



HAL
open science

Les verrous juridiques à la transition écologique des systèmes agroalimentaires Projet ETIAS

Thomas Bréger

► **To cite this version:**

Thomas Bréger. Les verrous juridiques à la transition écologique des systèmes agroalimentaires Projet ETIAS. [Rapport de recherche] Université de Nantes. 2018. hal-01891960

HAL Id: hal-01891960

<https://hal.science/hal-01891960>

Submitted on 10 Oct 2018

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.

Les verrous juridiques à la transition écologique des systèmes agroalimentaires

Projet ETIAS

Mars 2017 – septembre 2018

Par Thomas Bréger¹

Les travaux du projet Etias sur le thème de l'évolution des systèmes agricoles et alimentaires s'inscrivent dans un cadre scientifique plus large initié dans le cadre du Projet Nambikwara (Lascaux)², celui de la redéfinition des liens entre l'Homme et la Nature et la définition des conditions de mise en œuvre des transitions écologiques qui s'imposent à nos sociétés, tant pour exploiter nos ressources naturelles de manière plus durable que pour apporter une meilleure réponse aux besoins sociaux fondamentaux des populations, dont le droit à une alimentation durable.

Dans un contexte marqué par l'augmentation de la population mondiale, le réchauffement climatique et la raréfaction des ressources naturelles, le défi de la sécurité alimentaire demeure et les externalités sociétales et environnementales négatives produites ou exacerbées par le modèle agroalimentaire mondialisé et productiviste agitent les débats en faveur d'une transition dans « *la manière dont les hommes s'organisent dans l'espace et dans le temps, pour obtenir et consommer de la nourriture* » (Malassis, 1994). Dans cette recherche de modèles alimentaires « alternatifs » ou « complémentaires » au modèle dominant, il y a cette idée de repenser les relations que l'agriculture entretient avec son environnement humain et naturel autrement que par les seules voies du marché mondial et du jeu de l'offre et la demande. Il y a également cette idée de « ré-encaster » l'activité économique agro-alimentaire « dans la sphère sociétale », en direction de la satisfaction des besoins sociaux fondamentaux et premier lieu donc le besoin alimentaire.

L'une des voies privilégiées de transition est celle des « systèmes alimentaires territorialisés » (SAT) pouvant être définis comme une « *organisation visant à adapter aux caractéristiques environnementales, agricoles et économiques d'un territoire un projet social partagé et gouverné, visant à améliorer durablement le bien vivre de la population par l'alimentation* » (Collart Dutilleul, 2017). Ces systèmes présentent une filiation assez évidente avec le concept même de droit à une alimentation durable, défini comme « *le droit de toute personne, seule ou en communauté avec d'autres, d'avoir **physiquement et économiquement accès** à tout moment à une **nourriture suffisante, adéquate et culturellement acceptable, qui soit produite et consommée de façon durable, afin de préserver l'accès des générations futures à la nourriture*** » (De Schutter, 2014). Cette définition rend compte d'une forme de **transversalité** du fait alimentaire et de la **diversité des valeurs fondamentales agrégées par le droit à l'alimentation**, qu'il s'agisse de la nature culturelle de l'acte alimentaire ou de la nécessaire durabilité de la sécurité alimentaire recherchée. Les SAT témoignent de **cette transversalité**, dans la manière d'appréhender l'alimentation, en ce qu'ils ont notamment vocation à permettre aux acteurs publics et privés des territoires d'ajuster l'exploitation des ressources naturelles agricoles aux besoins alimentaires, nutritionnels des consommateurs, tout en agissant sur la préservation de l'environnement, la gestion du foncier, la santé publique, la valorisation des cultures et

¹ Docteur en droit de l'Université de Nantes et chercheur postdoctorant dans le cadre du projet Etias. Le projet ETIAS (Ecological Transitions and Intergrated Agri Food Systems) est un projet de recherche en droit de l'Université de Nantes, soutenu par la Région des Pays de la Loire dans le cadre du dispositif RFI Food for Tomorrow-cap Aliment (<http://www.capaliment.fr/Foodfortomorrow>).

² Projet « Nambikwara » (2014-2018) : Projet Connect Talent dirigé par le Professeur François Collart Dutilleul.

des savoir-faire, le développement économique du territoire ou en contribuant à harmoniser les rapports villes/campagne.

Le système alimentaire territorialisé n'est pas encore un concept juridique reconnu en droit positif, bien que la loi d'avenir sur l'agriculture et l'alimentation de 2014 ait marqué une avancée significative en appelant les acteurs publics et privés des territoires à collaborer pour déployer des « Projets alimentaires territoriaux » (PAT). Ces PAT ont pour objectif que les acteurs d'un territoire (opérateurs, collectivités, associations...) s'entendent pour penser et définir un système territorial pour leur alimentation. Sans préciser les outils juridiques, politiques, économiques à mobiliser pour construire ces projets, l'article L. 111-2-2 du Code rural indique seulement que les PAT « *sont élaborés de manière concertée avec l'ensemble des acteurs d'un territoire et (...) participent à la consolidation de filières territorialisées et au développement de la consommation de produits issus de circuits courts, en particulier relevant de la production biologique* ». Les SAT/PAT invitent ainsi à une relocalisation partielle des pratiques (production / consommation) et des politiques agricoles et alimentaires. Il convient de préciser que SAT ou PAT ne sont pas synonymes d'autarcie alimentaire consistant à se renfermer uniquement dans un schéma production-consommation locale qui n'aurait pas de sens, notamment pour celles et ceux qui habitent sur des territoires dépourvus de ressources naturelles agricoles exploitables ou suffisantes. L'idée du projet alimentaire territorial est qu'un territoire se prend en main pour dire comment il va organiser son alimentation pour répondre de la meilleure des manières aux attentes sociétales des consommateurs, et où il convient de « placer le curseur » entre la consommation de denrées produites localement et celle de produits importés. Il n'en reste pas moins que l'un des enjeux posés par la transition des modèles agroalimentaires demeure la transition écologique qui impose de minimiser les coûts environnementaux liés aux modes de production et de transport des produits agricoles et qui invite également à recréer des liens, aujourd'hui trop distendus, entre les lieux de production et de consommation.

En dépit d'un contexte politique et sociétal favorable à la dynamique et aux valeurs exprimées par les SAT, il s'agit encore à ce stade d'un « idéal-type » théorique. Le déploiement de tels systèmes à l'échelle des territoires passe par une construction innovante aux plans juridique, institutionnel et processuel. Au préalable, il importait de procéder à un diagnostic des verrous, notamment juridiques, à la mise en place de ces systèmes agricoles et alimentaires intégrés à l'échelle des territoires. Au fil de ce travail de diagnostic, des idées-forces (des verrous structurels inhérents au Droit) ont émergé et participent à la compréhension des principaux « points de blocages » identifiés à l'occasion de cette recherche :

- *le Droit (international, européen, national, local), conçu par segment (droit de la consommation ; droit foncier ; droit de l'urbanisme ; droit de la concurrence...) ne permet pas ou n'est pas adapté à la vision « transversale » ou holistique de l'alimentation prônée par ces systèmes alimentaires territorialisés et dont la logique repose sur la nécessité (notamment par le biais des politiques publiques locales) de mettre en connexion, de faire dialoguer les enjeux nutritionnels, alimentaires, sanitaires, environnementaux, sociaux, culturels ou encore économiques rattachés au fait alimentaire.*
- *Le constat de divergences ou distorsions de plus en plus importantes entre un Droit, une réglementation en matière agroalimentaire pensée et définie de manière standardisée à l'échelle internationale ou régionale (via notamment les accords commerciaux multilatéraux, les traités de libre échange, les traités d'investissements) et des initiatives*

locales en matière d'alimentation qui sont pensées et construites en tenant compte et pour rendre compte des spécificités géographiques, écologiques, démographiques, historiques, sociales propres à chaque territoire. De ces distorsions entre le « local » et le « global », jaillissent de profondes incertitudes (source d'insécurité juridique) sur les marges de manœuvre dont disposent les acteurs locaux pour mettre en place des schémas agricoles et alimentaires locaux qui soient tournés non par uniquement vers la logique des marchés et le respect des principes de l'offre et de la demande mais bien davantage vers la satisfaction d'un intérêt public local.

- *La distance ou le divorce de plus en plus important entre les attentes sociétales de chacun à l'égard de son alimentation et plus largement en termes de « santé collective » (santé humaine, santé environnementale et santé sociale) et des règles de gouvernance de moins en moins démocratiques.*

Dans le travail de diagnostic qui a été mené, nous avons donc choisi de remonter les différentes étapes de la « chaîne agro-alimentaire » de la « fourchette à la fourche », c'est-à-dire à partir du « maillon » central, la clé de voûte des SAT, le consommateur-citoyen. Articulés autour des besoins sociétaux fondamentaux liés à l'alimentation durable des consommateurs du territoire, les SAT ont vocation à faire de l'éducation et l'information du consommateur une priorité pour permettre à ce dernier d'exprimer des choix citoyens éclairés. Cette question de l'information du consommateur est régie principalement par le droit de la consommation. Or de ce point de vue, il apparaît que la réglementation française et communautaire encadrant les conditions d'information du consommateur « ne joue pas » en faveur des SAT en ce qu'elle ne permet pas de répondre et prendre en compte les exigences et l'ensemble des valeurs sociétales agrégées par l'expression d'un droit à une alimentation durable (I). Si les besoins sociétaux du consommateur doivent constituer des moteurs de la transition écologique des modèles agroalimentaires, cela suppose nécessairement que ces attentes puissent être satisfaites ou s'exprimer à travers l'accès régulier à une offre alimentaire issue d'une production agricole qui réponde à ces valeurs sociétales liées à l'alimentation durable. Il s'agissait de s'intéresser aux producteurs et dans la perspective des SAT, d'apprécier si le Droit permet de promouvoir une « biodiversité » des agricultures sur les territoires. Offre-t-il les garanties, la sécurité nécessaire pour que des producteurs puissent s'inscrire dans des schémas alimentaires territoriaux et mener à bien leur activité, tout en ayant la garantie de disposer d'un revenu décent. Il s'agit là du défi de la structuration de filières de production locale et durable. (II).

I – L'information du consommateur : les points de blocage à l'expression d'un droit à une alimentation durable

L'information du consommateur sur les aliments qu'il consomme est devenue un sujet incontournable suite aux crises qui secouent depuis plus de 20 ans le paysage agroalimentaire. Ces crises ont incité le législateur à aller dans le sens d'un renforcement du cadre juridique applicable aux conditions d'information du consommateur sur les denrées alimentaires. Mais ce cadre juridique n'offre pas l'opportunité d'une transition du système agroalimentaire consacrant le passage d'un « consommateur-mangeur » à l'affirmation d'un « consommateur-citoyen ».

Centrée, via l'étiquetage, quasi exclusivement sur les aspects nutritionnels et sanitaires, *l'information obligatoire du consommateur* sur les denrées alimentaires apparaît comme *technique et inadaptée* aux produits et structures agricoles de proximité.

- *L'information et l'étiquetage sanitaire et nutritionnel des produits alimentaires, un régime d'information technique et inadapté aux produits et structures agricoles de proximité :*

Le cadre juridique de l'information et de l'étiquetage des produits alimentaires est défini principalement en France par les dispositions du *Code de la consommation*. Mais c'est surtout le **Règlement communautaire 1169/2011 dit règlement « INCO »**, adopté en 2011 et entré en vigueur en 2014, qui est venu préciser les conditions d'information du consommateur en distinguant les produits « préemballés » de ceux qui ne le sont pas (comme les produits de la ferme vendus vrac), mais *sans prévoir de régime spécifique pour les produits agricoles de proximité empruntant des circuits de distribution alternatifs*.

- L'intensité et le contenu de l'information délivrée aux consommateurs sont définis principalement par le conditionnement du produit en tant que tel et *non par le circuit de distribution qu'il emprunte*.
- Pour les produits alimentaires préemballés, les exploitants du secteur *doivent* apposer sur l'emballage du produit *une dizaine de mentions tournées pour l'essentiel sur la qualité et la sécurité nutritionnelle du produit* et notamment la déclaration nutritionnelle.
- *La déclaration nutritionnelle* est obligatoire sur tous les produits préemballés depuis décembre 2016 et est censée éclairer (sous la forme d'un tableau) le consommateur sur la valeur énergétique, la quantité de matières grasses, d'acides gras saturés, de glucides... :
 - *Mais côté consommateur* : cette déclaration et les mentions qu'elle comporte restent *des données chiffrées, techniques que le consommateur se doit d'interpréter en termes d'impact pour sa santé*.
 - *Côté producteur* : La déclaration nutritionnelle **engendre des coûts logistiques et financiers importants** liés aux analyses de la composition nutritionnelle des produits. De plus le dispositif semble inadapté aux produits « fermiers » dont les valeurs nutritionnelles sont extrêmement variables. Les autorités françaises ont décidé d'accorder une dérogation à l'obligation de déclaration nutritionnelle qui devrait profiter à un certain nombre de produits artisanaux, « fermiers ». Seule (importante) exception à cette dérogation : le cas où l'emballage du produit alimentaire comporte une allégation nutritionnelle ou de santé.
- *Le dispositif français Nutriscore* : Censé répondre aux carences manifestes de la déclaration nutritionnelle et permettre une information plus simple et claire pour le consommateur, le dispositif Nutriscore (Loi de modernisation de notre système de santé 2016 et Arrêté du 31 octobre 2017 fixant la forme de présentation complémentaire à la déclaration nutritionnelle), introduit une nouvelle forme d'étiquetage complémentaire, simplifié et *volontaire*, prenant la forme d'un logo visuel (échelle de couleur allant du vert à l'orange foncé, accompagné d'une lettre de A à E). Si ce dispositif va dans le sens d'une information « compréhensible » pour tout consommateur, il suscite néanmoins quelques interrogations :
 - *Du point de vue de la cohérence et de la lisibilité des informations transmises* : compte tenu des failles qui caractérisent aujourd'hui la réglementation sur les allégations nutritionnelles et de santé présentes sur les emballages (absence de profils nutritionnels préétablis) et qui altèrent l'information transmise au

consommateur, l'utilisation du Nutriscore pourrait aboutir à une situation où des produits afficheraient des allégations positives sur leur emballage tout en étant classé « D-Orange » dans l'échelle Nutriscore.

- ***Du point de vue de la compatibilité et de l'intérêt du dispositif pour des recettes ou produits traditionnels locaux*** participant au rayonnement de certains territoires mais qui d'un point de vue strictement nutritionnel, risqueraient fortement de virer « au rouge » dans l'échelle Nutriscore.

Plus de 10 mois après son lancement, le dispositif fait encore une entrée timide dans les rayons des supermarchés : 50 marques françaises ont adhéré au dispositif. Pour les concepteurs de l'outil, le bilan est pour l'heure mitigé, car certains industriels et distributeurs ne joueraient pas le jeu.

- ***La réglementation de l'étiquetage des denrées alimentaires place le consommateur dans une position d'arbitre fixant ses choix essentiellement à partir du prix et de données nutritionnelles et sanitaires qu'il aura su déchiffrer dans les rayons des supermarchés.***

L'information sociétale du consommateur, une information segmentée et laissée à la bonne volonté des acteurs de la filière :

Situées hors du champ des informations dites « obligatoires », les valeurs et attentes socio-environnementales des consommateurs à l'égard de leur alimentation (impact environnemental ; développement socio-économique local ; bien-être animal...) sont prises en compte dans la réglementation française et communautaire à travers un panel d'instruments volontaires et segmentés de valorisation. Mais ces dispositifs semblent davantage tournés vers la prise en compte des intérêts des opérateurs de la filière pour différencier un produit vis-à-vis de la concurrence, que pour répondre véritablement aux attentes « sociétales » du consommateur.

En premier lieu, faire le choix de « manger **local** », suppose que le consommateur puisse disposer **d'informations précises sur l'origine du produit.**

De ce point de vue, la réglementation communautaire est indigente puisqu'il n'y a **pas obligation générale d'indication de l'origine des produits.** Seules certaines catégories de produits bruts doivent respecter l'obligation de mentionner leur origine (ex. : viande bovine), **les produits transformés ne sont pas concernés par cette obligation.** Signalons toutefois qu'en France et à titre expérimental la mention de l'origine est obligatoire pour le lait et les viandes utilisés comme ingrédients dans les produits transformés.

S'agissant en second lieu **des attentes environnementales** (« manger local et **durable** ») des consommateurs :

Certes, elles trouvent une réponse dans **la réglementation européenne et française encadrant la certification des produits « bio »**, sans pour autant garantir aux consommateurs une information totalement fiable (problème de contamination des produits lors des transports ; des niveaux d'exigences variables en terme de production bio au sein même de l'UE ; les importations extra communautaires de produits « bio » et la reconnaissance d'équivalence des normes...). Mais au-delà de cette seule certification publique « agriculture biologique », le consommateur se trouve plongé au cœur d'une véritable « **course à la certification verte** » dans laquelle sont engagés les opérateurs économiques de la filière :

- Par la certification volontaire, les opérateurs acceptent de respecter des standards de qualité élaborés par des gouvernements, des organisations internationales non gouvernementales mais aussi et de plus en plus par des entreprises privées elles-mêmes.

- L'essor de la certification environnementale des produits alimentaires pose pour le consommateur *le défi de la fiabilité* (véracité des informations transmises par les opérateurs et fiabilité des modalités de contrôle notamment dans le cadre des certifications privées) et de *la clarté des informations et des valeurs exprimées à travers ces logos*. De plus le maquis des logos conforte *le constat d'une forme de segmentation, d'éclatement des informations socio-environnementales transmises au consommateur*. Côté producteurs, cette surenchère de la « labellisation » pèse en premier lieu sur les agriculteurs et les PME qui doivent, pour « rester dans la course », assumer eux-mêmes les coûts liés à la mise aux normes, au respect des cahiers des charges et l'organisation des visites de contrôle périodique réalisées par les organismes certificateurs.

Pour conclure sur ce thème, rappelons qu'à l'occasion des Etats généraux de l'Alimentation puis lors des débats parlementaires sur le projet de loi relative à l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine et durable (projet de loi « Alimentation »), les attentes environnementales des consommateurs auraient pu trouver satisfaction à travers l'adoption d'un système d'étiquetage permettant davantage de transparence en imposant l'information du consommateur sur les modes d'élevages, l'origine, l'utilisation ou non de produits phytosanitaires ou encore la mention « nourri aux OGM ». Adoptée en première lecture à l'Assemblée nationale, cette disposition n'aura finalement pas résisté au filtre du Sénat et a depuis été définitivement enterrée.

Au-delà de ces considérations relatives à l'encadrement de l'information du consommateur, la capacité à filtrer et à interpréter l'information est évidemment importante et dépendante de **l'éducation « alimentaire » reçue par le consommateur. De ce point de vue, plusieurs faiblesses peuvent être identifiées** : La place accordée à l'éducation alimentaire dans les programmes de l'éducation nationale ; le poids du marketing alimentaire, l'impact du « matraquage » publicitaire alimentaire freine nécessairement l'éducation du consommateur-citoyen. A ce sujet, dans le cadre du projet de Loi Alimentation, un amendement visant à interdire les publicités pour les aliments trop sucrés, trop gras ou trop salés à destination des enfants a finalement été rejeté, au motif notamment que trop de contraintes législatives auraient des conséquences délétères sur la création individuelle.

Au-delà de la prise en compte des besoins sociétaux du consommateur-citoyen, la mise en place et le déploiement des SAT reposent donc sur une nécessaire « biodiversité » des agricultures. A ce titre, il convenait d'apprécier si le cadre juridique encadrant la structuration des filières de production à l'échelle des territoires offre toutes les garanties aux agriculteurs, désireux d'inscrire et de développer leur activité dans le cadre de schémas alimentaires territoriaux et donc de répondre à d'autres logiques que celle du marché.

II - Diagnostic des verrous liés à la structuration des filières locales et durables

Ces verrous peuvent être observés tant du point de l'accès à la terre et de son affectation à une agriculture durable, que du point de vue de l'accès des produits locaux et durables aux marchés, renvoyant à la question de la relocalisation des marchés agroalimentaires à laquelle invitent les systèmes alimentaires territorialisés

L'affectation de la terre à une agriculture locale et durable vs les carences des politiques foncières et d'aménagement du territoire :

« Produire et Consommer local » repose sur un préalable : la disponibilité de terres à usage agricole à proximité des bassins de vie et en zones périurbaines, c'est-à-dire là où vivent les consommateurs, et la présence d'agriculteurs pour les cultiver selon des méthodes respectueuses de l'environnement. Le défi de l'affectation de la terre à une production agricole locale et durable renvoie ainsi à deux problématiques juridiques liées : celle de la préservation et de l'affectation de la terre à un usage agricole et celle de la régulation du marché de la terre (pour préserver l'accès et le maintien des agriculteurs sur la terre agricole).

S'agissant de la préservation des terres agricoles : Il s'agit d'un enjeu déterminant dans la réussite d'un processus de relocalisation de l'alimentation. Il s'agit même d'un véritable défi dans la mesure où chaque année au niveau mondial, ce sont plus de 40 000 hectares de terres au potentiel agricole qui disparaissent sous l'effet de l'étalement urbain.

Néanmoins, depuis quelques années en France, se développent des politiques publiques de reconquête de l'espace agricole périurbain qui s'appuient notamment sur l'utilisation d'un certain nombre de leviers juridiques issus principalement du droit de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire et qui peuvent donc présenter un intérêt (avec plus ou moins d'efficacité) pour préserver ou remettre en état des terres au fort potentiel agricole.

Ainsi **les communes et les intercommunalités** peuvent via les documents d'urbanisme (Plan local d'urbanisme, Schéma de cohérence territoriale, Plan d'aménagement et de développement durable) identifier et préserver les surfaces à haut potentiel agricole et ainsi promouvoir une production alimentaire locale. C'est le cas par exemple de la ville de Mouans Sartoux qui a identifié des parcelles et augmenté le nombre de terrains cultivables de 40 à 130 hectares dans son Plan local d'urbanisme. Les communes peuvent également demander l'instauration d'une **Zone Agricole Protégée (ZAP)**, ou encore financer des activités de défrichage de terres périurbaines en vue de favoriser l'installation de nouveaux exploitants agricoles. **Les départements** peuvent définir **les Périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN)**. Il s'agit là d'un outil qui peut être utile pour « orienter » les pratiques agricoles dans certaines directions (durabilité ; relocalisation des circuits...). **Quant aux régions**, elles jouent depuis 2015 un véritable rôle de coordination en matière de développement économique et d'aménagement des territoires. Elles peuvent ainsi contribuer à la préservation des terres agricoles et de la ressource en eau via notamment le Schéma régional de cohérence écologique (SCRE) en collaboration avec l'Etat.

Malgré l'existence de ces instruments juridiques d'urbanisme et d'aménagement du territoire donnant lieu à des expériences innovantes à l'échelle de certains territoires, il faut rappeler qu'en France entre 1960 et 2010, ce sont plus de 7 millions d'hectares de terres qui ont ainsi été artificialisés. Le foncier agricole demeure impacté par des choix de politiques économiques (définies à l'échelon national, voir européen) qui, depuis plus de 50 ans privilégient l'extension de la ville, la course à la mobilité, de la course à la modernité et à la compétitivité. Ainsi à l'échelle des collectivités locales, et dans un contexte de restriction budgétaire, le court-termisme peut ainsi prévaloir et des projets d'aménagement (immobiliers...) plus lucratifs être privilégiés plutôt que préserver des terres au potentiel agricole pour les générations futures.

Sans doute manque-t-il encore aujourd'hui une politique (de planification) foncière et d'aménagement du territoire coordonnée à l'échelle nationale en faveur de la préservation de la terre agricole périurbaine et un cadre juridique véritablement contraignant pour l'appliquer.

Aux côtés de ces problématiques tenant à la préservation de la terre agricole sur les territoires, se pose donc également la question de l'accès et du maintien des agriculteurs sur la terre agricole.

S'agissant des politiques et des instruments juridiques de régulation du marché foncier : La terre est en effet un bien immobilier marchand qui se vend sur les marchés nationaux et internationaux. Face à une spéculation financière de plus en plus pressente sur les terres, pouvant provoquer une augmentation importante du prix des terres agricoles, l'action des pouvoirs publics pour réguler ce marché foncier agricole apparaît déterminante. En France, ces politiques de régulation foncière, pilotées et cogérées directement par l'Etat et la profession agricole, prennent la forme d'un contrôle des structures et d'un droit de préemption de la Safer. Ces politiques ont pour objectifs principaux de préserver la viabilité des exploitations agricoles et de participer au maintien de la vocation agricole d'un bien, de favoriser l'installation d'agriculteurs, d'éviter la surenchère des prix de la terre, de ***promouvoir une agriculture diversifiée***, de protéger également le modèle d'exploitation d'agriculture familiale, de ***promouvoir le développement des systèmes de production qui combinent performance économique et performance environnementale***.

En termes de régulation du prix des terres agricoles, de manière générale, ces politiques de régulation ont été plutôt efficaces : en France, le prix des terres agricoles a certes augmenté mais de manière plutôt linéaire et assez faible, permettant donc, peut-être plus facilement que dans d'autres pays européens, aux exploitants d'accéder à la propriété (considéré encore aujourd'hui comme le meilleur moyen de garantir la sécurité de l'agriculteur sur sa terre) ou de louer (via un contrat de bail) des terres cultivables.

Mais en termes de promotion d'une agriculture diversifiée, de protection du modèle d'agriculture familiale, et respectueux de l'environnement, le bilan des instruments de régulation foncière est plus mitigé. *Ces mécanismes* sont aujourd'hui *inadaptés* pour répondre ou encadrer les tendances qui marquent actuellement le paysage agricole, à savoir d'une part **un phénomène de concentration et d'extension des exploitations agricoles** qui, par le jeu des fusions/acquisitions, conduisent à la naissance de structures agricoles couvrant plusieurs centaines, voir milliers d'hectares de terres. D'autre part, et de manière concomitante, **une perte de diversité des productions agricoles** sous l'effet d'une « céréalisation » accrue des campagnes au détriment des autres filières de production (l'élevage notamment).

Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette perte de diversité des agricultures et des productions agricoles : déficit de vocation dans certaines filières (élevage) lié à des conditions de travail et de vie particulièrement difficiles, des revenus instables causés par l'instabilité des prix, des coûts d'investissements très importants sur l'exploitation pour équiper et entretenir le bâti, afin de répondre à toutes les exigences liés à la réglementation sanitaire (Normes communautaires - « Paquet Hygiène »). Un autre phénomène peut contribuer à expliquer ces tendances « agricoles » plutôt défavorables à la biodiversité des agricultures : il s'agit de ***l'émergence et du développement rapide de nouvelles structures sociétares agricoles***, notamment des sociétés commerciales, des *Holdings* qui peuvent maîtriser des exploitations agricoles multiples et variées et concentrées ainsi plusieurs centaines ou milliers d'hectares. Ces sociétés commerciales agricoles vont le plus souvent privilégier des cultures rentables (céréales, culture pour agrocarburants...).

Or ces structures sociétares agricoles échappent quasiment à tous les mécanismes de régulation foncière qui s'appliquent par principe au foncier et non aux sociétés. S'agissant ainsi de l'exercice du droit de préemption de la Safer : depuis les réformes successives de 1999, 2014 et 2017, le droit de

préemption des Safer peut désormais être activé en cas de vente de « *la totalité des parts ou actions d'une société ayant pour objet principal l'exploitation ou la propriété agricole, lorsque l'exercice de ce droit a pour objet l'installation d'un agriculteur* ». En conséquence, on comprend que **le droit de préemption de la SAFER ne s'applique pas aux cas de cession partielle de parts sociales**. Il suffit alors pour les sociétaires de vendre 99 % des parts pour se prémunir de tout droit d'intervention de la Safer. C'est ce type de failles dans les mécanismes de régulation foncière qui explique notamment pourquoi un groupe d'investissement chinois, spécialisé dans la fabrication et la commercialisation d'équipements pour les stations-service et l'industrie pétrolière, a pu acquérir 1700 hectares de terres agricoles dans l'Indre, et ce sans que la Safer puisse intervenir.

Il est important de relever que l'ensemble des instruments politiques ou juridiques qui impactent la gestion du foncier agricole, la disponibilité de terres à cultiver sur les territoires et l'accès et le maintien des agriculteurs sur ces terres, **ne vont pas jusqu'à imposer un choix de modèle agricole ou limiter la destination de la production à l'échelle d'un territoire**. Il s'agit là de choix qui relèvent des exploitants eux-mêmes. De ce point de vue, quelques pistes de réflexion peuvent être lancées et des outils juridiques pourraient être mobilisés pour « peser » davantage sur cette orientation durable des exploitations agricoles :

- Du point de vue du financement, des aides à l'installation et au maintien des agriculteurs : Jusqu'à aujourd'hui, les aides Pac notamment à la conversion et au maintien d'une exploitation en agriculture biologique permettait de couvrir en partie les coûts inhérents à la conversion. Mais la prochaine quote-part du budget européen dédiée à la futur PAC post-2020 risque d'être inférieure et impose d'anticiper une rénovation et une réflexion sur le soutien financier à l'installation des agriculteurs : parmi les pistes envisagée, il y a l'idée d'une rétribution des externalités environnementales positives des modes de production durable à travers la mise en place des paiements pour services environnementaux qui pourraient compléter ou pallier la diminution des aides publiques au maintien des exploitations en agriculture biologique ?
- En termes d'accès à la terre agricole, il est possible d'inclure des clauses environnementales dans les contrats de location de terres rurales (contrats durables) : ces clauses peuvent ainsi viser le mode cultural de l'exploitant locataire en imposant un mode production qui préserve la qualité des eaux, la biodiversité, la qualité des sols, etc. En cas de non-respect de ces clauses par le preneur, le bailleur peut demander la résiliation (C. rur., L. 411-31) ou s'opposer au renouvellement du bail (C. rur., L. 411-53).

Les verrous liés à la relocalisation des marchés d'approvisionnement alimentaire :

Après l'accès à la terre agricole, la structuration des filières locales et durables suppose également que les producteurs, désireux d'inscrire leur activité dans des schémas agro-alimentaires territorialisés, puissent accéder aux marchés, vendre leurs produits et disposer donc de débouchés leur garantissant des niveaux de revenus décents.

Un cadre juridique des marchés agroalimentaires structuré dans le contexte de la mondialisation des circuits alimentaires

Il convient en premier lieu de rappeler que du point de vue du *droit commercial international* les produits agricoles et alimentaires, quels que soient les circuits de distribution qu'ils empruntent (longs, courts ou de proximité), restent des marchandises ordinaires qui se voient donc appliquer les principes de libre circulation des marchandises et d'interdiction de toute mesures discriminatoires et d'obstacles au commerce. Autrement dit, sur les marchés privés comme sur les marchés publics, les produits issus de circuits courts et de proximité n'ont pas vocation à bénéficier d'un régime spécifique et plus favorable que les produits concurrents ayant emprunté les circuits longs. Relocaliser les circuits de distribution et les marchés agroalimentaires ne va donc pas de soi, surtout dans un contexte de mondialisation où les filières agroalimentaires se sont principalement organisées en circuits longs et les produits s'échangent sur les marchés internationaux. Le droit commercial (de l'UE et de l'OMC) a très largement contribué à ouvrir les marchés agroalimentaires sur le monde et n'a donc pas pour vocation première, en tous les cas dans sa configuration actuelle, à cantonner ces marchés à une échelle locale. Une politique juridique contraire, qui par exemple limiterait les importations de certains produits agricoles étrangers pour protéger et soutenir les producteurs nationaux, locaux, serait assez facilement qualifiée de protectionniste, qu'il s'agisse des marchés publics ou des marchés privés.

Sur les marchés privés tout d'abord : il n'est donc pas fait de distinction entre les produits empruntant les circuits longs, courts ou de proximité. Le droit de la concurrence s'applique de la même manière à tous ces produits. Aussi les opérateurs économiques (agro-industrie et grande distribution) sont libres (et le droit de la concurrence y veille) d'acheter des denrées en circuits de proximité ou en circuits longs. Le principal critère retenu par l'opérateur économique acheteur sera le prix, plaçant ainsi les producteurs dans une position de vulnérabilité vis-à-vis des acteurs aval de la chaîne agro-alimentaire. Le droit de la concurrence peut alors être mentionné du côté des verrous.

Un droit de la concurrence appliqué à l'activité agricole qui fragilise la position des producteurs vis-à-vis des acteurs « aval » de la chaîne agroalimentaire

A la lecture du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), il apparaît assez clairement que l'agriculture bénéficie d'un « régime d'exception » à l'égard du droit de la concurrence (article 42 TFUE) ; les règles et principes de ce dernier n'ayant vocation à s'appliquer à la sphère agricole que s'ils permettent d'atteindre les objectifs de la Politique agricole commune (PAC). Parmi ces objectifs figurent expressément le fait de viser une agriculture qui permette aux producteurs de vivre dignement et de s'assurer des revenus décents (article 39 TFUE). Progressivement, cette « exception agricole » a donc été vidée de sa substance et sous l'effet du droit communautaire dérivé (règlements, directives) et de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union Européenne (CJUE) la relation entretenue entre l'agriculture et le droit de la concurrence s'est renversée : le droit de la concurrence s'applique donc désormais par principe aux activités agricoles de production et de commercialisation.

La question qui se pose est alors de savoir si oui ou non le droit de la concurrence permet d'atteindre les objectifs de la PAC, en premier celui relatif au « *relèvement du niveau de vie individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture* » ?

Pour tenir compte du déséquilibre structurel caractérisant les rapports de force entre d'une part les producteurs fragmentés, isolés et d'autre part des acteurs avals ultra concentrés – Industrie agroalimentaire et Grande distribution, la PAC a donc incité les producteurs à s'organiser, à se regrouper, en « organisation horizontale de producteurs » (OP) et ce afin de mieux concentrer l'offre et ainsi régulariser les prix, stabiliser les marchés et faciliter l'accès aux marchés.

Mais, compte tenu de la pleine application du droit de la concurrence à l'activité agricole, qu'en est-il aujourd'hui de la marge de manœuvre, du pouvoir réel dévolu à ces organisations de producteurs pour permettre aux producteurs de bénéficier à la fois d'un accès aux marchés et de revenus décents ? Si le Règlement portant organisation commune des marchés de 2013 et le Règlement Omnibus (2017) ont rappelé les missions assignées aux OP (assurer la programmation de la production ; concentrer l'offre et mettre sur le marché la production de leur membre ; etc.) leur permettant en théorie d'être des acteurs essentiels de la concentration de l'offre et de la négociation avec les acteurs aval. Dans la pratique, de fortes incertitudes demeurent et les producteurs restent dans une situation inconfortable ne sachant pas véritablement jusqu'où ils peuvent s'organiser, se regrouper sans s'attirer les foudres des autorités de la concurrence. De ce point de vue, l'affaire du « cartel des endives » portée devant la CJUE a révélé et confirmé le fait qu'il est désormais très difficile pour les OP de mener à bien leurs missions, puisque la Cour de justice a rappelé l'interdiction faite aux organisations de pouvoir échanger entre elles des informations sur les prix, sur les quantités produites et ou encore déterminer des prix de cession communs. Or dans une économie agricole où il n'y a plus de soutien aux prix, il s'agit là de missions stratégiques pour concentrer efficacement l'offre des producteurs et renforcer leur poids dans les négociations sur les prix avec la grande distribution et l'industrie agroalimentaire.

Précisons que si le Règlement Omnibus de 2017, qui entend faciliter le recours aux contrats écrits dans la cession des produits agricoles, semble une nouvelle fois faire « la part belle » aux OP en leur attribuant une mission spécifique consistant à pouvoir « exiger » et mener la négociation de « contrats-cadres » avec les acheteurs (ce qui est repris dans le projet de loi Alimentation en discussion au Parlement français), le contrat de vente final reste signé uniquement par le producteur, à nouveau isolé. Cela conduit à vider de sa substance le rôle d'organisation collective. La détermination, la négociation du prix *in fine* reste faite dans le contrat singulier entre l'acheteur et le producteur. On se retrouve alors dans un mécanisme qui consiste à raisonner comme en droit commun de la concurrence en considérant que le prix doit être formé par la rencontre de l'offre et de la demande, entre deux opérateurs économiques formellement indépendants. Il y a là une nouvelle fois le sentiment d'ambiguïté sur la marge de manœuvre des OP qui fragilise la position des producteurs.

Les incertitudes planant encore aujourd'hui sur les compétences reconnues et admises aux OP pour concentrer l'offre et renforcer le pouvoir de négociations des producteurs constitue donc un frein très important à la structuration des filières locales et durables.

En parallèle du cadre juridique communautaire, ajoutons enfin, qu'au niveau national, pour répondre au déséquilibre structurel entre les acteurs « amont » (producteurs) et les acteurs « aval » (grande distribution et industrie agroalimentaire), le projet de loi Alimentation propose d'instaurer quelques mesures « phares » mais qui, du point de vue de leur compatibilité avec le droit communautaire peuvent pour certaines soulever quelques interrogations. Parmi celles-ci :

- **Le relèvement de 10 % du seuil de revente à perte** : l'objectif du législateur est de mettre fin à la pratique des distributeurs consistant à écraser leurs marges sur certains produits (type pâte à tartiner) pour se rattraper sur d'autres produits, notamment agricole. Certains craignent que cette mesure n'entraîne une hausse généralisée des prix sans que cela ne profite véritablement aux producteurs car rien n'oblige la grande distribution à reverser les 10 % aux producteurs. Surtout, il n'est pas certain que cette disposition soit conforme au droit communautaire. La CJUE a déjà décidé à plusieurs reprises que les lois nationales, interdisant la revente à perte *per se*, sont contraires au droit communautaire (directive

2005/29/CE du 11 mai 2005 relative aux pratiques commerciales déloyales). La Cour de cassation a semblé, de ce point de vue, faire de la résistance dans deux arrêts récents (Com. 22 nov. 2017, n° 16-18028 16-18124 et Crim. 16 janv. 2018, 16-83.457) en déclarant que les litiges en question, qui visaient des pratiques de revente à perte entre deux professionnels (centrale et leur distributeur), ne relevaient pas du champ d'application de la directive. Toutefois, dès lors que le projet de loi Alimentation maintient une interdiction générale *per se* de la revente à perte même dans les relations Professionnels - Consommateurs, elle a de grands risques d'être remise en cause par la CJUE.

- ***Le renversement de la logique de construction des prix*** : en vertu du projet Alimentation, lorsque le contrat de vente sous forme écrite est obligatoire (aujourd'hui cela ne concerne que les fruits et légumes et le lait), celui-ci devra désormais être proposé par le producteur aux acheteurs (grande distribution). En dehors de ces cas « spécifiques », le projet de loi prévoit que le producteur pourra « exiger » un contrat écrit ou une offre de contrat écrite par l'acheteur. Comment un producteur, en situation de dépendance, peut-il être en situation d'« exiger » ? Finalement et dans les faits, dans un certain nombre de cas, ce sera toujours le distributeur-acheteur qui sera en position de proposer et d'imposer ces conditions d'achats.

Dans la dynamique de relocalisation des marchés d'approvisionnement, les producteurs locaux, en quête de débouchés pérennes et leur permettant de pouvoir vivre dignement de leur activité, devraient pouvoir s'appuyer sur le soutien des collectivités locales à travers notamment la commande publique en matière, par exemple, de restauration collective. Mais là encore le droit de la concurrence appliquée à la commande publique (le droit des marchés publics) pose des limites.

Soutien public à la filière locale et durable : intérêts et limites du droit de la commande publique

De ce point de vue, force est de constater que les dernières réformes du droit des marchés publics en France et au niveau communautaire ont permis de donner plus de poids aux considérations sociales et environnementales dans le fonctionnement de la commande publique que ce soit dans la définition des besoins, de l'objet même du marché et dans la phase d'attribution du marché. Dans cette dernière phase, le pouvoir adjudicateur a désormais la possibilité de mobiliser des critères comprenant des aspects qualitatifs, environnementaux ou sociaux, comme par exemple « *les conditions de production et de commercialisation, la garantie de la rémunération équitable des producteurs, le caractère innovant, les performances en matière de protection de l'environnement, de développement des approvisionnements directs de produits de l'agriculture, d'insertion professionnelle des publics en difficulté, la biodiversité, le bien-être animal* » (décret de 2016). Parce qu'ils sont relativement larges et imprécis, ces critères peuvent offrir ainsi des marges de manœuvre intéressantes aux acheteurs publics pour d'une certaine manière privilégier une offre locale et durable. Dans le domaine de la restauration collective notamment, nombreuses sont les initiatives développées ces dernières années pour augmenter la part des produits locaux et durables (bio) dans les repas proposés aux écoliers, collégiens ou lycéens. Et peut-être que les réformes apportées au droit des marchés publics en 2015 et 2016 permettront à l'avenir de faciliter ce type d'initiative, sans avoir donc à multiplier les subterfuges et autres bricolages pour contourner les rigidités et les contraintes inhérentes au droit de la commande publique. Le projet de loi Alimentation semble aller dans ce sens, en fixant l'objectif de 50 % de produits durables (dont 20 % issus de l'agriculture biologique) dans la restauration collective publique

d'ici 2022. Il convient toutefois de noter que ni la réforme des marchés publics de 2015, ni le projet de loi Alimentation n'ont entendu répondre à l'un des freins majeurs **du déploiement des achats de proximité dans la restauration collective** qui réside toujours principalement dans **l'interdiction de faire figurer dans les critères d'attribution du marché toute mention relative à l'origine des produits**, soit de façon directe par la référence à une zone géographique, soit de façon indirecte par le renvoi à des signes de qualité ou des labels intégrant des critères d'origine. La référence au « *développement des approvisionnements directs des produits de l'agriculture* » dans les critères peut, certes, permettre à une collectivité d'attribuer des primes au(x) candidat(s) proposant dans leur offre un certain pourcentage de productions sans intermédiaire ou avec un seul intermédiaire. Mais cette référence aux circuits courts ne garantit pas à elle-seule un approvisionnement de proximité.

Dans ce domaine de la restauration collective, d'autres difficultés d'ordres politiques, juridiques et logistiques grevant le soutien « public » local peuvent être mentionnées :

- En termes de gestion, de politique d'approvisionnement des restaurants collectifs en produits « locaux et durable » :
 - Il y a tout d'abord cette question de la définition de ce qu'il convient de qualifier de produits « de proximité » ou « local » et de « qualité ». La part que constituent les produits de proximité et de qualité dans les approvisionnements en restauration collective est aujourd'hui l'instrument de mesure privilégié d'une politique de restauration collective locale et durable. Or il ne peut constituer à lui seul un indicateur de réussite d'une politique publique locale. Il n'existe aucun consensus sur la manière de définir la qualité d'un produit (nutritionnelle ; liée à la saisonnalité ; à l'attribution d'un signe de qualité...) ni sur la notion même de proximité qui est tout aussi difficile à saisir. En réalité définir un « territoire d'approvisionnement », qui peut être variable selon le type de produits, semble avoir davantage de sens que rechercher à définir ce qu'est un produit local ou de proximité.
 - Le manque de disponibilité de « produits locaux de qualité » (en particulier issus de l'agriculture biologique) est souvent présenté comme un frein aux approvisionnements de proximité et de qualité dans la restauration collective :
 - Sur certains territoires, la production existe bel et bien mais elle emprunte des circuits de transformation et de distribution organisés pour répondre aux marchés de particuliers (AMAP, grande distribution...) ou aux marchés internationaux, et donc pas pour approvisionner la restauration collective du territoire.
 - De plus les circuits de transformation et de distribution peuvent varier en fonction des produits : si les fruits et légumes nécessitent peu d'intermédiaires et peuvent donc plus facilement être achetés en circuits courts ou de proximité, la viande nécessite quant à elle un abattage et une transformation pour pouvoir être servie en restauration collective. Elle dépendra de circuits impliquant plusieurs intermédiaires renvoyant alors à la question de la traçabilité et de l'indication de l'origine des produits – enjeu crucial si l'on souhaite s'approvisionner en produits de proximité et de qualité.
 - Enfin et quelque soit le type de produits, s'approvisionner en produits locaux en réduisant le nombre d'intermédiaires entre le restaurant et le

producteur implique de pouvoir cuisiner davantage de produits bruts et donc de repenser l'organisation de la cuisine, de prévoir l'installation d'une légumerie et davantage d'équipement et de personnel formé.

En termes de gouvernance enfin, les compétences des collectivités locales en matière alimentaire renvoient en réalité à diverses politiques publiques et donc à différents services ou échelons administratifs. A l'instar des « Projets alimentaires territoriaux », penser une restauration collective locale et durable qui ne vise donc pas uniquement que la sécurité nutritionnelle des consommateurs mais participe également à la préservation de l'environnement ou encore à l'insertion professionnelle, invite donc à un décloisonnement des services administratifs et à promouvoir une approche transversale de la politique de restauration collective. Mais l'alimentation, c'est aussi un secteur économique qui rassemble des acteurs privés (agriculteurs, transformateurs, grossistes... sociétés privées de restauration) et leur représentants (chambres d'agriculture, syndicats, organisations de producteurs, etc.) Dans la perspective d'un projet alimentaire incluant donc la restauration collective, il y a une nécessité d'assurer la coordination des actions et de ces acteurs. Cette coordination impliquera le plus souvent la mise en place d'instances formelles ou informelles (comité de pilotage, voire même la création d'une société coopérative d'intérêt collectif...) et des outils pour définir les objectifs à atteindre, les valeurs à respecter (Charte...). Il y a également, outre la coordination des acteurs, la nécessité développer des formes de démocratie participative permettant aux citoyens de contribuer à la conception de la politique publique de restauration collective locale et durable (consultation publique ; ateliers ; référendums d'initiative populaire...), en étant véritablement force de proposition.

Cette question de la gouvernance est donc un véritable défi qui se pose pour la restauration collective mais en réalité plus largement pour les projets alimentaires territoriaux.

Thomas BREGER

Chercheur Postdoctorant du projet ETIAS