

Éco Ressources consultants

**ÉTUDE COMPARATIVE DES POLITIQUES ET DES
STRATÉGIES UTILISÉES DANS LES AUTRES PAYS
AFIN DE SOUTENIR LE DÉVELOPPEMENT DE
L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE**

Rapport final

**La Fédération d'agriculture biologique
du Québec (FABQ)**

Janvier 2009

Experts en économie de l'environnement et des ressources naturelles
825, rue Raoul-Jobin, Québec (Québec) Canada G1N 1S6
201-1097, rue St-Alexandre, Montréal (Québec) Canada H2Z 1P8
www.ecoressources.com

Personnel impliqué et collaboration

Responsables du mandat	Amina Baba-Khelil, ÉcoRessources Consultants Jean-François Forest, Forest Lavoie Conseil
Rédaction, recherche et analyse	Amina Baba-Khelil, ÉcoRessources Consultants Jérôme-Antoine Brunelle, ÉcoRessources Consultants Louis-Samuel Jacques, ÉcoRessources Consultants
Collaboration externe	Ghislain Jutras

SOMMAIRE EXÉCUTIF

La production et la commercialisation de produits issus de systèmes de production agricole certifiés biologiques ont connu une expansion rapide un peu partout dans le monde depuis les dix dernières années. Adopté en 2004, le plan stratégique de la filière biologique du Québec déplorait le manque d'une politique en vue de soutenir le développement du secteur. De plus, on observe que les objectifs que s'était fixé le secteur en 2004 ne sont pas en voie d'être atteints. Or, de plus en plus de gouvernements dans le monde reconnaissent que l'agriculture biologique apporte des réponses concrètes à de nombreuses préoccupations de la société et soutiennent le développement du secteur de diverses façons.

La Fédération d'agriculture biologique du Québec (FABQ) a demandé à ÉcoRessources Consultants d'étudier les politiques de soutien au secteur biologique de différentes juridictions : États-Unis (Californie, Minnesota et Vermont), Espagne (Andalousie), France, Allemagne et Danemark. L'objectif principal de cette étude est d'identifier et de recommander des politiques structurantes qui ont démontré une bonne efficacité pour le développement et le maintien du secteur biologique dans les pays où elles ont été mises en place et qui pourraient éventuellement être applicables au Québec.

Faits saillants de l'intervention des pays étudiés auprès de leur secteur biologique

États-Unis : Un secteur privé dynamique et des aides généreuses

Le gouvernement fédéral des États-Unis d'Amérique octroie un appui important au secteur agricole à travers son Farm Bill, et surtout depuis 2002, la production biologique ne fait pas exception. En 2008, les aides ont été largement augmentées. Le tableau suivant résume et compare les dépenses et programmes offerts par les versions 2002 et 2008 du Farm Bill. On y trouve entre autres un programme de partage des coûts de certification, du financement pour la recherche, et des fonds pour le National Organic Program (NOP) visant à mettre en place et faire respecter les normes de production, la certification, la manutention, l'identification et l'accréditation des produits biologiques vendus aux États-Unis.

TABLEAU 1 : CHAMPS D'INTERVENTION DE LA POLITIQUE AGRICOLE AMÉRICAINE EN AGRICULTURE BIOLOGIQUE

Champ d'intervention	Farm Bill 2002	Farm Bill 2008
Initiative pour la recherche et la diffusion du savoir en agriculture biologique (OREI – Organic Agriculture Research and Extension Initiative)	Fonds = 3 millions \$US/année	Fonds totaux = 78 millions \$US sur cinq ans
Achat et entretien de jardins ou de serres en milieu urbain pour la culture de fruits et légumes biologiques dans le but d'approvisionner la population locale	Aucune législation	Subventions pour individus ou coopératives composées de résidents en milieu urbain Subventions individuelles allant jusqu'à 25 000 \$US /année/participant Fonds totaux = 20 millions \$US/année
Programme pour alléger les coûts de certification pour les producteurs et les transformateurs (NOCCSP – National Organic Certification Cost-Share Program)	Aide financière qui couvre jusqu'à 75 % des coûts de certification, avec des paiements annuels ne pouvant pas excéder 500 \$US par producteur ou transformateur. Fonds totaux = 5 millions \$US sur cinq ans	Aide financière qui couvre jusqu'à 75 % des coûts de certification, avec des paiements annuels ne pouvant pas excéder 750 \$US par producteur ou transformateur. Fonds totaux = 22 millions \$US sur cinq ans
Collecte et analyse de données économiques liées particulièrement au secteur biologique	Le Rural Investment Act mandate la collecte de données sur la production et le marketing des produits agricoles biologiques, dans le cadre de la collecte effectuée pour tout le secteur agricole.	Les données sur les prix des produits biologiques doivent être dorénavant rassemblées. Les données permettant l'analyse des risques de pertes associés à la production biologique se doivent d'être collectées. Fonds totaux = 5 millions \$US sur cinq ans
Programmes d'assurances-récolte adaptés à la production biologique	Les programmes actuels comptent une surcharge de 5 % pour les producteurs biologiques.	Le taux de surcharge sera d'abord revu, puis ensuite réduit ou éliminé. Développement d'options pour les producteurs agricoles en matière d'assurance-récolte, lié à l'analyse des risques de pertes associés à la production biologique (voir ci-dessus).
Assistance technique, aide à la transition et éducation	Aucune législation	Assistance technique et subventions pour le partage des coûts liés à la transition vers la production biologique. Fonds totaux = 50 millions \$US sur cinq ans

Champ d'intervention	Farm Bill 2002	Farm Bill 2008
National Organic Program (NOP) pour la mise en place et le respect des normes encadrant la production, la certification, la manutention, l'identification et l'accréditation des produits biologiques vendus aux États-Unis.	Fonds = 3 millions \$US/année	Fonds : 5 millions \$US en 2008; 6,5 millions \$US en 2009; 8 millions \$US en 2010; 9,5 millions \$US en 2011; 11 millions \$US en 2012.

Source : Conference Committee on H.R. 2419 (2008).

Aux États-Unis, des compagnies et des organisations à but non lucratif ont pris en charge plusieurs activités souvent assumées par les gouvernements telles que la recherche, la promotion, le versement d'aides à la transition et l'assistance technique.

Les États ont aussi plusieurs pouvoirs et s'en prévalent de différentes façons, notamment en complétant les programmes fédéraux par des dispositions particulières et des fonds additionnels. La Californie, le Minnesota et le Vermont offrent des exemples pertinents à cet égard.

Californie : Information détaillée sur le secteur et un fort leadership du secteur privé

L'État de la Californie est le leader du secteur biologique américain, tant des points de vue de la production, que du commerce, de la consommation et aussi de la réglementation. En effet, le secteur californien possède son propre système de certification administré par une organisation privée, le *California Certified Organic Farmers* (CCOF), depuis 1973. Le champ d'intervention du *California Organic Products Act* découle de l'arrimage des normes de certification nationales (*National Organic Standards*), mises en place par le USDA en 2002, aux normes déjà en place. Cet exercice a représenté un défi important pour les organisations pionnières californiennes, qui ont dû défendre l'intégrité du système qu'elles avaient contribué à mettre en place.

De façon générale, les interventions du ministère de l'Agriculture de l'État (*California Department of Food and Agriculture*, ou CFDA) qui visent spécifiquement le secteur biologique ont pour premier but de maintenir un contrôle strict de l'authenticité des produits biologiques par le biais de la réglementation. Le pilier de l'intervention gouvernementale est le *California Organic Products Act*, adopté en 2003 et administré par le *California Organic Program* (COP)¹. Cette législation oblige toute personne physique ou morale impliquée dans la production ou la manutention (transformation et distribution) d'aliments certifiés biologiques, à s'inscrire et à renouveler son inscription chaque année auprès du commissaire à

¹ La description de cette mesure découle directement du texte législatif qui peut être consulté sur internet : <http://www.cdffa.ca.gov/is/docs/copa2003.pdf>.

l'agriculture du comté (*County Agricultural Commissioner*) où elles effectuent leurs activités (en plus de son inscription au *National Organic Program* du palier fédéral). A cette inscription s'ajoutent plusieurs informations géographiques et commerciales détaillées. Cet enregistrement annuel auprès des pouvoirs publics entraîne des frais additionnels pour les entreprises californiennes mais offre deux avantages notables : il offre au secteur des données très précises et détaillées sur les activités de ses intervenants et il dispense l'État de déboursier pour le maintien des infrastructures réglementaires et de surveillance.

Avec l'adoption du *California Organic Products Act*, l'État met également en place le *California Organic Products Advisory Committee* (COPAC), pour assurer un suivi des mesures de soutien et proposer de nouvelles mesures visant à stimuler le développement futur du secteur biologique en Californie. Ce comité rassemble des individus qui proviennent de différents maillons de la filière (producteurs, transformateurs, détaillants et agents gouvernementaux de comté, d'état et du USDA), qui se réunissent une à deux fois par année pour faire le bilan des activités du secteur et établir les grandes lignes des actions à mener.

Certaines initiatives privées reçoivent un soutien de l'État californien, notamment pour la promotion (le programme "Going Organic", les travaux de recherche du *Organic Farming Research Foundation* (OFRF), des initiatives de sensibilisation, etc.

Minnesota : Transfert d'informations et soutien institutionnel

Le Minnesota (un État du Midwest) occupe la 1^{ère} place pour les superficies sous régie biologique de maïs-grain et de soya, tandis qu'il détient la 7^{ème} position pour le cheptel de vaches laitières. En 1985, la législature du Minnesota définit légalement le terme « biologique » et exige que trois années de transition distinguent la dernière année de la régie conventionnelle et la première année où l'entreprise peut officiellement être reconnue comme étant « certifiée biologique ».

La mise en application des normes nationales (*National Organic Standards*) telles que définies par le USDA en 2002, constitue l'un des principaux défis du secteur. Pour y remédier, un protocole d'accord sur l'agriculture biologique, *Memorandum of Understanding on Organic Agriculture*, est ratifié en 2003 par le Département de l'Agriculture du Minnesota (MDA), le USDA, le *Natural Resources Conservation Service* (NRCS), la *Farm Service Agency* du USDA et l'Université du Minnesota (Minnesota Department of Agriculture, 2006). Cet accord vise à établir un cadre interinstitutionnel qui assure la coopération des organismes et des agences impliquées, pour que ceux-ci travaillent de concert au développement du secteur biologique du Minnesota.

Le soutien au secteur biologique dans l'État du Minnesota est considérablement diversifié et se situe surtout au niveau de l'échange et du transfert d'information, et du soutien institutionnel. Le but de ces aides est d'abord et avant tout d'appuyer le développement du secteur afin que les opportunités de marché puissent être pleinement saisies. Afin d'y parvenir, l'État juge important d'aider les agriculteurs à faire des choix éclairés par rapport à leurs pratiques en agriculture biologique, ce qui requiert une diversité d'aides et une bonne coopération entre les intervenants.

Le Commissaire au Département de l'Agriculture désigne les membres d'un groupe de travail nommé le *Minnesota Organic Advisory Task Force* de manière à renouveler ses interventions afin qu'elles puissent être adaptées aux besoins du secteur. Cette entité, dont l'influence politique devrait s'accroître à l'avenir, est composée d'individus représentant tous les maillons de la filière (consommateurs, producteurs, transformateurs, distributeurs, détaillants, agents de certification, agents gouvernementaux, étudiants et chercheurs universitaires) qui ont comme mandat de conseiller le Commissaire sur les politiques et les mesures à mettre en place en vue de développer l'agriculture biologique au Minnesota.

En plus des programmes fédéraux décrits précédemment, le Département de l'Agriculture du Minnesota offre différents services aux producteurs biologiques et associations. L'État apporte notamment des fonds supplémentaires au programme fédéral de partage des coûts de certification (NOCCSP – *National Organic Certification Cost-Share Program*).

De plus, le Département de l'agriculture du Minnesota reconnaît que la divulgation d'information et le soutien au réseautage sont des moyens grâce auxquels l'État peut contribuer concrètement au développement du secteur biologique. Il permet notamment la présence d'une soixantaine d'exposants à la conférence annuelle sur l'agriculture biologique au Minnesota. Cet évènement comprend des conférences portant sur différents sujets liés au secteur (recherche agronomique et techniques de production, mise en marché et commercialisation, etc.)

Par ailleurs, le Département de l'agriculture du Minnesota publie un rapport annuel sur l'état de l'agriculture biologique au Minnesota et diffuse plusieurs documents touchant diverses facettes du secteur, notamment le secteur de la transformation. En outre, le Département répond également aux demandes du public et fournit des informations sur la régie biologique, les méthodes de production, la certification et les marchés à ces citoyens (producteurs, transformateurs et consommateurs).

Vermont : Un appui du secteur privé soutenu par l'État

En 2007, 487 exploitations agricoles étaient certifiées dans l'État du Vermont. Cela représentait 7,9 % des fermes de l'État, le plus haut pourcentage de tous les États-Unis. Parmi celles-ci, 204, soit 42 %, sont des entreprises laitières – le quart des producteurs laitiers du Vermont ont adopté une régie biologique.

Au Vermont, le développement du secteur biologique est mené en très grande partie par une association qui regroupe producteurs et consommateurs, soit la *Northeast Organic Farming Association of Vermont* (NOFA-VT). À travers six volets d'intervention (éducation, sécurité alimentaire des communautés, certification, promotion, action sociale et assistance technique), cette association à but non-lucratif a pour mission de promouvoir des systèmes de production agricole économiquement viables et écologiquement sains. Pour accomplir cette mission, elle réalise de nombreuses activités (logo d'identification, activités de formation, annuaire en ligne, programmes de stage, offre d'un prêt en partenariat avec une banque locale, etc.)

De son côté, le ministère de l'Agriculture du Vermont (*Vermont Agency of Agriculture*) s'est donné comme objectif principal de promouvoir les produits locaux et propose divers fonds pour les groupes valorisant ces produits. Il participe au financement de plusieurs activités de NOFA-VT et a lancé lui-même quelques initiatives, surtout orientées vers le secteur laitier, notamment le *Cash Flow Analysis of Transitioning to Organic Dairying*, qui vise à aider les producteurs laitiers à faire la transition vers la production sous régie biologique en réalisant une analyse de leurs flux de trésorerie. L'État aide aussi au financement de prêts aux producteurs laitiers qui désirent se convertir à une régie biologique, afin de les aider à supporter les coûts associés à la transition.

Union Européenne : Leadership réglementaire et subventions au maintien et à la transition

De façon générale, selon Stolze (2005), l'intervention européenne a fait en sorte de mettre en place des conditions optimales pour le commerce d'aliments biologiques. La directive européenne a d'abord eu pour effet d'obliger tous ses pays membres à adopter un cadre réglementaire protégeant entrepreneurs et consommateurs contre l'utilisation erronée du terme biologique, l'abus et les fraudes. Depuis le milieu des années 2000, cette obligation a même été étendue aux pays exportateurs vers les pays membres de l'Union.

En outre, et bien que la portée de l'UE limitée en agriculture par son faible pouvoir d'intervention auprès de ses pays membres, le processus de définition du plan d'action européen de 2004 aurait fait en sorte d'impliquer de hauts fonctionnaires européens dans le développement de politiques nationales en faveur du secteur biologique.

L'UE finance aussi de nombreux projets de recherche spécifiques au secteur biologique (voir www.coreorganic.org). De plus, elle finance la promotion générique des produits biologiques, notamment par un site Internet dédié (voir http://ec.europa.eu/agriculture/organic/home_fr) et un logo d'identification dont l'usage sera obligatoire à partir de 2010.

Enfin, les gouvernements des pays membres de l'UE offrent des subventions pour la conversion et le maintien de superficies biologiques grâce au financement provenant du second pilier de la Politique agricole commune de l'UE. Ces paiements varient généralement entre 80 et 600 euros par hectare par année, selon la production et la localisation de l'exploitation.

Danemark : Reconnaissance par les instances gouvernementales et agroalimentaires et soutien de la recherche

Le Danemark se distingue par plusieurs facteurs : Tout d'abord, les Danois comptent parmi les plus grands consommateurs d'aliments biologiques au monde, avec des dépenses d'environ 80 euros par année en moyenne. Aussi, le secteur laitier, dirigé par des coopératives, est très important dans l'industrie agroalimentaire du pays et le développement du secteur laitier biologique a été à l'avant-garde du développement du secteur biologique.

De plus, le secteur biologique jouit d'une crédibilité importante auprès non seulement de la population et des consommateurs, mais aussi des intervenants gouvernementaux et agroalimentaires. Dès 1987 est créé le Conseil pour l'agriculture biologique, dont les membres proviennent des organisations syndicales du milieu agricole (biologique et conventionnel) ainsi que du secteur privé (transformateurs et distributeurs) et des institutions publiques (représentants du ministère de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche, ainsi que du ministère de l'environnement). L'objectif du Conseil est de favoriser le développement du secteur biologique en adressant périodiquement des recommandations au gouvernement, lequel leur accorde une grande attention : au Danemark, favoriser le développement du secteur biologique revient à favoriser le développement du secteur agroalimentaire.

L'intervention gouvernementale en faveur du secteur biologique au Danemark débute en 1987 avec la définition de normes et la prise en charge par l'État de la certification, de l'inspection et d'un logo d'identification. Des fonds gouvernementaux sont aussi dévolus pour le marketing, la sensibilisation et la recherche et le développement. Des déséquilibres entre l'offre et la demande, de même que des problèmes de distribution apparaissent alors et retardent la croissance du secteur.

En réponse à ces problèmes, une nouvelle génération de mesures est adoptée en 1993. Ces dernières visent à stimuler la demande et à améliorer la mise en marché des produits biologiques. En 1995, des coopératives laitières offrent des paiements directs aux producteurs qui entrent dans le processus de certification biologique. Le gouvernement élargit ensuite ces aides à plusieurs productions.

Le gouvernement a aussi créé un guichet unique d'assistance technique. Aujourd'hui, les producteurs ont droit à 15 heures par année de consultation auprès de conseillers spécialisés dans les aspects techniques et financiers de l'agriculture biologique.

Suite à une recommandation du Conseil pour l'agriculture biologique, la recherche est devenue une pierre d'assise du développement du secteur à partir de 1995. Le ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche a alors pris l'initiative d'établir un centre de recherche national pour le secteur biologique (*Danish Research Centre for Organic Food and Farming* ou DARCOF : www.darcof.dk). Le mandat de ce centre est non seulement d'initier et de coordonner des efforts de recherche, mais également de mettre en réseau l'ensemble des chercheurs danois afin de mettre leurs travaux au profit de l'agriculture biologique. Les axes de recherche sont révisés à tous les cinq ans.

Maintenant dans sa troisième phase d'opération, le DARCOF met davantage l'accent sur la coopération avec les chercheurs d'autres pays – allant même jusqu'à changer son nom au profit de l'International Centre for Research in Organic Food Systems, ou ICROFS – et l'intégrité du secteur biologique danois. Ce pays de moins de 6 millions d'habitants finance la recherche spécifique au secteur biologique à un rythme d'environ 8 millions de dollars canadiens par année.

Espagne : Un départ plus tardif que dans les autres pays membres

L'Espagne donne l'occasion de montrer à quel point le contexte national influence l'évolution du soutien au secteur biologique. D'abord, à seulement deux euros par personne et par année en moyenne, la consommation domestique d'aliments biologiques est très basse en Espagne. Le pouvoir d'achat des Espagnols est également sous la moyenne européenne. Ces facteurs, ajoutés au fait que l'Espagne possède une grande variété de climats lui permettant entre autres de produire des olives et des agrumes, ont donc

fait en sorte que le secteur biologique s'est développé surtout à partir des exportations vers le Nord de l'Europe et que le gouvernement a apporté son soutien au secteur biologique plus tardivement qu'ailleurs.

Le pays en est à sa deuxième génération de plan d'action ministériel spécifique au secteur biologique. Le premier (2004-2007) a cependant été négligé par le gouvernement, suite à des élections. Le second (2007-2010) vise trois objectifs : promouvoir le développement de l'agriculture biologique; stimuler la consommation et améliorer la commercialisation des produits biologiques; améliorer la collaboration institutionnelle, la gestion des ressources sectorielles et la structuration du secteur.

En ligne avec la philosophie européenne, le gouvernement espagnol associe officiellement l'agriculture biologique au respect de l'environnement, au bien-être animal et à la qualité des aliments : supporter le développement de l'agriculture biologique est donc une façon de répondre aux préoccupations de la population et des administrations publiques envers ces enjeux.

Le plan d'action actuellement en cours de réalisation détaille les actions et activités spécifiques que le ministère compte mettre en œuvre pour atteindre les objectifs identifiés. Bien que ces activités soient associées à des budgets spécifiques, le secteur déplore que peu d'actions concrètes aient encore été mises en œuvre. Quelques mesures attirent néanmoins l'attention, notamment le programme d'achat institutionnel. Ce dernier, encore à un stade de projet pilote, fait en sorte que le gouvernement paie la différence de prix entre les produits conventionnels et les produits biologiques et assiste les entreprises et le secteur dans la logistique d'approvisionnement des établissements participants. Le gouvernement espagnol est aussi en charge de la certification et de l'inspection dans la plupart des régions du pays.

France : L'Agence Bio, au cœur du développement du secteur

Dès 1980, la France intègre l'agriculture biologique dans sa législation. Quelques mesures, surtout réglementaires, s'ajoutent les années suivantes mais le secteur biologique stagne, faute de soutien et de reconnaissance par le secteur agricole et par l'État.

En 1998, la France constate son retard et adopte le Plan pluriannuel de développement de l'Agriculture Biologique (PPDAB) dont les objectifs sont d'atteindre, en 2005, 25 000 producteurs et un million d'hectares, soit de multiplier par dix les surfaces en dix ans. Les mesures prioritaires évoluent sur les dix années qu'aura duré ce plan et plusieurs mesures importantes voient le jour ou sont modifiées durant cette période, tels que les paiements à l'hectare, un meilleur financement de la recherche, etc. Ce plan prévoit également la création du Comité d'orientation, de suivi et d'évaluation (COSE Bio) qui donne naissance en 2001 à L'Agence française pour le développement et la promotion de l'agriculture biologique (Agence

Bio). Toutes ces actions contribuent à modifier le rapport entre l'agriculture biologique et l'agriculture conventionnelle dans un cadre global de développement durable : peu à peu, l'ensemble de la profession agricole est invitée à s'investir dans le développement de l'agriculture biologique. L'agriculture biologique, avec ce plan, amorce une sortie de la marginalité.

L'Agence Bio joue aujourd'hui un rôle central dans la dynamique de développement du secteur. Elle offre d'abord le modèle d'organisation le plus évolué dans les pays recensés dans cette étude des points de vue de la composition diversifiée, du financement régulier par le gouvernement et des responsabilités (selon www.agencebio.org) :

- 1) Communication et promotion de l'agriculture biologique auprès du grand public, des professionnels de l'agriculture et de l'ensemble de la filière agroalimentaire;
- 2) Observatoire national de l'agriculture biologique;
- 3) Développement des filières, des marchés et des dynamiques interprofessionnelles;
- 4) Approfondissement de la connaissance sur les effets environnementaux et territoriaux de l'agriculture biologique, les liens entre les acteurs de l'agriculture biologique (structures agricoles et entreprises d'aval) et la dynamique du tissu rural dans lequel ils s'insèrent.

Plan de développement « Agriculture et alimentation biologiques : Horizon 2012 »

La demande pour les produits biologiques se développe toujours à un rythme beaucoup plus élevé que la production et fait en sorte de stimuler les importations. Le ministre de l'Agriculture a lancé en 2007 un nouveau plan de développement dont les objectifs sur cinq ans sont de tripler les superficies sous régie biologique et de faire en sorte que 20 % des produits alimentaires achetés par la restauration collective de l'État soient biologiques. En 2008, les objectifs ont été renouvelés et les moyens augmentés de 12 millions d'euros, particulièrement au profit des aides à la conversion.

Pour atteindre ces objectifs, le gouvernement compte surtout sur l'Agence Bio et des mesures diverses telles que le Fonds de structuration des filières issues de l'agriculture biologique de 3 millions d'euros; la mise sur pied de l'Observatoire de la restauration collective; des mesures de soutien à la mise en place de programmes « qualité »; et une exonération de taxe foncière.

République Fédérale d'Allemagne : Forte intervention en 2001-2002

Le gouvernement allemand intervient spécifiquement dans le secteur biologique depuis 1989 par un soutien à la conversion vers le biologique avec l'appui de l'Union européenne, motivé par la réduction des surplus agricoles. En 1990, un programme de soutien à la mise en marché collective spécifique aux produits biologiques est développé et à partir de 1994, un programme fédéral de subventions au maintien des superficies biologiques est offert.

L'environnement politique particulier en Allemagne a fortement contribué à l'essor du secteur biologique. En effet, le système électoral de représentation proportionnelle place souvent des gouvernements de coalition au pouvoir. Or, la coalition SPD (le Parti social-démocrate) - Verts qui règne sur le pays entre 1998 et 2005 permet au parti vert en 2001 de placer Mme Renate Künast à la tête d'un ministère responsable de « la protection du consommateur, de l'alimentation et de l'agriculture ». Dès sa nomination, elle annonce l'objectif ambitieux d'atteindre 20% de la superficie agricole sous régie biologique en dix ans, ainsi qu'un programme de soutien gouvernemental déterminant. Ce faisant, elle s'attaque – avec succès, selon les intervenants interrogés – à un des principaux défis du secteur, soit le manque de reconnaissance de la part des organisations agricoles dominantes (ministère, syndicats et entreprises).

Depuis 2001, l'objectif principal de l'intervention du gouvernement fédéral allemand et de son ministère de l'Agriculture en agriculture biologique est d'amoindrir les effets néfastes de l'agriculture sur l'environnement. L'Allemagne désire aussi supporter le développement de l'agriculture biologique comme moyen indirect de développement du territoire et de satisfaction des attentes du marché.

Trois instruments composant actuellement l'intervention publique allemande auprès du secteur biologique retiennent particulièrement l'attention :

- Le Programme fédéral pour l'agriculture biologique (BÖL);
- Les paiements à la culture et à la transition de la PAC cofinancés par le gouvernement fédéral et les différentes provinces (*Länder*);
- Le logo unique étatique Bio-Siegel (www.bio-siegel.de);

À cela s'ajoutent les mesures entreprises par les différentes provinces (*Länder*) du pays.

Depuis son lancement, le Programme fédéral pour l'agriculture biologique (BÖL) renouvelle continuellement l'ensemble des mesures offertes au secteur. Ces mesures sont classées dans quatre grands ensembles (production; mise en marché et transformation; commerce, mise en marché et consommateurs; ainsi que recherche et développement et transfert de technologies et de connaissances). Elles incluent la mise sur pied d'un portail internet très développé (www.oekolandbau.de); l'organisation de concours à l'intention des chefs, écoliers et autres; le fonctionnement d'un réseau d'entreprises de démonstration; l'organisation de sessions pour des clientèles variées telles que les producteurs biologiques, producteurs conventionnels, la relève agricole, les transformateurs, les cuisiniers, les acheteurs institutionnels, etc.

Le logo étatique d'identification des produits biologiques Bio-Siegel a été lancé en 2001 en parallèle avec le BÖL. Plusieurs intervenants attribuent à cette campagne de promotion intensive le fait que les produits biologiques allemands sont entrés dans les supermarchés du pays. Cependant, la filière biologique n'aurait pas pu augmenter suffisamment l'offre domestique, ce qui aurait favorisé l'importation d'aliments biologiques.

TABEAU 2 : VUE D'ENSEMBLE DES FAITS SAILLANTS DE L'INTERVENTION DES PAYS ETUDIÉS AUPRES DE LEUR SECTEUR BIOLOGIQUE

Catégorie	États-Unis ²	Allemagne	Danemark	Espagne et Andalousie	France
Nom du plan ou de la politique de soutien spécifique au secteur biologique en vigueur	<ul style="list-style-type: none"> Le Farm Bill 2008 inclut plusieurs programmes spécifiques au secteur biologique 	<ul style="list-style-type: none"> Plan d'action européen : http://ec.europa.eu/agriculture/organic/eu-policy/action-plan_fr Programme fédéral pour l'agriculture biologique (BÖL, un plan ministériel visant à atteindre des objectifs gouvernementaux) 	<ul style="list-style-type: none"> Action Plan for Organic Farming en 2005 (plan mandaté par le gouvernement) 	<ul style="list-style-type: none"> Espagne : Plan intégral d'action 2007-2010 pour la promotion de l'agriculture biologique (plan ministériel) Andalousie : Plan andalou pour l'agriculture biologique 2007-2013 (plan ministériel) 	<ul style="list-style-type: none"> Agriculture biologique : horizon 2012 (plan ministériel)
Leadership et appui aux institutions	<ul style="list-style-type: none"> Le Farm Bill 2008 multiplie son soutien au secteur plus de 5 fois par rapport au dernier Farm Bill de 2002 Congressional Organic Agriculture Caucus 	<ul style="list-style-type: none"> Une direction ministérielle est responsable du programme fédéral de soutien Le BÖLW représente tous les maillons de la filière 	<ul style="list-style-type: none"> Le Conseil pour l'Agriculture Biologique agit comme instance-conseil auprès du gouvernement 	<ul style="list-style-type: none"> Une direction ministérielle est responsable du programme de soutien en Andalousie 	<ul style="list-style-type: none"> L'Agence Bio, financée par le gouvernement, est bien représentée dans les sphères décisionnelles
Soutien réglementaire	<ul style="list-style-type: none"> Le National Organic Program est conforme aux exigences minimales internationales; 5 millions \$U.S. en 2008; 6,5 millions \$U.S. en 2009; 8 millions \$U.S. en 2010; 9,5 millions \$U.S. en 2011; 11 millions \$U.S. en 2012 	<ul style="list-style-type: none"> La directive européenne est conforme aux exigences minimales internationales et oblige ses pays membres et les pays qui exportent vers l'Union européenne à être conformes également Cahiers des charges plus sévères que la directive européenne 	<ul style="list-style-type: none"> Logo étatique obligatoire Régime de certification publique 	<ul style="list-style-type: none"> Régime de certification publique dans la plupart des communautés autonomes 	<ul style="list-style-type: none"> Cahiers des charges plus sévères que la directive européenne

² Les fonds indiqués peuvent être supplémentés par les états

Catégorie	États-Unis ²	Allemagne	Danemark	Espagne et Andalousie	France
Recherche et développement	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Organic Agriculture Research and Extension Initiative</i> (OREI), 78 millions \$U.S. sur cinq ans 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Réalisation dans plusieurs centres, universités, fondations et centres de recherche gouvernementaux 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Coordination et réalisation des recherches centralisées par le ICFOFS/DARCOF, qui est financé par le ministère de l'agriculture à environ 8 millions \$CAN par année 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ S'établit depuis peu 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gestion, financement, et réalisation très décentralisées, environ 6 millions d'euros par année ▪ Initiatives récentes de centralisation et d'augmentation des moyens
Soutien technique, réseautage et transfert technologique (de juridiction surtout régionale)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Variable selon les états 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Variable selon les <i>Länder</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Service-conseil étatique avec une centrale de compétences peu dispendieuse à l'utilisation 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Variable d'une région à l'autre 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Variable d'une région à l'autre
Soutien financier au secteur	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>National Organic Certification Cost-Share Program</i> (NOCCSP) – couvre jusqu'à 75 % des coûts de certification, max 750 \$US/entreprise/an, 22 millions \$US sur cinq ans ▪ Subventions pour le partage des coûts liés à la transition vers la production biologique, 50 millions \$US sur cinq ans ▪ À travers plusieurs programmes agroenvironnementaux (EQIP, CSP, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Soutien important à travers la PAC, cofinancé par l'Union Européenne, les états membres et leurs administrations régionales ▪ Les Programmes de Développement Rural et de soutien des pratiques agro-environnementales favorisent explicitement l'agriculture biologique depuis le début des années 1990 ▪ Aides à la conversion et au maintien de 100 à 2 500 euros/ha selon la production et le <i>Land</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aides aux pratiques agroenvironnementales de 117 euros/ha 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aides à la conversion et au maintien de 100 à 600 euros/ha selon la production et la région 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aides à la conversion et au maintien de 80 à 600 euros/ha selon la production

Catégorie	États-Unis ²	Allemagne	Danemark	Espagne et Andalousie	France
Commercialisation	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Consommation per capita moyenne ▪ Logo USDA-Organic (financement du NOP) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Campagne promotionnelle européenne : http://ec.europa.eu/agriculture/organic/toolbox/marketing-material_fr ▪ Consommation per capita élevée ▪ Plus gros marché alimentaire de l'UE ▪ Plus gros marché biologique de l'UE ▪ Logo national volontaire (Bio-Siegel) et promotions associées ▪ Plusieurs activités promotionnelles et éducatives (concours, plusieurs générations de campagnes de promotion, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Consommation per capita élevée ▪ Logo étatique obligatoire ▪ Plusieurs activités promotionnelles et éducatives 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Consommation per capita très faible ▪ Quelques générations de campagnes de promotion peu efficaces à cause de fonds insuffisants ▪ Projet pilote d'achat institutionnel (garderies et écoles) : le gouvernement paie la différence de prix entre bio et conventionnel et facilite la logistique (regrouper et transporter les produits) ▪ Plusieurs activités promotionnelles et éducatives 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Consommation per capita moyenne ▪ Objectif d'atteindre 20 % de produits biologiques dans la restauration collective publique en 2012 ▪ Plusieurs activités promotionnelles et éducatives
Autres remarques	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Collecte et analyse de données économiques liées particulièrement au secteur biologique, 5 millions \$US sur cinq ans ▪ Programmes d'assurances-récolte adaptés à la production biologique ▪ Subventions pour l'achat et l'entretien de jardins ou de serres en milieu urbain pour la culture de fruits et légumes biologiques 25 000 \$US/participant/an, 20 millions \$US/an 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le secteur biologique bénéficie d'une bonne crédibilité auprès des organisations et ministères agroalimentaires depuis 2001, lors du lancement du plan (le gouvernement de coalition socialistes-verts a établi un objectif de croissance audacieux et a débloqué des moyens importants) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le secteur biologique bénéficie d'une bonne crédibilité auprès des ministères et organisations agroalimentaires ▪ Le soutien au secteur biologique est imbriqué dans l'intervention gouvernementale auprès du secteur agroalimentaire 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Une coalition socialistes-verts a favorisé l'adoption du plan andalou en 2001-2002 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le secteur biologique bénéficie d'une crédibilité croissante auprès des ministères et organisations agroalimentaires

Sources multiples, compilation ÉcoRessources Consultants

Analyse et discussion

L'interaction entre le secteur biologique et le système agroalimentaire est dynamique et complexe. Quelles conditions permettent à l'intervention gouvernementale de contribuer efficacement au développement du secteur biologique? Le présent rapport a mis en évidence plusieurs facteurs déterminants dans la mise en place et le succès d'outils collectifs d'amélioration de la compétitivité du secteur biologique de plusieurs juridictions. On observe notamment que les mesures de soutien ne viennent jamais seules, mais s'agencent pour créer un système, idéalement cohérent.

La première intervention des gouvernements est généralement l'établissement d'un cadre réglementaire protégeant entrepreneurs et consommateurs contre l'utilisation erronée du terme biologique, l'abus et les fraudes. Il s'agit d'une première étape essentielle à la crédibilité du secteur auprès des intervenants agroalimentaires d'un pays.

Ensuite, le secteur biologique doit sortir de la marginalité pour pouvoir se développer. Pour se faire, il doit apporter des réponses concrètes aux exigences de la société et des gouvernements, que ce soit en matière d'environnement, de santé, d'innovation, de commerce, etc. Cette reconnaissance rend possible ou facilite d'abord la mobilisation de ressources financières et humaines à l'avantage du secteur biologique. Ensuite, les systèmes agroalimentaires conventionnels et biologiques peuvent entrer dans une phase d'adaptation réciproque et ainsi tirer avantage du développement de chacun. De cette façon, le secteur biologique peut mieux bénéficier, notamment, des politiques gouvernementales et des structures industrielles et de mise en marché.

Par ailleurs, l'étude du développement du secteur biologique de plusieurs pays démontre l'importance de l'équilibre entre les mesures de type « push » (soutien technique et financier à la conversion et à la production, recherche, appui aux activités de transformation et de distribution, etc.) et les mesures de type « pull » (stimulation de la consommation). Plusieurs exemples ont montré que le désintérêt à l'égard des activités de transformation et de distribution, par exemple, ralentit considérablement le développement du secteur.

Pour entretenir cet équilibre entre mesures « push » et « pull », le secteur doit d'abord développer une vision stratégique claire. Ensuite, le gouvernement accompagne généralement le secteur dans la définition d'un plan d'action. Ce dernier a pour but de rendre les différentes actions de l'État cohérentes, transparentes et efficaces. Dans ces exercices incontournables, le secteur doit pouvoir compter sur une gouvernance fonctionnelle et des données de qualité.

Le secteur biologique et son environnement de marché peuvent évoluer rapidement, notamment en réponse aux interventions gouvernementales, mais aussi à plusieurs facteurs exogènes. Un tel contexte commande d'adapter continuellement les interventions gouvernementales au secteur. Pour cette raison, un plan d'action pour le développement du secteur et sa mise en application doivent permettre de rendre l'intervention gouvernementale auprès du secteur souple et dynamique. Le présent rapport met en évidence la manière avec laquelle l'ensemble des juridictions arrivent justement à adapter leur soutien en fonction de la réalité du secteur et de son environnement en évolution constante.

Par ailleurs, l'offre d'une variété de mesures contribue également au dynamisme de l'intervention gouvernementale. La variété des formes que peuvent prendre les deux principales catégories de mesures (push et pull) est infinie; le présent rapport fournit plusieurs exemples tirés de pays phares dans le domaine.

Plus spécifiquement, le soutien par le biais d'un programme de partage des coûts de certification semble stimuler la compétitivité des secteurs qui peuvent en bénéficier. D'ailleurs, plusieurs juridictions en ont récemment mis en place une version (Nouveau-Brunswick, Île-du-Prince-Édouard et Manitoba) ou ont amélioré la couverture du programme existant (États-Unis).

D'autres mesures d'appui et de soutien qui semblent porteuses à moyen et long termes touchent au professionnalisme des producteurs et transformateurs, à la recherche, ainsi qu'aux initiatives d'éducation de la population. Des programmes d'achat institutionnel sont aussi prometteurs : ils permettent de stimuler la croissance de la consommation de produits biologiques et d'améliorer le professionnalisme des producteurs d'aliments biologiques (producteurs et transformateurs) dans une approche de chaîne de valeur.

Table des matières

SOMMAIRE EXÉCUTIF	3
1. INTRODUCTION	1
2. ÉTATS-UNIS ET ÉTATS DE LA CALIFORNIE, DU MINNESOTA ET DU VERMONT	4
2.1. Fédéral	4
2.1.1. Réglementation et soutiens mis en place par le gouvernement fédéral.....	7
2.1.2. L'aide à la recherche : un financement diversifié	12
2.2. Californie	12
2.2.1. Un appui essentiellement réglementaire.....	13
2.2.2. Implication des organisations privées	15
2.2.3. Particularités du soutien en Californie.....	16
2.3. Minnesota	17
2.3.1. Un appui diversifié.....	18
2.3.2. Particularités du soutien au Minnesota.....	20
2.4. Vermont.....	21
2.4.1. Un appui du secteur privé soutenu par l'État.....	22
2.4.2. Particularités du soutien au Vermont	24
2.5. Synthèse et discussion	25
3. UNION EUROPÉENNE	28
3.1. Cadre réglementaire fort offrant des standards minimaux que les pays membres doivent respecter.....	28
3.2. Plan d'action de 2004	28
3.3. Recherche	29
3.4. Campagnes de promotion et logo unique volontaire	30
3.5. La Politique agricole commune (PAC).....	30
3.6. Synthèse et analyse.....	32
3.6.1. Disparités régionales – l'UE nivèle vers le haut, mais modifie l'équilibre compétitif.....	33
3.6.2. Les paiements directs.....	34
4. DANEMARK.....	36
4.1. Les coopératives participent au développement et au soutien	38
4.2. Le gouvernement danois : pionnier dans l'encadrement et le soutien	38
4.3. Un soutien mis en place de concert avec les différents acteurs du milieu	41
4.4. La recherche : une question de fonds et de coordination	42
4.5. Synthèse et discussion	44
5. ESPAGNE.....	47
5.1. Espagne : un départ un peu plus tardif qu'ailleurs en Europe de l'Ouest	47
5.2. Soutien gouvernemental au secteur biologique	49
5.2.1. Historique de l'intervention.....	49
5.2.2. Le Plan 2007-2010 : trois objectifs.....	50
5.3. Andalousie : figure de proue du secteur biologique espagnol	51
5.3.1. Historique de l'intervention.....	51
5.3.2. Structure et portée du soutien gouvernemental au secteur biologique andalou.....	53
5.3.3. Synthèse et analyse	55
6. FRANCE.....	58
6.1. Vers la reconnaissance du secteur biologique	58
6.2. L'Agence Bio, au cœur du développement du secteur	63
6.3. La recherche	66
6.4. Plan de développement « Agriculture et alimentation biologiques : Horizon 2012 »	67
6.4.1. Les autres formes de soutien inscrites dans le cadre du plan « horizon 2012 ».....	70
6.5. Synthèse et discussion	71

7.	RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE	74
7.1.	Gouvernance et organisation du secteur biologique	76
7.2.	Réglementation.....	76
7.3.	Historique du soutien.....	76
7.4.	Le programme BÖL, pièce maîtresse du soutien fédéral.....	77
7.4.1.	Budgets	79
7.4.2.	Ensemble A - Production	81
7.4.3.	Ensemble B – Transformation	81
7.4.4.	Ensemble C - Commerce, mise en marché et consommateurs	81
7.4.5.	Ensemble D/E - Recherche	82
7.4.6.	Un soutien dynamique	84
7.4.7.	Articulation du soutien.....	84
7.4.8.	Le logo étatique Bio-Siegel.....	84
7.4.9.	Soutien dans les Länder.....	86
7.5.	Synthèse et analyse.....	86
7.5.1.	Effets initiaux du programme BÖL.....	86
7.5.2.	Paievements à l'hectare de la PAC	87
7.5.3.	Équilibre entre les mesures « push » et « pull »	87
7.5.4.	Vers une meilleure reconnaissance.....	88
8.	CANADA ET QUÉBEC	90
8.1.	Portée du soutien fédéral au secteur biologique	90
8.1.1.	Cadre réglementaire canadien	90
8.1.2.	Représentation	90
8.1.3.	Formation et recherche et développement.....	91
8.2.	Initiatives provinciales.....	91
8.2.1.	Colombie-Britannique	91
8.2.2.	Île-du-Prince-Édouard, Nouveau-Brunswick et Nouvelle-Écosse	92
8.2.3.	Manitoba.....	94
8.2.4.	Ontario.....	94
8.3.	Québec.....	94
9.	SYNTHÈSE ET ANALYSE DU SOUTIEN DANS LES PAYS ÉTUDIÉS	96
9.1.	Crédibilité et reconnaissance du secteur biologique	102
9.1.1.	Cadre réglementaire	102
9.1.2.	Sortir le secteur biologique de sa marginalité.....	103
9.2.	Des orientations de développement claires appuyées par des ressources adéquates	106
9.2.1.	Vision stratégique claire.....	107
9.2.2.	Gouvernance.....	108
9.2.3.	Information de qualité	110
9.2.4.	Dynamisme des mesures	111
9.2.5.	Variété des mesures	112
9.2.5.1.	Amélioration de l'offre.....	112
9.2.6.	Stimulation de la consommation.....	116
9.3.	Évolution anticipée des mesures de soutien en Europe et aux États-Unis	118
	CONCLUSION	119
	BIBLIOGRAPHIE	121
	ANNEXE 1 : INTRODUCTION ET MÉTHODE.....	131
	ANNEXE 2 : STATISTIQUES ÉTATS-UNIS	143
	ANNEXE 3 : STATISTIQUES DANEMARK	145
	ANNEXE 4 : STATISTIQUES ESPAGNE ET ANDALOUSIE	147
	ANNEXE 5 : PLANS DE DÉVELOPPEMENT DE L'AGRICULTURE EN ANDALOUSIE.....	152

ANNEXE 6 : LA RÉGLEMENTATION EN FRANCE	158
ANNEXE 7 : STATISTIQUES FRANCE	163
ANNEXE 8 : RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE	165

Liste des tableaux

TABLEAU 1 : CHAMPS D'INTERVENTION DE LA POLITIQUE AGRICOLE AMÉRICAINE EN AGRICULTURE BIOLOGIQUE	4
TABLEAU 2 : VUE D'ENSEMBLE DES FAITS SAILLANTS DE L'INTERVENTION DES PAYS ETUDIÉS AUPRES DE LEUR SECTEUR BIOLOGIQUE	15
TABLEAU 3 : CHAMPS D'INTERVENTION DE LA POLITIQUE AGRICOLE AMÉRICAINE EN AGRICULTURE BIOLOGIQUE	10
TABLEAU 4 : INVESTISSEMENTS PUBLICS ET PRIVÉS ET TOTAUX BUDGÉTÉS ET RÉALISÉS DANS LE CADRE DE L'OBJECTIF 4.1 (PROMOTION DE LA CRÉATION OU DE L'ADAPTATION D'INDUSTRIES DE FABRICATION ET DE TRANSFORMATION DES PRODUITS BIOLOGIQUES) DU PLAN DE DÉVELOPPEMENT DE L'AGRICULTURE ÉCOLOGIQUE ANDALOU 2002-2006 EN 2004, 2005 ET 2006 (EN MILLIONS €)	52
TABLEAU 5 : ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE L'ÉTAT POUR LA CONVERSION À L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE (CAB)....	60
TABLEAU 6 : DISPOSITIFS D'AIDES DANS LE CADRE DU PROGRAMME DE DÉVELOPPEMENT RURAL (PDRH) 2007-2013	369
TABLEAU 7 : PRINCIPAUX INDICATEURS DE L'ÉCONOMIE ET DU SECTEUR BIOLOGIQUE DES PAYS À L'ÉTUDE	96
TABLEAU 8 : VUE D'ENSEMBLE DES FAITS SAILLANTS DE L'INTERVENTION DES PAYS ÉTUDIÉS AUPRÈS DE LEUR SECTEUR BIOLOGIQUE	98
TABLEAU 9 : ÉVOLUTION DE LA SUPERFICIE AGRICOLE SOUS RÉGIE BIOLOGIQUE AUX ÉTATS-UNIS DE 1992 À 2005 .	143
TABLEAU 10 : ÉVOLUTION DU NOMBRE D'EXPLOITATIONS LICENCIÉES AUX ÉTATS-UNIS DE 1992 À 2005.....	144
TABLEAU 11 : ÉVOLUTION DE LA SUPERFICIE AGRICOLE SOUS RÉGIE BIOLOGIQUE AU DANEMARK DE 1995 À 2006..	145
TABLEAU 12 : ÉVOLUTION DU NOMBRE D'EXPLOITATIONS LICENCIÉES AU DANEMARK DE 1995 À 2006.....	146
TABLEAU 13 : ÉVOLUTION DE LA SUPERFICIE SOUS RÉGIE BIOLOGIQUE EN ESPAGNE DE 1991 À 2007	147
TABLEAU 14 : ÉVOLUTION DU NOMBRE DE PRODUCTEURS LICENCIÉS EN ESPAGNE DE 1991 À 2007	148
TABLEAU 15 : ÉVOLUTION DU NOMBRE DE TRANSFORMATEURS LICENCIÉS EN ESPAGNE DE 1991 À 2007	149
TABLEAU 16 : OBJECTIFS, BUDGÉTISATION INITIALE TOTALE ET RÉALISATIONS DANS LE CADRE DU PLAN 2002-2006 DE DÉVELOPPEMENT DE L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE EN ANDALOUSIE (ESPAGNE)	152
TABLEAU 17 : STRUCTURE DU DEUXIÈME PLAN ANDALOU D'AGRICULTURE ÉCOLOGIQUE (2007-2013).....	155
TABLEAU 18 : L'ÉTIQUETAGE DES PRODUITS BIOLOGIQUES.....	161
TABLEAU 19 : ÉVOLUTION DE LA SUPERFICIE AGRICOLE SOUS RÉGIE BIOLOGIQUE EN FRANCE DE 1993 À 2007	163
TABLEAU 20 : ÉVOLUTION DU NOMBRE D'EXPLOITATIONS LICENCIÉES EN FRANCE DE 1993 À 2007	164
TABLEAU 21 : ÉVOLUTION DE LA SUPERFICIE AGRICOLE SOUS RÉGIE BIOLOGIQUE EN ALLEMAGNE DE 1996 À 2007 .	165
TABLEAU 22 : ÉVOLUTION DU NOMBRE D'EXPLOITATIONS LICENCIÉES EN ALLEMAGNE DE 1996 À 2007.....	166

Liste des figures

FIGURE 1 : ÉVOLUTION DU SECTEUR BIOLOGIQUE AUX ÉTATS-UNIS DE 1992 A 2005.....	5
FIGURE 2 : VENTES DE PRODUITS BIOLOGIQUES AUX ÉTATS-UNIS	7
FIGURE 3 : LOGO POUR CERTIFIER LES NORMES NATIONALES	9
FIGURE 4 : LOGO DE CERTIFICATION EN CALIFORNIE	14
FIGURE 5 : LOGOS AU VERMONT	22
FIGURE 6 : LOGO EUROPEEN IDENTIFIANT LES ALIMENTS BIOLOGIQUES	30
FIGURE 7 : ÉVOLUTION DU SECTEUR BIOLOGIQUE AU DANEMARK DE 1987 A 2006.....	36
FIGURE 8 : LABEL BIOLOGIQUE AU DANEMARK	39
FIGURE 9 : ÉVOLUTION DU SECTEUR BIOLOGIQUE ESPAGNOL DE 1991 A 2007	48
FIGURE 10 : ÉVOLUTION DES SUPERFICIES BIO ET EN CONVERSION DEPUIS 1995	62
FIGURE 11 : ÉVOLUTION DU SECTEUR BIOLOGIQUE FRANÇAIS DE 1995 A 2007	63
FIGURE 12 : ÉVOLUTION DU SECTEUR BIOLOGIQUE ALLEMAND DE 1996 A 2007	75
FIGURE 13 : RÉPARTITION DU BUDGET 2002-2003 DU BÖL SELON LES MAILLONS DU SECTEUR BIOLOGIQUE (EN MILLIONS D'EUROS)	79
FIGURE 14 : RÉPARTITION DU BUDGET 2002-2003 DU BÖL SELON LES TYPES DE MESURES (EN MILLIONS D'EUROS) ..	80
FIGURE 15 : RÉPARTITION DU BUDGET DE RECHERCHE DANS LE CADRE DU BÖL EN 2002-2003	83
FIGURE 16 : <i>DAS BIO-SIEGEL</i> - LE LOGO ÉTATIQUE VOLONTAIRE ALLEMAND	85
FIGURE 17 : CYCLE VERTUEUX DE LA PROMOTION DU LOGO ÉTATIQUE VOLONTAIRE D'IDENTIFICATION DES PRODUITS BIOLOGIQUES BIO-SIEGEL EN ALLEMAGNE	85
FIGURE 18 : LOGO D'IDENTIFICATION VOLONTAIRE DES PRODUITS BIOLOGIQUES EN COLOMBIE-BRITANNIQUE.....	92
FIGURE 19 : LOGO VOLONTAIRE QUÉBÉCOIS LANCÉ À L'AUTOMNE 2008	95
FIGURE 20 : ÉVOLUTION DES SUPERFICIES MONDIALES CERTIFIÉES BIOLOGIQUES DE 1998 À 2006	132
FIGURE 21 : COMPARAISON DU NOMBRE DE PRODUCTEURS BIOLOGIQUES DANS LES COMMUNAUTÉS AUTONOMES D'ESPAGNE EN 2007	150
FIGURE 22 : COMPARAISON DU NOMBRE DE TRANSFORMATEURS BIOLOGIQUES DANS LES COMMUNAUTÉS AUTONOMES D'ESPAGNE EN 2007	151
FIGURE 23 : CERTIFICATION EN AGRICULTURE BIOLOGIQUE.....	159
FIGURE 24 : LE LOGO FRANÇAIS DE L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE	161

Acronymes

AAC : Agriculture et Agro-Alimentaire Canada

ACIA : Agence canadienne d'inspection des aliments

AREER : Agricultural Research Education and Extension Reform (États-Unis)

BÖL : Bundesprogramm ökologischer Landbau (Allemagne)

BÖLW : Bund Ökologische Lebensmittelwirtschaft(Allemagne)

CNRC : Conseil national de recherches Canada

CRP : Conservation Reserve Program (États-Unis)

CSP : Conservation Security Program en 2002, qui devient le Conservation Stewardship Program en 2008 (États-Unis)

DGAE : Dirección General de Agricultura Ecológica (Andalousie, Espagne) – changé pour DGPE en 2008

DGPE : Dirección General de Producción Ecológica (Andalousie, Espagne)

EQIP : Environmental Quality Incentive Program (États-Unis)

MAPAQ : Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec

NOCCSP : National Organic Certification Cost-Share Program (États-Unis)

NOP : National Organic Program (États-Unis)

OGM : Organismes génétiquement modifiés

OFPA : Organic Foods Production Act

OFRF : Organic Farming Research Foundation (États-Unis)

OREI : Organic Agriculture Research and Extension Initiative (États-Unis)

PAC : Politique agricole commune (Union européenne)

PASCAA : Programme pour l'avancement du secteur canadien de l'agriculture et de l'agroalimentaire

PSDAB : Programme de soutien au développement de l'agriculture biologique (Québec)

UE : Union européenne

USDA : United States Department of Agriculture

1. INTRODUCTION

Contexte

La production et la commercialisation de produits issus de systèmes de production agricole certifiés biologiques ont connu une expansion rapide dans plusieurs pays depuis les dix dernières années. Au Canada, plus particulièrement au Québec, les principaux distributeurs d'aliments biologiques évaluent en moyenne l'augmentation de leurs ventes à 20 % par année (Macey, 2006). Or, plusieurs intervenants du secteur au Canada et au Québec témoignent qu'ils sont mal outillés pour répondre à cette croissance rapide de la demande. En conséquence, on estime que le Canada et le Québec importent environ 80-85 % de leur consommation de produits biologiques (Salha et Robitaille, 2005). Pourtant, il semble que le secteur agricole pourrait satisfaire à une bonne partie de cette demande; on estime qu'environ 70 % de la production québécoise serait exportée, principalement sous forme non transformée (Morin, 2007).

Adopté en 2004, le plan stratégique de la filière biologique du Québec déplorait le manque d'une politique en vue de soutenir le développement du secteur (FBQ, 2004). Bien que certaines initiatives soient déjà en place au Québec et au Canada, notamment le Programme de soutien au développement de l'agriculture biologique (PSDAB) administré par le MAPAQ et le Centre d'agriculture biologique du Canada à Truro financé par Agriculture et Agroalimentaire Canada, les intervenants de la filière semblent toujours insatisfaits quant à l'appui du gouvernement (Harvey, 2007). De plus, on observe que les objectifs que s'était fixé le secteur en 2004, par le biais du plan de développement stratégique de la filière biologique du Québec, ne sont pas en voie d'être atteints. Par exemple, le nombre de producteurs licenciés plafonne à un peu plus de 1 000 alors que l'on souhaitait voir ce nombre tripler d'ici 2009 (FBQ, 2004).

L'expérience d'autres pays peut certainement répondre à plusieurs interrogations. Car comme nous le verrons dans ce rapport, des gouvernements soutiennent le développement du secteur biologique de diverses façons depuis parfois quelques décennies car ils reconnaissent que l'agriculture biologique apporte des réponses concrètes à de nombreuses préoccupations de la société telles que :

- Le respect de l'environnement;
- La santé;
- La sécurité alimentaire;
- Le développement social et régional;
- Le moteur d'innovations;
- La source d'opportunités commerciales et de croissance.

Mandat et objectifs

La Fédération d'agriculture biologique du Québec (FABQ) a demandé à ÉcoRessources Consultants d'étudier les politiques de soutien au secteur biologique de différentes juridictions : États-Unis (Californie, Minnesota et Vermont), Espagne (Andalousie), France, Allemagne et Danemark. Ces juridictions ont été choisies pour la qualité du soutien public pour le secteur biologique et le niveau de développement du secteur biologique qu'on y retrouve.

Les objectifs principaux de l'étude sont :

- Identifier des politiques structurantes qui ont démontré une bonne efficacité pour le développement et le maintien du secteur biologique dans les pays où elles ont été mises en place et qui pourraient éventuellement être applicables au Québec;
- Obtenir des informations sur les avantages concurrentiels dont disposent les producteurs biologiques étrangers qui découlent des politiques mises en place visant le développement et le maintien du secteur biologique sur leur territoire.

Plus spécifiquement, la présente étude permettra à la FABQ et au secteur biologique québécois de :

- Répertorier les politiques de soutien au développement du secteur biologique mis en place dans plusieurs pays et gouvernements (régionales, nationales, regroupements de pays, etc.);
- Évaluer l'efficacité de ces politiques et de ces programmes en mettant l'accent sur celles qui ont fait leur preuve en matière de développement et de maintien du secteur biologique;
- Développer les connaissances à l'égard de l'environnement concurrentiel du secteur biologique québécois;
- Identifier les politiques et programmes les plus efficaces qui pourraient être mis en place au Québec et permettre à la FABQ et à l'ensemble de la filière d'effectuer des recommandations aux instances gouvernementales.

Méthode

Le présent projet a été réalisé sous la supervision et avec la participation d'un comité de suivi composé de représentants d'AAC, d'Écocert Canada, de la Filière biologique du Québec, de la FABQ, du MAPAQ, de Québec Vrai, et de l'UPA (voir l'annexe 1 pour plus de détails sur le comité et sur l'ensemble de la méthode). Ce comité a entre autres validé le choix des juridictions étudiées, les questionnaires d'entrevue, la démarche et la méthode d'analyse, ainsi que les rapports.

L'information a été obtenue à partir d'une revue de littérature sur des sites gouvernementaux et sectoriels variés. Afin de préciser certains éléments d'information et d'analyse, des entrevues ont été également réalisées avec des intervenants de dans chaque pays étudié et oeuvrant dans le secteur.

L'analyse mettra en évidence les facteurs qui semblent améliorer l'efficacité de l'intervention gouvernementale des juridictions choisies et les mettra en lien avec le système agroalimentaire québécois. Ce dernier chapitre a été conçu pour offrir un guide d'aide à la décision pour le secteur biologique québécois et donner une vue d'ensemble du soutien dans les pays choisis.

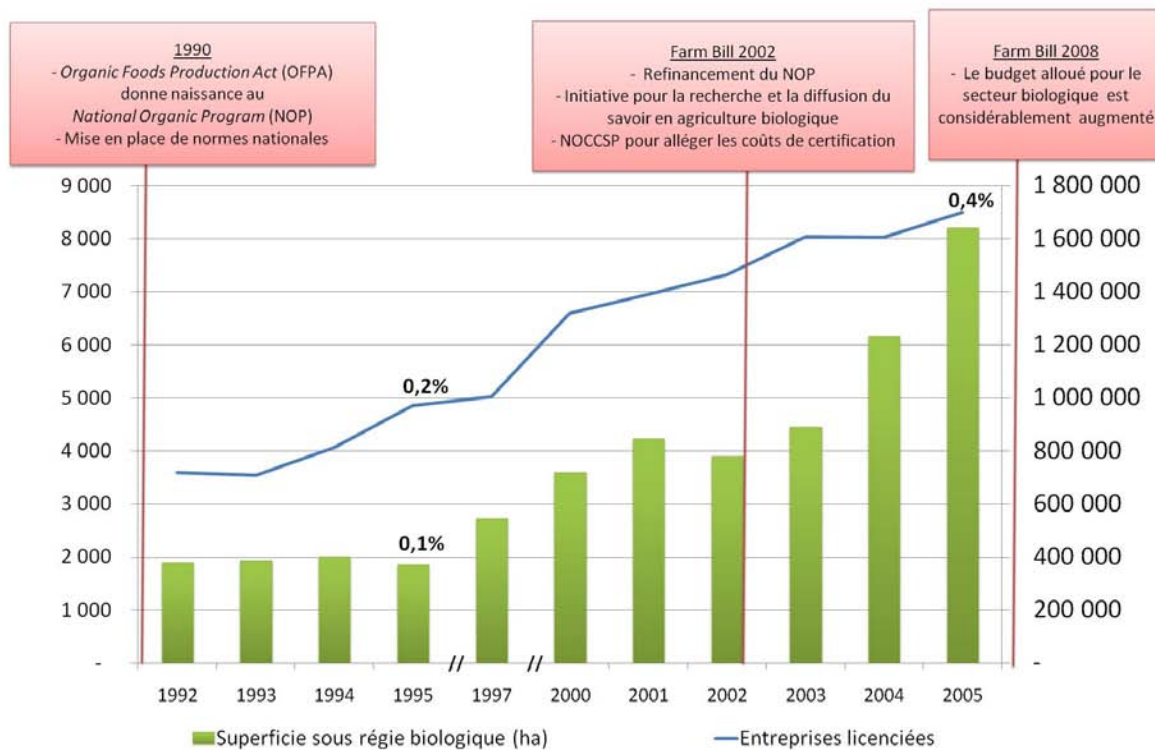
2. ÉTATS-UNIS ET ÉTATS DE LA CALIFORNIE, DU MINNESOTA ET DU VERMONT

Le gouvernement des États-Unis d'Amérique octroie un appui important au secteur agricole états-unien et la production biologique ne fait pas exception. Cette section présente d'abord le soutien gouvernemental au secteur biologique provenant du gouvernement fédéral et administré par le *United States Department of Agriculture* (USDA). L'ensemble des agriculteurs a donc accès à ces aides, qui viennent appuyer le développement du secteur biologique à l'échelle nationale. Par ailleurs, différents États, en tant que juridictions indépendantes, apportent une aide supplémentaire à leur propre secteur biologique dans le but de le développer davantage. Cette section propose l'étude du soutien gouvernemental dans trois de ces États. Après une brève comparaison des différentes caractéristiques (nombre d'entreprises de production et de transformation licenciées, superficies et unités animales sous régie biologique, soutien adopté, etc.) dans les vingt-quatre principaux États producteurs de produits biologiques du pays, le choix pour une analyse détaillée a été porté sur trois d'entre eux : la Californie, le Minnesota et le Vermont.

2.1. Fédéral

La figure ci-dessous et l'annexe 2 montrent la rapidité avec laquelle s'est développé le secteur biologique aux États-Unis depuis le début des années 1990 et particulièrement après l'adoption de mesures de soutien importantes proposées par le *Farm Bill* en 2002. En 2005, plus de 4 millions d'hectares sont cultivés sous régie biologique, ce qui représente une hausse de 111 % par rapport au niveau de 2002. Historiquement, les superficies en culture (céréales et grains) sous régie biologique ont eu tendance à surpasser les superficies en pâturage. Ces dernières ont toutefois connu un développement majeur entre 2002 et 2005 qui a coïncidé avec celui des élevages sous régie biologique. En effet, le nombre de bovins (laitier et de boucherie), de porcs et d'ovins certifiés biologique est passé de 18 513 en 1997 à 196 506 en 2005, tandis que le nombre de volailles certifiées biologiques est passé de 798 250 à plus de 13 millions durant cette même période.

FIGURE 1 : ÉVOLUTION DU SECTEUR BIOLOGIQUE AUX ÉTATS-UNIS DE 1992 A 2005



Note : Le nombre d'entreprises licenciées (trait continu) se rapporte à l'échelle de gauche, alors que les données sur les superficies sous régie biologique en hectares (colonnes) se rapportent à l'échelle de droite.

Source : USDA (2008), compilation ÉcoRessources Consultants

Généralement, le nombre d'entreprises agricoles qui détiennent la certification biologique a augmenté de manière continue depuis les quinze dernières années aux États-Unis. Toutefois, les données récentes montrent que cette augmentation serait en train de s'essouffler. En effet, ce nombre a crû de 40 % entre 1992 et 1997 et de 46 % entre 1997 et 2002, mais seulement de 16 % entre 2002 et 2005.

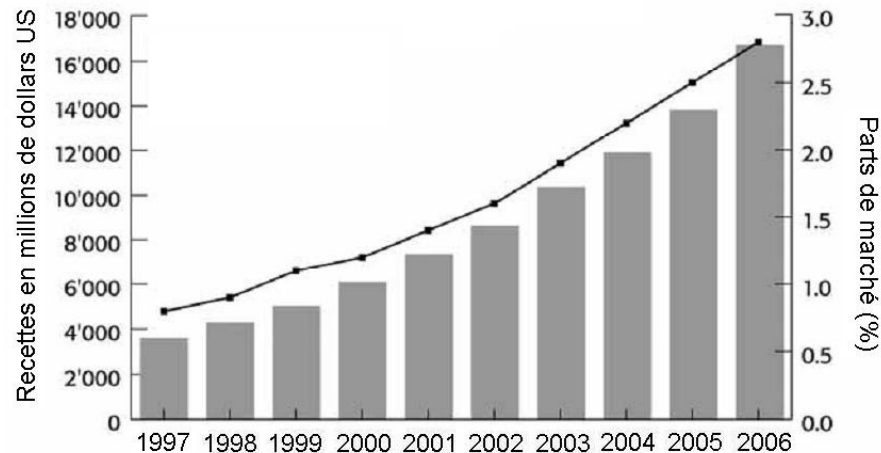
Les États-Unis se distinguent clairement lorsque l'on considère les maillons de la manutention (incluant transformation et distribution) des produits biologiques. En 2004, le nombre d'installations certifiées se chiffre à 2 790 entreprises, desquelles plus des trois quarts appartiennent à des entreprises indépendantes dont la taille est modeste (48 % d'entre elles déclarent un chiffre d'affaire inférieur à 1 million de dollars US pour la vente de produits conventionnels et de produits biologiques combinée). Plus de la moitié sont impliquées dans plus d'une activité (transformation, emballage et/ou distribution), tandis qu'une minorité d'entreprises assurent la manutention de produits biologiques uniquement (Dimitri et Oberholtzer, 2008).

Par ailleurs, 40 % de ces entreprises sont situées dans les trois États du Pacifique (Californie, Oregon et Washington).

Ces entreprises jouent assurément un rôle important dans le développement global du secteur. Pour augmenter leur nombre de fournisseurs d'aliments bruts, certains transformateurs et distributeurs ont recours à des actions concrètes. Par exemple, 31 % des intervenants (transformateurs et distributeurs) déclarent qu'ils fournissent de l'information et de l'aide technique concernant la production et la certification biologique à des producteurs pouvant devenir des fournisseurs potentiels, sans être nécessairement stimulés par une aide de l'État (Dimitri et Oberholtzer, 2008). Plus particulièrement, une des initiatives concrètes en cette matière est celle du *Local Producer Loan Program* mis en œuvre par l'un des plus importants distributeurs d'aliments biologiques au monde, Whole Foods Market, qui détient plus de 270 succursales en Amérique du Nord et au Royaume-Uni. Comme son nom l'indique, ce programme finance des prêts à des taux d'intérêt avantageux, allant de 1 000 \$US à 10 000 \$US, pour l'achat d'équipement ou d'animaux, ou encore pour appuyer financièrement les producteurs en transition. Le financement total de cette initiative du secteur privé s'élève à dix millions de dollars américains par année.

La croissance de l'offre précédemment détaillée est principalement justifiée par une demande qui a connu elle aussi une croissance continue. En 2006, les ventes de produits biologiques totalisent 17,7 milliards de dollars US, soit une hausse de 21 % par rapport aux ventes de 2005 (Willer et al., 2008). Les catégories de produits ayant connu la plus forte croissance sont les viandes (29 %), les produits laitiers (25 %), les fruits et légumes (24 %) et les produits céréaliers (23 %). Bien qu'il semble demeurer en expansion, le marché des produits biologiques des États-Unis devient également de plus en plus fragmenté. Par exemple, les produits non-alimentaires (produits cosmétiques, détergents, fleurs et fibres) représentent 5 % des ventes en 2006, enregistrant une hausse de 26 % par rapport à 2005. D'ailleurs, la figure ci-dessous démontre que les parts de marché des produits biologiques dans le marché alimentaire ne cessent d'augmenter depuis les dix dernières années.

FIGURE 2 : VENTES DE PRODUITS BIOLOGIQUES AUX ÉTATS-UNIS



Note : Les données pour les recettes monétaires en millions de dollars US (colonnes) se rapportent à l'échelle de gauche, alors que les données sur les parts de marché (trait continu) se rapportent à l'échelle de droite.

Source : Willer et al., 2008.

Selon les projections de l'Association pour le commerce des produits biologiques (OTA – *Organic Trade Association*), la valeur des ventes de produits biologiques continuera d'augmenter de l'ordre de 18 % en moyenne au cours de la période 2007 – 2010. Cet intérêt continu pour des produits biologiques de la part des consommateurs exercerait davantage de pression sur le marché. Selon 55 % des répondants d'un sondage auprès des manufacturiers (transformateurs et distributeurs) de produits biologiques en 2006, le manque de fournisseurs fiables pour les produits bruts certifiés limite le développement de leurs entreprises. Selon l'OTA, qui a mené cette enquête, ceci justifie le besoin d'adopter des mesures de soutien supplémentaires qui permettront d'augmenter l'offre de produits biologiques (Willer et al., 2008).

2.1.1. Réglementation et soutiens mis en place par le gouvernement fédéral

Bien que l'agriculture américaine soit une agriculture de marché, elle est fortement subventionnée. Les interventions de l'État en agriculture découlent en fait directement de la grande dépression des années 1930 et du *New Deal* adopté par F.D. Roosevelt. Quant à lui, le soutien à l'agriculture biologique date de plus d'un quart de siècle. En 1980, le USDA publie un rapport sur le potentiel qu'offre l'agriculture biologique en termes de bénéfices environnementaux et d'efficacité énergétique (USDA, 1980). Ce même rapport recommande d'étendre les efforts de recherche dédiés aux systèmes de production biologique. En 1990, le *Organic Foods Production Act* (OFPA), donne naissance au *National Organic Program* (NOP), administré par le USDA, et recommande que des normes nationales soient mises en place pour les aliments biologiques (Klonsky et Green, 2005). Durant les années qui suivent, le NOP met en place une

série de normes qui encadrent la production, la certification, la manutention, l'identification et l'accréditation des produits biologiques vendus aux États-Unis.

Bien qu'une réforme au niveau de la recherche, de l'éducation et de la diffusion de l'information en agriculture (AREER – *Agricultural Research Education and Extension Reform*) octroie en 1998 des bourses spécifiquement dédiées aux activités de recherche et de développement liées à la production et à la commercialisation des aliments biologiques, ce n'est qu'avec le *Farm Bill* de 2002 que le soutien étatique au secteur prend réellement son envol.

Dans un premier temps, le *Farm Bill* de 2002 alloue des sommes particulières à la recherche et au soutien technique pour les producteurs, dans le but d'améliorer la production et la mise en marché des produits biologiques (Klonsky et Green, 2005). De manière globale, le financement de l'ensemble de la recherche agronomique aux États-Unis (*Initiative for Future Agriculture and Food Systems*) a reçu un financement annuel d'environ 200 millions \$US entre 2003 et 2007. Ainsi, la somme de 3 millions \$US par année qui a été allouée à l'Initiative pour la recherche et la diffusion du savoir en agriculture biologique (OREI – *Organic Agriculture Research and Extension Initiative*), représenterait 1,5 % des fonds alloués à la recherche. Les principaux axes de recherche définis par cette Initiative sont :

- La définition des caractéristiques désirées pour les produits biologiques;
- L'identification des contraintes législatives et de marché qui limitent le développement du secteur;
- La recherche agronomique, marketing et socio-économique touchant les exploitations certifiées.

Dans un deuxième temps, une somme de 5 millions \$US sur cinq ans est allouée à un programme pour alléger les coûts de certification pour les producteurs et les transformateurs (NOCCSP – *National Organic Certification Cost-Share Program*). Cette aide financière directe couvre ainsi jusqu'à 75 % de ces coûts, avec des paiements annuels ne pouvant pas excéder 500 \$US par producteur ou transformateur.

Également, depuis 2002, les normes de certification nationale (*National Organic Standards*), découlant des normes développées par le *National Organic Program* suite à l'adoption du *Organic Foods Production Act* (OFPA) au début des années 1990, exigent que l'ensemble des intervenants impliqués dans la chaîne de distribution de produits biologiques (producteurs, revendeurs, transformateurs et distributeurs), soient certifiés par un organisme de certification accrédité. Ces normes nationales doivent être appliquées par tous les États. Le logo national (voir figure ci-dessous) est donc instauré pour identifier les produits certifiés. De plus, toutes les étapes de production, de manutention et de transformation

d'aliments biologiques (incluant cuisson, séchage, mise en boîte, abattage, découpage, fermentation, congélation, etc.) doivent répondre aux exigences de la certification.

FIGURE 3 : LOGO POUR CERTIFIER LES NORMES NATIONALES



Le renouvellement du *Farm Bill* en 2008 permet une augmentation considérable du financement des programmes et mesures spécifiques au secteur biologique. De plus, de nouvelles mesures s'ajoutent à celles déjà en place. D'ailleurs, le tableau suivant détaille et compare les mesures de soutien destinées au secteur de l'agriculture biologique mises de l'avant par le gouvernement fédéral entre 2002 et 2008.

TABLEAU 3 : CHAMPS D'INTERVENTION DE LA POLITIQUE AGRICOLE AMÉRICAINE EN AGRICULTURE BIOLOGIQUE

Champ d'intervention	Farm Bill 2002	Farm Bill 2008
Initiative pour la recherche et la diffusion du savoir en agriculture biologique (OREI – Organic Agriculture Research and Extension Initiative)	Fonds = 3 millions \$US/année	Fonds totaux = 78 millions \$US sur cinq ans
Achat et entretien de jardins ou de serres en milieu urbain pour la culture de fruits et légumes biologiques dans le but d'approvisionner la population locale	Aucune législation	Subventions pour individus ou coopératives composées de résidents en milieu urbain Subventions individuelles allant jusqu'à 25 000 \$US /année/participant Fonds totaux = 20 millions \$US/année
Programme pour alléger les coûts de certification pour les producteurs et les transformateurs (NOCCSP – National Organic Certification Cost-Share Program)	Aide financière qui couvre jusqu'à 75 % des coûts de certification, avec des paiements annuels ne pouvant pas excéder 500 \$US par producteur ou transformateur. Fonds totaux = 5 millions \$US sur cinq ans	Aide financière qui couvre jusqu'à 75 % des coûts de certification, avec des paiements annuels ne pouvant pas excéder 750 \$US par producteur ou transformateur. Fonds totaux = 22 millions \$US sur cinq ans
Collecte et analyse de données économiques liées particulièrement au secteur biologique	Le Rural Investment Act mandate la collecte de données sur la production et le marketing des produits agricoles biologiques, dans le cadre de la collecte effectuée pour tout le secteur agricole.	Les données sur les prix des produits biologiques doivent être dorénavant rassemblées. Les données permettant l'analyse des risques de pertes associés à la production biologique se doivent d'être collectées. Fonds totaux = 5 millions \$US sur cinq ans
Programmes d'assurances-récolte adaptés à la production biologique	Les programmes actuels comptent une surcharge de 5 % pour les producteurs biologiques.	Le taux de surcharge sera d'abord revu, puis ensuite réduit ou éliminé. Développement d'options pour les producteurs agricoles en matière d'assurance-récolte, lié à l'analyse des risques de pertes associés à la production biologique (voir ci-dessus).
Assistance technique, aide à la transition et éducation	Aucune législation	Assistance technique et subventions pour le partage des coûts liés à la transition vers la production biologique. Fonds totaux = 50 millions \$US sur cinq ans

Champ d'intervention	Farm Bill 2002	Farm Bill 2008
National Organic Program (NOP) pour la mise en place et le respect des normes encadrant la production, la certification, la manutention, l'identification et l'accréditation des produits biologiques vendus aux États-Unis.	Fonds = 3 millions \$US/année	Fonds : 5 millions \$US en 2008; 6,5 millions \$US en 2009; 8 millions \$US en 2010; 9,5 millions \$US en 2011; 11 millions \$US en 2012.

Source : Conference Committee on H.R. 2419 (2008).

En plus des aides listées ci-dessus, le Farm Bill compte plusieurs programmes liés à la compensation des biens et services environnementaux (BSE) en agriculture, qui contribuent à l'aide globale accessible aux producteurs biologiques américains. En effet, certains programmes renouvelés prévoient des modalités spéciales pour les producteurs biologiques. Par exemple, le *Conservation Stewardship Program* (CSP), précédemment nommé le *Conservation Security Program*, et le *Environmental Quality Incentive Program* (EQIP), prévoient des mesures facilitant l'accès aux producteurs biologiques. De la même manière, le *Conservation Reserve Program* (CRP) doit donner la priorité aux producteurs en transition vers une régie biologique dans l'allocation de prêts pour couvrir les coûts d'implantation de mesures agroenvironnementales.

Si les producteurs agricoles d'aliments biologiques aux États-Unis bénéficient d'aides financières de la part de leur gouvernement fédéral, c'est certainement en partie grâce au fait qu'ils sont relativement bien représentés auprès des instances gouvernementales. Notamment, ils bénéficient de la mise en place, en 2003, d'un caucus spécialement dédié aux questions ayant trait à l'agriculture biologique. Cette entité, le *Congressional Organic Agriculture Caucus*, est définie comme une association bipartite réunissant différents membres de la Chambre des représentants dont la mission consiste à améliorer la disponibilité et la compréhension de l'information liée à la production et à la transformation des produits biologiques (OFRF, 2008a).

Le pilier central du soutien gouvernemental des États-Unis en matière de production et de commercialisation des produits biologiques demeure le *National Organic Program* (NOP), qui intervient dans tous les maillons de la filière à travers la certification. Cette approche démontre que la politique américaine, face au secteur biologique, met l'emphase sur la mise en marché. De la même manière, d'autres piliers tels que l'assistance technique et la collecte de données visent à développer les opportunités de marché pour les producteurs (USDA, 2007). Toutefois, le gouvernement affirme que l'objectif premier de l'ensemble des mesures de soutien au secteur biologique réside dans les bénéfices environnementaux qui y sont associés.

Comme nous verrons dans les sections subséquentes avec les exemples de la Californie, du Minnesota et du Vermont, certains gouvernements régionaux apportent une aide supplémentaire à leur secteur biologique. Soulignons toutefois que l'évolution de ce type de soutien est suivi par la *National Association of State Organic Programs* (NASOP), une composante de l'association nationale des Départements d'agriculture (NASDA – *National Association of State Departments of Agriculture*). Le NASOP fournit une tribune pour que les différents intervenants de l'ensemble du pays puissent coordonner leurs actions et échanger sur les défis communs liés à la promotion et à l'encadrement gouvernemental du secteur biologique (voir : <http://www.nasda.org/nasop/index.htm>).

2.1.2. L'aide à la recherche : un financement diversifié

De manière générale, les projets de recherche menés dans les différents États peuvent être effectués par des chercheurs au sein des universités, des organisations étatiques ou des centres de recherche nationaux. La recherche liée au secteur biologique est en partie financée par les différents paliers de gouvernement, notamment par les Départements d'agriculture dans certains États et par le USDA qui administre les fonds fédéraux. Différents fonds privés contribuent également abondamment au financement de cette recherche. Le plus important est certainement celui administré par la Fondation pour la recherche en agriculture biologique (OFRF – *Organic Farming Research Foundation*). Financé par des donateurs, des entreprises et des bourses institutionnelles, cet organisme est très actif dans les activités de recherche et de diffusion de l'information liées à la filière biologique. Depuis 1992, leur programme de bourses a alloué plus de 1,5 million \$US à plus de 200 projets de recherche et d'éducation (voir : <http://ofrf.org/aboutus/aboutus.html>). Par ailleurs, cette fondation joue également un rôle de groupe de lobby pour le secteur, dont la mission est de s'assurer que les décideurs soient bien informés des sujets ayant trait à l'agriculture biologique et que les aides publiques au secteur soient adéquates. Elle influence donc non seulement l'évolution du soutien octroyé par le gouvernement à la recherche, mais également l'ensemble des activités du secteur biologique états-unien.

2.2. Californie

Précurseur en matière de technologies et de législations environnementales, l'État de la Californie est le leader du secteur biologique américain. D'après les dernières données disponibles, la Californie arrive au premier rang pour les superficies en production biologique, avec 145 795 hectares dédiés aux pâturages et aux cultures vivrières en 2005. C'est également l'État où la production biologique de volailles est la plus importante, près de 3 millions de volailles ont été élevées en 2005. Si on considère les autres productions animales dans leur ensemble (productions laitière, de bovins de boucherie, porcine et ovine), la production biologique californienne est la deuxième en importance au pays, après celle de l'État du Wisconsin. Entre

2000 et 2005, le nombre d'exploitations agricoles détenant la certification biologique est passé de 900 à 1 916, soit une augmentation de 113 %. De même, la proportion d'exploitations licenciées par rapport à l'ensemble des exploitations agricoles de la Californie a crû, passant de 1 % en 2000 à 3 % en 2005 (USDA, 2008).

2.2.1. Un appui essentiellement réglementaire

L'approche avec laquelle intervient l'État de la Californie en matière d'agriculture, par l'entremise du CDFA – *California Department of Food and Agriculture*, met l'accent sur la promotion et le contrôle de la qualité. Le *Shipping Point Inspection Program* et le *Standardization Program*³, sont deux exemples parmi les nombreux programmes de l'État qui démontrent que l'accent est mis sur l'inspection et le contrôle de la qualité des aliments. De la même manière, les interventions gouvernementales qui visent spécifiquement le secteur biologique ont pour premier but de maintenir un contrôle strict de l'authenticité des produits biologiques par le biais de la réglementation.

L'État de la Californie justifie l'application de règlements stricts et la mise en place de processus clairement définis pour la certification des produits biologiques car ces mesures facilitent le commerce et contribuent à accroître la demande en tenant le consommateur informé. Par ailleurs, ce type d'intervention a aidé à la conversion d'un plus grand nombre d'exploitations, de toutes tailles, en clarifiant les règles d'accès au marché (Claudia Reed, Policy Director, California Certified Organic Farmers, communication personnelle).

Le pilier de l'intervention gouvernementale est le *California Organic Products Act*, adopté en 2003 et administré par le *California Organic Program (COP)*⁴. Cette législation oblige toute personne physique ou morale impliquée dans la production ou la manutention (transformation et distribution) d'aliments certifiés biologiques, à s'inscrire et à renouveler son inscription chaque année auprès du commissaire à l'agriculture du comté (*County Agricultural Commissioner*) où elles effectuent leurs activités. De plus, la personne physique ou morale doit être inscrite au *National Organic Program* du palier fédéral. Cet enregistrement annuel auprès des pouvoirs publics entraîne des frais non-remboursables pour les entreprises. Ces frais sont établis en fonction des revenus bruts de l'entreprise. L'État n'intervient donc pas sur le plan financier, puisque les honoraires collectés auprès des entreprises certifiées financent entièrement les activités du COP.

³ Pour plus d'information, consulter le site du CDFA: www.cdfa.ca.gov.

⁴ La description de cette mesure découle directement du texte législatif qui peut être consulté sur internet : <http://www.cdfa.ca.gov/is/docs/copa2003.pdf>.

Les exigences pour l'obtention de la certification en Californie sont assez élevées. Premièrement, le nom de l'entreprise, le nom de l'organisme chargé de sa certification, ainsi que la nature de ses activités, incluant les catégories de denrées qu'elle produit, transforme ou distribue, doivent être spécifiés. Aussi, pour les entreprises qui n'effectuent que la revente d'aliments avec l'appellation biologique, le nom et le numéro d'enregistrement de ses fournisseurs doivent être transmis. Deuxièmement, les producteurs d'aliments biologiques doivent fournir une carte géographique qui précise l'emplacement et les dimensions exactes de leurs terres et de leurs installations. Cette carte géographique doit également inclure une description détaillée des activités qui ont lieu sur les terres adjacentes à celles de l'entreprise.

L'existence et le champ d'intervention du *California Organic Products Act* découlent de l'arrimage des normes de certification nationales (*National Organic Standards*), mises en place par le USDA en 2002, et des normes déjà en place. Depuis 1973, le secteur californien possède son propre système de certification administré par une organisation privée, le *California Certified Organic Farmers* (CCOF). Ce système a donné lieu à l'attribution d'un logo de certification spécifique aux aliments biologiques de la Californie (voir figure ci-dessous). Celui-ci est largement reconnu par les consommateurs. Contraint de s'adapter aux prescriptions de la loi fédérale, le secteur a alors intérêt à préserver ses acquis, de sorte à ce que les normes du USDA soient aussi rigoureuses que les normes californiennes.

FIGURE 4 : LOGO DE CERTIFICATION EN CALIFORNIE



De fait, la formulation et l'adoption des normes de certification nationales obligatoires sont considérées comme l'un des principaux défis auxquels l'ensemble du secteur biologique des États-Unis fait face depuis maintenant dix ans. Cet exercice a vu différents groupes d'intérêts provenant des quatre coins du pays défendre leurs intérêts. D'une part, les organisations de producteurs pionniers comme CCOF désirent préserver l'intégrité et la crédibilité dont ils se sont dotés par le biais de la certification. D'autre part, les producteurs et transformateurs d'aliments conventionnels qui espèrent accéder le plus rapidement possible à ce marché de niche à haute valeur ajoutée, revendiquent que les normes à mettre en place au niveau national soient aussi souples que possible pour permettre au secteur de se développer.

Avec l'adoption du *California Organic Products Act*, l'État met également en place le *California Organic Products Advisory Committee (COPAC)*, pour assurer un suivi des mesures de soutien et proposer de nouvelles mesures visant à stimuler le développement futur du secteur biologique en Californie. Ce comité rassemble des individus qui proviennent de différents maillons de la filière (producteurs, transformateurs, détaillants et agents gouvernementaux de comté, d'état et du USDA), qui se réunissent une à deux fois par année pour faire le bilan des activités du secteur et établir les grandes lignes des actions à mener. Concrètement, ce comité doit notamment s'assurer que le *California Organic Program* assume ses responsabilités en matière de mise en application des règlements (administration et enregistrement des entreprises, formations des administrateurs, traitement des plaintes et enquêtes, etc.). Le COPAC sert également de référence pour obtenir des informations sur l'industrie en Californie. D'ailleurs, la réglementation en place permet un haut niveau de précision quant aux informations sur l'offre et la demande des produits biologiques en Californie. Ceci permet au secteur d'analyser l'évolution du marché et de réévaluer continuellement son positionnement.

L'aide à la recherche par le biais des universités ou des stations de recherche gérées par l'État ne semble pas bénéficier d'un soutien financier de la part du gouvernement de la Californie. Les ressources attribuées à la recherche en agriculture biologique à l'université de la Californie équivalraient à 17 personnes à temps complet (University of California, 2005). À peine 44 % de ce nombre bénéficient d'un soutien financier spécifiquement orienté vers la recherche en agriculture biologique. L'ensemble du financement provient majoritairement de fonds fédéraux administrés par le USDA et le EPA (*Environmental Protection Agency*). Toutefois, certaines agences de l'État, telles que le *California Department of Food and Agriculture* et le *California Resources Agency*, contribuent de manière marginale au financement de certains projets de recherche. De plus, l'Université de la Californie met en œuvre un programme pour appuyer la recherche sur l'agriculture durable, le SAREP (www.sarep.ucdavis.edu), qui peut notamment mener au financement de la recherche liée à l'amélioration des systèmes de production biologique.

2.2.2. Implication des organisations privées

Le *California Certified Organic Farmers (CCOF)* a contribué de diverses manières au développement du secteur biologique. Il a été actif dans l'établissement des normes de certification et a mené des actions auprès des différents paliers de gouvernements pour qu'ils adoptent la réglementation nécessaire. En 1990, le CCOF fonde le *Organic Farming Research Foundation (OFRF)*, dont le rôle est de financer des activités de recherche et de diffusion de l'information liées à la filière biologique. En 1997, le CCOF aide à mettre en place le *Organic Materials Review Institute (OMRI)*, qui est aujourd'hui le principal

instigateur dans l'autorisation des produits de fertilisation et phytosanitaires acceptés en agriculture biologique au pays. Aujourd'hui, l'organisation assure non seulement la certification de 1 062 entreprises, mais s'occupe aussi des activités d'information auprès du public sur les produits biologiques. Le CCOF a également plaidé en faveur des producteurs pour que le gouvernement de cet État continue de reconnaître le droit détenu par les municipalités et les comtés de la Californie pour adopter les règlements qui limitent l'utilisation d'organismes génétiquement modifiés (OGM) sur leur territoire.

À travers son programme "*Going Organic*", CCOF réalise des activités de sensibilisation auprès des décideurs politiques, il organise un programme de mentorat entre les agriculteurs qui désirent convertir leur exploitation à une régie biologique et les agriculteurs d'expérience qui mettent en œuvre une telle régie depuis plusieurs années. Il établit un réseau d'appui pour les agriculteurs, s'emploie à identifier les barrières techniques et économiques à la conversion, fournit une assistance technique aux agriculteurs qui désirent obtenir la certification, etc. Ce faisant, plusieurs entreprises privées de transformation et de distribution d'aliments biologiques appuient financièrement CCOF, ce qui est perçu comme un moyen d'assurer la relève de leurs fournisseurs. Aussi, le *California State Water Board* finance particulièrement ce programme pour qu'il entame des recherches sur les effets bénéfiques de l'agriculture biologique sur la qualité de l'eau.

2.2.3. Particularités du soutien en Californie

Les entreprises californiennes sont très agressives dans la commercialisation de produits biologiques, entre autres sur le marché québécois. Par contre, bien qu'ils aient été des pionniers en agriculture biologique, les producteurs de la Californie bénéficient de peu de mesures de soutien de la part du gouvernement de cet État qui sont explicites au secteur et qui le rendent plus compétitif sur les marchés extérieurs. D'ailleurs, les incitatifs qui encouragent les agriculteurs à se convertir sont plutôt liés aux primes offertes par le marché et aux coûts de production parfois moins élevés (Swezey et Broome, 2000). Ainsi, les avantages concurrentiels semblent découler des conditions environnementales et du contexte politique qui privilégient le secteur agricole californien de manière générale, et non pas uniquement son secteur biologique.

Le nombre élevé de résidents, la conscience environnementale et le mode de vie de la population californienne ont clairement contribué de manière générale à l'édification d'une forte demande pour les produits biologiques au niveau de cette juridiction, ce qui en retour a contribué au développement de l'offre. À ce niveau, le programme "*Going Organic*", mis en œuvre par une organisation de producteurs et partiellement soutenu par l'État, semble mener des actions concrètes pour augmenter le nombre de producteurs et les superficies sous régie biologique. Malheureusement, le financement de ce programme

se termine en juin 2009. D'après CCOF, il est probable que le financement futur provienne d'organismes privés qui désirent soutenir l'agriculture biologique pour des raisons environnementales et commerciales. L'État californien, préfère quant à lui, appuyer le secteur avec une approche strictement réglementaire.

À cet effet, les administrateurs du *California Organic Program*, employés du *California Department of Food and Agriculture*, considèrent que le rôle du gouvernement de l'État dans le développement du secteur biologique californien se limite uniquement au renforcement des règlements en place. De fait, ces individus disent ne pas avoir d'opinion sur l'avenir du secteur et son développement, étant donné qu'ils ne sont pas impliqués dans les autres facettes de ses activités telles que la recherche marketing et scientifique, l'éducation à la conversion, etc. (Ray Green, California Organic Program, California Department of Food and Agriculture, communication personnelle). Par ailleurs, certains intervenants du secteur jugent que les règlements en place sont soutenus de manière inefficace et qu'il serait primordial que les administrateurs du *California Organic Program* aient une vue plus globale du secteur et des défis à relever (Claudia Reed, Policy Director, California Certified Organic Farmers, communication personnelle).

Les exigences réglementaires permettant d'obtenir et même de conserver, le statut de « certifié » alourdissent fortement le fardeau administratif des entreprises de la Californie. Selon un récent sondage mené auprès des agriculteurs de cet État, 45 % des agriculteurs ayant abandonné la certification l'ont fait en raison d'éléments liés à la réglementation, tels que le nombre de documents à remplir, les coûts liés à la certification, la complexité à interpréter les normes et à satisfaire les exigences réglementaires. Même les agriculteurs certifiés toujours en opération ont, dans une proportion de 63 %, identifié la réglementation comme étant l'une des principales raisons pour laquelle les agriculteurs décident d'abandonner la production biologique. Il n'est donc pas surprenant que la lourdeur administrative associée aux processus de certification et de renouvellement soit identifiée comme l'un des principaux défis du secteur biologique californien (Claudia Reed, Policy Director, California Certified Organic Farmers, communication personnelle). De ce fait, l'approche réglementaire stricte, bien qu'elle permette un accès à de l'information détaillée, semble constituer un frein au développement du secteur dans cette juridiction.

2.3. Minnesota

Selon les données du USDA, en 2005, le Minnesota (un État du Midwest) comptait 433 exploitations licenciées, soit 0,54 % des entreprises agricoles de l'État, qui représente une augmentation d'environ 13 % depuis 2000. Les producteurs biologiques exploitent en 2000 plus de 33 000 hectares (cultures et pâturages); alors que cinq ans plus tard cette superficie est de 52 230 hectares, ce qui représente une augmentation de 57 %. La croissance dans le secteur de l'élevage sous régie biologique est encore plus

étonnante : le nombre de bovins a plus que doublé et le nombre de volailles a été multiplié par près de 15 entre 2000 et 2005.

En termes de superficies, l'État du Minnesota occupe la 1^{ère} place pour la production biologique de maïs-grain et de soya, tandis qu'il détient la 7^{ème} position pour le cheptel de vaches laitières (Minnesota Department of Agriculture, 2006).

Suivant la tendance générale, les ventes au détail d'aliments biologiques ont cru de 18 % par année, en moyenne, entre 1997 et 2005. La demande des consommateurs pour les produits laitiers biologiques a été particulièrement élevée et a dépassé les prévisions de l'industrie en 2006. Cette année là, l'industrie a connu une pénurie dans l'approvisionnement en lait biologique dans tout le Midwest (Minnesota Department of Agriculture, 2006).

2.3.1. Un appui diversifié

En 1985, la législature du Minnesota définit légalement le terme « biologique » et exige que trois années de transition distinguent la dernière année de la régie conventionnelle et la première année où l'entreprise peut officiellement être reconnue comme étant « certifiée biologique ». Deux ans plus tard, le Minnesota établit ses propres normes de production et de commercialisation pour les aliments biologiques (Riely, 2005). À titre d'exigences minimales, ces normes viennent en fait encadrer les agents de certification déjà en place (entreprises privées) qui apposent chacun leurs propres logos pour attester de l'authenticité des produits qu'ils certifient.

Compte tenu de cette situation, la mise en application des normes nationales (*National Organic Standards*) tel que définies par le USDA en 2002, constitue l'un des principaux défis du secteur. Pour y remédier, un protocole d'accord sur l'agriculture biologique, *Memorandum of Understanding on Organic Agriculture*, est ratifié en 2003 par le Département de l'Agriculture du Minnesota (MDA), le USDA, le *Natural Resources Conservation Service* (NRCS), la *Farm Service Agency* du USDA et l'Université du Minnesota (Minnesota Department of Agriculture, 2006). Cet accord vise à établir un cadre interinstitutionnel qui assure la coopération des organismes et des agences impliquées, pour que ceux-ci travaillent de concert au développement du secteur biologique du Minnesota.

En plus des programmes fédéraux décrits précédemment, le Département de l'Agriculture du Minnesota offre différents services aux producteurs biologiques et associations. Certains d'entre eux sont offerts par le Département, d'autres sont proposés en collaboration avec l'université du Minnesota, des organisations à but non lucratif et d'autres associations. Au niveau du gouvernement de l'État, la Division de la Gestion

des ressources et du développement agricole administre les interventions en matière d'agriculture biologique. Elle administre notamment le programme fédéral de partage des coûts de certification (NOCCSP – *National Organic Certification Cost-Share Program*), mais y injecte également des fonds supplémentaires. De fait, cette formule de financement qui comprend des fonds de plusieurs paliers de gouvernements caractérise particulièrement les mesures de soutien dans cette juridiction.

L'*Organic Farm Business Management Program* est un autre exemple de cette formule, du fait qu'il est financé par le Département de l'Agriculture du Minnesota et le *Risk Management Agency* du USDA. Avec ce programme, les exploitants travaillent avec un conseiller en gestion d'entreprise afin d'apprendre les principes sur lesquels se fonde la gestion d'une entreprise agricole. Ils apprennent à utiliser un logiciel de gestion financière de ferme et une base de données d'évaluation.

De plus, le Département de l'agriculture du Minnesota reconnaît que la divulgation d'information et le soutien au réseautage sont des moyens grâce auxquels l'État peut contribuer concrètement au développement du secteur biologique. Il permet notamment la présence d'une soixantaine d'exposants à la conférence annuelle sur l'agriculture biologique au Minnesota. Cet événement comprend des conférences portant sur différents sujets liés au secteur (recherche agronomique et techniques de production, mise en marché et commercialisation, etc.). En 2006, cet événement a attiré 325 participants des quatre coins du Minnesota. Par ailleurs, le Département de l'agriculture du Minnesota publie un rapport annuel sur l'état de l'agriculture biologique au Minnesota et publie plusieurs documents touchant diverses facettes du secteur, notamment le secteur de la transformation (ex : *Organic Food Processing Basics*, document de référence pour les transformateurs envisageant la certification). En plus de ces mesures, le Département répond également aux demandes du public et fournit des informations sur la régie biologique, les méthodes de production, la certification et les marchés à ses citoyens (producteurs, transformateurs et consommateurs) par différents moyens de communication (téléphone, site internet, etc.).

Selon certains intervenants, la publication annuelle d'annuaires en agriculture biologique, comprenant celui des organismes de certification accrédités au Minnesota (*Directory of USDA-Accredited Certifiers Active in Minnesota*) et celui des entreprises certifiées (*Directory of Minnesota Organic Farms*), est l'une des mesures les plus efficaces pour dynamiser le secteur (Meg Moynihan, Agricultural Development & Financial Assistance Division, Minnesota Department of Agriculture, communication personnelle). Ceci facilite la collaboration et le développement de relations d'affaires entre les différents intervenants du secteur (chercheurs, producteurs, transformateurs, distributeurs, etc.)

Le Commissaire au Département de l'Agriculture désigne les membres d'un groupe de travail nommé le *Minnesota Organic Advisory Task Force* de manière à renouveler ses interventions afin qu'elles puissent être adaptées aux besoins du secteur. Cette entité est composée d'individus représentant tous les maillons de la filière (consommateurs, producteurs, transformateurs, distributeurs, détaillants, agents de certification, agents gouvernementaux, étudiants et chercheurs universitaires) qui ont comme mandat de conseiller le Commissaire sur les politiques et les mesures à mettre en place en vue de développer l'agriculture biologique au Minnesota.

Concernant les bonnes pratiques agricoles en général, le Département de l'agriculture du Minnesota offre le *Sustainable Agriculture Loan Program* et le *Sustainable Agriculture Demonstration Grant Program* qui permettent aux agriculteurs de financer des projets afin d'explorer des moyens et des processus visant à améliorer la durabilité des systèmes d'exploitation agricole. Les entreprises agricoles en transition vers une régie biologique sont directement éligibles à ces programmes, ce qui peut venir alléger les coûts supplémentaires associés à cette transition.

Enfin, l'Université du Minnesota propose de multiples prestations dont des cours sur l'agriculture biologique, des projets de recherche, des séminaires sur le sujet. L'Université accueille également le groupe d'échange d'information pour les producteurs biologiques du Minnesota (MOFIE – *Minnesota Organic Farmers' Information Exchange*) qui tente de favoriser l'échange entre les producteurs biologiques d'expérience et les producteurs qui ont récemment adopté la régie biologique. Bien que cette institution ne bénéficie pas d'aides spéciales de l'État, les agriculteurs du Minnesota qui désirent suivre des cours en agriculture biologique peuvent recevoir des bourses d'étude de la part du Département de l'agriculture.

2.3.2. Particularités du soutien au Minnesota

En somme, le soutien au secteur biologique dans l'État du Minnesota est considérablement diversifié et se situe surtout au niveau de l'échange et du transfert d'information, et du soutien institutionnel. Le but de ces aides est d'abord et avant tout d'appuyer le développement du secteur afin que les opportunités de marché puissent être pleinement saisies. Afin d'y parvenir, l'État juge important d'aider les agriculteurs à faire des choix éclairés par rapport à leurs pratiques en agriculture biologique, ce qui requiert une diversité d'aides et une bonne coopération entre les intervenants (Meg Moynihan, Agricultural Development & Financial Assistance Division, Minnesota Department of Agriculture, communication personnelle).

Le *Minnesota Organic Advisory Task Force*, soutenu par l'État, est identifié comme étant le principal moteur de développement du secteur dans cette juridiction (Thom Petersen, Government Relations Director, Minnesota Farmers' Union, communication personnelle). À l'avenir, ce comité représentant l'ensemble des maillons du secteur sera porté à prioriser davantage les actions que devrait mener le gouvernement pour appuyer efficacement le développement de l'agriculture biologique au Minnesota. Autrement dit, son influence politique devrait s'accroître à l'avenir (Meg Moynihan, Agricultural Development & Financial Assistance Division, Minnesota Department of Agriculture, communication personnelle).

Pour l'État du Minnesota, la bonification des programmes fédéraux, tels que celui du partage des coûts de certification (*National Organic Certification Cost-Share Program*), est une approche qui continuera d'être utilisée car elle s'avère également efficace pour développer le secteur. Au lieu de rester isolé dans la mise en œuvre de programmes de soutien, le Département de l'Agriculture du Minnesota adopte plutôt un esprit de collaboration avec les ressources disponibles au niveau des organisations locales, des agences fédérales et des chercheurs universitaires. En effet, le secteur désire améliorer la coopération entre les mesures de soutien mises en place par les différents paliers de gouvernement, surtout au niveau des campagnes de promotion et d'information (Thom Petersen, Government Relations Director, Minnesota Farmers' Union, communication personnelle).

D'autre part, il est intéressant de savoir que les agriculteurs biologiques du Minnesota sont régulièrement sondés par le Département de l'agriculture dans le but d'évaluer leur engagement dans le secteur. Un tel exercice permet également d'obtenir l'opinion des agriculteurs sur les défis auxquels fait face le secteur et les priorités à cibler (voir : Minnesota Department of Agriculture, 2006 et 2007). Ceci fournit par la suite des informations essentielles aux intervenants du secteur pour qu'ils puissent adapter leurs interventions en conséquence.

2.4. Vermont

En 2007, 487 exploitations agricoles étaient certifiées dans l'État du Vermont. Cela représentait 7,9 % des fermes de l'État, le plus haut pourcentage de tous les États-Unis. Parmi celles-ci, 204, soit 42 %, sont des entreprises laitières – le quart des producteurs laitiers du Vermont ont adopté une régie biologique. En valeur nominale, le nombre d'entreprises certifiées a plus que doublé entre 2000 et 2008. Les producteurs biologiques exploitaient en 2000 près de 12 000 hectares (cultures et pâturages); cette superficie est passée à 36 588 hectares huit ans plus tard, représentant une augmentation de 210 %. En 2008, 543 producteurs agricoles certifiés ont déclaré des ventes à la ferme totalisant plus de 47 millions de dollars US.

2.4.1. Un appui du secteur privé soutenu par l'État

Au Vermont, le développement du secteur biologique est mené en très grande partie par une association qui regroupe producteurs et consommateurs, soit la *Northeast Organic Farming Association of Vermont* (NOFA-VT). À travers six volets d'intervention (éducation, sécurité alimentaire des communautés, certification, promotion, action sociale et assistance technique), cette association à but non-lucratif a pour mission de promouvoir des systèmes de production agricole économiquement viables et écologiquement sains. À l'intérieur de cette même organisation, différents comités sont responsables de la représentation des intérêts des différentes productions, tel que le *Dairy Producers Alliance* et le *Vegetable & Fruit Advisory Board*.

Fondée en 1971, NOFA-VT est l'association d'agriculture biologique la plus ancienne aux États-Unis. En 1985, l'organisation met en place une filière à part, le *Vermont Organic Farmers* (VOF), pour faciliter les activités de certification auprès des entreprises du Vermont. C'est à cette même époque que les normes étatiques de certification sont instaurées. La particularité des normes dans cette juridiction est qu'elles distinguent la certification des producteurs de celle des transformateurs, avec deux logos en conséquence (voir figure ci-dessous). En étant adapté aux particularités de chaque type d'entreprise, ceci simplifie le processus de certification.

FIGURE 5 : LOGOS AU VERMONT



Aujourd'hui, le VOF est accrédité par le USDA pour la certification des entreprises selon les normes nationales (*National Organic Standards*) imposées par le *National Organic Program* en 2002. Dans cet État, le fait que les activités de certification aient toujours été centralisées autour du VOF a amplement facilité la transition entre les normes de l'État et les normes nationales.

Dans le cadre de ses autres activités, la *Northeast Organic Farming Association of Vermont* offre de nombreux programmes pour les producteurs. Elle publie régulièrement des communiqués rapportant les dernières actualités en lien avec l'agriculture biologique au Vermont et ailleurs dans le monde. Elle met à disposition des agriculteurs un annuaire en ligne qui liste les exploitations agricoles certifiées désirant participer à des ateliers et autres activités liées à la transmission du savoir-faire. Elle propose également

des programmes de stage dans des exploitations agricoles sous régie biologique et coordonne différents ateliers ainsi qu'une conférence annuelle sur l'agriculture biologique. Le gouvernement octroie un total de 3 500 \$US par année pour l'organisation de cette conférence. De plus, en association avec une banque locale, NOFA-VT propose un prêt, le *Green Mountain Growers Revolving Loan Fund*, qui s'adresse aux producteurs désirant investir dans la production sous régie biologique ou dans des pratiques d'agriculture durable.

De son côté, l'Agence de l'Agriculture du Vermont (*Vermont Agency of Agriculture*) a comme objectif principal de promouvoir les produits locaux et propose divers fonds pour les groupes valorisant ces produits. En 2007, la législature du Vermont a promulgué la Loi H. 522 sur la viabilité de l'agriculture du Vermont. Cette loi oblige notamment l'ensemble des institutions de l'État (ministères, agences et organisations) à revoir leur fonctionnement pour l'achat de nourriture, afin de déterminer comment elles pourraient s'approvisionner davantage auprès des producteurs locaux. De plus, des documents ont été publiés par l'État pour encourager l'achat de produits du Vermont (pas spécifiquement biologiques) lors d'événements corporatifs et privés.

Le soutien de l'État du Vermont apporté au secteur biologique se résume comme suit : il appuie et complète le leadership de l'association NOFA en se concentrant sur l'accès à l'information pour les producteurs. Au total, une somme de 50 000 \$US/année est investie par le gouvernement pour l'aide technique et la divulgation d'information auprès des agriculteurs biologiques et en transition, ce qui comprend l'embauche, par la *Northeast Organic Farming Association of Vermont*, d'un technicien spécialisé en matière de régie biologique.

Dans les interventions du *Northeast Organic Farming Association of Vermont* soutenu par le gouvernement de l'État, une attention particulière est portée aux producteurs laitiers, qui jouent un rôle important dans l'ensemble du secteur biologique de cette juridiction. Par exemple, le *Cash Flow Analysis of Transitioning to Organic Dairying*, proposé en partenariat avec une autre organisation privée, le *Small Business Development Center*, vise à aider les producteurs laitiers à faire la transition vers la production sous régie biologique en réalisant une analyse de leurs flux de trésorerie. Dans le cadre du programme *Organic Transition Loan Program*, en partenariat avec la *Vermont Economic Development Authority*, un autre fond privé, l'État soutient le financement de prêts aux producteurs laitiers qui désirent se convertir à une régie biologique, afin de les aider à supporter les coûts associés à la transition.

L'université du Vermont, sous son unité *Center for Sustainable Agriculture*, distribue du matériel didactique sur les pratiques agroenvironnementales et propose certains projets de recherche pouvant bénéficier au secteur biologique mais n'est pas considérée comme étant innovatrice dans le domaine de la recherche en agriculture biologique.

2.4.2. Particularités du soutien au Vermont

Le soutien de l'État du Vermont à l'agriculture biologique se situe surtout aux niveaux de l'appui à la transition des exploitations agricoles et de l'échange et transfert d'information. Dans cet État d'à peine 621 000 habitants, le soutien au secteur est modeste en termes de financement, et centralisé au niveau de la *Northeast Organic Farming Association of Vermont*, une organisation privée dont la réputation n'est plus à faire.

Les producteurs laitiers jouent un rôle important dans le développement du secteur biologique de cette juridiction. Ceci découle du fait que plusieurs laiteries offrent des ententes à long terme pour l'achat du lait biologique. En plus du prix bonifié qu'offre la production biologique, les producteurs apprécient la stabilité qu'offrent de telles ententes, le prix du lait conventionnel pouvant fluctuer de manière importante aux États-Unis (Anson Tebbetts, Deputy Secretary of Agriculture, Vermont Department of Agriculture, communication personnelle).

L'approche prônée par l'État s'articule autour du soutien des activités de la *Northeast Organic Farming Association of Vermont*, et cherche à améliorer l'accès à l'information des producteurs, de manière à ce que chacun d'entre eux puisse déterminer si la production biologique est envisageable pour leur entreprise. De plus, les agriculteurs biologiques du Vermont partagent leurs connaissances et leur savoir-faire lors d'ateliers de formation. Ils font preuve de solidarité et d'un bon sens de l'organisation pour défendre leurs intérêts, ce qui est une grande force (Dave Rodgers, Policy Advisor, Northeast Organic Farming Association of Vermont, communication personnelle).

Les points faibles sont principalement l'absence de leadership de la part du gouvernement, l'absence de programme spécifique et intégré pour le secteur, ainsi que le manque de recherche et développement dans l'État du Vermont.

2.5. Synthèse et discussion

Aux États-Unis, le *Farm Bill* constitue la pièce maîtresse du développement de l'agriculture biologique. Par ailleurs, les intérêts de ce secteur sont défendus au sein du Congrès américain par un caucus bipartisan, le *Congressional Organic Agriculture Caucus*. De par leur diversification, les mesures du gouvernement fédéral sont garantes de développement pour l'ensemble du secteur biologique américain. Le *National Organic Certification Cost-Share Program* est jugé très efficace par les intervenants, du fait qu'il allège une barrière importante au développement, soit les coûts liés à la certification, et s'adresse à la fois aux producteurs et aux transformateurs. Par ailleurs, le soutien du gouvernement fédéral s'effectue non seulement de manière directe avec des programmes spécifiques au secteur, mais aussi par le biais de programmes qui soutiennent significativement l'adoption de pratiques agro-environnementales, ainsi que la prestation de biens et services environnementaux et sociaux, programmes auxquels ont directement accès les producteurs biologiques et en transition.

La version 2008 du *Farm Bill*, multiplie les fonds et améliore plusieurs programmes au profit du secteur biologique et sert en quelque sorte de plan d'action stratégique, permettant aux intervenants d'avoir une vision claire des moyens dont ils disposent pour développer davantage l'offre et la demande. En fait, sans l'aide du fédéral, il n'y aurait certainement pas autant de programmes pour le secteur biologique. Par contre, bien que les intervenants du secteur reconnaissent les efforts du gouvernement fédéral, ils travaillent déjà sur les recommandations qu'ils vont présenter pour le *Farm Bill 2012* (Claudia Reed, Policy Director, California Certified Organic Farmers, communication personnelle). Ce constat témoigne de la dynamique entre les États et le gouvernement fédéral par rapport au soutien du secteur biologique. Historiquement, les États ont été précurseurs dans l'adoption de mesures de soutien, surtout par la mise en place de normes pour la certification. Le *National Organic Program* du USDA est précurseur en matière de soutien institutionnel, avec l'instauration de normes nationales obligatoires et différents programmes ciblant le secteur biologique. Cependant, les organisations de la société civile, qui sont à la base du développement du secteur biologique aux États-Unis, exercent encore un rôle déterminant dans l'articulation des aides que le gouvernement fédéral met en place. Selon ces organisations, le secteur doit être en mesure de réévaluer continuellement ses besoins pour qu'il puisse identifier de manière ciblée les interventions des gouvernements.

À la lumière de l'étude réalisée sur la Californie, le Minnesota et le Vermont, on observe que les gouvernements des États peuvent adopter différentes approches pour soutenir leur secteur biologique. De manière générale, celle qui est préconisée est fonction du dynamisme des organisations agricoles biologiques, ainsi que des priorités de chacune des administrations étatiques.

Parmi les administrations des trois États étudiés, celle de la Californie détient l'approche la moins diversifiée, intervenant essentiellement sur le plan règlementaire pour encadrer la certification et la collecte de données. Le système permet au secteur d'évoluer dans un environnement d'affaires où l'information est transparente et disponible et où il est simple d'entrer en contact avec les divers intervenants. Toutefois, les tâches administratives reliées à une telle approche sont considérées comme trop décourageantes et coûteuses par les agriculteurs. Les autres champs d'intervention sont ainsi développés par *California Certified Organic Farmers* (CCOF), notamment à travers son programme "Going Organic" qui fournit une assistance technique aux agriculteurs.

Dans l'État du Vermont, le gouvernement diversifie son appui au secteur en finançant les différentes activités menées en partenariat avec l'organisation *Northeast Organic Farming Association of Vermont*, bien que la stratégie de développement repose ici aussi sur une organisation de la société civile. Des raisons historiques expliquent cette situation à savoir que cette organisation a mené le développement du secteur depuis son émergence. Dans l'ensemble de ses interventions, l'Agence de l'Agriculture met par ailleurs considérablement l'emphase sur l'achat local et la promotion des produits du Vermont, ce qui peut avantager indirectement le secteur biologique.

Le Département de l'Agriculture du Minnesota exerce assurément un plus grand leadership dans son soutien au développement du secteur biologique. Ne désirant pas prendre en charge les activités de certification et d'inspection, cette juridiction finance un grand nombre de programmes spécifiques au secteur biologique et offre une grande diversité dans les mesures mises en place (bonification des programmes fédéraux, diffusion d'information, prêts et bourses d'étude pour les producteurs, etc.). Par ailleurs, c'est au Minnesota que le secteur biologique semble être le mieux considéré par le gouvernement de l'État, surtout grâce au *Memorandum of understanding* et au *Minnesota Organic Advisory Task Force*, qui a comme mandat de prioriser les actions futures. D'ailleurs, le *Minnesota Organic Advisory Task Force* étudie actuellement les possibilités existant par rapport aux programmes d'aide spécifiquement conçus pour les entreprises en transition, au renforcement du soutien à la commercialisation des produits biologiques, aux campagnes de promotion pour les produits locaux, ainsi qu'au programme d'achats institutionnels visant les produits biologiques (Meg Moynihan, Agricultural Development & Financial Assistance Division, Minnesota Department of Agriculture, communication personnelle).

Enfin, le rôle principal que joue le secteur privé dans le développement de l'agriculture biologique américain mérite d'être souligné. À la base de la structure de mise en marché du secteur biologique, les entreprises et les organisations influencent fortement les administrations gouvernementales pour un soutien mieux organisé et offrent des services et des programmes porteurs de développement : soutien

technique et financier (prêts) aux producteurs (certifiés et en transition), financement de projets de recherche agronomique pour améliorer les méthodes de culture, diffusion d'information et campagnes de promotion, programmes de mentorat, réalisation d'études de marché, etc.

3. UNION EUROPÉENNE

Selon Stolze et Lampkin (2005), deux facteurs ont contribué au développement important du secteur biologique en Europe ces dernières années : la demande du marché et l'intervention des gouvernements européens et des pays membres. L'Union européenne intervient de différentes façons en agriculture et en alimentation biologique : plan d'action européen; législation; campagne de promotion et logo d'identification; recherche; paiements de la Politique agricole commune (PAC); et politiques de développement rural. De plus, le contexte juridique et réglementaire a fait en sorte d'étendre ces actions et ces exigences minimales à tous ses pays membres (dont plusieurs ont joint l'Union dans les dernières années) (Stolze et Lampkin, 2005).

3.1. Cadre réglementaire fort offrant des standards minimaux que les pays membres doivent respecter

L'Union européenne a commencé à intervenir spécifiquement dans le développement biologique en 2001, lors de l'adoption du Règlement (CEE) No 2092/91 offrant des normes minimales de production biologique. Depuis, ces normes ont constamment été mises à jour et incluent maintenant des critères de bien-être animal, ainsi que des interdictions de recourir aux OGM, notamment. Une nouvelle réforme d'importance est attendue pour 2009.

3.2. Plan d'action de 2004

Selon le portail européen sur l'agriculture biologique, « le Plan d'action européen en matière d'alimentation et d'agriculture biologique expose 21 objectifs à atteindre concernant le développement du marché des produits biologiques et l'amélioration des normes en augmentant l'efficacité, la transparence et la confiance du consommateur. Le plan vise à atteindre des objectifs tels que le développement de l'information sur l'agriculture biologique, la rationalisation du soutien public via le développement rural, et l'amélioration des normes de production ». « Le plan repose sur d'importantes concertations avec les États membres et les acteurs de la filière y compris une consultation en ligne en 2003, une audience publique en janvier 2004 et des réunions avec les États membres et les groupes d'acteurs. » (http://ec.europa.eu/agriculture/organic/eu-policy/action-plan_fr). Le Plan est présent sur deux documents : le premier, CCE (2004a), résume et énumère les actions, tandis que le second, CCE (2004b), les articule et les met en contexte.

Le développement de ce plan aura pris cinq ans. Aucun budget spécifique n'a été rattaché à la réalisation des objectifs du plan et très peu de programmes ou de politiques en relèvent directement. Cependant, ce plan aura eu pour effet de mobiliser les intervenants européens du secteur ainsi que des cadres supérieurs européens, et, en somme, d'influencer et d'orienter l'intervention de l'UE et des pays membres en agriculture. Un bon exemple de cette dynamique est la recherche.

3.3. Recherche

L'action 7 du Plan d'action européen est de « Renforcer la recherche concernant l'agriculture biologique et ses modes de production ». Or, CCE (2004b) déclare clairement qu'aucune priorité thématique n'était accordée à la recherche spécifique en agriculture biologique dans le 6^e Programme cadre⁵. Cependant, certaines priorités et sous-priorités thématiques sont directement interpellées par les besoins en recherche de l'agriculture biologique. En particulier : la priorité thématique 5 « Qualité et sécurité alimentaire », et la 6 « Développement durable, changement planétaire et écosystèmes ». La structure et le fonctionnement du 7^e PC sont assez complexes. Le programme « Coopération » (pour « recherche collaborative ») est financé à 32,4 milliards d'euros et regroupe 10 grands thèmes de recherche. Aucun ne mentionne le secteur biologique spécifiquement. Parmi ces derniers, Alimentation, Agriculture et Biotechnologie (1,9 millions d'euros) et Environnement (1,8 millions d'euros) semblent être les plus porteurs pour le secteur biologique (CCE, 2006b).

Plus concrètement, il demeure que l'Union européenne a financé ou finance, entièrement ou partiellement, 14 projets de recherche spécifiques au secteur biologique. Ces derniers couvrent une grande variété de sujets, notamment : recherche agronomique « pure » (lutte contre les maladies, résistances, santé animale, rotations, développement de variétés, etc.); harmonisation des standards et règlements en vue de l'agrandissement de l'UE; évaluation des plans d'action européens; amélioration de la qualité et de la sécurité des aliments biologiques; collecte de données sur le secteur; et réseautages divers. Chacun de ces projets est dirigé par un chercheur ou une institution de recherche différente et sont réalisés dans plusieurs centres de recherches répartis dans plusieurs pays membres. L'UE ne regroupe cette recherche sous aucune instance ni programme particulier, mais a néanmoins initié CORE Organics, un partenariat transnational regroupant des ressources et offrant une vitrine unique sur la plupart des programmes

⁵ Le programme cadre communautaire pour la recherche et le développement technologique est le principal instrument de financement de la recherche de l'UE (CE, 2006b). L'UE est actuellement dans son 7^e programme-cadre (7^e PC 2007-2013), qui est doté d'un budget de 53,2 milliards d'euros sur sept ans, donc beaucoup plus que le 6^e PC (2002-2006), qui avait bénéficié d'un peu plus de 15 milliards sur 5 ans. Cette augmentation lance un signal clair aux pays membres, qui se sont engagés à faire passer leur budget de recherche de 2 % à 3 % de leur PIB d'ici 2010 (CE, 2006b).

européens et nationaux pertinents pour le secteur biologique. Une liste de projets financés par l'UE est d'ailleurs offerte à www.coreorganic.org/library/euresearch.html.

3.4. Campagnes de promotion et logo unique volontaire

La dernière campagne de promotion à ce jour porte pour slogan principal « Le Bio. Bon pour la nature, bon pour nous ». Le portail internet éducatif et promotionnel http://ec.europa.eu/agriculture/organic/home_fr donne accès à différentes ressources : du matériel promotionnel (pancartes, dépliants, banderoles, etc.) destiné à différents groupes cibles ; du matériel audiovisuel ; une photothèque ; une banque de slogans et de messages-clés ; une liste d'institutions et de partenaires possibles, etc.

Le logo unique européen est central dans cette approche. Il vise avant tout à consolider la confiance des consommateurs et à faciliter la reconnaissance des produits biologiques. Il est volontaire mais le fait qu'il sera rendu obligatoire en 2010 témoigne à la fois de son succès et de l'importance que les intervenants européens lui accordent.

FIGURE 6 : LOGO EUROPEEN IDENTIFIANT LES ALIMENTS BIOLOGIQUES



Source : http://ec.europa.eu/agriculture/organic/eu-policy/logo_fr

3.5. La Politique agricole commune (PAC)

La Politique Agricole Commune se présente aujourd'hui en deux « piliers » : un premier pilier, constitué majoritairement des aides directes aux agriculteurs (mesures de marché) et un second, qui constitue la politique de développement rural, regroupe les aides attribuées aux projets favorisant la compétitivité des exploitations, l'entretien de l'environnement et le développement économique des territoires ruraux (Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, 2008). La complémentarité des deux piliers de la PAC a été accentuée par la réforme de 2003, qui a aussi introduit le « découplage » (le niveau des aides est

indépendant du niveau de production), la « conditionnalité » (l'obligation de satisfaire à des exigences, la plupart du temps environnementales, pour avoir droit à ces aides) et la « modulation » (le transfert graduel de ressources du 1^{er} vers le 2^e pilier).

Le 1^{er} pilier se concentre sur la fourniture d'une aide de base au revenu des agriculteurs, qui sont libres de produire pour répondre à la demande du marché. Le financement de ce pilier ne provient que de l'UE et profitent surtout aux agriculteurs des pays de l'UE-15. Le financement et l'articulation exacte des programmes sont négociés entre les pays membres concernés.

Le 2^e pilier soutient quant à lui l'agriculture comme fournisseur de biens publics dans ses fonctions environnementales et rurales, ainsi que les zones rurales dans leur développement (Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, 2008). Tous les programmes qui en font partie doivent être cofinancés par les États membres, en respect des minimums et des maximums spécifiques à chacun des programmes spécifiés par l'UE.

Selon le principe de subsidiarité, les États membres ont la possibilité de définir eux-mêmes leurs priorités et peuvent concevoir leurs programmes de développement rural en fonction de leurs besoins à partir des mesures proposées au niveau communautaire (Dechambre, 2007). Concrètement, certains pays ont adopté une programmation nationale (Autriche, Danemark, Grèce, Irlande, Portugal, Suède, Pays-Bas, Luxembourg). Les États membres ayant une forte tradition régionale ont établi des programmes régionaux (Italie, Belgique, Royaume-Uni), ou mixtes (Allemagne, Espagne, France) (Dechambre, 2007). Aussi, les États membres désignent les organismes habilités à administrer les fonds européens en fonction des objectifs et modalités de leur choix.

Pour bénéficier de l'intégralité des aides des deux piliers, les agriculteurs doivent respecter des normes « agro-environnementales » précises et des bonnes pratiques agricoles, destinées à préserver la qualité de l'environnement (réduction des pesticides par exemple). La PAC encourage ainsi fortement les agriculteurs qui souhaitent s'engager dans un mode de production biologique à travers les aides du 2^e pilier (Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, 2008). Car de fait, l'UE reconnaît que l'agriculture biologique est réputée intégrer les objectifs environnementaux et de développement rural : « Un des objectifs de la réforme de la PAC de 2003 était de promouvoir une production axée sur des produits de qualité, respectueux de l'environnement. L'agriculture biologique constitue un outil précieux pour atteindre cet objectif » (CCE, 2004a). Concrètement, cela implique que la certification rend les exploitations biologiques éligibles aux aides du second pilier.

Le règlement relatif au financement de la politique agricole commune a créé deux nouveaux Fonds en 2007, chacun d'eux finançant l'un des deux piliers de la PAC:

- Le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) finance les mesures du 1er pilier dans le cadre de la gestion partagée entre les États membres et la Commission telles que :
 - ⇒ Les interventions destinées à la régulation des marchés agricoles;
 - ⇒ Les paiements directs aux agriculteurs prévus dans le cadre de la politique agricole commune;
 - ⇒ Les restitutions fixées pour l'exportation des produits agricoles vers les pays tiers;

- Le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) finance, dans le cadre d'une gestion partagée uniquement, les programmes du 2nd pilier (pour la période 2007-2013, cela représente 69,75 milliards d'euros).

3.6. Synthèse et analyse

De façon générale, selon Stolze (2005), l'intervention européenne a fait en sorte de mettre en place des conditions optimales pour le commerce d'aliments biologiques. De plus, tout le processus de définition du plan d'action aurait fait en sorte d'impliquer de hauts fonctionnaires européens dans le développement de politiques en faveur du secteur biologique, et vice-versa – il aurait permis à des intervenants du secteur biologique de participer plus étroitement aux améliorations de l'intervention européenne en agriculture. Par exemple, Stolze (2005), de même que Häring et Offermann (2005), s'attendent notamment à ce que le secteur biologique soit favorisé par l'augmentation de l'importance du second pilier au détriment du premier.

Cependant, le plan d'action européen agirait en vase clos, d'une part, par rapport à l'intervention européenne en agriculture et d'autre part, avec les interventions des pays membres. Il y manquerait également une vision d'avenir pour le secteur, ainsi que des moyens d'action pour faciliter l'atteinte d'objectifs par les pays membres ou les organisations sectorielles européennes, nationales et régionales (Stolze, 2005).

3.6.1. Disparités régionales – l'UE nivèle vers le haut, mais modifie l'équilibre compétitif

Maintenant, la philosophie de gestion « top-down » marquant l'intervention de l'UE a néanmoins fait en sorte d'étendre les exigences minimales d'encadrement de la certification et les mesures de soutien à tous les pays membres. Le cadre réglementaire et le plan d'action (sa conception et sa communication), ont notamment fait en sorte que le secteur biologique de plusieurs pays a rapidement bénéficié d'un haut niveau de crédibilité auprès des organisations agricoles dominantes des domaines publique, associatif et privé. Nous savons que plusieurs faisaient peu pour le secteur biologique, notamment en Espagne et dans plusieurs des nouveaux pays membres (Stolze et Lampkin, 2005). Nous verrons un peu plus en détail dans l'analyse finale comment la crédibilité augmente la compétitivité du secteur biologique, notamment en améliorant la qualité de la gouvernance et la mobilisation des ressources financières et humaines.

De plus, comme nous le verrons en Andalousie et dans certains Länder allemands notamment, l'intervention européenne a fait en sorte de lancer le secteur biologique (Heidrun Moschitz, communication personnelle). Encore aujourd'hui, les fonds européens constituent une part importante du soutien financier accordé par plusieurs gouvernements à leur agriculture biologique (75 % en Andalousie).

Par ailleurs, les standards de production biologique et autres directives européennes ont toujours fait l'objet de discussions entre les pays et ont même parfois donné lieu à des affrontements. Par exemple, l'Espagne, généralement plus laxiste, a récemment dû inclure le terme *ecológico* (traduction de « écologique », et beaucoup plus utilisé que *biológico*, traduction de « biologique ») dans la liste des termes protégés. À l'inverse, l'Allemagne se voit souvent demander par l'Union européenne de diminuer ses standards de façon à les rapprocher de ceux recommandés par l'Europe.

Cette diversité de standards influence la compétitivité des filières d'une façon complexe; certains entrepreneurs et intervenants se croient désavantagés commercialement lorsque leurs standards sont plus contraignants qu'ailleurs. En même temps, des intervenants de toutes les filières veulent aussi maintenir, voire élever les standards. Vairo et collab. (2008) mettent clairement en évidence que ce débat est une source de conflits entre les plans d'action européen et nationaux et qu'il est très dynamique en Europe et à l'intérieur de plusieurs pays.

Enfin, il est aussi à prévoir que l'obligation d'utiliser le logo unique européen à partir de 2010 soit vécue difficilement dans les pays où d'autres logos (surtout publics) avaient été bien positionnés auprès des consommateurs, comme c'est le cas au Danemark, en Allemagne et en France.

3.6.2. Les paiements directs

Lohr (2001), ainsi que Dimitri et Oberholtzer (2005) mettent bien en évidence que les paiements directs versés dans le cadre de la PAC confèrent un avantage compétitif important aux agriculteurs européens par rapport aux agriculteurs de pays dont les programmes sont moins généreux. On peut facilement en déduire – comme le fait Lohr (2001), notamment – que toutes choses étant égales par ailleurs, le secteur biologique européen est avantagé par rapport aux autres.

Maintenant, il est intéressant de se demander si les subventions de la PAC avantagent les producteurs biologiques européens par rapport aux producteurs conventionnels européens. Il semblerait que non; c'est du moins ce que plusieurs intervenants et chercheurs tendent à démontrer (voir notamment Heida, 2008 et Häring et Offermann, 2005). En effet, s'il fait l'unanimité que le second pilier (mesures agro-environnementales) est plus généreux envers les exploitations biologiques, plusieurs soulignent aussi que le premier pilier avantage les productions conventionnelles à cause de différences structurelles et de méthodes de production (grosseur des troupeaux, superficies cultivées, etc.). L'effet général net des paiements de la PAC serait donc plutôt neutre, et non pas à l'avantage des exploitations biologiques, comme le considèrent plusieurs. Il importe de préciser que ces analyses se basent sur des données d'ensemble, et non pas individuelles. Cependant, comme nous venons de le mentionner, cet équilibre pourrait évoluer en faveur des producteurs biologiques lors de la prochaine réforme de la PAC.

Ensuite, demandons-nous si ces paiements stimulent la croissance du secteur. L'effet serait la plupart du temps positif, quoique parfois neutre pour quelques raisons. Premièrement, à cause du facteur discuté au paragraphe précédent. Deuxièmement, l'expérience européenne montre bien que la hauteur des paiements directs n'est pas le seul critère de décision dans le choix des exploitations à se convertir au biologique : les perspectives et le contexte de marché, la rentabilité en général, le niveau de confiance dans le secteur, le niveau de professionnalisme des intervenants impliqués, notamment, contribuent pour beaucoup également (Nieberg et collab., 2006).

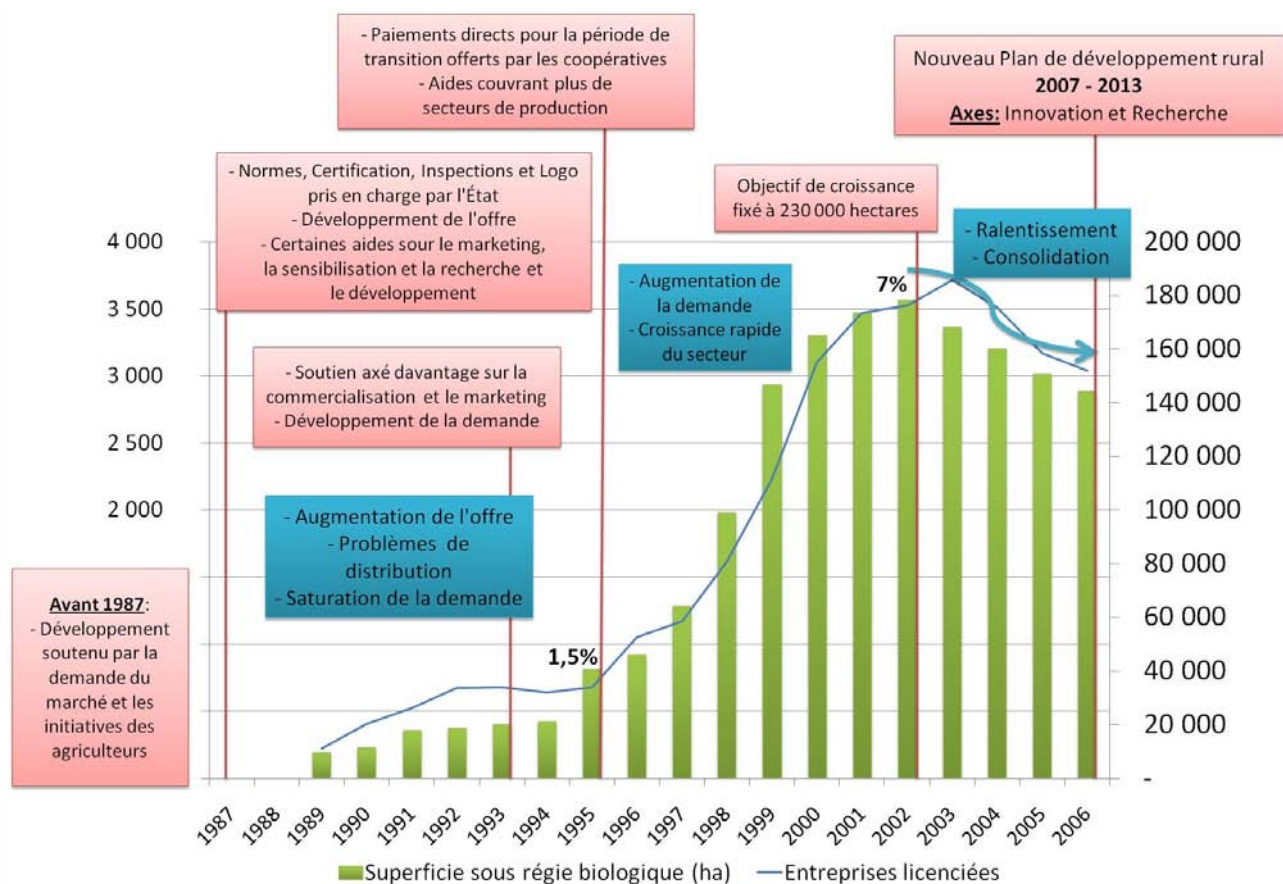
Troisièmement, la croissance du secteur relève de plusieurs facteurs interagissant entre eux – et non pas seulement du taux de conversion des producteurs. Comme nous le détaillerons dans l'analyse finale, la croissance du secteur dépend aussi d'une augmentation de la demande, de la présence de transformateurs, de l'arrimage des filières conventionnelles et biologiques, etc. En effet, les subventions directes – en conjonction avec la négligence de ces autres facteurs – seraient partiellement responsables de surplus d'offres et de baisses de prix associées observés dans quelques pays, et donc, indirectement, de la fragilisation financière d'entreprises et de filières (Lampkin et collab., 2001).

Aussi, comme nous l'avons souligné précédemment, la PAC est appliquée différemment d'un pays à l'autre. De plus, on sait que les pays membres de l'Union européenne commercent beaucoup entre eux. Or, les subventions directes différentes d'un membre à l'autre auraient modifié l'équilibre concurrentiel existant à l'intérieur même de l'Union européenne (Lampkin et collab., 2001).

4. DANEMARK

La figure ci-dessous met en perspective l'adoption des principales mesures de soutien par le gouvernement danois depuis le début des années 80, par rapport à l'évolution du secteur en termes de superficies sous régie biologique et d'entreprises licenciées. Le gouvernement danois a fait figure de pionnier à plusieurs reprises au fil du temps. D'ailleurs, le secteur biologique danois est le premier au monde à avoir adopté un plan de développement (dès 1995, renouvelé en 1999). Il a également créé une synergie importante entre les différents maillons, qui a permis de développer différents marchés domestiques et d'exportation.

FIGURE 7 : ÉVOLUTION DU SECTEUR BIOLOGIQUE AU DANEMARK DE 1987 A 2006



Note : Le nombre d'entreprises biologiques (trait continu) se rapporte à l'échelle de gauche, alors que les données sur les superficies en production biologique en hectares (colonnes) se rapportent à l'échelle de droite.

Sources : Danish Plant Directorate, Ministry of Food, Agriculture and Fisheries, dans Norfelt (2005), et

Source : www.organic.dk. Compilation ÉcoRessources Consultants.

La figure ci-dessus démontre que la production biologique au Danemark a connu une forte progression dans les années 90, mais que des signes d'essoufflement se manifestent depuis le début des années 2000. La production laitière a fortement contribué à ce développement et le lait est le premier produit biologique pour lequel s'est articulée une chaîne d'approvisionnement formelle (production, transformation et distribution). D'ailleurs, les produits à base de lait biologique occupent environ 30 % du marché des produits laitiers au Danemark (Niels Nørskov, Senior Adviser and International Coordinator, Danish Agricultural Advisory Service, National Centre for Organic Farming, communication personnelle).

Les superficies converties à l'agriculture biologique et le nombre d'entreprises licenciées ont atteint un sommet respectivement en 2002 et 2003. Ce sommet représente également l'époque où le ratio du nombre d'entreprises biologiques sur l'ensemble des entreprises agricoles danoises atteignait son plus haut niveau, soit 7,3 % en 2002. L'importance du secteur laitier dans l'ensemble du secteur biologique danois explique la hausse observée. En effet, la forte consolidation de l'offre du lait biologique, durant la période allant de 2003 à 2006, découle essentiellement des surplus de lait biologique à la fin des années 90 et des baisses de prix qui y sont associées. Ces mêmes éléments ont également mené à une stratégie sectorielle visant l'accroissement des exportations de produits laitiers biologiques danois.

Conséquemment, la taille moyenne d'une exploitation biologique danoise ne cesse d'augmenter depuis l'émergence du secteur, passant de 22,1 hectares en 1990 à 54,2 hectares en 2006. A la fin 2006, on dénombre 2 794 exploitations biologiques, avec une majorité d'entreprises laitières, qui représentent alors 5,6 % de l'ensemble des entreprises agricoles danoises. A ce même moment, ces entreprises cultivent un total de 144 000 ha sous régie biologique, ce qui représente 5,3 % des superficies agricoles.

Du côté de la demande, ce qui explique le caractère précurseur du Danemark dans le domaine de l'agriculture biologique est surtout lié au fait que les danois ont été confrontés à l'impact de l'activité humaine sur l'environnement plus hâtivement que les citoyens des autres pays développés. La pêche est profondément ancrée dans l'identité culturelle de ce pays et est responsable pour une part importante de l'économie. Conséquemment, le récit de homards mourant d'asphyxie à cause d'une prolifération d'algues stimulée par les effluents agricoles, au milieu des années 80, a accru la sensibilité de la population face aux problèmes environnementaux. De même, comme le Danemark détient peu d'espaces sauvages, les citoyens seraient alors davantage sensibilisés à l'importance de préserver ce qu'il reste de l'environnement naturel. L'agriculture biologique ferait partie des moyens pour y parvenir (Niels Nørskov, communication personnelle).

En 2000, les consommateurs qui disent préférer les produits biologiques représentent 31,9 % des consommateurs danois, alors qu'en 2004, ils n'en représentent que 22,4 %. Cette baisse s'explique par l'insatisfaction des consommateurs par rapport à la qualité de certains produits biologiques disponibles découlant des inefficacités au niveau de la chaîne d'approvisionnement (Niels Nørskov, communication personnelle). Depuis, le secteur a su résoudre ces problèmes structurels et regagner la confiance des consommateurs de manière à inverser la tendance, confirmée par une hausse annuelle de 18 % de la demande en 2006 suivie d'une seconde hausse de 23 % en 2007 (Agence française pour le développement international des entreprises et les missions économiques, 2008).

Pour 2008, on prévoit encore une croissance annuelle de la demande de l'ordre de 33 %. Bien qu'en valeur relative le marché biologique représente près de 5,5 % de l'ensemble du marché alimentaire danois, il pourrait potentiellement atteindre les 20 %. Cette tendance s'explique encore par la forte sensibilité des consommateurs danois envers l'agriculture conventionnelle et son impact sur l'environnement. Cet état de fait ne semble toutefois pas occasionner une reprise de la croissance de l'offre. D'ailleurs, le taux de conversion des entreprises agricoles au Danemark demeure très faible et l'augmentation de la demande est surtout comblée par les importations de produits étrangers (Niels Nørskov, communication personnelle).

4.1. Les coopératives participent au développement et au soutien

Ce qui distingue particulièrement le fonctionnement interne du secteur agricole danois est essentiellement relié à la place qu'occupent les organisations privées et coopératives dans la transformation, ainsi que dans le commerce des céréales et des intrants. Le secteur biologique – la filière laitière en particulier - se caractérise par cette même dynamique.

Par exemple, si l'on se réfère au schéma du développement du secteur présenté en début de chapitre, on observe que le nombre d'exploitations agricoles biologiques au Danemark n'augmente significativement qu'après 1995, lorsqu'une aide spéciale est octroyée par les acheteurs/transformateurs de lait (coopératives de producteurs) aux exploitations en transition. Ainsi, plusieurs considèrent que ces primes versées aux producteurs laitiers biologiques sont les principaux éléments moteurs du développement observé entre 1995 et 2002.

À ces aides offertes par le secteur coopératif s'ajoute le soutien de l'État qui est alloué à une gamme plus large de productions (végétales et animales) (Niels Nørskov, communication personnelle).

4.2. Le gouvernement danois : pionnier dans l'encadrement et le soutien

L'intervention du gouvernement danois dans l'organisation du secteur biologique date déjà de deux décennies et s'avère fortement structurante dès les premières initiatives. La Loi sur l'agriculture biologique, adoptée en 1987, a donné lieu à la prise en charge par l'État danois des normes, de la certification, de l'inspection et de l'attribution du logo (voir la figure suivante), rendu obligatoire en 1990. Certaines aides spéciales de l'État ont également été attribuées pour les producteurs en transition (avant même que l'Union européenne adopte sa directive en cette matière). Le gouvernement met aussi en place et assume la gestion d'une « centrale de compétences » offrant des services-conseils spécifiques aux agriculteurs biologiques. Toutes ces mesures sont administrées par le Département de l'agriculture biologique, une entité au sein même du ministère danois de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche.

Ces interventions ont assurément servi à développer l'offre, ce qui, en retour, a favorisé l'émergence de problèmes au niveau de la demande. En 1993, des problèmes de distribution et une saturation de produits sur le marché forcent le soutien gouvernemental à s'orienter davantage vers des activités de marketing, de sensibilisation, et de recherche et développement. Les motivations premières de ces interventions sont donc commerciales : elles visent à motiver des transformateurs et des détaillants à produire et vendre des produits biologiques, et à augmenter la confiance des consommateurs (Norfelt, 2005). Toutefois, le soutien visant à développer l'offre n'est pas pour autant mis de côté. De fait, l'équilibre entre les aides, qui visent à développer les deux composantes du marché, participe à induire une croissance générale entre 1995 et 2002.

FIGURE 8 : LABEL BIOLOGIQUE AU DANEMARK



En 2002, le gouvernement a adopté une nouvelle cible de croissance pour les superficies biologiques : atteindre 230 000 hectares sous régie biologique. Contrairement aux autres mesures adoptées jusqu'à ce moment là, les motivations de cette politique ne sont pas liées au marché mais bien à des objectifs environnementaux : le ministre de l'agriculture perçoit cette mesure comme un moyen pour diminuer l'usage des pesticides sur le territoire danois (Market Scope Europe Ltd., 2002).

À ce moment, le secteur biologique danois entre toutefois dans une phase de ralentissement expliqué par différents facteurs de marché : stagnation de la consommation domestique liée à des consommateurs

insatisfait, exportations gênées par le manque d'harmonisation entre les normes danoises et étrangères, engorgement dans le secteur laitier et baisses de prix associées.

Dans l'histoire du développement de l'agriculture biologique au Danemark, 2003 marque la fin d'une première phase de conversion des entreprises agricoles. Cette première phase a consisté en la transition des agriculteurs les plus aptes à se convertir en fonction de facteurs qui peuvent varier d'une entreprise à l'autre, notamment : la taille d'entreprise, les pratiques déjà en place et différentes aptitudes chez l'exploitant. On peut en fait établir un parallèle avec les agriculteurs proactifs qui saisissent les opportunités dans le changement pour créer une valeur ajoutée dans leur secteur et ceux qui tardent ou résistent à adopter de nouvelles pratiques.

Dans une deuxième phase de conversion, un nouveau groupe de producteurs aurait adopté la régie biologique. Ce choix serait essentiellement motivé par les prix plus élevés des denrées biologiques. Malgré le fait que le gouvernement et les intervenants du secteur travaillent fortement à promouvoir les avantages économiques de la production biologique auprès des producteurs danois, cette deuxième phase de conversion tarde toujours à se manifester. Ceci s'explique par la perception perpétuelle chez une majorité de producteurs que l'adoption d'une régie biologique est obligatoirement une prise de position dans le débat de l'impact de l'agriculture moderne sur l'environnement (Niels Nørskov, communication personnelle).

4.3. Un soutien mis en place de concert avec les différents acteurs du milieu

Une des particularités du développement du secteur biologique au Danemark est que les organisations biologiques et conventionnelles y ont contribué ensemble de manière importante en développant une dynamique d'ajustements réciproques. Mis en place dès 1987, le Conseil pour l'agriculture biologique (Organic Farming Council), un comité consultatif auprès du ministre de l'agriculture, incarne cette concertation. Il est formé de membres des organisations syndicales du milieu agricole (biologique et conventionnel) ainsi que de représentants du secteur privé (transformateurs et distributeurs) et des institutions publiques (représentants du ministère de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche, ainsi que du ministère de l'environnement). En 1995, ce conseil adresse au ministre de l'agriculture un plan d'action contenant 65 recommandations pour accélérer le développement du secteur. À la demande du gouvernement, un second et un troisième plan d'action de cinq ans sont divulgués par les membres du Conseil en 1999 et en 2005 respectivement (Norfelt, 2005). Ces plans d'action sont à la base des mesures de soutien gouvernemental auprès du secteur.

Tous les intervenants sont représentés au sein du Conseil pour l'agriculture biologique et ont, par conséquent, une grande influence sur les décisions gouvernementales en termes de soutien. De plus, les recommandations du Conseil sont adaptées en fonction des intérêts de chacun des acteurs représentés. Par exemple, certaines aides découlant des recommandations du Conseil mettent l'accent sur les bénéfices environnementaux liés aux bonnes pratiques agricoles. De ce fait, elles appuient fortement les producteurs biologiques, sans défavoriser les producteurs en transition et les producteurs conventionnels qui décident d'adopter ces mêmes pratiques. L'aide européenne cofinancée par le gouvernement danois démontre bien cette dynamique. Depuis 2003, les agriculteurs ont droit à une aide permanente s'ils cultivent avec un usage limité d'engrais et sans utiliser de pesticides. Le niveau de l'aide est fixé pour compenser les coûts supplémentaires associés à ces pratiques, additionné d'une prime incitative de 20 %. 870 DKK/ha/an (environ 185 dollars canadiens⁶) sont ainsi octroyés sur des périodes reconductibles de cinq ans. Bien que ce programme reste accessible aux producteurs conventionnels, 80 % des montants octroyés sont accordés à des producteurs biologiques. Les autres bénéficiaires sont surtout des producteurs conventionnels à temps partiel.

De la même manière, en mettant l'emphase sur le développement du marché, les recommandations du Conseil sont adaptées aux priorités du parti politique au pouvoir qui pour le moment tend vers la droite de l'échiquier politique (Niels Nørskov, communication personnelle). Puisqu'il s'agit d'un appui au développement d'un marché qui ne vient pas capter des parts de marché importantes aux producteurs conventionnels, ces derniers ne contestent pas particulièrement les mesures gouvernementales visant le secteur biologique, n'y voyant pas matière à préjudice à leur égard.

4.4. La recherche : une question de fonds et de coordination

Suite à une recommandation du Conseil pour l'agriculture biologique, la recherche est devenue une pierre d'assise du développement du secteur à partir de 1995. Le ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche a alors pris l'initiative d'établir un centre de recherche national pour le secteur biologique (*Danish Research Centre for Organic Food and Farming* ou DARCOF : www.darcof.dk). Le mandat de ce centre est non seulement d'initier et de coordonner des efforts de recherche, mais également de mettre en réseau l'ensemble des chercheurs danois (spécialisés en sciences végétales, en sciences animales et en sciences de l'environnement, et non pas seulement ceux qui travaillent spécifiquement en agriculture biologique), pour qu'ils puissent mettre leurs travaux au profit de l'agriculture biologique. Dans sa

⁶ Estimé en utilisant le taux en date du 31 décembre 1996, obtenu grâce à un outil de conversion de devise (<http://www.oanda.com/convert/classic>).

première phase d'opération (1996 à 2000), le DARCOF a pu bénéficier d'une aide de 100 millions DKK (23 millions de dollars canadiens⁷) du ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche.

Pour sa deuxième phase d'opération (2000 à 2005), période durant laquelle le ministère a doublé le financement au DARCOF à un total de 222,6 millions DKK (42 millions de dollars canadiens⁸), le DARCOF a ajouté à ses activités des projets de recherche axés sur les besoins des consommateurs et à l'allègement des barrières au développement du marché.

Maintenant dans sa troisième phase d'opération, le DARCOF met davantage l'accent sur la coopération avec les chercheurs d'autres pays – allant même jusqu'à changer son nom au profit de l'International Centre for Research in Organic Food Systems, ou ICROFS – et l'intégrité du secteur biologique danois par rapport aux fondements de l'agriculture biologique. Au total, le financement de cette troisième phase est équivalent à celui de la deuxième. Ce pays de moins de 6 millions d'habitants continue donc de financer la recherche spécifique au secteur biologique à un rythme d'environ 8 millions de dollars canadiens par année.

Devant faire l'objet d'une révision en 2010, les axes principaux de développement du DARCOF-III sont les suivants :

- Les systèmes de production efficaces;
- Le secteur de l'agro-énergie comme complément à l'agriculture biologique;
- La réglementation et le commerce;
- Les perspectives internationales;
- Le développement durable dans son ensemble;
- Les bénéfices nutritionnels, pour la santé et la sécurité alimentaire des aliments biologiques;
- La transformation alimentaire en lien avec la qualité des aliments.

Source : Andreasen et Kristensen, 2005.

⁷ Estimé en utilisant le taux en date du 31 décembre 1996, obtenu grâce à un outil de conversion de devise (<http://www.oanda.com/convert/classic>).

⁸ Estimé en utilisant le taux en date du 31 décembre 2000

4.5. Synthèse et discussion

Le caractère structurant des mesures visant à stimuler le développement de l'agriculture biologique au Danemark se manifeste fortement dans les premières initiatives du gouvernement ayant trait à la Loi sur l'agriculture biologique, où l'État prend notamment en charge les activités de certification. D'une part, ce type de mesures vient donner au secteur la reconnaissance requise pour qu'il puisse accroître sa légitimité et obtenir une plus grande crédibilité. D'autre part, il facilite le processus de la certification aux yeux des producteurs intéressés, en éliminant le fardeau financier qui lui est associé.

Malgré cela, l'effet des mesures de type règlementaire est négligeable lorsqu'il est comparé à celui des aides octroyées par le secteur privé à ce moment, soit les primes accordées aux exploitations en transition par les acheteurs dans le secteur laitier. Le fait que les coopératives de producteurs occupent une place capitale dans l'organisation du secteur agricole au Danemark explique en grande partie une telle réalisation. La possibilité de mettre en place ce type de mesures et son efficacité à long terme pour développer l'agriculture biologique seraient donc fonction de la place qu'occupent les acheteurs, dans ce cas-ci les coopératives, dans l'organisation générale du secteur agricole.

Parallèlement, la coordination des services conseils aux producteurs et la centralisation des efforts de recherche en agriculture biologique caractérisent particulièrement l'appui au secteur par le gouvernement danois. Aujourd'hui, les producteurs ont droit à 15 heures par année de consultation auprès de conseillers spécialisés dans les aspects techniques et financiers de l'agriculture biologique, pour lesquels ils n'ont pas à déboursier (Niels Nørskov, communication personnelle). D'une façon similaire, la coordination de la recherche facilite le financement en ciblant le secteur biologique de manière spécifique de même qu'en orientant la redistribution de l'aide entre les différentes activités de recherche. De plus, le fait que les axes de recherche soient révisés et bonifiés tous les cinq ans par les différents intervenants du secteur, contribue à structurer davantage les mesures de soutien que le gouvernement cherche à développer à moyen terme.

Plutôt que d'être caractérisées de structurantes, les autres mesures de soutien au secteur biologique danois peuvent être qualifiées d'ad hoc, dans le sens où elles répondent essentiellement à des situations ponctuelles de marché. Par exemple, en 1993, face à une saturation de produits et une baisse des prix associée, les interventions gouvernementales ont soutenu les activités de marketing de manière à stimuler la demande des consommateurs. Pour pouvoir mettre en place des mesures adéquates au bon moment, les composantes du marché (l'offre et la demande) devaient être mesurées et connues. Par ailleurs, les mesures de soutien fondées sur des objectifs commerciaux, tout en étant diversifiées entre celles qui visent à développer l'offre et celles qui visent à développer la demande, semblent avoir mieux stimulé le

développement global du secteur biologique que les mesures visant uniquement des cibles environnementales.

Le Danemark est une juridiction qui se démarque également par l'interaction entre un large éventail d'intervenants, incluant non seulement ceux provenant du secteur biologique, mais également des organisations syndicales du secteur conventionnel et de plusieurs institutions publiques, notamment des représentants du Conseil pour l'agriculture biologique et du DARCOF. Ce mode de fonctionnement coopératif a été déterminant pour le développement du secteur biologique au Danemark (Michelsen et al., 2001) et s'explique en partie par le fait que ce pays détient de puissantes organisations de la société civile et un haut niveau de démocratisation de son fonctionnement institutionnel. Ceci mène à la reconnaissance que le secteur biologique occupe une place importante dans le développement global du secteur agricole. Par contre, le niveau d'organisation observé est qualifié de trop rigide par certains intervenants, ce qui constitue une faiblesse du processus dans lequel s'insère l'intervention gouvernementale pour développer le secteur (Niels Nørskov, communication personnelle).

Aujourd'hui, similairement à la situation du Québec, le secteur biologique danois voit une offre qui tarde à se développer et qui ne peut répondre à la demande, laissant de plus en plus de place aux importations. Ainsi, le principal défi du secteur est d'augmenter le nombre d'exploitations agricoles en transition vers le biologique. Ceci s'avère complexe, notamment à cause de la réticence des agriculteurs à l'adoption d'une régie biologique. Face à une telle situation, le gouvernement danois, en plus de maintenir les mesures de soutien déjà en place, estime que pour contribuer efficacement au développement futur du secteur, ses prochaines interventions devront être bien ciblées, tout en demeurant diversifiées.

Premièrement, les compensations directes qui récompensent l'adoption de pratiques agroenvironnementales à la ferme sont considérées comme impartiales envers les différents types d'agriculture mais faciliteraient par ailleurs la transition vers une régie strictement biologique. Étant accessibles aux producteurs conventionnels et biologiques, ce type de mesure permet à ceux-ci de choisir le moment optimal pour la mise en place des différentes pratiques en fonction des particularités de leur entreprise. Ainsi, un agriculteur conventionnel peut adopter un rythme personnalisé dans sa démarche vers l'éventuelle conversion de son exploitation.

Deuxièmement, alléger la lourdeur du fardeau administratif associé à la certification des agriculteurs contribuera assurément à développer davantage l'offre du secteur biologique au Danemark. Bien que la certification soit prise en charge par l'État et qu'en conséquence, les producteurs n'ont pas à assumer les frais qui y sont associés, la quantité de formulaires à remplir et de registres à garder constituent des freins importants à ce développement.

Finalement, les initiatives futures devront être adaptées aux changements structurels que traverse présentement le secteur agricole en mettant l'accent sur l'information, l'innovation, le développement durable et l'efficacité des réseaux (Niels Nørskov, communication personnelle).

5. ESPAGNE

L'Espagne, membre de l'Union européenne, est divisée administrativement en 17 communautés autonomes (*comunidades autonomas*), dénommées ci-après CA. Ces entités administratives comptent elles-mêmes une ou plusieurs provinces (*provincias*). Le pouvoir en Espagne est fortement décentralisé au profit des CA. Ces dernières sont en effet responsables de l'octroi des paiements européens dans le cadre de la PAC, en plus de mettre en œuvre leurs propres politiques et programmes en agriculture et en alimentation.

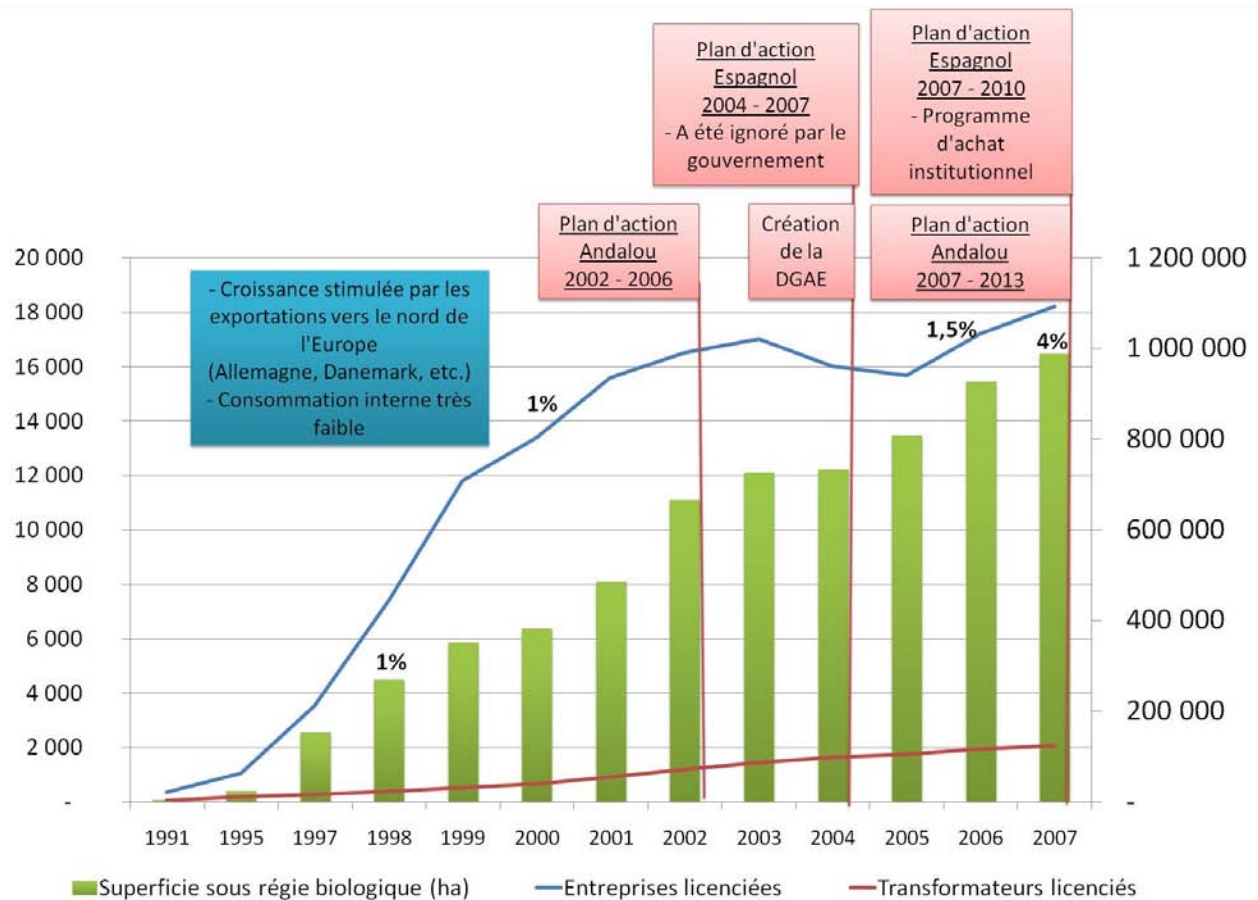
La grande diversité de zones climatiques permet à l'Espagne de produire une gamme d'aliments très diversifiée. En plus des productions plus habituelles (viandes, produits laitiers, céréales, produits horticoles, etc.), le pays produit de l'huile d'olive, des vins et des agrumes.

Parmi les communautés autonomes d'Espagne, l'Andalousie est certainement celle qui a su développer le secteur biologique le plus dynamique du pays, notamment à cause d'une alliance socialistes-verts au gouvernement au début de la décennie 2000, qui, comme nous le verrons, a mené à la conception du premier plan de développement du secteur biologique au pays. De fait, avant même la mise en place du premier plan d'action espagnol, le ministère de l'Agriculture et de la Pêche andalou adoptait un plan 2002-2006 volumineux et articulé afin de développer son agriculture biologique (CAP, 2002-2006). C'est d'ailleurs cette région qui comptait en 2007 le plus grand nombre de producteurs et de transformateurs licenciés, de même que la superficie totale sous certification biologique la plus grande d'Espagne - elle compte plus de la moitié des superficies biologiques du pays (voir les figures de l'annexe 4). Pour toutes ces raisons, le soutien politique que cette communauté autonome offre à son secteur biologique fait l'objet d'un traitement approfondi dans le cadre de cette étude.

5.1. Espagne : un départ un peu plus tardif qu'ailleurs en Europe de l'Ouest

La figure suivante (ainsi que le tableau de l'annexe 4) témoigne d'un ralentissement de la croissance, à partir des années 2002-2003, de trois indicateurs du développement du secteur biologique espagnol, soit la superficie sous régie biologique, le nombre de producteurs licenciés et le nombre de transformateurs licenciés. On observe même deux années (2004 et 2005) où le nombre de producteurs biologiques a diminué.

FIGURE 9 : ÉVOLUTION DU SECTEUR BIOLOGIQUE ESPAGNOL DE 1991 A 2007



Note : Le nombre d'entreprises biologiques (traits continus) se rapportent à l'échelle de gauche, alors que les données sur les superficies en production biologiques en hectares (colonnes) se rapportent à l'échelle de droite.

Compilation ÉcoRessources Consultants.

Les Espagnols seraient parmi les plus sceptiques et les moins bien informés quant à la nature des produits biologiques en Europe; ils consacraient moins de 1 % de leurs dépenses alimentaires pour des aliments certifiés (MAPA, plan 2007-2010). En 2006 les 2 euros par habitant par année que les Espagnols dépensent pour les aliments biologiques classaient leur pays dans le bas du classement des pays membres de l'UE : seuls les Polonais, les Slovaques, les Hongrois et les Roumains – tous des nouveaux membres de l'UE - en consommaient moins (BOELW, 2008). En outre, plus de 70 % de la production espagnole d'aliments biologiques serait exportée, majoritairement vers d'autres pays européens (MAPA, plan 2007-2010).

5.2. Soutien gouvernemental au secteur biologique

Le document permettant le mieux d'appréhender les mesures de soutien du gouvernement espagnol pour le secteur biologique demeure le Plan d'action pour la promotion de l'agriculture écologique 2007-2010 (MAPA, Plan 2007-2010) : en plus d'offrir une présentation sommaire de l'histoire du développement du secteur biologique dans le monde, en Europe et en Espagne, il justifie et détaille les actions prévues pour atteindre les trois objectifs structurants du plan, de même que le financement alloué par les gouvernements concernés (Union européenne, Espagne, et communautés autonomes).

5.2.1. Historique de l'intervention

Le Plan 2007-2010 avait été précédé par le Plan stratégique pour la production écologique 2004-2007, doté initialement d'un budget de 56,5 millions d'euros sur les quatre années du plan, et qui avait identifié huit objectifs (MAPA, Plan 2004-2007) :

- 1) Promotion et développement des cultures et élevages biologiques;
- 2) Promotion de la transformation et de l'élaboration de produits;
- 3) Amélioration des conditions de vente et de mise en marché;
- 4) Amélioration de la confiance des consommateurs;
- 5) Augmentation de la formation des agriculteurs;
- 6) Harmonisation et renforcement des organismes de contrôle;
- 7) Promotion de la recherche et du développement;
- 8) Impulsion vers la structuration de la profession.

Ce plan détaillait plusieurs actions permettant d'atteindre ces objectifs, avec des responsables et un calendrier sommaire de réalisation pour chacune. Cependant, des élections en 2004, soit tout juste après la sortie du Plan, ont favorisé un changement de gouvernement et la nouvelle administration a négligé d'adopter les budgets et mesures nécessaires, ce qui aurait grandement retardé l'évolution du secteur (Victor González, communication personnelle).

En accord avec la philosophie européenne, le gouvernement espagnol associe l'agriculture biologique au respect de l'environnement, au bien-être animal et à la qualité des aliments : supporter le développement de l'agriculture biologique est donc une façon de répondre aux préoccupations de la population et des administrations publiques envers ces enjeux (MAPA, Plan 2007-2010). Si cela est vrai, le faible niveau de

consommation domestique signifierait-il alors que la population ne voit pas l'alimentation biologique comme étant une solution à ces préoccupations? Ce peut alors être dû à différents facteurs :

- 1) La population ne sait pas ce qu'est l'agriculture et l'alimentation biologique;
- 2) Les consommateurs doutent ou sont confus au sujet des standards de certification et de leur intégrité;
- 3) Les produits biologiques sont inaccessibles (en raison d'une chaîne d'approvisionnement inefficace ou d'une capacité de payer supérieure de la part des marchés d'exportation).

À la lumière des objectifs et actions détaillées dans le plan 2007-2013, il semble que toutes ces explications font partie de la problématique espagnole.

5.2.2. Le Plan 2007-2010 : trois objectifs

Les trois objectifs du plan 2007-2010 sont de :

- 1) Promouvoir le développement de l'agriculture biologique (considérant que le secteur primaire requiert un appui spécifique en formation, recherche, etc. et une reconnaissance de ses spécificités);
- 2) Améliorer les connaissances et promouvoir la consommation et la commercialisation des produits biologiques (afin de stimuler la demande domestique en informant les consommateurs et en améliorant les structures de mise en marché);
- 3) Améliorer la collaboration institutionnelle, la gestion des ressources sectorielles et la structuration du secteur (améliorer la communication et la collaboration entre tous les intervenants privés et publics du secteur biologique dans le but d'appliquer plus efficacement le plan).

Chacun de ces trois objectifs intégrateurs est supporté par des actions (*acciones*, au nombre de 8, 6 et 5 respectivement pour les objectifs 1, 2 et 3), qui sont elles-mêmes concrétisées par cinq activités plus spécifiques (*actuaciones*), auxquelles sont assortis des budgets et des responsables de réalisation.

La stratégie d'exécution de ce plan met de l'avant deux concepts (MAPA, 2007) :

- Dynamisme : processus continu de révision avec ajustements aux mesures, ensemble ouvert et dynamique de mesures, etc.
- Coopération entre les administrations et le secteur : implication des autorités administratives compétentes et du secteur privé de tous les niveaux.

Le plan espagnol 2007-2013 est le résultat de consultations auprès de groupes de producteurs, transformateurs et autres entités représentatives du secteur, en plus des autorités réglementaires et provinciales. De plus, chacune des actions spécifiques est associée à un metteur en œuvre. Le document du plan spécifie néanmoins que la responsabilité de son exécution relève ultimement du secrétariat général de l'Agriculture et de l'alimentation du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation espagnol. En outre, le plan prévoit suivre la démarche et atteindre des objectifs à l'aide d'indicateurs mis à jour annuellement.

Précisons que l'Espagne offre un système public de certification et d'inspection des exploitations biologiques dans la plupart de ses communautés autonomes qui permettrait de diminuer les coûts de la certification.

Avant d'approfondir davantage l'analyse de l'intervention publique espagnole dans le secteur biologique, étudions comment l'Andalousie a structuré la sienne.

5.3. Andalousie : figure de proue du secteur biologique espagnol

Autant que l'Espagne, l'Andalousie fait face à un problème de déséquilibre entre la production et la consommation domestique : des intervenants estiment que la consommation domestique est très faible, que les aliments biologiques sont très peu disponibles, et que plus de 90 % de la production andalouse d'aliments biologiques serait exportée, surtout vers les pays du nord et du centre de l'Europe. Cette situation fragiliserait le secteur andalou car d'un côté, les débouchés sont concentrés dans peu de marchés d'exportation, et de l'autre, le gouvernement tente de stimuler la production locale; en cas de déséquilibre, des intervenants locaux craignent que les prix chutent (Heida, 2008).

5.3.1. Historique de l'intervention

L'Andalousie, alors dirigée par une alliance socialistes-verts, adopte un plan de développement pour l'agriculture écologique sur l'horizon 2002-2006 (CAP, 2002). Elle fait donc figure de pionnière en Espagne car le pays publiera son propre plan de développement seulement deux ans plus tard. Le plan andalou est alors structuré en 10 objectifs (voir le tableau suivant et celui de l'annexe 5 qui détaillent la part de fonds publics et les réalisations associées à chacun de ces objectifs).

- Objectif 1 : Appuyer financièrement et techniquement la production écologique;
- Objectif 2 : Structurer et améliorer l'offre de moyens de production biologiques;
- Objectif 3 : Améliorer les connaissances sur les systèmes de production écologiques;
- Objectif 4 : Promouvoir la fabrication et la transformation des produits écologiques;

- Objectif 5 : Structurer le secteur de l'agriculture biologique (création de services communs, concentration de l'offre et promotion de l'associationnisme);
- Objectif 6 : Adapter les systèmes de certification et de contrôle;
- Objectifs 7 et 8 : Diffuser de l'information sur les aliments biologiques et Promotion de la consommation de produits écologiques;
- Objectif 9 : Encourager la formation en agriculture écologique;
- Objectif 10 : Encourager la recherche, le développement et le transfert technologique spécifiques à l'agriculture écologique.

En 2004, donc à mi-chemin dans la mise en place du Plan 2002-2006, l'Andalousie crée une division qui se consacrera entièrement à l'agriculture biologique à l'intérieur de son ministère de l'Agriculture : la Direction générale de l'agriculture écologique (*Dirección General de Agricultura Ecológica – DGAE*). Cette direction assume de nombreuses fonctions administratives : conception et administration de programmes; gestion de budgets; appel de projets. Elle va même plus loin, notamment en fournissant des informations sur le secteur à partir de son site web et en assumant la responsabilité de la réalisation de plusieurs objectifs du Plan 2007-2013.

Bien que les documents originaux se gardent d'établir tout lien de cause à effet, le tableau suivant laisse supposer que l'existence conjointe du plan de développement, d'objectifs clairement définis et d'un programme correspondant – en plus d'une demande de marchés - aient participé à la stimulation du développement de la capacité industrielle présente sur le territoire andalou pour un résultat net supérieur aux anticipations initiales.

TABLEAU 4 : INVESTISSEMENTS PUBLICS ET PRIVÉS ET TOTAUX BUDGÉTÉS ET RÉALISÉS DANS LE CADRE DE L'OBJECTIF 4.1 (PROMOTION DE LA CRÉATION OU DE L'ADAPTATION D'INDUSTRIES DE FABRICATION ET DE TRANSFORMATION DES PRODUITS BIOLOGIQUES) DU PLAN DE DÉVELOPPEMENT DE L'AGRICULTURE ÉCOLOGIQUE ANDALOU 2002-2006 EN 2004, 2005 ET 2006 (EN MILLIONS €)

Année	Investissements totaux		Origine publique		Origine privée	
	Budgétés	Réalisés	Budgétés	Réalisés	Budgétés	Réalisés
2004	5,7	11,6	2,0	2,5	3,7	9,0
2005	7,1	6,1	2,5	1,4	4,6	4,7
2006	8,5	11,4	3,0	2,9	5,5	8,5

Source : CAP (2002) et CAP (2007), compilation ÉcoRessources Consultants

À chacun de ces 10 objectifs se rattachaient entre une et huit activités spécifiques et prévoyait octroyer un total cumulatif de près de 70 millions d'euros de fonds publics (des paliers européens, fédéral et de la CA) sur toute la période du plan, passant de 8 millions d'euros en 2002 à près de 17 millions d'euros en 2006. Le plan prévoyait également des investissements privés (sans spécifier de quelles origines) à la hauteur de près de 25 M d'euros sur la durée du plan (600 000 euros en 2002 et croissant jusqu'à un maximum de près de 8 millions d'euros en 2006). Il importe de souligner que plus des deux tiers du budget total est orienté vers le premier objectif (appui à la production) et est constitué par les aides agroenvironnementales financées à 75 % par l'Union européenne, 12,5 % par l'Espagne et 12,5 % par la CA.

Pour chacune des 38 activités, le plan offre une description, définit qui va la réaliser, et spécifie le calendrier de réalisation, ainsi que le budget total, le détail de l'affectation budgétaire et la provenance des fonds octroyés. Le plan justifie finalement chaque activité sur la base de l'analyse des forces, faiblesses, menaces et opportunités faisant partie de la première partie du document.

5.3.2. Structure et portée du soutien gouvernemental au secteur biologique andalou

Les mesures de soutien actuelles – incluant celles provenant de la PAC - sont essentiellement contenues dans le plan 2007-2013 (PAC, 2007). Ce dernier - qui, rappelons-le, est publié par le gouvernement et non par un groupe de pression ou une association du secteur - utilise un langage affirmé, témoignant que le gouvernement est convaincu que le secteur biologique andalou peut apporter des réponses concrètes à certains problèmes contemporains : il mentionne entre autres que la production biologique permet l'augmentation des revenus et de l'emploi en milieu rural, améliore la gestion des ressources naturelles et de la qualité des aliments. Il dit en outre se réjouir que la croissance du secteur repose sur l'activité et l'intégration de petites et moyennes exploitations.

Concrètement, le plan 2007-2013 est structuré en sept axes, auxquels sont assorties entre une et quatre mesures (pour un total de 15) (voir l'annexe 5) :

- 1) Appuyer les productions écologiques;
- 2) Appuyer la manipulation et la transformation de produits écologiques;
- 3) Développer la consommation domestique d'aliments écologiques;
- 4) Promouvoir la formation, la recherche et le transfert technologique;
- 5) Garantir la protection et la transparence de la production écologique;
- 6) Promouvoir la participation des femmes dans le secteur écologique;
- 7) Développer des planifications stratégiques sectorielles et territoriales.

Le document du plan spécifie en outre le budget octroyé aux actions identifiées pour concrétiser la réalisation des mesures (voir l'annexe 5). Le budget total du plan est de 317 millions d'euros, desquels 215 millions d'euros (financés eux-mêmes à 75 % par l'UE) sont destinés à supporter la production (Heida, 2008).

Dans les faits, depuis le lancement de ce plan, des arrêtés et appels de propositions ont continuellement été publiés afin d'adapter ou de matérialiser certaines mesures du plan (voir CAP, 2008). Il s'agit donc d'un cadre d'intervention dynamique – nous verrons d'ailleurs que ce dynamisme semble être une des conditions de succès de l'intervention du gouvernement.

Dans son introduction, le Plan 2007-2013 affirme par ailleurs prioriser la stimulation du marché domestique et l'organisation du marché intérieur, notamment par des campagnes de promotion et des programmes d'achat d'aliments écologiques dans les cantines scolaires et les hôpitaux. Ce programme supporte notamment l'organisation de producteurs afin qu'ils puissent fournir en variété, quantité et qualité adéquates les établissements ciblés. On se rappelle qu'il correspond directement à un des outils prioritaires de l'initiative espagnole.

Le gouvernement compte aussi augmenter la demande domestique par le biais d'une « réorganisation productive de plusieurs exploitations », la « coordination de la production », le « développement logistique de la distribution aux échelles locales et andalouse », « l'augmentation du nombre de points de vente », ainsi que « la sensibilisation et l'éducation de la population ».

D'autres priorités du gouvernement andalou interpellent directement le secteur québécois : le développement de « l'agroindustrie écologique » (lire la transformation biologique) qui aurait crû moins rapidement que les autres maillons de la filière malgré son importance dans le secteur; l'implication d'autres ministères (Environnement, Santé, Éducation, Bien-être et équité (*igualdad*) et Gouvernance (*governación*)) afin de réaliser des objectifs horizontaux. Il est cependant encore trop tôt pour pouvoir détailler la nature exacte de toutes les mesures évoquées.

De plus, le gouvernement assiste maintenant la transition vers le biologique en couvrant 100 % des coûts de certification les trois premières années, puis 90 % les deux années suivantes (Heida, 2008).

5.3.3. Synthèse et analyse

La chronologie et la nature de l'intervention gouvernementale en Europe, en Espagne et dans ses régions, témoignent d'un désir d'harmonisation des règles et des modes de soutien au secteur biologique. Selon toute vraisemblance, le Plan Espagnol 2007-2010 a su, d'une part, intégrer au pays les exigences et les modalités d'intervention de l'Union européenne, et d'autre part, étendre le dynamisme de ses régions les plus énergiques – l'Andalousie, au premier chef - à l'ensemble de ses communautés autonomes.

Espagne

Le fait que le ministère porte la responsabilité ultime de la réalisation du plan et soit redevable de l'accomplissement des engagements paraît positif pour l'industrie pour plusieurs raisons. D'abord, cela augmente les chances que le financement soit adéquat puisque théoriquement, le ministère est une organisation crédible et possède des moyens importants. Ce facteur n'est toutefois pas absolu : bien que le plan espagnol 2004-2006 avait été défini par le gouvernement et que des budgets y avaient été annoncés, un changement d'administration a fait en sorte de court-circuiter sa réalisation.

En outre, des intervenants déplorent le fait que les fonds de la PAC ne soient pas plus octroyés aux producteurs biologiques à cause des critères d'attribution adoptés par les communautés autonomes (Heida, 2008 et Victor González, communication personnelle). De plus, faute de continuité et de moyens, les campagnes de promotion manqueraient d'efficacité. De tels problèmes – observés ailleurs, comme nous le verrons en France – pose la question de la gouvernance de l'intervention gouvernementale auprès du secteur. Nous y reviendrons en analyse finale.

De plus, des intervenants du secteur voient la grande dépendance aux exportations vers peu de pays comme une menace surtout parce que ces marchés sont lucratifs et donc attrayants pour les concurrents, qui sont aussi appuyés par des mesures d'aide de leurs gouvernements respectifs. Or, une telle dynamique peut reproduire les cycles de surproduction et de baisses de prix observés dans plusieurs pays nordiques. En fonction de cela, il semble que l'approche gouvernementale actuelle ne consiste pas seulement à développer des campagnes de promotion pour les produits biologiques, mais aussi à augmenter la très faible présence de produits biologiques dans les commerces andalous en tentant d'améliorer le système d'approvisionnement (Heida, 2008).

À l'inverse, les intervenants fondent beaucoup d'espoir dans le projet pilote de *consumo social* faisant en sorte que le gouvernement paie la différence de prix entre les produits conventionnels et les produits biologiques et assiste les entreprises et le secteur dans la logistique d'approvisionnement. Ce faisant, le

gouvernement comble les principaux désavantages perçus par les responsables de cantines scolaires lors de l'achat de produits biologiques.

Il est nécessaire par ailleurs de mentionner un autre fait remarquable : l'implication du gouvernement dans la certification dans la plupart des communautés autonomes. Selon Victor González (communication personnelle), l'inspection publique offre plusieurs avantages, en premier lieu le prix à l'utilisateur, ce qui inciterait davantage de transformateurs à demander la certification.

Andalousie

Il demeure prématuré d'évaluer les résultats obtenus par les politiques du Plan andalou 2007-2013. Le document du plan 2007-2013 (CAP 2007) décrit cependant les nombreuses réalisations effectuées ou du moins facilitées par le gouvernement durant la période couverte par le plan 2002-2006, dont la plupart sont énumérées dans le tableau de l'annexe 5. Ce tableau spécifie également les montants octroyés initialement, lors du lancement du plan.

De façon générale, le Plan 2007-2013 de l'Andalousie reprend l'ensemble des objectifs du plan précédent en les précisant davantage. Quelques différences sont à souligner :

- 1) Le premier plan avait pour objectif de diffuser de l'information et de promouvoir la consommation de produits écologiques, tandis que le second plan vise explicitement à développer le marché domestique;
- 2) Le plan initial proposait d'adapter et de mettre en place le système de réglementation aux systèmes actuels (objectif 6), tandis que le plus récent met davantage d'emphase sur la surveillance active (axe 5), sans doute en réponse à des cas de fraude, tel que l'évoque la revue Mercados (2008).
- 3) On remarque l'ajout d'un axe de travail (l'axe 6) visant à augmenter la participation des femmes dans le secteur, sous prétexte que « l'égalité des genres est un aspect fondamental de la durabilité » et qu'une telle politique a une incidence forte sur le développement rural (CAP, 2007).
- 4) Un autre axe de travail (l'axe 7) a été ajouté. Celui-ci porte sur la planification stratégique selon des perspectives variées : sectorielle, territoriale, et développement de l'agriculture biologique dans les espaces naturels protégés et dans certaines zones d'intérêt spécial;
- 5) Le dernier plan a abandonné les objectifs de structuration du secteur et de l'offre inclus dans le premier plan.

En Andalousie, l'action la plus structurante est sans doute la création en 2004 d'une direction générale de l'agriculture écologique (*Dirección General de Agricultura Ecológica – DGAE*) au sein du ministère de l'agriculture andalou. On remarque aussi que plusieurs mesures ont été mises en place pour répondre à une lacune importante du secteur, nommément la faiblesse du marché domestique, mais qui semblent avoir eu des résultats décevants puisque le problème ne semble toujours pas avoir été résolu (Heida, 2008).

6. FRANCE

6.1. Vers la reconnaissance du secteur biologique

La France, pays de 60 millions d'habitants possédant une très grande diversité agro-climatique (montagnes, zone méditerranéenne, etc.) est considérée comme l'un des pays pionniers en agriculture biologique. Celle-ci s'est développée en 1963 avec la société Lemaire-Boucher (association d'un agronome et d'un négociant de grains) qui a commercialisé une algue calcaire, le lithotamne, utilisée comme engrais naturel. Dans les années 70, elle est défendue par des mouvements d'écologistes, notamment Nature & Progrès. Elle apparaît alors comme une alternative intéressante dans un contexte de crises pétrolières.

Dans les années 80, ses partisans la défendent comme moyen pour contrer l'exode rural et lui donne comme mérite, le maintien des équilibres régionaux. Les consommateurs y adhèrent sur des bases socio-politiques en contestant la société capitaliste (INRA, 1999).

Les chemins vers sa reconnaissance officielle ont été longs et sinueux, « elle s'est située en-dehors des structures classiques du développement agricole et de la distribution » (INRA, 1999). Peu à peu l'agriculture biologique a bénéficié de soutiens économiques qui ont permis son développement en France. Elle est, pour commencer, inscrite dans la Loi agricole de 1980, qui s'est concrétisée par la création d'une Commission nationale de l'agriculture biologique, chargée de l'homologation des cahiers des charges en 1983, puis celle d'un premier logo « AB » en 1984 (Bonny, 2005).

À l'échelle communautaire, la reconnaissance vient avec l'encadrement officiel qui a été donné en 1991 dans le règlement CEE 2092/91 qui a été modifié en 1999 afin d'y introduire les productions animales (REPAB). Avec ce règlement sont adoptés des cahiers des charges européens unifiés en production végétale. La France adopte toutefois, une réglementation plus stricte pour les productions animales en complétant le règlement européen par le CC REPAB F (voir l'annexe 6).

En 1993, la France met en place la certification de l'agriculture biologique sur la base d'un système général alors que le ministère de l'agriculture adopte le logo « AB » comme moyen de reconnaissance des produits par les consommateurs.

Sur le plan européen, la réforme de la PAC de 1992 a créé des aides à l'agriculture biologique avec la mise en œuvre en France des mesures agroenvironnementales (MAE) auxquelles avaient droit directement les producteurs biologiques. Au niveau national, l'aide à la conversion a été retenue comme système d'application du nouveau règlement européen. Ces aides étaient perçues comme une bonne alternative à la question environnementale et à celle de la surproduction agricole.

Le système d'aide à la conversion, permettant de rémunérer les surcoûts et les manques à gagner des producteurs agricoles reliés à cette conversion durant cette période, a été ajouté dans le cadre des mesures agri-environnementales (MAE) par la circulaire de janvier 1998. Ces aides étaient financées par l'Union Européenne à hauteur de 50 %. Les MAE sont remplacées par les contrats territoriaux d'exploitation (CTE) jusqu'en 2002 (cf. tableau ci-dessous). Ces derniers sont institués par la Loi d'Orientation agricole française en 1999 et continuent de reconnaître que les agriculteurs biologiques sont réputés mettre en œuvre des mesures agroenvironnementales spécifiées dans le programme.

Les CTE consistaient en un projet d'exploitation volontaire à travers lequel l'agriculteur s'engage à développer une activité multifonctionnelle qui contribue à la production agricole (génératrice de valeur ajoutée), à la protection de l'environnement et à la gestion des ressources naturelles. En contrepartie, l'État et l'Union européenne lui attribuaient des aides versées sous la forme de primes à l'hectare ou à l'UGB (unité grand bétail). Les primes ont pour but de compenser les pertes de recettes ou les surcoûts induits par des engagements agroenvironnementaux. Comme son nom l'indique c'est un contrat qui lie l'agriculteur et l'État pour une durée de cinq ans.

À partir de 2002, les contrats d'agriculture durable (CAD), prennent le relais. Ces contrats étaient également constitués de deux volets, économique et social d'une part, territorial et environnemental d'autre part. L'agriculteur a toutefois le choix de s'engager dans les deux volets ou de contractualiser uniquement les mesures agro-environnementales (que les agriculteurs biologiques sont réputés avoir intégrées).

TABLEAU 5 : ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE L'ÉTAT POUR LA CONVERSION À L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE (CAB)

	MAE		CTE		
	1998	1999	2000	2001	2002
Nombre de contrats avec la mesure CAB	2080	2624	579	1862	1452
Montant moyen par contrat de 5 ans (en milliers d'euros)	16,8	15,5	41,1	45,7	50,8
Montant total des dépenses engagées (millions d'euros)	34,9	40,8	23,8	85	73,7

Source : AgriCampus, Rennes, 2006

En France, les années 80-90 se caractérisent par une reconnaissance de plus en plus importante au niveau réglementaire. Toutefois, au niveau économique, son développement ne se fait pas ressentir. Les organisations défendant l'agriculture biologique se mobilisaient et mettaient en avant le retard que la France avait accusé face à ses homologues européens. En 1997, ce constat est criant. Sa raison fondamentale est l'absence de soutien étatique au cours de la dernière décennie.

La France lance l'année suivante le Plan pluriannuel de développement de l'Agriculture Biologique (PPDAB) avec un financement pour la période 1998-2002 et mettant de l'avant entre autres comme propositions la révision des aides à la conversion⁹ et l'engagement de trois volets administratifs : réglementation, contrôle qualité; territoire, filière, marché; recherche, développement, formation. Les trois volets sont pris en charge par trois directions distinctes du ministère de l'agriculture. Ce plan est mis en œuvre dans un esprit de partenariat entre l'agriculture biologique et l'agriculture conventionnelle, entre les administrations et les professionnelles et entre l'amont et l'aval de la filière. L'ensemble des acteurs se sont retrouvés dans une instance nationale de coordination : le COSE Bio¹⁰ qui a donné naissance à un groupement d'intérêt public (GIP), l'Agence Bio en 2001 (voir ci-dessous).

⁹ Conversion : période de transition durant laquelle le producteur agricole a besoin d'une aide financière temporaire. Durant cette période le producteur adopte des techniques de production biologique, il accuse donc des baisses de rendements mais ne peut écouler sa production comme produit biologique sur le marché et n'accède donc pas à la prime qui peut y être associée.

¹⁰ Comité d'orientation, de suivi et d'évaluation du PPDAB. Il a été mis en place en 1998 pour permettre à l'ensemble des partenaires concernés, tant administratifs que professionnels, de suivre la mise en œuvre du plan de développement. L'ensemble des travaux du COSE Bio s'est articulé autour d'une mesure phare : l'aide à la conversion.

Le point important qui ressort de la mise en place de ce plan est qu'il modifie le rapport entre l'agriculture biologique et l'agriculture conventionnelle dans un cadre global de développement durable. En fait, ce plan place l'agriculture biologique selon les termes « au cœur de l'agriculture française » en faisant « un prototype au service de l'agriculture conventionnelle » et invite toute la profession agricole à s'investir dans l'agriculture biologique (INRA, 1999).

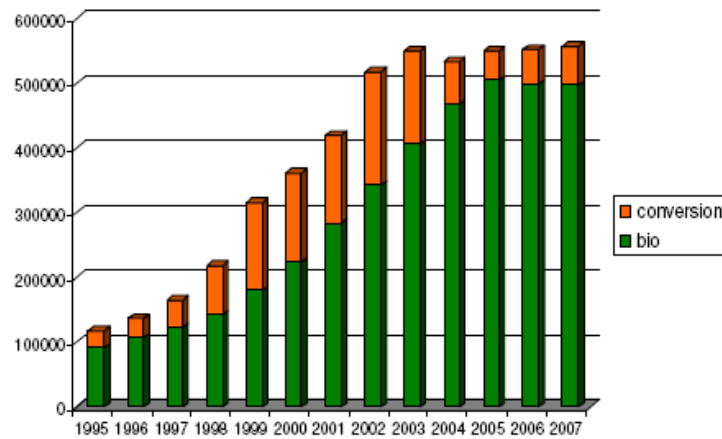
Les objectifs du plan sont d'atteindre, en 2005, 25 000 producteurs et un million d'hectares, soit multiplier par dix les surfaces en dix ans.

Depuis le début des années 1990, l'agriculture biologique connaît un essor avec l'intérêt que lui confèrent de nouveaux consommateurs, et ce malgré la cherté des produits bio. Les motivations des consommateurs ont trait à la santé, l'environnement, le goût et le bien-être animal (INRA, 2006). Les ventes des produits biologiques connaissent alors une progression remarquable. De 1999 à 2005, l'augmentation moyenne annuelle a été évaluée à 9,5 % dans un contexte où l'ensemble du marché alimentaire progressait de 3,6 % par an (Agence Bio). En 2007, la hausse des ventes de ces produits a été estimée à 15 % par rapport à 2006.

Si le nombre des consommateurs des produits Bio a augmenté, la production n'a pas suivi la même tendance. Conséquemment, la consommation profite aux produits qui arrivent du reste de l'Europe.

Dans les faits, le nombre d'exploitations certifiées en Bio en France a enregistré une hausse de 845, ou 10 %, entre 1999 et 2000 (voir l'annexe 7). La hausse a en fait marqué la période allant jusqu'en 2003. Dès 2004, la baisse du nombre d'exploitations certifiées se fait ressentir avec la suspension des CTE (contrats territoriaux d'exploitation) qui étaient accordés dans le cadre des mesures agro-environnementales (MAE) (voir ci-dessus). Les contrats d'agriculture durable (CAD) prennent alors le relais et se matérialisent par une limitation des aides accordées dans le cadre des MAE. Le constat est alors éloquent; la baisse du nombre d'exploitations certifiées est drastique. La figure suivante montre bien la baisse des superficies en conversion en 2004 et 2005 et ce, malgré la hausse des superficies totales et du nombre d'exploitations en 2005.

FIGURE 10 : ÉVOLUTION DES SUPERFICIES BIO ET EN CONVERSION DEPUIS 1995



Source : Agence Bio

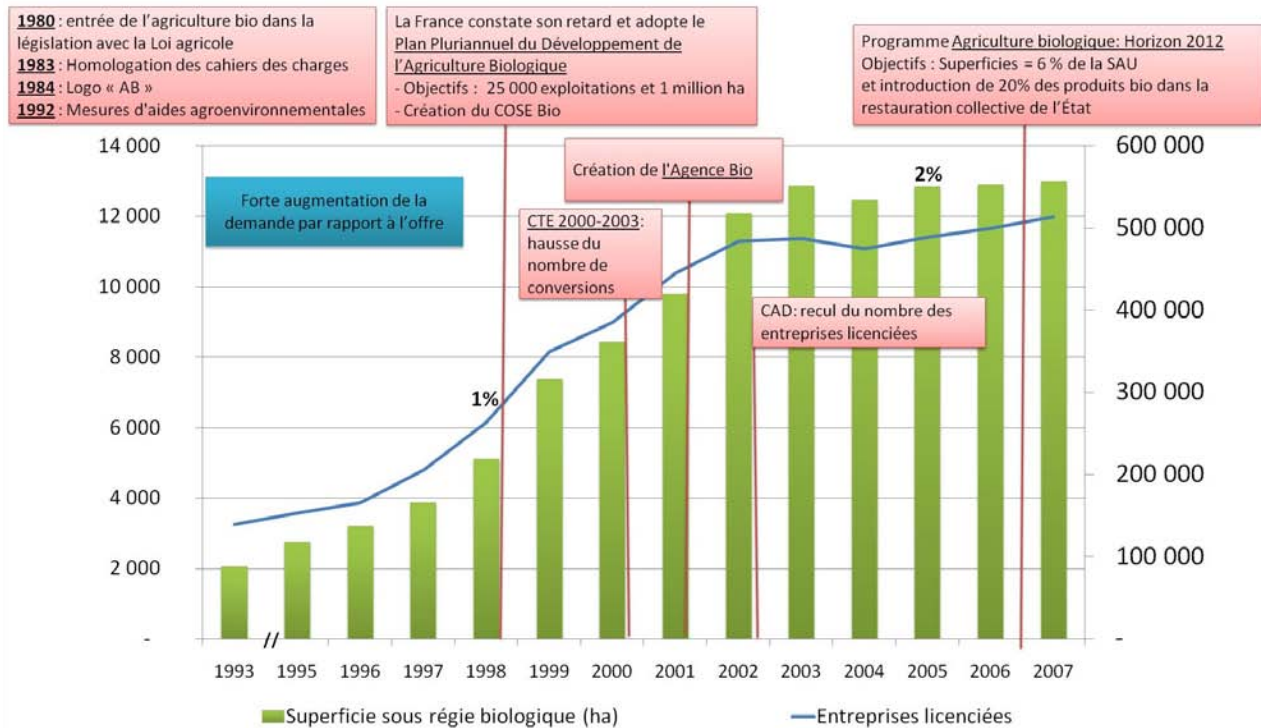
Les CTE ont clairement contribué à l'explosion du nombre de producteurs et des surfaces en conversion entre 2000 et 2003. Dans le cas des CTE, les aides n'étaient pas plafonnées par département. La moyenne de ces aides prévues par les CTE approuvées avant la suspension de ce système en 2002, s'élevait à 44 000 euros par entreprise sur cinq ans. De son côté, l'encadrement budgétaire des CAD repose essentiellement sur le respect d'un plafond fixé par les départements, à un maximum de 27 000 euros par entreprise sur cinq ans (dont 15 000 euros au maximum pour le volet économique et social désormais facultatif).

Par ailleurs, les CAD sont entrés en application près de deux ans après la suspension des CTE. De nombreux producteurs en conversion durant cette période ont dû œuvrer sans aide, ce qui les a rendus réticents.

En 2002 et 2003, plus de 280 millions d'euros étaient disponibles pour financer les CTE. 44 100 contrats ont été signés en 2002. En revanche, en 2004 et 2005, seuls 8 000 à 10 000 CAD étaient finançables et 644 CAD ont été signés (d'Humières, 2007). À partir de 2007, il n'est plus possible de signer de CAD. De nouveaux dispositifs agroenvironnementaux sont mis en œuvre dans le cadre de la programmation de développement durable 2007-2013. Les derniers CAD signés s'achèveront donc en 2012.

En 2007, la France comptait une superficie totale certifiée de 557 133 ha, soit 2 % de la surface agricole utile (SAU), et 12 000 producteurs biologiques. Les objectifs fixés par le plan sont donc loin d'avoir été atteints.

FIGURE 11 : ÉVOLUTION DU SECTEUR BIOLOGIQUE FRANÇAIS DE 1995 A 2007



Note : Le nombre d'entreprises biologiques (trait continu) se rapporte à l'échelle de gauche, alors que les données sur les superficies en production biologiques en hectares (colonnes) se rapportent à l'échelle de droite.

Source : Agence Bio, compilation ÉcoRessources Consultants

6.2. L'Agence Bio, au cœur du développement du secteur

Le plan 1998-2002 (PPDAB) a en effet changé la configuration et la relation entre l'agriculture biologique et l'agriculture conventionnelle en invitant toute la profession agricole à s'investir dans le développement de l'agriculture biologique. En effet, les interlocuteurs du secteur biologique deviennent les syndicats agricoles généralistes, toutes tendances confondues, où une commission agriculture biologique est en place. L'agriculture biologique, avec ce plan, sort de la marginalité.

Dans le cadre du volet « territoire, filière, marché » d'accompagnement du plan (cité plus haut), les offices et les interprofessions¹¹ par produits étaient mobilisés afin de favoriser et d'accompagner la structuration des différentes filières de production. Le volet « Recherche, formation, développement » s'est quant à lui traduit par une implication des stations expérimentales et de recherche telles que l'INRA (Institut national de recherche agronomique) qui a marqué le début d'une prise en compte institutionnelle de l'agriculture biologique en tant qu'objet de recherche. Ces organisations étaient dotées de budgets spécifiques dédiés à l'agriculture biologique. Avant cela, l'agriculture biologique était confinée à des organisations spécifiques à ce secteur qui conduisaient des actions et défendaient des causes en vase clos en dehors des réflexions qui intégraient toutes les agricultures en France.

Outre ces structures communes à l'ensemble du monde agricole français, l'agriculture biologique est dotée de structures spécifiques telles que : la FNAB¹², l'ITAB¹³ et l'Agence Bio.

L'Agence française pour le développement et la promotion de l'agriculture biologique (Agence BIO) est créée en 2001. Elle a été proposée comme successeur au COSE bio en tant qu'antichambre préalable à la mise en place d'une interprofession agrobiologique spécifique grâce à une convention Ministère de l'agriculture/FNAB/Assemblée permanente des chambres d'agriculture¹⁴/Bioconvergence¹⁵. C'est donc une forme juridique associant l'État et les structures parapubliques et privées pour mutualiser moyens et compétences. Le but de sa création était la dynamisation et la promotion de l'agriculture biologique française.

¹¹ Pour plus de détails sur les Interprofessions en France, voir notamment le site web du Comité de liaison des interprofessions agricoles et agro-alimentaires : www.cliaa.com/

¹² Fédération nationale de l'agriculture biologique : créée en 1978, elle fédère les groupements régionaux des producteurs biologiques et a pour objectif de les défendre et les représenter.

¹³ Institut technique de l'agriculture biologique : créée en 1982, elle a un rôle technique de coordination des programmes de développement et de recherche conduits par les différents organismes tels que l'INRA.

¹⁴ Le groupe chambres d'agriculture en France est composé de chambres départementales, de chambres régionales et de l'APCA (assemblée permanente des chambres d'agriculture représentant les chambres au niveau national). Elles ont comme mission de représenter les intérêts de l'agriculture et donner des services aux agriculteurs (conseils techniques, formation, information).

¹⁵ Structure opérationnelle représentant l'aval de la filière (transformateurs, distributeurs des produits Bio) au niveau national.

Aujourd'hui, l'Agence Bio a essentiellement quatre missions :

- 1) Communication et promotion de l'agriculture biologique auprès du grand public, des professionnels de l'agriculture et de l'ensemble de la filière agroalimentaire;
- 2) Observatoire national de l'agriculture biologique;
- 3) Développement des filières, des marchés et des dynamiques interprofessionnelles en vue d'une meilleure structuration du secteur;
- 4) Approfondissement de la connaissance sur les effets environnementaux et territoriaux de l'agriculture biologique, les liens entre les acteurs de l'agriculture biologique (structures agricoles et entreprises d'aval) et la dynamique du tissu rural dans lequel ils s'insèrent (www.agencebio.org).

Son conseil d'administration et son Grand Conseil d'Orientation rassemblent des représentants des ministères de l'agriculture et de la pêche (MAP) et de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (MEEDDAT), ainsi que des intervenants de tous les maillons du secteur biologique, incluant des chercheurs et des représentants d'organismes de protection de l'environnement et de défense des consommateurs (www.agencebio.org).

Cette agence gère le dispositif obligatoire de notification des opérateurs et publie un annuaire professionnel. De plus, chaque année depuis 2003, l'Agence Bio rend public le « Baromètre de perception et de consommation des produits biologiques », qui fournit des indicateurs d'évolution et des outils d'analyse. Elle rassemble aussi des éléments d'analyse sur la situation internationale. Enfin, l'Agence Bio met actuellement en place l'observatoire national de la bio en restauration collective [publique] (www.agencebio.org).

Dix huit mois après sa création, une réflexion est entamée, en même temps que l'état des lieux de l'ensemble de l'agriculture biologique en France, pour redéfinir le rôle de l'Agence Bio. Victime d'un manque de maturité en raison de sa jeunesse, c'est une structure qui a été mal perçue par la profession alors qu'elle était en plein construction. Elle n'a pas pu répondre à ses débuts, à ses missions centrales de communication et d'observatoire stratégique. La question de la création de l'interprofession spécifique au secteur biologique s'est trouvée alors au cœur des débats : allait-on faire de l'Agence bio une interprofession ? La création d'une interprofession biologique n'a cependant pas été adoptée et ce, malgré

l'existence du cadre législatif¹⁶ qui l'aurait permise. Une interprofession aurait offert la possibilité du traitement exclusif des dossiers agrobiologistes avec une certaine pérennisation financière de la filière mais on ne voulait pas marginaliser davantage le secteur biologique et l'inscrire dans une dynamique d'opposition aux autres agricultures (Saddier, 2003).

La réflexion s'était alors axée davantage sur les risques que peut vivre la profession et l'agriculture biologique avec la suppression de l'Agence Bio. Les recommandations proposées ont été de recentrer l'Agence Bio sur ses missions principales et de lui donner le rôle de fédérateur entre les diverses structures de façon à permettre à l'agriculture biologique de se positionner dans le paysage agricole (Saddier, 2003). Des représentants du secteur biologique siègent donc au sein de plusieurs interprofessions existantes.

6.3. La recherche

La recherche technique dans le secteur de l'agriculture biologique revient dans son histoire à l'ITAB. La mise en place du PPDAB a entraîné l'implication d'autres partenaires dans la recherche biologique à savoir l'INRA, les réseaux des chambres d'agriculture, les Centres techniques agricoles etc. L'ITAB s'est ainsi ouvert aux représentants de l'agriculture conventionnelle. L'avantage d'une telle pluralité a été l'échange entre les divers acteurs et l'intégration de l'agriculture biologique dans l'ensemble des structures françaises existantes. Son principal inconvénient a été toutefois, la complexité et la lourdeur de prise de décision, ainsi que les divergences d'opinions qui existaient à travers les différentes structures, alors que l'objectif initial était la coordination de la recherche (Saddier, 2003).

Selon Willer et collab. (2008) et Diolez et Sylvander (2006), la recherche sur le secteur biologique est très décentralisée à tous les niveaux (gestion, coordination, financement, réalisation, répartition géographique, ainsi que niveau de juridiction – pays, région et département). La France maintient en effet plusieurs programmes de recherche en agriculture biologique, dont le programme AgriBio¹⁷ lancé en 1999 par l'INRA, qui réalise la majorité de cette recherche en partenariat avec d'autres instituts tels que l'ITAB et le Groupe de Recherche en Agriculture Biologique (GRAB). La France dépense environ 6 millions d'euros par année en recherche biologique (Willer et collab., 2008).

¹⁶ En France, la Loi de juillet 1975, modifiée en juillet 1999, qui organise les filières agricoles en interprofessions. De nouvelles dispositions avaient été ajoutées pour reconnaître l'interprofession biologique.

¹⁷ Voir www.inra.fr/presse/recherches_inra_sur_agriculture_biologique pour plus de détails sur le programme AgriBio et l'implication de l'INRA en agriculture biologique.

6.4. Plan de développement « Agriculture et alimentation biologiques : Horizon 2012 »

La demande pour les produits biologiques s'est développée à un rythme beaucoup plus élevé que la production. La France est alors contrainte d'importer afin de combler ses besoins. Devant un tel constat, le ministre de l'Agriculture annonce en septembre 2007, lors du Grand Conseil d'Orientation de l'Agence Bio, un nouveau plan de développement intitulé « Agriculture biologique: horizon 2012 ». Son objectif est d'amener l'offre française à un niveau permettant de satisfaire la demande en 2012 en triplant les superficies d'ici cet horizon. Avec cet objectif, les superficies atteindraient une part de 6 % de la SAU (surface agricole utile)¹⁸ comparativement à 2 % actuellement.

Le plan intègre cinq axes d'actions :

- 1) La conversion et la pérennité des exploitations biologiques avec l'aide à la conversion et au maintien ciblée sur des actions collectives, territoriales et contractuelles (voir le tableau ci-dessous)¹⁹, et la revalorisation du crédit d'impôts accordé pour les exploitations agricoles converties (voir ci-dessous);
- 2) Les outils de structuration des filières avec la création du fonds d'intervention stratégique des industries agroalimentaires (FISIAA) doté de 15 millions d'euros sur cinq ans au sein de l'Agence Bio. Ce fonds permettra d'accompagner des projets dans les divers maillons de filières visant à garantir des débouchés aux produits et un approvisionnement régulier. Ces actions vont être également appuyées par les crédits d'animation (cf. plus loin) qui vont être maintenus à leur niveau de 2007 pour la durée du plan d'action, ainsi que par la création de conférences régionales pour renforcer la synergie et la cohérence de financement public au plan local;
- 3) La consommation de produits bio avec l'introduction de 20 % des produits bio dans la restauration collective de l'État d'ici 2012 et la promotion du secteur par le biais de « Printemps Bio » organisé chaque année;
- 4) La recherche, le développement et la formation en réorientant les moyens pour décloisonner et renforcer la prise en compte de l'agriculture biologique dans les différents programmes. Pour

¹⁸ La SAU comprend : les terres arables (dont la jachère), les cultures pérennes et les surfaces toujours en herbe.

¹⁹ Ce premier axe couvre les exploitations agricoles engagées dans le mode de production biologique, qui sont réputées mettre en place ou maintenir des mesures agroenvironnementales par le programme de développement rural hexagonal (PDRH), lequel fait partie du second pilier de la PAC et est cofinancé à 50 % par l'Union européenne, à partir du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER).

promouvoir cela, l'Association de coordination technique agricole (ACTA)²⁰ serait mise à la tête du réseau des instituts techniques. L'implication accrues des organismes de recherche et de développement tels que l'INRA est attendue avec une croissance des moyens qui leurs sont attribués. Dans le cadre de ce plan, il a été créé un comité scientifique de l'agriculture biologique pour accélérer le travail de collaboration entre la recherche, les instituts techniques et les établissements d'enseignement. Pour ce qui est de la formation, il est proposé des opérations de communication sur l'offre d'enseignement dans ce secteur, alors que le ministère de l'Éducation nationale a offert d'intégrer un module de sensibilisation à l'agriculture et à l'alimentation biologiques dans le cadre de l'éducation à l'environnement;

- 5) La réglementation adaptée de façon à ce que les dispositifs législatifs et règlementaires actuels et à venir prennent en compte les spécificités de l'agriculture biologique. Ceci se traduit par :
- ⇒ La vigilance de la France quant aux règles d'application du règlement européen relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits;
 - ⇒ La mise en place auprès de l'INAO (Institut National des appellations d'origine) d'un groupe de travail assurant le lien entre les pouvoirs publics et les professionnels de l'agriculture biologique;
 - ⇒ La réflexion sur la cohabitation entre cultures OGM et culture bio.

²⁰ L'ACTA représente les 17 ICTA (Instituts et centres techniques agricoles). Ce sont des organismes de recherche appliquée, d'appui technique, de formation et d'information, spécialisés chacun dans une production.

TABLEAU 6 : DISPOSITIFS D'AIDES DANS LE CADRE DU PROGRAMME DE DÉVELOPPEMENT RURAL (PDRH) 2007-2013

	Aide à la conversion	Aide au maintien	
Conditions générales	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Respecter le règlement CEE 2092/91 et le cahier des charges national ▪ Être engagé dans le processus de conversion auprès d'un organisme certificateur ▪ Notifier son activité auprès de l'Agence Bio 		
Durée	Aide annuelle versée pendant les 5 années de l'engagement		
Montants	Maraîchage	600 € ha/an	350 € ha/an
	Cultures légumières de plein champ, arboriculture et viticulture	350 € ha/an	150 € ha/an
	Cultures annuelles	200 € ha/an	100 € ha/an
	Prairies et châtaigneraie	100 € ha/an	80 € ha/an
Plafonds (retirés en septembre 2008)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les plafonds sont établis au niveau régional. Ils ne peuvent dépasser 7 600 €/exploitation/an pour chacune des deux aides. ▪ Les plafonds ne s'appliquent qu'aux crédits du Ministère de l'agriculture. ▪ Les aides sont cumulables avec l'aide de la certification. 		

Source : Agence Bio

Ce plan « Agriculture et alimentation biologiques : Horizon 2012 » constituait d'ailleurs une pierre d'assise de la contribution du ministère de l'Agriculture français au Grenelle de l'environnement, une opération mobilisant l'État et les représentants de la société civile afin de définir une feuille de route en faveur de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables (www.legrenelle-environnement.gouv.fr). Le Grenelle a alors formé un Comité opérationnel « Agriculture et alimentation biologiques ».

À l'occasion de la deuxième édition des Assises de l'agriculture biologique qui s'est tenue le 8 octobre 2008 à Paris, le ministre de l'Agriculture a annoncé 12 millions d'euros supplémentaires par an pendant trois ans pour encourager la conversion des exploitations agricoles. Ce montant va permettre de déplafonner les aides à la conversion qui ne pouvaient dépasser 7 600 euros par exploitation jusqu'à cette date. Cette mesure concerne les surfaces qui se sont engagées à la conversion au mode de production biologique à partir de mai 2008.

6.4.1. Les autres formes de soutien inscrites dans le cadre du plan « horizon 2012 »

Fonds de structuration des filières issues de l'agriculture biologique

Ce fonds est créé dans le cadre du plan « horizon 2012 ». Il est doté de 3 millions d'euros par an pendant cinq ans et est géré par l'Agence Bio. Les objectifs de ce fonds sont de soutenir des initiatives en vue de :

- Développer l'offre de produits biologiques pour satisfaire la demande dans les divers circuits de distribution et de la restauration collective (par des conversions à l'agriculture biologique ou la diversification des produits et des débouchés par exemple);
- Créer des économies d'échelle et optimiser les circuits de collecte et de transformation;
- Faciliter les relations entre les divers opérateurs sur plusieurs années de façon à sécuriser les débouchés pour les producteurs et les approvisionnements pour les transformateurs et distributeurs.

Le fonds est utilisé prioritairement pour soutenir des projets portés par des opérateurs impliqués dans l'agriculture biologique (organisations de producteurs, associations professionnelles fédérant des entreprises ou organisations économiques dans le cadre de projets spécifiques).

Soutiens inscrits dans le cadre des mesures « qualité » du programme du développement rural hexagonal (PDRH)

Ces mesures sont de deux sortes : les mesures visant à encourager la participation des agriculteurs aux régimes de qualité alimentaire, par une participation aux charges fixes (coût des contrôles de certification par exemple) et les mesures qui soutiennent les activités d'information et de promotion concernant les produits faisant l'objet de régime de qualité alimentaire.

Le crédit d'impôt agriculture biologique

La loi d'orientation agricole (LOA) de janvier 2006 a prévu une mesure fiscale, un crédit d'impôt spécifique pour les producteurs biologiques pour trois ans (2005, 2006 et 2007). Par la Loi de finances rectificative pour 2007, la période d'application du crédit d'impôt en faveur de l'agriculture biologique est prorogée jusqu'au 31 décembre 2010. Les conditions d'éligibilité sont les suivantes :

- Au moins 40 % des recettes proviennent d'activités ayant fait l'objet de certification en agriculture biologique;
- Ne pas être titulaire d'un CTE ou d'un CAD comprenant une mesure d'aide à la conversion à l'agriculture biologique.

Ce crédit est plafonné à 1 200 euros/an et la majoration par hectare est de 200 euros, dans la limite de 800 euros. Le projet de loi de Finances 2009 prévoit de doubler le crédit d'impôt en faveur des exploitations agricoles consacrées à l'agriculture biologique en le portant à 2 400 euros/an. Avec les nouvelles dispositions, la majoration maximale à l'hectare sera étendue à 1 600 euros.

L'exonération de taxe foncière

C'est une mesure qui permet aux collectivités territoriales d'exonérer de taxe foncière, pendant cinq ans, sur les propriétés non bâties des terrains agricoles exploités selon le mode de production biologique. Cette nouvelle disposition a été annoncée dans le cadre des Assises de l'agriculture biologique en octobre 2008 elle sera établie au titre de 2010 sur les terrains exploités à compter de janvier 2009. Cette mesure, comme celle du crédit d'impôt, vise à permettre aux agriculteurs français de convertir leur exploitation vers l'agriculture biologique sans supporter des charges excessives.

6.5. Synthèse et discussion

La France occupait le chef de file en agriculture biologique dès les années 1960. En 2002, la France fait l'état des lieux de son agriculture biologique. Le constat le plus important qui en ressort est son écart vis-à-vis de ses partenaires européens, écart induit par l'incapacité de la production française à couvrir une demande intérieure croissante.

La France est en fait un exemple très éloquent quant au rôle que doivent jouer les pouvoirs publics dans le développement du secteur de l'agriculture biologique. Le gouvernement de ce pays n'a pas accordé la priorité à ce secteur en même temps que d'autres pays européens.

Les risques techniques auxquels les producteurs font face sont l'un des obstacles à la conversion et donc au développement du secteur. À juste titre, en renonçant aux intrants de synthèses, les agriculteurs s'exposent à de grandes variabilités de leurs rendements. Les aides des pouvoirs publics se justifient par les risques inhérents à ce mode de production.

Les mesures mises en place en France à partir de 2000 à travers les CTE ont montré un franc succès avec un taux de conversion de plus en plus important. Le remplacement des CTE par un autre dispositif (CAD) moins attractif à cause d'un plafonnement régional s'est soldé par la dissuasion de certains agriculteurs pourtant engagés dans la voie de la conversion.

Outre cette raison, l'hétérogénéité dans les soutiens existants entre les divers États membres a été un élément explicatif du retard de la France. En effet, les producteurs biologiques en France ne disposaient d'aucune mesure de soutien direct après la période de conversion, contrairement aux agriculteurs d'autres pays européens. La mesure d'aide au maintien a été introduite seulement en 2007 avec le dernier plan de développement du secteur.

Des divergences entre les standards de production européens et français contribuent également à expliquer ce retard. Le CC REPAB F (voir ci-dessus), plus contraignant que la directive européenne, induit des coûts de production supplémentaires pour les producteurs biologiques français, notamment dans la production animale. Selon certains intervenants, cette sur-réglementation défavoriserait la filière biologique française par rapport à celle d'autres pays européens et constituerait de ce fait un frein au développement du secteur. La France a d'ailleurs la réputation mais aussi la tradition d'un pays qui légifère et règlemente beaucoup.

De plus, le secteur biologique en France a connu des difficultés techniques et économiques s'expliquant par le manque de données économiques (désorganisation du marché et donc inadéquation entre l'offre et la demande) et par les contraintes d'intégration de la production biologique dans le processus industriel (approvisionnements en volume et en qualité). L'agriculture biologique a connu aussi une problématique au regard de sa propre organisation. Le plan de 1997 l'a identifiée comme pratique de l'agriculture française et a ainsi contribué à la sortir de sa marginalité en assurant des passerelles entre elle et l'agriculture conventionnelle. L'agriculture biologique a été cependant confrontée aux difficultés inhérentes à la centralisation et à la forte présence des organisations professionnelles établies.

La France a fait ces constats plusieurs fois, suite à quoi elle a mené des actions pour relancer son secteur. Aujourd'hui, le plan de développement « Agriculture et alimentation biologiques : Horizon 2012 », placé au centre de la contribution du ministère de l'Agriculture aux travaux récents du Grenelle de l'Environnement, donne un soutien important au secteur biologique. Les intervenants du secteur demeurent néanmoins dans l'expectative avec ce nouveau plan. En effet, selon certains intervenants, la façon avec laquelle seront attribués les montants alloués entre les producteurs et les régions n'est pas encore clairement définie.

Le secteur de l'agriculture biologique en France a certes de grands défis à relever, mais son parcours a abouti à sa reconnaissance à divers niveaux ainsi qu'à son intégration dans le paysage agricole. Cette intégration lui a permis de la renforcer et de l'éloigner donc des risques de la marginalisation et de l'absence d'interlocuteurs.

7. RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE

La République Fédérale d'Allemagne est divisée en 16 entités administratives appelées en allemand *Land* (singulier) ou *Länder* (pluriel). Le pouvoir y est relativement décentralisé : les Länder ont beaucoup de pouvoir et de marge de manœuvre dans la plupart des champs d'intervention relatifs à l'agriculture (Nieberg et collab., 2006).

L'environnement politique particulier en Allemagne a fortement contribué à l'essor du secteur biologique. En effet, le système électoral de représentation proportionnelle place souvent des gouvernements de coalition au pouvoir. Or, la coalition SPD (le Parti social-démocrate) - Verts qui règne sur le pays entre 1998 et 2005 permet au parti vert en 2001 de placer Mme Renate Künast à la tête d'un ministère responsable de « la protection du consommateur, de l'alimentation et de l'agriculture ». Dès sa nomination, elle annonce l'objectif ambitieux d'atteindre 20 % de la superficie agricole sous régie biologique en dix ans, ainsi qu'un programme de soutien gouvernemental déterminant (le BÖL, il en sera question ci-dessous). Ce faisant, elle s'attaque – avec succès, selon les intervenants interrogés – à un des principaux défis du secteur, soit le manque de reconnaissance de la part des organisations agricoles dominantes (ministère, syndicats et entreprises).

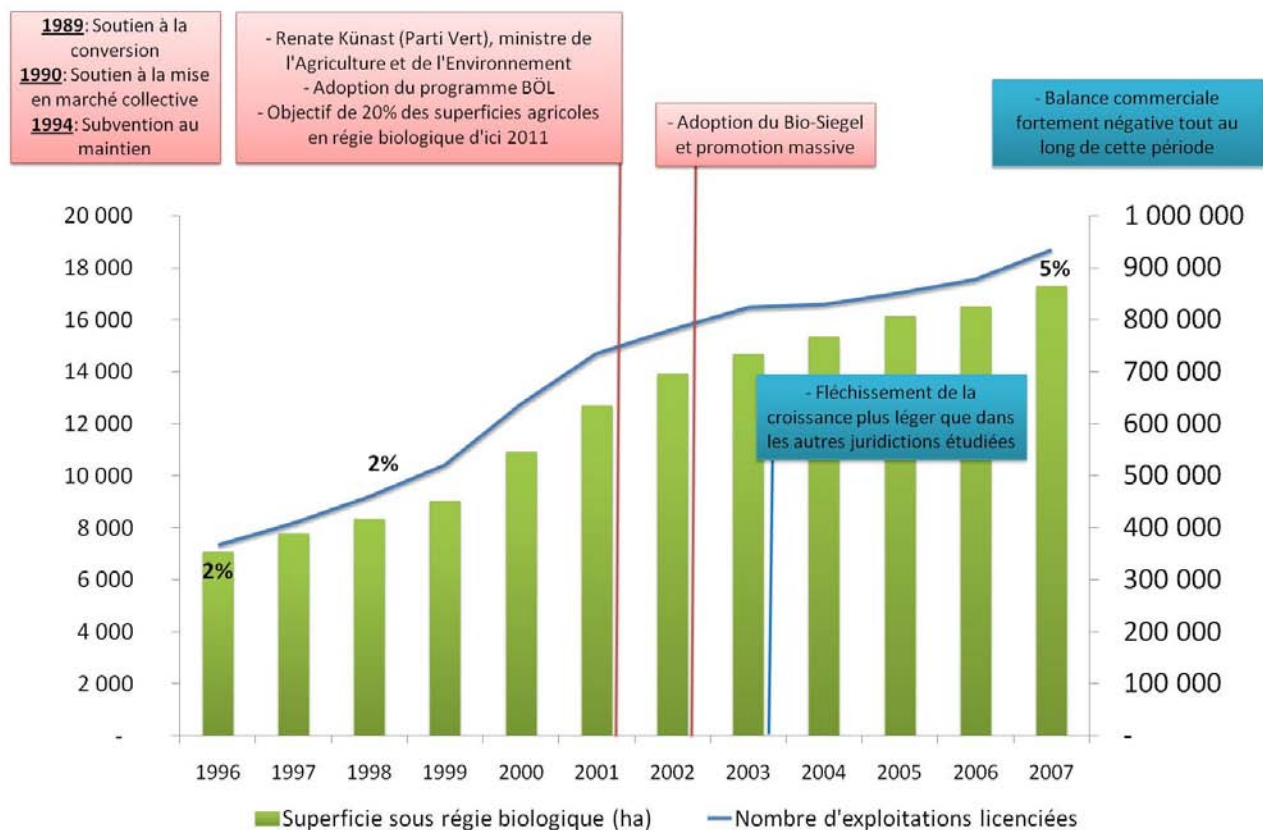
Avec ses 80 millions d'habitants, l'Allemagne constitue le pays le plus peuplé d'Europe, et donc le plus gros marché de consommateurs de l'Union européenne. C'est aussi le pays de cette région où les revenus du secteur biologique sont les plus élevés (BÖLW, 2008). De 1997 à 2007, les ventes d'aliments biologiques passent de 1,48 à 5,5 milliards d'euros (BMELV, 2008), ce qui correspond à une augmentation annuelle moyenne d'environ 14 % par année. En 2006, la consommation per capita des Allemands arrive au troisième rang de l'UE avec 56 euros, derrière le Danemark (80) et l'Autriche (64) (BÖLW, 2008).

Le pays importe beaucoup de produits agricoles et alimentaires biologiques : il entretient depuis plusieurs années une balance commerciale agricole pour les produits biologiques négative de 3 à 4 milliards d'euros avec les pays hors-UE et d'au moins 7 milliards d'euros avec les pays membres de l'UE (EC, 2007).

La figure suivante (et les tableaux en annexe 8) montrent l'évolution des statistiques de base du secteur et permettent de constater :

- 1) La croissance ininterrompue de la superficie sous régie biologique et du nombre d'exploitations licenciées durant cette période;
- 2) Un essoufflement de la croissance de ces indicateurs à partir de 2001-2002;
- 3) L'échec à prévoir d'atteindre l'objectif gouvernemental de 20 % de la superficie sous régie biologique d'ici 2010.

FIGURE 12 : ÉVOLUTION DU SECTEUR BIOLOGIQUE ALLEMAND DE 1996 A 2007



Note : Le nombre d'entreprises biologiques (trait bleu continu) se rapporte à l'échelle de gauche, alors que les données sur les superficies en production biologiques en hectares (colonnes vertes) se rapportent à l'échelle de droite.

Sources : BMELV (2008), compilation ÉcoRessources Consultants

7.1. Gouvernance et organisation du secteur biologique

La plupart des exploitations biologiques sont membres de fédérations. Demeter et Bioland sont parmi les plus importantes, et de nombreuses autres existent : Naturland, Biokreis, ECOVIN-Bundesverband Ökologischer Weinbau, Gäa, Ecoland, Biopark, etc. Le secteur est représenté quant à lui par Bund Ökologische Lebensmittelwirtschaft (BÖLW) qui regroupe la plupart de ces fédérations, ainsi que des associations de plusieurs niveaux de la chaîne de valeur, dont des détaillants de toutes sortes, transformateurs, chercheurs, institutions financières, etc. Ces organisations perçoivent des fonds publics uniquement pour la réalisation de projets spécifiques, et non pour leur fonctionnement.

7.2. Réglementation

Chacun des 16 Länder compte sur une autorité d'accréditation supervisant les activités des 23 organismes de certification actifs au pays (BMELV, 2008). Les standards de production allemands sont légèrement plus contraignants que la norme européenne. Par exemple, cette dernière, à l'instar de la norme québécoise, permet à une entreprise - à certaines conditions - de ne certifier qu'une partie de sa production, alors que la loi allemande exige de ses certificateurs de ne licencier les entreprises que si toutes leurs productions sont biologiques (BÖLW, 2008). Les directives allemandes sont aussi plus sévères que les directives européennes sur la fertilisation, la densité animale, l'alimentation des animaux, etc. De plus, alors que l'Union Européenne n'émet aucune restriction sur les emballages des produits biologiques, les directives allemandes offrent une liste d'emballages autorisés spécifique aux catégories de produits. Les cahiers des charges des organismes de certification sont aussi parfois plus sévères que les normes minimales allemandes.

7.3. Historique du soutien

Le gouvernement allemand intervient spécifiquement dans le secteur biologique depuis 1989, notamment en subventionnant la conversion vers le biologique avec l'appui de l'Union Européenne, motivée alors par la réduction des surplus agricoles (BMELV, 2008 et Nieberg et collab., 2006). En 1990, un programme de soutien à la mise en marché collective spécifique aux produits biologiques a été développé et à partir de 1994, un programme fédéral de subvention au maintien des superficies biologiques a été offert (Nieberg et collab., 2006).

Depuis 2001, l'objectif principal de l'intervention du gouvernement fédéral allemand et de son ministère de l'Agriculture en agriculture biologique est d'amoindrir les effets néfastes de l'agriculture sur l'environnement. L'Allemagne désire aussi supporter le développement de l'agriculture biologique comme moyen indirect de développement du territoire et de satisfaction des attentes du marché (Nieberg et collab., 2006). Il importe de préciser qu'une crise de l'ESB aurait fortement contribué au démarrage des actions ayant mené au BÖL et à la fixation par le gouvernement d'un objectif de croissance pour le secteur (Nieberg et collab., 2006 et Heidrun Moschitz, communication personnelle).

Différents instruments composent actuellement l'intervention publique allemande auprès du secteur biologique. Les quatre plus importants sont :

- 1) Le BÖL, qui sera détaillé ci-dessous;
- 2) Les paiements à la culture et à la transition de la PAC cofinancés par le fédéral et les Länder;
- 3) Le logo unique étatique Bio-Siegel (www.bio-siegel.de);
- 4) Le programme fédéral de développement régional *Regionen Aktiv* (www.modellregionen.de) (Nieberg et collab., 2006 et GIB, 2004).

Deux documents sont essentiels pour retracer la portée du soutien allemand. Le premier est Nieberg et Kuhnert (2006), qui détaille entre autres le soutien du fédéral et des Länder, mesure par mesure. Le second est l'évaluation indépendante des deux premières années de fonctionnement du programme réalisée pour le compte du ministère de l'agriculture en 2004 (GIB, 2004). Les sites web du ministère allemand de l'agriculture (BMELV, 2008), celui du programme allemand de soutien au secteur (le BÖL) (www.bundesprogramm-oekolandbau.de) et enfin, le portail d'information sur le secteur biologique allemand (www.oekolandbau.de) sont aussi des sources d'informations utiles, plus récentes mais moins détaillées. De toutes ces sources, seul BMELV (2008) est accessible en anglais. BMELV (2003) offre aussi une description factuelle du programme en anglais.

7.4. Le programme BÖL, pièce maîtresse du soutien fédéral

Le processus de création du Programme fédéral pour l'agriculture biologique (*Bundesprogramm ökologischer Landbau*, ci-après BÖL) est digne de mention en partie parce qu'il s'est déroulé en très peu de temps. En juin 2001, le BMELV a chargé un groupe de travail constitué de représentants du secteur et d'universitaires de formuler des recommandations pour améliorer le soutien au secteur en moins de quatre mois. En septembre, des auditions ont été conduites afin d'entendre les représentants de tous les maillons du secteur et quelques semaines plus tard, le BMELV recevait l'ébauche d'un programme de soutien au

secteur du groupe de travail. En novembre 2001, le bureau du BÖL était déjà en processus de création et ce dernier annonçait sa première mesure – la création du portail internet www.oekolandbau.de - le mois suivant.

Les cinq objectifs du programme BÖL étaient initialement de (GIB, 2004) :

- 1) Libérer le secteur des idéologies de la part des agriculteurs, conseillers, scientifiques et consommateurs (cet objectif s'adresse, selon le langage du programme, autant aux « convaincus » qu'aux « sceptiques » du bio);
- 2) Investir dans le savoir des intervenants (plutôt que dans le « béton »);
- 3) « Lubrifier » la chaîne biologique (amoindrir les entraves à la mise en marché et augmenter la compétitivité des produits biologiques);
- 4) Utiliser les technologies de l'information modernes;
- 5) Assurer la durabilité de l'intervention (en développant le secteur biologique et en assurant le suivi du programme).

Littéralement, le BÖL est destiné à l'agriculture biologique, mais il comprend aussi des mesures destinées à la recherche, la transformation, la consommation, etc. Il s'agit en fait de l'un des programmes d'intervention les plus diversifiés qui existent actuellement dans le monde.

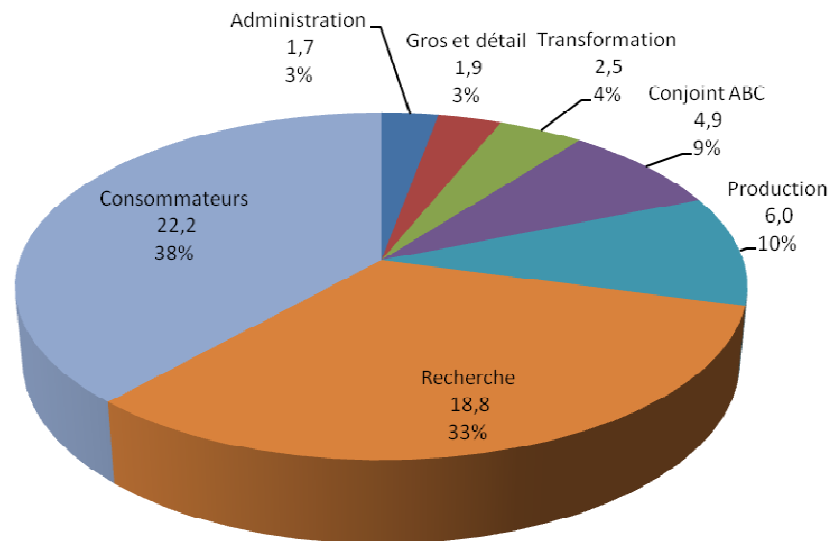
Voici un survol des mesures adoptées dans le cadre du BÖL et visant à atteindre ces objectifs, d'après BMELV (2003), (GIB 2004) et www.bundesprogramm-oekolandbau.de. Dès le départ, elles ont été classées en quatre ensembles :

- Ensemble A - Production
- Ensemble B – Mise en marché des produits de base et transformation
- Ensemble C – Commerce, mise en marché et consommateurs
- Ensemble D/E – Recherche et développement et mesures en faveur du transfert de technologies et de connaissances en agriculture

7.4.1. Budgets

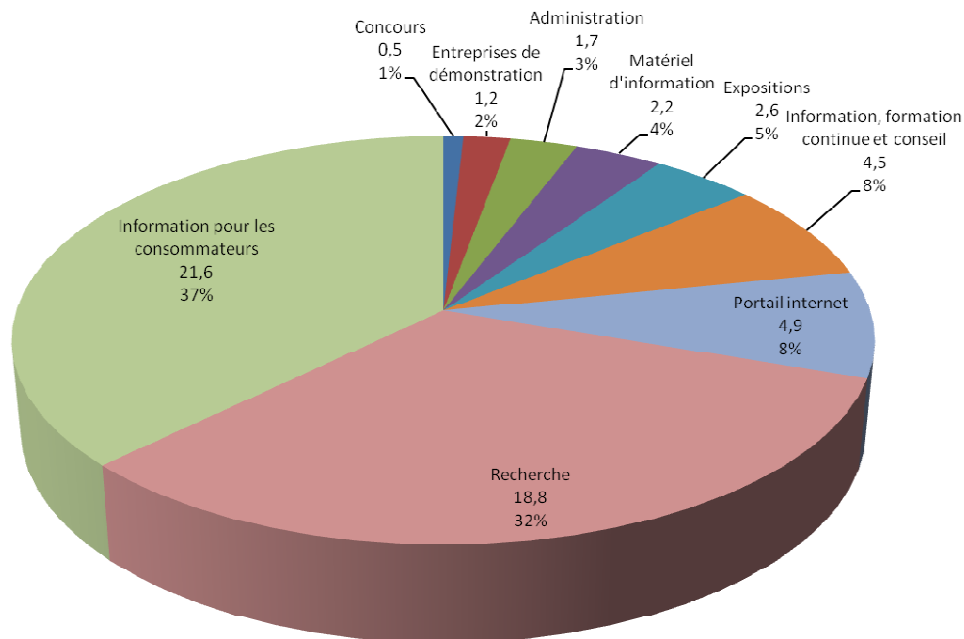
En 2002 et en 2003, le BÖL a été financé à près de 35 millions d'euros par année, après quoi il a reçu environ 20 millions d'euros par année jusqu'en 2006. Depuis 2007 – et l'installation d'un nouveau gouvernement – son budget a été réduit à 16 millions d'euros par année (BÖL, 2008). Bien que la plupart des mesures du BÖL actuellement en vigueur soient prévues pour durer jusqu'en 2010 et 2011, le ministère prévoit de poursuivre le programme jusqu'en 2015. D'ici là, on s'attend à ce que son financement évolue en fonction de plusieurs facteurs (politiques, budgétaires, etc.) mais qu'il soit renouvelé à chaque année.

FIGURE 13 : RÉPARTITION DU BUDGET 2002-2003 DU BÖL SELON LES MAILLONS DU SECTEUR BIOLOGIQUE (EN MILLIONS D'EUROS)



Source : GIB (2004), traduction et compilation ÉcoRessources Consultants

FIGURE 14 : RÉPARTITION DU BUDGET 2002-2003 DU BÖL SELON LES TYPES DE MESURES (EN MILLIONS D'EUROS)



Source : GIB (2004), traduction et compilation ÉcoRessources Consultants

Le détail complet de ces mesures pourra être trouvé dans les références mentionnées précédemment. Nous ne détaillerons ici que celles qui semblent être les plus porteuses dans le cadre du présent mandat.

Portail internet www.oekolandbau.de

D'abord, le portail internet du secteur (www.oekolandbau.de) est l'un des plus développés parmi ceux que nous avons recensés, d'autant plus qu'il s'ajoute à d'autres sites publics allemands très développés (www.bio-siegel.de et www.bundesprogramm-oekolandbau.de). Il constitue la première mesure à la fois des ensembles A, B, et C, dans le sens où il vise à répondre aux besoins d'information détaillée des groupes traditionnels (consommateurs, producteurs, transformateurs et commerçants), et même des scientifiques, des enseignants, des grossistes, des acheteurs institutionnels, des enfants et des adolescents. Chaque volet a une représentation graphique particulière et un contenu adapté à son public cible. Le développement de ce site aura coûté près de 5 millions d'euros en 2002-2003 (GIB, 2004).

7.4.2. Ensemble A - Production

Plus de dix mesures ont été développées dans cet ensemble :

- Création et coordination d'un réseau d'entreprises de démonstration;
- Sessions d'information destinées aux producteurs conventionnels;
- Sessions d'information destinées aux jeunes producteurs et à la relève agricole;
- Séminaires d'introduction à la production biologique pour conseillers agricoles conventionnels, cultivateurs et éleveurs;
- Programme de stage pour futurs conseillers écologiques;
- Constitution de cercles de travail pour éleveurs et conseillers spéciaux;
- Production de matériel d'information pour écoles de formation de métier et professionnelle; etc.

7.4.3. Ensemble B – Transformation

À part le portail internet, le tournage de films et la recherche interpellant toute la filière biologique (incluant la transformation), quatre mesures ont été développées dans les premières années du BÖL :

- 1) Présentation de l'agriculture lors d'expositions de toutes sortes et à différentes portées (régionale, nationale et internationale);
- 2) Production de matériel d'information à l'intention des métiers de l'alimentation;
- 3) Sessions de formation pour bouchers, boulangers et autres métiers de l'alimentation;
- 4) L'offre d'un concours proposant un prix pour l'innovation dans la transformation alimentaire biologique.

7.4.4. Ensemble C - Commerce, mise en marché et consommateurs

Commerce de gros, de détail et institutionnel

En plus des mesures intégratrices (telles que le portail internet), cet ensemble de mesures comprend :

- Des sessions de formation continue pour détaillants d'aliments et de produits naturels et la production de dépliants de présentation des produits biologiques à disposer dans les commerces;
- Des sessions d'information pour les gastronomes et acheteurs de gros et institutionnels;
- La création d'un concours *Biostar* à l'intention des cuisiniers.

Consommateurs

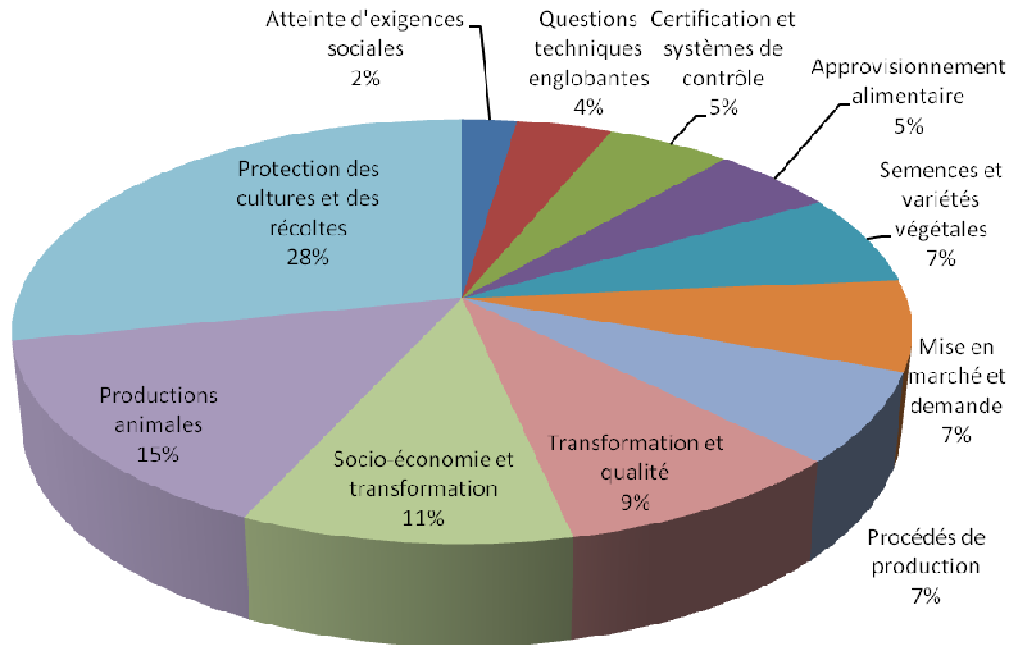
Une quinzaine de mesures destinées aux consommateurs ont été développées en 2002. De ce nombre, figurent des campagnes promotionnelles à l'intention de différents groupes-cibles (jeunes, commerces, médias, etc.); l'organisation « d'expériences en agriculture biologique »; la production de matériel d'information pour les écoles générales; l'organisation d'un concours pour les écoliers sur l'agriculture biologique; la conception et la production d'expositions mobiles; la conception et la distribution de jeux de garderie; concours de films pour les étudiants; etc.

7.4.5. Ensemble D/E - Recherche

Willer et collab. (2008) démontrent bien que l'Allemagne est depuis longtemps un pionnier de la recherche en agriculture biologique. L'Institut de recherche biodynamique de Darmstadt a été fondé en 1950. Puis, en 1981, l'Université de Kassel à Witzenhausen fonde la première chaire universitaire dédiée exclusivement à l'alimentation et l'agriculture biologiques. La seconde est créée à Bonn en 1987 et d'autres suivront par la suite. En 1996, la faculté d'agronomie de l'Université de Kassel et ses 20 chaires d'études se dédient entièrement à la recherche sur l'alimentation et l'agriculture biologiques. En 2000, le Centre de fédéral recherche agronomique (FAL) de Braunschweig établit un institut de recherche pour l'agriculture biologique. En 2001, le BÖL débloque un financement important pour la recherche.

L'éventail des sujets de recherche financés par le BÖL dans ses premières années de fonctionnement était très large. Selon la dernière compilation disponible, celle de GIB (2004), les budgets de recherche de 18,8 millions d'euros en 2002-2003 ont été répartis tel que le montre la figure suivante. On y découvre que près de la moitié du budget a été investi dans la recherche technique et agronomique dans les productions animales et végétales, et que le reste a été réparti dans plusieurs volets tels que l'analyse socio-économique, la transformation et la mise en marché. Une partie de ces fonds a aussi été octroyée pour transférer les résultats de recherche dans le milieu et renforcer le réseautage. Ces recherches ont surtout été réalisées aux universités de Kassel et de Hohenheim, ainsi que dans deux instituts de recherche fédéraux et au FiBL.

FIGURE 15 : RÉPARTITION DU BUDGET DE RECHERCHE DANS LE CADRE DU BÖL EN 2002-2003



Source : GIB (2004), traduction et compilation ÉcoRessources Consultants

Dans la deuxième phase de 2004 à 2007, ce programme de recherche a bénéficié de 7 millions d'euros par année en moyenne (Willer et collab., 2008). Les résultats de ces recherches sont accessibles au public à travers les sites du gouvernement (www.forschung.oekolandbau.de) et de Organic Eprints (www.orgprints.org).

7.4.6. Un soutien dynamique

Dans les dernières années, de nouvelles mesures ont été annoncées et les mesures existantes ont été abandonnées ou transformées en fonction des besoins et objectifs du secteur. Toutes ces innovations et adaptations montrent le dynamisme de la conduite du programme. Parmi les nouvelles mesures, figurent l'offre d'un programme de stages de 12 mois pour les diplômés d'écoles supérieures et d'écoles supérieures spécialisées (conseil, production, certification, mise en marché, etc.) et l'offre de nouveaux séminaires sur la gestion et le développement des entreprises; campagne d'information et de promotion pour l'approvisionnement en aliments biologiques d'institutions préscolaires et scolaires et autres (la campagne www.biokannjeder.de). Mentionnons également que les diverses campagnes de formation, de promotion et d'information ont été améliorées en cours de route. Certaines ont été adaptées, élargies à de nouveaux publics cibles, etc.

7.4.7. Articulation du soutien

Dans les faits, chacune des mesures existantes est confiée à une ou plusieurs organisations spécifiques selon le type de mesure et la région visée. D'autres mesures sont implantées par appel d'offres ou de projets. Les organisations responsables peuvent être l'administration du BÖL, le BÖLW ou des fédérations biologiques, des universités, ou encore des consultants. Aucune association représentant le secteur n'est financée directement par le gouvernement fédéral – le soutien de ce dernier aux organisations passe seulement à partir du financement de projets.

7.4.8. Le logo étatique Bio-Siegel

Le logo étatique Bio-Siegel (voir la figure suivante) a été lancé en 2001 en parallèle avec le BÖL. Le gouvernement fédéral y a investi 57 000 en 2001, 7,7 millions d'euros en 2002 et 6,6 millions d'euros en 2003 additionnels aux budgets du BÖL. Plusieurs intervenants attribuent à cette campagne de promotion intensive le fait que les produits biologiques allemands sont entrés dans les supermarchés du pays.

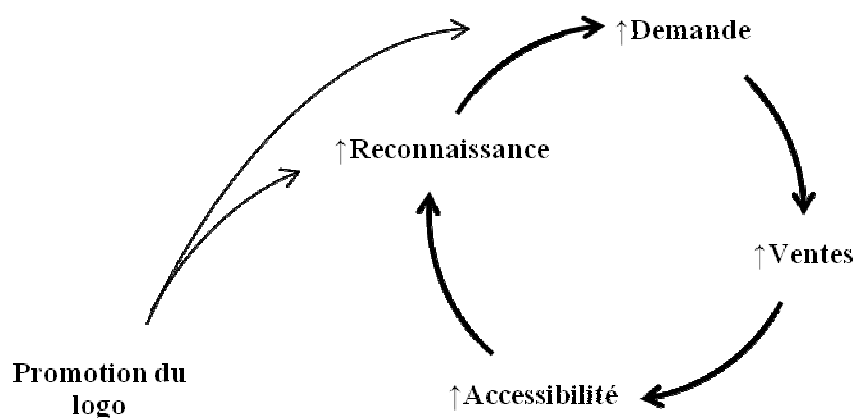
FIGURE 16 : DAS BIO-SIEGEL - LE LOGO ÉTATIQUE VOLONTAIRE ALLEMAND



Source : www.biosiegel.de

Selon Lampkin et collab. (2001), les premiers résultats obtenus par le logo unique ont été mitigés, notamment à cause de l'accueil froid réservé de la part de nombreux organismes de certification qui avaient investi efforts et moyens pour promouvoir leur logo privé. Le gouvernement a dû investir considérablement pour positionner le logo auprès des consommateurs pour transformer cette initiative en succès. Selon plusieurs intervenants, ces investissements auraient favorisé l'augmentation des ventes de produits biologiques – auparavant seulement disponibles dans les magasins d'aliments naturels - dans les supermarchés en initiant et en alimentant une boucle de rétroaction positive (voir la figure suivante).

FIGURE 17 : CYCLE VERTUEUX DE LA PROMOTION DU LOGO ÉTATIQUE VOLONTAIRE D'IDENTIFICATION DES PRODUITS BIOLOGIQUES BIO-SIEGEL EN ALLEMAGNE



7.4.9. Soutien dans les Länder

Les gouvernements des Länder sont déterminants dans l'articulation finale du soutien au secteur biologique. En effet, ce sont eux qui déterminent comment sont utilisés les budgets fédéraux dans leur juridiction et ils peuvent augmenter le financement des mesures de leur choix, de même qu'en offrir de nouvelles à partir de leur propre financement. Cependant, en lisant Nieberg et collab. (2006), on découvre qu'à la différence de l'Espagne avec l'Andalousie, tous les Länder allemands participent activement au soutien de façon générale; le niveau de soutien varie plutôt en fonction des mesures. Les Länder fortement urbanisés ou industrialisés où l'agriculture est marginale, comme Berlin, font exception à la règle.

Par exemple, les paiements uniques cofinancés par la PAC, le fédéral et les Länder, varient d'un Land à l'autre et également en fonction de la production, et ce, autant pour les paiements à la transition que les paiements pour le maintien des cultures biologiques. Certains Länder ajoutent aussi certaines notions d'écoconditionnalité à leur intervention, par exemple en obligeant à participer à des activités de formation continue (Rheinland-Pflaz) pour toucher ces aides. Nieberg et collab. (2006) démontrent aussi que certains Länder rendent plus généreux, pour les entreprises biologiques, certains programmes accessibles à toutes les entreprises agricoles (par exemple en couvrant 50 % des investissements au lieu de 40 % pour les entreprises conventionnelles).

7.5. Synthèse et analyse

7.5.1. Effets initiaux du programme BÖL

Selon GIB (2004), les résultats de l'évaluation du programme BÖL sont généralement positifs. Différentes méthodes d'évaluation surtout qualitatives auprès de citoyens et intervenants du secteur leurs permettent de conclure que :

- L'information sur l'agriculture biologique est devenue plus accessible;
- Le thème de l'agriculture biologique est devenu plus visible et a suscité plus d'intérêt auprès des consommateurs et des agriculteurs;
- Les intervenants du secteur sont plus qualifiés;
- L'image et la perception du secteur a été améliorée;
- Le niveau de la recherche en agriculture biologique a été augmenté. GIB (2004) conclut même en ne relevant aucune erreur importante ni dans la conception, ni dans la mise en œuvre du programme et en affirmant que tout était en place pour que les objectifs établis soient atteints.

GIB (2004) formule néanmoins deux recommandations cruciales aux administrateurs du programme BÖL :

- 1) Afin de mieux stimuler la croissance du secteur, le programme BÖL devrait accorder une importance relative moindre à l'égard du secteur primaire, et supérieure à la transformation, à la distribution et au commerce;
- 2) Cette responsabilité ne relèverait pas seulement du ministère de la protection du consommateur, de l'alimentation et de l'agriculture et appellerait donc implicitement à la participation active d'autres compétences ministérielles (santé, commerce, éducation, environnement, etc.)

Le secteur et les observateurs reconnaissent le dynamisme de la politique allemande, à cause du fait que des mesures spécifiques sont lancées et adaptées chaque année. Paradoxalement, les intervenants interrogés déplorent la lourdeur administrative pour répondre à des appels de projets du BÖL.

7.5.2. Paiements à l'hectare de la PAC

Selon diverses études rapportées dans Nieberg et Kuhnert (2006), 80 % d'un groupe d'agriculteurs biologiques allemands sondés en 2004 accordaient une haute ou une très haute importance aux paiements à l'hectare venant de la PAC (voir le chapitre sur l'Union européenne). La majorité jugeait alors les paiements « suffisants ». On le comprend à la lumière d'autres analyses montrant que les paiements totaux aux entreprises biologiques faisaient en sorte que leurs revenus rejoignent ceux d'entreprises comparables (sans subventions, les revenus des entreprises biologiques aurait été de 25 % inférieurs aux revenus d'entreprises conventionnelles comparables).

7.5.3. Équilibre entre les mesures « push » et « pull »²¹

Par ailleurs, le moment auquel sont parvenues les aides est l'objet de critiques (Groß, 2004) : des fonds importants ont été investis en même temps pour augmenter la capacité productive (paiements à l'hectare) et la consommation (par la publicité). Or cela aurait eu de fâcheuses conséquences. D'abord, la publicité, dont les effets sont à court terme, aurait avantagé les produits venant de l'étranger car la production locale aurait pris plus de temps à répondre à l'augmentation subite de la demande.

²¹ Dans ce rapport, la signification des concepts « push » et « pull » découle de l'utilisation qu'en fait notamment l'auteur Nicolas Lampkin, et non de la science du marketing. Voir le chapitre final pour plus de détails.

En effet, dans un contexte où, pour une raison ou pour une autre, les filières domestiques n'arrivent pas à suffire à la demande ou à augmenter leur production, des mesures stimulant la consommation peuvent faire en sorte de stimuler les importations de produits biologiques. Dans la mesure où de telles mesures – souvent dispendieuses – sont engagées par le secteur et/ou le gouvernement, différents facteurs prennent toute leur importance : établir un diagnostic précis de la situation des filières et avoir une vision claire de leur développement; disponibilité de données précises et complètes; équilibre entre mesures « push » et « pull ».

Par la suite, l'augmentation de la production - stimulée par l'intervention de l'état - aurait créé des chutes de prix dans le lait, la viande de porc et les légumes, et en général une pression baissière sur les prix.

Autre effet pervers de la politique : certaines institutions et des bailleurs de fonds se seraient désengagés du secteur biologique à partir du moment où des fonds ont été dédiés spécifiquement au secteur. La mise en place aurait dû non pas tarir ces sources mais les mettre en valeur et assurer leur pérennité, compte tenu que les politiques et programmes sont généralement, par nature, éphémères (Felix Prinz zu Löwenstein, Président du BÖLW, communication personnelle).

7.5.4. Vers une meilleure reconnaissance

Comment expliquer, à ce jour, le fait que l'objectif de croissance fixé par le ministère en 2001 (20 % de la superficie agricole devrait être sous régie biologique en 2010) ne soit pas en voie d'être atteint? Les moyens étaient-ils insuffisants, ou encore mal orientés? Ou bien l'objectif gouvernemental était-il trop audacieux?

Les intervenants interrogés ne vivent pas cette situation comme un échec. Dès le début, il était évident que cet objectif était surtout un signal politique clair du gouvernement destiné à faire sortir le secteur biologique de sa niche et qu'il s'attaquait directement – avec succès, selon les intervenants interrogés - à un des principaux défis du secteur, soit le manque de reconnaissance de la part des organisations agricoles dominantes (ministère, syndicats et entreprises). Indirectement, soit par les mesures annoncées, la politique s'est aussi attardée à résoudre un autre défi important, soit celui du manque de débouchés, particulièrement en menant une campagne de promotion d'envergure pour positionner le Bio-Siegel qui a notamment favorisé l'accès des produits biologiques aux tablettes des supermarchés et en mettant en place des programmes d'achat d'aliments biologiques par les services alimentaires des institutions publiques.

Il peut aussi être troublant de constater que le rythme de croissance du nombre de producteurs licenciés et de la superficie sous régie biologique ait ralenti sans jamais reprendre à partir de 2001, soit au moment du lancement d'un programme de soutien très développé et exemplaire pour plusieurs intervenants et observateurs d'autres pays. Il demeure que la baisse de croissance n'a pas été aussi importante que dans plusieurs autres pays, incluant le Danemark, l'Espagne et la France, qui ont même connu des années de décroissance. Sans le BÖL et les autres interventions de la Fédération et des Lander, le ralentissement observé en Allemagne aurait-il été pire?

Selon la perspective des intervenants allemands interrogés, certains défis demeurent :

- Stimuler la demande dont la croissance diminue;
- Aider l'agriculture biologique à augmenter son efficacité (produire d'avantage, réduire les dépenses) « sans renier ses idéaux » par le biais de recherche et développement technique, formation des agriculteurs, etc.;
- Approfondir les connaissances et ancrer la motivation du consommateur afin d'aller plus loin que l'effet de mode;
- Développer des instruments pour mieux contrôler et garantir la qualité biologique des produits.

Feliz Prinz zu Löwenstein (président du BÖLW, communication personnelle) propose également l'analyse qu'à mesure que le marché biologique croît, il devient de plus en plus lucratif de tromper la réglementation. En effet, les producteurs pourraient ne pas respecter le cahier des charges (par exemple pour diminuer leurs coûts de production ou augmenter rapidement leur production). De façon similaire, des entreprises pourraient être tentées d'attribuer le qualificatif « biologique » à des produits n'ayant pas été soumis au processus de certification afin d'augmenter leur offre à plus bas prix pour pouvoir vendre sur le marché biologique. Les besoins de surveillance et d'inspection augmentent donc conséquemment. Pour augmenter l'efficacité et l'efficience du système d'inspection, ce dernier propose d'améliorer conjointement le nombre, le professionnalisme et les conditions de travail des inspecteurs.

8. CANADA ET QUÉBEC

Les gouvernements fédéral et provinciaux sont de plus en plus actifs auprès du secteur biologique. Plusieurs initiatives méritent d'être mentionnées et seront rapportées dans cette section. Nombre d'entre elles, en plus de nombreux autres projets, sont aussi développées en partenariat avec le gouvernement fédéral, par le biais d'AAC ou d'autres instances ou programmes fédéraux telles que le PASCAA, l'ACIA ou le CNRC.

8.1. Portée du soutien fédéral au secteur biologique

8.1.1. Cadre réglementaire canadien

Au Canada, une norme nationale volontaire publiée par le Conseil canadien des normes (CCN) existe depuis 1999. Depuis 2002-2003, AAC et l'ACIA travaillent de concert avec des représentants du secteur à développer une réglementation et des standards de production conformes aux standards internationaux. La mise en application du régime fédéral obligatoire réglementant les échanges interprovinciaux et internationaux, d'abord prévue pour décembre 2008, a été repoussée à juin 2009 (Gazette du Canada, 2008). Un logo volontaire sera aussi mis à la disposition des fabricants d'aliments biologiques satisfaisant les normes canadiennes.

8.1.2. Représentation

En décembre 2006, après avoir réalisé une analyse des forces, faiblesses menaces et opportunités du secteur biologique, AAC a créé la Table ronde sur la chaîne de valeur biologique, à laquelle siègent des membres de plusieurs maillons de l'industrie. Cette instance vise surtout à améliorer la concertation entre l'industrie et AAC, et a décidé de prioriser « le développement des marchés, la réglementation, la recherche et l'accroissement des moyens au Canada » (AAC, 2007).

Plusieurs organisations, telles que Cultivons biologique Canada (Canadian Organic Growers), reçoivent aussi du financement du gouvernement fédéral pour réaliser des projets visant le développement du secteur. La Fédération biologique du Canada/Organic Federation of Canada est le représentant officiel de l'industrie pour conseiller le gouvernement fédéral sur la réglementation. De plus, soulignons que plusieurs intervenants à l'emploi de centres de formation ou de recherche mentionnés ci-dessous participent de près au développement du secteur.

8.1.3. Formation et recherche et développement

Plusieurs institutions publiques offrent de la formation en agriculture biologique (continue, collégiales, graduées, ou post-graduées)²². Peu de ces institutions ont fait certifier leurs champs, troupeaux, serres, etc. et peuvent mener leurs recherches en contexte de production ou de transformation certifiées. Il demeure néanmoins possible que ces dernières, ainsi que d'autres institutions de recherche en agriculture ou en agroalimentaire, telles que les stations de recherche d'AAC, mènent des travaux pertinents pour le secteur biologique à partir de fonds publics. À ce jour, aucune compilation de l'utilisation de ces ressources au bénéfice de l'agriculture biologique n'a encore été effectuée.

8.2. Initiatives provinciales

Les gouvernements provinciaux sont de plus en plus actifs auprès du secteur biologique. Plusieurs initiatives sont rapportées dans cette section. Cette couverture n'est pas exhaustive, mais donne néanmoins une idée des actions d'autres provinces. Plusieurs de ces initiatives, en plus de nombreux autres projets, sont aussi développées en partenariat avec le gouvernement fédéral, par le biais d'AAC ou d'autres instances ou programmes fédéraux tels que le PASCAA, l'ACIA ou le CNRC.

8.2.1. Colombie-Britannique

À l'instar du Québec, la Colombie-Britannique a développé dans les années 90 un système d'accréditation des organismes de certification actifs dans la province. Cependant, la province n'a jamais réglementé la protection du terme biologique et la certification y est encore volontaire (BCMAL, 2007). Un logo d'identification volontaire est aussi mis à la disposition des fabricants de produits biologiques (voir la figure suivante).

²² Parmi celles-ci, mentionnons : l'Université de Guelph, en Ontario (Organic Agriculture Program), l'Assiniboine Community College au Manitoba (Organic Agriculture Certificate Programme à distance), le Nova Scotia Agricultural College (NSAC) (Certificate of Specialisation in Organic Agriculture à distance), l'Université Laval (Microprogramme en agriculture biologique à distance) et le cégep de Victoriaville (Gestion et exploitation entreprise agricole, profil Production légumière et fruitière biologique). Ajoutons à cela le Centre d'agriculture biologique du Canada (CABC), situé à Truro, en Nouvelle-Écosse, et faisant partie du Nova Scotia Agricultural College (NSAC).

FIGURE 18 : LOGO D'IDENTIFICATION VOLONTAIRE DES PRODUITS BIOLOGIQUES EN COLOMBIE-BRITANNIQUE



Source : BCMAL (2007)

Par ailleurs, le *Agri-Food Futures Fund*, cofinancé par les gouvernements provincial et fédéral de la province, a développé le *Organic Sector Development Program (OSDP)* et l'a doté de un million de dollars afin de satisfaire aux objectifs identifiés dans le plan stratégique de développement de la province développé en 2002 par COABC (COABC, 2008). Il réserve 45-65 % de ses fonds à l'amélioration de la capacité productive, 30-40 % au développement du marché et à la promotion et 5-10 % à la gestion de l'environnement.

En outre, le ministère de l'agriculture offre en outre deux portails internet complets (www.infobasket.gov.bc.ca et www.agf.gov.bc.ca/organics/index.htm) et a également publié un document synthèse sur l'industrie biologique de la province (BCMAL, 2007). Ces dernières sources, en plus du portail de COABC (www.certifiedorganic.bc.ca), rendent compte des autres interventions gouvernementales en Colombie-Britannique et de la situation actuelle du secteur.

8.2.2. Île-du-Prince-Édouard, Nouveau-Brunswick et Nouvelle-Écosse

Ces trois provinces des Maritimes financent ensemble le fonctionnement de l'organisation *Atlantic Canadian Organic Regional Network (ACORN)* depuis le début de la décennie. Cette organisation à but non lucratif a surtout pour mandat de « réseauter » les entreprises biologiques de la région et de représenter le secteur biologique auprès des gouvernements provinciaux et fédéral (ACORN, 2008). Son site web (www.acornorganic.org) transmet plusieurs informations et son colloque annuel est une référence importante dans la région. Aussi, cet organisme travaille en étroite collaboration avec le ou les responsables du secteur biologique des ministères de l'agriculture des trois provinces qui le supportent. La création d'un poste d'agronome spécialisé en transition vers le biologique dont les services sont

disponibles à tous les intéressés des trois provinces, grâce au financement du Programme d'aide à la recherche industrielle du Conseil national de recherches Canada (CNRC), fait partie de ses plus récentes réalisations.

L'Île-du-Prince-Édouard, quant à elle, offre deux programmes spécifiques au secteur (PEIDAFSA, 2008). D'une part, le *Organic industry development program 2007-2011*, similaire au Programme de soutien au développement de l'agriculture biologique (PSDAB) québécois, est accessible aux producteurs certifiés ou en transition et rend accessible aux demandeurs un maximum de 100 000 \$. Le programme est financé à hauteur de 1 million de dollars par année (Claude Berthélmé, spécialiste du secteur biologique, Ministère de l'agriculture et des pêcheries du Nouveau-Brunswick, communication personnelle). D'autre part, le *Organic Certification Assistance Program* offre de rembourser 75 % des coûts passés ou actuels de certification (pour un maximum de 500 \$ par entreprise par année) des producteurs, transformateurs et commerçants.

Le Nouveau-Brunswick, quant à lui, a reconduit pour une seconde année son Initiative de développement de l'industrie biologique, doté en 2007-2008 d'un montant de 106 000 \$, et offrant de soutenir les entreprises agricoles en transition ou certifiées, ou encore des organisations, selon différentes modalités de plafonnement des subventions individuelles et de couverture des coûts admissibles (GNB, 2008). L'initiative comporte quatre éléments :

- 1) Formation et services consultatifs en production biologique;
- 2) Amélioration des sols en production biologique;
- 3) Infrastructure stratégique pour améliorer la salubrité des aliments à la ferme, pour satisfaire aux exigences de la certification biologique et pour appuyer des infrastructures mineures qui représentent une valeur stratégique pour l'industrie biologique;
- 4) Aide à l'industrie biologique du Nouveau-Brunswick et aux entrepreneurs nouveaux et en transition pour les activités relatives à la certification et aux activités de développement de politiques nationales.

Ce dernier volet, introduit cette année, est un programme de partage des coûts de certification accessible à toute entreprise (production ou transformation) couvrant 70 % des coûts, pour un maximum de 500 \$ par entreprise (Claude Berthélmé, communication personnelle). Cependant, les entreprises y ont accès seulement durant leur transition ou la première année de certification. Les entreprises déjà actives ne peuvent donc pas en bénéficier.

8.2.3. Manitoba

Le Manitoba a annoncé récemment le lancement d'un programme de soutien à la transition vers l'agriculture biologique couvrant les deux tiers des frais de certification des producteurs en période de transition qui en font la demande. La contribution maximale est de 800 \$ par année, durant deux ans (MAFRI, 2008). Le programme bénéficie d'un financement total de 330 000 \$ sur trois ans. Le 20 juin 2009 devrait entrer en vigueur une réglementation provinciale obligeant les entreprises à appuyer d'une certification les produits biologiques vendus dans la province.

8.2.4. Ontario

Le gouvernement ontarien centralise les informations techniques et éducatives relatives au secteur sur une partie du site web de son ministère de l'agriculture (www.omafra.gov.on.ca/english/crops/organic/organic.html).

En outre, Agricorp offre depuis 2008 une assurance-production spécifique pour certaines cultures biologiques de la province (blé, seigle et soya) tenant compte de primes à la vente de la récolte (OMAFRA, 2008).

8.3. Québec

Le Québec fait office de leader au Canada puisqu'il est la seule province canadienne ayant mis en place un système d'accréditation des organismes de certification, assorti d'un dispositif de plaintes et de réglementation de l'appellation biologique et de ses synonymes (tel que écologique). Ce système le rend conforme aux exigences commerciales internationales. Les pièces maîtresses de ce système sont la Loi sur les appellations réservées et les termes valorisants et le Conseil des appellations réservées et des termes valorisants (CARTV).

De plus, le MAPAQ a lancé au début de la présente décennie le PSDAB, qu'il finance à hauteur de 1 million de dollars par année. Ses deux volets sont : Appui à l'adaptation technologique et au transfert du savoir-faire pour les exploitations biologiques ou en transition; et appui à la mise en marché des produits biologiques et au maintien de la reconnaissance de l'appellation sur les marchés occupés ou en développement. Les fonds sont octroyés suite à l'examen des projets par un comité composé de représentants de divers maillons du secteur.

En juin 2008, le MAPAQ a annoncé sa décision d'ajouter 5 millions de dollars « alloués au développement du secteur biologique afin qu'il soit en mesure de satisfaire aux exigences des consommateurs qui désirent obtenir des produits biologiques provenant du Québec » (MAPAQ, 2008a). L'affectation complète de ces montants est encore inconnue.

Une partie de ces fonds servira à soutenir une campagne de valorisation de l'appellation biologique au Québec qui sera coordonnée par la Filière biologique du Québec. Cette campagne, qui se déroulera sur une période de trois ans, a pour but de valoriser l'appellation biologique afin d'augmenter la confiance et l'intérêt des consommateurs et des entreprises agricoles et agroalimentaires envers les produits biologiques québécois. Cette campagne comprend les trois volets suivants : un volet de sensibilisation auprès du grand public, un volet pédagogique et un volet d'activités en magasin. La stratégie de communication de la campagne est disponible sur le site de la Filière biologique (voir www.filierebiologique.qc.ca). Un logo de conformité, produit par le CARTV, et dont l'utilisation est volontaire, jouera un rôle central dans cette campagne (voir la figure suivante).

FIGURE 19 : LOGO VOLONTAIRE QUÉBÉCOIS LANCÉ À L'AUTOMNE 2008



Source : www.filierebio.qc.ca

En outre, le MAPAQ a créé il y a quelques années des postes de répondants provinciaux et régionaux en agriculture biologique. Cependant, plusieurs intervenants déplorent que seule une partie de la tâche des répondants régionaux puisse être consacrée aux exploitations biologiques.

Enfin, mentionnons le lancement de la plateforme en agriculture biologique de St-Bruno-de-Montarville prévu pour 2010. Ce projet, dont le financement et l'existence même sont encore à assurer, est le fruit de la collaboration entre une trentaine d'organisations québécoises et sera opéré par l'Institut de recherche et de développement en agroenvironnement (IRDA) qui tient lui-même la plupart de son financement de la part de différents ministères du gouvernement québécois. Sa mission sera « d'offrir une structure d'accueil et un site qui répond aux normes biologiques de référence afin de réaliser des activités de recherche et développement, de transfert, de formation et de diffusion grand public en production végétale biologique. »

9. SYNTHÈSE ET ANALYSE DU SOUTIEN DANS LES PAYS ÉTUDIÉS

Le tableau suivant regroupe différents indicateurs sur chacun des pays étudiés. Des données du texte peuvent diverger de celles que l'on retrouve dans ce tableau car ce dernier tente d'offrir une cohérence entre la source pour chacun des critères relevés, tandis que le texte avait essentiellement pour but de montrer l'évolution et de proposer la donnée disponible la plus récente.

TABLEAU 7 : PRINCIPAUX INDICATEURS DE L'ÉCONOMIE ET DU SECTEUR BIOLOGIQUE DES PAYS À L'ÉTUDE

Indicateur	Canada	États-Unis	Danemark	Espagne	France	Allemagne
Population ^a	33,2	304,5	5,4	45,1	64,1	82,4
PIB ^b	1 201,0	13 132,9	191,5	1 294,8	1 962,1	2 631,6
Pourcentage de la valeur ajoutée dans l'agriculture, la chasse, la sylviculture et la pêche dans la valeur ajoutée totale ^c	2,0	1,2	1,6	2,9	2,0	0,9
PIB agricole estimé ^d	24	158	3	38	39	24
Nombre d'exploitations agricoles ^e	327	2 076	44	1 079	567	390
Nombre d'exploitations agricoles biologiques ^f	3 600	8 493	2 794	17 214	11 640	17 557
Pourcentage d'exploitations agricoles biologiques ^g	1,1	0,4	6,4	1,6	2,1	4,5
Superficie agricole utile ^h	67 587	377 950	2 663	24 855	27 857	17 035
Superficie sous régie biologique ⁱ	579	1 620	147	808	561	807
Pourcentage des superficies sous régie biologique ^g	0,9	0,43	5,5	3,3	2,0	4,7

TABLEAU 7 : PRINCIPAUX INDICATEURS DE L'ÉCONOMIE ET DU SECTEUR BIOLOGIQUE DES PAYS À L'ÉTUDE (SUITE)

Indicateur	Canada	États-Unis	Danemark	Espagne	France	Allemagne
Nombre de transformateurs alimentaires biologiques ^e	607	2 790	639	2 061	5 031	5 581
Taille estimée du marché alimentaire biologique ⁱ	1 000 \$CAN	17 300 \$US	471 €	350 €	1 700 €	4 600 €
Consommation annuelle per capita de produits biologiques	30 \$CAN ^k	57 \$US ^k	80 € ^f	2 € ^f	27 € ^f	56 € ^f

a en millions d'habitants; 2007; sources diverses

b en milliards de \$US à parité de pouvoir d'achat (PPA); 2006; source: OCDE

c en pourcentage; données de 2006 sauf pour les États-Unis (2005) et le Canada (2003); source : OCDE

d en milliards de \$US; notre calcul à partir des données du tableau; la valeur ajoutée brute totale est inférieure au PIB car elle ne comprend pas la TVA et les autres impôts sur les produits

e en milliers d'entreprises; sources diverses

f 2006; source: Willer et collab., 2008

g en pourcentage; notre calcul à partir des données du tableau

h en milliers d'hectares; sources diverses

i en milliers d'hectares; 2005; source: Willer et collab., 2005

j en millions; source: Willer et collab., 2008

k notre calcul à partir des données du tableau

Compilation ÉcoRessources Consultants

Le tableau suivant présente une vue d'ensemble des éléments fondamentaux et particulièrement remarquables de l'intervention gouvernementale des juridictions étudiées dans le cadre de ce mandat. Elles sont classées en six catégories d'importance.

TABEAU 8 : VUE D'ENSEMBLE DES FAITS SAILLANTS DE L'INTERVENTION DES PAYS ÉTUDIÉS AUPRÈS DE LEUR SECTEUR BIOLOGIQUE

Catégorie	États-Unis ²³	Allemagne	Danemark	Espagne et Andalousie	France
Nom du plan ou de la politique de soutien spécifique au secteur biologique en vigueur	<ul style="list-style-type: none"> Le Farm Bill 2008 inclut plusieurs programmes spécifiques au secteur biologique 	<ul style="list-style-type: none"> Plan d'action européen : http://ec.europa.eu/agriculture/organic/eu-policy/action-plan_fr Programme fédéral pour l'agriculture biologique (BÖL, un plan ministériel visant à atteindre des objectifs gouvernementaux) 	<ul style="list-style-type: none"> <i>Action Plan for Organic Farming</i> en 2005 (plan mandaté par le gouvernement) 	<ul style="list-style-type: none"> Espagne : Plan intégral d'action 2007-2010 pour la promotion de l'agriculture biologique (plan ministériel) Andalousie : Plan andalou pour l'agriculture biologique 2007-2013 (plan ministériel) 	<ul style="list-style-type: none"> Agriculture biologique : horizon 2012 (plan ministériel)
Leadership et appui aux institutions	<ul style="list-style-type: none"> Le Farm Bill 2008 multiplie son soutien au secteur plus de 5 fois par rapport au dernier Farm Bill de 2002 Congressional Organic Agriculture Caucus 	<ul style="list-style-type: none"> Une direction ministérielle est responsable du programme fédéral de soutien Le BÖLW représente tous les maillons de la filière 	<ul style="list-style-type: none"> Le Conseil pour l'Agriculture Biologique agit comme instance-conseil auprès du gouvernement 	<ul style="list-style-type: none"> Une direction ministérielle est responsable du programme de soutien en Andalousie 	<ul style="list-style-type: none"> L'Agence Bio, financée par le gouvernement, est bien représentée dans les sphères décisionnelles
Soutien réglementaire	<ul style="list-style-type: none"> Le National Organic Program est conforme aux exigences minimales internationales; 5 millions \$U.S. en 2008; 6,5 millions \$U.S. en 2009; 8 millions \$U.S. en 2010; 9,5 millions \$U.S. en 2011; 11 millions \$U.S. en 2012 	<ul style="list-style-type: none"> La directive européenne est conforme aux exigences minimales internationales et oblige ses pays membres et les pays qui exportent vers l'Union européenne à être conformes également Cahiers des charges plus sévères que la directive européenne 	<ul style="list-style-type: none"> Logo étatique obligatoire Régime de certification publique 	<ul style="list-style-type: none"> Régime de certification publique dans la plupart des communautés autonomes 	<ul style="list-style-type: none"> Cahiers des charges plus sévères que la directive européenne

²³ Les fonds indiqués peuvent être supplémentés par les états

Catégorie	États-Unis ²³	Allemagne	Danemark	Espagne et Andalousie	France
Recherche et développement	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Organic Agriculture Research and Extension Initiative (OREI)</i>, 78 millions \$U.S. sur cinq ans 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Réalisation dans plusieurs centres, universités, fondations et centres de recherche gouvernementaux 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Coordination et réalisation des recherches centralisées par le ICFOFS/DARCOF, qui est financé par le ministère de l'agriculture à environ 8 millions \$CAN par année 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ S'établit depuis peu 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gestion, financement, et réalisation très décentralisées, environ 6 millions d'euros par année ▪ Initiatives récentes de centralisation et d'augmentation des moyens
Soutien technique, réseautage et transfert technologique (de juridiction surtout régionale)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Variable selon les états 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Variable selon les <i>Länder</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Service-conseil étatique avec une centrale de compétences peu dispendieuse à l'utilisation 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Variable d'une région à l'autre 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Variable d'une région à l'autre
Soutien financier au secteur	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>National Organic Certification Cost-Share Program (NOCCSP)</i> – couvre jusqu'à 75 % des coûts de certification, max 750 \$US/entreprise/an, 22 millions \$US sur cinq ans ▪ Subventions pour le partage des coûts liés à la transition vers la production biologique, 50 millions \$US sur cinq ans ▪ À travers plusieurs programmes agroenvironnementaux (EQIP, CSP, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Soutien important à travers la PAC, cofinancé par l'Union Européenne, les états membres et leurs administrations régionales ▪ Les Programmes de Développement Rural et de soutien des pratiques agro-environnementales favorisent explicitement l'agriculture biologique depuis le début des années 1990 ▪ Aides à la conversion et au maintien de 100 à 2 500 euros/ha selon la production et le <i>Land</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aides aux pratiques agroenvironnementales de 117 euros/ha 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aides à la conversion et au maintien de 100 à 600 euros/ha selon la production et la région 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aides à la conversion et au maintien de 80 à 600 euros/ha selon la production

Catégorie	États-Unis ²³	Allemagne	Danemark	Espagne et Andalousie	France
Commercialisation	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Consommation per capita moyenne ▪ Logo USDA-Organic (financement du NOP) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Campagne promotionnelle européenne : http://ec.europa.eu/agriculture/organic/toolbox/marketing-material_fr ▪ Consommation per capita élevée ▪ Plus gros marché alimentaire de l'UE ▪ Plus gros marché biologique de l'UE ▪ Logo national volontaire (Bio-Siegel) et promotions associées ▪ Plusieurs activités promotionnelles et éducatives (concours, plusieurs générations de campagnes de promotion, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Consommation per capita élevée ▪ Logo étatique obligatoire ▪ Plusieurs activités promotionnelles et éducatives 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Consommation per capita très faible ▪ Quelques générations de campagnes de promotion peu efficaces à cause de fonds insuffisants ▪ Projet pilote d'achat institutionnel (garderies et écoles) : le gouvernement paie la différence de prix entre bio et conventionnel et facilite la logistique (regrouper et transporter les produits) ▪ Plusieurs activités promotionnelles et éducatives 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Consommation per capita moyenne ▪ Objectif d'atteindre 20 % de produits biologiques dans la restauration collective publique en 2012 ▪ Plusieurs activités promotionnelles et éducatives
Autres remarques	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Collecte et analyse de données économiques liées particulièrement au secteur biologique, 5 millions \$US sur cinq ans ▪ Programmes d'assurances-récolte adaptés à la production biologique ▪ Subventions pour l'achat et l'entretien de jardins ou de serres en milieu urbain pour la culture de fruits et légumes biologiques 25 000 \$US/participant/an, 20 millions \$US/an 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le secteur biologique bénéficie d'une bonne crédibilité auprès des organisations et ministères agroalimentaires depuis 2001, lors du lancement du plan (le gouvernement de coalition socialistes-verts a établi un objectif de croissance audacieux et a débloqué des moyens importants) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le secteur biologique bénéficie d'une bonne crédibilité auprès des ministères et organisations agroalimentaires ▪ Le soutien au secteur biologique est imbriqué dans l'intervention gouvernementale auprès du secteur agroalimentaire 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Une coalition socialistes-verts a favorisé l'adoption du plan andalou en 2001-2002 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le secteur biologique bénéficie d'une crédibilité croissante auprès des ministères et organisations agroalimentaires

Sources multiples, compilation ÉcoRessources Consultants

Qu'émerge-t-il de l'étude de ces juridictions? Ou plus précisément, quelles conditions permettent à l'intervention gouvernementale de contribuer efficacement au développement du secteur biologique?

La présente étude montre que les mesures de soutien ne viennent jamais seules, mais s'agencent pour créer un système, idéalement cohérent. Or, la cohérence de cet ensemble dépend de plusieurs facteurs, notamment historiques, culturels, sociaux, économiques, politiques, institutionnels, naturels, scientifiques et agronomiques. Non seulement ces facteurs sont plus ou moins contrôlables par les gouvernements, mais surtout, ils ne peuvent se dupliquer.

Il serait effectivement illusoire de vouloir reproduire au Québec les mesures observées dans les autres juridictions : les institutions y sont distinctes; l'historique des interventions y est singulier; son contexte socio-économique est complètement différent de celui des pays européens – seulement sa proximité aux États-Unis (et ses multinationales du bio) le place en situation particulière. La littérature et les experts consultés sont assez unanimes sur ce point fondamental de la présente démarche (Heidrun Moschitz, communication personnelle; voir aussi GIB, 2004, notamment). Ainsi, autant l'évaluation que la définition des politiques de soutien sont multifactorielles, complexes, voire subjectives.

En effet, Padel et collab. (1999) ont observé le développement du secteur biologique de plusieurs pays européens. Ils mentionnent par exemple que le taux de conversion des producteurs ne dépend pas que des subventions directes à la conversion ou au maintien des exploitations biologiques. Le taux de conversion vers le biologique dépendrait aussi des perspectives de marché, de l'information disponible sur le secteur, de la différence de coûts entre les intrants et de prix des produits conventionnels et biologiques, le soutien offert aux agriculteurs conventionnels, etc.

Cependant, deux constats ressortent de l'étude de l'intervention gouvernementale de pays phares dans le développement du secteur biologique. Tout d'abord, les gouvernements et les secteurs biologiques ont le contrôle de plusieurs leviers collectifs de développement. Ensuite, des facteurs de succès des politiques et programmes de soutien au secteur biologique existent, notamment :

- Crédibilité et reconnaissance du secteur biologique :
 - ⇒ Cadre réglementaire;
 - ⇒ Démarginaliser le secteur biologique.

- Des orientations de développement claires appuyées par des ressources adéquates :
 - ⇒ Vision stratégique claire;
 - ⇒ Gouvernance;
 - ⇒ Information de qualité;
 - ⇒ Dynamisme des mesures;
 - ⇒ Variété des mesures.

Tous ces facteurs interagissent grandement et se renforcent mutuellement. Par exemple, une bonne gouvernance facilite l'adoption et la réalisation d'une vision stratégique, qui, en retour, contribue à la reconnaissance du secteur. Concrètement, ce dernier facteur se manifeste par le fait que les régulateurs reconnaissent le secteur biologique comme étant une solution à un ou plusieurs problèmes auxquels ils sont confrontés. Il facilite donc la mobilisation de ressources financières et humaines et ultimement l'adaptation du système agroalimentaire aux paramètres du secteur biologique. Enfin, on comprend que tous ces facteurs, dans leur ensemble, contribuent à la compétitivité du secteur biologique et à en stimuler la croissance. Mais avant d'étudier leur interaction, il importe de constater l'importance de chacun d'eux, séparément, dans l'intervention gouvernementale auprès du secteur biologique.

9.1. Crédibilité et reconnaissance du secteur biologique

9.1.1. Cadre réglementaire

Toutes les juridictions étudiées, à l'exception du Canada, ont mis en place un régime réglementaire obligeant tout producteur, fabricant ou commerçant à appuyer la mention biologique par une certification reconnue par l'État ou une organisation désignée. Un tel système informe et protège contre l'utilisation erronée du terme biologique, l'abus et les fraudes. Il est de ce fait la première étape incontournable pour que le secteur biologique soit crédible, tant auprès des intervenants agroalimentaires (producteurs, transformateurs, commerçants, régulateurs, chercheurs) qu'auprès des consommateurs.

Or, nous savons que le Canada tarde à implanter un système réglementaire conforme aux exigences commerciales internationales; seul le Québec l'a fait, mais sa nature de province fait en sorte que les intervenants québécois (certificateurs, représentants sectoriels, entrepreneurs, etc.) mobilisent beaucoup d'énergie pour, d'une part, rendre les exportations québécoises conformes aux exigences commerciales des autres pays relatives aux produits biologiques, et, d'autre part, participer à la définition des standards et des normes canadiennes.

9.1.2. Sortir le secteur biologique de sa marginalité

En outre, le secteur biologique de la plupart des pays étudiés a franchi une étape supérieure de la reconnaissance en sortant de sa marginalité, c'est-à-dire, en faisant participer les intervenants de l'agroalimentaire « conventionnel » dans le développement du secteur biologique, et vice-versa. Pour ce faire, le système agroalimentaire général doit reconnaître le secteur biologique comme une réponse concrète et efficace à certains de ses problèmes. Similairement, l'administration ministérielle, voire gouvernementale, doit considérer que le secteur biologique répond à plusieurs exigences de la société.

D'abord, cette reconnaissance rend possible ou facilite la mobilisation de ressources financières et humaines. Ensuite, elle permet que les systèmes agroalimentaires conventionnels et biologiques entrent dans une phase d'adaptation réciproque et que tous deux tirent avantage du développement de chacun. Ainsi, le secteur biologique se développe en tirant parti du cadre institutionnel en vigueur dans sa juridiction, et cette dernière profite davantage des gains apportés par le développement du secteur biologique. Ceci se concrétise à travers l'adaptation des instruments de soutien gouvernemental, des circuits de mise en marché, etc. Ultimement, des institutions hors du secteur agroalimentaires (actives en santé, en environnement, dans le commerce, etc.) peuvent aussi prendre part au développement du secteur; comme nous le détaillerons ci-dessous, ce phénomène est d'ailleurs en train d'émerger en Europe.

Plusieurs experts du secteur appuient ces observations. Moschitz et collab. (2004), après avoir analysé le développement du secteur biologique dans 11 pays européens, mentionnent (traduction libre) : « l'agriculture biologique doit être reconnue comme étant une option réaliste dans tous les domaines de la société. Cette reconnaissance est un prérequis au développement significatif de l'agriculture biologique » Moschitz et Stolze (2007) relativisent cependant en soutenant (traduction libre) : « Dans le contexte de la politique agricole générale, les organisations agricoles biologiques ont une influence relativement faible, alors que les ministères de l'agriculture ont une influence élevée sur les deux domaines d'intervention [lire biologique et conventionnel] (...) ».

De plus, selon Moschitz et collab. (2004), « Afin que l'agriculture biologique connaisse la croissance, on doit créer un climat de débat facilitant l'échange entre tous les intervenants impliqués dans la politique agricole et les autres secteurs pertinent. L'interrelation à l'intérieur de la communauté agricole biologique doit être coopérative et l'interrelation entre les communautés agricoles conventionnelle et biologique doit être non-compétitive. »

Les exemples les plus inspirants à cet égard sont le Danemark, l'Allemagne et les États-Unis. Le cas espagnol est également très intéressant.

Au Danemark, nous avons vu que la population et le gouvernement voient depuis longtemps dans le secteur biologique une réponse à plusieurs enjeux, notamment celui de l'environnement. Le gouvernement a donc intégré le développement du secteur biologique dans ses préoccupations avant tous les autres pays étudiés en contribuant à mettre en place le Conseil pour l'agriculture biologique en 1987 en tant que comité consultatif. Le gouvernement s'est aussi assuré par exemple que le secteur biologique bénéficie de services conseils dans des conditions avantageuses au même titre que les exploitations conventionnelles. La filière laitière danoise a aussi montré un niveau avancé d'adaptation mutuelle qui aura bénéficié autant au secteur biologique que conventionnel : les coopératives laitières ont permis, et même soutenu, le développement de la production laitière et ont ensuite profité de la croissance de ce segment.

En Allemagne, plusieurs événements survenus en 2001 et 2002 auront fait en sorte de constituer un point tournant de la reconnaissance du secteur biologique au sein du système agroalimentaire allemand :

- La nomination d'une ministre de l'agriculture issue du Parti Vert;
- La fixation d'objectifs de croissance audacieux pour le secteur;
- L'adoption d'un programme de soutien associé à des moyens financiers importants (le programme BÖL);
- La création d'un bureau administratif pour le programme BÖL;
- La campagne promotionnelle du logo qui a eu pour effet de faire entrer les produits biologiques dans les supermarchés;
- La crise de l'ESB.

Le gouvernement français, de son côté, a mis en place des dispositions et des structures impliquant un partenariat entre le secteur biologique et le secteur conventionnel relativement tôt. Cela s'est concrétisé notamment avec l'inclusion de la régie biologique en tant que pratique agroenvironnementale reconnue pour l'obtention de subventions au début des années 90 et la création du COSE Bio en 1998. Il semble cependant que ces démarches n'aient contribué à sortir le secteur biologique de sa marginalité que très lentement, notamment à cause de la lourdeur des prises de décisions à laquelle fait face l'agriculture française en général. Plusieurs événements récents montrent cependant que la France compte de plus en plus sur le secteur biologique pour assurer son développement, en particulier :

- L'inclusion de représentants de différents ministères au sein de comités de l'Agence Bio;
- L'adoption du plan de développement Horizon 2012 et de ses objectifs de croissance;
- La contribution du ministère de l'Agriculture au Grenelle de l'environnement en intégrant le développement du secteur biologique comme l'un des objectifs du gouvernement.

Le cas espagnol est aussi très évocateur à cet égard. Le secteur biologique y demeure marginal mais le plus récent plan de développement du secteur biologique a identifié deux éléments dans sa stratégie d'exécution, dont l'un consiste à miser sur la coopération entre les administrations et le secteur, donc d'impliquer les autorités administratives compétentes, sans égard à leur appartenance au secteur biologique.

Au Québec, les cinq millions de dollars octroyés pour le secteur annoncés à l'été 2008 (MAPAQ, 2008a) indiquent que le gouvernement considère que l'agriculture répond à certaines de ses préoccupations. De plus, certaines adaptations au système agroalimentaire québécois ont déjà été faites, notamment dans la réglementation ayant trait à l'usage du terme biologique, la mise en marché du lait biologique, l'existence d'une section « agriculture biologique » sur le portail d'Agri-Réseau, la fondation et la reconnaissance de la Filière biologique.

Malgré cela, et sur la base de ce qui s'est fait ailleurs, on doit conclure que le secteur biologique est encore dans une situation marginale à plusieurs égards, donc qu'il demeure possible d'aller beaucoup plus loin dans la démarginalisation du secteur. En effet, le système agroalimentaire québécois est composé de plusieurs mesures d'intervention qui ignorent, la plupart du temps, les paramètres et les spécificités du secteur biologique. Par exemple, les programmes fonctionnant avec une modélisation de fermes-types et de coûts de production tels que l'ASRA ne prennent pas en compte la spécificité des modes de productions biologiques. Il en est de même pour les programmes d'assurance-récolte (les États-Unis ont développé un programme adapté au biologique) et de paiements anticipés.

Le constat établi ci-dessus s'impose de nouveau si l'on étend cette analyse à la mise en marché des produits biologiques. Nous avons vu par exemple que le secteur biologique des États-Unis a tiré parti du contexte institutionnel pour se développer en impliquant le secteur privé : de grandes entreprises de production, de transformation et de distribution ont développé le marché directement et certaines ont même développé des programmes incitatifs à l'intention des producteurs. Le secteur biologique du Danemark, quant à lui, a fortement bénéficié de l'implication de certaines coopératives.

Au Québec, la structure industrielle du secteur biologique semble mettre peu en valeur les institutions en place, particulièrement pour la mise en marché. En effet, la mise en marché des produits biologiques québécois s'effectue la plupart du temps en marge des canaux habituels de mise en marché que sont les supermarchés (où les québécois font environ la moitié de leurs dépenses alimentaires) et l'hôtellerie, la restauration et les institutions (le secteur HRI) (voir notamment ÉcoRessources, 2006). De plus, rien n'indique que les canaux privilégiés par les producteurs québécois d'aliments biologiques ne sont plus la vente directe et l'Agriculture soutenue par la communauté (ASC) organisée et promue par l'organisme Équiterre à Montréal. Est-ce que davantage de filières ayant organisé leur mise en marché en vertu de la *Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche* devraient prendre exemple sur celle du lait et compter sur la croissance du secteur biologique pour se développer? Pour ce faire, elles devraient alors faire interagir les intervenants appropriés (conventionnels et biologiques) dans un but commun : faciliter la mise en marché des produits biologiques en fonction de ce que permet la *Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche*.

9.2. Des orientations de développement claires appuyées par des ressources adéquates

Dans tous les pays étudiés, les années 2002 et/ou 2003 séparent deux phases distinctes de croissance dans la conversion d'entreprises et de superficies : une croissance forte, suivie d'un ralentissement plus ou moins important de cette croissance selon la juridiction. En Allemagne, aux États-Unis et en Espagne, la croissance n'a ralenti que légèrement, avec quelques années de décroissance. Le secteur biologique français est quant à lui entré dans une période de stagnation après avoir connu une légère décroissance en 2004. Le Danemark, qui avait pourtant expérimenté la croissance la plus forte jusqu'à 2003, a vécu par la suite la décroissance la plus marquée.

La croissance observée du nombre d'exploitations agricoles biologiques prend une signification particulière lorsqu'on la met en relief avec la diminution continue du nombre d'exploitations agricoles dans les pays occidentaux.

Certaines causes à ce fléchissement presque simultané de la croissance du secteur biologique dépassent les frontières des juridictions individuelles. Stolze et Lampkin (2006), entre autres, attribuent ce fléchissement au fait que la plupart des pays, après avoir implanté un régime réglementaire protégeant le terme biologique, misaient surtout sur des mesures de type « push » (soutien technique et financier à la conversion et à la production, recherche, etc.) et avaient négligé, d'une part, les activités de transformation et de distribution, et d'autre part, les mesures de type « pull » (stimulation de la consommation).

Or, nous savons que les effets des mesures visant à stimuler la consommation agissent généralement plus rapidement que celles visant à augmenter et à améliorer l'offre. En agriculture, un délai de quelques mois à quelques années sépare généralement la décision d'augmenter la production et l'augmentation de la production. En agriculture biologique s'ajoute le délai de deux à trois ans exigé par les organismes de certification pour les entreprises en transition vers le biologique.

En somme, tant les mesures que leur processus d'identification, de création et de renouvellement déterminent l'efficacité de l'intervention étatique dans son ensemble. Étudions donc, plus en détail, les facteurs les plus importants qui émergent de l'analyse des pays choisis.

9.2.1. Vision stratégique claire

Aussi, on remarque la plupart des pays font une utilisation de plus en plus intensive de plans d'action intégrés. D'ailleurs, les gouvernements ou les ministères de l'Agriculture de toutes les juridictions européennes étudiées ont adopté plusieurs générations de plans de développement orientant le soutien au secteur biologique - les États-Unis constituent donc une exception notable à cet égard, la seule, en fait, parmi les juridictions étudiées dans ce mandat. Ces plans d'action intègrent généralement objectifs et moyens et constituent une pièce maîtresse de l'intervention des gouvernements dans le secteur car ils répondent à des soucis de :

- Cohérence entre les différentes actions de l'État (respect du contexte socio-économique et du système agroalimentaire duquel fait partie le secteur biologique; éviter les effets contradictoires);
- Transparence (processus de création impliquant les intervenants du secteur; divulgation des budgets consacrés; possibilité pour le secteur de rappeler au gouvernement ses propres engagements).

Selon Lampkin et collab. (2001), Stolze et Lampkin, (2005) et Michelsen et collab. (2008), entre autres, ces deux facteurs répondent à des soucis de bonne gestion et contribuent à l'efficacité de l'intervention gouvernementale.

Le processus de conception d'un plan de développement est aussi potentiellement très porteur pour le secteur car il offre l'opportunité unique, d'une part, de dresser un portrait et une analyse du secteur, et d'autre part de placer des intervenants internes et externes au secteur en interaction dans un but commun, soit de contribuer au développement du secteur biologique. En outre, si les membres de la filière s'approprient leur plan de développement, ce dernier oriente et concrétise leur engagement et indique aux régulateurs que tous vont dans la même direction pour atteindre les objectifs fixés. Une telle dynamique

facilite grandement l'obtention de ressources financières de la part de l'administration des juridictions (Heidrun Moschitz, communication personnelle).

En outre, les plans d'action incluent des éléments déterminants dans leur réussite : ils identifient clairement les objectifs à atteindre; ils détaillent les actions qui permettront d'atteindre ces objectifs; ils permettent d'identifier les organisations responsables et redevables de l'accomplissement des actions; ils mettent en place des stratégies de suivi et de monitoring; ils détaillent les budgets et autres ressources à octroyer pour réaliser les actions identifiées; etc. Enfin, et à l'image du soutien comme tel, ces plans ne doivent pas se limiter à la production biologique et doivent couvrir plusieurs activités et volets pertinents au secteur (transformation, consommation, recherche, formation et développement professionnel de tous les maillons, etc.). Pour plus de renseignements sur la pertinence, le développement et l'évaluation de plans d'action pour le secteur biologique, voir notamment www.orgap.org et www.orgap.org/internal/orgapet.

Au Québec, le plan stratégique 2004-2009 dirigé et publié par la Filière biologique arrive à échéance et devra bientôt être renouvelé.

Maintenant, une structure de gouvernance fonctionnelle est incontournable dans l'élaboration, l'adoption et la réalisation d'un plan d'action efficace.

9.2.2. Gouvernance

Dans le détail, différents modèles de gouvernance sont possibles. De fait, la configuration exacte (nombre d'organisations, composition, responsabilité, financement, etc.) varie dans le temps et surtout d'un pays à l'autre en fonction de plusieurs déterminants souvent intangibles (traits culturels des populations, évolution historique des institutions, etc.)

Par exemple, la France offre sans doute le modèle de gouvernance le plus structuré parmi les juridictions étudiées. Le pays compte en effet sur l'Agence bio, un organisme dont les pouvoirs, les responsabilités, la structure organisationnelle et le financement (essentiellement assuré par l'État) n'ont d'équivalent dans aucun autre pays étudié. Il cumule en effet des fonctions de conseil auprès du gouvernement, d'orientation du développement, d'observatoire du secteur, d'administrateur de nombreux projets et programmes, etc.

Le Danemark mise essentiellement sur la fonction de conseil qu'offre justement le Conseil de l'agriculture biologique auprès du gouvernement pour renouveler continuellement l'intervention gouvernementale auprès du secteur. Ce modèle est similaire à celui qui a été développé au Minnesota, aux États-Unis.

Par ailleurs, les ministères de l'agriculture de l'Allemagne et de l'Andalousie ont chacun créé une direction spécifique au secteur biologique. Ces directions jouent typiquement un rôle plus administratif que de gouvernance et des intervenants de ces juridictions semblent minimiser leur portée. Il demeure que ces divisions administratives assument la responsabilité de l'accomplissement de certains objectifs généraux identifiés dans les plans de développement respectifs de ces juridictions, en plus de réaliser plusieurs tâches (lancement d'appel d'offre, octroi de contrats, gestion de budgets, publications, etc.)

Les configurations institutionnelles de gouvernance, aussi variées qu'elles soient, partagent néanmoins plusieurs similitudes dans ce qu'elles doivent accomplir. En théorie, une bonne gouvernance doit notamment :

- Renforcer et participer à la crédibilité et la reconnaissance du secteur biologique;
- Permettre au secteur d'adopter une vision stratégique claire et d'agir en conséquence;
- Permettre de faire évoluer l'intervention gouvernementale selon les besoins du secteur, en fonction de son environnement;
- Mobiliser les ressources internes et externes au secteur en quantités suffisantes et optimiser leur utilisation;
- Permettre au secteur de saisir les opportunités et faire face aux défis avec confiance.

Elles doivent aussi faire en sorte que le soutien au secteur soit moins pénalisé lors de périodes défavorables dans les cycles politiques. D'autres facteurs, tels que les ressources humaines et financières adéquates, ainsi qu'une bonne crédibilité, sont aussi importants à cet égard. Nous avons vu, en effet, en Espagne notamment, qu'un changement de gouvernement a fait en sorte que les mesures et les budgets annoncés dans le plan de développement 2004-2007 ne se sont pas concrétisés.

À ce jour, au Québec, les pièces du puzzle se mettent en place lentement, et ce, depuis plusieurs années : le CARTV (qui a supplanté le CAAQ, puis le CAQ), la Filière biologique du Québec, de même que la FABQ et ses syndicats et comités sectoriels, jouent des rôles centraux dans la gouvernance du secteur biologique au Québec. D'autres comités et fonctions sont stratégiques, notamment l'attribution des subventions en vertu du PSDAB, et la mise en place du cadre réglementaire fédéral. Toute cette dynamique fait en sorte d'avoir hissé et maintenu le Québec comme un leader du secteur biologique au Canada, autant dans l'évolution du secteur que dans l'articulation de l'intervention gouvernementale (voir le chapitre sur le Canada et le Québec).

Cependant, et malgré qu'aucune donnée ne puisse alimenter ce questionnement, il y a lieu de se poser certaines questions sur l'état de santé de cette gouvernance : la composition des comités et organisations se renouvelle-t-elle de façon à dynamiser le secteur? Les moyens et pouvoirs dont les organisations disposent sont-ils à la hauteur de leurs besoins? Le secteur arrive-t-il à s'exprimer d'une voix consensuelle pour rendre plus efficace son intervention auprès des autorités ?

Les mesures et conditions de succès abordées jusqu'à maintenant nécessitent de l'énergie de la part des intervenants du secteur, mais peu de ressources financières. À ce stade de l'analyse, les mesures à venir nécessitent des ressources financières pour fonctionner.

9.2.3. Information de qualité

La qualité des décisions des intervenants dépend souvent de la qualité des données dont ils disposent. Plusieurs intervenants des juridictions dans le cadre de ce mandat ont insisté sur l'importance de l'existence de données fiables et mises à jour régulièrement sur la consommation, la transformation, la production, ainsi que toutes les activités entourant le secteur biologique. En effet, on comprend aisément que de telles informations sont essentielles à la prise de décision des entrepreneurs, des représentants du secteur et des décideurs politiques. C'est particulièrement le cas aux États-Unis (spécialement en Californie) et en Allemagne où les gouvernements, les organisations sectorielles et les entreprises privées affirment s'en servir pour coordonner leurs actions avec l'évolution des marchés. La France, de son côté, mise surtout sur l'Agence Bio pour collecter et structurer les données sur le secteur.

Au Québec, le CARTV et Statistique Canada ont d'ailleurs commencé à colliger et publier certaines données respectivement sur le nombre et le type d'entreprises licenciées au Québec, et sur le commerce d'aliments biologiques. Il pourrait être pertinent, pour le secteur québécois, de se rapprocher de ce que d'autres juridictions ont fait et également :

- 1) D'augmenter la variété des informations sur le secteur;
- 2) De centraliser ces données.

Le suivi que le secteur voudrait donner à ces informations peut prendre plusieurs formes. Des données en continu sur le marché pourraient notamment aider les filières à orchestrer des promotions nécessitant la synchronisation de la production et de la demande (qui peuvent toutes deux évoluer naturellement ou volontairement), accompagnées de communications ciblées. De façon plus générale, de telles données ont un rôle à jouer dans le maintien de l'équilibre stratégique entre les investissements « push » et « pull » évoqués précédemment et dont il sera question plus en détails ci-dessous.

En outre, la rapidité avec laquelle évoluent les facteurs influant sur l'environnement réglementaire, économique et politique du secteur biologique commande au secteur de pouvoir compter sur un ou des professionnels qui effectuent une veille commerciale, économique et politique. Ces professionnels devraient pouvoir également réaliser certaines recherches qui doivent guider le développement du secteur et le soutien à lui accorder : monitoring de l'efficacité des mesures de soutien accordé au secteur; déterminants commerciaux, politiques et économiques de l'évolution du secteur; évaluation des biens et services publics offerts par l'agriculture biologique; etc.²⁴

Au Québec, il pourrait être pertinent qu'un « Observatoire de l'innovation en agroalimentaire biologique » collige et communique les informations pertinentes pour le développement du secteur telles que des indicateurs de l'offre et de la demande, des informations technico-économiques et des résultats de recherche réalisée au Québec et ailleurs.

9.2.4. Dynamisme des mesures

Comme nous l'avons relevé précédemment, le secteur biologique et son environnement de marché peuvent évoluer rapidement, notamment en réponse aux interventions gouvernementales, mais aussi à plusieurs facteurs exogènes. Un tel contexte commande d'adapter continuellement les interventions gouvernementales au secteur.

On constate justement que plusieurs juridictions ont mis en place un cadre faisant en sorte de renouveler constamment les mesures d'aide au secteur afin de les adapter au contexte changeant. Il est utile de mentionner que plusieurs d'entre elles avaient pourtant développé précédemment des plans d'action ou de développement.

C'est le cas notamment en Allemagne et en Espagne, qui publient fréquemment des arrêtés et des appels de propositions ou de projets afin d'adapter ou de matérialiser certaines mesures annoncées dans leur plan ou programme de développement. Les États-Unis aussi le font, principalement par le biais de l'intervention des États qui définit et complète les actions proposés dans les Farm Bill en vigueur. On a également vu la France annoncer plusieurs ajustements, un an après la parution de son dernier plan de

²⁴ Les gouvernements de pays phares dans le secteur biologique comptent d'ailleurs sur une telle expertise ou s'assurent que le secteur en soit doté. Mentionnons, par exemple : Carolyn Dimitri et Lydia Oberholtzer aux États-Unis; Rafaele Zanolli en Italie; Susanne Padel et Nicolas Lampkin au Royaume-Uni; Mathias Stolze en Europe germanophone; Otto Schmid et Stephan Dabbert en Allemagne; Johannes Michelsen au Danemark; et Victor González en Espagne. Ces experts sont souvent à l'emploi d'instituts de recherche ou d'universités, et parfois aussi au sein du gouvernement ou d'organisations sectorielles (fédérations, associations, etc.).

développement. Toutes ces actions font en sorte de dynamiser l'intervention dont les objectifs sont pourtant établis sur des périodes de cinq ans, voire même davantage.

Par ailleurs, l'offre d'une variété de mesures contribue également au dynamisme de l'intervention gouvernementale.

9.2.5. Variété des mesures

Selon les intervenants interrogés, la littérature et l'analyse de l'intervention des juridictions étudiées, les mesures de soutien les plus importantes sont de deux catégories principales : les mesures dites « push » et les mesures dites « pull »²⁵. Les premières visent à améliorer l'offre en qualité et en quantité et les secondes, à stimuler la consommation.

La variété des formes que peuvent prendre ces deux composantes est infinie; le présent rapport fournit plusieurs exemples tirés de pays phares dans le domaine. Comme nous l'avons mentionné, l'équilibre entre ces deux pôles évolue dans le temps en fonction de plusieurs facteurs, dont le niveau de connaissance du public. Ceci renforce l'importance de concepts déjà abordés ci-dessus, notamment du dynamisme du processus de définition des politiques, de la qualité de l'interaction entre le gouvernement et les intervenants du secteur biologique, et de la qualité de l'information disponible sur le secteur.

9.2.5.1. Amélioration de l'offre

Il importe de rappeler ici l'importance de considérer les maillons en aval de la production, et en particulier la transformation et la distribution, dans la panoplie de mesures visant à améliorer l'offre. En effet, le secteur biologique ne peut se développer sans la participation active de ces acteurs. Le fait que ces derniers n'aient pas été intégrés dans les mesures « push » de plusieurs pays expliquerait l'essoufflement de la croissance vécu par le secteur biologique de toutes les juridictions étudiées à partir de 2003 (Stolze et Lampkin, 2006).

Soutien professionnel

²⁵ La première signification des concepts « push » et « pull » est issue de la science du marketing. Il s'agit de deux stratégies visant à stimuler les ventes. Les actions « push » consistent à miser sur la force de vente et les promotions auprès des magasins, tandis que les actions « pull » utilisent la publicité et la promotion auprès des consommateurs pour que ceux-ci demandent ou recherchent les produits.

Maintenant, différents auteurs (Nic Lampkin, tout particulièrement) ont étendu l'utilisation de ces termes pour désigner deux groupes de mesures gouvernementales de soutien au secteur : les mesures « push » visent à augmenter la quantité et la qualité de l'offre de produits biologiques, tandis que les mesures « pull » sont des initiatives visant à stimuler la demande, quelles se destinent aux acheteurs intermédiaires (magasins, restaurateurs, etc.) ou aux consommateurs finaux. Le présent rapport se sert de cette dernière classification.

Comme cela a été développé dans plusieurs pays, il serait aussi possible de développer le réseau de professionnels effectuant du soutien agronomique, technico-économique et financier et le rendre accessible dans toutes les régions du Québec et pour toutes les productions par le biais des bureaux régionaux du MAPAQ et de la Financière agricole du Québec, ou encore des groupes conseil. La « centrale de compétence » danoise est l'exemple d'intervention étatique le plus poussé à cet égard dans les pays sondés.

Développement professionnel

Nous avons aussi vu que les gouvernements des leaders internationaux financent depuis longtemps une très grande variété d'activités contribuant à augmenter la compétence des professionnels de l'agroalimentaire (producteurs et transformateurs, mais aussi chefs et autres métiers de la table, conseillers, etc.) : création d'un portail internet où sont centralisées des informations techniques et scientifiques reliées au biologique, ateliers, mentorat, visites d'installations, activités de formation continue de tous les niveaux, etc. Le PSDAB lance un très bon signal en ce sens et sa portée pourrait être étendue aux secteurs d'activité en amont de la production.

Des moyens simples mais éprouvés peuvent mettre en contact les intervenants intéressés au secteur (producteurs, transformateurs, distributeurs, autres acheteurs, chercheurs, etc.) : des répondants aux États-Unis ont vanté les qualités d'un répertoire d'intervenants à cet effet. Un éventuel portail central québécois pourrait valoriser une telle composante. Les programmes d'achat institutionnel jouent aussi le rôle de réseautage, d'une façon différente cependant. Le secteur québécois peut s'inspirer de ces exemples éprouvés et prometteurs.

Recherche

Sauf exception, tous les plans d'action recensés dans le cadre de ce mandat ont comme objectif de dynamiser la recherche au profit du secteur biologique. La recherche est un moyen déterminant d'amélioration de la compétitivité à moyen et long termes.

Le projet de plateforme en agriculture biologique de St-Bruno, s'il voit le jour, paraît prometteur. Les intervenants consultés dans le cadre de ce projet et la littérature ont formulé des conditions essentielles à la réussite de la recherche au profit du secteur biologique :

- Financement adéquat;
- Coordination centralisée afin d'optimiser l'utilisation des ressources;

- Activités dans tous les domaines pertinents au secteur biologique : santé animale, cultures, conservation des récoltes, transformation, consommation, socio-économique, politiques, etc.);
- Réseautage avec les autres centres de recherche québécois, canadiens et internationaux, dans tous les domaines pertinents au secteur biologique mentionnés ci-dessus (spécifiques ou non au biologique);
- Emphase sur les performances à long terme des systèmes agroalimentaires biologiques avec une durée des projets et une structure de financement correspondantes;
- Transfert des connaissances vers les entreprises par les moyens appropriés (parcelles de démonstration, primes de financement si les recherches agronomiques sont réalisées sur des entreprises, etc.)

L'implication – le financement, en particulier - des gouvernements dans la recherche est une condition importante à la réalisation d'une recherche de pointe porteuse pour tout le secteur, i.e. orientée selon les besoins du secteur et dont les retombées sont accessibles à tous les intervenants. Surtout en Europe, mais aussi aux États-Unis, la recherche spécifique au biologique est dynamique et compte d'ailleurs sur l'appui continu des gouvernements.

Soutien financier - Partage des coûts de certification

Le soutien d'une partie ou de la totalité des coûts de certification offre de très nombreux avantages à la fois au secteur et au gouvernement car bien que ce soit une forme de subvention agricole, peu de critiques lui sont adressées. Le Farm Bill de 2008 a d'ailleurs amélioré la couverture et a quadruplé son financement total à un tel programme (le NOCCSP) couvrant maintenant 75 % des coûts de certification, jusqu'à un maximum de 750 \$ par entreprise par année. L'Espagne, de même que l'Île-du-Prince-Édouard et le Manitoba ont aussi introduit un programme similaire récemment.

Un programme de partage des coûts de certification a comme principal mérite de faciliter la transition des producteurs, et surtout celle des distributeurs et des transformateurs – les exemples des États-Unis et de l'Espagne sont éloquentes à cet égard. Les transformateurs et distributeurs sont généralement réticents à demander la certification biologique car ils y associent surtout des coûts et des problèmes, et peu de bénéfices. C'est particulièrement le cas quand ils n'assurent pas eux-mêmes leur mise en marché – par exemple, les abattoirs et salles de coupe travaillant la plupart du temps à forfait pour les producteurs de viandes biologiques écoulant leurs produits par vente directe au consommateur final (Jacques et collab.,

2006). Or, le fait que peu de transformateurs et de distributeurs soient licenciés constitue sans contredit un frein, voire une menace pour le secteur pour différentes raisons. D'abord du point de vue de la mise en marché, car les habitudes modernes de consommation font en sorte que la majorité des aliments consommés sont transformés. La crédibilité du secteur est aussi à risque. Il serait donc très facilitant pour le secteur biologique que les coûts de certification soient grandement diminués; la Filière biologique du Québec le recommande d'ailleurs dans son plan stratégique 2004-2009.

De plus, un programme de partage des coûts de certification est équitable envers les entreprises ayant fait leur transition avant qu'il n'existe. Aussi, et surtout lorsque les sommes à verser aux entreprises sont plafonnées – comme c'est le cas dans les juridictions étudiées, il offre une prédictibilité intéressante pour les gouvernements.

Soutien financier - Paiements à la transition biologique

Les programmes de paiements à la transition biologique prennent de l'importance tant aux États-Unis qu'en Europe surtout à cause du fait que les gouvernements désirent dédommager les exploitations biologiques pour la production de biens et services publics.

Un tel programme offre de nombreux avantages surtout par rapport à un programme de paiements au maintien des superficies et élevages biologiques : ils sont forcément non-permanents; ils diminuent le risque perçu par l'entrepreneur relié à la transition; et ils peuvent facilement être destinés aux transformateurs, distributeurs et autres maillons de la filière. En revanche, leur principal désavantage est d'être inéquitable envers les entreprises qui s'étaient converties avant l'implantation du programme en question.

Soutien financier - Paiements au maintien des superficies et élevages biologiques

La popularité de ce genre de programme est aussi croissante dans les juridictions étudiées pour la même raison que celle évoquée précédemment : selon la juridiction, ils prennent la forme d'encouragement à la multifonctionnalité, à la production de biens et services environnementaux, au développement rural ou, plus simplement, au maintien ou à l'introduction de pratiques agro-environnementales. Dans l'Union européenne et aux États-Unis, la certification biologique qualifie souvent directement les exploitations à ces programmes.

Ces paiements vont de quelques dizaines à quelques centaines de dollars à l'hectare (selon la juridiction et le secteur de production – voir le tableau ci-dessus). Pour l'exploitation, ces paiements :

- Offrent un incitatif financier déterminant dans le choix d'effectuer une transition vers le biologique;
- Diminuent le risque financier d'une transition;
- Constituent une source de revenus parfois importante;
- Améliorent la rentabilité;
- Augmentent la compétitivité (Nieberg et collab., 2006; Lohr, 2001).

D'un point de vue économique, ces paiements peuvent avoir pour effet de couvrir une partie des coûts de productions additionnels liés au mode de production biologique et de rémunérer les exploitants pour la fourniture de biens et services environnementaux. Pour cette raison, ils sont généralement acceptés dans les traités de l'OMC. Selon plusieurs auteurs, ils améliorent la compétitivité des secteurs visés et jouent de ce fait un rôle déterminant dans le maintien, voire la croissance du secteur biologique dans toutes les juridictions étudiées.

Un des problèmes associés aux paiements au maintien des superficies biologiques est le fait qu'ils ciblent difficilement les maillons en aval de la production (transformation, distribution, détail, restauration, etc.) Par ailleurs, certains leurs font les mêmes reproches qu'aux subventions agricoles, car ils peuvent aussi avoir pour effets de s'intégrer dans la structure de coûts des exploitations et stimuler leur dépendance aux paiements (Nieberg et collab., 2006), en plus de modifier artificiellement la compétitivité des filières et, en somme, d'induire une distorsion des marchés.

9.2.6. Stimulation de la consommation

Éducation de la population et promotion auprès de publics cibles

L'expérience des pays étudiés montre que le gouvernement supporte et mène souvent des stratégies de stimulation de la consommation variées avec beaucoup de succès (voir notamment GIB, 2004). En raison de la nature des aliments biologiques et de leurs méthodes de production, ces stratégies incluent tout un spectre de communications et d'outils, tels que la publicité, la promotion, la sensibilisation et l'éducation. Voici quelques exemples :

- Concours destinés à tous les publics possibles (élèves, chefs cuisiniers, clients d'épicerie, etc.);
- Dégustations en magasins;
- Portail internet offrant des volets éducatifs et promotionnels à différents publics cibles; etc.

L'Allemagne offre un exemple d'intervention très diversifié et efficace à cet égard. Les intervenants allemands consultés dans le cadre de cette étude sont convaincus que la promotion du Bio-Siegel supportée par le gouvernement allemand en 2001-2002 a largement contribué à l'entrée des produits biologiques dans les supermarchés.

Des gouvernements apportent également une aide financière pour que le secteur biologique organise des missions dans lesquelles des équipes multidisciplinaires de professionnels (nutritionnistes, médecins, collègues) rencontrent des chefs cuisiniers, des acheteurs du secteur des hôtels, restauration et institutions (HRI) publics ou privés, etc. pour les informer des vertus des produits qu'ils représentent. L'expertise est déjà assez bien développée au Québec dans plusieurs filières : les branches promotionnelles des fédérations spécialisées de l'UPA (voir lait, porc, poulet, bœuf, sirop d'érable) mènent régulièrement ce type d'opération.

À cet égard, la campagne de promotion du nouveau logo québécois qui vient d'être lancée est de très bon augure pour le secteur. Cependant, son financement n'est pas encore assuré. Des intervenants européens affirment, avec expérience, que des investissements minimums et continus sont nécessaires pour que les campagnes promotionnelles aient un effet.

Programmes d'achat institutionnel

La France et l'Espagne ont récemment mis sur pied des programmes ou projets d'achat institutionnel dans certains services alimentaires publics. Si les deux le font explicitement pour stimuler la demande pour le bio grâce à l'utilisation du pouvoir d'achat du gouvernement, l'Espagne donne à son initiative une touche plus sociale en visant les plus démunis. Les intervenants de ces pays fondent beaucoup d'espoir sur ces initiatives, en partie parce qu'ils favorisent l'augmentation de la demande, et qu'ils contribuent à l'amélioration de l'offre et de la logistique de production-transformation-distribution. Nous avons vu que de tels programmes peuvent inclure :

- La production et la diffusion d'information à l'intention des acheteurs, mais aussi des producteurs d'aliments biologiques afin de les informer sur les besoins particuliers des acheteurs institutionnels;

- L'assistance dans la logistique;
- L'assistance financière pour couvrir les coûts supplémentaires possibles (par rapport au statu quo, donc à l'achat de produits alimentaires conventionnels).

Il sera porteur de suivre les outils que développera la France pour tenter de réaliser son objectif d'atteindre 20 % des ventes auprès des services alimentaires publics d'ici 2012.

9.3. Évolution anticipée des mesures de soutien en Europe et aux États-Unis

Comme il a été mentionné ci-dessus, on observe que les intervenants des organisations agricoles générales (publiques, privées et associatives) accordent de plus en plus de crédibilité au secteur biologique et s'impliquent graduellement dans son développement. Similairement, et surtout en Europe, on remarque une évolution vers une étape ultérieure de la démarginalisation du secteur biologique, soit l'intégration du soutien au secteur biologique à travers les politiques de développement rural, environnementales, commerciales, de santé, d'éducation, etc.

En outre, de plus en plus de gouvernements – incluant ceux du Québec et du Canada - reconnaissent que l'agriculture fournit des biens publics et mérite de ce fait de recevoir des fonds publics en contrepartie (« public money for public goods »). Cette acception détermine notamment les réformes en cours de la PAC et plusieurs croient que l'agriculture biologique est en excellente position pour profiter de cette nouvelle tendance.

Au sujet des ressources disponibles, des facteurs aux effets contraires s'affrontent. D'un côté, les moyens des gouvernements sont limités. La crise financière de l'automne 2008 ne peut qu'exacerber ces contraintes. Il en est de même pour les négociations commerciales multilatérales, régionales et bilatérales qui imposeront des contraintes importantes aux futures politiques de soutien au secteur agricole – particulièrement celles prenant la forme de paiements directs. De l'autre côté, des intervenants soutiennent que l'influence croissante des urbains sur la politique agricole peut favoriser une augmentation du soutien gouvernemental au secteur. L'exemple de la dernière mouture du Farm Bill, qui a multiplié les fonds dédiés au secteur, est éloquent à cet égard.

CONCLUSION

L'interaction entre le secteur biologique et le système agroalimentaire est dynamique et complexe. Quelles conditions permettent à l'intervention gouvernementale de contribuer efficacement au développement du secteur biologique? Le présent rapport a mis en évidence plusieurs facteurs déterminants dans la mise en place et le succès d'outils collectifs d'amélioration de la compétitivité du secteur biologique de plusieurs juridictions. On observe notamment que les mesures de soutien ne viennent jamais seules, mais s'agencent pour créer un système, idéalement cohérent.

La première intervention des gouvernements est généralement l'établissement d'un cadre réglementaire protégeant entrepreneurs et consommateurs contre l'utilisation erronée du terme biologique, l'abus et les fraudes. Il s'agit d'une première étape essentielle à la crédibilité du secteur auprès des intervenants agroalimentaires d'un pays.

Ensuite, le secteur biologique doit sortir de la marginalité pour pouvoir se développer. Pour se faire, il doit apporter des réponses concrètes aux exigences de la société et des gouvernements, que ce soit en matière d'environnement, de santé, d'innovation, de commerce, etc. Cette reconnaissance rend possible ou facilite d'abord la mobilisation de ressources financières et humaines à l'avantage du secteur biologique. Ensuite, les systèmes agroalimentaires conventionnels et biologiques peuvent entrer dans une phase d'adaptation réciproque et ainsi tirer avantage du développement de chacun. De cette façon, le secteur biologique peut mieux bénéficier, notamment des politiques gouvernementales et des structures industrielles et de mise en marché.

Par ailleurs, l'étude du développement du secteur biologique de plusieurs pays démontre l'importance de l'équilibre entre les mesures de type « push » (soutien technique et financier à la conversion et à la production, recherche, appui aux activités de transformation et de distribution, etc.) et les mesures de type « pull » (stimulation de la consommation). Plusieurs exemples ont montré que le désintérêt à l'égard des activités de transformation et de distribution, par exemple, ralentit considérablement le développement du secteur.

Pour entretenir cet équilibre entre mesures « push » et « pull », le secteur doit d'abord développer une vision stratégique claire. Ensuite, le gouvernement accompagne généralement le secteur dans la définition d'un plan d'action. Ce dernier a pour but de rendre les différentes actions de l'État cohérentes, transparentes et efficaces. Dans ces exercices incontournables, le secteur doit pouvoir compter sur une gouvernance fonctionnelle et des données de qualité.

Le secteur biologique et son environnement de marché peuvent évoluer rapidement, notamment en réponse aux interventions gouvernementales, mais aussi à plusieurs facteurs exogènes. Un tel contexte commande d'adapter continuellement les interventions gouvernementales au secteur. Pour cette raison, un plan d'action pour le développement du secteur et sa mise en application doivent permettre de rendre l'intervention gouvernementale auprès du secteur souple et dynamique. Le présent rapport met en évidence la manière avec laquelle l'ensemble des juridictions parvient justement à adapter leur soutien en fonction de la réalité du secteur et de son environnement en évolution constante.

Par ailleurs, l'offre d'une variété de mesures contribue également au dynamisme de l'intervention gouvernementale. La variété des formes que peuvent prendre les deux principales catégories de mesures (push et pull) est infinie; le présent rapport fournit plusieurs exemples tirés de pays phares dans le domaine.

Plus spécifiquement, le soutien par le biais d'un programme de partage des coûts de certification semble stimuler la compétitivité des secteurs qui peuvent en bénéficier. D'ailleurs, plusieurs juridictions en ont récemment mis en place une version (Nouveau-Brunswick, Île-du-Prince-Édouard et Manitoba) ou ont amélioré la couverture du programme existant (États-Unis).

D'autres mesures d'appui et de soutien qui semblent porteuses à moyen et long termes touchent au professionnalisme des producteurs et transformateurs, à la recherche, ainsi qu'aux initiatives d'éducation de la population. Des programmes d'achat institutionnel sont aussi prometteurs : ils permettent de stimuler la croissance de la consommation de produits biologiques et d'améliorer le professionnalisme des producteurs d'aliments biologiques (producteurs et transformateurs) dans une approche de chaîne de valeur.

BIBLIOGRAPHIE

Générale

- Bloom, Shauna M. et Leslie A. Duram (2007). *A Framework to Assess State Support of Organic Agriculture*. Journal of Sustainable Agriculture, vol. 30 (2), The Haworth Press, p. 105-123.
- FAO/OMS (1999). *Directives concernant la production, la transformation, l'étiquetage et la commercialisation des aliments issus de l'agriculture biologique*. Commission FAO/OMS du Codex Alimentarius, consulté sur internet : <http://www.agencebio.org/upload/pagesEdito/fichiers/codex.pdf>, 42 p.
- Jacques, L.-S., J. Nolet et J.-F. Forest. (2006). *Étude sur la mise en marché des viandes biologiques au Québec*, Rapport préparé pour le Syndicat des producteurs de viandes biologiques du Québec, ÉcoRessources Consultants, février.
- Lampkin, N. et S. Dabbert. (2003). *Organic Farming – can policy and market mix?* Paper presented at Agra-Europe Outlook 2003 conference 'Reform, Trade and Sustainability', London, 31st - March-1st, April.
- Lotter, D. W (2003). *Organic Agriculture*. Journal of Sustainable Agriculture, Vol. 21 (4) 59-128.
- Michelsen, J., M. Stolze, N. Lampkin, S. Dabbert. (2008). *ORGAPET Section A3: How does policy influence the development of organic food and farming?* Version 6, April. Téléchargé à www.orgap.org/internal/orgapet/mainFrameA3.htm le 5 septembre.
- Moschitz, H. et M. Stolze. (2007). *Policy networks of organic farming in Europe*, University of Hohenheim. Stuttgart, Germany, *Organic Farming in Europe: Economics and Policy*, Volume 12, 1st Edition, 2007, 112p.
- Moschitz, H., M. Stolze et J. Michelsen. (2004). *Further Development of Organic Farming Policy in Europe with Particular Emphasis on EU Enlargement; Report D7 on the development of political institutions involved in policy elaboration in organic farming for selected European states*, EU-CEE-OF, June.
- Padel, S., N. Lampkin and C. Foster. (1999). *Influence of policy support on the development of organic farming in the European Union*, Paper in International Planning Studies, Cardiff, Vol. 4 (3) September – accessible via <http://orgprints.org/11023> (téléchargé le 5 septembre)
- Schmid, O., J. Michelsen, C. Eichert, V. Gonzalvez. (2008). *Stakeholder involvement in action plans and/or policies for organic food and farming – experiences and recommendations from the ORGAP Project. 16th IFOAM Organic World Congress*, Modena, Italy, June 16-20, 2008. Téléchargé à: <http://orgprints.org/view/projects/conference.html>, 27 août.
- Sumner, Jennifer (2003). *Small is beautiful: Organic Farmers and Rural Development*. Article présenté au congrès annuel de la Société canadienne de sociologie et d'anthropologie. Université Dalhousie. Halifax, Nouvelle-Écosse, 1er juin 2003, 13 p.
- Willer, Helga, Minou Youssefi-Menzler et Neil Sorensen (Éditeurs) (2008). *The World of Organic Agriculture. Statistics and Emerging Trends 2008*. International Federation of Organic Agriculture Movements (IFOAM) Bonn, Germany et Research Institute of Organic Agriculture (FiBL), Frick, Switzerland, 276 p.

États-Unis

Conference Committee on H.R. 2419 (2008). Title X – of the House Bill & Applicable Senate Amendment Provisions – Horticulture and Organic Agriculture Section-by-Section Comparison of House Bill, Senate Amendment, and Current Law. <http://agriculture.house.gov/inside/Legislation/110/FB/Conf/Title_Xsbs.pdf>, 14 p.

Dimitri, Carolyn et Lydia Oberholtzer (2005). « *On the Map: Certified organic handling facilities concentrated on Pacific Coast.* » Amber Waves (Septembre), Volume 3, Issue 4. Economic Research Service/USDA, p. 45. <<http://www.ers.usda.gov/AmberWaves/September05/Indicators/onthemap.htm>>.

Dimitri, Carolyn et Lydia Oberholtzer (2008). *The U.S. Organic Handling Sector in 2004: Baseline Findings of the Nationwide Survey of Organic Manufacturers, Processors, and Distributors*. U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service, 31 p.

Klonsky, Karen et Catherine Green (2005). *Widespread Adoption of Organic Agriculture in the US: Are Market-Driven Policies Enough?* Publication présentée au American Agricultural Economics Association Annual Meeting : Providence, Rhode Island, 24 – 27 juillet, 2005, 25 p.

Lohr, Luanne (2001). *The Importance of the Conservation Security Act to US Competitiveness in Global Organic Markets*. Department of Agricultural and Applied Economics, University of Georgia. Disponible en ligne: <<http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/16706/1/fs0119.pdf>>, 14 p.

Lubowski, Ruben N., Marlow Vesterby, Shawn Bucholtz, Alba Baez et Michael J. Roberts (2006). *Major Uses of Land in the United States, 2002 – Report Summary*. Economic Research Service, United States Department of Agriculture, 2p.

OFRF – Organic Farming Research Foundation (2008a). *Congressional Organic Caucus – About the Caucus*. OFRF en ligne, < http://ofrf.org/policy/organic_caucus/caucus_mission.html>, consulté le 6 août 2008.

OFRF – Organic Farming Research Foundation (2008b). *Organic Provisions in the 2008 Farm Bill*. 20 mai 2008, 2 p. < http://ofrf.org/policy/federal_legislation/farm_bill/080520_update.pdf>.

Riely, A. C. (2005). *The Geography of Organic Farming in Minnesota and Wisconsin*. Macalester College. Geography Department. May. Disponible en ligne : http://digitalcommons.macalester.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1001&context=geography_honors

Swezey, Sean L. Et Janet C. Broome (2000). Growth predicted in biologically integrated and organic farming. *California Agriculture*, vol. 54, no. 4, p. 26 à 35.

USDA - U.S. Department of Agriculture USDA (2007). *Organic Agriculture: Organic Policy Is Market Driven*. Economic Research Service Briefing Rooms en ligne, < <http://www.ers.usda.gov/Briefing/Organic/Policy.htm> >, consulté le 4 septembre 2008.

USDA - U.S. Department of Agriculture, USDA Study Team on Organic Farming (1980). *Report and Recommendations on Organic Farming*, U.S. GPO No. 620-220/3641, Disponible sur internet: <http://ofrf.org/resources/publications/report_and_recommendations_on_organic_farming_1980.pdf>, 94 p.

Remerciements pour avoir répondu à notre questionnaire :

Ray Green, California Organic Program, California Department of Food and Agriculture

Meg Moynihan, Agricultural Development & Financial Assistance Division, Minnesota Department of Agriculture, Member of the Task Force

Thom Petersen, Government Relations Director, Minnesota Farmers' Union, member of the Minnesota Organic Advisory Task Force

Claudia Reed, Policy Director, California Certified Organic Farmers

Dave Rogers, Policy advisor, Northeast Organic Farming Association of Vermont (NOFA - VT)

Anson Tebbetts, Deputy Secretary of Agriculture, Vermont Department of Agriculture

Europe ou Union Européenne

Baillieux P., (2008). *Plan d'action européen en matière d'alimentation et d'agriculture biologiques- Etat des lieux*. Direction générale de l'agriculture et du développement rural Commission européenne, février.

Commission des communautés européennes (CCE). (2004a). *Communication de la commission au conseil et au parlement européen : Plan d'action européen en matière d'alimentation et d'agriculture biologiques*, Bruxelles, juin. Téléchargé le 25 août 2008 à partir de http://ec.europa.eu/agriculture/organic/home_fr.

Commission des communautés européennes (CCE). (2004b). *Plan d'action européen en matière d'alimentation et d'agriculture biologiques, Document de travail des services de la Commission*, Annexe à la Communication de la Commission, Avril.

Commission Européenne (CE). (2006a). *Politique de développement rural de l'Union Européenne 2007-2013*. Disponible sur internet : http://ec.europa.eu/agriculture/publi/fact/rurdev2007/fr_2007.pdf.

Commission Européenne (CE). (2006b). 7^e PC; Posez vos questions maintenant, 30 p. téléchargé le 6 novembre 2008 à partir de http://ec.europa.eu/research/fp7/index_en.cfm?pg=understanding.

Commission européenne (2007). *La politique agricole commune expliquée*, Direction générale de l'agriculture et du développement rural, téléchargé le 25 août 2008 à partir de http://europa.eu/pol/agr/index_fr.htm.

Dechambre B. (2007). *La PAC et le développement rural dans L'agriculture, nouveaux défis*.

Häring, A.M. et F. Offermann. (2005). *Auswirkung der 1. und 2. Säule der EU Agrarpolitik auf ökologische Betriebe im Vergleich zu konventionellen Betrieben* (Impacts of 1st and 2nd pillar measures of the Common Agricultural Policy of the EU – A comparison between organic and conventional farms),

Lampkin, N., S. Padel et C. Foser. (2001). *Entwicklung und politische Rahmenbedingungen des ökologischen Landbaus in Europa*, Agrarwirtschaft 50, Heft 7.

Lohr, Luanne (2001). *The Importance of the Conservation Security Act to US Competitiveness in Global Organic Markets*. Department of Agricultural and Applied Economics, University of Georgia. Disponible en ligne: <<http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/16706/1/fs0119.pdf>>, 14 p.

Nieberg, H., F. Offermann, P. Thobe, K. Zander. (2006). *Profitability and policy dependency of organic farms in selected European countries*, Federal Agricultural Research Centre, Institute of Farm Economics, Germany.

Stolze, M. et N. Lampkin. (2006). *European organic farming policies: an overview*. Téléchargé à partir de <http://orgprints.org/6337> le 27 août.

Stolze, M. et N. Lampkin. (2005). *Einbettung des ökologischen Landbaus in die EU-Agrarpolitik - Der EU-Aktionsplan für den ökologischen Landbau. Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie 01/05*. Téléchargé à partir de <http://orgprints.org/9443> le 5 septembre.

Stolze, M. (2005). *The current agri-policy context: The European Action Plan for Organic Farming and the current CAP Reform*, FiBL, archivé à www.orgprints.org/4546.

Vairo, D., R. Zanoli, et N. Lampkin. (2008). *European Action Plan Analysis, WP4 final report, Deliverable 11 EU-Project ORGAP*, Avril.

Danemark

Agence française pour le développement international des entreprises et les missions économiques. (2008). *Le secteur agricole au Danemark (fiche synthèse)*. Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, Direction générale du Trésor et de la Politique Economique [en ligne] <http://www.missioneco.org/danemark/documents_new.asp?V=10_PDF_144494>, 4 p.

Ambassade de France au Danemark. (2005). *DANEMARK : Eléments d'information sur l'agriculture biologique et le marché des produits bio*. Mission économique, disponible sur internet : <<http://www.agencebio.net/upload/noteDanemark.pdf>>, 4 p.

Andreasen, Claus Bo et Erik Steen Kristensen. (2005). *Report on Danish Research in Organic Food and Farming*. CORE Organic Country Report. Danish Research Centre for Organic Food and Farming (DARCOF), disponible sur internet: <http://orgprints.org/8786/01/andreasen-kristensen-2006-research-dk.pdf>, 22p.

Commission Européenne. (2007). *Background Note Denmark*. Directorate-General for Agriculture and Rural Development, Directorate G. Economic analysis. Agricultural policy analysis and perspectives, 7 p.

Market Scope Europe Ltd. (2002). *Danish EPA perspective*. Crop Protection Monthly, 18 décembre No. 157, p. 12.

Michelsen, Johannes, Kennet Lynggaard, Susanne Padel et Carolyn Foster. (2001). *Organic Farming Development and Agricultural Institutions in Europe: A Study of Six Countries*. Stuttgart-Hohenheim (Organic Farming in Europe; volume 9), p. 60 – 84.

Norfelt, Thomas Fibiger. (2005). *Organic Farming in Denmark – 2005*. Danish Agricultural Advisory Service [en ligne] <http://www.lr.dk/oekologi/diverse/org_agri.htm>, consulté le 1er octobre 2008.

Remerciements pour avoir répondu à notre questionnaire :

Niels Nørskov, Senior Adviser and International Coordinator, Danish Agricultural Advisory Service, National Centre for Organic Farming

Espagne

Consejería de agricultura y pesca (CAP). (2008). *Normativas*, recueil des règlements des administrations de l'Union européenne, de l'Espagne et de l'Andalousie relatives à l'agriculture écologique consulté à www.juntadeandalucia.es/agriculturaypesca/portal/opencms/portal/search.jsp?entrada=tematica&tematica=650&servicio=250 le 17 octobre 2008.

Consejería de agricultura y pesca (CAP). (2007). *Plan Andaluz de agricultura ecológica 2007-2013*. Junta de Andalucía, 123 p.

Consejería de agricultura y pesca (CAP). (2002). *Plan Andaluz de la agricultura ecológica 2002-2006*. Junta de Andalucía, 251 p.

Heida, Lydia. (2008). *New government plan in Andalusia creates confusion*. Organic-market.info, juillet, téléchargé à :

www.organic-market.info/bio-markt/en_inhalte/inh_index.htm?childrenID=48&catID=8&docID=296 le 2 septembre.

Mercados (auteur inconnu). (2008). *Organic farming is more profitable than conventional farming* - Dirección general de agricultura ecológica, Junta de Andalucía, N° 78 August – September, téléchargé à www.revistamercados.com/ingles/articulo.asp?Articulo_ID=1227 le 17 octobre 2008.

Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA). (2007). *Estadísticas 2007, Agricultura ecológica España*, Secretaría general de agricultura y alimentación, Dirección general de industria agroalimentaria y alimentación, Subdirección general de calidad agroalimentaria y agricultura ecológica, téléchargeable à partir de www.mapa.es/es/alimentacion/pags/ecologica/plan_integral.htm (20 août 2008).

Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA). date inconnue. *Plan estratégico para la producción ecológica 2004-2007*.

Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA). date inconnue. *Plan Integral de Actuaciones para el Fomento de la Agricultura Ecológica 2007-2010*. téléchargeable à partir de www.mapa.es/es/alimentacion/pags/ecologica/plan_integral.htm (20 août 2008).

Remerciements pour avoir répondu à notre questionnaire :

Victor González, directeur technique, SEAE

France

Actu-Environnement, *Le Map débloque 12 millions d'euros par an pendant 3 ans pour encourager l'agriculture biologique*, consulté à http://www.actu-environnement.com/ae/news/assises_agriculture_biologique_5919.php4

Agence Bio, *La réglementation en agriculture biologique*, consulté à <http://www.agencebio.org/pageEdito.asp?IDPAGE=33&n3=28>

Agence Bio, *La nouvelle réglementation européenne en matière d'agriculture biologique.*, téléchargeable à partir de http://www.agencebio.org/upload/pagesEdito/fichiers/nvelle_reglementation_agenceBio_juin2007.pdf

Agence Bio, *Les aides en France*, téléchargeable à partir de <http://www.agencebio.org/upload/pagesEdito/fichiers/AidesAB.pdf>

Agence Bio, *Détail des chiffres 2007 de l'agriculture biologique en France*, consulté à <http://www.agencebio.org/pageEdito.asp?IDPAGE=135&n3=82>

AgroCampus Rennes. *Enjeux économiques et éthiques*. Projet d'ingénieur, spécialité : Économique Rurale et Politiques Publiques, encadré par M. Dominique Vermersch, 2006-2007.

Bio, *le retard français*, consulté à http://www.bastamag.org/journal/article.php?id_article=237

Bonny, S. (2005). *L'agriculture biologique en Europe : situation et perspectives*. Institut national de recherche agronomique (INRA), Paris.

D'Humières, B. (2007). *Les obstacles d'ordre juridiques et économiques à l'exploitation en agriculture biologique*, http://www.memoireonline.com/07/07/529/m_obstacles-juridiques-economiques-exploitation-agriculture-biologique42.html#_Toc148288567

Diolez, A. and B. Sylvander. (2006). *The National Research Programmes on Organic Farming 2000–2006: French Country Report*, in Lange, S. U. Williges, S. Saxena and H. Willer. 2006. *European Research in Organic Food and Farming; Reports on organisation and conduction of research programmes in 11 European countries*, Federal Agency for Agriculture and Food (BLE), Bonn, Germany. Disponible à partir de www.coreorganic.org.

ÉcoCert, *La conversion vers l'agriculture biologique selon le règlement 2092/91*, téléchargeable à partir de <http://int.ecocert.com/IMG/pdf/fkont10f.pdf>

Fédération nationale d'agriculture biologique et TransRural Initiatives. (2002). *Bio, Eko, økologist, AB... déclinaison européenne de l'agriculture biologique*. TransRural Initiatives n°222, octobre 2002.

Harrouch, A. (2003). *Le rôle de Nature et Progrès dans l'histoire de la bio en France : témoignage d'une actrice engagée*. Revue Nature et Progrès, novembre-décembre 2003. http://www.actionconsommation.org/publication/docs/NP_histoire_bio.pdf

Ministère de l'agriculture, *Aides aux exploitations*, consulté à <http://agriculture.gouv.fr/sections/thematiques/exploitations-agricoles/aides-aux-exploitations>

Ministère de l'Agriculture et de la Pêche (2008). *La politique agricole commune : à quoi ça sert, comment ça marche*. Téléchargeable à partir de : http://agriculture.gouv.fr/sections/mediatheque/autres-editions/invitez-vous-table/downloadFile/FichierAttache_1_f0/doc-PostVisite.pdf

Ministère de l'agriculture de la pêche, *Agriculture biologique* consulté à <http://agriculture.gouv.fr/sections/thematiques/environnement/agriculture-biologique>

Saddier, M. (2003), *L'agriculture biologique en France : vers la reconquête d'une première place européenne*. Rapport au premier ministre Jean-Pierre Raffarin, juin 2003.

Remerciements pour avoir répondu à notre questionnaire :

Olivier Clément de la Fédération nationale d'agriculture biologique (FNAB)

République Fédérale d'Allemagne

- Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV). (2008). *Ökologischer Landbau in Deutschland* www.bmelv.de/cln_045/nn_750590/DE/04-Landwirtschaft/OekologischerLandbau/OekologischerLandbauDeutschland.html_nnn=true, téléchargé le 29 septembre 2008.
- Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV). (2003). *The Federal Organic Scheme*, téléchargé à www.oekolandbau.de/fileadmin/redaktion/bestellformular/pdf/010302.pdf le 15 octobre 2008.
- Bundesprogramm Ökologischer Landbau (BÖL). (2008). *Das Programm*. www.bundesprogramm-oekolandbau.de/das-programm (29 septembre 2008).
- Bund Ökologische Lebensmittelwirtschaft (BÖLW). (2008). *Zahlen, Daten, Fakten: Die Bio-Branche 2008*, Berlin, téléchargé à partir de www.boelw.de le 29 septembre 2008.
- European Commission. (2007). *Background note, Germany*, Directorate-General for Agriculture and Rural Development, Directorate G. Economic analysis, perspectives and evaluations, G.1. Agricultural policy analysis and perspectives.
- Gesellschaft für Innovationsforschung und Beratung mbH (GIB). (2004). *Abschlussbericht der Evaluation des Bundesprogramms Ökologischer Landbau*, im Auftrag der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, Berlin, septembre, 94 p. + annexes.
- Groß, Dietmar. (2004). *Mit Bauern sind "20 Prozent Bio" so nicht zu machen*. Der kritische Agrarbericht, téléchargé à partir de <http://orgprints.org/00002198> le 2 septembre.
- Nieberg, H. et H. Kuhnert. (2006). *Förderung des ökologischen Landbaus in Deutschland: Stand, Entwicklung und internationale Perspektive*. Landbauforschung Völkenrode – FAL Agricultural Research, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL), Braunschweig, Allemagne, 236 p. + annexes. Téléchargé à partir de <http://orgprints.org/10955> le 2 septembre 2008.
- Offermann, F., H. Nieberg, et K. Zander. (2007). *Dependency of organic farms on direct payments in selected EU member states: today and tomorrow*, chapitre 3 de : *Further Development of Organic Farming Policy in Europe with particular Emphasis on EU Enlargement*, Report D18: Final Report for EC outlining scenarios and dimensions of "future" European OFP, edited by M. Stolze, S. Dabbert, R. Zanolli, a.-M. Häring et N. Lampkin, European Organic Farming Policy, Novembre.

Remerciements pour avoir répondu à notre questionnaire :

Felix Prinz zu Löwenstein, Président du Conseil d'administration, BÖLW

Heidrun Moschitz, Ph.D, chercheuse, FiBL

Canada et Québec

- Agriculture et Agro-Alimentaire Canada. (2007). *Table ronde sur la chaîne de valeur des produits biologiques*, consulté à http://ats-sea.agr.gc.ca/value_chain_roundtables/organic_f.htm le 14 octobre.
- British Columbia Ministry of Agriculture and Lands (BCMAL). (2007). *British Columbia Organic Industry Overview*, consulté à www.agf.gov.bc.ca/organics/overview.htm le 14 octobre 2008.
- Centre d'agriculture biologique du Canada (CABC). (2002). *Plan stratégique national pour le secteur canadien de l'agriculture et de l'alimentation biologiques*, préparé par Rod MacRae, Ralph Martin, Anne Macey, Robert Beauchemin et Russ Christianson, avec la participation de centaines d'intervenants du secteur de l'agriculture et de l'alimentation biologiques, Collège d'agriculture de la Nouvelle-Écosse, Truro, 28 mars.
- Certified Organic Associations of British Columbia (COABC). (2008). *British Columbia Organic Sector Certified Organic Associations of British Columbia (COABC). (2002). Initiative Strategic Plan 2002/03 - 2004/05*, consulté le 14 octobre 2008 à l'adresse www.certifiedorganic.bc.ca/programs/osdp.htm.
- Cronier, C.C. (2008). *Marketing of Canadian Organic Agricultural Products; Regulatory Impediments and Success Drivers*, CCC Communications and Telfer School of Management, University of Ottawa February 29.
- Équiterre. (2003). *Sondage CROP-Équiterre : l'alimentation biologique prend place dans l'assiette des Québécois*, communiqué, août.
- Filière biologique du Québec. (FBQ). (2004). *Plan stratégique du secteur des aliments biologiques du Québec*. Document PDF disponible sur internet : http://www.mapaq.gouv.qc.ca/NR/rdonlyres/00AC6B9E-5597-4CE0-B9AC-863D9D457D7A/0/plan_strategique_biologique.pdf, 30 p.
- Gazette du Canada. (2008). *Loi sur les produits agricoles au Canada, Règlement modifiant le Règlement sur les produits biologiques*, Vol. 142, no 19, 17 septembre. Téléchargé à l'adresse <http://canadagazette.gc.ca/partII/2008/20080917/html/sor279-f.html> le 14 octobre.
- Gouvernement du Nouveau-Brunswick (GNB). (2008). *Initiative de développement de l'industrie biologique*, consulté à www.gnb.ca/0027/0017-1-f.asp le 14 octobre.
- Grainews. (2008). *Feds fund organic marketing*, article consulté le 14 octobre 2008 à www.grainews.ca/issues/ISArticle.asp?id=88515&PC=FBC&issue=08212008.
- Harvey, R. (2007). *Agriculture biologique - Le bio n'atteint pas les objectifs de croissance du plan stratégique*, Le Devoir, édition du 14 mars.
- Institut de recherche et de développement en agroenvironnement (IRDA). (2008). *Plateforme en agriculture biologique*, août.
- Macey, A. (2006). *Production biologique certifiée au Canada en 2005*. Rapport préparé pour Canadian Organic Growers, août.
- Manitoba Agriculture, Food and Rural Initiatives (MAFRI). (2008). *Organic Transition Program*, details à <http://web2.gov.mb.ca/agriculture/programs/index.php?name=aaa01s22> (téléchargé le 14 octobre).
- Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ). (2008a). *En action pour donner suite au rapport Pronovost; Le ministre Laurent Lessard annonce des investissements de 19 millions de dollars pour appuyer le développement d'une agriculture diversifiée*, Communiqué de presse du 13 juin consulté à www.mapaq.gouv.qc.ca/Fr/Centre_Presse/Communiques/2008/08147.htm le 15 octobre 2008.

Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ). (2008b). *La fierté d'en vivre. Le plaisir de s'en nourrir*, une vision gouvernementale d'avenir pour l'agriculture et l'agroalimentaire québécois. Téléchargé à partir de www.mapaq.gouv.qc.ca/Fr/Ministere/md/Publications/Vision_gouvernementale_avenir.htm le 25 septembre 2008.

Morin, A. (2007). *Pas facile, le bio!* Cyberpresse, 31 août.

Ontario Ministry of Agricultural Food and Rural Affairs (OMAFRA). 2008. *Production Insurance for Organic Crops*, www.omafra.gov.on.ca/english/crops/organic/news/2008-09a2.htm, consulté le 14 octobre.

Organic Value Chain Roundtable (OVCR). (2008). *Growing Forward with Organics; Why organic farming should be included in the Next Generation of Agri-Food Policy*, April.

Prince Edward Island Department of Agriculture, Fisheries, and Aquaculture (PEIDAF). (2008). *Organic Programs*, consulté à www.gov.pe.ca/af/agweb/index.php3?number=1011893&lang=E le 14 octobre.

Salha B.S. et J. Robitaille. (2005). *Les produits biologiques : Quel est leur avenir sur le marché canadien ?* BioClips+ Regard sur l'industrie agroalimentaire, Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, Direction des études économiques et d'appui aux filières vol.8, n°1, Janvier.

Remerciements pour avoir généreusement fourni des informations :

Claude Berthélmé, spécialiste du secteur biologique, Ministère de l'agriculture et des pêcheries du Nouveau-Brunswick

Nathalie Doré, AAC

Matthew Holmes, OTA

Annexes

ANNEXE 1 : INTRODUCTION ET MÉTHODE

Contexte

Au Québec

La production et la commercialisation de produits issus de systèmes de production agricole certifiés biologiques ont connu une expansion rapide un peu partout dans le monde depuis les dix dernières années. Au Canada, plus particulièrement au Québec, les principaux distributeurs d'aliments biologiques évaluent en moyenne l'augmentation de leurs ventes à 20 % par année (Macey, 2006). Or, plusieurs intervenants du secteur au Canada et au Québec témoignent qu'ils sont mal outillés pour répondre à cette croissance rapide de la demande. En conséquence, on estime qu'environ 80-85 % des produits biologiques consommés au Canada sont importés (Salha et Robitaille, 2005), alors que le secteur agricole canadien pourrait produire davantage de ces denrées. Par ailleurs, environ 70 % de la production québécoise serait exportée, principalement sous forme brute (Morin, 2007).

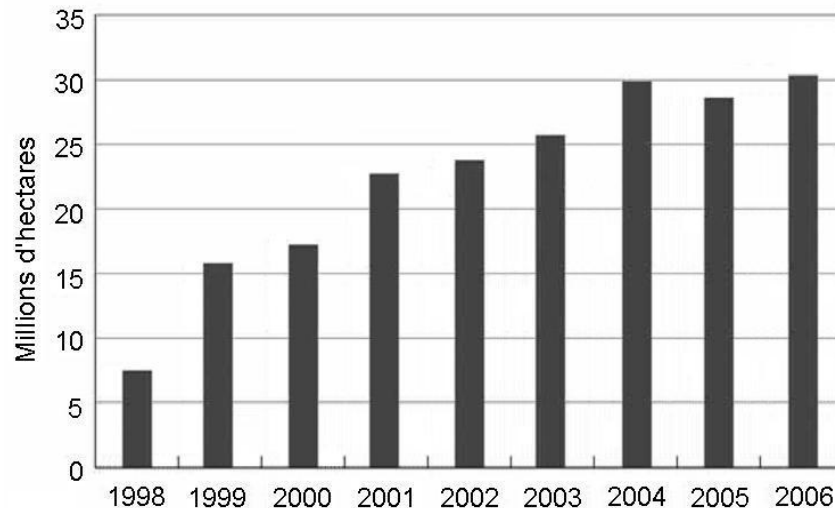
Adopté en 2004, le plan stratégique de la filière biologique du Québec déplorait le manque d'une politique en vue de soutenir le développement du secteur (FBQ, 2004). Bien que certaines initiatives soient déjà en place au Québec et au Canada, notamment le Programme de soutien au développement de l'agriculture biologique (PSDAB) administré par le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation et le Centre d'agriculture biologique du Canada à Truro financé par Agriculture et Agroalimentaire Canada, les intervenants de la filière semblent toujours insatisfaits quant à l'appui du gouvernement (Harvey, 2007). De plus, on observe que les objectifs que s'était fixé le secteur en 2004, par le biais du plan de développement stratégique de la filière biologique du Québec, ne sont pas en voie d'être atteints (Harvey, 2007). Par exemple, le nombre de producteurs licenciés plafonne à un peu plus de 1 000 (Harvey, 2007 et Morin, 2007). De plus, le débat, quant à la nature exacte des mesures de soutien dont le secteur devrait bénéficier pour assurer son développement, est ouvert et bien vivant (Harvey, 2007).

Contexte mondial

Depuis plusieurs années, le secteur agroalimentaire est témoin d'une expansion significative de la production et de la consommation d'aliments certifiés biologiques à l'échelle mondiale. Tel que le démontre la figure suivante, les systèmes de production agricole biologique sont aujourd'hui utilisés sur plus de 30 millions d'hectares (Willer et al., 2008), selon les évaluations réalisées depuis 1999 par la

Fondation allemande pour l'écologie et l'agriculture (SÖL), la Fédération internationale pour l'agriculture biologique (IFOAM) et l'Institut de recherche en agriculture biologique (FiBL).

FIGURE 20 : ÉVOLUTION DES SUPERFICIES MONDIALES CERTIFIÉES BIOLOGIQUES DE 1998 À 2006



Note : La baisse des superficies en 2005 s'explique principalement par le fait qu'une grande part de pâturages fut retirée de la production biologique en Chine, au Chili et en Australie.

Source : Willer et al., 2008.

Parmi les 138 pays pour lesquels des données sur la production biologique sont compilées, ceux de l'Océanie détiennent 42 % du total des superficies en production biologique de par le monde. Les pays du continent européen détiennent quant à eux 24 % des superficies, tandis que ceux de l'Amérique latine détiennent 16 % des superficies en production biologique. En 2006, l'Australie détenait la plus grande part de ces superficies, avec 12,3 million d'hectares. La Chine disposait de 2,3 million d'hectares, tandis que l'Argentine possédait 2,2 million d'hectares et les États-Unis 1,6 million d'hectares. Malgré ce fait, le marché des produits biologiques connaît un niveau insuffisant de l'offre depuis 2005.

Le marché des produits biologiques témoigne conséquemment d'une forte demande à l'échelle mondiale, attestant d'une croissance qui s'élève à plus de cinq milliards de dollars US par année. Organic Monitor, une entreprise qui est spécialisée dans l'analyse du marché biologique, estime qu'en 2006, les ventes de produits biologiques ont atteints 38,6 milliards de dollars US. Par contre, cette demande est concentrée à 97 % sur les marchés de l'Amérique du Nord et de l'Europe (Willer et al., 2008).

Selon la Commission FAO/OMS du Codex Alimentarius, les systèmes de production biologique « reposent sur des normes spécifiques et précises de production dont l'objectif est de réaliser les agrosystèmes les meilleurs possible, qui demeureront durables sur le plan social, écologique et économique. » (FAO/OMS, 1999).

Par ailleurs, plusieurs recherches scientifiques l'ont démontré (Lotter, 2003), la production biologique exerce de manière générale moins de pression sur les milieux naturels. De plus, cette production engendre des impacts socio-économiques et culturels qui contribuent de manière significative au bien-être humain collectif de la société (Sumner, 2003). En conséquence, les systèmes de production biologique sont susceptibles d'apporter une contribution considérable à l'édification d'une agriculture durable. De telles perspectives militent en faveur de l'insertion, dans les politiques agricoles, de mesures de soutien répondant davantage aux besoins de ce secteur de production, et ce, tel qu'adoptées dans plusieurs états de par le monde.

Maintenant, de plus en plus de gouvernements dans le monde reconnaissent que l'agriculture biologique apporte des réponses concrètes à de nombreuses préoccupations de la société telles que :

- Le respect de l'environnement;
- La santé;
- La sécurité alimentaire;
- Le développement social et régional;
- Le moteur d'innovations;
- Le succès commercial.

Pour cette raison, ces mêmes gouvernements soutiennent le développement du secteur de diverses façons. En Europe, l'agriculture biologique est soutenue depuis 1992 par des paiements directs, justifiés par des programmes de développement rural. Selon la Politique de développement rural pour la période 2007-2013²⁶, des mesures ciblées sont une fois de plus définies pour amener un soutien au secteur biologique sur le continent. Dans la plupart des pays, ce soutien prend la forme d'un paiement basé sur les superficies en culture. Par contre, le niveau de soutien varie d'un pays à l'autre, voire à l'intérieur d'un même pays.

²⁶ Voir: http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/index_fr.htm

Aux États-Unis, la chambre des représentants a déjà approuvé l'allocation de plus de 300 millions de dollars US pour l'agriculture biologique, à même la dernière version du prochain *Farm Bill*. De plus, la *Federal Crop Insurance Corporation* devra fournir des programmes d'assurance-récolte adaptés à la production biologique.

Ces deux exemples démontrent qu'il est possible pour un gouvernement de justifier son soutien financier au secteur biologique, et que les producteurs soutenus peuvent détenir un avantage comparatif par rapport à ceux qui n'en reçoivent pas.

Mandat

La Fédération d'agriculture biologique du Québec (FABQ) a demandé à ÉcoRessources Consultants d'étudier les politiques de soutien au secteur biologique de différentes juridictions : États-Unis (Californie, Minnesota et Vermont), Espagne (Andalousie), France, Allemagne et Italie.

Les objectifs principaux de l'étude sont :

- Identifier des politiques structurantes qui ont démontré une bonne efficacité pour le développement et le maintien du secteur biologique dans les pays où elles ont été mises en place et qui pourraient éventuellement être applicables au Québec;
- Obtenir des informations sur les avantages concurrentiels dont disposent les producteurs biologiques étrangers qui découlent des politiques mises en place visant le développement et le maintien du secteur biologique sur leur territoire.

Plus spécifiquement, la présente étude permettra à la FABQ et au secteur biologique québécois de :

- Répertorier les politiques de soutien au développement du secteur biologique mises en place dans plusieurs pays et gouvernements (régionales, nationales, regroupements de pays, etc.);
- Évaluer l'efficacité de ces politiques et de ces programmes en mettant l'accent sur celles qui ont fait leur preuve en matière de développement et de maintien du secteur biologique;
- Développer les connaissances à l'égard de l'environnement concurrentiel du secteur biologique québécois;

- Identifier les politiques et programmes les plus efficaces qui pourraient être mis en place au Québec et permettre à la FABQ et à l'ensemble de la filière d'effectuer des recommandations aux instances gouvernementales.

Le succès et l'efficacité des politiques dépendent potentiellement d'un nombre presque infini de facteurs tels que :

- L'existence d'un plan de développement intégrateur;
- La conception, le niveau de financement et l'administration des programmes;
- L'implication de tous les maillons du secteur, incluant la haute fonction publique de différents paliers de gouvernement;
- La gouvernance des organisations du secteur;
- La cohésion entre les intervenants à l'intérieur du secteur biologique et entre le secteur biologique et le secteur agricole conventionnel;
- La demande des consommateurs; etc.

Une attention particulière sera néanmoins accordée aux lacunes du secteur biologique québécois qui ont été identifiées dans le plan stratégique de la filière biologique du Québec lancé en 2004 et lors de la rencontre de lancement du projet, en mai 2008, nommément :

- Améliorer l'application de l'encadrement réglementaire de l'appellation biologique;
- Développer les structures de mise en marché locales et régionales,
- Faciliter l'accès au marché international;
- Améliorer le maillage de la production et de la transformation;
- Augmenter l'appui professionnel et technique aux entreprises;
- Améliorer l'appui financier au secteur;
- Amoinrir les impacts négatifs des OGM;
- Éduquer la population.

Méthode

Comité de suivi

Le présent projet a été réalisé sous la supervision et avec la participation d'un comité de suivi composé des membres suivants :

Nom	Affiliation
Julie Bergeron	Québec Vrai
Geneviève Blain	Fédération d'agriculture biologique du Québec
Gérard Bouchard	Fédération d'agriculture biologique du Québec
Christian Champigny	Fédération d'agriculture biologique du Québec
Nathalie Doré	Agriculture et Agro-Alimentaire Canada
Robin Fortin	Fédération d'agriculture biologique du Québec
Lucie Gionet	Union des producteurs agricoles
France Gravel	Écocert Canada
Alain Rioux	Filière biologique du Québec
Nicolas Turgeon	Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec
Marie-Hélène Zarnovican	Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec

Le comité, après avoir sélectionné le consultant qui mènerait cette étude, a entre autres validé le choix des juridictions étudiées, les questionnaires d'entrevue, la démarche et la méthode d'analyse, ainsi que les rapports.

Choix des juridictions

Lors de la rencontre de lancement du 21 mai 2008, les membres du comité de suivi ont choisi les critères de sélection des juridictions à étudier et ont effectué une sélection préliminaire.

Critères de sélection

Les critères de sélection adoptés par le comité de suivi du projet lors de la rencontre de lancement du projet pour l'étude des gouvernements ont été établis afin d'améliorer la qualité des résultats de l'analyse et de maximiser les retombées de l'étude. Ils étaient, par ordre de priorité :

- 1) Qualité du soutien existant pour le secteur biologique : préférence pour les juridictions où les modes de soutien sont diversifiés et couvrent l'ensemble des maillons du secteur (production, transformation et consommation, en plus du soutien technique, recherche, etc.);
- 2) Historique du soutien facilitant l'accès aux documents concernant l'évolution d'indicateurs de croissance ainsi que l'évaluation de l'efficacité des mesures;
- 3) Niveau de développement du secteur biologique (nombre et/ou proportion élevés d'exploitations agricoles, de superficie cultivable et de transformateurs licenciés, importance des marchés et des exportations de produits biologiques, etc.);
- 4) Partage de similarités avec le système agroalimentaire québécois.

Juridictions choisies

Le choix final des juridictions à étudier a été fait en septembre par conférence téléphonique, sur appui d'un rapport préliminaire remis un mois plus tôt. Les critères ont donc mené à l'identification des juridictions suivantes :

- 5) Les États-Unis d'Amérique (avec emphase sur la Californie, le Minnesota et le Vermont);
- 6) L'Espagne (avec emphase sur l'Andalousie);
- 7) L'Allemagne;
- 8) Le Danemark;
- 9) La France.

L'étude de niveaux de juridictions inférieures aux gouvernements des pays (provinces, états, communautés autonomes, Länder, etc.) et même supérieures (dans le cas de l'Union européenne) s'impose pour permettre couvrir le spectre entier des mécanismes d'intervention offerts. Dans ce cas, la discrimination entre tous les choix s'est faite sur la base des mêmes critères que celui des pays.

Revue de littérature

Les sites Internet des différents gouvernements, ministères et agences publiques des juridictions étudiées, de même que Organic Eprints, et plusieurs sites Internet de centres de recherche en Europe et aux États-Unis ont fourni la majorité des ouvrages de référence utilisés pour réaliser cette étude. Des articles ont aussi été découverts par le biais de portails sectoriels, notamment www.organic-market.info, et de bulletins d'informations transmis par différents organismes tels que Canadian Organic Growers (COG), Atlantic Canada Organic Network (ACORN), et International Federation of Organic Movements (IFOAM).

Entrevues

L'équipe de travail désirait compter sur une bonne diversité de perspectives et d'opinions afin de mieux évaluer la mise en œuvre, les résultats et la portée des politiques de soutien au secteur biologique des juridictions étudiées. Ainsi, dans chaque juridiction étudiée et dans la mesure du possible, des entrevues semi-dirigées ont été réalisées avec des fonctionnaires, chercheurs universitaires ou de centres de recherche en agriculture biologique, représentants de groupes sectoriels (fédérations ou organisations de producteurs, etc.).

Les contacts ont été effectués la plupart du temps par courriel et par téléphone. Tous les répondants potentiels ont reçu le questionnaire d'avance par courriel. La plupart des entrevues ont été menées par téléphone, sur rendez-vous, bien que certains répondants aient préféré répondre par écrit, directement sur le questionnaire. Dans ce cas, il est arrivé qu'un échange de quelques courriels suive, afin de préciser des éléments de réponse et demander des spécifications. Voici le guide d'entrevue – en version française et anglaise - utilisé pour mener les entrevues semi-dirigées, auxquelles ont été ajoutées des questions additionnelles spécifiques à la juridiction d'appartenance du répondant :

Guide d'entrevue francophone

La Fédération d'agriculture biologique du Québec (FABQ) a demandé à ÉcoRessources Consultants d'étudier les politiques de soutien au secteur biologique de différentes juridictions : États-Unis (Californie, Minnesota et Vermont), Espagne (Andalousie), France, Allemagne et Danemark.

L'objectif principal de cette étude est d'identifier des politiques structurantes qui ont démontré une bonne efficacité pour le développement et le maintien du secteur biologique dans les pays où elles ont été mises en place et qui pourraient éventuellement être applicables au Québec (des informations supplémentaires sur le contexte de l'étude se trouvent au bas des questions).

Le comité de suivi du projet considère votre participation essentielle à la réalisation du projet. Afin d'obtenir de meilleurs résultats, nous vous faisons parvenir les questions à l'avance. 15 à 30 minutes sont à prévoir.

1. Quels ont été les principaux défis du secteur biologique de votre juridiction dans la dernière décennie?
2. Le Gouvernement de votre juridiction a-t-il aidé à relever les principaux défis du secteur ? (Ex : Comment producteurs, transformateurs et consommateurs se rejoignent-ils? Comment les produits bio accèdent-ils au détail, grossistes, HRI, etc.? Comment l'État justifie-t-il les dépenses accordées au secteur, l'appui technique, etc.?)
3. Comment a été la réalisation/mise en œuvre du plan de développement? Fidèle aux annonces? Quels obstacles avez-vous rencontré et comment ont-ils été franchis?
4. Quels éléments du soutien gouvernemental sont ou ont été les plus déterminants dans le développement du secteur biologique de votre juridiction?
5. Selon vous, qu'est-ce qui explique le succès/l'échec de ces mesures de soutien? (Ex : Financement adéquat? Transversalité? Adhésion et implication des partenaires? La demande des consommateurs? Les communications avec les intervenants et les consommateurs?)
6. Comment l'intervention du gouvernement pourrait-elle être améliorée pour favoriser le développement du secteur biologique de votre juridiction?
7. S'il n'y avait qu'une mesure à garder, quelle serait-elle ? Quelle mesure vous paraît la plus efficace et la plus efficiente?
8. Comment le soutien dans votre juridiction se distingue-t-il par rapport à celui d'autres juridictions?
9. Selon votre observation, quelles juridictions ont le mieux soutenu le secteur biologique, et pourquoi? Qu'ont-elles fait de particulier?

10. Selon vous, comment le soutien politique au secteur devrait-il évoluer dans les années à venir?

11. Nous cherchons à poser ces questions à d'autres intervenants du secteur de votre juridiction – qui nous recommandez-vous d'appeler?

Informations supplémentaires sur le contexte de l'étude :

Les objectifs principaux de l'étude sont :

- Identifier des politiques structurantes qui ont démontré une bonne efficacité pour le développement et le maintien du secteur biologique dans les pays où elles ont été mises en place et qui pourraient éventuellement être applicables au Québec;
- Obtenir des informations sur les avantages concurrentiels dont disposent les producteurs biologiques étrangers qui découlent des politiques mises en place visant le développement et le maintien du secteur biologique sur leur territoire.

Plus spécifiquement :

- Répertorier les politiques de soutien au développement du secteur biologique mis en place dans plusieurs juridictions;
- Évaluer l'efficacité de ces politiques et de ces programmes en mettant l'accent sur celles qui ont fait leur preuve en matière de développement et de maintien du secteur biologique;
- Développer les connaissances à l'égard de l'environnement concurrentiel du secteur biologique québécois;
- Identifier les politiques et programmes les plus efficaces qui pourraient être mis en place au Québec et permettre à la FABQ et à l'ensemble de la filière d'effectuer des recommandations aux instances gouvernementales.

Une attention particulière sera accordée à certaines lacunes du secteur québécois, notamment : améliorer l'application de l'encadrement réglementaire de l'appellation biologique; développer les structures de mise en marché locales et régionales, faciliter l'accès au marché international; améliorer le maillage de la production et de la transformation; augmenter l'appui professionnel et technique aux entreprises; améliorer l'appui financier au secteur; amoindrir les impacts négatifs des OGM; et éduquer la population.

Guide d'entrevue anglophone

The Quebec Organic Agriculture Federation (FABQ) has asked us, ÉcoRessources Consultants, to study how various jurisdictions support their organic sector. We have chosen to study the USA (California, Minnesota and Vermont), Spain (Andalusia), France, Denmark and Germany in order to identify effective structuring policies that could be implemented in Quebec to further develop and support the organic sector.

The project steering committee considers your input essential to the achievement of the goals of this project and would thus like you to participate in a 15-30 minutes interview. To maximize the efficiency of the interview, we provide the questions below.

1. What have been the organic sector's main challenges in the last decade?
2. Has the government of your jurisdiction been useful in responding to these challenges? (Ex: How do the producers, processors and consumers meet and collaborate? Has the government been instrumental in this process? And how does the government justify its spending on the financial and technical support to the sector, etc?)
3. How have the development plan and corresponding measures been implemented? Congruent with the communications? Have you met some obstacles? How have they been neutralized?
4. Which elements of the governmental intervention have most affected the evolution of the organic sector in your country/jurisdiction?
5. What would explain the success/failure of these interventions? (Ex: Adequate financial means? Integration of the various elements? Adhesion of the stakeholders? Strength of consumer demand?)
6. How could governmental intervention be improved, in order to better assist the development of the organic sector?
7. If there was only one measure to be kept, which one would you choose, and why? Which one would be the most valuable or efficient?
8. How does the intervention in your country differ from others'?
9. From your perspective, which jurisdictions have best supported their organic sector, and why? What have they specifically done?

10. How do you think the political support to the sector will evolve or look like in the foreseeable future?

11. We would like to ask these questions to other stakeholders – who would you recommend us to contact?

Additional background information

The primary goals of the study are to:

- Identify effective structuring policies that could be implemented in Quebec to further develop and support the organic sector;
- Obtain information on competitive advantages that foreign producers could obtain through this type of policy.

More specifically:

- List support policies, programs and other political tools implemented in selected jurisdictions that benefit their domestic organic sector;
- Assess the efficiency of these programs and policies;
- Extend knowledge on the competitive environment of the Quebec organic sector;
- Identify the most effective programs and policies that could be implemented in Quebec.

Special attention will be given to some elements that the sector had previously identified as weaknesses, such as: enforcement and certification regulation; local and regional marketing channels; access to export markets; links between producers and processors; professional and technical expertise and services; financial support for the sector; impacts from GMO usage; and education of the population.

ANNEXE 2 : STATISTIQUES ÉTATS-UNIS

TABLEAU 9 : ÉVOLUTION DE LA SUPERFICIE AGRICOLE SOUS RÉGIE BIOLOGIQUE AUX ÉTATS-UNIS DE 1992 À 2005

Année	Superficie sous régie biologique (ha)	Proportion bio/conventionnel (en %)	Croissance / année précédente
1992	378 565	x	x
1993	386 739	x	2,2%
1994	401 228	x	3,7%
1995	371 460	0,1%	-7,4%
1996	x	x	x
1997	544 935	0,1%	x
1998	x	x	x
1999	x	x	x
2000	718 754	0,2%	x
2001	847 525	0,2%	17,9%
2002	779 239	0,2%	-8,1%
2003	889 047	0,2%	14,1%
2004	1 232 317	0,3%	38,6%
2005	1 640 776	0,4%	33,1%

X donnée manquante

Sources : diverses, compilation ÉcoRessources Consultants

TABLEAU 10 : ÉVOLUTION DU NOMBRE D'EXPLOITATIONS LICENCIÉES AUX ÉTATS-UNIS DE 1992 À 2005

Année	Nombre d'entreprises licenciées	Proportion bio/conventionnel (en %)	Croissance /année précédente (%)
1992	3 587	x	x
1993	3 536	x	-1,4%
1994	4 060	x	14,8%
1995	4 856	0,2%	19,6%
1996	x	x	x
1997	5 021	0,2%	x
1998	x	x	x
1999	x	x	x
2000	6 592	0,3%	x
2001	6 949	0,3%	5,4%
2002	7 323	0,3%	5,4%
2003	8 035	0,4%	9,7%
2004	8 021	0,4%	-0,2%
2005	8 493	0,4%	5,9%

X donnée manquante

Sources : diverses, compilation ÉcoRessources Consultants

ANNEXE 3 : STATISTIQUES DANEMARK

TABLEAU 11 : ÉVOLUTION DE LA SUPERFICIE AGRICOLE SOUS RÉGIE BIOLOGIQUE AU DANEMARK DE 1995 À 2006

Année	Superficie sous régie biologique (ha)	Proportion bio/conventionnel (en %)	Croissance / année précédente
1995	40,884	1.5%	93%
1996	46,171	1.7%	13%
1997	64,329	2.4%	39%
1998	99,163	3.7%	54%
1999	146,685	5.5%	48%
2000	165,258	6.2%	13%
2001	173,497	6.5%	5%
2002	178,360	6.7%	3%
2003	168,154	6.3%	-6%
2004	160,209	x	-5%
2005	150,815	5.6%	-6%
2006	144,303	5.4%	-4%

X donnée manquante

Sources : diverses, compilation ÉcoRessources Consultants

TABLEAU 12 : ÉVOLUTION DU NOMBRE D'EXPLOITATIONS LICENCIÉES AU DANEMARK DE 1995 À 2006

Année	Nombre d'entreprises licenciées	Proportion bio/conventionnel (en %)	Croissance / année précédente (%)
1995	677	1,5	6
1996	1 050	1,7	55
1997	1 166	2,5	11
1998	1 617	3,5	39
1999	2 228	5,2	38
2000	3 099	6,4	39
2001	3 466	6,5	12
2002	3 525	7,3	2
2003	3 714	7,2	5
2004	3 510	x	-5
2005	3 166	6,1	-10
2006	3 036	x	-4

X donnée manquante

Sources : diverses, compilation ÉcoRessources Consultants

ANNEXE 4 : STATISTIQUES ESPAGNE ET ANDALOUSIE

TABLEAU 13 : ÉVOLUTION DE LA SUPERFICIE SOUS RÉGIE BIOLOGIQUE EN ESPAGNE DE 1991 À 2007

Année	Superficie (ha)	Proportion bio/conventionnel	Croissance / année précédente
1991	4235	0,0%	x
1992	x	x	x
1993	x	x	x
1994	x	x	x
1995	24 078	0,1%	x
1996	x	x	x
1997	152 105	0,6%	x
1998	269 465	1,1%	77,2%
1999	352 164	1,4%	30,7%
2000	380 920	1,5%	8,2%
2001	485 079	2,0%	27,3%
2002	665 055	2,7%	37,1%
2003	725 254	2,9%	9,1%
2004	733 182	2,9%	1,1%
2005	807 569	3,2%	10,1%
2006	926 390	3,7%	14,7%
2007	988 323	4,0%	6,7%

X donnée manquante

Source : MAPA (2007) et Eurostat, compilation ÉcoRessources Consultants

TABLEAU 14 : ÉVOLUTION DU NOMBRE DE PRODUCTEURS LICENCIÉS EN ESPAGNE DE 1991 À 2007

Année	Producteurs	Proportion bio/conventionnel	Croissance / année précédente
1991	346	0,0%	x
1992	x	x	x
1993	x	x	x
1994	x	x	x
1995	1042	0,1%	x
1996	x	x	x
1997	3526	0,3%	x
1998	7392	x	109,6%
1999	11812	x	59,8%
2000	13394	1,0%	13,4%
2001	15607	x	16,5%
2002	16521	x	5,9%
2003	17028	1,5%	3,1%
2004	16013	x	-6,0%
2005	15693	1,5%	-2,0%
2006	17214	x	9,7%
2007	18226	x	5,9%

X donnée manquante

Source : MAPA (2007) et Eurostat, compilation ÉcoRessources Consultants

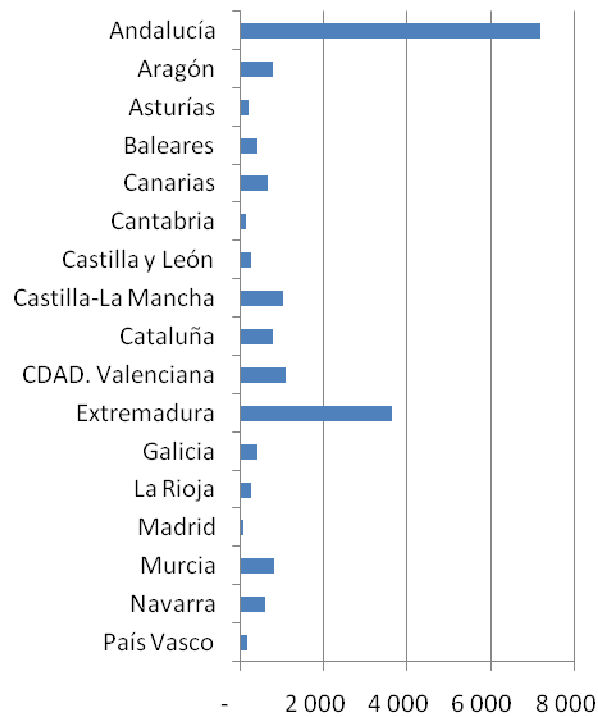
TABLEAU 15 : ÉVOLUTION DU NOMBRE DE TRANSFORMATEURS LICENCIÉS EN ESPAGNE DE 1991 À 2007

Année	Transformateurs	Croissance / année précédente
1991	50	x
1992	x	x
1993	x	x
1994	x	x
1995	191	x
1996	x	x
1997	281	x
1998	388	38,1%
1999	526	35,6%
2000	666	26,6%
2001	914	37,2%
2002	1 204	31,7%
2003	1 439	19,5%
2004	1 635	13,6%
2005	1 764	7,9%
2006	1 942	10,1%
2007	2 061	6,1%

X donnée manquante

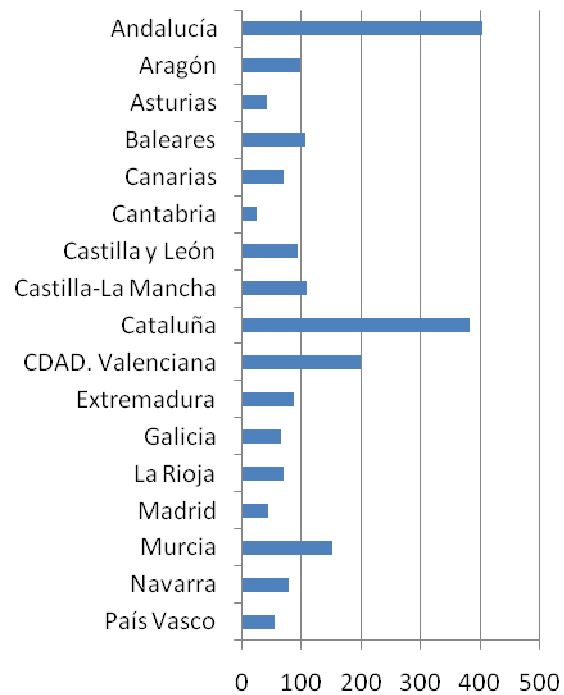
Source : MAPA (2007), compilation ÉcoRessources Consultants

FIGURE 21 : COMPARAISON DU NOMBRE DE PRODUCTEURS BIOLOGIQUES DANS LES COMMUNAUTÉS AUTONOMES D'ESPAGNE EN 2007



Source : MAPA (2007), compilation ÉcoRessources Consultants

FIGURE 22 : COMPARAISON DU NOMBRE DE TRANSFORMATEURS BIOLOGIQUES DANS LES COMMUNAUTÉS AUTONOMES D'ESPAGNE EN 2007



Source : MAPA (2007), compilation ÉcoRessources Consultants

ANNEXE 5 : PLANS DE DÉVELOPPEMENT DE L'AGRICULTURE EN ANDALOUSIE

TABLEAU 16 : OBJECTIFS, BUDGÉTISATION INITIALE TOTALE ET RÉALISATIONS DANS LE CADRE DU PLAN 2002-2006 DE DÉVELOPPEMENT DE L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE EN ANDALOUSIE (ESPAGNE)

Objectif du plan 2002-2006	Fonds publics ²⁷ budgétés initialement (total 2002-2006, en millions d'euros)	Réalizations / résultats
Objectif 1 : Appui financier et technique à la production écologique	48,2	Versement de paiements à l'hectare selon la PAC Création d'un service d'experts-conseils et l'embauche de 15 techniciens spécialisés Création d'une page web à l'intérieur du site du ministère regroupant les services de la DGAE ²⁸ Réalisation d'études sur le développement de l'agriculture écologique dans les parcs naturels andalous
Objectif 2 : Structurer et améliorer l'offre de moyens de production biologiques	1,2	Promotion de la production de plants de pépinières et de semences biologiques Appui à différents projets (Fête de la biodiversité; création du Centre de la biodiversité de Loja (Granada), etc.) Réalisation d'études sur les fertilisants et produits phytosanitaires utilisés en agriculture biologique (incluant un répertoire de produits acceptés, des études de faisabilité technique de certains compostages, etc.) et sur la production d'aliments du bétail (tourteaux, etc.)
Objectif 3 : Améliorer les connaissances sur les systèmes de production écologiques	0,4	Initiation d'un système de collecte de données et d'indicateurs sur les exploitations et le secteur biologiques (indicateurs biophysiques, données financières, etc.) Rédaction de monographies sur différentes productions biologiques
Objectif 4 : Promouvoir la fabrication et la transformation des produits écologiques	9,4 - Voir le tableau suivant	Aide financière à la création et à l'adaptation d'industries de fabrication et de transformation des produits biologiques (voir le tableau suivant)

²⁷ Inclut les fonds versés par les trois paliers gouvernementaux (Union européenne, Espagne, Andalousie)

²⁸ L'adresse de cette page est :

www.juntadeandalucia.es/agriculturaypesca/portal/opencms/portal/navegacion.jsp?entrada=tematica&tematica=650 .

Elle regroupe les services offerts par la DGAE, des événements du secteur, de l'information technique, des liens d'intérêt, etc.

Objectif du plan 2002-2006	Fonds publics ²⁹ budgétés initialement (total 2002-2006, en millions d'euros)	Réalizations / résultats
Objectif 5 : Structurer le secteur de l'agriculture biologique (création de services communs, concentration de l'offre et promotion de l'associationnisme)	2,6	<p>Lancement de projets de <i>consumo social</i> (achat institutionnels en faveur de groupes sociaux défavorisés ou d'institutions : écoles, garderies, hospices, hopitaux) : 15 centres scolaires en 2005-2006, 69 institutions en 2006-2007</p> <p>Organisation de « Bioferias » (des fêtes itinérantes faisant la promotion d'entreprises licenciées locales et de circuits commerciaux courts)</p> <p>Financement de 26 projets, pour un montant total approchant le million d'euros, par le biais d'un programme visant le développement du secteur (études, rencontres entre producteurs et consommateurs, campagnes de sensibilisation, etc.)</p>
Objectif 6 : Adaptation des systèmes de certification et de contrôle	Aucun budget d'établi dans le plan d'action	<p>Actualisation de la réglementation</p> <p>Création d'un registre d'organismes d'inspection et de certification</p> <p>Création d'un cadre de collaboration entre les organismes de certification et l'administration gouvernementale</p> <p>Début de travaux visant à harmoniser le système de contrôle et de certification ainsi que le régime de sanctions, en plus de créer un registre central d'opérateurs licenciés</p> <p>Collaboration à la rédaction de normes sur la transformation biologique (vin et mariculture)</p> <p>Étude de moyens permettant de diminuer les coûts de certification</p>
Objectifs 7 et 8 : Diffusion d'information sur les aliments biologiques et Promotion de la consommation de produits écologiques	5,1	<p>Lancement d'une campagne de promotion/éducation en 2004 avec pour slogan : « Somos muy naturales, lo sabe todo el mundo »³⁰</p> <p>Campagne radio et télévision en 2006</p> <p>Présence dans plusieurs points de vente de la région et foires commerciales spécialisées à portées locales, régionales, nationales et internationales</p> <p>Publications de monographie et réalisation d'études sur le marché biologique</p>

²⁹ Inclut les fonds versés par les trois paliers gouvernementaux (Union européenne, Espagne, Andalousie)

³⁰ Ce slogan joue sur le sens de l'homonyme « sabe », qui veut dire à la fois « savoure » et « sait ». On peut donc traduire ce slogan par « Nous sommes tous (ou tout-à-fait) naturels, tout le monde le saitsavoure ».

Objectif du plan 2002-2006	Fonds publics ³¹ budgétés initialement (total 2002-2006, en millions d'euros)	Réalizations / résultats
Objectif 9 : Encourager la formation en agriculture écologique	0,5	<p>Développement et prestation de cours par un institut gouvernemental à vocation éducative (IFAPA) à l'intention des producteurs agricoles et des techniciens (7 cours en 2005, 43 en 2006)</p> <p>4 cours universitaires ont été développés et offerts par différentes universités à partir de 2003</p>
Objectif 10 : Encourager la recherche, le développement et le transfert technologique spécifiques à l'agriculture écologique	1,8	<p>1,2 millions d'euros ont été versés pour la réalisation de 24 projets de recherche (sur 11 applications)</p> <p>La vulgarisation et le transfert des résultats de ces recherches ont été faits par le biais du Réseau andalou d'expérimentation agricole (RAEA) ou directement auprès d'entreprises, organisations professionnelles et autres associations</p> <p>Le ministère andalou de l'agriculture est devenu membre majoritaire en 2005 d'un consortium, le Centre de recherche et de formation en agriculture biologique et en développement rural (CIFAED), dans la province de Granada, qui mène une grande diversité d'activités en partenariat avec de nombreux partenaires</p> <p>Le ministère au aussi créé un autre consortium du même genre à Jaén</p>
Réalizations de la DGAE postérieures à l'adoption du plan 2002-2006 (donc ne faisant pas partie des objectifs du Plan)		<p>Élargissement du programme d'implantation d'activités agricoles dans les parcs écologiques andalous</p> <p>Développement de moyens de contrôle contre certains ravageurs (mosca del olivo, mosca de la fruta) en partenariat avec des groupes de producteurs</p> <p>Élargissement du programme d'achat institutionnel</p> <p>Développement de projets de dynamisation et de caractérisation du secteur biologique de certaines municipalités en partenariat avec les administrations municipales</p> <p>Appui à la production et la mise en marché de coton biologique</p>

Source : CAP (2007), traduction et compilation ÉcoRessources Consultants

³¹ Inclut les fonds versés par les trois paliers gouvernementaux (Union européenne, Espagne, Andalousie)

TABLEAU 17 : STRUCTURE DU DEUXIÈME PLAN ANDALOU D'AGRICULTURE ÉCOLOGIQUE (2007-2013)

Axes	Mesures	Résumé des actions
1 : Appuyer les productions écologiques	1 : Promouvoir le développement des cultures et des élevages biologiques	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Maintenir et actualiser les aides aux cultures, aux élevages et à l'apiculture biologiques ▪ Promouvoir le recours à l'agriculture biologique pour lutter contre l'érosion génétique ▪ Promouvoir l'installation de jeunes agriculteurs et la modernisation et l'amélioration des exploitations biologiques ▪ Coopération pour le développement de nouveaux produits, processus et technologies
	2a : Améliorer les connaissances des productions écologiques et leur efficacité économique et environnementale	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Développement de matériel technique, économique et environnemental pour les exploitants ▪ Étudier la contribution de l'agriculture biologique à la lutte contre les changements climatiques ▪ Renforcement de consortiums actifs dans le développement de la production biologique ▪ Collaboration avec les entités locales
	2b : Développer un système de services-conseils pour les producteurs biologiques	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prestation de services conseils par le ministère et les groupes de producteurs ▪ Création d'un système centralisé de gestion des connaissances relatives à la production biologique
	3 : Développer les moyens de production végétale	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fourniture de matière organique pour la fertilisation des systèmes écologiques ▪ Création et maintien du Centre de la biodiversité de Loja ▪ Appuyer les initiatives de conservation et d'utilisation de ressources phytogénétiques locales ▪ Promouvoir le contrôle d'infestations et maladies ▪ Promouvoir le développement de machinerie spécifique
	4 : Développer les moyens de production animale	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Appuyer la fabrication de compost et autres fertilisants, les moyens de luttés contre les maladies, médicaments naturels, aliments, etc.
2 : Appuyer la manipulation et la transformation de produits écologiques	5 : Développer l'agroindustrie écologique	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Appuyer la transformation et promouvoir la qualité ▪ Étude de la situation normative et productive de l'industrie biologique artisanale [sic] ▪ Amélioration des processus de transformation de l'huile

Axes	Mesures	Résumé des actions
3 : Développer la consommation domestique d'aliments écologiques	6 : Développer le marché domestique	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Appuyer la construction de canaux de commercialisation, la planification de la production, la concentration de l'offre et la commercialisation ▪ Appuyer l'achat d'institutions et de groupes défavorisés (garderies, écoles, hôpitaux, résidences de personnes âgées) en sensibilisant tous les membres des communautés ciblées (acheteurs institutionnels, consommateurs, membres de la famille, professeurs, professionnels de la santé, fournisseurs, cuisiniers, etc.)
	7 : Diffuser les bénéfices des aliments biologiques pour l'environnement et la santé, ainsi que promouvoir leur consommation dans tous les domaines	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Réaliser des campagnes de promotion institutionnelles ▪ Appuyer la réalisation d'événements reliés à la consommation d'aliments écologiques, tel que Biocórdoba ▪ Appuyer les publications du secteur et des organisations sociales favorables au secteur ▪ Appuyer la diffusion des bénéfices de la production écologique auprès des hôtels, restaurants et cafeterias
4 : Promouvoir la formation, la recherche et le transfert technologique	8 : Soutenir la formation en production écologique	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Développer des activités de diffusion des connaissances en agriculture et transformation d'aliments biologiques ▪ Appuyer la création d'un programme d'études post graduées en agriculture écologique ▪ Développer la formation spécifique à la transition et la reconversion ▪ Augmenter l'offre de contenu écologique dans les programmes de formations agroalimentaires ▪ Réaliser des activités de formation pour les techniciens en production écologique
	9 : Soutenir la R&D et le transfert technologique spécifiques à la production biologique	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Maintenir ou déployer de recherche en agriculture biologique dans les centres de recherche publics, en connexion avec les priorités du secteur ▪ Incorporer les demandes publiques et privées dans la R&D et le transfert technologique reliées aux systèmes agroécologiques ▪ Intégration des activités de transfert technologique, formation et expérimentation en agriculture biologique ▪ Favoriser la collaboration avec d'autres administrations en recherche agricole biologique

Axes	Mesures	Résumé des actions
5 : Garantir la protection et la transparence de la production écologique	10 : Améliorer les systèmes de contrôle et de transparence des cultures, des élevages, de la transformation et des intrants biologiques	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Régulariser le système de certification à l'échelle andalouse ▪ Développer les obligations et les compétences afin d'améliorer le système de contrôle de la production écologique ▪ Développer le système d'inspection et de supervision de la CAP et collaborer avec les autres administrations intervenant dans le processus ▪ Établir un registre officiel d'opérateurs andalous ▪ Développer des normes adaptées aux conditions andalouses ▪ Établir des mécanismes de réduction des coûts de certification ▪ Collaborer avec la Direction générale de la Consommation pour l'inspection chez les détaillants
	11 : Garantir la coexistence de la production écologique avec les autres systèmes productifs	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Promouvoir la protection des cultures écologiques contre les contaminations ▪ Promouvoir les instruments normatifs et administratifs pour éviter la contamination de la production écologique par les OGM
	12 : Promotion de la participation des producteurs aux programmes de qualité	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Promotion de la participation des producteurs aux programmes de qualité
6 : Promouvoir la participation des femmes dans le secteur écologique	13 : Élaborer un plan stratégique de production écologique et genres	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Élaborer un plan stratégique de production écologique et genres
	14 : Inciter les femmes à participer au secteur écologique	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Promouvoir la participation et les initiatives des femmes dans le secteur biologique ▪ Favoriser la collaboration avec les autres administrations sur les questions relatives aux genres dans la production biologique
7 : Planification stratégique sectorielle et territoriale	15 : Développer des plans stratégiques horizontaux sectoriels et territoriaux	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Développer des programmes d'action pour soutenir les productions stratégiques ▪ Développer la production écologique dans les espaces naturels protégés ▪ Développement de la production écologique dans les zones d'intérêt spécial

Source : CAP (2007), traduction et compilation ÉcoRessources Consultants

ANNEXE 6 : LA RÉGLEMENTATION EN FRANCE

L'étiquetage et les productions végétales sont régis par le règlement européen 2092/91 en France. Pour ce qui est des productions animales, les ministres européens de l'agriculture ont adopté en juillet 1999 le règlement CE 1804/99 appelé REPAB, qui est entré en vigueur en août 2000 et qui complète le règlement 2092/91.

Par ailleurs, ce règlement prévoit quelques exceptions parmi lesquelles: le droit de subsidiarité sur les productions animales, c'est-à-dire que les États peuvent avoir un règlement plus strict s'ils le désirent. Ainsi, pour les productions animales, la France durcit la réglementation européenne sur certains points et élabore un cahier des charges complétant ce règlement, le CC REPAB F. Ce dispositif va continuer à s'appliquer jusqu'à la fin de l'année 2008 car, après cette date un nouveau règlement va s'appliquer. Avec la nouvelle réglementation, les principes d'interdiction d'utilisation des OGM, de traitements ionisants et de produits chimiques de synthèse tels qu'ils existent actuellement sont repris et précisés (cf. http://www.agencebio.org/upload/pagesEdito/fichiers/nvelle_reglementation_agenceBio_juin2007.pdf).

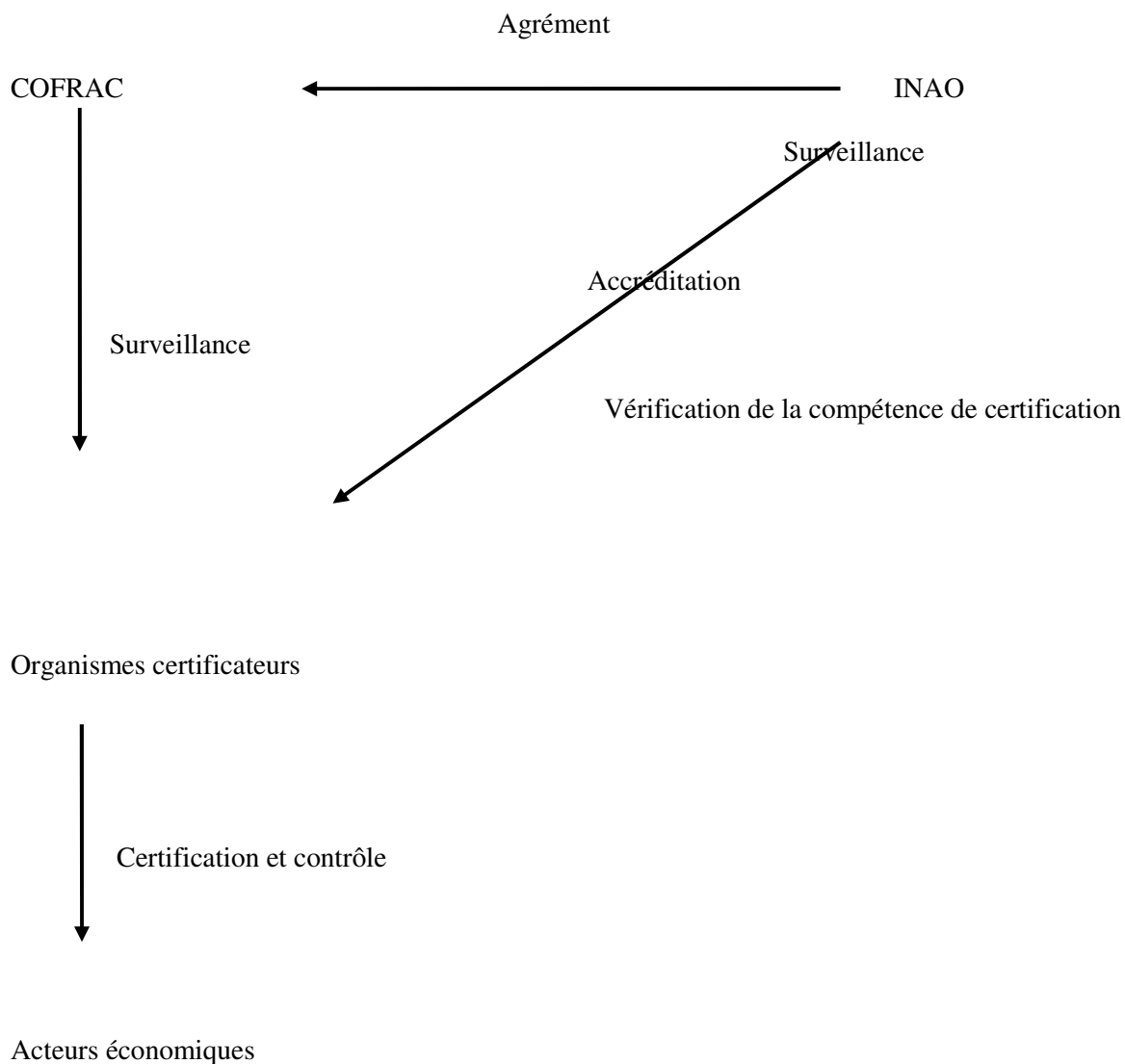
Pour les OGM, l'étiquetage concerne uniquement les cas de contamination accidentelle, c'est-à-dire non intentionnelle avec un taux qui doit se situer en-dessous du seuil de 0,9 %. L'opérateur qui se trouve dans ce cas précis, doit prouver qu'il a pris toutes les dispositions nécessaires afin d'éviter la contamination. Autrement dit, la nouvelle réglementation interdit toute référence à l'agriculture biologique sur l'étiquetage de produits contenant des OGM.

En France en 1993, l'agriculture biologique devient une production certifiée. Ainsi, pour commercialiser sa production, l'agriculteur biologique doit recevoir une certification d'un organisme agréé par l'État qui veille au respect du cahier des charges par le biais du contrôle. En vertu de la réglementation européenne, il doit également notifier son activité auprès de l'Agence Bio. Cette Agence gère ces activités par délégation du Ministère de l'agriculture et de la pêche depuis 2003.

L'Agence française pour le développement et la promotion de l'agriculture biologique (Agence Bio) est en fait, un groupement d'intérêt public créée en novembre 2001 pour cinq ans et prorogée en novembre 2006 pour cinq ans renouvelables. Elle rassemble au sein de son conseil d'administration, des représentants des pouvoirs publics (Ministère de l'agriculture et de la pêche, Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire) et des professionnels (Fédération nationale d'agriculture biologique, Assemblée permanente des Chambres d'agriculture, Syndicat national des transformateurs de produits naturels et de culture biologique et les coopératives de France).

Le passage de l'agriculture conventionnelle à l'agriculture biologique oblige le producteur à observer une période de « conversion » pendant laquelle il applique les règles de production de l'agriculture biologique sans pouvoir se prévaloir de la mention « Produit issu de l'agriculture biologique ». Après cette période seulement, il peut valoriser sa production en agrobiologie en pratiquant toujours, les règles garanties par l'administration et vérifiées par un organisme de contrôle. En France, le contrôle des produits est assuré par des organismes privés et agréés tels que ECOCERT, Qualité-France, ACLAVE, AGROCERT, ULASE, et SGS-ICS. Ces derniers doivent répondre aux critères d'impartialité et de compétence définis au niveau européen.

FIGURE 23 : CERTIFICATION EN AGRICULTURE BIOLOGIQUE



Les organismes certificateurs n'exercent leurs activités qu'après avoir reçu l'accréditation du COFRAC (comité français d'accréditation) et l'agrément de l'INAO (Institut national de l'origine et de la qualité) (cf. Figure plus haut). Pour obtenir leur agrément, ils sont contrôlés sur leur propre plan de contrôles, leur grille et leur barème de sanctions, leurs moyens en personnel qualifié, leur objectivité et leur indépendance.

La surveillance des certificateurs s'effectuait avant janvier 2007 par le biais de la CNLC (Commission nationale des labels et des certifications) qui était un organisme étatique regroupant plusieurs ministères. À partir de cette date, l'Institut national des Appellations d'Origine (INAO), qui, jusqu'alors s'occupait uniquement des AOC (appellations d'origine contrôlées), devient l'Institut national de l'origine et la qualité et reprend les fonctions de la CNLC. L'INAO est un établissement public administratif mis sous la tutelle du ministère de l'agriculture. La Loi de 2007 a entériné l'agriculture biologique comme signe de qualité pour les consommateurs (AgroCampus Renne, 2006).

Les produits biologiques bénéficient d'une marque de communication, c'est le logo « AB » qui a été créé en 1985 et qui est la propriété exclusive du ministère de l'agriculture. Depuis octobre 2007, le ministère a transféré la gestion de ce logo à l'Agence Bio. L'utilisation de ce logo est sur la base du volontariat par tous les opérateurs qui le désirent (agriculteurs, transformateurs, distributeurs). Il définit les règles d'usage et garantit un certain nombre d'exigences dans l'utilisation du produit sur lequel il est apposé :

- Un aliment composé d'au moins 95 % d'ingrédients³² issus du mode de production biologique;
- Le respect de la réglementation en vigueur en Europe;
- Le respect des cahiers des charges français (CC-REPAB-F) pour les produits animaux.
- Une certification placée sous le contrôle d'un organisme agréé.

³² Les 5% restants doivent être autorisés par trois listes : une liste d'auxiliaires technologiques autorisés, une liste d'additifs autorisés et une liste d'ingrédients d'origine agricole non biologique autorisés.

FIGURE 24 : LE LOGO FRANÇAIS DE L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE



TABLEAU 18 : L'ÉTIQUETAGE DES PRODUITS BIOLOGIQUES

Produits composés de plus de 95 % d'ingrédients agricoles biologiques	Produits contenant entre 70 et 95 % d'ingrédients agricoles biologiques
<ul style="list-style-type: none">• « Agriculture biologique » ou « issu de l'agriculture biologique »• Nom ou numéro de code de l'organisme de contrôle• Le logo AB (facultatif)	<ul style="list-style-type: none">• « X % des ingrédients d'origine agricole ont été obtenus selon les règles de la production biologique »• Nom ou numéro de code de l'organisme de contrôle

Lorsque les produits contiennent moins de 70 % d'ingrédients agricoles biologiques, la référence à l'agriculture biologique n'est pas admise. La liste des ingrédients doit faire apparaître clairement ceux qui sont issus de l'agriculture biologique.

La réglementation permet par ailleurs de faire référence au mode de production en conversion pour les produits cultivés dans des terres en mode de conversion vers l'agriculture biologique depuis plus d'un an et moins de deux ans. La mention sur les emballages est alors : « produit en conversion vers l'Agriculture Biologique ».

Pour ce qui est de la réglementation ayant trait aux importations, et comme mentionné plus haut, les importateurs doivent être contrôlés par un organisme agréé et notifier leurs activités auprès de l'Agence Bio. Ils sont par ailleurs tenus d'obtenir une autorisation délivrée par le ministère compétent d'un État membre. Toutefois, des accords bilatéraux ont ouvert accès au marché communautaire, sans obligation d'autorisation. Il s'agit des pays suivants : Argentine, Australie, Costa Rica, Inde, Israël, Suisse et Nouvelle-Zélande.

ANNEXE 7 : STATISTIQUES FRANCE

TABLEAU 19 : ÉVOLUTION DE LA SUPERFICIE AGRICOLE SOUS RÉGIE BIOLOGIQUE EN FRANCE DE 1993 À 2007

Année	Superficie sous régie biologique (ha)	Proportion bio/conventionnel (en %)	Croissance / année précédente
1993	87 873	0,3%	x
1994	x	x	x
1995	117 934	0,4%	x
1996	137 084	0,5%	16,2%
1997	165 405	0,6%	20,7%
1998	218 794	0,8%	32,3%
1999	315 917	1,1%	44,4%
2000	361 040	1,3%	14,3%
2001	419 750	1,5%	16,3%
2002	517 965	1,9%	23,4%
2003	550 990	2,0%	6,4%
2004	534 037	1,9%	-3,1%
2005	550 488	2,0%	3,1%
2006	552,824	2,0%	0,4%
2007	557,133	2,0%	0,8%

X donnée manquante

Source : Agence Bio et Eurostat, compilation ÉcoRessources Consultants

TABLEAU 20 : ÉVOLUTION DU NOMBRE D'EXPLOITATIONS LICENCIÉES EN FRANCE DE 1993 À 2007

Année	Nombre d'exploitations licenciées	Proportion bio/conventionnel (en %)	Croissance / année précédente
1993	3 231	x	x
1994	x	x	x
1995	3 565	0,5%	10,3%
1996	3 854	x	8,1%
1997	4 780	0,7%	24,0%
1998	6 140	x	28,5%
1999	8 140	x	32,6%
2000	8 985	1,4%	10,4%
2001	10 364	x	15,3%
2002	11 288	x	8,9%
2003	11 359	1,9%	0,6%
2004	11 059	x	-2,6%
2005	11 402	x	3,1%
2006	11 640	2,1%	2,1%
2007	11 978	x	2,9%

X donnée manquante

Source : BMELV (2008), compilation ÉcoRessources Consultants

ANNEXE 8 : RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE

**TABLEAU 21 : ÉVOLUTION DE LA SUPERFICIE AGRICOLE SOUS RÉGIE BIOLOGIQUE EN ALLEMAGNE
DE 1996 À 2007**

Année	Superficie sous régie biologique (ha)	Proportion bio/conventionnel (en %)	Croissance / année précédente
1996	354 710	2,1	x
1997	389 693	2,3	9,86%
1998	416 518	2,4	6,88%
1999	452 327	2,6	8,60%
2000	546 023	3,2	20,71%
2001	634 998	3,7	16,30%
2002	696 978	4,1	9,76%
2003	734 027	4,3	5,32%
2004	767 891	4,5	4,61%
2005	807 406	4,7	5,15%
2006	825 538	4,9	2,25%
2007	865 336	5,1	4,82%

X donnée manquante

Source : BMELV (2008), compilation ÉcoRessources Consultants

TABLEAU 22 : ÉVOLUTION DU NOMBRE D'EXPLOITATIONS LICENCIÉES EN ALLEMAGNE DE 1996 À 2007

Année	Nombre d'exploitations licenciées	Proportion bio/conventionnel (en %)	Croissance sur l'année précédente
1996	7 353	1,3	x
1997	8 184	1,5	11,30%
1998	9 213	1,7	12,57%
1999	10 425	2,2	13,16%
2000	12 740	2,8	22,21%
2001	14 702	3,3	15,40%
2002	15 626	3,6	6,28%
2003	16 476	3,9	5,44%
2004	16 603	4,1	0,77%
2005	17 020	4,2	2,51%
2006	17 557	4,6	3,16%
2007	18 703	5,0	6,53%

X donnée manquante

Source : BMELV (2008), compilation ÉcoRessources Consultants