



HAL
open science

Les circuits courts et de proximité face à la libre circulation des marchandises : une reconnaissance parcellaire

Pierre-Etienne Bouillot

► **To cite this version:**

Pierre-Etienne Bouillot. Les circuits courts et de proximité face à la libre circulation des marchandises : une reconnaissance parcellaire. INIDA. Penser une démocratie alimentaire Volume II, pp.365-372, 2014, 9782918382096. hal-01186947

HAL Id: hal-01186947

<https://hal.science/hal-01186947v1>

Submitted on 25 Aug 2015

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NoDerivatives 4.0 International License



Les circuits courts et de proximité face à la libre circulation des marchandises : une reconnaissance parcellaire*

Pierre Etienne Bouillot,

Maître de conférences en droit de l'alimentation, AgroParisTech et Membre du programme Lascaux.

La démocratie est un régime politique dans lequel le pouvoir est exercé pour le peuple, par le peuple ou ses représentants élus. La démocratie alimentaire s'exprimerait-elle par un vote spécifique pour nos « représentants alimentaires » ? À notre connaissance, aucun peuple ne décide directement de son alimentation, ni n'élit un représentant spécial à l'alimentation. Rares sont les partis politiques à s'attarder sur cette question dans leurs programmes de campagne, c'est pourtant un sujet qui concerne quotidiennement les citoyens. Certes, nos représentants agissent en la matière, mais sans mandat spécifique à ce propos. D'une certaine manière, nous votons chaque jour, à chaque repas, un vote qui s'opère par nos choix de consommation¹ : végétarien par conviction, consommateur de produits biologiques et équitables, de produits de marques, ou de produits locaux ; dans la rue, au fast-food, à la cantine, au restaurant...

Si l'on imagine cette « démocratie alimentaire » dans laquelle le consommateur-citoyen s'exprimerait par un suffrage direct sur ce qu'il souhaite manger, que choisirait-il ? Voterait-il en pensant directement au contenu de son assiette ou prêterait-il attention à la provenance de ses produits, aux circuits qu'ils intègrent et en particulier, voterait-il pour le raccourcissement des filières agroalimentaires ? Si c'est le cas, il serait bien inspiré si l'on en croit le Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation, O. De Schutter, qui démontre que la mondialisation de la chaîne alimentaire est source d'insécurité alimentaire. En effet, outre ses effets néfastes sur les systèmes alimentaires locaux et sur l'environnement,

* *In Penser une démocratie alimentaire* Volume II – Proposition Lascaux entre ressources naturelles et besoins fondamentaux, F. Collart Dutilleul et T. Bréger (dir), Inida, San José, 2014, pp. 365-372. Le programme Lascaux est un programme européen entant dans le cadre du 7e PCRD - Programme spécifique "IDEES" – ERC (Conseil Européen de la Recherche) – *Grant agreement for Advanced Investigator Grant* (Sciences sociales, 2008). Il porte sur le nouveau droit agroalimentaire européen, examiné à l'aune des problématiques de la sécurité alimentaire, du développement durable et du commerce international. Il est dirigé par François Collart Dutilleul, professeur à l'Université de Nantes et membre de l'Institut universitaire de France (pour plus d'informations, consulter le site de Lascaux : <http://www.droit-aliments-terre.eu/>).

Les recherches menant aux présents résultats ont bénéficié d'un soutien financier du Centre européen de la recherche au titre du septième programme-cadre de la Communauté européenne (7e PC / 2007-2013) en vertu de la convention de subvention CER n° 230400.



Le document est mis à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 2.0 France (CC Attribution-Noncommercial-No Derivative Works 2.0 France License)

¹ V. not. : Rencontres internationales « Penser une démocratie alimentaire », 25-26 et 27 novembre 2013 à Nantes, Table ronde « penser un nouveau contrat social pour préserver les ressources naturelles et nourrir l'humanité », [en ligne], <http://webtv.univ-nantes.fr/fiche/4106/table-ronde-penser-un-nouveau-contrat-social-pour-preserver-les-ressources-naturelles-et-nourrir-l-humanite>



eu égard notamment à l’empreinte carbone des produits, la mondialisation du commerce des aliments est également responsable de déséquilibres sanitaires².

Le raccourcissement des chaînes d’approvisionnement implique le développement des circuits courts et de proximité par rapport aux circuits dits longs. Les circuits courts³ se caractérisent par un nombre restreint d’intermédiaires (inférieur ou égal à un) entre le producteur et le consommateur ; au-delà, il s’agit d’un circuit long⁴. Les circuits de proximité s’inscrivent dans une approche spatiale des circuits de distribution et renvoient à la proximité géographique entre le lieu de production et le lieu de consommation de l’aliment.

Ces circuits sont reconnus comme favorisant une alimentation plus saine⁵ et à des prix abordables pour le consommateur. Cela repose sur le fait qu’ils ne sont pas contrôlés « *par de grands distributeurs ou entreprises agroindustrielles et ne dépendent pas de politiques nationales qui obéissent à des intérêts économiques plus larges* »⁶. Ils permettent ainsi une autre distribution de la valeur ajoutée. De plus, les circuits courts favorisent l’accès au marché des agriculteurs locaux et donc les circuits de proximité, tant dans les pays du Nord que dans les pays du Sud⁷. Sur ce point, le développement des circuits de proximité favorise la biodiversité agricole en privilégiant les variétés locales à celles uniformisées qui sont destinées aux marchés mondiaux⁸. En outre, selon O. De Schutter, les circuits courts comme les circuits de proximité participent à la réduction des dépenses énergétiques en limitant l’emballage et le transport des aliments⁹.

À plus d’un titre, le raccourcissement des circuits des filières agroalimentaires, tant sur le plan relationnel (circuit court) que sur le plan géographique (circuit de proximité), est vecteur de potentialités positives, particulièrement pour la sécurité alimentaire.

Dès lors, pour « penser une démocratie alimentaire » il convient de s’attarder sur la place que donne le droit à la réduction des intermédiaires et des distances entre « la fourche et la fourchette ». Le sujet est vaste et peu abordé par la doctrine sous cet angle¹⁰. Il y aurait sans

² Rapport soumis par le Rapporteur spécial sur le droit à l’alimentation, O. DE SCHUTTER, 2011, A/HRC/19/59, § 35 et s.

³ À ce propos : P.-E. BOUILLOT, « Circuits courts », *Dictionnaire de la sécurité alimentaire dans le monde*, F. COLLART DUTILLEUL (dir.), Larcier, 2013, p. 156.

⁴ V. en ce sens : N. DISSAUX, « Distribution-Généralités », *JCl. Concurrence consommation*, fasc. 600, n° 6.

⁵ OMS, « Prévention et maîtrise des maladies non transmissibles », Rapport du Secrétaire général, A/66/83, 19 mai 2011, n° 60.

⁶ O. DE SCHUTTER, *op. cit.*, A/HRC/19/59, § 44 ; FAO, “Food, Agriculture and Cities: Challenges of food and nutrition security, agriculture and ecosystem management in an urbanizing world”, FAO Food for the Cities multi-disciplinary initiative position paper, 2011, p. 29.

⁷ Rapport, *op. cit.*, A/HRC/19/59, § 44.

⁸ Les bénéfices en termes de protection de l’environnement sont également appréciables par rapport aux pratiques agricoles. En effet, les agriculteurs engagés dans ces circuits cultivent souvent en agriculture biologique. Cf. : G. MARECHALA, A. SPANU, « Les circuits courts favorisent-ils l’adoption de pratiques agricoles plus respectueuses de l’environnement ? », *Courrier de l’environnement de l’INRA*, n° 59, octobre 2010, p. 33 et s.

⁹ Sur ce dernier point, un rapport remet en cause l’idée reçue selon laquelle ces circuits sont moins émetteurs de gaz à effets de serre (GES) que les circuits classiques. En effet, on pouvait penser que la réduction des distances de transport des produits alimentaires entraînait une réduction des émissions de ces gaz. Cependant, le rapport montre d’une part, que la phase de transport compte pour une partie mineure du bilan carbone des denrées alimentaires (17 %), et d’autre part, que le commerce local implique souvent l’utilisation de moyens de transports (camionnette) dont le ratio émissions de GES à la tonne/kilomètre est largement plus élevé que celui des moyens de transports utilisés par les circuits plus longs (bateau, camion, train...) Cf. : Commissariat général au développement durable, « Consommer local, les avantages ne sont pas toujours ceux que l’on croit », *Le point sur...*, n° 158, mars 2013, 4 p.

¹⁰ V. spéc. : G. THEVENOT, « Politique agricole de promotion des circuits courts : quelle place pour la protection de l’environnement ? », *Droit de l’environnement*, n°204, sept 2012, p. 263-272.



doute beaucoup à dire sur l'influence du droit du commerce international sur les circuits de distribution et par exemple sur leur responsabilité dans la déstabilisation des circuits locaux¹¹. En effet, il est difficile de privilégier des producteurs nationaux ou de prévoir un système dérogatoire pour les produits locaux, sans que ces mesures ne soient qualifiées de mesures d'effet équivalent à une barrière tarifaire ou d'aide d'État portant atteinte à la libre circulation des marchandises. En France, l'évolution législative récente relative aux circuits courts et de proximité atteste de ces difficultés.

Depuis la loi de modernisation de l'agriculture de 2010 (LMA), le développement des circuits courts et de proximité est un objectif de la politique publique de l'alimentation. Cette politique, développée par le Gouvernement, vise à assurer la sécurité alimentaire ; elle est définie dans le programme national de l'alimentation, qui vise notamment à « *développer des circuits courts, [encourager] la proximité géographique entre producteurs et transformateurs et l'approvisionnement en produits agricoles locaux dans la restauration collective publique comme privée* », selon l'article L. 230-1 du Code rural. Ces objectifs étant posés, ils ont été intégrés différemment selon que les opérateurs se situent sur un marché public (1) ou un marché privé (2).

1 - Les marchés publics : une reconnaissance partielle

Dans le cadre des marchés publics, le législateur français a traduit cet intérêt des circuits courts pour la sécurité alimentaire, mais les critères liés à l'implantation géographique n'ont pas été retenus.

Depuis 2011, la législation a intégré les objectifs que s'est fixé l'État français dans la loi de modernisation de l'agriculture de 2010 concernant les circuits courts. Le législateur a admis une exception pour les produits agroalimentaires en ajoutant un critère d'attribution aux dispositions de l'article 53 du Code des marchés publics. Le pouvoir adjudicateur peut ainsi se fonder sur les « *performances en matière de développement des approvisionnements directs de produits de l'agriculture* » pour attribuer un marché. Cette disposition offre la possibilité aux personnes publiques de fonder l'attribution d'un marché au candidat qui a présenté l'offre économiquement la plus avantageuse au regard notamment de la longueur du circuit de distribution. Elle permet ainsi de favoriser le circuit le plus court. Toutefois, techniquement, le critère de l'approvisionnement direct pourrait également bénéficier à un producteur non français, puisqu'ici c'est le critère relationnel qui est mis en avant. Dès lors, si les circuits courts ont tendance à favoriser la proximité géographique entre le producteur et le consommateur, cela n'est pas une conséquence directe des effets de ce régime.

À ce propos, la proximité géographique ne peut servir de critère d'attribution d'un marché. Les clauses de préférences régionales sont condamnées par la haute juridiction de l'Union européenne¹² et par les juridictions administratives françaises. La proximité géographique de l'agriculteur ne peut servir de critère à l'attribution d'un marché, quand bien même cela favoriserait l'activité économique et sociale locale¹³ ou limiterait les émissions de CO2¹⁴. En arrière-plan, c'est à la protection de la libre-circulation des marchandises que se

¹¹ V. l'exemple du marché de l'oignon au Sénégal : C. JOURDAIN-FORTIER, V. PIRONON, « La sécurité alimentaire dans le droit de l'OMC ; analyse critique et prospective », in *Penser une démocratie alimentaire*, F. COLLART DUTILLEUL (dir.) vol. 1, Inida, 2013, p. 256.

¹² Dans un arrêt du 11 juillet 1991, la Cour de justice a interprété les dispositions du traité comme s'opposant à ce qu'une réglementation nationale réserve aux entreprises établies dans certaines régions un pourcentage des marchés publics. CJCE, 11 juill. 1991, aff. C-351/88, Rec. CJCE 1991, I, p. 3641.

¹³ V. en ce sens. : CE, 29 juill. 1994, n° 131562, cne Ventenac-en-Minervois; Rec. CE 1994, p. 1035.

¹⁴ Rép. min. n° 10874, JO Sénat Q 21 janv. 2010, p. 130.



heurte ici la promotion des circuits de proximité. La protection de cette liberté économique influence également les marchés privés.

2 - Les marchés privés : l'absence de reconnaissance

Sur les marchés privés, ces circuits bénéficient de quelques exonérations¹⁵ qui existaient antérieurement à la reconnaissance de leur importance dans les textes. Leur caractère anecdotique et leur cohérence ne permettent pas d'identifier un régime spécifique et les objectifs énoncés par la LMA n'ont pas pris pied dans les marchés privés. Le régime juridique appliqué aux circuits courts et de proximité est celui de tout circuit de distribution agroalimentaire. Il n'est pas fait de distinction entre les circuits longs, les circuits courts et les circuits de proximité. Ceux-ci sont soumis au même régime libéral et notamment à la libre circulation des marchandises et à la liberté contractuelle. Ainsi, les produits agroalimentaires doivent circuler librement ; les opérateurs ne doivent pas, par exemple, entraver ce fonctionnement. Ainsi, les opérateurs de la filière sont libres dans la manière de céder ou d'acheter les produits, et donc dans leur façon de fonctionner, ou non, en circuits courts et de proximité.

Dans ce contexte libéral, il est possible de s'attarder sur deux points. Concernant les circuits courts, nous évoquerons les faiblesses de la voie contractuelle telle qu'elle est proposée depuis la LMA **(a)**. Concernant les circuits de proximité, nous verrons que l'information du consommateur pourrait être un levier pour leur promotion **(b)**.

a- Circuits courts : les faiblesses de la voie contractuelle.

Si les objectifs énoncés dans la LMA à propos des circuits courts n'ont pas été traduits dans l'organisation des marchés privés, d'autres ont fait l'objet d'une attention particulière de la part du législateur. Les objectifs affichés étaient également d'introduire de la transparence dans la relation commerciale et d'offrir une sécurité juridique et économique à la partie faible du contrat, le producteur, et de développer la compétitivité de l'agriculture française. À cet effet, le législateur a introduit des dispositions spécifiques à la contractualisation des relations commerciales agricoles¹⁶. Si cette innovation était attendue dans certains secteurs, la mise en œuvre de la contractualisation n'a pas le même effet sur les différents types de circuits de distribution.

L'incitation à la conclusion de contrats de vente écrits entre les producteurs et les acheteurs apparaît contraire au développement des circuits courts. Les contrats-types négociés au sein des interprofessions prévoient des clauses relatives à la durée du contrat afin de stabiliser les relations commerciales dans le temps. Cette stabilité est profitable au producteur, car elle lui offre une meilleure prévisibilité des besoins et donc de ce qu'il doit produire. Toutefois, en fixant une durée minimale d'engagement, l'Autorité de la concurrence signale que cela pourrait nuire aux circuits courts¹⁷. Cette durée minimale fixe la périodicité de la revalorisation du prix fixé par le contrat, période sur laquelle les cocontractants partagent les

¹⁵ Par exemple, le « paquet hygiène » ne s'applique pas totalement aux agriculteurs vendant directement au consommateur final (v. not. : Règlement (CE) n° 853/2004 fixant des règles spécifiques d'hygiène applicables aux denrées alimentaires d'origine animale, n° 12).

¹⁶ Plus largement sur la contractualisation des relations commerciales agricoles : C. DEL CONT, « Filières agroalimentaires et contrat : l'expérience française de contractualisation des relations commerciales agricoles », *Rivista di diritto alimentare*, Anno VI, n° 4 - Ottobre-Dicembre 2012, pp. 23-35.

¹⁷ L'article L. 632-4 du Code rural et de la pêche maritime a rendu obligatoire la consultation de l'Autorité de la concurrence sur tout projet d'accord conclu dans le cadre d'une organisation interprofessionnelle définissant des clauses-types.



risques. Or, plus le contrat est long, plus ce risque devient élevé et plus il est difficile pour les parties de s'accorder sur une formule d'indexation. Cette périodicité doit être étudiée avec attention, et l'Autorité de la concurrence a estimé que celle-ci était trop longue pour deux des accords interprofessionnels qu'elle a eu à viser¹⁸. Son instruction fait notamment ressortir l'exemple des détaillants de fruits et légumes dont la valeur ajoutée réside dans la proposition chaque semaine d'un choix varié et de qualité à leurs clients, qui serait remise en cause par un contrat direct à long terme avec un producteur.

L'Autorité de la concurrence soulève à juste titre qu'il y a « *dès lors un arbitrage à faire entre un gain de court terme pour le consommateur et un choix de plus long terme consistant à préserver la production française* ». De ce point de vue, il n'est pas sûr qu'un marché libre soit le plus apte à opérer cet arbitrage.

b- Circuits de proximité : les vertus de l'information.

Concernant les circuits de proximité, c'est le consommateur même qui peut être placé comme arbitre, si on lui donne les informations nécessaires à ce rôle¹⁹. Certes, indiquer, ne serait-ce que le pays d'origine, devient très compliqué lorsqu'il s'agit d'un produit transformé et intégrant de multiples ingrédients.

Mises à part quelques pratiques volontaires aux moyens de marques²⁰ et d'associations²¹ et certains produits bruts (fruits, légumes, viandes), le consommateur n'a pas les moyens d'opérer ce choix. L'exercice d'un libre choix, c'est-à-dire d'un choix véritablement éclairé se révèle alors difficile et partant, constitue une entrave à l'exercice d'une démocratie alimentaire.

À ce titre, sans intervenir directement sur les marchés privés, le législateur a la possibilité de rendre obligatoire l'indication de l'origine du produit et ainsi de permettre au consommateur de choisir le produit offrant le meilleur rapport qualité/prix au regard de la distance qu'aura parcourue le produit. La LMA a modifié le Code de la consommation en ce sens. L'article L. 112-11 dispose que « *l'indication du pays d'origine peut être rendue obligatoire pour les produits agricoles et alimentaires et les produits de la mer, à l'état brut ou transformé* ». C'est au Conseil d'État qu'il revient de fixer une liste des produits concernés et les modalités d'application. Mais nos recherches ne nous ont pas permis de trouver cette liste... Au regard des prochaines évolutions législatives, il semble que le législateur se mette en cohérence avec ce qu'il avait annoncé en 2010. Dans la dernière version du projet de loi relatif à la consommation, l'indication du pays d'origine serait « *rendue obligatoire* ». Toutefois, cette avancée sera toujours conditionnée par la liste et les modalités fixées par le Conseil d'État, mais aussi « *après que la Commission européenne a déclaré compatible avec le droit de l'Union européenne l'obligation prévue au présent article* ». Si dans son dernier rapport sur l'indication de l'origine des viandes, celle-ci souligne d'ailleurs qu'un tel scénario

¹⁸ Avis n° 10-A-28 du 13 décembre 2010 relatif à deux projets de décret imposant la contractualisation dans des secteurs agricoles, 10-A-28, n° 21 à 26.

¹⁹ V. : M. FRIANT-PERROT, « Information et qualité des aliments : de l'étiquette à l'assiette, comment garantir au consommateur européen le choix de son alimentation ? », in *Penser une démocratie alimentaire*, F. COLLART DUTILLEUL (dir.) vol. 1, Inida, 2013, p. 437.

²⁰ V. par ex. : la marque simple qui allie circuits courts et circuits de proximité « *produits de chez nous partenariat direct avec les producteurs locaux* » (titulaire : SODIRETZ).

²¹ V. par ex. : les AMAP (associations pour le maintien d'une agriculture paysanne) qui ont pour objectif de favoriser le maintien d'une agriculture locale. Elles réunissent des producteurs agricoles et des consommateurs. Ces derniers sont donc informés de la provenance des produits qu'ils consomment.



encourage la consommation *via* des circuits de proximité²², il n'est pas sûr qu'elle valide le renforcement de l'information du consommateur sur ce point. En effet, pour l'instant, et ce malgré les scandales de la viande de cheval, elle n'a écarté aucun scénario, pas même celui de maintenir l'indication de l'origine sur une base volontaire...

²² Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil concernant l'indication obligatoire du pays d'origine ou du lieu de provenance pour la viande utilisée comme ingrédient, 17 décembre 2013, COM(2013) 755 final, p. 13.