

Annex 12

**WP 3 Meeting
Barcelona, Spain**

Presentation G. Allaire

**WP3 MEETING –8 FEBRUARY 2002
Barcelona, Spain**

**Multifonctionnalité et rôle des OLP dans le nouveau modèle
européen d'agriculture: pistes de discussion
(note 1 du 12/02/2002)**

Gilles ALLAIRE

1. Propos liminaires

Cette note tient compte de discussions lors du meeting de Barcelone (08/02/02), qui sont rappelées dans ces propos liminaires. Il s'agit d'une courte note dont les arguments ne sont pas pleinement développés (voir mes papiers récents pour des compléments).

En guise d'introduction à ma communication, je commencerai donc par indiquer quelques points qui me paraissent bien établis, du moins pour les participants à Dolphins... Les participants du WP3 sont d'accord, je crois, sur le fait que le rôle des "OLPs" dans le développement local est lié à un contexte socio-économique et politique global. Le développement des OLP (produits avec dénomination d'origine au sens général) est un développement de leur marché, et notamment un développement qui va au-delà des limites domestiques des produits typiques (voir l'intervention de Marc Mormont et mon intervention à Florence, j'ai aussi développé cette idée dans plusieurs textes récents : (2) (5) (6), voir la liste en annexe). Le développement du "marché" de ces produits est lui-même lié à une demande, censée se développer hors de la zone d'origine du produit typique¹. Cette demande inclue une demande de qualités "immatérielles" ou "globales", comme l'est la connaissance de l'origine elle-même, et ceci parce que l'origine est un attracteur de diverses demandes de qualité (ce que montrent les études marketing). Les OLP bénéficient donc d'une image qui s'accorde assez bien avec l'idée de "multifonctionnalité" de l'agriculture, du moins il semble que le développement de leur marché soit lié à cette image (voir WP4).

D'un autre côté, les études de cas montrent que les systèmes de production OLP, même s'ils s'éloignent toujours de l'idéal (comme l'a souligné Stéphane Boisseaux), produisent, en plus ou moins grande quantité, des effets externes environnementaux à la fois locaux et globaux (biodiversité, préservation de la diversité culturelle, équilibres territoriaux...). Il n'est donc pas étonnant que les partisans et acteurs de ces systèmes recherchent une reconnaissance globale par les politiques publiques. Notre rôle de chercheurs n'est pas uniquement de "faire le tri" dans ces représentations et de produire une évaluation "scientifique" de ces effets externes (ce qui est plutôt le travail des agronomes), mais plutôt (i) de voir en quoi ces effets sont liés à des phénomènes d'organisation des entreprises et des filières de production (approche système de production, prévue il me semble pour le WP2) et (ii) en quoi ils dépendent des formes de gouvernance locales, sectorielles et globales (les politiques publiques), c'est-à-dire des modes de développement rural, dans leur diversité (WP3, tel que présenté par Andréa).

Sur le plan institutionnel (réglementation de la production et du marché, formes de gouvernance), le contexte de développement des OLP est évidemment également un contexte global. Les politiques européennes, on le sait, définissent deux schémas types de régulation des OLP (PDO au sens strict et PGI), qui (à première vue) paraissent assez déterminants (ce que soulignait Marc Mormont à Barcelone) quoique, bien sûr, leur mises en forme locales et dans les législations nationales soient diverses. Toutefois, il me paraît délicat d'en tirer immédiatement une généralité car la mise en œuvre de ces deux schémas dépend des formes de gouvernance locales et du secteur de produit concerné. Il me semble que les débats politiques actuels qui concernent la multifonctionnalité, les qualités de l'alimentation à promouvoir par les politiques publiques et les formes de gouvernance sont liés (idée de nouveau "modèle agricole européen") et que les réformes des politiques concernant ces différentes questions sont interdépendantes. A cet égard, par exemple, dans les discussions du meeting de Barcelone, nous avons mis en évidence des différences entre un modèle national "centralisé", le modèle français avec l'INAO, et des modèles décentralisés au niveau des gouvernements régionaux en Italie et Espagne (analyse à formaliser). Cette différence et d'autres, comme le rôle des acteurs sectoriels et/ou du marché dans le pilotage des filières concernées, induit sans doute des différences dans les référentiels d'action publique, qui, en particulier, sont plus ou moins proches de ce que Marc Mormont appelle le référentiel du "développement durable". Autrement dit, ces questions me paraissent aujourd'hui relever d'un débat ouvert (qui est en arrière fond des négociations internationales sur les réformes en cours des politiques agricoles).

¹ Notons que lorsqu'il s'agit d'une relance de la production d'un produit local typique, c'est que la consommation locale s'est réduite (et avec elle la connaissance du produit), soit que la population ait déclinée, soit que les modes de vie aient changé et en général les deux. La relance de la production correspond avec à la création de nouveaux réseaux de distribution du produit. Une voie de développement, souvent une première étape, est l'établissement de réseaux en direction des enfants partis du pays ou ceux qui en sont devenus amoureux pour y avoir séjourné. Une deuxième voie est les boutiques et restaurants gastronomiques. Ces vdes sont souvent limitées, le développement du marché passe nécessairement par les voies dominantes de la distribution alimentaire et de la communication.

Du point de vue de l'analyse économique, la question est notamment de voir ce qui relève du consommateur (prix) et du citoyen (taxe) dans la rémunération des effets globaux liés aux OLP. La multifonctionnalité peut en effet être définie, du point de vue des politiques, comme la production "jointe" de biens "privés" (destinés au marché) et de biens "publics"² (non pris en compte ou partiellement par le marché et dont la définition et la valeur dépendent de consensus sociaux). Les outils économiques standards qui se sont développés avec l'économie publique de l'environnement sont ici utiles pour formaliser le problème. Aussi la communication de Giovanni à Barcelone offre une excellente introduction à mon propre propos, qui lui se situe plus au niveau de la dynamique des systèmes productifs et des "modèles productifs" (2) qu'à celui du design des politiques.

Le point de départ de l'analyse de Giovanni Belletti sont les questions suivantes. (i) Y-a-t-il une production de services "non-alimentaires" associés à la production de produits alimentaires typiques (OLP) ? Comme on le sait (voir ci-dessus), la réponse est à nuancer, car il y a "des relations complexes et interdépendantes" entre ces systèmes de productions (divers) et les différentes dimensions de la multifonctionnalité qui sont reconnues dans le nouveau modèle européen d'agriculture. Ces services non-alimentaires correspondent à des "attributs immatériels", qui sont de deux sortes, soit intrinsèquement liés au produit, soit "extérieurs", c'est-à-dire, si j'ai bien compris le schéma de Giovanni, un produit commun d'un système de production local³. Trois points sont alors importants à considérer : les niveaux de coordination des filières concernées (formes de gouvernance), l'existence de mode de production alternatifs des biens publics en question, l'effet des stratégies de valorisation. (ii) Ces services "non-alimentaires" peuvent-ils être considérés comme des "externalités" (positives) non rémunérées ? Si c'est le cas, la production de biens publics correspondant à ces effets externes est sous-optimale. (iii) Parmi les solutions pour rémunérer et augmenter cette production, dans quelle mesure peut-on compter sur une prime de prix et donc sur le principe "le consommateur paie" (Giovanni étudie plusieurs cas que je n'envisagerai pas ici).

La demande qui passe par le marché est susceptible d'inclure la production de bien public globaux. C'est dans le contexte où les OLP sont diffusés sur le marché global que l'on peut tenir ce raisonnement. En effet (voir le dernier schéma de Giovanni), en général, le marché retourne une partie de la valeur que l'on peut attribuer aux effets induits de nature de biens publics. Mais, un producteur qui se lance dans une production de type OLP ne peut espérer la perception immédiate d'une prime de prix (premium) et, de même, un groupe d'acteurs qui établissent une organisation locale de type OLP ne peut espérer une reconnaissance immédiate du marché, car qu'il s'agisse de l'adoption individuelle ou collective du modèle OLP, il s'agit de construire une réputation pour obtenir un premium (voir dans ma contribution un argument complémentaire en termes d'apprentissage et de compétences). Il y a là une motivation (*rationale*) pour un soutien par des programmes centraux à la mise en place d'actions environnementales locales (qui ont toujours une dimension globale) (3), actions qui peuvent passer par le soutien à l'extension/diffusion locale d'un modèle de production de type OLP. L'intervention publique peut notamment porter sur la prise en charge des coûts de changement (collectifs, voire privés). Mais cet objectif (encourager les systèmes de production OLP comme systèmes multifonctionnels) n'a de sens que si le marché suit, i.e. s'il y a par ailleurs une demande "privée" en expansion (et des stratégies de valorisation adéquates des producteurs). La mise en œuvre d'une telle politique pose également la question de la stabilité de ces systèmes du point de vue de la production des biens publics recherchés (de nouveau on retrouve la question des règles de production et de leur contrôle).

In fine, la formalisation économique débouche sur des questions qui amènent à considérer plus largement le contexte dans lequel s'inscrit le marché des OLP. De ce point de vue, on peut considérer, c'est en tout cas mon avis, que le développement des OLP s'inscrit dans des logiques d'évolution et d'innovation qui participent d'un changement global du "modèle" de production agroalimentaire, pas à lui seul évidemment. Ce changement est caractérisé par la différenciation des marchés c'est-à-dire des initiatives privées, collectives et publiques de différenciation des qualités, un déplacement des opportunités de valorisation vers les qualités immatérielles attachés à des produits, une modification des structures de gouvernance et donc des formes d'expression des intérêts et des opinions.

Pour éclairer ces questions, je développerai 3 points:

- les approches économiques théoriques de la multifonctionnalité (approche en termes d'externalités, approche en termes de qualité et en termes d'innovation)
- les registres d'évaluation
- les modèles ou dispositifs multifonctionnels.

² La définition de cette notion par les économistes repose notamment sur deux caractères : la consommation d'un bien public est sans exclusivité et sans rivalité. On peut distinguer deux types de biens publics ici : les biens publics "locaux" (dont les consommateurs sont sur place), en général "impurs" et qui peuvent éventuellement être associés à un marché local (location d'hébergements touristiques, droits de visite...), et des biens publics "globaux", qui correspondent à la définition classique et dont la consommation n'est pas localisée. Sur cette distinction, voir (3).

³ Personnellement, il me semble que les attributs "immatériels" intrinsèquement liés au produit, i.e. à sa matérialité, sont donc liés à un produit particulier et donc à un producteur particulier. Il me paraît alors difficile de considérer cet attribut comme un bien public, quoique la réputation individuelle d'un producteur (et de son produit particulier) soit liée avec la réputation collective du type du produit. Par contre le produit est également le support d'attribut "extérieurs" liés au système de production en tant que règles et engagements collectifs et en tant qu'associé à un terroir particulier. Cet attribut caractérise le type de produit et n'est pas lié à la consommation d'un produit particulier de ce type et peut donc entrer dans la catégorie de bien public (y compris au-delà des consommateurs de ce type puisque celui-ci à une valeur d'existence). Le marché peut indirectement prendre en charge cette valeur s'il existe un premium lié à la réputation collective du type de produit.

2. La multifonctionnalité un modèle d'action politique

La multifonctionnalité est, d'une part, un concept d'action politique. Il s'agit alors autant d'assurer la production de certains biens publics que d'élaborer et proposer dans le débat international un nouveau modèle d'action publique, en ce qui concerne les politiques agricoles. Les biens publics en question, globalement parlant, recouvrent un certain degré de sécurité alimentaire et environnementale, dont la demande sociale peut être considérée comme "croissante". Il s'agit aussi, via des dispositifs incitatifs et des dispositifs d'évaluation (*accountability*), d'orienter les activités productives vers des objectifs de développement durable. Vu sous cet angle, le nouveau modèle d'agriculture européen ne peut être uniquement interprété en termes de position tactique sur la scène des négociations internationales. Il correspond à un changement (à une volonté de changement) des formes de gouvernance. Ce lien est explicite dans les textes de la Commission. Le changement d'orientation de la politique agricole européenne n'est pas isolé, des compromis généraux sont noués dans l'OCDE ou à l'OMC. Il y a toutefois une diversité des mises en œuvre et un débat persistant sur les instruments des politiques économiques. Je ne suis pas expert de ces questions et, en tenant compte de ce contexte, je poserai le problème à un autre niveau. Au delà du débat sur les instruments des politiques structurelles, il y a un débat sur le ou les modèles technico-économiques que recouvre la notion de multifonctionnalité. A ce titre, les partisans du modèle "PDO" (si tant est qu'il existe, les systèmes concrets de production OLP sont divers, voir ci-dessus les propos liminaires) ne manquent pas d'en faire un modèle "multifonctionnel". Il s'agit d'ailleurs d'une question pertinente. Mais, il y a bien d'autres candidats comme modèles de multifonctionnalité, en termes de systèmes technologiques (exemples : la "bio" ou "l'agriculture raisonnée" pour le cas français) ou en termes de dispositifs institutionnels (exemples : via un règlement technique comme dans le cas des PDO, via des dispositifs contractuels plus flexibles comme le "Contrat Territorial d'Exploitation" mis en œuvre par la loi française de 1999, ou encore via des labels régionaux).

La multifonctionnalité est aussi, d'autre part, un paradigme ou au moins une notion candidate à devenir un nouveau paradigme (ou modèle) de développement des entreprises et notamment des entreprises rurales et des exploitations agricoles. Un modèle de développement renvoie à l'idée d'un ensemble de principes d'organisation des activités, qui se traduisent dans des systèmes de management efficaces des systèmes techniques et de mise en marché, tant au niveau privé que collectif. Il est clair que, si les textes qui définissent la multifonctionnalité comme une caractéristique du "nouveau modèle européen d'agriculture" établissent une liste de fonctions sociales de l'agriculture en complément de ces fonctions productives alimentaires, on ne peut en tirer une définition incontestable des principes de gestion qui correspondraient à ce modèle. Ceux-ci font l'objet de débats publics. Plus ou moins explicitement, il y a une compétition entre différents types d'acteurs pour orienter la définition de ce que serait des systèmes de production multifonctionnels, qui pourraient faire l'objet de reconnaissance et de mesures incitatives pour leur adoption. Toutes sortes d'expérimentations contribuent à construire de nouveaux systèmes de management plus multifonctionnels, prenant mieux en compte l'environnement, identifiant qualitativement les produits, tant au niveau des agriculteurs et des groupes d'agriculteurs (groupes bios, syndicats d'Appellation, réseaux "FARE" et "Agriculture durable", multiples initiatives locales), des collectivités locales (programmes FGER, "Emplois verts",...), des entreprises d'amont et d'aval de l'agriculture (avec la traçabilité et les certifications environnementales et de la qualité), des organismes de conseils (appui à la certification, offre de préconisations globales), des coopératives (avec le développement de services intégrés), etc. (ce sont des exemples français). Chercher à rendre compte de ce qu'il a de commun à ces différentes initiatives et modèles concrets d'organisation, pour formaliser ce que serait un paradigme technico-économique (Dosi) ou les principes d'organisation de la multifonctionnalité ne doit pas nous faire perdre de vue la diversité de ces modèles.

Le modèle européen associé à la multifonctionnalité des objectifs environnementaux, de développement territorial et de promotion de la qualité. On pourrait effectivement parler d'un paradigme de développement si ces notions tendaient à orienter effectivement l'organisation des dispositifs publics et collectifs de développement (recherche appliquée, enseignement professionnel, conseil...), à différents échelons territoriaux. Il est clair qu'il y a là une logique qui ne va pas toute seule et en admettant même qu'il y aurait sur cette orientation consensus, la question devient celle de la construction des compétences collectives qui lui correspondent. C'est dans la réorganisation de ces compétences qu'intervient la compétition, à un niveau global, entre plusieurs modèles et, dans chaque territoire, entre plusieurs scénarios de développement. Les compétences professionnelles visées ici ne sont pas uniquement celles des exploitants agricoles, ce sont aussi les compétences collectives qui s'expriment dans les dispositifs professionnels agricoles. Mais plus largement ce qui est en cause c'est aussi les compétences professionnelles dans l'ensemble des secteurs (y compris le service public) qui se rapportent aux changements évoqués. Ce nouveau contexte est un contexte d'innovation, d'appel à l'innovation tant au niveau des entreprises que des dispositifs professionnels et d'action publique. Mais, ces changements se traduisent plus ou moins facilement dans les comportements et les stratégies des acteurs économiques.

Mais qui dit multifonctionnalité, dit en même temps grande diversité des systèmes de production "légitimes". Ceci d'autant plus que l'on ne saurait imaginer une demande homogène, ni de "qualité", ni de biens publics comme la "sécurité" ou les "aménités environnementales", par exemple. De ce fait, les procédures que les anglo-saxons appellent "*accountability*" tendent à jouer un rôle croissant dans la construction des compétences collectives (voir Allaire, Wolf, 1999, 2001).

Pour résumer ces considérations générales, nous retiendrons deux aspects de la multifonctionnalité : (1) elle renvoie à la prise en compte de plusieurs dimensions de la production (des dimensions publiques et collectives, à côté de la dimension de

marché, comme nous le préciserons) dans les systèmes de management agroalimentaires ; (2) elle conduit à des perspectives de changement, qui elles-mêmes font problème.

1. Les approches économiques et la multifonctionnalité

La multifonctionnalité et le contrôle des effets "externes" sont d'une part des aspects permanents et universels des activités économiques et des bonnes pratiques professionnelles et de gestion mais la représentation de ces problèmes ont des formes historiques et ces pratiques sont encadré par un système réglementaire. A cet égard ce qui caractérise la période actuelle c'est à la fois une prise de conscience accrue de ces questions allant jusqu'à une crise de confiance qui atteint les systèmes industriels et professionnels, des initiatives du marché pour distinguer les qualités, la profusion d'un droit réglementaire, des programmes gouvernementaux incitatifs contractuels.

On peut entrer de trois façons: externalités, qualité, innovation

2. De la multifonctionnalité à la multi-évaluation de la production

Les changements majeurs qui affectent l'agriculture et la production alimentaire correspondent à des changements de la nature des produits et des technologies liés à une demande de nouveaux services, essentiellement immatériels, et à une sensibilité croissante aux questions de sécurité alimentaire et aux risques environnementaux. Deux aspects de ce changement de modèle ou de paradigme sont en rapport avec la question traitée.

☞•(1) La différenciation des marchés va de pair avec le développement de nouveaux domaines de réglementation et de nouvelles normes publiques (sécurité, environnement, signes officiels de qualité). C'est une nouvelle alliance entre le marché et l'État. C'est un aspect de la " globalisation " : plus de marché et plus de normes.

☞•(2) Une plus grande intégration des politiques agricoles et environnementales et de développement rural se traduit par une décentralisation accrue des dispositifs qui permettent cette intégration. C'est la logique des Contrats Territoriaux d'Exploitation (CTE) en France. Mais cela peut passer par des certifications intégrées à des politiques régionales, ou encore par des systèmes locaux dont les fonctionnements assurent de bonnes pratiques. Cela conduit à une certaine décentralisation (au niveau des " territoires ") de la production des modèles techniques permettant de prendre en compte la diversité des contextes écologiques et les ressources spécifiques à l'environnement territorial. Mais cette "décentralisation" va avec la mise sous responsabilité des acteurs impliqués dans la production de ces modèles (prise en compte des risques et accountability). On pourrait dire que cette dimension territoriale de la production est sous contrôle civique.

Si on considère que la production (agricole en l'occurrence) a plusieurs " fonctions ", c'est nécessairement (même si ce n'est pas toujours explicite) qu'il y a plusieurs façons d'évaluer la production, le produit et la façon de le produire, correspondantes à ces différentes fonctions. Sinon, les différentes facettes de la production ne feraient qu'une fonction, en particulier si elles étaient toutes " transparentes " dans le produit et évaluables par un même dispositif, celui du marché. Vue sous cet angle, la multifonctionnalité est une combinaison entre le marché et les normes qui, elles, correspondent aux dimensions que le marché ne prend pas en compte, qu'il s'agisse des bonnes pratiques ou des " externalités " environnementales ou concernant la santé.

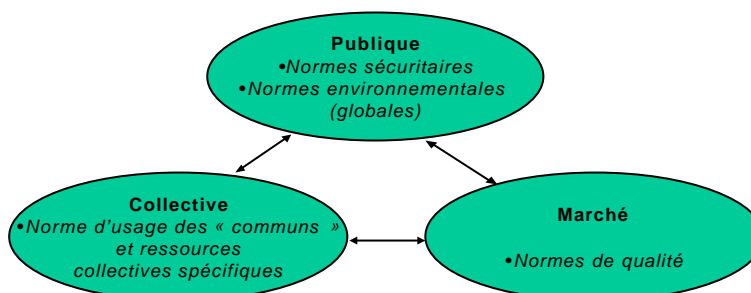
Le terme multifonctionnalité dit bien ce qu'il veut dire en apparence seulement. Evidemment la multifonctionnalité veut dire que d'autres fonctions que la production de produits agricoles sont prises en compte dans les politiques publiques que l'on peut présenter comme la production de «biens publics ». Toutefois cette présentation risque d'induire en erreur en ce qui concerne une réflexion sur les compétences. En effet, de ce point de vue, il ne s'agit pas de productions séparées (d'un côté les biens agricoles, de l'autre les biens publics) qui relèveraient, chacune, de compétences spécifiques que le bon professionnel devrait tenter d'intégrer. Au contraire, et pour l'essentiel, il s'agit d'une transformation de la définition des produits eux-mêmes et donc des compétences de production considérées dans leurs globalités.

? ? Evaluation multidimensionnelle des produits

Les évolutions récentes aboutissent à une complexification de la définition des produits, c'est-à-dire de la façon dont sont évalués les produits. Les trois dimensions distinguées sont le marché avec la différenciation de la qualité, le niveau des ressources collectives de type filière ou de type territorial et la dimension publique (sécuritaire). Voir schéma (Dia 3).

Schéma 1

Les trois dimensions de l'évaluation de la production agricole

**3. Les modèles de la multifonctionnalité**

La question est double : en quoi le paradigme de la multifonctionnalité (ou du développement durable) est un "modèle" (ici modèle normatif, i.e. des principes d'organisation) pour adapter les règles et les pratiques des systèmes de production OLP et, réciproquement en quoi ces systèmes offre des modèles (ici des références) pour construire le paradigme de la multifonctionnalité.

Publications sur le thème (disponibles en working papers) :

[N 1] Allaire G., Sylvander B., avec la collaboration de A. Mollard, B. Pecqueur, Ph. Perrier-Cornet, JM. Touzard, 2000. Qualité, secteurs et territoires. Communication au Symposium sur la "Recherche pour et sur le développement régional", 11, 12 et 13 janvier 2000, Montpellier.

[N 2] Allaire, G., S. Wolf, 2001, *Cognitive Representations and Institutional Hybridity in Agrofood Systems of Innovation*. INRA-ESR, Toulouse.

[N 3] Allaire G., Blanc M., 2001. *Local/Global Institutional Systems of Environmental Public Action*. XIXe European Congress for Rural Sociology Dijon, 3-7 September 2001.

[N 4] Allaire, G., 2001. *Les compétences professionnelles agricoles et les défis de la multifonctionnalité*. Intervention au séminaire PROSPEA : "Loi d'orientation agricole, savoirs et qualifications professionnelles", 10 Octobre 2001.

[N 5] Allaire G. 2002. "L'économie de la qualité, en ses territoires, ses secteurs et ses mythes". A paraître juin 2002 dans "Géographie, Economie et Société".

[N 6] Allaire G. 2002. "Quality in Economics as Cognitive Issues". Paper presented at "Theoretical Approaches to Food Quality: a workshop", ESRC Centre for Research on Innovation and Competition, University of Manchester / UMIST, 10-11 January 2002.

[N 7] Allaire G. et Thierry Dupeuble. 2002. "De la "Multifonctionnalité" à la Multi-évaluation de la Production Agricole", communication session SFER, Paris, 21-22/03.

Depuis cette note:

[N 8] Allaire G. et G. Belletti. 2002 (en cours). " Multi-functionality and the role of qualities related to product origin in the new European agricultural model : framework for analysis and open questions".