaque saison. Les agriculteurs ont l'obligation de produire exclusivement pour la firme et doivent respecter des méthodes de production strictes pour que les semences correspondent aux normes de qualité exigées pour la certification. Ces méthodes sont expliquées par la firme qui dispense ainsi une formation aux agriculteurs. Afin que ceux-ci puissent acheter les intrants et installer les infrastructures (irrigation essentiellement) nécessaires pour le respect des méthodes de production escomptées, *Freshco Seeds* leur fournit des fonds sous forme d'avances. Les exploitations sont par ailleurs suivies par l'agence *KEPHIS* qui enregistre les parcelles cultivées, vérifie qu'une distance minimale d'isolation est assurée et contrôle la contamination génétique ou physique des semences produites.

Selon la firme *Freshco Seeds*, les problèmes rencontrés lors de la contractualisation avec les agriculteurs sont la mécompréhension des instructions, l'utilisation des avances à d'autres fins que l'achat d'intrants et la rupture du contrat lorsque les prix sur le marché sont plus élevés.

135) Cet exemple est issu de l'étude de cas réalisée par l'EAFF dans le cadre du projet EuropAfrique (voir Mugoya M. & Rwakakamba M.T., 2009).

136) Remarque: L'Afrique de l'Est subit actuellement un processus d'harmonisation des lois et réglementations semencières, mené par l'ASARECA (Association for Strengthening Agricultural Research in Eastern and Central Africa), afin de réduire les coûts auxquels font face les firmes lors de la commercialisation des semences, en raison des différentes réglementations en vigueur dans chaque pays. Ce processus d'harmonisation est mené autour de cinq domaines: l'évaluation, la diffusion et l'enregistrement des variétés, la certification, les mesures phytosanitaires, la protection des variétés et les documents d'importation/exportation.



Dans cet exemple, les avantages¹³⁷ pour les producteurs sont l'assurance d'un revenu et un apprentissage de certaines méthodes de production. Les risques sont de plusieurs ordres : dépendance à une seule firme par l'obligation de produire exclusivement pour *Freshco Seeds*, position de faiblesse dans la négociation du prix et prise de risque financière en raison de l'investissement nécessaire pour répondre aux normes de production exigées (irrigation). En raison du faible nombre d'agriculteurs contractés, des conflits et/ou une exacerbation des inégalités rurales sont également possibles.

Contractualisation en Ouganda : exemple de la pomme de terre¹³⁸

Contexte – production de pommes de terre en Ouganda

La production de pommes de terre, introduites en Afrique de l'Est à la fin du 19^e siècle, connaît actuellement une croissance continue dans les zones tropicales et subtropicales. L'Ouganda fait partie des dix premiers producteurs africains de pommes de terre et la zone majeure de production est le district de Kabale, situé sur les hauts-plateaux dans le Nord-Ouest du pays, qui produit 60% de la consommation nationale.

D'une manière générale (et en dehors de la production directement consommée ou vendue sur les marchés locaux), les producteurs ne récoltent pas avant d'avoir trouvé un acheteur. Cet acheteur est le plus souvent un acheteur intermédiaire qui n'achète lui-même aux producteurs que lorsqu'il a une demande d'un acheteur des marchés principaux situés dans la capitale et autres grandes villes du pays. Le plus souvent, les producteurs récoltent eux-mêmes leurs pommes de terre et les acheteurs intermédiaires s'occupent de l'emballage et du transport (qu'ils sous-traitent parfois à des entreprises spécialisées). Le prix est négocié entre l'acheteur principal et chaque producteur par le biais de l'acheteur intermédiaire.

La contractualisation dans le secteur de la pomme de terre

Ces dernières années, la demande de pommes de terre a augmenté en Ouganda, notamment en raison de la croissance démographique urbaine associée à une consommation accrue de « fast-food ». Dans ce contexte, un groupement de producteurs de pomme de terre, *NUF (Nyabyumba United Farmers)*¹³⁹, a établi un contrat avec une chaîne multinationale de restaurants fast-food située à Kampala, *Nandos*.

De fait, depuis 2005, *NUF* livre toutes les deux semaines 7,5 tonnes de pommes de terre à *Nandos*, sur base d'un contrat qui porte sur le prix, la variété, le volume, la qualité, la fréquence de livraison et les modalités de paiement. Les pommes de terre livrées servent à la fabrication de frites et de chips requérant des qualités et calibres particuliers.

L'initiative du contrat a été portée par *NUF* qui, avant la contractualisation, a réalisé une analyse de marché avec l'appui d'une ONG afin d'identifier des opportunités de marché pour la pomme de terre. Par la suite, des contacts avec *Nandos* ont permis de réaliser une analyse des coûts et bénéfices et d'évaluer la viabilité de ventes directes de *NUF*

137) Les avantages et risques pour les producteurs n'étant pas détaillés dans l'étude de cas initiale, ils sont fournis à titre théorique et de manière non exhaustive par les auteurs de ce rapport.

138) Cet exemple est issu de l'étude de cas réalisée par l'EAFB dans le cadre du projet EuropAfrique (voir Mugoya M. & Rwakakamba M.T., 2009).

139) Il s'agit d'un groupement localisé à Kabale, dont les membres sont spécialisés dans la culture de pommes de terre en plus d'autres cultures. Ce groupement hautement organisé est enregistré légalement comme Community Based Organisation (CBO) et est un membre actif de la KAFDA (Kabale District Farmers Association), qui est membre de l'UNFFE (Uganda National Farmers Federation) elle-même membre de l'EAFB (Eastern African Farmers Federation).

à *Nandos*. Ces analyses ont également permis aux producteurs d'évaluer les changements nécessaires afin de s'adapter à cette opportunité de marché.

Ces changements ont été de plusieurs ordres :

- financiers : ouverture d'un compte en banque pour recevoir les paiements sous forme de chèques, emprunt de départ à la communauté ;
- organisationnels : établissement dans le groupement d'un comité de gestion dont les membres ont reçu une formation de base en tenue de registres et en comptabilité ;
- communicationnels : achat d'un téléphone mobile pour assurer le contact avec *Nandos* et les firmes de transport ;
- au niveau de la production : afin d'assurer une livraison régulière de 10 tonnes par an, les producteurs ont adopté de nouvelles variétés, planté de manière échelonnée, cultivé en zone humide, construit des bâtiments et acheté des pommes de terre à d'autres producteurs en cas de stocks bas ;
- au niveau de la qualité : les producteurs ont appris à trier et calibrer rapidement leurs pommes de terre car celles qui ne respectaient pas les exigences *Nandos* étaient rejetées et vendues à un prix nettement inférieur sur le marché de gros.

Des innovations relatives aux méthodes de production ont également été adoptées par les producteurs :

- micro-irrigation dans les zones montagneuses pour améliorer la production en contre-saison ;
- synchronisation de la production par le biais de calendriers stricts précisant les périodes et volumes à planter, la disponibilité du matériel de plantation, les dates de récolte et les rendements attendus à chaque récolte ;
- changement de la densité de plantation pour accroître la taille des pommes de terre ;
- coupe de la végétation au-dessus du sol quelques jours avant la récolte afin de réduire la teneur en eau des tubercules et d'augmenter les capacités de stockage ;
- mise au point d'un système d'approvisionnement en semences de qualité.

Ces innovations ont été supervisées par des experts de l'Organisation nationale de recherche agricole (NARO).

De 120 au départ, le nombre de producteurs impliqués s'est élevé à 180 en 2008 et la quantité livrée à *Nandos* tend à augmenter. Le groupement cherche sans cesse à diversifier ses produits ainsi que les acheteurs avec qui il traite ; il réalise des analyses régulières de ses profits et du marché.

Avant de développer cette expérience de contractualisation, le groupement était déjà hautement organisé et spécialisé dans la fourniture de plants, l'organisation pour la gestion des terres, le financement de la production et la négociation de contrats. L'expérience avec *Nandos* lui a cependant permis d'améliorer ou d'acquérir certaines capacités et l'a mené à développer des liens étroits avec la recherche.

Cet exemple est particulier puisque l'initiative de contractualisation a été proposée et portée par un groupement de producteurs. Par ailleurs, la contractualisation est combinée avec la commercialisation collective des pommes de terre.

Les avantages pour les producteurs sont divers :

- la négociation collective par le biais d'un groupement de producteurs organisés et expérimentés permet de rééquilibrer dans une certaine mesure les rapports de force lors de la négociation des termes du contrat ;



- la contractualisation assure aux producteurs la vente (d'une partie) de leur production;
- combinée à la mise en marché collective, la contractualisation assure une plus grande captation de valeur ajoutée grâce à la vente sans intermédiaire (et grâce à la qualité de la production).

Remarquons que le degré élevé d'organisation du groupement de producteurs ainsi que l'accès aux informations du marché ont été des éléments essentiels dans le développement de cette expérience de contractualisation.

Contractualisation au Sénégal: exemple de l'arachide¹⁴⁰

Contexte – ASPRODEB et production d'arachide au Sénégal

L'ASPRODEB (Association sénégalaise pour la promotion du développement à la base), créée en 1995, est une organisation paysanne qui fournit à ses membres les services de renforcement de capacités techniques et organisationnelles, de gestion financière et d'appui-conseil. Depuis 2007, l'ASPRODEB appuie les producteurs d'arachides en accompagnant, d'une part, la formation de coopératives de producteurs semenciers (production de semences certifiées) et, d'autre part, la contractualisation de la production d'arachides de qualité entre des organisations de producteurs et des industriels, transformateurs et distributeurs du Sénégal.

La commercialisation de l'arachide constitue une contrainte importante au développement de la filière et la contractualisation vise à apporter un débouché stable aux producteurs. Par ailleurs, un approvisionnement en arachides de qualité permet à l'industrie de produire de l'huile d'arachide compétitive pour le marché domestique.

La contractualisation dans le secteur de l'arachide

Un contrat portant sur la qualité et le prix des arachides a ainsi été préparé par l'ASPRODEB et négocié avec CAIT, le Complexe agroindustriel de Touba. Par ailleurs, un contrat a été signé entre l'ASPRODEB et les OP partenaires afin de s'accorder sur les procédures d'achat, de transport, de livraison et de paiement. Il s'agit donc d'un partenariat OP-ASPRODEB-CAIT, l'ASPRODEB jouant le rôle d'intermédiaire. Par ailleurs, un crédit a été obtenu par l'ASPRODEB afin de mettre en place un dispositif de suivi des livraisons des producteurs aux coopératives (analyse de la qualité, pesée, paiement) et d'assurer les frais de transport et de main-d'œuvre pour le projet.

En 2009-2010, la contractualisation a porté sur la commercialisation de 4.000 tonnes et a concerné 13 organisations de producteurs (OP faitières et coopératives); le système a donné des résultats satisfaisants pour les producteurs, qui ont pu vendre leur récolte à temps et à un prix supérieur de 3% au prix officiel, ainsi que pour l'industriel qui a pu disposer d'arachides de qualité. En outre, le projet a dégagé une marge nette positive qui a été attribuée aux coopératives, notamment afin de renforcer leur capacité de suivi des livraisons.

140) Cet exemple est issu de l'étude de cas réalisée par le ROPPA dans le cadre du projet EuropAfrique. Voir Ndao B., 2009.

D. Différentiation des produits (labels)

Définition et objectifs de la différenciation des produits

La différenciation de produits et l'organisation de circuits spécifiques visent à **s'isoler le plus possible sur un segment de marché** (niche) afin de se protéger de la concurrence générale des autres acteurs. L'objectif est d'**obtenir un prix plus élevé** et de s'assurer une clientèle spécifique.

La condition nécessaire est de pouvoir afficher une différence entre deux produits a priori équivalents. L'attestation du caractère spécifique du produit se réalise généralement via les appellations ou labels. Un label est une marque collective qui se matérialise par des signes distinctifs (nom, logo...) et qui peut être utilisée par les différentes marques se conformant au cahier des charges du label. Il vise à assurer et faciliter la reconnaissance de certaines caractéristiques du produit. Le label peut être "privé" et géré de manière autonome par des associations de producteurs ou dépendre d'un organisme public¹⁴¹.

L'UE étant une région où les labels sont particulièrement nombreux et où l'encadrement de la certification par la législation est assez avancé, l'exemple européen sera particulièrement mis en avant dans la suite de cette partie. Il faut par ailleurs préciser ici que la différenciation des produits est une stratégie qui concerne davantage les pays industrialisés que les régions en développement et l'Afrique en particulier. La différenciation des produits suppose en effet qu'une partie suffisante des consommateurs soit prête à payer d'avantage pour l'acquisition de produits différenciés, ce qui caractérise avant tout la situation des régions industrialisées et beaucoup moins celle des régions les plus pauvres. Mais d'une part cette situation évolue et, d'autre part, si les labellisations sont plus rares dans les pays en développement et en Afrique en particulier, elles ne sont pas absentes pour autant. Citons l'exemple du label «Violet de Galmi» qui concerne une variété particulière d'oignons produite au Niger.

Instruments de différenciation des produits

Les instruments utilisés pour organiser des filières de produits alimentaires différenciés sont essentiellement les **dénominations** (appellations ou labels) et la **protection de ces dénominations**.

Les appellations ou labels résultent généralement d'initiatives privées pouvant émaner de producteurs agricoles (organisation professionnelle ou producteurs eux-mêmes), de transformateurs (transformateurs artisanaux, mais très souvent aussi transformateurs industriels) ou de distributeurs (généralement de la grande distribution).

Les labels mis en place par des acteurs privés ne sont à priori pas garants d'une qualité différenciée et peuvent constituer une simple stratégie commerciale visant à promouvoir un produit qui ne diffère en rien des autres produits mis en marché. L'intervention des autorités publiques (nationales ou régionales) permet de disposer de labels officiels et soumis à un contrôle externe et indépendant (protection des labels). Si le label reste privé, il n'est pas forcément soumis à un tel contrôle, qui constitue pourtant un élément clé de la confiance du consommateur. Dès lors, les labels créés et contrôlés par les acteurs de la chaîne eux-mêmes n'offrent pas toujours de garanties suffisantes, sauf si ces acteurs ont pris eux-mêmes l'initiative de soumettre leur label à un contrôle externe et indépendant.

141) Source: <http://www.definitions-marketing.com/Definition-Label>.



Les pouvoirs publics peuvent également intervenir dans des situations où une profusion de labels a été mise en place par un grand nombre d'acteurs privés, qui cherchent chacun à valoriser leurs produits. Dans ce cas, l'intervention vise non pas à créer de nouveaux labels, mais à organiser et rationaliser les labels existants avec l'intention de clarifier la situation afin d'empêcher que des appellations peu claires ou trompeuses pour le consommateur ne soient utilisées. Cette démarche visant à clarifier les choses pour le consommateur fait l'objet d'une attention particulière des organisations de défense des consommateurs.

Ainsi, l'information des consommateurs est essentielle à la différenciation des produits. Ils doivent être dûment informés non seulement au sujet des différentes appellations, mais aussi au sujet de questions ayant trait à la traçabilité des filières, au contrôle exercé et à la certification. Si un produit existe avec des caractéristiques spécifiques liées à sa qualité ou à son origine géographique, encore faut-il que les consommateurs en soient correctement informés et sans possibilité de tromperie. Cette préoccupation est à la base de la mise en place de procédures de certification pour la garantie de certaines appellations, comme par exemple la production biologique ou le commerce équitable.

Avantages et limites de la différenciation des produits

L'avantage principal de la différenciation des produits pour les producteurs est l'obtention d'un prix plus élevé sur le marché par rapport à un produit similaire non différencié.

Notons que ces prix supérieurs sont justifiés par le respect d'un cahier des charges, bien entendu, mais aussi par les coûts qu'engendrent la certification et la gestion du circuit spécifique.

En termes de pouvoir de marché, plusieurs limites sont à considérer :

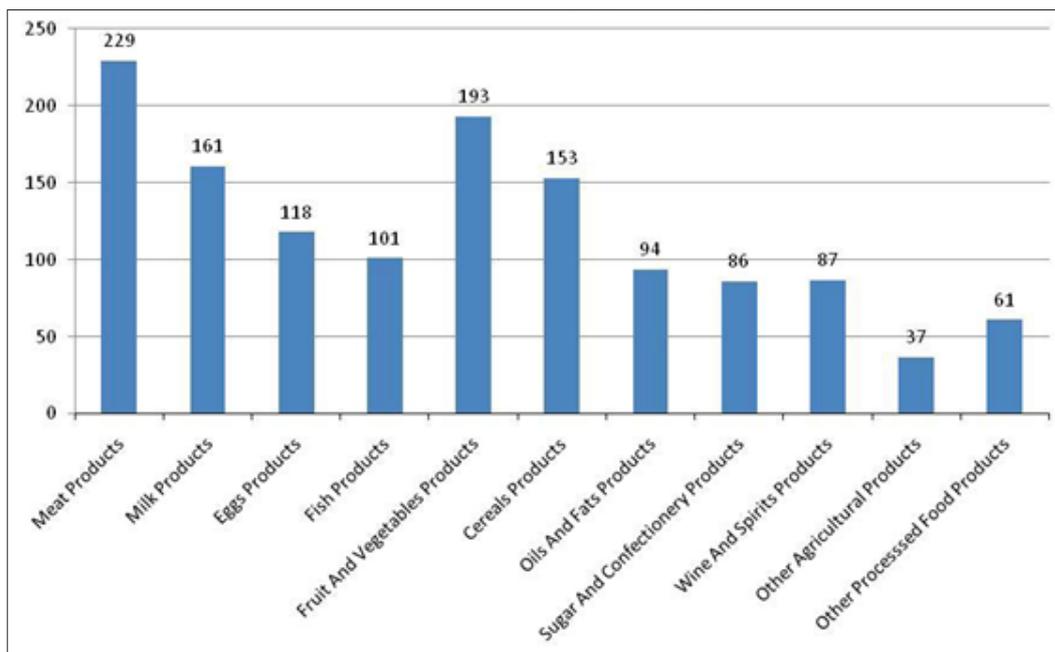
- La **limitation à certains producteurs uniquement**. En effet, le niveau de prix plus élevé implique une limitation de la demande. En outre, les labels s'appliquent bien plus fréquemment aux produits transformés qu'aux matières premières, même si certains types de labels particuliers peuvent s'appliquer tant aux matières premières qu'aux produits transformés (c'est le cas par exemple des labels « biologique », « raisonné » ou « équitable »). Cela implique que les labels ne sont pas accessibles de la même manière à tous les producteurs agricoles, en fonction de ce qu'ils produisent et de leur capacité de transformation. Cette considération est également valable pour la localisation géographique des producteurs qui permet ou non la production sous labels liés à la région de production. Les labels permettent donc d'améliorer le pouvoir de marché des producteurs de la filière du label, mais n'aideront en rien les autres producteurs, dont la position peut même se voir déforcée par l'existence d'un label dont leur propre production est exclue.
- La **part de la plus-value captée par les producteurs est variable** selon le niveau d'implication des producteurs dans la gestion du label. Il n'est pas rare que les labels résultent non pas de l'initiative des producteurs, mais de celle des transformateurs et/ou distributeurs. Dans ce cas, les producteurs livrent des matières premières à ces industries qui assurent la transformation et/ou la commercialisation et il n'est pas garanti qu'ils tirent un réel profit de l'existence du label. La capacité de transformation par les agriculteurs et l'existence de circuits de commercialisation différenciés peut donc favoriser la gestion de la filière différenciée par les producteurs et une plus grande captation de la plus-value apportée par les labels. Mais dans les circuits classiques de distribution, la capacité de commercialisation et de négociation collectives des producteurs apparaît à nouveau comme un élément essentiel de l'amélioration du pouvoir de marché des producteurs.

Le système de certification de l'Union européenne

Aperçu général des appellations dans l'UE

L'Union européenne a mis en place une réglementation visant à promouvoir, protéger et certifier des produits de qualité spécifique. Ils sont utilisés sur les marchés en même temps qu'un nombre croissant de systèmes de certification publics et privés. La figure suivante montre la répartition de ces systèmes par type de produit agroalimentaire.

Figure 6. Nombre de systèmes de certification par type de produit pour l'UE-27¹⁴²



Source: Areté 2011. *Research and consulting in Economics. Inventory of certification schemes for agricultural products and foodstuffs marketed in the EU Member States. Data aggregations. Document pdf, diapositive 5.*
http://ec.europa.eu/agriculture/quality/certification/inventory/inventory-data-aggregations_en.pdf.

La réglementation mise en place par l'UE comprend plusieurs types d'appellations pouvant être utilisés pour différencier des produits. On distingue en particulier trois types:

- les appellations se référant au lieu géographique: appellations d'origine protégée (AOP), indications géographiques protégées (IGP);
- les appellations se référant aux seules qualités du produit: spécialités traditionnelles garanties (STG);
- les appellations se référant au processus de production/commercialisation du produit ou à d'autres caractéristiques.

Au 15 février 2011, on comptabilisait dans l'UE 505 appellations AOP, 465 appellations IGP et 30 appellations STG, soit au total 1.000 appellations. Pour pouvoir bénéficier d'une de ces appellations au sein de l'UE, un produit agricole ou une denrée alimentaire doit avoir été enregistré et sa production doit être conforme à un **cahier des charges**. Celui-ci doit comprendre différents éléments, parmi lesquels le nom de l'appellation ou de l'indication, la description du produit et de ses propriétés, la délimitation éventuelle de l'aire géographique, les éléments prouvant que le produit est originaire de cette aire,

142) Agrégation basée sur 343 systèmes sur un maximum théorique total de 352; les systèmes peuvent concerner plusieurs produits.



les éléments justifiant le lien entre le produit et le milieu géographique, la description de la méthode d'obtention et de conditionnement du produit, les autorités ou organismes vérifiant le respect des dispositions du cahier des charges.

Le cadre juridique existant afin de protéger les indications géographiques se place dans le cadre de la propriété intellectuelle et il se base sur les accords internationaux sur la protection des droits intellectuels (ADPIC) conclus à l'OMC et sur le dispositif des appellations d'origine protégée (AOP) et des indications géographiques protégées (IGP) de l'UE (règlement n° 2081 de 1992), complété par d'autres législations, notamment le règlement (CE) no 509/2006 du Conseil du 20 mars 2006 relatif aux STG (spécialités traditionnelles garanties) des produits agricoles et des denrées alimentaires.

Pour ce qui est des AOP et des IGP, le cadre réglementaire de 1992 vise à protéger «*le nom d'une région, d'un lieu déterminé ou, dans certains cas exceptionnels, d'un pays, qui sert à désigner un produit agricole ou une denrée alimentaire originaire de cette région, de ce lieu déterminé ou de ce pays et dont une qualité déterminée, la réputation ou une autre caractéristique peut être attribuée à cette origine géographique et dont la production et/ou la transformation et/ou l'élaboration ont lieu dans l'aire géographique délimitée*»¹⁴³.

Outre les appellations de l'UE, on trouve des appellations nationales ou même locales, qui ont généralement précédé l'appellation européenne. Pour le niveau national, c'est par exemple le cas de l'appellation d'origine contrôlée (AOC), qui est un label officiel d'indication géographique protégée qui garantit l'origine de produits alimentaires traditionnels français et suisses. Il est aujourd'hui reconnu comme faisant partie des appellations d'origine protégée européennes.

On notera aussi qu'en 2011, une modification législative est en chantier, dans le cadre du processus de codécision entre le Conseil et le Parlement européen, avec entr'autres objectifs de renforcer la protection et de simplifier les procédures. Tout en maintenant les 3 appellations de base (AOP, IGP et STG), les nouvelles règles devraient notamment permettre de clarifier l'étiquetage pour les consommateurs, mais aussi de renforcer le rôle des producteurs, des transformateurs ou des producteurs/transformateurs et en leur permettant de prendre des mesures afin de protéger leurs dénominations, d'améliorer l'efficacité du système et de promouvoir l'authenticité et la réputation de leurs produits.

Les appellations se référant au lieu géographique

Deux appellations officielles dans l'UE, les appellations d'origine protégée et les indications géographiques protégées, se réfèrent à la zone de production, même si ces labels concernent aussi les méthodes de production et/ou de transformation du produit concerné. Le lien entre lieu de production et méthode de production est lié au fait qu'il est reconnu qu'au niveau de ce lieu (une zone, une région et plus rarement un pays), des méthodes de production et/ou de transformation du produit bénéficient d'un savoir-faire traditionnel propre à cet endroit.

L'**AOP** désigne un produit dont la production, la transformation et l'élaboration ont lieu dans une aire géographique déterminée avec un savoir-faire reconnu et constaté. Dans ce cas, le lien avec le territoire est assez fort. Deux exemples parmi plus d'un millier¹⁴⁴ : le «brie de Meaux» français ou la «mozzarella di bufala Campana» italienne. Dans ces exemples, le «brie» se réfère au produit et «Meaux» à la ville française dans laquelle cette spécialité est produite; «mozzarella di bufala» se réfère au produit et «Campana» est la Région d'Italie dans laquelle cette spécialité est produite. Si des

143) Sécurité sanitaire et qualités des aliments en Europe: aspects relatifs à la qualité, à l'équilibre nutritionnel, à l'importance des terres agricoles et au patrimoine culturel «terroirs». Document présenté à la vingt-quatrième conférence régionale de la FAO pour l'Europe, tenue à Montpellier, France, les 5-7 mai 2004. Doc FAO ERC/04/4 de 2004, page 6.

144) Pour la liste complète, voir: <http://ec.europa.eu/agriculture/quality/door/list.html>.

produits comparables sont produits ailleurs, ils ne peuvent reprendre l'appellation dans son entièreté.

L'**IGP** désigne un produit pour lequel le lien avec le territoire est moins fort, mais existe dans au moins un des stades de la production, de la transformation ou de l'élaboration. Deux exemples d'IGP sont le «Turrón de Alicante» (nougat) espagnol et le «jambon d'Ardenne» belge. Concernant ce dernier exemple et afin d'illustrer le fait que seul un stade de la production doit être localisé géographiquement, notons que les jambons d'Ardenne sont souvent fabriqués avec des porcs ayant été produits en Flandre.

Les appellations se référant aux seules qualités du produit

Les spécialités traditionnelles garanties des produits agricoles et des denrées alimentaires

Les spécialités traditionnelles garanties (STG) sont reconnues depuis 2006¹⁴⁵, le règlement mentionnant que celles-ci visent à «répondre à la demande des consommateurs en produits traditionnels présentant des caractéristiques spécifiques». Même lorsqu'un lieu géographique fait partie de l'appellation pour en rappeler l'origine historique, les STG n'imposent pas de conditions quant à l'origine géographique (même si à l'origine, ces produits étaient fabriqués dans un seul endroit), mais sont liées uniquement au caractère traditionnel d'une spécialité (présence des ingrédients qui le composent ou méthode de production).

Pour être reconnu en tant que spécialité traditionnelle garantie, un produit agricole ou une denrée alimentaire doit ainsi être conforme à un cahier des charges, devant notamment comporter: le nom, la description du produit agricole ou de la denrée alimentaire, avec indication de ses principales propriétés, la description de la méthode de production à utiliser (y compris, le cas échéant, la nature et les caractéristiques des matières premières ou des ingrédients utilisés et la méthode d'élaboration des produits à la base de la préparation), les éléments essentiels qui définissent la spécificité du produit, les éléments essentiels qui prouvent le caractère traditionnel du produit.

Bien que les spécialités traditionnelles garanties visent à protéger et à mettre en valeur, dans l'UE, la composition traditionnelle d'un produit ou son mode de production traditionnel sans pour autant se référer au lieu de production actuel, une série de ces appellations se réfère encore au lieu où la spécialité est supposée avoir vu le jour dans le passé.

Quelques exemples de STG sont la «faro», bière brassée de type «lambic» parfaitement connue des Bruxellois dans le passé, le «boerenkaas» (originaire des Pays-Bas), le «traditionally farmed Gloucestershire old spots pork» (originaire du Royaume-Uni), le fromage «mozzarella» (originaire d'Italie), le «jambon serrano» (originaire d'Espagne), le «bacalhau de cura tradicional portuguesa» ou la «pizza napolitaine».

Autres appellations sur base des caractéristiques et du mode de production des produits

La protection de l'appellation d'un produit alimentaire sur la base de ses seules qualités ou de la méthode de production utilisée, indépendamment du lieu de production, ne concerne pas que les spécialités traditionnelles garanties (STG). Il y a d'autres produits dans l'UE dont les producteurs veulent faire reconnaître les caractéristiques particulières de qualité, via l'adoption d'un «cahier de charges» commun (formel ou non, objet de contrôle ou non). Un exemple est la production agricole biodynamique. Un autre cas important est celui des produits alimentaires issus d'une production biologique.

145) Basées sur la législation de 1992 relative aux labels de l'UE, les STG sont reconnues par le Règlement (CE) n° 509/2006 du Conseil du 20 mars 2006 relatif aux spécialités traditionnelles garanties des produits agricoles et des denrées alimentaires, complété par le Règlement (CE) n° 1216/2007 de la Commission du 18 octobre 2007 établissant les modalités d'application du Règlement de 2006.



La labellisation européenne de l'agriculture biologique

L'UE a défini un cahier des charges et a établi un logo protégé pour les produits biologiques. Les règles de base sont l'interdiction d'utiliser des engrais chimiques et pesticides ou herbicides de synthèse. Par ailleurs, l'utilisation d'organismes génétiquement modifiés (OGM) est également interdite. Toute production désirant porter le nom de « biologique » doit être soumise à un contrôle défini par l'UE, appliqué par des instances et organismes agréés et supervisés.

Le premier règlement européen sur l'agriculture biologique, basé sur les différents cahiers des charges existants dans plusieurs pays européens, a été adopté par le Conseil en 1991 après plusieurs années de préparation¹⁴⁶. Il s'agissait de clarifier la notion d'agriculture biologique et de faire aboutir les démarches de reconnaissance réglementaire de l'agriculture biologique dans les Etats membres¹⁴⁷. Ce premier règlement, incomplet, a été suivi en août 1999 de règles relatives à la production, l'étiquetage et l'inspection en matière d'élevage¹⁴⁸.

L'UE a revu en 2007 sa réglementation en matière de labellisation des produits issus de l'agriculture biologique¹⁴⁹ lorsque le Conseil européen des ministres de l'agriculture a adopté un nouveau Règlement relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques¹⁵⁰. Ce règlement précise notamment les objectifs, principes et règles générales applicables à la production biologique. Par exemple, il précise que la mention biologique est réservée aux aliments dont 95% au moins des ingrédients proviennent de l'agriculture biologique et que les producteurs d'aliments biologiques conditionnés doivent utiliser le logo communautaire *bio* à partir du 1er juillet 2010¹⁵¹). En 2008, la Commission a adopté deux règlements supplémentaires relatifs à la production biologique, ainsi qu'à l'importation, la distribution et l'étiquetage de produits biologiques. Le premier d'entre eux¹⁵² détaille les règles de production, d'étiquetage et de contrôle alors que le second¹⁵³ règle en détail l'importation de produits biologiques en provenance de pays tiers.

Le règlement européen est directement applicable dans tous les Etats membres, bien que ceux-ci puissent définir certaines normes d'application supplémentaires. Depuis 2009 cependant, les Etats membres ne peuvent plus établir de normes plus contraignantes que les normes européennes¹⁵⁴.

Les appellations se référant au processus de production/commercialisation du produit ou à d'autres caractéristiques

Indépendamment des qualités intrinsèques du produit (qui pourraient, le cas échéant, ne point différer des produits communs), l'appellation peut ne concerner que certaines modalités de la production ou de la commercialisation.

C'est le cas par exemple, en ce qui concerne certaines modalités de production, du respect de critères plus élevés de bien-être animal pour les élevages (exemple des œufs de poules élevées au sol ou en plein air) ou de méthodes d'abattage spécifiques (exemple de la viande halal). En ce qui concerne la commercialisation, c'est le cas des produits issus de filières équitables.

146) Le Règlement N° 2092/91.

147) Vankeerberghen A., 2011.

148) Règlement N° 1804/1999.

149) Le règlement (CEE) N° 2092/91 a ainsi été abrogé et remplacé.

150) Règlement (CE) N° 834/2007 du Conseil du 28 juin 2007 relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques abrogeant le Règlement (CEE) N° 2092/91.

151) Non obligatoire pour les aliments biologiques provenant de pays tiers, mais en cas d'usage du logo, ces producteurs doivent également indiquer le lieu de production des ingrédients biologiques.

152) Règlement (CE) N° 889/2008 de la Commission du 5 septembre 2008.

153) Règlement (CE) N° 1235/2008 de la Commission du 8 décembre 2008.

154) Vankeerberghen A., 2011.

La labellisation des produits équitables dans l'Union européenne

La notion de **produits équitables** est inspirée du commerce équitable pratiqué à l'initiative de certaines ONG de développement, qui importent les produits de producteurs des pays en développement avec pour objectif d'assurer des revenus équitables aux paysans. Un produit équitable est défini comme un produit qui doit, « *dans son processus de production et de commercialisation, être basé sur des principes qui impliquent entre autres la transparence sur l'origine du produit et un juste prix payé pour le travail accompli* »¹⁵⁵.

La législation européenne de l'équitable est loin d'être aussi avancée que celle relative aux qualités des produits.

Une résolution sur le commerce équitable a été faite par le Parlement européen en 1998 et la Commission européenne adoptait une communication sur le commerce équitable en 2007. La communication porte sur le rôle du commerce équitable et sur sa contribution au développement durable. Elle reconnaît en particulier le fort développement du commerce équitable et l'importance du marché européen (de l'ordre de 2.9 milliards d'euros en 2008).

Mais aucun système de certification n'est garanti par les autorités publiques et la certification relève jusqu'à présent de l'initiative privée. Ainsi, de nombreux labels privés se réfèrent à l'équité. Le premier label ayant vu le jour en 1988 est celui de Max Havelaar. D'autres associations similaires ont ensuite vu le jour en Europe et en Amérique, proposant d'autres labels de commerce équitable. Elles se sont regroupées sous la bannière de FLO (Fairtrade Labelling Organisations).

Les labels en Belgique: exemples de la production biologique et des produits équitables

La production biologique en Belgique

Certification en production biologique

En Belgique, comme dans les autres Etats membres de l'UE, pour vendre des produits sous l'appellation de *produit issu de l'agriculture biologique*, les produits doivent être certifiés par l'un des organismes certificateurs agréés, sur base des normes de l'UE. Par ailleurs, les agriculteurs qui s'engagent dans la production biologique doivent transiter par une période de conversion d'une durée générale de deux ans avant que leurs productions puissent être vendues et certifiées sous cette appellation.

La certification comprend deux étapes distinctes. Le contrôle qui, par des visites annuelles et inopinées, des prélèvements et analyses, permet de vérifier la conformité des pratiques d'un producteur avec la réglementation. Sur base des informations fournies par les contrôleurs, la certification est réalisée par une équipe dédiée à cette tâche qui délivre un certificat autorisant le producteur à commercialiser ses produits sous l'appellation « *issus de l'agriculture biologique* » et à porter le nom ou numéro de code de l'organisme de contrôle (chaque organisme de contrôle possédant un code européen). La présence de ce code constitue la preuve de sa certification officielle¹⁵⁶.

Au niveau historique, les premières associations spécifiques à l'agriculture biologique sont nées dans les années 1970 et, au début des années 1980, la Wallonie comptait une trentaine d'agriculteurs « bio ». Les années 1980 ont vu l'émergence de nouvelles associations et l'apparition des premiers cahiers de charge et labels privés en Belgique par ces

155) CRIOC, 2011.

156) Vankeerberghen A., 2011.

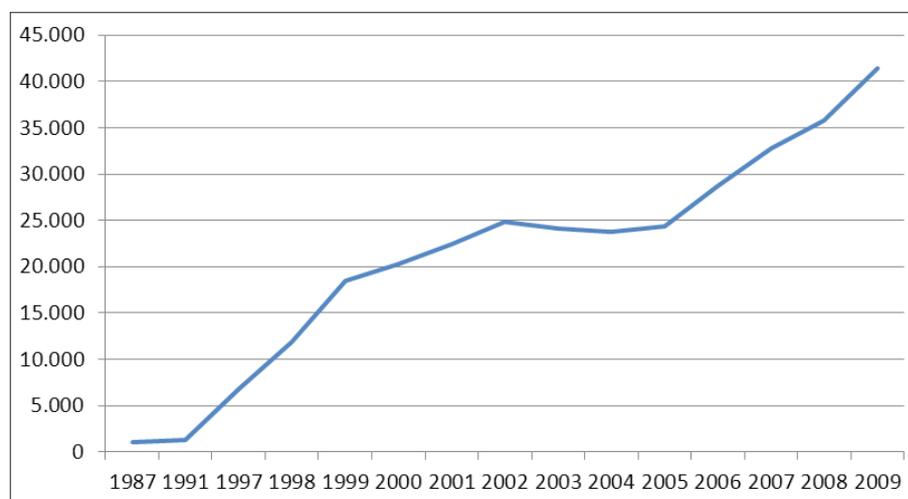


associations et des unions professionnelles. Il s'agissait d'assurer une reconnaissance de leurs membres pour la production biologique¹⁵⁷. Vers le début des années '90, alors que le marché des produits bio se développait, la production biologique a été encadrée par les pouvoirs publics avec l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 1993, du règlement européen en Belgique. Une conséquence de l'encadrement public a été la reconnaissance publique de l'agriculture biologique, devenant alors moins marginalisée¹⁵⁸.

Les productions végétales et animales biologiques en Belgique

La production biologique a gagné en importance au fil des ans en Belgique, comme l'illustre le graphe ci-dessous.

Figure 7. Superficie (ha) consacrée à l'agriculture biologique en Belgique entre 1987 et 2009



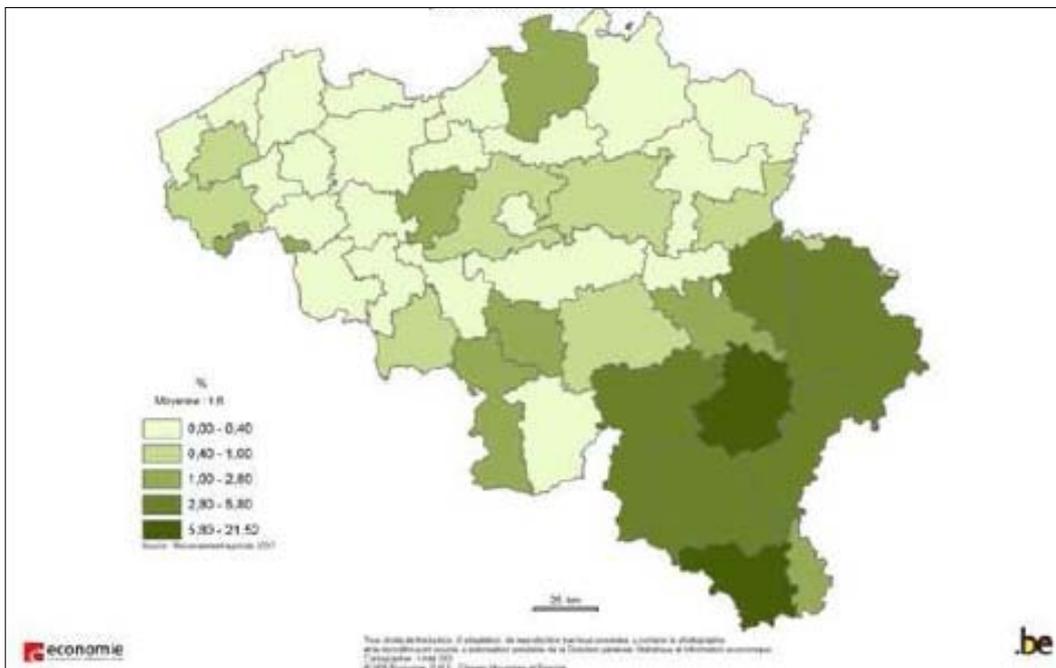
Source: SPF Economie 2009. Nombre d'exploitations et superficie consacrée à l'agriculture biologique (1987-2009). Voir: <http://statbel.fgov.be/fr/statistiques/chiffres/economie/agriculture/biologique>.

La surface cultivée et le nombre d'exploitations sous production biologique certifiée sont plus importants en Wallonie qu'en Flandre. En 2008, la surface wallonne sous production biologique certifiée atteignait en effet environ 32 000 hectares, soit 4,3% de sa surface agricole utile (SAU), contre 0,6% en Flandre. Ceci est illustré par la figure ci-dessous.

157) Vankeerberghen A., 2011.

158) Vankeerberghen A., 2011.

Figure 8. Pourcentage des superficies consacrées à l'agriculture biologique en 2007



Source : SPF Economie 2010. Chiffres clés de l'agriculture 2010.
 Disponible sur http://statbel.fgov.be/fr/binaries/chiffrescles_agriculture_2010_fr_tcm326-106257.pdf.

La répartition de la superficie sous contrôle selon les cultures n'évolue guère dans le temps puisque le paysage biologique wallon reste très largement dominé par les superficies fourragères (prairies) qui rassemblent 85% de la SAU sous production biologique en 2008. En Flandre, les superficies fourragères représentent 2/3 de la superficie sous contrôle et les autres spéculations végétales atteignent donc des proportions bien plus élevées qu'en Région wallonne. La différence la plus marquée en termes relatifs concerne les cultures maraîchères et fruitières qui ensemble représentent 14% des surfaces sous contrôle déclarées en Flandre contre et moins de 2% en Wallonie.

Notons que, quelle que soit la région considérée ou les modes de production, les surfaces fourragères occupent environ 55 % de la SAU totale. L'agriculture biologique est donc bien plus axée sur la production fourragère que l'agriculture conventionnelle dans les deux régions, mais tout particulièrement en Wallonie. Ceci traduit très probablement le fait qu'il est plus aisé de conduire, des surfaces fourragères en mode biologique de production –et plus spécialement des prairies– que d'autres spéculations. Par ailleurs, ces spéculations sont, à la base, menées de manière moins intensive en Wallonie qu'en Flandre; il en résulte une plus grande facilité d'adaptation au cahier des charges en biologique dans cette région.

En 2006, le nombre d'animaux sous contrôle en Belgique est ventilé comme suit (en unités gros bétail ou UGB): 78% pour les bovins, 12% pour les volailles, 5% pour les porcins, 4% pour les ovins et caprins, et 1% pour les autres herbivores. Mais par rapport au cheptel total en Région wallonne, tous modes de production confondus, ce sont les ovins/caprins et les volailles biologiques qui sont nettement mieux représentés en production biologique, avec respectivement 13,5% et 16,4% du cheptel total correspondant contre 2,3% et 2,5% pour les bovins et porcins. Par rapport à 2000, la progression la plus spectaculaire était observée pour la volaille, où l'on déclare en 2006 près de 20 fois le nombre de têtes déclarées en 2000.



La production laitière constitue l'un des principaux secteurs de l'agriculture biologique en Région wallonne, l'autre étant la viande bovine. La production, principalement concentrée dans les provinces de Liège et Luxembourg, était estimée à environ 32,3 millions de litres en 2003 (soit 2,5% de la production wallonne totale de lait) et concernait 157 agriculteurs.

Marché des produits biologiques

La vente de produits alimentaires certifiés en production biologique aurait atteint près de 245 millions d'euros en 2006, soit 22 % de plus par rapport à 2005. Ensemble, la grande distribution (60,6 %) et le commerce spécialisé (30,6 %) formeraient plus de 90% du chiffre d'affaire, alors que la vente de produits alimentaires biologique représente environ 1,7% du total des ventes de produits alimentaires en Belgique¹⁵⁹.

Les produits alimentaires biologiques qui recueillent le plus de succès sont les légumes, les épices et les condiments; viennent ensuite les œufs et les produits laitiers et, plus loin, le pain. Pour ce dernier produit, on notera que l'offre nationale est loin de satisfaire la demande, un peu plus d'un pain sur quatre vendus sous le label biologique ayant été importé.

Jusqu'au milieu des années 1990, les produits biologiques étaient distribués essentiellement via des canaux de commercialisation courts (vente directe et circuits courts). D'autres voies de commercialisation se sont ensuite développées; c'est le cas de la distribution des produits biologiques en grande surface, qui a pris son essor à la fin des années 1990 et qui a créé de nouvelles exigences, notamment en termes de qualité, de régularité et de planification¹⁶⁰. Ceci est un facteur menant à la standardisation et l'homogénéisation des produits.

La grande distribution est en mesure de mettre en place ses propres circuits et ses propres cahiers de charge¹⁶¹, allant de la production primaire à la commercialisation, et ses puissantes centrales d'achat peuvent peser lourdement sur la formation des prix.

Les habitudes d'achat par les consommateurs sont également tournées vers les grandes surfaces, avec près de 50% des achats de produits biologiques dans les supermarchés classiques, les 50% restant s'effectuant dans les canaux de distribution de proximité, tels que les magasins spécialisés (30%), à la ferme et sur les marchés (7.9%) ou dans les supermarchés de proximité (10.1%)¹⁶².

Au niveau de la production laitière, l'un des principaux secteurs de l'agriculture biologique en Région wallonne, 94,6% du lait produit était livré aux laiteries en 2004¹⁶³. La dépendance des producteurs aux industries sur un marché étroit, avec quatre laiteries principales qui collectent le lait, constitue une difficulté que rencontrent les producteurs pour améliorer leur pouvoir de marché, même si le prix perçu est plus élevé que le prix du lait conventionnel. Le conseil wallon de filière représentant l'agriculture biologique estime en 2004 à 5 cents d'euros la plus-value obtenue pour la qualité biologique d'un litre de lait vendu aux laiteries. En 2001, une étude de l'OMIARD fait état d'une différence de prix de 18% en moyenne dans l'UE entre le lait biologique et le lait conven-

159) Selon un article publié par Bioforum Vlaanderen, 2007. Voir: <http://bioforum.be/update/download/PuurkaternBioInCijfers.pdf>.

160) Vankeerberghen A., 2011.

161) Ces filières doivent évidemment se développer dans le respect de la réglementation européenne en vigueur dans ce domaine.

162) Bioforum, 2009. Le bio en chiffres (2009). URL: www.bioforum.be/fr/pdf/37-Le_bio_en_chiffres_2009.pdf.

163) Source: Ministère de la Région wallonne, 2007.

tionnel¹⁶⁴. Cependant en 2004, le même conseil notait une diminution du montant de la plus-value attribué aux producteurs wallons par les laiteries.

Toujours selon les estimations du conseil wallon de filière représentant l'agriculture biologique en 2004, la marge captée par la grande distribution sur le lait bio serait très élevée (de l'ordre de 70%) et est donc cité comme élément défavorable à l'augmentation de la consommation¹⁶⁵.

Les produits équitables en Belgique

Un exemple de produit valorisé comme produit équitable est celui émanant de la coopérative belge FAIRCOOP. Cette coopérative valorise son lait avec un label *FAIREBEL* qui met l'accent sur une rémunération plus élevée des producteurs dans le contexte de la crise laitière des années 2008-2010. Les difficultés et les faiblesses de cette expérience des producteurs belges ont été mises en évidence dans la partie consacrée à la mise en marché collective.

Un autre exemple belge (Région wallonne) est celui d'un label qui est associé à une marque de lait équitable, qui émane des pouvoirs publics (Agence wallonne pour la promotion d'une agriculture de qualité - APAQ-W) et non des producteurs. Le lait commercialisé sous l'appellation de la *Bande des FéLait*, qui garantit 0.35 cent de rétribution par litre aux producteurs. Le lait produit sous ce label provient exclusivement de l'Ardenne belge (provinces de Luxembourg, de Namur et de Liège). C'est en février 2007 que l'appellation «La bande des FéLAIT» est devenue un label de produit équitable (l'appellation existait préalablement) pour le lait distribué par la société Solarec¹⁶⁶ (Recogne). Cette société est détenue par deux coopératives, la coopérative de Chéoux (Rendeux) et LAC + (Ciney), qui récoltent le lait auprès de 2.600 producteurs belges.

La marque *La Bande des Félait* a été déposée pour le Benelux et la France. Outre la garantie d'un certain prix, elle impose aussi aux producteurs le respect du cahier de charge QFL (Qualité Filière lait), qui garantit au consommateur un lait de qualité, en se référant aux bonnes pratiques agricoles sur l'exploitation laitière, mais aussi au bien-être animal, à l'environnement, à la pureté et la sécurité du produit fini et à la surveillance des intrants à l'exploitation.

Citons encore une autre initiative de mise en marché de lait équitable, émanant cette fois d'un distributeur, qui devrait voir prochainement le jour pour l'ensemble du marché belge. Elle concerne du lait biologique¹⁶⁷ et émane de l'entreprise de distribution de produits biologiques *Biosano*. L'entreprise se propose de fixer un prix en tenant compte du coût de production, le lait étant acheté à une coopérative d'éleveurs situé en Flandre. Cette coopérative, *Biomelk Vlaanderen*¹⁶⁸, regroupe des éleveurs de vaches laitières biologiques et vend ses produits dans toute la Belgique. La coopérative récolte le lait de ses membres et négocie ensuite un prix de vente compétitif. Elle compte 50 fermes qui produisent environ douze millions de litres de lait biologique. Cela couvre presque l'ensemble du marché biologique flamand et environ un tiers de l'ensemble du marché belge de lait biologique.

164) Bioforum Wallonie, 2004.

165) Bioforum Wallonie, 2004.

166) Notons que SOLAREC distribue bien d'autres produits laitiers, car *la bande des Félait* concerne 2 millions de litres par an, soit seulement 0,3 % du volume total de lait distribué par la société.

167) Ce qui signifie que la stratégie de labellisation est donc double dans ce cas, en jouant tant sur les caractéristiques du produit (label biologique) que sur les revenus des producteurs (label équitable).

168) Voir: <http://www.biole.be>.



E. Le raccourcissement de la chaîne commerciale (ventes directes et par circuits courts)

Définition et objectifs du raccourcissement de la chaîne commerciale

Le raccourcissement de la chaîne commerciale consiste à **développer son propre circuit de commercialisation** par une approche particulière. L'objectif pour les producteurs est de développer des **systèmes de distribution qui réduisent le nombre d'intermédiaires** entre les producteurs et les consommateurs (acheteurs, industries de transformation, grossistes, distributeurs...) afin qu'une plus grande part du prix payé par les consommateurs revienne aux producteurs. La vente directe permet d'éviter tout intermédiaire, tandis que les circuits courts peuvent faire intervenir un petit nombre d'intermédiaires.

La vente par circuit court ou directe implique un certain **conditionnement** des produits par l'agriculteur et assez fréquemment aussi une **transformation**, selon les situations et les produits.

Par ailleurs, le raccourcissement de la chaîne commerciale dépend, d'une part, de la **volonté et la capacité des producteurs à mettre en œuvre la vente en circuits courts ou directe** et, d'autre part, de la demande des consommateurs envers ces systèmes de distribution. En outre, certaines initiatives sont de plus en plus fréquemment prises par des groupes de consommateurs ou d'autres acteurs encore, généralement en coopération avec des producteurs.

On notera que ce qui est présenté dans cette section concerne plus particulièrement la situation des circuits courts dans les pays industrialisés et que la problématique n'est dès lors que partiellement transposable aux pays du Sud.

Incitants à la mise en œuvre des circuits courts et de la vente directe

Dans l'espace européen, les circuits courts et la vente directe, encore majoritaires au 19^e siècle (bien qu'avec des particularités fort différentes de celles d'aujourd'hui), mais en voie de disparition au cours du siècle passé, connaissent actuellement un regain d'intérêt avec la mise en œuvre de nombreuses initiatives.

Ces initiatives, qui doivent permettre aux producteurs de capter une plus grande part de la valeur ajoutée en raccourcissant la chaîne commerciale, sont notamment liées à l'évolution du secteur agro-alimentaire (la concentration du système de distribution et le développement des chaînes de supermarché, l'internationalisation des marchés alimentaires, l'agrandissement des villes et leur éloignement des zones de production...) et à ses conséquences, notamment l'éloignement entre les producteurs et les consommateurs.

Une remise en cause de l'industrialisation et de la sophistication des produits alimentaires, renforcée par l'émergence du concept de durabilité et les crises alimentaires (crise de la vache folle dans les années '90 par exemple) ont amené les consommateurs à rechercher une simplicité et une authenticité des aliments via la proximité¹⁶⁹. Cette proximité a notamment pour effet de créer la confiance pour les produits, en permettant une meilleure maîtrise du consommateur sur son alimentation, indépendamment d'une certification (même si celle-ci peut aussi être cumulée avec la proximité) et elle offre l'assurance de respecter certains critères de durabilité, tels que la consommation de produits de saison et la réduction d'émissions de GES dues au transport. D'autres

169) Delfosse D., 2009. Les circuits courts en agriculture: au plus près du local. Cafés géographiques. Voir: http://www.cafe-geo.net/article.php3?id_article=1707.

considérations peuvent mener les consommateurs à s'orienter vers les circuits courts et la vente directe: le renforcement de la solidarité et des liens sociaux entre producteurs et consommateurs, la volonté de contrer la standardisation des produits alimentaires, etc.

Une étude réalisée par l'association belge de consommateurs, le CRIOC, s'est attachée à réaliser une typologie du profil des consommateurs intéressés par les circuits courts et la vente directe¹⁷⁰. Une autre étude belge¹⁷¹, menée par l'Institut pour le développement durable et se focalisant sur les groupements d'achat en commun à des producteurs (voir plus bas), met en évidence un profil commun des consommateurs impliqués dans les initiatives.

Une majorité de ces consommateurs se positionne par rapport à la société et ses valeurs en imaginant comment construire une autre société et un autre mode de consommation. Pour un grand nombre, cette construction passe nécessairement par le niveau local (choix de produits locaux et soutien de producteurs locaux), avec un souci pour l'environnement et la solidarité. Ces consommateurs particuliers acceptent aussi d'investir plus de temps, voire plus d'argent, pour obtenir des produits de qualité et également pour développer des relations de qualité.

Au niveau de l'offre, la remise en cause du système de commercialisation/consommation dominant, la recherche de souplesse par rapport aux normes sanitaires, la volonté d'une valorisation d'un savoir-faire, la recherche d'une diversification des revenus et la captation d'une partie plus importante de la valeur ajoutée de la production sont autant d'éléments motivant les producteurs à s'orienter vers le raccourcissement de la chaîne commerciale.

Instruments du raccourcissement de la chaîne commerciale

Les instruments du raccourcissement de la chaîne de commercialisation sont essentiellement ceux utilisés par les producteurs pour assurer eux-mêmes la vente au consommateur ou pour veiller à ce que cette vente se réalise sans les intermédiaires habituels de la transformation/distribution. Des instruments liés au conditionnement, et parfois à la transformation, sont également nécessaires.

La **vente directe** peut intervenir sur le lieu de production, sur un marché public, par livraison au consommateur (tournée à domicile) et elle peut être menée par le producteur lui-même ou par un membre de sa famille. Les produits peuvent être vendus bruts ou transformés, selon les situations et les produits.

La **vente par circuit court** peut être assurée en desservant directement un détaillant ou un artisan (boulangier, boucher, restaurateur par exemple) ou être réalisée par une structure collective. Ceci implique de s'appuyer sur une structure de commercialisation (coopérative par exemple). La vente par circuit court suppose que ne soient impliqués, dans la chaîne de commercialisation, qu'un minimum d'intermédiaires entre le producteur et le consommateur. Pour certains (comme le Ministère de l'agriculture française), on ne peut parler de circuit court que si n'intervient qu'un seul intermédiaire, mais d'autres sources situent la limite à un maximum de deux intermédiaires¹⁷².

170) CRIOC, 2010.

171) Lefin A.-L. & Boulanger P.-M., 2010.

172) Aubry C., Traversac J.-B., 2010.



Les modalités des ventes directes et par circuit court peuvent être fort diverses.

Une typologie des circuits courts de commercialisation des produits fermiers en Région wallonne a été établie par l'observatoire wallon de la consommation alimentaire¹⁷³ sur base d'une série de critères: nombre d'intermédiaires entre le producteur et le consommateur, proximité, gestion individuelle ou collective, initiative, engagement, contrôle des termes de l'échange. Cette typologie est la suivante :

— **vente directe**

- vente à la ferme: magasin à la ferme, cueillette, restauration à la ferme, événement organisé sur le site de la ferme, distributeur automatique de produits fermiers, marché à la ferme;
- vente en dehors de la ferme: marchés¹⁷⁴, bordure de route, tournées, livraison avec précommande¹⁷⁵, vente-démonstration chez le particulier, vente par correspondance et internet, foires et salons, points de vente collectifs¹⁷⁶, paniers de produits fermiers¹⁷⁷, réseaux solidaires producteurs/consommateurs¹⁷⁸, distributeurs automatiques de produits fermiers;

— **autres circuits courts**: vente via un autre producteur, commerces, restauration privée, restauration collective, représentation, comités d'entreprise et groupements d'achat, réseaux de promotion de produits du terroir.

On notera que certaines formes de vente directe sont en forte progression, parfois totalement nouvelles, alors que d'autres formes sont en régression (comme le porte à porte).

Une forte progression caractérise notamment les *paniers de produits de la ferme* et les *groupes d'achat communs*. Ceci se vérifie notamment en Belgique¹⁷⁹, en France¹⁸⁰ et en Suisse¹⁸¹. Les *paniers* sont des systèmes qui impliquent toujours –et sont même parfois mis en place par– des consommateurs, où les produits sont livrés par un producteur ou un groupement de producteurs à un ensemble de consommateurs, de manière directe ou par le biais d'un intermédiaire. Il peut s'agir de paniers préparés sur commande ou de paniers types selon les produits de saison disponibles. Les paniers sont généralement retirés à intervalle régulier, parfois à la ferme ou bien à un endroit convenu plus central. Les *groupes d'achat communs* sont des groupements de consommateurs qui cherchent à acheter ensemble des produits agricoles, bruts ou transformés, à des producteurs.

On notera aussi qu'internet joue un rôle croissant dans le développement de ces différents systèmes.

173) Léonard V., 2010, OCA-GxABT, présenté au colloque « Les circuits courts en Région wallonne: échanges et réflexions » organisé par l'Observatoire de la Consommation Alimentaire à l'espace Senghor GxABT-ULG (Gembloux) le 8 décembre 2010.

174) Notons que certains marchés dits *fermiers* sont réservés aux agriculteurs pour y vendre leurs produits.

175) Se développe actuellement via internet.

176) On parle parfois aussi de dépôt-vente. Les paniers de produits doivent être retirés au lieu de dépôt (par exemple chez un autre producteur, chez un commerçant ou même dans les gares RER en ce qui concerne la France.

177) Parmi lesquels figurent aussi les AMAP (Association pour le maintien d'une agriculture paysanne) en France.

178) On retrouve ici les groupes d'achat communs (GAC), parfois aussi appelés groupes d'achat solidaires (GAS).

179) Voir notamment Coen J.M., 2010.

180) Voir notamment Aubry C., Kebir L. et Pasquier C., 2008.

181) Voir Porcher N., 2008.

Avantages du raccourcissement de la chaîne commerciale

En dehors de l'augmentation de la part de la valeur ajoutée captée par les producteurs grâce à l'élimination des intermédiaires (et éventuellement grâce à la transformation des produits), plusieurs avantages sociétaux liés aux circuits courts et à la vente directe peuvent être cités :

- contribution à la création d'emplois locaux
- maintien de la population dans les zones rurales
- diversification et accroissement de l'offre
- valorisation de la production et des savoir-faire locaux
- modification de l'opinion publique en faveur des producteurs locaux
- augmentation de la part de marché du secteur rural dans la chaîne alimentaire et dans les services
- développement du tourisme rural
- réduction des coûts et de la pollution liés au transport
- réduction de l'isolement des producteurs
- etc.

Conditions de mise en œuvre et contraintes

Une condition et contrainte importante à la vente directe ou par circuit court est l'existence d'une **main d'œuvre disponible** pour effectuer ou s'impliquer dans la vente. Lorsque la vente est réalisée sur l'exploitation, cela signifie des interruptions fréquentes du travail. La vente à domicile ou par le biais des marchés présente la contrainte des trajets et des horaires fixes (peu de flexibilité).

De plus, la production, la transformation et la commercialisation sont des activités très différentes et la maîtrise de ces trois « métiers » n'est pas évidente. En ce qui concerne la commercialisation, les agriculteurs peuvent manquer de **temps et des aptitudes nécessaires** pour la mise en valeur des produits, la promotion et le marketing. Par ailleurs, la gestion des stocks de produits frais est complexe.

Par ailleurs, des **investissements** sont nécessaires pour assurer le **conditionnement**, éventuellement la **transformation** des produits et le **transport** de ceux-ci vers le point de vente (et le maintien de la chaîne du froid pour certains produits). Lorsque la vente s'effectue à la ferme, il faut également prévoir l'aménagement d'un **point de vente**. Par ailleurs, les infrastructures doivent respecter les **normes sanitaires en vigueur**, de plus en plus sévères dans l'UE, et la mise aux normes exige des investissements souvent trop coûteux pour ceux qui ne produisent que des petites quantités.

Une autre condition essentielle à la mise en œuvre de la vente directe ou par circuit court est l'existence d'une **demande suffisante** pour les produits fermiers. D'une manière générale, si la demande est importante et l'**offre relativement faible**, les démarches individuelles peuvent perdurer. Si par contre la demande est étroite et l'offre importante, les démarches individuelles montrent leurs limites, avec un temps investi important par rapport aux quantités vendues et une partie seulement de la production pouvant être écoulee par les canaux de vente directe et des circuits courts¹⁸². La vente directe ou par circuits courts demande donc un nombre suffisant de consommateurs demandeurs de produits fermiers et prêts à se déplacer sur les lieux de vente. La compétition avec les autres canaux de distribution, en particulier avec les grandes surfaces

182) Observatoire européen LEADER, 1997. *L'organisation collective d'une filière pour la valorisation locale des ressources agricoles: l'exemple de la transformation fromagère*. Innovation en milieu rural, cahier n°1.



et leur offre diversifiée, est rude, d'autant plus que celles-ci proposent des *produits de terroir* qui rivalisent directement avec les produits fermiers.

A cet égard, une diversification de l'offre autour de points de vente structurés peut apporter des perspectives aux ventes par circuit court. Ceci implique une association entre agriculteurs qui regroupent leur offre (forme de mise en marché collective). Une telle association peut en outre permettre de réduire les contraintes en main d'œuvre et en investissement relatives à la vente part circuit court.

Exemples de circuits courts en Belgique

Les coopératives Agrisain et Coprosain dans le Hainaut (Région wallonne)

L'objectif fondateur de la coopérative *Agrisain*, qui regroupe aujourd'hui une quarantaine de producteurs agricoles en Wallonie, est de permettre l'existence de petites exploitations dans la région et de créer de l'emploi en zone rurale. Ce groupement de producteurs Agrisain, qui a vu le jour au milieu des années 1970, fait aujourd'hui partie intégrante d'une seconde coopérative de commercialisation, créée par la suite, *Coprosain*. C'est Coprosain qui assure la commercialisation des produits fournis par les producteurs membres d'Agrisain.

Les membres d'Agrisain fournissent notamment les produits suivants: viande, charcuterie, poulets de chair, pintadeaux, canard, pigeonneaux, dindes (et rôtis), lapins, produits laitiers (lait, lait battu, beurre, fromage blanc, yaourt), fromages (Gouda, Camembert, bleu, Comté, chèvre...), fruits et légumes, pains (à la levure, au levain, de froment, de seigle, d'épeautre...). Certains membres fournissent jusqu'à 90 % de leur production.

Les produits, conditionnés et éventuellement transformés par les agriculteurs membres d'Agrisain, sont ensuite commercialisés par la coopérative Coprosain, qui dispose également d'une salle de découpe, de deux salles de charcuteries, d'une salle de cuisson et traiteur ainsi que de divers frigos et chambres froides pour les produits frais. Les produits des membres sont vendus dans trois magasins (Ath, Braine-l'Alleud et Mons), ainsi que sur certains marchés publics à Bruxelles et en Région wallonne.

Certains produits (parmi les produits laitiers, fromages, fruits et légumes et de boulangerie) sont produits avec l'appellation *biologique* alors qu'une autre partie des fruits et légumes sont issus d'une culture en "lutte intégrée". D'une manière générale, la coopérative souhaite que l'ensemble des produits fournis provienne de modes de culture «durables», qui garantissant «santé et saveur», «allient élevage et culture» et «ont choisi de privilégier les savoir-faire artisanaux aux techniques de production industrielles et intensives».

Les coopératives Agrisain et Coprosain expliquent leur choix de défendre la «ferme paysanne, familiale et durable» par le fait qu'il s'agit d'un modèle de production, où «obligatoirement culture et élevage sont étroitement liés» afin d'«assurer une production naturelle et artisanale». Elles justifient aussi leur opposition aux «ateliers de production de 2.000 porcs alimentés par des entreprises d'aliments pour bétail» par le fait que, dans ce cas, «le producteur ne maîtrise rien et subit les instructions»¹⁸³.

183) Voir: http://www.coprosain.be/document.asp?document_id=1.

Ce positionnement explique pourquoi les agriculteurs membres de la coopérative Agrisain veulent maîtriser la commercialisation de leur production grâce à la vente directe en magasin et sur les marchés publics, via une coopérative de commercialisation sur laquelle ils exercent un contrôle suffisant. La transformation de leurs produits à la ferme cadre bien avec cette stratégie ainsi qu'avec celle de la création d'emplois, notamment au sein des exploitations familiales. Ils veulent par ailleurs établir une relation directe et privilégiée entre le producteur et le consommateur.

Les marchés fermiers et l'exemple du marché fermier de la Halle de Han

Les marchés fermiers sont des marchés en principe uniquement accessibles aux producteurs agricoles, qui vendent leurs produits bruts conditionnés ou leurs produits transformés à la ferme. Généralement, ces marchés sont aussi accessibles aux transformateurs de produits agricoles enracinés dans la région qu'ils desservent. En Région wallonne, ce type de marchés ne touche qu'une faible partie des consommateurs, même si leur potentiel de développement est important. Certains marchés sont saisonniers, liés aux périodes de vacances dans des endroits fréquentés par de nombreux touristes, voire ponctuels et liés à certains événements festifs (fêtes locales) ou des foires agricoles (celle de Libramont est sans doute la plus connue en Wallonie).

Un exemple de ces marchés fermiers est le marché fermier de la Halle de Han¹⁸⁴ (Commune de Tintigny, Région wallonne) qui réunit chaque vendredi, de 17 à 20h., une trentaine de producteurs en provenance de Gaume et d'Ardenne et associe de nombreux partenaires de la région et des projets de développement.

Les groupements d'achat et les paniers de produits fermiers

De nombreuses initiatives concernent des *paniers de produits fermiers* qui sont préparés par un ou plusieurs producteurs, soit sur commande soit selon un panier type avec les produits de saison disponibles. Le système de paniers peut être initié et organisé par un producteur ou par des consommateurs organisés en groupements d'achat. Les paniers (standards ou diversifiés) sont enlevés par les consommateurs à intervalles réguliers, à la ferme ou à un endroit convenu (généralement plus central que la ferme) à des moments de la semaine où les consommateurs disposent d'une bonne disponibilité en temps.

Ces initiatives se sont récemment multipliées en Belgique. A titre d'exemple, le *panier malin*¹⁸⁵ est une initiative lancée en 2010 par un groupe de 14 producteurs situés dans un rayon de 35 km de la ville de Jodoigne (Brabant wallon), mettant à disposition des consommateurs de la région quelques 200 produits de terroir. Les consommateurs passent commande sur internet sur base d'un catalogue en ligne et viennent retirer leur panier une fois par semaine, à jour et horaire fixe.

184) Voir: <http://www.halledehan.be/marche/infos/index.html>.

185) Ce projet a été soutenu par le programme européen Leader + du Fonds européen agricole pour le Développement rural de l'UE.



Initiatives de circuits courts au Royaume-Uni¹⁸⁶

Growing Communities¹⁸⁷

Growing Communities est une organisation dirigée par une communauté (community led organisation) basée à Hackney (Londres). Growing Communities est une initiative indépendante soutenue par une communauté visant, selon ses promoteurs, à «retirer nos systèmes alimentaires des supermarchés et de l'agribusiness» et à «placer le pouvoir là où il devrait se trouver: auprès des communautés et des agriculteurs».

Ce projet, mené depuis plus de 10 ans, a mis en place un système de paniers alimentaires, un marché fermier, des potagers destinés au marché urbain (*urban market garden*), un système d'apprentissage et deux *micro-fermes*. Les plus grands succès du système mis en place concernent les paniers alimentaires, le marché fermier et les potagers destinés au marché urbain :

- Le marché fermier regroupe des producteurs locaux et leur procure un débouché pour leur production, pour autant qu'ils respectent les règles strictes établies par *Growing Communities*. Le marché permet également aux producteurs locaux d'interagir entre eux et de partager leurs idées et leurs expériences de culture. Il existe cependant des limites physiques quant au nombre d'échoppes disponibles sur le marché et donc quant au nombre de producteurs qui peuvent y vendre leurs produits.
- Les paniers alimentaires fournissent des fruits et légumes à plus de 520 ménages d'Hackney. On estime que les paniers alimentaires et les marchés fermiers fournissent ensemble des aliments à plus de 3.000 personnes chaque semaine. Le projet a des impacts plus larges en termes d'intégration sociale, puisque 33% des personnes participants aux paniers alimentaires considèrent eux-mêmes qu'ils ont des bas revenus. Par ailleurs, des réductions sont offertes aux personnes retraitées. Notons également que le marché fermier de Stoke Newington fut le premier marché fermier de Londres à accepter les tickets *Healthy Start*, des tickets d'alimentation saine mis en place par le gouvernement et distribués aux familles comportant des enfants en bas âge et des femmes enceintes.
- Le projet de potagers destinés au marché urbain a été un grand succès. La principale culture a été la laitue, qui est ensuite utilisée pour les paniers alimentaires. Ce projet emploie 20 personnes à temps partiel, fait intervenir 120 volontaires et a reçu plus de 1.000 visiteurs sur les sites chaque année. En 2009, environ 10.000 £ (livres sterling) ont été générées par la vente de produits cultivés à Hackney sur une surface totale de 0.2 hectares.

Eat Somerset¹⁸⁸

Le projet *Eat Somerset*, coordonné entre 2006 et 2009 par le réseau *Sustain*, regroupant une centaine d'organisations nationales d'intérêt public, visait à accroître les échanges entre les groupes de producteurs de la région de Somerset et des détaillants alimentaires indépendants du comté, ainsi qu'à créer de nouveaux marchés à Bristol et à Bath.

186) Source: étude de cas réalisée par UK Food Group dans le cadre du projet EuropAfrique (voir UK Food Group, 2010).

187) Voir: www.growingcommunities.org.

188) Voir: www.sustainweb.org/eatsomerset.

Le projet *Eat Somerset* a été basé sur le principe qu'une amélioration des débouchés locaux de la production de Somerset permet de soutenir le développement durable de diverses façons, notamment :

- en réduisant les *kilomètres alimentaires* (*food miles*) et les dommages environnementaux associés;
- en accroissant les revenus des producteurs locaux;
- en améliorant les opportunités de ventes et de marketing pour les détaillants qui organisent des ventes au détail proches des lieux de vie des communautés et
- en développant l'accès à des aliments frais et de haute qualité aux consommateurs.

Eat Somerset a apporté un soutien aux détaillants, notamment par le biais d'un annuaire de produits locaux leur permettant de trouver facilement des produits locaux. De plus, les enjeux de la distribution ont été abordés en organisant un atelier et en développant un projet pilote de coordination de la distribution.

Par ailleurs, afin de développer la production de fruits et légumes cultivés à l'Ouest de l'Angleterre à destination des restaurateurs de collectivités du secteur public (telles que des écoles, des maisons de soin et des hôpitaux), des marchés ont été organisés pour mettre en contact les acheteurs et les fournisseurs (*Meet the Buyers' markets*).

L'exploitation herbagère d'Aston Nord (micro dairies)¹⁸⁹

L'exploitation *North Aston Dairies* produit du lait biologique à partir de 15 vaches d'une race traditionnelle (Ayrshire) sur environ 16 ha (40 acres) de pâturages riches en trèfles qui fournissent l'essentiel de leur alimentation pendant huit mois de l'année. En hiver, l'alimentation du troupeau est assurée par de l'ensilage d'herbe (*haylage*) et des flocons d'avoine (*rolled oats*), complétée avec des protéines et des minéraux. Un emploi à temps plein est assuré par cette exploitation qui utilise des équipements d'occasion et organise la vente directe de lait aux consommateurs.

La majeure partie du lait est simplement pasteurisée, conditionnée dans les bouteilles en verre d'un litre et vendue directement aux consommateurs locaux. Parmi eux, certains ont acheté des parts dans l'exploitation (ou une vache individuelle), ce qui leur donne droit à une certaine quantité de lait. Le lait est livré deux fois par semaine dans des maisons situées à moins de deux à trois miles (4 à 5 km) de la ferme. Une partie du lait est également vendue dans les marchés fermiers locaux.

Le système développé par l'exploitation d'Aston Nord est motivée par plusieurs considérations liées à l'alimentation du troupeau à l'herbe, notamment la production d'un lait de haute qualité et la meilleure santé des vaches laitières par rapport aux races Holstein à haut rendement, qui composent la majeure partie du troupeau national. Les producteurs laitiers estiment qu'ils peuvent vivre sur base de quelques vaches, à condition qu'ils puissent vendre localement et ce d'une manière directe aux consommateurs.

Tandis que les exploitations laitières conventionnelles poursuivent leur évolution vers des troupeaux toujours plus grands, la ferme du nord d'Aston est l'une des quelques «micro-laiteries» qui prennent naissance maintenant un peu partout en Grande-Bretagne. Elles rencontrent une demande enthousiaste pour le lait de haute qualité produit localement et leur création est stimulée notamment par les conditions rencontrées par les producteurs de lait à grande échelle : coûts de capital écrasants, bas prix payés par les supermarchés. Ce type d'exploitation permet en outre à de nouveaux venus de débiter dans la production laitière.

189) Voir : www.grassrootsfood.co.uk/realmilk.html.



Community supported agriculture¹⁹⁰

La *Soil Association's Community Supported Agriculture* est une organisation qui encourage des communautés à apporter un soutien financier en vue de venir en aide à une ferme locale. Les personnes apportant leur soutien à une exploitation deviennent membres d'une communauté; ils s'engagent pour un soutien financier sur une saison de production via des paiements hebdomadaires, mensuels ou annuels. En contrepartie, ils reçoivent une partie de la production de l'exploitation soutenue. Les risques et les bénéfices de l'exploitation et de la production sont donc partagés entre l'exploitant et les membres de la communauté.

La *Soil Association's Community Supported Agriculture* fournit des informations sur son site web pour aider des initiatives à s'établir, y compris un manuel détaillé d'action, des études de cas et un grand nombre d'exemples concrets. Des employés régionaux fournissent conseil et assistance aux groupes qui mettent en œuvre de nouvelles initiatives et ils aident les groupes à trouver de la terre, des fermiers ou des cultivateurs intéressés. Afin de fournir un appui continu, ils établissent des échanges en matière de formation et d'information en lien avec d'autres initiatives.

Stroud community agriculture est l'une des initiatives de l'organisation qui a permis l'exploitation de 50 acres (soit 20,2345 hectares) de terre en employant deux producteurs à plein temps. L'initiative fournit les légumes et la viande à 189 ménages et réalise maintenant assez de bénéfice pour verser une bonification à ses producteurs.

Initiatives de circuits courts en Italie¹⁹¹

A Rome, les premières expériences de circuit court sont nées d'une volonté d'avoir un lieu d'échange d'informations, d'idées, et d'expériences entre petits producteurs agricoles, artisans et consommateurs critiques de la zone urbaine, ainsi que de la conviction que ceux qui travaillent la terre et produisent les aliments doivent pouvoir être protagonistes de la filière, en accord avec les consommateurs.

Ces expériences ont mené à la structuration de ces acteurs et au développement de modèles alternatifs de marché et d'économie. Un exemple est donné ci-après avec des marchés fermiers organisés à Rome. Il faut noter que la configuration particulière du secteur agricole du pays a favorisé les groupements d'achat solidaires qui se sont développés de manière pionnière en Italie durant ces dernières vingt années (le premier groupement d'achat solidaire de Rome a eu 20 ans en 2009).

Les marchés fermiers à Rome: le marché biologique autocertifié «La Torre» et le marché fermier «Terra/Terra»

La réglementation des marchés fermiers en Italie relève du décret publié dans le Journal Officiel n°301 du 29 décembre 2007.

Le **marché fermier biologique autocertifié** *La Torre* vise à une réappropriation des saveurs fermières grâce à la rencontre directe entre producteurs et consommateurs. On y trouve des étals de fruits, légumes, miel, conserves, produits artisanaux, salaisons, pain, fromage, vin, etc. Tous les produits sont autocertifiés et les prix payés aux producteurs (prix source) sont indiqués, avec la possibilité de connaître directement qui produit la nourriture.

190) Voir: www.soilassociation.org/Whatwedo/Communitysupportedagriculture/tabid/266/Default.aspx.

191) Source: Onorati A., 2009.

Le **marché fermier Terra/Terra** comprend 12 stands qui reçoivent des producteurs, principalement biologiques et provenant de tout le Latium, qui vendent des fruits et légumes, du fromage, du savon, des détergents en vrac, du vin, de l'huile, du miel. Les organisateurs préparent toujours un stand éducatif sur la consommation responsable et des laboratoires thématiques.

La loi du km zéro

Le Conseil régional de Venise a émis un projet de loi (pdl 225), née d'une proposition de *Coldiretti Vénétie* et souscrite par 25.000 consommateurs. Connue comme la *loi du km zéro*, elle constitue la première règle régionale de la Péninsule à imposer la préférence aux produits régionaux pour le service dans les cantines collectives, la restauration privée et la grande distribution (2008).

Par ailleurs, les partisans des aliments à *km zéro* demandent plus d'espace dans les rayons des centres commerciaux et dans les marchés publics pour les aliments produits localement, qui ont permis d'économiser le carburant nécessaire au transport et qui garantissent des conditions de simplicité et de fraîcheur uniques en n'étant pas sujettes aux longs temps de voyage des produits importés.

Initiative de circuits courts en Hongrie¹⁹²

Le **Circuit des caves à vin** est un exemple de vente directe en Hongrie qui a été réalisé par la chambre d'agriculture du comté de Bács-Kiskun. L'objectif du projet est d'augmenter le tourisme rural et agricole en développant la vente directe par les producteurs locaux.

Un site web permet aux producteurs de pratiquer la vente directe, à condition d'adhérer aux conditions de l'offre du site. C'est l'occasion pour ces producteurs (produisant des légumes, des fruits, des produits biologiques, du lait, des produits laitiers, du miel, de la viande de porc, de la volaille, des lapins, des œufs, des poissons, des conserves au vinaigre, des produits sauvages et des champignons...) d'élargir leur marché.

Le site web aide les consommateurs à trouver les fermiers dont ils pourraient acheter les produits souhaités. Des parties du site web sont consacrées à une introduction aux fermes, à leur localisation et à leurs activités. Leurs produits ne peuvent cependant pas être achetés par Internet. Le site web présente 95 agriculteurs et 129 produits.

Un des éléments du programme est constitué des actions communes de promotion et de communication de vente qui sont mises en œuvre au profit des producteurs participants.

Par ailleurs, des stages de formation sont organisés afin de permettre aux producteurs de se familiariser avec la garantie de qualité et les règles de sécurité sanitaire des aliments.



192) Source: Fehér I., 2009. *Direct marketing practice in Hungarian agriculture*. In: *Agricultural Marketing*, ICFAI University Press, Edited by Mr. Bala Krishna A V, India. 2, pp. 180-189.

III. Evolution des stratégies selon le contexte politique

Évolution dans l'Union européenne

Les instruments permettant d'accroître le pouvoir de marché au cours des golden fifties and sixties

Dans l'après-guerre, l'agriculture européenne, fortement éprouvée suite aux années de guerre sur le continent européen, a moins bénéficié des innovations techniques dont ont bénéficié d'autres secteurs et le secteur industriel en particulier. La situation du secteur agricole européen contraste également avec celle des États-Unis d'Amérique, qui a connu une forte stimulation au cours de la guerre. Les systèmes de production agricole européens, bien qu'ils occupent encore une partie importante de la population active (avec des différences marquées entre pays), se caractérisent par une plus faible productivité. Aussi la production arrive-t-elle de moins en moins à faire face à la demande croissante de produits agricoles, stimulée par différents trends de l'après-guerre: le boom démographique, la hausse des revenus et la demande croissante en provenance de l'industrie agroalimentaire qui est en plein essor en Europe.

D'autre part, l'agriculture des États-Unis a par contre bénéficié, depuis plusieurs décennies, d'innovations techniques conséquentes, soutenue aussi par des politiques agricoles qui ont eu pour effet de stimuler la productivité agricole et les quantités produites.

Ce décalage explique la croissance progressive des exportations des produits Nord-américains vers le vieux continent dans l'après-guerre, phénomène stimulé en outre par le plan Marshall, mis en place afin de soutenir la reconstruction européenne.

Dans ce contexte, marqué aussi par les traumatismes de la faim qui ont fortement marqué les Européens au cours de la guerre et par le souhait de renforcer l'indépendance alimentaire nationale –considérée comme stratégique– et sous l'influence encore très présente des théories keynésiennes, une politique agricole commune est mise en place par les membres fondateurs de l'Union européenne. Cette politique agricole européenne est élaborée en cohérence avec l'esprit de l'époque, qui attendait des gouvernements qu'ils jouent un rôle important dans le soutien à la croissance économique, qui concerne dans ce cas l'agriculture et les secteurs en amont (intrants, équipements) et en aval (transformation et vente des produits agricoles). Cette vision du rôle des gouvernements dans le développement économique était du reste partagée par bon nombre de pays en Europe et dans d'autres continents.

Maurice Doyon¹⁹³ relève en effet que des législations autorisant des plans conjoints de commercialisation de produits agricoles sont adoptés dans une série de pays à partir des années 1920: en Nouvelle Zélande (1921), en Australie (1926), en Angleterre (1931), au Canada (1927-34), aux États-Unis et aux Pays-Bas (1950). Cette démarche des États se place, précise encore Maurice Doyon, dans un contexte où le «*le syndicalisme agricole, constatant certaines limites au mouvement coopératif quant à l'organisation de la mise en marché des produits agricoles (impact limité aux membres de la coopérative et limites législatives quant au pouvoir et à l'obligation de négocier), désire donc un cadre législatif lui permettant de pousser plus à fond l'organisation de la mise en marché des produits agricoles*¹⁹⁴».

193) Doyon M., 2007, page 5.

194) Doyon M., 2007, page 5.

Bien que les gouvernements des pays industrialisés aient commencé à promouvoir une plus grande libéralisation dans le cadre du GATT (Accord général sur le commerce et les tarifs douaniers), la démarche ne visait pas particulièrement l'agriculture. Mais ceci n'a pas empêché que la mise en place d'une politique agricole européenne protectionniste ait dû être négociée et dûment « compensée », notamment auprès des États Unis d'Amérique (par l'octroi de droits nuls sur les produits d'alimentation animale).

Les instruments que les pères fondateurs de l'UE vont mettre en place relèvent avant tout de la *régulation des marchés*, afin d'y assurer des prix qui puissent couvrir les coûts de production européens. La productivité de l'activité agricole sera fortement stimulée tant par les prix garantis (indépendamment des quantités produites) que par les réformes de structures. Les systèmes qui sont alors mis en place se caractérisent par leur efficacité (prélèvements variables, prix garantis, mécanismes d'intervention...), concrétisant une vision forte de la régulation.

Avec l'accroissement de la production agricole dans la zone de l'UE et ce bien au-delà des besoins de la population européenne pour certaines productions¹⁹⁵, le système sera complété, dans les secteurs producteurs d'excédents, par des systèmes de gestion de l'offre, entièrement gérés par les pouvoirs publics : quotas de production (lait, sucre), mises en jachère, restriction du nombre d'animaux par hectare, etc.

Dans une telle situation de prix garantis, que ce soit durant la période où les prix étaient garantis, quelles que soient les quantités produites, ou durant la période où certaines productions étaient limitées par producteur et par pays, les besoins pour les producteurs d'organiser par eux-mêmes la gestion de l'offre ou la mise en marché collective ou encore de recourir à la contractualisation sont fortement limités et ces pratiques étaient mêmes rendues difficiles ou impossibles dans ce contexte. Et cela reste vrai même si les prix garantis (en baisse sur l'ensemble de la période) étaient parfois jugés insuffisants par les agriculteurs, en particulier par ceux parmi eux qui ne disposaient pas des moyens pour investir dans l'accroissement de l'échelle de la production ou de la productivité.

Par contre, certains parmi les agriculteurs, qui ne disposaient pas des moyens d'investir ou ne souhaitent pas prendre ce risque, ont parfois recouru à d'autres instruments afin d'accroître leur pouvoir de marché, en organisant des ventes directes et en s'insérant dans des circuits courts.

Les instruments permettant d'accroître le pouvoir de marché des agriculteurs face à la libéralisation

Après les crises énergétique et économique des années '70, les tenants de la libéralisation gagnent du terrain et les politiques agricoles menées par l'Union européenne depuis sa création vont se trouver confrontées à de nouvelles contraintes (à la mise en place desquelles l'UE participe pleinement), qui s'imposent à l'agriculture en particulier avec l'Accord agricole à l'issue du Cycle d'Uruguay du GATT (1986-92).

C'est en effet en 1992 qu'intervient la première réforme de la PAC européenne, qui entame un cycle, poursuivi lors des réformes successives en 1999 (agenda 2000), 2003, 2008 (bilan de santé de la PAC) et 2013, et menant à une déstructuration quasi complète des instruments de régulation des marchés et de gestion de l'offre. En finale¹⁹⁶,

195) Le problème des excédents qui en résulte est encore renforcé par les conséquences de l'accord entre les États-Unis et l'UE au GATT en 1966 qui impose des droits nuls sur les produits d'alimentation animale importés par l'UE.

196) Cette mise en cohérence était d'abord niée, en particulier lors de la réforme de 1992.



ces différentes réformes –de même que l'apparition des APE dans les accords de Cotonou– sont justifiées par la mise en cohérence des politiques de l'UE avec les règles de l'OMC.

Au cours de cette période, les prix agricoles sont en baisse, mais cette baisse est compensée, du moins au départ, par des mesures de soutien aux revenus des agriculteurs (qui sont, quant à elles, conformes aux règles de l'OMC).

En ce qui concerne la gestion de l'offre, dans les nouvelles perspectives de la PAC de l'UE, des décisions sont prises qui mettent à mal les systèmes de régulation des marchés et en particulier les systèmes des quotas.

Ce sont en premier lieu les quotas sucriers qui sont visés. Même si les quotas ne sont pas supprimés dans l'immédiat¹⁹⁷, les nouvelles règles fixées par la Commission en 2006 imposent une réforme du système (incluant le protocole sucre¹⁹⁸), qui lui ôte une grande partie de son intérêt. On se retrouve dans une situation où le prix du sucre est drastiquement diminué (-36% en 2009/2010 par rapport aux prix de la période 2006-2008), mais qui s'accompagne d'une forte réduction des niveaux de production liée à la hausse des contingents d'importation et à la multiplication par trois du nombre de pays pouvant bénéficier de relations préférentielles avec l'UE. L'un des objectifs est en effet de limiter la production de sucre à des niveaux inférieurs à la demande intérieure au sein de l'UE, de manière à permettre les importations de sucre dans le cadre de l'engagement «tout sauf les armes¹⁹⁹» et à réduire les exportations subventionnées de sucre.

Les conséquences négatives ne sont pas négligeables pour les producteurs des pays ACP (et quelques autres pays) qui obtenaient, pour leurs exportations contingentées vers l'UE, des prix correspondant aux niveaux plus élevés de prix perçus par les producteurs de l'UE.

Quant au secteur laitier, l'abolition pure et simple du système des quotas est programmée pour l'horizon 2014.

La dérèglementation des différents secteurs de l'agriculture européenne et la fin des régimes efficaces pour la gestion des quotas, même si elle est partiellement compensée par des aides aux revenus, créera de nouvelles difficultés.

D'abord, on constate ces dernières années une hausse de la volatilité des prix agricoles, induite notamment par le mouvement général de libéralisation du secteur agricole et par le développement de pratiques spéculatives dans le domaine des matières premières agricoles.

Ensuite, la concentration croissante des acheteurs de biens agricoles du domaine agroalimentaire a pour effet de réduire le pouvoir de marché des agriculteurs isolés face au pouvoir de marché considérable exercé par un petit nombre d'opérateurs dominants.

Il apparaît donc que la régulation est précisément démantelée au moment où elle est le plus indispensable pour stabiliser les marchés et pour contribuer à l'accroissement du pouvoir de marché des agriculteurs.

197) La proposition de la Commission européenne visant à supprimer définitivement les quotas sucriers pour 2016 est attendue en 2011.

198) Voir ci-dessus «Le système des quotas sucriers» dans l'exemple de «La gestion de l'offre au sein de la PAC européenne».

199) Avec «tout sauf les armes», l'UE s'engage ne mettre aucun droit de douane sur les importations en provenance des PMA, à l'exception des armes.

Avec l'approfondissement des réformes, certains secteurs vont entrer en crise profonde, comme ce fut en premier lieu le cas pour le lait, en 2008 et 2009 en particulier: la fin du système des quotas laitiers n'est prévue que pour 2014, mais le niveau des quotas est augmenté dès 2009, au moment où la bonne gestion du système aurait voulu que l'on en réduise les niveaux.

D'une façon plus générale, nombreux sont les chercheurs, les ONG, organisations professionnelles agricoles et autres organisations de la société civile qui, depuis plusieurs années déjà, mettent en garde les décideurs européens face à la poursuite d'une dérégulation qui touche le secteur agricole de plein fouet, en estimant qu'il est indispensable de conserver des instruments de régulation afin d'assurer que le secteur agricole continue à remplir les différentes fonctions que les décideurs et citoyens en attendent: fournir les biens alimentaires, contribuer à la sécurité alimentaire, gérer les espaces ruraux et les ressources naturelles, prendre en compte les changements climatiques (adaptation et mitigation), contribuer au développement rural, etc.

Cette mise en garde a jusqu'à présent été peu entendue, mais depuis la crise des prix alimentaires de 2008, suivie d'autres crises (énergétique, climatique, financière, économique...), ces mises en gardes sont un peu plus audibles.

Le contexte des crises (alimentaire et autres) à partir des années 2008 rend-il possible le recours à d'autres instruments pour accroître le pouvoir de marché des agriculteurs ?

La crise alimentaire mondiale de 2008 et la crise laitière européenne de 2008-09 font émerger un débat plus large au Conseil européen sur le besoin de régulation du secteur agricole européen et sur la nécessité de renforcer le pouvoir de marché des producteurs, au moment où l'on envisage une nouvelle avancée des réformes de la PAC. Cependant, même si une majorité assez large (plus de 20 États membres) s'exprime en faveur d'une régulation, les visions de ce qu'est une régulation sont très diverses et une majorité d'États la conçoivent en version «light».

Des propositions sont néanmoins avancées en 2010 et 2011 par la Commission pour aider le secteur laitier à faire face aux difficultés, en se basant sur l'étude d'un groupe d'experts. Les propositions visent notamment à faciliter une mise en marché collective, via l'établissement d'exceptions aux règles de concurrence européenne²⁰⁰. La Commission présente aussi des propositions en vue de promouvoir des pratiques de contractualisation pour la vente par les producteurs de leurs différents produits agricoles²⁰¹.

C'est dans ce contexte de crise que l'on voit apparaître des labels tels que *Fairebel*²⁰² ou *Bande des félaït*²⁰³.

200) Voir «Exemple de mise en marché collective régionale pour le secteur du lait et des produits laitiers dans l'Union européenne» dans la partie consacrée à la mise en marché collective. On y montre notamment le rôle important de la gouvernance de l'État et des organisations de producteurs.

201) Voir «La contractualisation dans différentes régions du monde» dans la partie consacrée à la contractualisation.

202) Voir «Initiative de mise en marché collective en Belgique: la coopérative Faircoop» dans la partie traitant de la mise en marché collective ainsi que «Labels en Belgique: exemples de la production biologique et des produits équitables» dans la partie traitant de la différenciation des produits.

203) Voir ci-dessus « Les labels en Belgique ».



Évolution en Afrique

L'État au centre du développement, la reconduction de l'économie de traite et l'importation des modèles du Nord

Au moment de la décolonisation, les nouveaux États héritent de structures économiques qui avaient été mises en place par les puissances coloniales dans le cadre de la poursuite des objectifs propres aux colonisateurs. Au centre de ces objectifs, on retrouve avant tout l'approvisionnement des métropoles coloniales en matières premières (ressources minérales, pétrole...) et produits agricoles (cultures, forêts, élevage...). Cela reste vrai pour la plupart des pays qui accèdent à l'indépendance, quelles que soient les particularités propres aux différents pays et aux divers modèles de gestion coloniale mis en œuvre dans le secteur économique.

Les dirigeants qui prennent le pouvoir dans ces États vont, dans bien des cas, combiner la poursuite des stratégies économiques initiées par le colonisateur avec la mise en œuvre de nouvelles orientations censées concourir au *développement* du pays. Ces nouvelles orientations visent notamment à doter le pays de structures économiques centrées sur la production des biens qui sont nécessaires d'une part au *bien-être des populations* et d'autre part au *développement économique* général (industrie, agriculture, mines...), indispensables à la modernisation du pays. Parmi les concepts retenus à l'époque, citons en particulier la stratégie de *substitution aux importations* comme base de l'industrialisation ou encore le *développement aut centré*.

Mais il est tout aussi clair que c'est à l'État qu'il revient de piloter ce processus de développement et cela vaut tant pour les régimes qui prônent le libéralisme (les autorités se limitant alors à attirer les investisseurs appropriés) que pour ceux qui s'inspirent de modèles de l'économie planifiée (où se pratique une planification centralisée).

Dans ce contexte, l'État intervient généralement lourdement dans le secteur agricole, notamment en encadrant les paysans (fourniture d'intrants, commercialisation de la production, vulgarisation...) qui, sans cela, s'orienteraient plus volontiers vers des productions vivrières plutôt que vers des cultures d'exportation.

Dans ce contexte, on a vu proliférer des systèmes de régulation des marchés, en particulier la mise en marché collective. Les producteurs agricoles n'avaient quant à eux généralement pas la possibilité de s'organiser de manière autonome et étaient « enrôlés » dans le système coopératif, mis en place par l'État, alors que l'organisation spécifiquement paysanne n'était pas reconnue. Comme ces systèmes étaient gérés en fonction des intérêts étatiques, ils n'offraient que peu ou pas de pouvoir de marché supplémentaire aux producteurs, mais ceux-ci bénéficiaient cependant d'une certaine garantie que leurs produits seraient achetés, même si c'était aux conditions fixées par les organismes d'État, à qui l'on reprochait notamment de privilégier le développement industriel au détriment du secteur agricole.

L'explosion des dettes publiques et le temps des ajustements

Dans les économies inspirées par des modèles de développement où l'État jouait un rôle important d'orientation, la réussite n'était pas forcément au rendez-vous, bien que divers autres facteurs (corruption, mauvaise gestion, détournements, déséquilibres budgétaires...) que le modèle dont elles se revendiquaient ont souvent contribué à des échecs.

Mais indépendamment de leur réussite, c'est l'émergence de facteurs structurels et les nouvelles orientations politiques des décideurs mondiaux qui entraîne la remise en question des modèles de développement de référence. En particulier, les déséquilibres économiques structurels des États et l'accroissement de l'endettement public qui s'en est généralement suivi vont mener à la remise en cause de ces modèles. Sous pression des bailleurs, les institutions de Bretton Woods vont imposer aux dirigeants de ces États des politiques d'austérité dans le cadre d'ajustements structurels, en contrepartie des facilités (étalement et, plus rarement, annulation de crédits) pour le remboursement des dettes.

Ces ajustements jouent un rôle clé dans la disparition des modèles de développement qui dominaient jusqu'alors. Les États sont en effet priés de réduire drastiquement les dépenses publiques, d'orienter leurs économies vers l'exportation et de réduire leur rôle dans le fonctionnement de leurs économies.

C'est dans ce contexte, qu'on a convenu d'appeler le *désengagement de l'État*, que de nouvelles possibilités d'organisation des producteurs vont apparaître, notamment afin d'organiser la relève de l'État dans les fonctions qu'il abandonne. L'insistance des dirigeants des pays industrialisés et de l'UE sur la « bonne gouvernance » va également contribuer, dans certains cas, à un climat de plus grande ouverture politique facilitant l'organisation des producteurs.

Là où les États ont renoncé à organiser certains aspects des marchés, des organisations de producteurs prennent le relais, principalement en matière de mise en marché collective, impliquant les membres d'une même coopérative ou d'une même fédération de producteurs. De même, des expériences de contractualisation ont aussi vu le jour dans les mêmes conditions.

Si la notion de circuit court est moins pertinente dans le cas de l'Afrique, on retiendra surtout, en ce qui concerne les labels, que ceux-ci ont été développés essentiellement²⁰⁴ dans les domaines de l'éthique et, plus récemment, du *durable* et ce jusqu'à présent essentiellement sur base d'initiatives provenant d'ONG. Ajoutons aussi que, jusqu'à présent, la production agricole concernée par ces labels reste extrêmement limitée.

Un nouveau contexte qui rend possible le recours à d'autres instruments ?

La crise des prix alimentaires de 2008 provoque une série de prises de conscience, y compris de la part de dirigeants des pays du Sud, qui ont notamment perçu la fragilité de leur pouvoir.

La prise de conscience porte notamment sur:

- les risques associés à l'abandon de l'agriculture ;
- les risques de pénuries (d'autant plus que de nouvelles réalités se sont fait jour: risques associés aux changements climatiques, demande accrue de biocarburants, diffusion du modèle de consommation alimentaire des pays industrialisés, accaparement de terres à grande échelle, accroissement de la population mondiale...);
- la dépendance à l'égard des conditions du marché mondial (sur lesquelles les dirigeants du Sud n'ont que peu ou pas de prise), surtout dramatique pour les pays largement dépendants d'importations alimentaires;
- le lien qui existe entre niveaux et instabilité des prix alimentaires et sécurité alimentaire;

204) Avec des exceptions, comme pour le cas de l'oignon « violet de Galmi ».



- l'augmentation de la volatilité des prix alimentaires ;
- l'importance de l'équilibre entre prix alimentaires et revenus des producteurs ;
- la nécessité d'accroître la production dans le futur, mais aussi de renforcer la sécurité alimentaire ;
- la manière dont cet accroissement devrait se faire afin de renforcer la sécurité alimentaire, soit en permettant aux petits exploitants (agriculture familiale et paysanne) de contribuer à cet accroissement.

En conséquence, des voix se sont élevées afin de remettre en question les politiques qui font essentiellement reposer la sécurité alimentaire sur l'accès au marché mondial et abandonnent le secteur agricole dans des pays qui deviennent sans cesse plus dépendants des importations.

Le nouveau contexte qui a suivi la crise des prix de 2008, la plus grande volatilité des prix agricoles et une certaine remise en question des modèles de développement qui n'intègrent pas les producteurs d'aliments les plus marginalisés (parmi lesquels on trouve le gros des personnes dans l'insécurité alimentaire) permettent d'envisager un renouveau des politiques de développement agricole et une nouvelle légitimation des instruments de régulation des marchés.

IV. Elements de conclusion

Analyse comparative des stratégies

Plusieurs éléments sont à considérer lorsqu'il s'agit de comparer les stratégies présentées dans ce rapport afin d'envisager leur complémentarité.

Premièrement, il apparaît que ces stratégies portent soit sur les **rappports de concurrence entre les producteurs**, soit sur les **rappports de négociation avec les opérateurs** qui achètent leurs produits.

Ensuite, la **portée des stratégies** est à considérer. Certaines stratégies sont essentiellement **individuelles** ou concernent un petit groupe de producteurs, alors que d'autres sont **collectives** et peuvent impliquer l'ensemble des producteurs.

On peut ainsi classer les stratégies abordées dans cette publication en deux grands ensembles: l'un, regroupant les stratégies à portée limitée et visant à modifier les rapports de concurrence entre producteurs, et l'autre regroupant les stratégies portant sur l'ensemble des producteurs et visant à modifier leurs rapports de négociations avec les acheteurs.

Stratégies à portée limitée et modifiant les rapports de concurrence entre producteurs

Les stratégies de **différenciation des produits** et de **raccourcissement de la chaîne de commercialisation**, basées sur la segmentation du marché, visent plutôt à positionner différemment les producteurs concernés vis-à-vis de la concurrence des autres producteurs, qu'à rétablir un rapport de force face aux acheteurs. Dans le cas de vente directe cependant, le producteur est en principe face au consommateur final, ce qui peut contribuer à rééquilibrer les capacités de négociation respectives en sa faveur.

Par ailleurs, ces deux stratégies ont une portée limitée en ce sens qu'elles ne peuvent contribuer à améliorer le pouvoir de marché de l'ensemble des producteurs. Les raisons en sont que, d'une part, elles concernent uniquement certaines catégories de produits et, d'autre part, elles sont dépendantes d'une demande qui reste limitée aux consommateurs prêts à payer plus cher leurs produits et/ou à modifier leurs habitudes d'achat et de consommation. Si cette demande est en croissance dans les pays européens, on ne peut raisonnablement penser qu'elle puisse à moyen terme concerner l'ensemble des consommateurs, d'autant moins dans les pays pauvres, ni dès lors l'ensemble des producteurs.

Stratégies collectives et modifiant les rapports de négociation avec les acheteurs

A l'inverse, les stratégies visant à améliorer le pouvoir de marché des producteurs face à la position de force des acheteurs sont essentiellement collectives. Il s'agit de la **gestion de l'offre** et la **mise en marché collective**. Ces stratégies devraient faire l'objet d'une attention particulière puisque, d'une part, elles sont susceptibles de concerner l'ensemble des producteurs et que, d'autre part, elles peuvent renforcer l'efficacité des stratégies individuelles.



Complémentarité entre stratégies collectives et individuelles

Les stratégies collectives et individuelles peuvent donc être complémentaires. En effet, si l'on considère la **mise en marché collective**, plusieurs exemples permettent d'apprécier son importance dans la mise en œuvre de stratégies individuelles :

- lorsque la commercialisation est réalisée dans les circuits « classiques » (par opposition aux circuits courts), la captation de la valeur ajoutée grâce à la différenciation des produits dépend de la capacité de négociation des producteurs, qui est améliorée par la mise en marché collective ;
- le regroupement de la production permet aux producteurs en circuit court d'augmenter leur offre ;
- la contractualisation ne permet une amélioration du pouvoir de marché que si la négociation collective des termes des contrats est possible.

Par ailleurs, il faut rappeler qu'une pression sur les prix, due à une offre excédentaire et/ou à des importations, est une contrainte de base grevant le pouvoir de marché des producteurs. À ce titre, la gestion de l'offre, nécessairement combinée à la protection aux frontières, reste une stratégie incontournable.

La combinaison des stratégies collectives et individuelles est donc possible et bénéfique aux producteurs²⁰⁵. Mais il faut éviter que la voie individuelle n'occulte la voie collective et empêche d'analyser les insuffisances du marché lui-même.

Implication des producteurs et des pouvoirs publics

L'amélioration du pouvoir de marché des producteurs n'est pas sans dépendre de l'implication des producteurs et des pouvoirs publics dans la mise en œuvre des stratégies.

En effet, bien que les stratégies abordées dans cet ouvrage présentent des objectifs distincts et des modalités de mise en œuvre et implications variées, elles ont en commun de pouvoir être mises en œuvre par les producteurs, à la condition d'un soutien des pouvoirs publics, plus ou moins important selon les cas.

C'est pourquoi il est important de rappeler les rôles à jouer par les producteurs et les pouvoirs publics pour assurer le fonctionnement des instruments présentés ; ces éléments sont synthétisés dans le tableau 4. Deux aspects sont essentiels à cet égard : **l'organisation des producteurs** et **l'action des pouvoirs publics**.

205) Indépendamment de l'intérêt que présentent les stratégies collectives, il faut cependant tenir compte des éléments de faisabilité de la mise en œuvre des diverses stratégies, qui sont entre autres déterminées par le lieu et la période historique dans lesquels se situent les producteurs.

Tableau 4. Mise en place des stratégies: implications pour les producteurs et les pouvoirs publics

	Principe	Avantage(s) pour les producteurs	Implications pour les producteurs	Implications pour les pouvoirs publics
Gestion de l'offre	<i>Ajustement de l'offre à la demande</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Ajustement des prix du marché interne à un niveau souhaité • Stabilisation des prix 	<ul style="list-style-type: none"> • Discipline de production • Organisation des producteurs 	<ul style="list-style-type: none"> • Mécanismes de protection aux frontières • Législation/réglementation permettant d'imposer la discipline de production
Mise en marché collective	<i>Organisation collective de la commercialisation</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Meilleur prix de vente (amélioration du pouvoir de négociation et éventuellement de la marge perçue) • Amélioration de l'accès au marché 	<ul style="list-style-type: none"> • Organisation des producteurs • Accès au crédit 	<ul style="list-style-type: none"> • Législation permettant la négociation collective • Mécanismes pour éviter les pressions sur les prix par une offre excédentaire et/ou des importations à bas prix
Contractualisation	<i>Promesse formalisée d'achat et de vente</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Réduction des risques de commercialisation (augmentation de la prévisibilité) • Stabilisation des revenus si contrats à moyen ou long terme 	<ul style="list-style-type: none"> • Négociation collective des contrats • Clause relative aux prix • Capacité de compréhension des termes par les producteurs 	<ul style="list-style-type: none"> • Encadrement étatique de la formulation des contrats • Transparence sur les prix (observatoire)
Différenciation des produits	<i>Création d'une niche</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Obtention de prix plus élevés pour la production labellisée • Diversification des revenus 	<ul style="list-style-type: none"> • Négociation collective si vente par circuit long • Maîtrise des processus de transformation et de commercialisation si vente par circuit court 	<ul style="list-style-type: none"> • Protection des dénominations • Promotion des labels pour augmenter l'offre
Raccourcissement de la chaîne commerciale	<i>Vente au consommateur faisant intervenir moins d'intermédiaires</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Capture d'une partie plus importante de la valeur ajoutée • Diversification des revenus 	<ul style="list-style-type: none"> • Organisation des producteurs • Investissements en temps et financiers pour la commercialisation 	<ul style="list-style-type: none"> • Adaptation des normes sanitaires • Promotion des produits locaux pour augmenter l'offre • Infrastructures facilitant la commercialisation courte



L'organisation des producteurs

Quelle que soit la stratégie considérée, l'action collective dans l'amélioration du pouvoir de marché des producteurs est déterminante, comme l'illustre le tableau 4.

Des organisations de producteurs solides et autonomes sont ainsi essentielles à la mise en œuvre des instruments collectifs tels que la mise en marché collective et la gestion de l'offre (via une implication effective tant au niveau opérationnel qu'au niveau des négociations politiques et commerciales) et permet d'assurer qu'un instrument utilisé permette bel et bien de servir les intérêts des producteurs.

L'organisation des producteurs peut en outre faciliter la mise en œuvre des instruments individuels et fournir un certain nombre de services économiques ou d'encadrement qui renforcent les capacités de producteurs et, de manière plus indirecte, leur pouvoir de marché. Citons par exemple l'encadrement et la formation ou l'implication dans les systèmes de crédit.

Enfin, les organisations de producteurs ont un rôle important à jouer dans les choix des politiques agricoles. Elles se sont imposées comme partenaires sociaux des États dans nombre de pays et représentent les producteurs lors des diverses négociations. Elles ont également un rôle important à jouer au niveau des accords interprofessionnels impliquant producteurs, transformateurs et distributeurs.

Dans les pays en développement, les organisations de producteurs sont encore relativement faibles, mais leur rôle et leur structuration tend à s'accroître. Le désengagement des États, faisant suite aux politiques d'ajustement structurel, a laissé un vide important que ces organisations de producteurs ont partiellement comblé, tant bien que mal. Elles ne se fondent pas pour autant sur un passé inexistant, car de nombreux pays avaient mis en place des systèmes coopératifs dès les indépendances, auxquels se sont ajoutées des organisations plus autonomes, lesquelles ont, par ailleurs, souvent été appuyées par des organisations non gouvernementales. Les enjeux auxquels ces organisations doivent s'atteler sont nombreux et vastes : structuration des organisations et renforcement de leurs capacités, contrôle interne des organisations par leurs membres, relations avec les pouvoirs publics sur les politiques agricoles, services et activités économiques en faveur des producteurs, etc.

L'action des pouvoirs publics

Comme l'illustre le tableau 4, l'action des pouvoirs publics est également déterminante dans les possibilités de mise en œuvre et l'efficacité des stratégies présentées. En effet, même peu impliqué dans l'organisation opérationnelle de la production, l'État est omniprésent dans la vie économique et y déploie ses propres prérogatives. Ainsi, l'État s'implique-t-il dans les mesures aux frontières, les règles de concurrence, les incitants divers tels des taux de bonification, la législation concernant les institutions de crédit, l'encadrement des marchés, les règles de transparence, la mise en place d'infrastructures, la protection des consommateurs, etc. Peu de matières ignorent les réglementations et les politiques économiques.

En ce qui concerne la **gestion de l'offre**, l'implication des pouvoirs publics est généralement indispensable, et ceci même lorsque la gestion de l'offre a été initiée et est mise en œuvre par les producteurs, pour assurer la protection aux frontières, essentielle pour le bon fonctionnement du système. D'autres aspects de la gestion de l'offre peuvent également impliquer les pouvoirs publics de manière à assurer la viabilité à terme du système. C'est le cas par exemple lorsque la gestion de l'offre est appliquée obligatoirement à l'ensemble des producteurs, évitant ainsi les comportements opportunistes.

Au niveau de la **mise en marché collective**, nous avons vu qu'une limite importante aux possibilités de négociation et de mise en marché collective était l'application des règles de concurrence, édictées au nom du principe de la libre concurrence. Pourtant, la présence d'oligopoles, voire de monopoles, face aux agriculteurs isolés sans pouvoir de marché, mène à questionner la pertinence de ces règles de concurrence lorsqu'elles s'appliquent aux agriculteurs.

L'intervention de l'État peut encore être importante à d'autres niveaux. C'est le cas pour la **contractualisation**, par le biais de l'encadrement des contrats et la transparence des prix, pour les **labels** par le biais de la protection des dénominations, la promotion de labels pour augmenter l'offre de produits locaux, l'organisation des différents systèmes de labellisation en vue d'une clarification pour les consommateurs, l'adaptation des normes sanitaires aux produits fermiers et pour les **circuits courts**, notamment par le biais d'infrastructures au service des ventes de proximité.

Pour terminer, n'oublions pas que les marchés eux-mêmes nécessitent une intervention large des pouvoirs publics, alors que la tendance actuelle est au retrait. La croissance de la volatilité des prix agricoles, l'envolée de la spéculation et de la virtualisation des transactions et, plus fondamentalement, l'incapacité intrinsèque des marchés agricoles à se réguler, nécessitent un renouveau des interventions des États. Des pans entiers de l'agriculture, des régions entières, peuvent être ruinés suite aux soubresauts de marchés débridés. Il y a là un important travail pour faire accepter que les marchés agricoles en particulier constituent des biens publics et nécessitent une politique active dûment instrumentée.



Bibliographie

Articles et ouvrages

- Aubry C., Kebir L. et Pasquier C., 2008.** *Le raccourcissement de la chaîne alimentaire: une nouvelle ruralité en périphérie des villes?* INRA SADAPT Equipe Proximités. Document powerpoint présenté au Colloque Habitants des nouveaux territoires, Académie d'Agriculture, 18/11/2008, 11 p.
- Aubry C., Traversac J.-B., 2010.** *Les circuits courts en agriculture: un modèle de distribution alimentaire à contre-courant.* INRA. La science et vous. Apprendre, expérimenter. Questions d'actu: Circuits courts. Mai-Juin 2010. URL: http://www.inra.fr/la_sciences_et_vous/apprendre_expérimenter/questions_d_actu/circuits_courts.
- Barthélémy D. & David J., 1999.** *L'agriculture européenne et les droits à produire.* INRA Éditions, 434 p.
- Barthélémy D. & Boiron J.-P., 2001.** *La gestion des quotas laitiers dans les quatre pays membres de l'Union européenne: objectifs marchands versus objectifs non marchands.* Journée: *Quelle politique laitière pour l'Europe?*, Paris, 2001/10/08 - INRA, Département d'Économie et Sociologie rurales, Rennes - INRA Sciences Sociales, n° 1-2 "Quelle politique laitière pour l'Union européenne?", 2001/11, pp 1-4.
- Belzile B., 2003.** *Le prix du quota: stop ou encore?* Centre de référence en agriculture et agroalimentaire du Québec, 39 p. URL: http://www.agrireseau.qc.ca/bovinslaitiers/Documents/Belzile_.pdf.
- Berthelot J., 2006.** *Le dumping total des produits laitiers de l'Union européenne de 1996 à 2002.* Solidarité. URL: <http://solidarite.asso.fr>; http://www.csa-be.org/spip.php?article407&var_recherche=berthelot.
- Bianchi D., 2006.** *La politique agricole commune (PAC). Toute la PAC, rien que la PAC !* Bruxelles, Éditions Bruylant, 639 p.
- Bioforum Wallonie, 2004.** *Plan de développement de la filière lait biologique en Région wallonne.* Gembloux, 42 p. URL: http://www.bioforum.be/fr/pdf/lait_plan-d%E9vel_biowal04.pdf.
- Boussard J.M., 1987.** *Économie de l'agriculture.* Éditions Economica, 310 p.
- Boussard & Delorme, 2007.** *La régulation des marchés agricoles internationaux, un enjeu décisif pour le développement,* Éditions L'Harmattan, 333 p.
- Boussard J.M., 2002.** *Quotas et marchés à terme: similitudes et différences.* Économie rurale, n° 270, pp. 84-93.
- Coase R., 1937.** *The nature of the firm,* Economica, 4, pp. 386-405.
- Cochrane W.W., 1959.** *Some further reflections on supply control* in Journal of farm economics, Vol. 41, No. 4, pp. 697-717, Oxford, novembre.
- Coen J.M., 2010.** *Alimentation et circuits courts, dans Initiatives citoyennes, l'économie sociale de demain?* Les dossiers de l'économie sociale. Solidarité des alternatives wallonnes et bruxelloises, n°4, pp.36-79.
- Commission européenne, 2002.** *Évaluation de l'OCM « lait et produits laitiers » et du règlement « quotas ».* Rapport final, AND International, 269 p. URL: http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/lait/full_fr.pdf.
- Commission européenne, 2004.** *Descriptif de l'organisation commune du marché du sucre.* Direction générale de l'agriculture, référence AGRI/63362/2004. URL: http://ec.europa.eu/agriculture/markets/sugar/reports/descri_fr.pdf.
- Cour des comptes européenne, 2009.** Rapport spécial n° 14/2009: *Les instruments de gestion du marché du lait et des produits laitiers ont-ils atteint leurs principaux objectifs?* Luxembourg.
- CRIOC, 2010.** *Circuits courts. Enquête synthétisant les résultats obtenus lors de 1238 interviews réalisées en 2010 par téléphone auprès des habitants de la Région de Bruxelles capitale et de la Région wallonne âgés de 18 ans et plus* (par Marc Vandercammen). Bruxelles, CRIOC, 98 p. URL: <http://www.oivo-crioc.org/files/fr/5044fr.pdf>.
- CRIOC, 2011.** *Quel lait choisir?* Bruxelles, CRIOC, 14 p. URL: <http://www.oivo-crioc.org/files/fr/5734fr.pdf>.

- Da Silva, 2005.** *The growing role of contract farming in agri-food systems development: drivers, theory and practice.* FAO, Agricultural Management, Marketing and Finance Service.
- Danau A., Poznanski M., Van Der Steen D., 1999.** *L'Organisation Mondiale du Commerce et l'agriculture. La souveraineté alimentaire menacée par les accords commerciaux.* Bruxelles, CSA, p. 31. URL : http://www.csa-be.org/IMG/pdf_OMC.pdf.
- Danau A., 2009.** *L'agriculture belge en évolution (étude de cas de la 1^e année du projet).* Bruxelles, Collectif Stratégies Alimentaires, 49 p. URL: http://www.csa-be.org/IMG/doc_agr-bel-090206.doc.
- David R., 1817.** *On the principles of political economy and taxation.* London, John Murray. Pub. Date. 1821. Comments. 3rd edition.
- Direction générale de l'agriculture de Wallonie, 2007.** *Étude du secteur laitier wallon.* DGA, Division de la Politique agricole. URL : http://agriculture.wallonie.be/apps/spip_wolwin/IMG/pdf/Etude_secteur_laitier_wallon.pdf.
- Doyon M., 2007** (en collaboration avec Richard Sanchez). *Les structures de la mise en marché collective doivent-elles être actualisées?* Rapport final préparé pour la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois. Québec, Université Laval – Éco Ressources Consultants.
- Eaton C. & Shepherd A.W., 2002.** *L'agriculture contractuelle. Des partenariats pour la croissance.* Bulletin des services agricoles de la FAO, n°145, 173 p.
- European Milk Board, 2011.** *Analyse des propositions de la Commission européenne pour le marché laitier.* Hamm, EMB, 14 p.
- FAO, 2002.** *Les offices nationaux de commercialisation de produits agricoles des pays en développement et leur rôle dans le contexte des négociations de l'OMC.* Document fondé sur une étude de R. Pearce et J.A. Morrison pour les produits et du commerce international de la FAO. Rome, FAO, 9 p. URL <http://www.fao.org/DOCREP/005/Y3733F/y3733f07.htm>.
- Fehér I., 2009.** *Direct marketing practice in Hungarian agriculture.* In : Agricultural Marketing, ICAFI University Press, Edited by Mr. Bala Krishna A V, India. 2, pp. 180-189.
- Fehér I. & Koródi M., 2006.** *Main characteristics of diversification of rural tourism.* (A vidéki turizmus diverzifikációs sajátosságai). Agroiinform Kiadóház. Budapest, pp. 49-59.
- Fehér I., 2010.** *Increasing marketing possibilities for direct food sales and its relation to rural development.* Szent István University, Gödöllő (Hungary), présentation power point, 14 p.
- FIWAP, 2009a.** *Aperçu des contrats de livraison de pommes de terre industrielles 2009-2010.* Gembloux, Filière wallonne de la pomme de terre, 2 p.
- FIWAP, 2009b.** *Synthèse de la saison de commercialisation 2009/2010.* Gembloux, Filière wallonne de la pomme de terre, 2 p.
- FIWAP, 2010.** *Aperçu des contrats de livraison de pommes de terre industrielles 2010-2011.* Gembloux, Filière wallonne de la pomme de terre, 2 p.
- Flament J., 2010.** *Les stocks alimentaires: stabilisation des marchés, pouvoir de marché des producteurs et sécurité alimentaire.* Synthèse du séminaire agricole international organisés les 1er et 2 juin 2011 à Bruxelles par le CSA, IATP et Oxfam Solidarité. Bruxelles, Collectif Stratégies Alimentaires, 12 p. URL : http://www.csa-be.org/spip.php?article724&var_recherche=r%E9serves.
Traduction en anglais : *Food Reserves. Stabilizing markets, Investing in Farmers and Achieving Food Security.* Report of the international agricultural seminar organised on June 1-2, 2010 in Brussels by the Collectif Stratégies Alimentaires, the Institute for Agriculture and Trade Policy (IATP) and Oxfam-Solidarity. Brussels, Collectif Stratégies Alimentaires, 12 p. URL : http://www.csa-be.org/IMG/pdf_Rapport_EN.pdf.
- Fontaine K., Levy P.-A., Riga J., Terlinden O., Van Dijck S., Vesters M., Wilmot A., 2009.** *Les circuits courts. Un avenir en agriculture en Condroz-Famenne? Projet intégré en aménagement du territoire. Synthèse.* UCL, Faculté d'ingénierie biologique, agronomique et environnementale. Louvain la neuve, décembre, 83 p.
- Galbraith J.K., 1975.** *Economics and the Public Purpose,* Pelican Books, p. 270-8.
- Gouin D.M. & Morisset M., 1992.** *Le marché des quotas laitiers au Québec: la recherche de la concurrence parfaite.* Economie rurale n°211, pp.27-33.



- Groleau M., 2007.** *La production laitière canadienne*. Présentation du président de la Fédération des producteurs du lait au Québec le 24 septembre 2007 au séminaire organisé par la PFSA (Plate-forme pour la Souveraineté alimentaire), Bruxelles, présentation power point, 27 p.
- Harmignie et al., 2004.** *Gestion des risques - Perspectives pour l'agriculture wallonne*. UCL, Faculté d'ingénierie biologique, agronomique et environnementale, Unité d'économie rurale, 134p. URL : <http://www.uclouvain.be/cps/ucl/doc/ecru/documents/risque.pdf>.
- Institut d'économie industrielle, 2008.** *Economic analysis of the effects of the expiry of the EU milk quota system*. Contract 30-C3-0144181/00-30. Final report. Scientific Responsible: Vincent Réquillart, Experts involved: Zohra Bouamra-Mechemache and Roel Jongeneel, Research Assistant: Charlotte Penel, 98 p. URL : http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/milk/full_text_en.pdf.
- Inter-réseaux, 2004.** *Réflexion paysanne sur un modèle de commercialisation collective de l'anacarde au Bénin*. Contribution au forum « Accès au marché des produits agricoles », 12-13 octobre 2004 tenu à Bohicon, Bénin. Inter-réseaux et Centre technique de coopération agricole et rurale (CTA), 20 p.
- Inter-réseaux, 2005.** *Développement rural. Une démarche pour la réflexion et l'action*. Acquis et enseignements du Forum « Accès au marché des produits agricoles », Bohicon, Bénin, 12-13 octobre 2004 organisé par Inter-réseaux et le Centre technique de coopération agricole et rurale (CTA). Inter-réseaux, 32 p.
- Ministère de la Région wallonne, 2007.** *Etude du secteur laitier wallon : synthèse et annexes*. Direction générale de l'agriculture, Division de la Politique Agricole, Namur, 23 p. URL : http://agriculture.wallonie.be/apps/spip/wolwin/IMG/pdf/Etude_secteur_laitier_wallon.pdf.
- Konig N., de la Torre Ugarte D., Delorme H., 2007.** *La gestion de l'offre comme pivot d'un cadre multilatéral pour le commerce agricole*. Dans *La régulation des marchés agricoles internationaux, un enjeu décisif pour le développement*, sous la direction de Bousard & Delorme, Editions L'Harmattan, pp. 311-325.
- Kroll J.C., 1987.** *Politique agricole et relations internationales. Les enjeux en France et dans la CEE depuis 1945*. Paris, Editions Syros. 239 p.
- Kroll J.C., 2010.** Intervention à la conférence « PAC 2013 - Redessiner la PAC pour répondre aux défis européens et internationaux de notre époque » organisée à Bruxelles le 27 octobre 2010 par la Coordination européenne de Via campesina (ECVC).
- Leduc Y., 2009.** *Mise en marché collective*. Contribution au séminaire international « Accroître le pouvoir de marché des producteurs, instruments et contraintes » tenu à Bruxelles le 2 octobre 2009, Bruxelles, Collectif Stratégies Alimentaires. URL : http://www.csa-be.org/IMG/pdf/Yves_Leduc_Mise_en_contexte.pdf.
- Lefin A.-L. & Boulanger P.-M., 2010.** *Enquête sur les systèmes alimentaires locaux. Aperçu des résultats*. Bruxelles, Institut pour le développement durable – IDD et Belgian Science Policy Office - BELSPO, juillet 2010, 31 p.
- Lines T., 2007.** *Supply Management, Options for Commodity Income Stabilization*. Winnipeg, Manitoba, International Institute for Sustainable Development (IISD), April 2007, 24 p. URL : http://www.iisd.org/pdf/2007/supply_management.pdf.
- Lothoré A. & Delmas P., 2009.** *Accès au marché et commercialisation de produits agricoles, valorisation d'initiatives de producteurs*. Inter-Réseaux Développement Rural, 178 p.
- Onorati A., 2009.** *Agricoltura, tra globalizzazione e mercati locali. Come orientarsi nel mercato agroalimentare. Un approfondimento*, document powerpoint présenté à l'atelier « Accroître le pouvoir de marché des agriculteurs. Instruments et contraintes », organisé par le Collectif Stratégies Alimentaires à Bruxelles le 2 octobre 2009.
- Porcher N., 2008.** *Situation et fonctionnement des initiatives d'Agriculture Contractuelle de Proximité en Suisse romande*. Rapport de stage à l'Institut agronomique méditerranéen de Montpellier (IAMM). Lausanne, Fédération Romande pour l'Agriculture Contractuelle de Proximité (FRACP)-AGRIDEA, 68 p.
- Quaden G., 1973.** *Parité pour l'agriculture et disparités entre agriculture (Essai critique sur la politique des revues agricoles)*. Liège, Collection Scientifique de la Faculté de Droit de l'Université de Liège, 236 p.
- Réquillart V., Bouamra-Mechemache Z., Jongeneel R., Penel C., 2008.** *Economic analysis of the effects of the expiry of the EU milk quota system. Contract 30-C3-0144181/00-30. Final report*. Institut d'économie industrielle, mars 2008, 98 p.

- Rouzet E. & Seguin G., 2003.** *Le marketing du vin*. Paris, Dunod, 57 p.
- Sneessens J-F., 2009.** *Quels instruments peuvent renforcer le pouvoir de marché des agriculteurs?* Contribution au séminaire international « Accroître le pouvoir de marché des producteurs, instruments et contraintes » organisé par le Collectif Stratégies Alimentaires à Bruxelles le 2 octobre 2009. URL: http://www.csa-be.org/IMG/pdf_Session1_Presentation_JF_Sneessens_Mode_de_compatibilite.pdf.
- Stassart P. & Jamar D., 2005.** *Équiper des filières durables? L'élevage biologique en Belgique*. Natures Sciences Sociétés, EDP Sciences, 13-4, pp. 413-420.
- Stassart P., 2005.** *Construction d'un marché alternatif de viande bovine fermière*. Économie rurale [En ligne], 286-287. URL: <http://economierurale.revues.org/index3166.html>.
- Van der Ploeg, J., 2008.** *The new peasantries. Struggles for autonomy and sustainability in an era of empire and globalization*. London, Sterling, Earthscan, 356 p.
- Van Der Steen D., 2009.** *La Politique agricole européenne (étude de cas de la 1^e année du projet)*. Bruxelles, Collectif Stratégies Alimentaires, 28 p. URL: http://www.csa-be.org/IMG/doc_evol_PAC_gen_CSA-2008.doc.
- Van Huylenbroeck G., Steurbaut W., Mormont M., Pussemier L., 2006.** *Sustainability of certified production systems: the case of labels in the food sector*. Scientific Support Plan for a Sustainable Development Policy (SPSD II). Brussels, Belgian Science Policy, 198 p. URL: http://www.belspo.be/belspo/home/publ/pub_ostc/MA/MA03_en.pdf.
- Vankeerberghen A., 2011.** *Etre agriculture bio: engagements individuels, engagements collectifs*. Thèse de doctorat en Sciences sociales et politiques. ULB, faculté des Sciences sociales et politiques, 573 p.
- Vavra P., 2009.** *L'agriculture contractuelle: rôle, usage et raison d'être*. Éditions OCDE, 42 p. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/6/30/45013482.pdf>.
- Vermeulen, S. and Cotula, L., 2010.** *Making the most of agricultural investment: a survey of business models that provide opportunities for smallholders*. IIED/FAO/IFAD/SDC, London-Rome-Bern, 106 p. URL: http://www.ifad.org/pub/land/agri_investment.pdf.
- Vigneault J., 2011.** *Mise en marché collective et gestion de l'offre au Canada. Le système de régulation du marché laitier au Canada*. Présentation au séminaire agricole international « La PAC à l'horizon 2020: régulation des marchés et politique de structures » organisé les 31 mars – 1 avril 2011 par le Collectif Stratégies Alimentaires à Bruxelles. URL: http://www.csa-be.org/spip.php?page=art-seminaire&id_mot=185&id_article=780.

Études de cas réalisées par les partenaires EuropAfrique

Crocvia

- Calza Bini E., 2010a.** *Le quote latte e il settore lattiero-caseario nell'UE e in Italia: Quale futuro? Latte concentrato o sviluppo rurale?* Rome, Centro Internazionale Crocevia - CIC, 24 p. URL: <http://www.europafrika.info/it/pubblicazioni>.
Traduction en français: Calza Bini E., 2010b. *Les quotas laitiers et le secteur laitier et fromager dans l'UE et en Italie: Quel avenir? Concentration ou développement rural?* Bruxelles-Rome, Collectif Stratégies Alimentaires - Centro Internazionale Crocevia (CIC), 30 p.
Traduit de l'italien par D. Van Der Steen. URL: http://www.csa-be.org/IMG/doc_quotas_laitiers_Italie_tot_fr.doc.

UK Food Group

- UK Food Group, 2010a.** *Supporting local food markets. Case study for the UK*. Draft. London, UKFG, August 2010, 8 p. URL: http://www.csa-be.org/IMG/doc_DraftUKfoodgroupEuropAfricaCaseStudyAug2010-2.doc.
Synthèse en français. UK Food Group, 2010b. *Soutien aux marchés locaux. Etude de cas pour le Royaume Uni*. Synthèse par le Collectif Stratégies Alimentaires. Bruxelles-Londres, Collectif Stratégies Alimentaires – UK Food Group, 3 p. URL: http://www.csa-be.org/IMG/doc_Synth_doc_UK_Food_group_soutien_marches_loc_FR.doc.



ROPPA

Ndao B., 2009. *Étude sur la promotion des marchés internes, croissance du pouvoir de marché des producteurs agricoles, organisation des marchés agricoles. Le pouvoir de marché des agriculteurs et le soutien des marchés locaux: le cas de l'Afrique de l'Ouest.* Premier document de travail. ROPPA, Thiès, 20 novembre 2009, 70 p. URL : http://www.csa-be.org/IMG/doc_ROPPA_presque_complet_13.08.10.doc.

EAFB

Mugoya M. & Rwakakamba M.T., 2009. *Instruments to increase market power of farmers.* Case studies from East Africa. Nairobi, Eastern African Farmers Federation (EAFB), 36 p. URL : http://www.csa-be.org/IMG/doc_Market_Case_Studies_from_East_Africa.doc.

Rapport du séminaire EUROPAFRIQUE « Accroître le pouvoir de marché des agriculteurs. Instruments et contraintes »

Flament J., Schubert A., Van Der Steen D., 2009a. *Rapport du séminaire « Accroître le pouvoir de marché des agriculteurs. Instruments et contraintes », tenu à Bruxelles le 2 octobre 2009, Collectif Stratégies Alimentaires, 44 p.* URL : http://www.csa-be.org/IMG/pdf_Rapport_Pouvoir_de_marche_des_agriculteurs.pdf.
Traduction en anglais: Flament J., Schubert A., Van Der Steen D., 2009b. *Report of the seminar « Increasing the market power of agricultural producers instruments and constraints » held in Brussels the 2nd October 2009, Collectif Stratégies Alimentaires, 44 p.* URL : http://www.csa-be.org/IMG/pdf_Report_Increasing_the_market_power_of_agricultural_producers.pdf.

Publication EuropAfrique (année 1)

Calza Bini E. & Boccaleoni S., 2010a. *Souveraineté alimentaire: un défi commun à l'Afrique et l'Europe. Politiques agricoles et intégration régionale pour l'agriculture familiale.* Rome, Campagne Europe Afrique, 195 p.
URL: http://www.csa-be.org/IMG/pdf_EuropAfrique-public-an-1.pdf.
English translation: Calza Bini Edoardo, Boccaleoni Stefania 2010b. *Food Sovereignty: A common challenge in Africa and in Europe: Agricultural policies and regional integration for family farming.* Rome, Campagne Europe Afrique, 192 p.
URL: http://www.csa-be.org/IMG/pdf_pubbeuropafrika_eng_low.pdf.

Le programme EuropAfrique

Le Consortium *EuropAfrique* rassemble, depuis 2005, des plateformes sous-régionales d'organisations paysannes africaines et des ONG européennes autour d'une campagne d'information, de sensibilisation et de plaidoyer.

Le premier programme du Consortium (2005-2007), qui impliquait le réseau Ouest africain du ROPPA), visait à sensibiliser la société civile européenne sur l'impact des politiques agro-alimentaires et commerciales sur la sécurité alimentaire et le développement agricole en Afrique et en Europe, à informer les décideurs de ces aspects et à promouvoir un partenariat durable et articulé entre les organisations paysannes Ouest africaines et les organisations de la société civile européenne.

La présente publication est réalisée dans le cadre du second programme du Consortium *EuropAfrique*.

Ce second programme d'*EuropAfrique* est mené de 2008 à 2010 et mobilise les partenaires suivants:

- cinq ONG et réseaux européen :
 - Terra Nuova, Italie
 - Collectif Stratégies Alimentaires, Belgique
 - Centro Internazionale Crocevia, Italie
 - Groupe italien d'appui au mouvement paysan d'Afrique de l'Ouest, Italie
 - UK Food Group, Royaume-Uni
 - GAIA Foundation, Hongrie
- trois plateformes sous-régionales d'organisations paysannes africaines :
 - ROPPA en Afrique de l'Ouest
 - EAFF en Afrique de l'Est
 - PROPAC en Afrique centrale.

Cette seconde campagne *EuropAfrique* se propose:

- de sensibiliser la société civile européenne sur l'impact des politiques agro-alimentaires et commerciales sur la sécurité alimentaire et sur le développement agricole, non seulement en Afrique, mais aussi en Europe;
- d'obtenir que les hommes politiques et les autorités locales aient une meilleure connaissance et portent une attention majeure à la sécurité et à la souveraineté alimentaire;
- de renforcer le rôle des organisations de producteurs agricoles dans l'orientation des politiques agricoles et agro alimentaires;
- et d'aider les producteurs agricoles du Nord et du Sud à élaborer des axes d'alliance entre eux et avec les organisations de la société civile.

Le thème central de cette campagne est l'intégration régionale des principales régions africaines et de l'Europe dans une perspective de souveraineté alimentaire. Ce thème a été subdivisé en trois domaines autour desquels le travail a été organisé lors des trois années de projet:

- 1) le rôle des politiques agricoles et agroalimentaires dans l'intégration régionale;
- 2) la promotion des marchés internes: croissance du pouvoir de marché des producteurs agricoles et organisation des marchés agricoles;
- 3) le développement rural durable des territoires; accès et contrôle des ressources par les populations locales; modèles de production.

La présente publication est le fruit des activités de réflexion, des débats et recherches autour du second thème qui a été coordonnée par le Collectif Stratégies Alimentaires.



Lexique

AAA	Programme « Faire progresser l'Agriculture Africaine » de la CE (Advancing African Agriculture)
ACP	Afrique Caraïbes Pacifique
ADPIC	Accords internationaux sur la protection des droits intellectuels
AgriCord	Réseau d'agri-agences liées à des organisations professionnelles agricoles des pays de l'OCDE
AIA	Association Italienne éleveurs
AIMA	Azienda di stato per gli interventi nel mondo agricolo (Italie)
AMAP	Association pour le maintien d'une agriculture paysanne
AOP	Appellation d'origine contrôlée protégée
ASBL	Association sans but lucratif
ASPRODEB	Association sénégalaise pour la promotion des petits projets de développement à la base
AZOO LAT	Associazione zootecnica produttori di latte (Italie)
CAADP	Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine (Comprehensive African Agricultural Development Program)
CAIT	Complexe agroindustriel de Touba (Sénégal)
CCPA	Cadre de Concertation des Producteurs d'Arachide (Sénégal)
CE	Commission Européenne
CEE	Communauté économique européenne
CEDEAO	Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest
CEJA	Conseil Européen des Jeunes Agriculteurs
CFA	Cadre global d'action (initié par le HLTf des Nations-Unies)
CFS	Comité pour la sécurité alimentaire mondiale (Committee on World Food Security)
CIP	Comité international de planification de la société civile auprès de la FAO et des Nations-Unies pour la souveraineté alimentaire
CEJA	Conseil Européen des Jeunes Agriculteurs
CNCR	Conseil National de Coopération et de Concertation des Ruraux (Sénégal)
CNIA	Comité national interprofessionnel de l'arachide (Sénégal)
CONCORD	Confédération européenne des ONG d'urgence et de développement
COPA	Comité des Organisations Professionnelles Agricoles Européennes
CRIOC	Centre de recherche et d'information des organisations de consommateurs (Belgique)
CSA	Collectif Stratégies Alimentaires (Belgique)
CTA	Centre technique de coopération agricole et rurale ACP-UE
DGC	Direction générale pour la coopération au développement (Belgique)
EAFF	Eastern African Farmers Federation
EFSG	Groupe de travail européen sur la sécurité alimentaire (European Food Security Group) de CONCORD
FAO	Organisation des Nations-Unies pour l'agriculture et l'alimentation (Food and Agricultural Organisation)
FCFA	Franc CFA
FIDA	Fonds international de développement agricole
FIPA	Fédération Internationale des producteurs agricoles

FIWAP	Fédération wallonne de la pomme de terre
FJA	Fédération des Jeunes Agriculteurs de Wallonie (Belgique)
FLO	Fairtrade labelling organisations
FUGEA	Fédération Unie des groupements d'éleveurs et d'agriculteurs (Belgique)
FUPRO	Fédération des Unions de producteurs (Bénin)
FWA	Fédération Wallonne de l'Agriculture (Belgique)
GAC	Groupements d'achat communs
GAS	Groupements d'achat solidaires
ITA	Institut technologie alimentaire (Sénégal)
GAC	Groupements d'achat de consommateurs
GAFFSP	Fonds Global pour l'agriculture et la sécurité alimentaire de la Banque Mondiale (Global Agricultural Food Security Programme)
GES	Gaz à effet de serre
GHN	Groupe de haut niveau
GIPA	Groupement Inter-villageois de producteurs d'arachide (Sénégal)
KEPHIS	Kenya Plant Health Inspectorate
HLPE	Panel d'Experts de haut niveau pour la sécurité alimentaire (High Level Panel of Experts)
HLTF	Groupe de haut niveau (High Level Task Force) sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire (initié par les Nations-Unies)
IGP	Indication géographique protégée
ISTAT	Istituto nazionale di statistica (Italie)
JMA	Journée mondiale de l'alimentation
MMC	Mise en marché collective
NEPAD	Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique
OCM	Organisation commune des marchés
ONU	Organisation des Nations Unies
OMIARD	Organic marketing initiatives and rural development
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONGD	Organisation Non Gouvernementale de Développement
OP	Organisation de Producteurs
OPA	Organisation Professionnelle Agricole
OSC	Organisations de la société civile
PAC	Politique agricole commune (Union européenne)
PAEPARD	Plateforme pour un partenariat Afrique-Europe dans le domaine de la recherche agricole pour le développement
PDDAA	Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine
PFSA	Plate-forme pour la souveraineté alimentaire (Belgique)
PMA	Pays moins avancé
PROPAC	Plate-forme régionale des organisations paysannes d'Afrique centrale
PSAOP	Projet des services agricoles et des organisations de producteurs
PVD	Pays en Voie de Développement
R&D	Recherche et développement



QGG	Quantités globales garanties
QRI	Quantités de référence individuelles
R&D	Recherche pour le développement
ROPPA	Réseau des organisations paysannes et de producteurs d'Afrique de l'Ouest
RWAD	Réseau wallon pour une alimentation durable
SAU	Surface agricole utile
STG	Spécialité traditionnelle garantie
UAW	Union des agricultrices wallonnes
UE	Union européenne
UEMOA	Union économique et monétaire de l'Afrique de l'Ouest

La publication et le projet



Ce dossier est publié par le Collectif Stratégies Alimentaires avec le soutien financier de la Commission Européenne et de la Direction Générale du Développement (DGD) de Belgique. Alex Danau, Julie Flament et Daniel Van Der Steen ont collaboré à sa réalisation, en incorporant notamment les apports de partenaires au projet. La mise en page a été réalisée par J.P. Marsily.



Le contenu du document relève de la seule responsabilité du Collectif Stratégies Alimentaires et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant la position de la Commission européenne ou de la DGD.

Ce document est publié dans le cadre d'un projet d'éducation au développement intitulé « Politiques agro-alimentaires et intégration régionale: pour une pratique de solidarité entre l'Europe et l'Afrique » (EuropeAid/124803/C/ACT/RUE).



Le projet est réalisé en consortium par différentes ONG européennes (d'Italie, de Belgique et du Royaume Uni) et en partenariat avec GAIA (Hongrie), le Groupe italien d'appui aux organisations paysannes d'Afrique de l'Ouest et le ROPPA (Afrique de l'Ouest).
Site web du projet: www.europafrika.info

Les membres du consortium

Terra Nuova – Centro per il Volontariato (chef de file du Consortium)
18, Via Gran Bretagna, 00196 Roma, Italie
Tél.: +39 06 807 0847 - Fax: +39 06 806 62557
Courriels: info@terranuova.org; demeo@terranuova.org

Centro Internazionale Crocevia (CIC)
Via Tuscolana 1111, 00173 Roma, Italie
Tél.: +39 067 290 22 63 - Fax: +39 067 290 78 46
Courriel : crocevia@croceviaterra.it

Intermediate Technology Development Group Ltd (Practical Action)/UK Food Group
The Schumacher Centre for Technology and Development,
Bourton on Dunsmore, Rugby, Warwickshire, CV23 9QZ, UK
Tél.: +44 1926 634400 - Fax: +44 1926 634401
Courriel: practicalaction@practicalaction.org.uk

Collectif Stratégies Alimentaires asbl

Les partenaires du consortium dans le cadre du projet

GAIA
H – 2193 Galgahévíz, Fő út 83, Hongrie
Tél.: + 36 70 453 64 70 - Fax: + 36 28 591 611
Courriel: gaia@zpk.hu

ROPPA
09 BP 884 Ouagadougou 09, Burkina Faso
Tél.: (226) 50 36 08 25 - Fax: (226) 50 36 26 13
Courriel: roppa@roppa-ao.org

Les ONG membres du Groupe Italien d'Appui aux Organisations Paysannes d'Afrique de l'Ouest: CISV, AUCS, COSPE, CIPSI, COLDIRETTI, ARI, AIAB.



Collectif Stratégies Alimentaires asbl
Boulevard Léopold II, 184 D, 1080 Bruxelles, Belgique
Tél.: +32 2 412 06 60 - Fax: +32 2 412 06 66
Courriel: secretariat@csa-be.org – daniel.vandersteen@csa-be.org
Site web: www.csa-be.org



Quelles stratégies pour améliorer le pouvoir de marché des producteurs agricoles?

Instrument mis à l'épreuve

Alex Danau
Julie Flament
Daniel Van Der Steen

Collectif **S**tratégies **A**limentaires asbl
Bruxelles
2011

europAfricque
terminations



Produit avec le cofinancement de
la Commission européenne et de la DGD

