Perspectives et limites du développement de filières sous indications géographiques dans les Balkans

Prospects and limits for the development of geographical indications supply chains in the Balkans

Magali Esteve, Marguerite Paus, Dominique Barjolle et Pascal Bernardoni

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/economierurale/3301>

DOI : 10.4000/economierurale.3301

ISSN : 2105-2581

Éditeur

Société Française d'Économie Rurale (SFER)

Édition imprimée

Date de publication : 21 octobre 2011

Pagination : 145-157

ISSN : 0013-0559

Référence électronique

Magali Esteve, Marguerite Paus, Dominique Barjolle et Pascal Bernardoni, « Perspectives et limites du développement de filières sous indications géographiques dans les Balkans », *Économie rurale* [En ligne], 325-326 | septembre-décembre 2011, mis en ligne le 17 octobre 2013, consulté le 07 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/economierurale/3301> ; DOI : 10.4000/economierurale.3301

Perspectives et limites du développement de filières sous indications géographiques dans les Balkans

Magali ESTEVE • AGRIDEA, Suisse
magali.esteve@agridea.ch

Marguerite PAUS, Dominique BARJOLLE • Agri-food and Agri-environmental Economics Group, ETH Zurich et AGRIDEA, Suisse
marguerite.paus@agridea.ch – barjolle@ethz.ch

Pascal BERNARDONI • SEEDEV, Serbie
pascal.bernardon@seedev.org

L'objectif de cet article est d'examiner les conditions de mise en œuvre du dispositif des indications géographiques (IG) dans les pays des Balkans. Ces pays l'ont déjà adopté en tant qu'outil de propriété intellectuelle dans l'acception restreinte de l'Accord ADPIC (Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce) qui lie les membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC)¹. Au-delà du constat qui montre que les IG ont un potentiel de création de valeur ajoutée pour les pays en développement si elles sont orientées vers l'exportation (Réviron *et al.*, 2009), il nous importe dans cet article de discuter des conditions et des limites de la transposition du dispositif européen de protection des IG dans deux pays des Balkans : la Bosnie Herzégovine et la Serbie. Le transfert de cet outil de politique agricole de l'UE soulève la question de sa pertinence et de son adaptabilité dans un contexte de transition et d'eupéanisation. Confronter les attentes liées au développement des IG, telles qu'elles ont été analysées dans des contextes variés (Allaire et Thévenod-Mottet, 2009) ainsi

qu'aux difficultés de leur mise en place dans le contexte particulier des pays en transition, permet de tirer des conclusions à la fois au niveau du concept même de la protection des IG en général, mais aussi à celui du cas spécifique posé par les conditions de la transition économique, sociale et politique dans ces pays.

Notre cadre conceptuel s'inspire des travaux menés en sciences politiques sur l'eupéanisation et l'analyse des processus de transfert des politiques publiques (Saurugger et Surel, 2006) et décortique les processus à l'œuvre dans les filières sur la base de la typologie développée à la suite du projet européen SENER-GI² (Chapados et Sautier, 2009). Notre objectif est de discuter deux hypothèses.

- D'abord au plan national, la création d'un système *sui generis* de protection des IG en dehors de l'Union européenne (UE) et de la Suisse constitue un transfert institutionnel impliquant trois facteurs principaux : un apprentissage qui découle de la diffusion d'idées et la production d'expertise (Ansaloni *et al.*, 2007) ; un réseau et une capacité institutionnelle.
- Ensuite au plan local, la construction des Appellations d'origine protégées (AOP) et des Indications géographiques protégées

1. Les indications géographiques sont définies par l'article 22 de l'accord sur les ADPIC comme des « indications qui servent à identifier un produit comme étant originaire du territoire d'un Membre, ou d'une région ou localité de ce territoire, dans les cas où une qualité, réputation ou autre caractéristique déterminée du produit peut être attribuée essentiellement à cette origine géographique » http://www.wto.org/french/tratop_f/trips_f/gi_f.htm

2. Strengthening International Research on Geographical Indications, 6^e Programme cadre de recherche de l'Union européenne. <http://www.origin-food.org>

(IGP)³ est un processus de négociation qui procède de choix techniques qui sous-tendent son efficacité en termes de développement rural.

Ces deux niveaux permettent de situer les processus d'appropriation des IG comme outil de développement rural. Ils nous conduiront, à la lumière de deux études de cas en Bosnie Herzégovine et en Serbie, à illustrer les mécanismes de transition à l'œuvre au sein des processus de mise en place des IG tant au niveau institutionnel qu'au niveau des filières agricoles étudiées.

Différents systèmes de protection des indications géographiques

Avant de cibler la spécificité des systèmes de protection des IG dans les Balkans, nous soulignons la philosophie de mise en œuvre des IG telles que conçues au sein de l'UE et au niveau international.

1. Conception internationale et européenne

Au niveau international, la protection mise en place sous l'égide de l'OMC ne porte que sur la dénomination, sans spécifier l'intensité des liens au territoire, ni protéger les pro-

duits eux-mêmes ou les systèmes de production dont ils sont issus. Ces responsabilités incombent aux États, qui peuvent, ou non, étendre la notion de protection pour en faire un outil de développement rural, en faisant sortir le concept de l'IG de son cantonnement à la propriété intellectuelle et en mettant en place les processus nécessaires pour que les systèmes de production des produits sous IG créent ou renforcent les effets positifs attendus énumérés ci-dessous.

Sylvander *et al.* (2006) ont mis en avant différents domaines de justification du dispositif de protection des IG au niveau européen. Issus d'une évolution historique et de contextes locaux différents, la notion de la spécificité d'un produit agroalimentaire liée à son origine géographique et le concept de sa protection à travers l'outil IG sont le résultat d'une construction à laquelle participent différents acteurs. Au fondement de cet instrument réside une préoccupation avant tout économique, celle de la réglementation des échanges et de la concurrence. La pierre angulaire du débat sur les IG est bien, du point de vue de l'OMC, la question de l'égalité de traitement entre les producteurs et le libre accès au marché (Marie-Vivien et Thévenod-Mottet, 2007). Dans la manière dont sont conçus les systèmes de protection des IG en Suisse et dans l'UE, l'IG permet, en premier lieu, la reconnaissance par le consommateur de la spécificité territoriale d'un produit (Réviron *et al.*, *op. cit.*), ce qui contribue à réduire une certaine asymétrie de l'information (Sylvander *et al.*, *op. cit.*). L'IG correspond en second lieu à un mode d'organisation des filières agricoles sur les marchés, qui en fait un outil de propriété intellectuelle collectif, avec une gouvernance entre les acteurs qui permet la réalisation de choix techniques et la certification des produits, signal de garantie et de qualité essentiel pour les consommateurs (Raynaud *et al.*, 2005). Enfin, les deux sources principales de motivation de sa mise en œuvre locale sont celle

3. Le règlement européen distingue deux dispositifs selon la relation entre le produit et son territoire. L'AOP est définie comme « le nom d'une région, d'un lieu déterminé ou, dans des cas exceptionnels, d'un pays, qui sert à désigner un produit agricole ou une denrée alimentaire : originaire de cette région, de ce lieu déterminé ou de ce pays, et dont la qualité ou les caractères sont dus essentiellement ou exclusivement au milieu géographique comprenant les facteurs naturels et humains, et dont la production, la transformation et l'élaboration ont lieu dans l'aire géographique délimitée ». L'IGP reprend les mêmes termes que l'AOP : « le nom d'une région, d'un lieu déterminé [...] et dont une qualité déterminée, la réputation ou d'autres caractéristiques peuvent être attribuées à cette origine géographique, et dont la production et/ou la transformation et/ou l'élaboration ont lieu dans l'aire géographique délimitée ».

de ses effets positifs potentiels sur le développement rural, aux niveaux économique, social et environnemental (Barjolle *et al.*, 2009 ; Riccheri *et al.*, 2007) et sa contribution à la sauvegarde du patrimoine. Ont été identifiés dans le cadre du projet européen de recherche SINER-GI trois niveaux :

- environnemental : la protection de races/varieties locales, les modes de production extensifs et la protection des ressources naturelles ;
- économique : la stabilisation ou la croissance du marché, l'obtention de prix plus élevés, la création de valeur ajoutée dans la région ;
- social : la stabilisation ou l'accroissement de l'emploi local, le plus grand pouvoir de négociation des producteurs, la préservation des valeurs culturelles et des traditions.

Il existe des projets d'assistance technique dans différents pays du monde, financés et mis en œuvre par des gouvernements suisses et européens pour inciter et soutenir les pays tiers à mettre en place des systèmes de protection *sui generis* pour les IG, accompagnés d'une protection efficace. Dans les Balkans, différents projets de coopération en lien avec le processus d'adhésion de ces pays à l'OMC et leur rapprochement avec l'UE visent à mettre en place un système de protection identique, et à garantir un niveau de protection proche du niveau européen.

2. Européanisation et transition autour des IG

Les IG peuvent être considérées comme une norme transposée dans une perspective d'européanisation et de transition. Dans ce sens, sans développer de politiques différenciées mais dans le but politique ultime de ce rapprochement avec l'UE, les différents pays de l'ex-Yougoslavie mènent des réformes pour harmoniser leur législation avec les directives européennes. Si l'européanisation est définie comme « *les processus de construction, de diffusion et d'ins-*

titutionnalisation des règles formelles et informelles, [...] « des manières de faire les choses » [...] définis et consolidés au sein [...] des politiques de l'UE et incorporés dans [...] les structures politiques et les politiques publiques » domestiques (Radaelli, 2003), il existe des pressions adaptatives, issues des décalages entre les initiatives communautaires et les caractéristiques de la politique conduite jusque là au niveau domestique (Risse *et al.*, 2001).

Au niveau régional, le projet intitulé « Droits de propriété intellectuelle dans les Balkans » dans le cadre du programme « *Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation* » (CARDS) a été conçu pour soutenir le développement économique des pays CARDS (Albanie, Bosnie Herzégovine, Croatie, Serbie, Monténégro, FYRo Macédoine) à travers une protection efficace et adéquate des droits de propriété industrielle et intellectuelle. Des projets plus spécifiques, visant la mise en place d'un dispositif de protection des IG effectif, tant au niveau institutionnel, que dans l'implication des producteurs et la protection de produits spécifiques ont débuté depuis 2008 en Bosnie et en Serbie. Ces projets constituent des transferts institutionnels dans la mesure où ils tendent à reproduire le système européen de protection des IG. Ils correspondent à des processus par lesquels « *les connaissances attachées aux politiques, aux arrangements administratifs, aux institutions et aux idées dans un système politique sont utilisées pour le développement de politiques, d'arrangements administratifs, d'institutions ou d'idées dans un autre système politique* » (Dolowitz et Marsh, 2000).

Parallèlement, le processus global de privatisation des économies en ex-Yougoslavie dans les années 1990 a engendré de profonds changements (Swinnen et Maertens, 2007). La privatisation des entreprises d'État et la libéralisation des prix, du commerce et des échanges ont aboli le contrôle

étatique et la coordination verticale des filières agroalimentaires par l'État. La globalisation des échanges, à travers la libéralisation des investissements étrangers et le rapide accroissement de la part des supermarchés dans la commercialisation des produits alimentaires participent à la restructuration des marchés alimentaires. Les filières de production agricole sont un terrain propice à l'apparition de nouveaux acteurs économiques intermédiaires (« traders », transformateurs) et de nouvelles organisations politico-économiques locales, telles que des Organisations non gouvernementales (ONG) qui jouent un rôle décisif au niveau local, dans un contexte institutionnel lui aussi en transition. La transition institutionnelle est à la fois « formelle » (introduction de changements constitutionnels, réorganisation et modernisation du gouvernement et de l'administration et établissement d'institutions relevant des pouvoirs locaux) mais également « substantielle » puisque le socialisme yougoslave a fortement influencé les pratiques sociales et les comportements (Solioz, 2003). Ce phénomène de transition et d'eupéanisation participe à une ouverture des réseaux et des frontières dans laquelle des acteurs intermédiaires prennent une place croissante.

3. Systèmes de protection des IG en Serbie et en Bosnie-Herzégovine

La Bosnie Herzégovine et la Serbie ont récemment entrepris différentes réformes pour permettre une harmonisation avec les directives européennes. En Serbie, la mise en œuvre d'un nouveau système de protection des IG a d'abord été motivée par le projet d'accession à l'OMC et, dans une moindre mesure, en vue de son intégration à l'UE. En Bosnie Herzégovine, une nouvelle loi a également été adoptée en 2002. Elle ne prévoit qu'un seul niveau de protection et exclut toute possibilité d'opposition à l'enregistrement. La Serbie qui disposait déjà d'un système de protection *sui generis* s'est dotée d'une nouvelle loi en

2010. Cette loi remplace celles de 2006 (et de 1995). Elle permet le même niveau de protection que le modèle européen mais ne formalise pas différents principes fondamentaux permettant le soutien à des politiques de développement rural. Par exemple, en Suisse et dans l'Union européenne, seul un groupe de producteurs représentatif peut demander la protection et l'enregistrement d'une AOC – faisant des AOC un droit de propriété intellectuelle collectif. En Serbie, un individu ou une entreprise peut bénéficier de ce droit. De plus, l'enregistrement ou la protection d'un nom ne correspondent pas à son usage, pour lequel une demande séparée est nécessaire, ce qui rend toute certification inutile. Par ailleurs, les utilisateurs des indications géographiques protégées étaient en général des *agrokombinati*⁴. Ces entreprises publiques mettaient en œuvre le concept de propriété sociale, en vigueur en Yougoslavie, en utilisant les indications géographiques protégées pour la commercialisation des produits issus de leur production. Le concept de propriété sociale correspond à celui de la propriété collective inaliénable de la nation tout entière. La propriété sociale est juridiquement « à tous et à personne » (Samary, 2002). Cependant, les instituts de propriété industrielle et/ou intellectuelle, traditionnellement en charge des IG, voient souvent d'un mauvais œil la dépossession de ce champ de compétence au profit des institutions en charge du développement économique et/ou de l'agriculture. Deux études de cas viennent interroger ce contexte. Elles ont été instruites par des entretiens semi-directifs et des visites auprès des opérateurs de la filière ainsi que des

4. Les *agrokombinati* ont été formés à partir de 1953 comme des « entreprises sociales » sur la base de la confiscation ou de l'achat de terres par l'État. Le processus de transition implique une privatisation des *agrokombinati*, suivie d'une restitution des terres à ses propriétaires originels. Toutefois, ce processus s'effectue lentement dans la mesure où il existe une certaine réticence à voir ces importantes unités de production démantelées.

responsables administratifs et politiques (autorités locales et nationales) qui se sont échelonnés de 2006 à 2009⁵.

Les processus à l'œuvre dans les filières IG Une étude de cas

Nos études de cas portent sur le *Livanjski Sir* (fromage de Livno en Bosnie-Herzégovine) et l'*Uzicka Goveda Prsuta* ou *Uzicka Prsuta* (Jambon de bœuf d'Uzice en Serbie). Ces deux filières sont insérées dans des projets de coopération technique ; elles renseignent le processus de transition et d'europanisation par les changements structurels qui s'y opèrent et nous avons pu y documenter les balbutiements et la cristallisation de l'action collective dans le cadre d'une protection IG.

Nous présentons les cas en suivant une grille d'analyse commune qui renseigne le contexte local en termes de soutien externe et de facilitation (Paus, 2010) et les quatre aspects de la mise en place d'une IG mis en avant par Chapados et Sautier (*op. cit.*) :

- le *soutien externe* et la *facilitation* et : organisation qui anime la démarche collective et liens avec le cadre institutionnel local et national ;
- la *spécification* du produit : délimitation du territoire de production, choix des phases de production à lier au territoire d'origine et identification des tâches stratégiques qui donnent sa spécificité au produit ;
- la *codification* des normes techniques : définition des normes techniques permettant l'obtention d'un produit différent des produits standards et garantissant la typicité du produit (incluant aussi les critères organoleptiques, hygiéniques, sociaux et environnementaux) ;
- la *coordination* des acteurs de la filière :

outils de mesure et de jugement de la qualité, outils de contrôle de la qualité, gestion des contrats entre les différents niveaux de la filière, promotion collective, etc. ;

– la *valorisation du patrimoine* naturel et culturel : révélation et valorisation des ressources territoriales.

1. Le fromage de Livno

Le *Livanjski Sir* est à l'origine un fromage de brebis. Le *Livanjski Sir* désigne différents types de fromages parmi lesquels une dénomination en cours de protection.

• Le soutien externe et la facilitation

Cette initiative a pour objectif d'associer définitivement le nom géographique à sa composition traditionnelle, à savoir une forte part de lait de brebis (au minimum 70 %). Elle est portée par l'association de vingt-cinq producteurs et éleveurs *Cincar* et soutenue par l'Organisation non gouvernementale UCODEP⁶. Ces producteurs veulent différencier leur production d'un fromage au lait de vache pasteurisé également vendu sous la dénomination *Livanjski Sir* et produit par de grandes laiteries. Le cahier des charges a été finalisé en 2008, et la demande de protection sera déposée une fois que la nouvelle loi sur les IG aura été adoptée par le conseil des ministres⁷. Ce processus prend place dans le cadre du projet « *Flavours of Herzegovina* », financé par la région Toscane et le ministère des Affaires italien et mis en œuvre par l'ONG italienne UCODEP. L'objectif général de ce projet est d'améliorer la situation économique et sociale de la population, par un soutien et une valorisation de l'agriculture traditionnelle. Un des instruments utilisés pour la mise en œuvre de ce projet est l'identifica-

5. L'étude des processus de définition des produits d'origine se fonde sur une recherche menée en 2007-2008 dans le cadre du programme de la FAO « Qualité spécifique liée à l'origine » (Bernardoni *et al.*, 2008).

6. UCODEP : Unità e Cooperazione per lo Sviluppo dei Popoli.

7. En effet, la loi actuelle interdit la commercialisation de fromage au lait cru. Cela étant, une part importante de fromage au lait cru est produite par des fromageries fermières et commercialisée sur la ferme ou sur les marchés locaux.

tion, la protection et la promotion l'IG. La construction d'IG au sein de ce projet passe également par un travail de collaboration avec les institutions. La phase de transition institutionnelle se caractérise, en ce qui concerne les IG par une grande confusion au niveau de l'attribution des compétences. UCODEP tente de faire apparaître la question des IG comme prioritaire auprès des acteurs concernés.

• *La spécification*

L'objectif des producteurs de l'association *Cincar* est qu'ils soient reconnus comme les uniques producteurs de *Livanjski Sir*. Dans cette optique, plusieurs choix ont été faits qui reflètent d'une part la volonté des producteurs de pouvoir être les seuls à produire sous le nom *Livanjski Sir* et, d'autre part, le souci d'UCODEP de préserver les pratiques agricoles locales et l'agriculture traditionnelle. D'abord, le choix s'est orienté vers un fromage au lait cru. Ce critère exclut directement les laiteries de la région qui produisent des fromages de Livno au lait pasteurisé. Ensuite, la zone géographique de production et de transformation a été définie de manière collective entre les producteurs de l'association.

• *La codification*

Les normes techniques définies dans le cahier des charges constituent un processus d'éviction choisi et assumé. En effet, un pourcentage minimum de 70 % de lait de brebis dans la composition du fromage serait requis pour la production sous IG de *Livanjski Sir*. Ceci exclut les autres types de producteurs de fromages de Livno, à savoir les deux grandes fromageries et la fromagerie artisanale située dans la région de Livno, qui ne produisent respectivement qu'avec ou majoritairement à partir de lait de vache. Ce choix dans la composition pose aussi un problème à la majorité des producteurs qui ont de tout temps utilisé une part plus importante de lait de vache lors de la période hivernale. La contrainte imposée par le cahier des charges impliquerait donc une

réduction drastique du volume produit de fromage portant l'appellation (évalué à environ 120 tonnes pour le moment).

• *La coordination*

Les producteurs fermiers ont choisi de ne pas associer les fromageries à leur démarche. La motivation de ces producteurs était au départ d'être identifiés comme les authentiques producteurs de fromage de Livno⁸. Ce choix dans l'implication des acteurs a eu deux conséquences. Il a permis d'amorcer un dialogue avec les autorités (l'Agence de sécurité alimentaire notamment) sur la possibilité pour les producteurs fermiers de produire légalement un fromage au lait cru. Ce choix a également pour résultat de mettre en position de faiblesse les producteurs fermiers. D'une part parce que la production hivernale de *Livanjski Sir* se fait traditionnellement à base de laits mélangés. D'autre part parce que l'exclusion des fromageries représente une menace pour le développement de la filière : à terme, les producteurs fermiers risquent de ne pas pouvoir approvisionner le marché en quantité suffisante en raison du cheptel et des capacités de transformation trop faibles. Ce choix réduit donc les potentiels impacts économiques et sociaux pour la région. La fromagerie de Livno commercialise en effet 1 700 tonnes de fromage à base de lait de brebis et de vache vendu sous la dénomination Livno annuellement.

• *La patrimonialisation*

À court terme, la valorisation et la protection du patrimoine naturel et culturel semblent acquises puisque la production de ce fromage à base de lait de brebis devrait permettre de poursuivre les modes d'élevage et de pâturages traditionnels en adéquation

8. Ce public cible est tout à fait adéquat pour UCODEP dont un des objectifs du projet « Flavours of Herzegovina » est également la mise aux normes sanitaires et techniques des petites exploitations.

avec les écosystèmes locaux. La région de Livno a des caractéristiques pédoclimatiques spécifiques⁹. Dans les Balkans, à moyen terme, la production fermière risque de disparaître au profit d'une transformation dans des fromageries artisanales établies par d'anciens « traders » (Paus, 2008). À long terme, et selon un entretien complémentaire avec un responsable d'UCODEP, le cahier des charges est susceptible d'évoluer pour s'adapter aux évolutions structurelles de l'agriculture.

2. Le jambon d'Uzice

Le jambon d'Uzice est un jambon de bœuf cru, séché et fumé, produit exclusivement dans la municipalité de Cajetina (district de Zlatibor, Serbie). Une ancienne entreprise d'État (Industrija Mesa Zlatibor) qui produisait industriellement le jambon d'Uzice, l'a enregistré comme AOC en 1995. Bien que l'appellation *Uzicka Prsuta* fût officiellement réservée à une entreprise unique tombée en faillite en 2009, deux entreprises industrielles et une trentaine d'entreprises familiales vendent leur jambon sous cette dénomination. Le chiffre d'affaires de la filière a été évalué en 2007 à environ 7 millions d'euros (Bernardoni *et al.*, *op. cit.*).

• Le soutien externe et la facilitation

Au niveau local, la quarantaine de producteurs industriels et artisanaux ont des motivations différentes quand à l'établissement d'une nouvelle IG. Néanmoins, la recherche de l'intérêt commun et une nouvelle procédure d'enregistrement sont actuellement en cours, avec le soutien de l'Organisation non gouvernementale IDA (*Ibar Development*

Association) et du ministère de l'Agriculture serbe. Depuis 2007, un groupe de travail cherche à établir un nouveau cahier des charges, partagé par la majorité des producteurs de jambon d'Uzice. Au niveau institutionnel, un programme d'assistance technique dans le champ de la propriété intellectuelle et financé par le Secrétariat d'État à l'Économie Suisse vient de débiter. Ses objectifs en ce qui concerne les IG sont l'adaptation et le renforcement du système légal et institutionnel, la capacité des producteurs à préparer une demande d'enregistrement et à organiser une promotion collective de leurs produits, la gestion par l'administration des services indispensables à une protection des IG efficace.

• La spécification

La délimitation géographique de la zone de production du jambon d'Uzice est consensuelle et restreinte à la municipalité de Cajetina. Cependant, la question de l'origine de la matière première n'est pas résolue. La restriction de l'origine de la viande à la zone de transformation actuelle rendrait impossible pour les transformateurs l'utilisation de leurs capacités. Le groupe de travail a proposé d'étendre la zone d'élevage à des districts voisins, mais le type d'élevage n'y présente qu'en partie les spécificités de l'élevage local. Bien que la municipalité ait l'objectif de redévelopper l'élevage, la recherche d'un compromis est à l'œuvre. Il n'existe pas de système de contrôle, ni de certification. Le plus gros producteur, Zlatiborac¹⁰, vend son jambon sous l'appellation « Zlatiborska Prsuta » dans les supermarchés et épiceries spécialisées.

• La codification

Pour l'instant, il n'existe pas de description précise de la transformation, mais des indications sur les processus de salage, séchage et fumage ainsi que les caractéristiques physiques du produit final. Les caractéristiques

9. La zone de production est composée de trois entités principales : des collines en pâturages et prairies, des montagnes couvertes principalement de forêts de buissons, de chênes et de pins et un champ karstique appelé *polje* avec des pâturages, des prairies, des forêts, et des marécages. Ces spécificités géographiques participent fortement à la typicité du fromage de Livno.

10. <http://www.zlatiborac.com>

téristiques organoleptiques sont évoquées de manière tautologique¹¹. Le choix de la matière première (sélection des morceaux) apte à la transformation en jambon d'Uzice est actuellement en discussion entre les producteurs.

• *La coordination*

Les transformateurs sont les seuls acteurs de la filière à être impliqués dans la définition du cahier des charges. Les éleveurs, les commerçants et les abattoirs ne sont pas impliqués, ce qui peut être justifié dans la mesure où l'étape la plus spécifique du processus de production est la transformation. Il existe trois groupes principaux de producteurs : les producteurs industriels ou semi industriels, qui visent des marchés formels ; les artisans qui œuvrent dans une logique commerciale ; et les artisans qui produisent des quantités limitées et vendent localement. Cinq producteurs, représentants de la quarantaine de producteurs de jambon d'Uzice, sont impliqués dans le travail de définition du cahier des charges. Néanmoins, l'action collective a du mal à se cristalliser du fait d'un manque d'incitation individuelle pour les producteurs, de l'absence de l'émergence d'un leader et du manque de crédibilité institutionnelle.

• *La patrimonialisation*

Un festival du jambon d'Uzice a été créé en 2001. Avec l'aide de la municipalité puis de la coopération américaine (USAID) en 2006, le festival acquiert une dimension nationale. Le choix de la zone d'élevage représente un enjeu de développement rural, aussi bien en termes de dynamisme de l'élevage local que d'entretien du paysage, dans une zone particulièrement touristique.

Ces deux démarches de protection présentent des similarités en termes d'entrée de nouveaux acteurs et de restructuration des filières, en lien avec une refonte du système institutionnel.

Discussion

Deux parties structurent cette discussion : l'analyse du processus de transfert du système européen de protection des IG dans les Balkans au regard du contexte de transition et les conditions pour une protection traduisible par des effets sur le développement rural.

1. Le transfert institutionnel des IG et au-delà : comment maintenir le réseau ?

Si les programmes de coopération techniques évoqués plus haut ont des objectifs d'harmonisation, les configurations propres aux IG ne suivent pas un processus linéaire. Le poids des souverainetés nationales se fait sentir, la perception du problème et du concept et les modalités d'interaction entre les acteurs sont autant de facteurs présidant aux modalités de mise en œuvre des cadres légaux. Des acteurs tels que les ministères de l'Agriculture ou les agences de sécurité alimentaire sont mis en avant comme des interlocuteurs indispensables à la mise en œuvre de politiques accompagnant la protection des IG. Il existe en réalité un important processus de négociation au sein de ces structures administratives et politiques. Bien que des changements soient en cours, les personnes en charge des IG au sein des instituts de propriété œuvrent souvent sans consulter leurs homologues des autres administrations. Leur manque de connaissance des réalités agricoles et leur difficulté à appréhender les filières dans leurs nouvelles réalités économiques (issues de la transition et sans main mise des entreprises d'État) peuvent constituer un obstacle à l'activation d'une réelle politique de développement rural en lien avec la protection des noms géogra-

11. Le cahier des charges se conclut comme suit : « Le goût et l'odeur doivent être plaisants, spécifiques et caractéristiques de la viande de bœuf salée, fumée et séchée, autrement dit, l'odeur doit être plaisante et spécifique, comme la viande de bœuf séchée d'Uzice ».

phiques. La « *capacité des élites ou des responsables politiques et administratifs, à gérer l'instrument IG* » (Saurugger et Surel, *op. cit.*) est donc mise en question. Ces acteurs acceptent plus ou moins bien la modification des structures et des opportunités politiques, l'affaiblissement de leur pouvoir, l'établissement d'une nouvelle forme de coopération entre institutions et un besoin pour de nouvelles compétences. Dans le cas des IG, ce changement se fait principalement sous l'effet de pressions externes. C'est la réaction à ces pressions et le degré de relai au niveau des organisations locales qui conditionnent la réussite de la mise en œuvre des IG. En Bosnie, la confusion institutionnelle est compensée par les efforts de l'organisation non gouvernementale UCODEP, tandis qu'en Serbie, les obstacles politiques et administratifs ralentissent les changements sur le terrain. Cette capacité des élites à faire fonctionner un système de protection des IG est cruciale. Sans elle, le cercle vicieux se poursuit : les acteurs locaux ne voient pas l'intérêt d'une protection inefficace et sans concrétisation, les acteurs institutionnels sont réticents à investir dans un outil qui n'est pas mobilisé (Paus, 2010).

Une méthode utilisée dans le cadre des projets de coopération vise à briser cette tendance. Les personnes du Ministère serbe de l'agriculture ou de l'UCODEP ont pu, à différentes occasions, aller suivre des formations en Suisse ou en Italie et développer un réseau de connaissances et de compétences qui influencent leur perception du « système modèle ». La perception des potentiels d'un système de protection des IG à l'européenne est influencée par les interactions que peuvent avoir les personnes en charge des IG avec des personnes « exportatrices du concept ». Il existe en effet au niveau européen un réseau d'experts et de praticiens qui constituent une communauté épistémique autour des IG conçues comme une controverse sociotechnique (Boisseaux, 2007 ; Callon *et al.*, 2001 ; Haas, 1992).

Cette communauté participe à divers projets de recherche et est très active en termes de publications et d'expertise. Malgré tout, au sein du ministère de l'agriculture serbe et de l'agence de la sécurité alimentaire bosnienne, la conception de la notion d'IG reste majoritairement associée à la possibilité de structurer des filières et d'améliorer la qualité sanitaire des produits à travers, notamment, une mise aux normes des exploitations agricoles (Kovacs, 2004).

La politique de mise en œuvre des IG relève d'un champ complexe et le processus d'*apprentissage* (Saurugger et Surel, *op. cit.*) autour des IG par les ONG et les administrations a des conséquences importantes sur la manière dont ces projets, ou politiques sont mis en œuvre. La connaissance de solutions pratiquées ailleurs est un vecteur essentiel dans le processus de mise en œuvre d'un nouvel outil de politique publique (Ansaloni *et al.*, *op. cit.*). « *Ce n'est pas tant le problème en soi que la représentation du problème qui se développe parmi un groupe d'acteurs, le plus souvent des élites sociales et politiques, qui permet le déclenchement d'un transfert.* » (Saurugger et Surel, *op. cit.*). C'est la perception du système modèle qui préside à l'élaboration des stratégies et au choix des instruments. La diffusion d'une information complète et impartiale relative à l'objet de transfert est donc indispensable à la réalisation des choix les plus adaptés. Dans le cas des IG dans les Balkans, cette évolution est amorcée mais non aboutie.

L'UCODEP en Bosnie ou l'IDA en Serbie représentent un type d'acteurs à part entière. Ce sont des associations « facilitatrices » qui soutiennent les producteurs dans leur démarche collective tout en entretenant un dialogue avec les institutions au niveau national. Avec les experts et les associations de producteurs, ces associations contribuent à l'existence d'un réseau national qui entretient un dialogue autour de la mise en place de systèmes de protection des IG en Bosnie-Herzégovine et en Serbie. Les acteurs de ce

réseau ou de cette communauté épistémique locale existant autour du jambon d'Uzice et du fromage de Livno renégocient la nature et la mise en œuvre de la protection des IG depuis le niveau local vers les institutions, et au-delà, vers les experts internationaux. Cette communauté commence à s'exprimer avec autorité sur les potentialités de l'IG comme outil de développement rural dans ces pays mais sa survie et sa motivation ne sont pas assurées à long terme. Les Organisations non gouvernementales IDA et UCODEP bénéficient de financements à court terme, et en 2010, le niveau de mobilisation à Uzice est devenu quasi nul. De plus, le recours à des experts s'avère crucial pour la pérennisation d'un réseau, à la fois dans le cadre du fromage de Livno et dans celui du jambon d'Uzice, où son absence rend les choix plus difficiles. Mais organisations facilitatrices de la mise en œuvre des projets (UCODEP, IDA) et experts ont leurs intérêts propres, qui peuvent entrer en contradictions avec les intérêts des bailleurs de fonds ou ceux des acteurs locaux (Cincar, producteurs de jambons d'Uzice). Les difficultés pour l'existence d'un réseau cohérent et viable autour des IG en Serbie et en Bosnie Herzégovine sont donc importantes.

2. Transition agro-économique et développement des IG : comment éviter une double exclusion ?

Les supermarchés présents en ex-Yougoslavie s'efforcent, dans une certaine mesure, de proposer des produits traditionnels sous une forme « moderne », remplissant des conditions d'hygiène et d'emballage conformes aux exigences des grands distributeurs. Dans un contexte dual de production agricole, avec d'un côté les fermes appartenant à des entreprises privées (incluant les anciens *agrokombinati*s et fermes coopératives) et, de l'autre, les fermes familiales, les IG représentent une forme alternative de mise en marché d'un produit différencié issu des fermes fami-

liales (Paus, 2008). Mais souvent, les grandes structures agroindustrielles développent des stratégies commerciales opportunistes détournant le nom des produits, en les fabriquant selon des processus plus industriels, et parfois en dehors de leur région d'origine. Des conflits d'usage du nom, comme dans le cas du jambon d'Uzice, ou de définition des processus de fabrication, comme à Livno, peuvent alors être un facteur de blocage important. Les mécanismes d'arbitrage ne sont par ailleurs pas instaurés ni relayés par des institutions fortes.

La mise en place de standards privés imposés par les distributeurs et le processus de contractualisation croissant entre distributeurs et producteurs menacent la survie des petites unités de production (Gorton et White, 2006 ; Swinnen, 2007 ; Swinnen et Maertens, *op. cit.*), telles qu'on les retrouve majoritairement dans les filières de produits d'origine. Les IG peuvent être une manière alternative intéressante pour entrer dans une logique de certification valorisant l'identité des produits et leur signature. Ces motivations sont présentes à Livno et dans la municipalité de Cajetina. Cependant, les difficultés de mise en place des standards de certification sont les mêmes pour des standards privés ou des IG. Le coût des contrôles et la difficulté de se conformer aux standards européens sont les obstacles identifiés. En effet, la structure de la majorité des exploitations (de petite taille et souvent gérées par des exploitants vieillissants) rend difficilement supportables les coûts liés à l'organisation collective et à la certification. De plus, les producteurs et les agriculteurs sont, dans une certaine mesure et pour des raisons historiques, réticents à entrer dans des structures collectives (Ansaloni *et al.*, *op. cit.* ; Gorton et White, *op. cit.* ; Paus, 2008) tandis que de nouveaux acteurs économiquement puissants (les revendeurs et les transformateurs semi-industriels ou industriels – comme Zlatiborac à Uzice) déve-

loppent des stratégies individuelles de commercialisation.

Par ailleurs, les démarches de protection des IG observées impliquent toujours un processus d'exclusion. Le cahier des charges constitue un dispositif d'appropriation en raison du processus de spécification du produit et de codification des normes techniques : il exclut potentiellement du bénéfice de la protection les exploitations qui ne sont pas en mesure de s'y conformer. Dans le cas du fromage de Livno, l'exclusion est d'autant plus manifeste que la stratégie collective élaborée privilégie l'ancrage territorial à l'augmentation de l'échelle de production. C'est sur ce point précis que les producteurs de jambon d'Uzice s'interrogent actuellement. Faut-il privilégier des modalités d'élevage respectueuses des traditions et conformes à la qualité attendue du produit ? Ou faut-il favoriser les attentes de développement économique portées par les entreprises ? Dans les deux cas, la quête de reconnaissance sociale et la capacité d'action collective en lien avec la défense d'un projet territorial sont de puissants atouts qui conditionnent la réussite de la démarche (Barjolle *et al.*, 2007). À Livno, l'action collective a pris forme dans la négociation d'un cahier des charges reconnu par les autorités et soutenu par une ONG internationale. Ce compromis résulte dans l'attribution d'une IG qui bénéficiera directement aux producteurs « fermiers ». À Uzice, les producteurs n'ont pas identifié les bénéfices individuels potentiels à long terme de la négociation d'un nouveau cahier des charges, dans un contexte institutionnel qui ne leur fournit pas une protection efficace.

Conclusion

Entre la restructuration des filières avec l'apparition de nouveaux acteurs, le coût de la mise en œuvre d'un processus de certification et le potentiel d'exclusion que représentent les IG, les institutions cadres et les orientations des politiques publiques conditionnent à la fois la construction des compromis dans les initiatives d'enregistrement et de protection des IG et la mise en place d'un dispositif crédible pour le consommateur, via notamment la protection et des standards publics de certification. Les études de cas présentées montrent que le potentiel de protection des IG en termes de développement rural endogène, à partir des ressources locales, est restreint par une transition institutionnelle inachevée.

Finalement, l'émergence des IG dans les Balkans comme outil de développement rural est issue de la rencontre entre des motivations externes, telles que l'adhésion à l'OMC et le rapprochement avec l'UE, la reconnaissance mutuelle des IG et un contexte interne de transition agro-économique et politique. La diffusion du concept de protection des IG dans son acception européenne est un processus de négociation complexe, entre une histoire yougoslave et un contexte européenisant, de nouveaux projets de coopération technique internationale et un groupe d'acteurs économiques (producteurs, revendeurs, transformateurs) et institutionnels (experts, administrations, ONG, associations de producteurs) qui s'agrandit. La nature de la protection des IG dans les Balkans résultera donc de l'action de ces nouveaux acteurs dans un contexte général de restructuration des filières et de transition institutionnelle importante. ■

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Allaire G., Thévenod-Mottet E. (2009). *Diversity in typicity: how geographical indications could become an international standard*. Communication « Localiser les produits : une voie durable au service de la diversité naturelle et culturelle des Suds ? », Paris, colloque international – UNESCO, 9, 10 et 11 juin.
- Ansaloni M., Fouilleux E., Allaire G., Cheyns E. (2007). Européanisation, changements et permanences de l'action publique à l'Est : l'exemple des indications géographiques de produits agricoles en Hongrie. *Politique Européenne*, n° 23, p. 133-151.
- Barjolle D., Paus M., Perret A. (2009). *Impacts of Geographical Indications, Review of Methods and Empirical Evidence*. Communication International Association of Agricultural Economists, Beijing, China, 16-22 août.
- Barjolle D., Réviron S., Sylvander B. (2007). Création et distribution de valeur économique dans les filières de fromages AOP. *Économie et Sociétés*, Série « Systèmes agroalimentaires », vol. 29, n° 9, p. 1507-1524.
- Bernardoni P., Estève M., Paus M., Reyman R. (2008). *Case studies on the Products with Quality Sign in the Balkans*.
- Boisseaux S. (2007). *Le dispositif des appellations d'origine contrôlées et indications géographiques protégées en Suisse, 1990-2006. De nouveaux pouvoirs aux interstices de l'action publique*. Lausanne.
- Callon M., Lascoumes P., Barthe Y. (2001). *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*. Paris, Seuil.
- Chapados A., Sautier D. (2009). *De la qualification des produits agroalimentaires à la diversité culturelle et biologique : une analyse comparée de quatre expériences d'indications géographiques dans les pays du Sud*. Communication « Localiser les produits : une voie durable au service de la diversité naturelle et culturelle des Suds ? » Paris, Colloque international – UNESCO, 9, 10 et 11 juin.
- Dolowitz D., Marsh D. (2000). Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy making. *Governance*, vol. 13, n° 1, p. 5-24.
- Gorton M., White J. (2006). *The restructuring of Agri-Food supply chains in CEE and the CIS: an Overview and Policy Implications*. Working Paper n° 06/01, INTAS Project: Supporting the International Development of the CIS Agricultural sector (SIDCISA).
- Haas P. (1992). Knowledge, Power and International Policy Coordination. *International Organization*, vol. 46, p. 1.
- Kovacs B. (2004). *Origin Labelled Products: The Importance of Food Quality and Safety in Central and Eastern Europe*. Hungary, Department of Agricultural Economics and Rural Development, Corvinus University of Budapest.
- Marie-Vivien D., Thévenod-Mottet E. (2007). Une décision de l'organe de règlement des différends de l'OMC. Quels impacts pour la protection internationale des indications géographiques ? *Économie rurale*, n° 299, p. 58-69.
- Paus M. (2008). *Geographical Indications in transition countries: Governance, Vertical Integration and Territorial Impact. Illustration with case studies from Serbia*. Communication IAMO-Series « Studies on the Agricultural and Food Sector in Central and Eastern Europe », Agri-food business: Global challenges – Innovative solutions.
- Paus M. (2010). Facilitating the Emergence of a Collective Initiative. Role and Leadership Style of Facilitators in Emergent Geographical Indications. Chapitre 3, *Collective agro-food initiatives and sustainable rural development: articulation between internal governance and rural*

- governance. Illustrated by geographical indications from Switzerland and Serbia*: ETH Zurich.
- Radaelli C. (2003). The europeanization of public policy. In Featherstone K., Radaelli C. (Dir.), *"The politics of Europeanization"*, Oxford, Oxford University Press.
- Raynaud E., Sauvee L., Valceschini E. (2005). Alignment between Quality Enforcement Devices and Governance Structures in the Agro-food Vertical Chains. *Journal of Management and Governance*, vol. 9, n° 1, p. 47-77.
- Révion S., El Benni Net, Thévenod-Mottet E. (2009). *Geographical Indications: creation and distribution of economic value in developing countries*. Vol. 14, NCCR Trade, Working Paper.
- Riccheri M., Görlach B., Schlegel S., Leipprand A. (2007). *Assessing the Applicability of Geographical Indications as a Means to Improve Environmental Quality in Affected Ecosystems and the Competitiveness of Agricultural Products*. Report of the European project IPDEV (impacts of the ipr rules on sustainable development) 6th PCRD, SCS8-CT-2004-503613
- Risse T., Green C.-M., Caporaso J. (2001). Introduction. In Caporaso J., Cowles M.-G., Risse T. (Dir.), *"Transforming Europe. Europeanization and domestic change"*. Ithaca, Cornell University Press.
- Samary C. (2002). L'histoire yougoslave jugée. *Le Monde diplomatique*.
- Saurugger S., Surel Y. (2006). L'eupéanisation comme processus de transfert de politique publique. *Revue internationale de politique comparée*, vol. 13, n° 2, p. 179-211.
- Soloz C. (2003). *L'après-guerre dans les Balkans. L'appropriation des processus de transition et de démocratisation pour enjeu*. Paris, Karthala.
- Swinen J.-F.-M. (2007). The Dynamics of Vertical Coordination in agri-food Supply Chains in Transition Countries. In Swinnen J.-F.-M. (dir.), *"Global Supply Chains, Standards and the Poor"*, CAB International, p. 42-58.
- Swinen J.-F.-M., Maertens M. (2007). Globalization, privatization, and vertical coordination in food value chains in developing and transition countries. *Agricultural Economics*, vol. 37, n° 1, p. 89-102
- Sylvander B., Allaire G., Belletti G., Marescotti A., Thévenod-Mottet E., Barjolle D., Tregear A. (2006). Les dispositifs français et européens de protection de la qualité et de l'origine dans le contexte de l'OMC : justifications générales et contextes nationaux. *Revue canadienne des sciences régionales*, vol. 29, n° 1.