

La dimension territoriale et politique des circuits courts alimentaires : représentations et enjeux dans le débat européen sur la politique agricole commune

En Europe, les circuits courts alimentaires sont devenus des maillons-clés des stratégies de valorisation territoriale. Les nombreuses initiatives déjà recensées montrent à quel point ils reflètent des choix d'organisation et de gouvernance au niveau local, régional et national. Dans le contexte du débat européen sur la politique agricole commune, cet article s'intéresse ici au rôle joué par les pouvoirs publics pour stimuler, accompagner ou encadrer ce mode de commercialisation, et s'interroge sur les présupposés politiques pouvant influencer ces actions.

D

ans le monde occidental développé, on assiste depuis une vingtaine d'années à la multiplication d'initiatives destinées à créer ou à renouveler des formes de commercialisation directe des produits alimentaires, que l'on peut regrouper sous le terme générique de « circuits courts alimentaires » (CCA). Il s'agit notamment de la vente directe à la ferme, de la vente à l'étalage sur des marchés traditionnels (photo 1) ou dans des salons, de la vente à la fromagerie ou à la cave, de la vente par Internet suivie d'expédition, de la livraison hebdomadaire de « paniers familiaux » selon des accords pré-établis avec les consommateurs et de rayons de produits locaux dans certains supermarchés. La Commission européenne se réfère à « des circuits d'approvisionnement impliquant un nombre limité d'opérateurs économiques, engagés dans la coopération, le développement économique local et des relations géographiques et sociales étroites entre les producteurs, les transformateurs et les consommateurs » (Commission européenne, 2011, révisé par le Conseil et le Parlement européen, 2013).

Les CCA ont fait l'objet de nombreux travaux de recherche portant sur les motivations des producteurs et des consommateurs, les conditions attachées à leur multiplication et à leur pérennité. Par contre, le rôle joué par les pouvoirs publics de niveaux local, régional, national ou européen, pour les stimuler, les accompagner ou simplement les encadrer, ainsi que les présupposés politiques qui guident l'action publique dans ce domaine ont été peu abordés.

En 2010, à la demande du Commissaire chargé de la politique agricole et du développement rural, le Comité des régions de l'Union européenne (UE) a rendu un avis

sur « l'identification des mesures à mettre en œuvre pour soutenir les productions de terroir destinées à être commercialisées par des circuits courts ou sur des marchés locaux » et commandité une étude spécifique (Comité des régions, 2010).

Par la suite, dans sa communication « La PAC à l'horizon 2020 : alimentation, ressources naturelles et territoire – relever les défis de l'avenir » (Commission européenne, 2010), la Commission européenne a annoncé que la future politique agricole commune (PAC) devrait améliorer les conditions d'exploitation des petites structures agricoles et développer les marchés locaux, dans le cadre de la recherche de la diversité structurelle des systèmes agricoles et d'un développement territorial équilibré des zones rurales. Cette inflexion, notable par rapport au positionnement habituel des institutions de l'UE en faveur de la modernisation de l'agriculture et du Marché unique, a été bien accueillie.

On a pu alors s'interroger sur ce qui motivait ce consensus réunissant des acteurs politiques nationaux et des parties prenantes diverses (organisations de producteurs et de consommateurs, industries agro-alimentaires, organisations de défense de l'environnement...) aux ambitions habituellement divergentes, et sur sa portée pour la future PAC.

La première partie du présent article vise à mieux caractériser la diversité européenne des formes empruntées par les systèmes de production agro-alimentaires alternatifs locaux, telle qu'elle ressort de l'inventaire effectué à la demande du Comité des régions.

Dans la deuxième partie, l'hypothèse de la coexistence en Europe de plusieurs représentations politiques-susceptibles d'influencer les choix des outils ou



❶ La vente de produits alimentaires en circuit court de proximité connaît depuis une dizaine d'années un nouvel essor, en réponse à une demande des consommateurs pour une production plus locale.

des niveaux d'intervention publique est formulée. La typologie en trois modèles, *i.e.* néolibérale, traditionnelle-ruraliste, alternative-écologiste, est développée en la confrontant aux initiatives menées dans les États membres dans le domaine de la production et de la consommation agro-alimentaires.

La grille d'analyse, ainsi consolidée, est alors utilisée pour mettre en évidence les présupposés politiques de certaines propositions de la Commission européenne pour la politique de développement rural et ceux des autres parties prenantes à la négociation, ainsi que lors de la réforme de la réglementation sur la qualité.

Exploration de la diversité des formes et de la gouvernance des circuits courts en Europe

Essai de dépassement du biais de la vision anglo-saxonne

Se proposant de comprendre le « phénomène de l'alimentation locale » et sa grande popularité Outre-Atlantique, Baker (2011) a analysé le discours des experts sur l'alimentation locale depuis le milieu des années 1990. L'auteur constate que la plupart des initiatives sont vues comme des systèmes alternatifs à caractère marginal ou militant. La marginalité est comprise dans sa dimension sociale et territoriale ; elle s'applique aux initiatives qui visent la réinsertion sociale ou professionnelle et aux marchés locaux, qui offrent des débouchés pour les producteurs dans les zones les plus reculées ou, au contraire, s'inscrivent dans une démarche élitiste d'approvisionnement pour une clientèle urbaine riche. Baker souligne la tendance des auteurs à se concentrer sur la relation consommateur-producteur et à négliger la dimension politique de la construction des CCA.

Pour expliquer ces lacunes, on peut postuler l'existence d'un biais linguistique en lien avec les pays étudiés. Très avancés dans le processus d'industrialisation et de standardisation de la filière agro-alimentaire, ils sont culturellement marqués par les thèses néolibérales dominantes depuis les années 1980.

Le fait est que l'inventaire européen effectué sous l'égide du Comité des régions en 2010, à la demande de la Commission européenne (Comité des régions, 2010) bouscule complètement le constat de Baker : il témoigne au contraire de l'omniprésence de l'acteur public, de ce côté-ci de l'Atlantique.

La singularité européenne et le rôle de l'acteur public

L'étude porte sur les systèmes alimentaires locaux et recense cent dix initiatives ou familles d'initiatives menées dans vingt-trois États membres ¹. Elle illustre la diversité des statuts des promoteurs des CCA, des situations socio-économiques et de partenariats possibles.

Ses auteurs distinguent quatre types d'organisation :

- celles où les consommateurs deviennent producteurs ;
- celles qui instaurent un partenariat durable entre agriculteurs et consommateurs ;
- la vente directe sur les marchés locaux ou à la ferme ;
- la vente via des commerces locaux.

1. L'étude recense cinq initiatives ou familles d'initiatives en Autriche, quatre en Belgique, deux en République tchèque, six en Allemagne, deux au Danemark, une en Estonie, sept en Espagne, quatre en Finlande, dix-sept en France, trois en Grèce, trois en Hongrie, quatre en Irlande, douze en Italie, une en Lettonie, une en Lituanie, deux à Malte, six aux Pays-Bas, trois en Pologne, trois au Portugal, une en Roumanie, quatre en Suède, deux en Slovénie et dix-sept au Royaume-Uni.

► L'objectif poursuivi par les CCA peut être l'instauration de relations stables (perspective de meilleurs revenus pour les producteurs et de plus de souplesse dans l'ajustement des marges en période de fortes variations du coût des intrants) ou de débouchés occasionnels (pics de production, tourisme).

Bien que l'implication des autorités locales et régionales constitue le critère premier de sélection des initiatives, on y trouve une grande variété d'acteurs, moteurs et initiateurs :

- les collectivités publiques de tous niveaux : régions, collectivités de niveau intermédiaire, agglomérations métropolitaines, groupements de communes, communes ;
- les producteurs associés (groupements de producteurs, syndicats) ;
- les associations sans but lucratif (consommateurs, groupe d'intérêt local) ;
- les groupements d'utilisateurs (restaurateurs, écoles, hôpitaux) ;
- les chambres d'agriculture ou de commerce ;
- les acteurs isolés (entreprise privée ou d'économie sociale) ;
- les distributeurs (supermarchés) ;
- les partenaires tiers (banque, compagnie ferroviaire).

Cette implication peut prendre diverses formes :

- l'intervention dans la filière alimentaire : marketing promotion, certification et contrôle de qualité, marchés publics, infrastructures et équipements, partenariat privé-public ;
- la création d'un environnement favorable : législation, mise en réseau, conseil et soutien administratif, mise à disposition de terres, recherche (nouvelles espèces, études d'impact, santé) ;
- le soutien à la généralisation et la dissémination, les échanges d'expériences ;
- le financement : national, régional ou local.

La diversité des outils utilisés montre qu'il ne s'agit pas seulement de déplacer le curseur de la valeur ajoutée sur la chaîne alimentaire, au profit des producteurs et/ou des consommateurs et au détriment des intermédiaires, mais aussi parfois de modifier les conditions de production (appui technique, mise à disposition de terres, formation, recherche agronomique), l'organisation sociale ou les modalités de financement.

Les territoires concernés correspondent à un large éventail de situations (zones touristique, de montagne, profondément rurale, urbaine, périurbaine et insulaire), où prédominent cependant les relations rural-urbain.

L'approche européenne met aussi en évidence une dimension spécifique, avec l'utilisation de mécanismes de diffusion des expériences, de coopération, de mise en réseaux notamment avec le soutien financier apporté par les fonds européens, au titre de la coopération territoriale (programme INTERREG²) ou du développement local en zone rurale (programme LEADER³). Une démarche similaire est aujourd'hui menée dans les zones côtières pour des CCA des produits de la pêche (programme FARNET⁴).

Au-delà de la variété touchant les composantes socio-économiques et les particularités nationales, l'importance accordée à l'intervention publique et à la dimension territoriale s'affirme comme un trait commun des initiatives collectées. Cette importance pourrait bien illustrer la singularité européenne, qui s'exprime dans la notion de cohésion territoriale inscrite dans le Traité de Lisbonne et dans ce que l'on nomme habituellement « économie sociale de marché ». Elle ouvre deux pistes nouvelles d'investigation : la première a déjà été creusée par des chercheurs qui, s'inspirant des thèses de la « nouvelle géographie économique », ont mis en évidence les composantes territoriales du développement des CCA (Winter, 2006 ; Kneafsey, 2010). La seconde se concentre sur les types d'interventions sélectionnées et mises en œuvre par les autorités publiques. Leurs choix ne semblent pas dictés par le hasard, ni les seules contraintes locales, mais plutôt par des critères d'ordre politique.

Les représentations politiques sous-jacentes aux interventions publiques en faveur des circuits courts alimentaires

Les différents paradigmes liés à l'émergence des circuits courts

La notion de paradigme développée par Wiskerke (2009) permet d'approcher toutes les dimensions qui entrent en jeu dans la promotion des CCA. En effet, selon lui, le point de départ des CCA est la mise en cause du modèle dominant caractérisé par la déconnexion entre producteur et consommateur, la déterritorialisation des produits associée à une perte d'identité⁵, et la segmentation sectorielle et verticale (désarticulation) des conditions de production et de distribution. Leur émergence ne concerne pas seulement la relation producteur-consommateur, mais englobe un ensemble d'attitudes face à la nourriture, l'environnement, l'économie et le territoire, définissant un paradigme. Il détaille, en les opposant, les caractéristiques du paradigme agro-industriel et celles du paradigme agro-alimentaire territorial intégré ; puis il les met en correspondance avec des « géographies alimentaires », la première étant hypermoderne et l'autre alternative.

À partir du recensement effectué dans l'étude du Comité des régions, il est possible de prolonger et de compléter l'analyse de Wiskerke (tableau 1).

Les représentations politiques et les instruments associés

Cette approche duale est toutefois contestée par plusieurs auteurs, qui estiment que les CCA ne sont pas porteurs d'un modèle alternatif pur, mais plutôt hybride, et que leur pérennisation passe par leur inscription dans une organisation territoriale.

2. Programme européen qui a pour but de stimuler et de promouvoir la coopération transfrontalière.
3. Liaison entre actions de développement de l'économie rurale.
4. Réseau européen des zones de pêche.
5. La notion d'IGP (indication géographique de provenance) tente justement de contrarier cette déterritorialisation.

Pour faire droit à ces arguments et prendre en compte la variété des contextes politiques et des modalités de fonctionnement des CCA en Europe, il nous semble opportun d'affiner la typologie de Wiskerke en distinguant, au sein du paradigme alternatif, deux modèles : l'un plus territorial, qui s'attache à la dimension culturelle et paysagère, et l'autre plus alternatif et écologiste.

De manière schématique, nous pouvons en déduire trois représentations politiques-types selon les visions de la place et du rôle des CCA dans l'économie, la société et le développement du territoire, qu'elles portent.

Dans la représentation-type néolibérale, les mots-clés associés sont : valeur ajoutée, efficacité (*value for money*) et marché. La gouvernance s'appuie principalement sur les normes et le contrat. L'auto-organisation des communautés locales est acceptée voire encouragée, comme l'expression d'une solidarité de proximité nécessaire dans une économie principalement régie par les forces du marché. Dans une certaine mesure, l'économie sociale et/ou informelle assure la fonction de la « voiture-balai » qui incombait auparavant à l'État. Les populations les plus aisées peuvent acheter, parfois à un prix élevé, des denrées alimentaires certifiées, de qualité et biologiques, dont le contrôle est confié à des organismes privés. Les consommateurs pauvres, concernés par les CCA, sont soit des acheteurs marginaux du fait de leur localisation géographique, soit des producteurs, soit des personnes en situation d'autoproduction et d'autoconsommation subie (économie de troc). La promotion des CCA se limite à une question logistique et technologique (Internet étant le garant d'une distribution de proximité plus efficace et moins consommatrice d'énergie). Les produits agro-alimentaires sont soumis à une application stricte des règles d'hygiène et de santé.

Comme l'explique Morgan (2010), l'essai de « verdissement » de l'approvisionnement des cantines scolaires à Londres est doublement exemplaire au regard de l'approche néolibérale qui, selon lui, a continué d'imprégner le Royaume-Uni en dépit des changements de gouverne-

ment dans les années 1990. D'une part, cette tentative s'adresse aux écoles qui ne sont plus obligées d'assurer un service de restauration collective aux élèves depuis la loi sur l'éducation de 1980 ; d'autre part, elle entre en opposition avec la loi sur le gouvernement local de 1988 qui a introduit l'obligation de mise en concurrence pour les marchés publics dans le secteur de la restauration publique. Par ailleurs, on peut noter que le soutien des CCA dans le cadre de la politique britannique agricole a exclusivement concerné les zones rurales excentrées et servi au maintien des fermes traditionnelles.

Dans la représentation-type traditionnelle-ruraliste, les mots-clés associés sont : stratégie territoriale, complémentarité et partenariat. La gouvernance s'effectue par le biais de programmes et de projets. L'approche régionale et territoriale est prédominante. L'intervention publique vise d'abord à améliorer la situation économique des producteurs et ensuite l'ensemble des populations résidentes. Les CCA sont vus en complémentarité avec d'autres activités, d'autres formes de commercialisation et de production, selon un postulat de compatibilité des différents modèles agricoles.

Il ne s'agit pas de considérer l'approche rurale comme traditionaliste, avec une connotation péjorative, mais plutôt d'admettre qu'elle appartient à la même famille de gouvernance. Elle en est le prolongement moderne, dans la mesure où elle accorde une grande importance à la symbiose entre territoire, agriculture et société. D'ailleurs, cette approche devient de plus en plus régionale, en association avec des stratégies urbaines. Cette évolution est à relier au constat d'une plus grande porosité entre le rural et l'urbain sur le plan territorial (Jacquier – 2012 – évoque les régions « urbaines ») et correspond au rôle moteur des consommateurs par rapport aux producteurs dans les CCA.

Dans la représentation-type alternative-écologiste, les mots-clés associés sont : durabilité, confiance et résilience. La gouvernance privilégie l'éducation et l'engagement volontaire personnel ou associatif. Le caractère

❶ **Caractéristiques de deux paradigmes associés à l'agriculture et aux circuits courts alimentaires.**

Source : Wiskerke, adapté par les auteurs.

	Paradigme agro-industriel (hypermoderne)	Paradigme agro-alimentaire territorial intégré (alternatif)
Producteurs	Production intensive, économies d'échelle ; réduction des prix par les coûts	Économies de gamme ; réduction des prix par les marges intermédiaires
Environnement	Solutions techniques, y compris OGM (organismes génétiquement modifiés) et performance logistique de la distribution de masse	Proximité et diversité des réseaux locaux ; utilisation de variétés et espèces traditionnelles adaptées ; produits saisonniers ; cultures biologiques
Qualité et diversité	Diversification en bout de chaîne ; élaboration par l'industrie agro-alimentaire sur base de matières premières standardisées	Création par les producteurs ou artisans locaux ; liaison avec le territoire (terroir) ; nature et tradition
Consommateurs	Systèmes d'assurance-qualité et sécurité ; marques et étiquetage par le distributeur ou le fabricant industriel	Confiance basée sur des relations personnelles ; appellation d'origine ; chaîne alimentaire transparente ; refus des OGM ; recherche de signes d'identification (logo bio...)
Santé	Approche nutritionniste et diététique ; nourriture fonctionnelle	Approche comportementale ; fraîcheur et peu de transformation ; produits biologiques
Gouvernance	Déréglementation ; privatisation ; intervention publique réduite	Marchés publics adaptés ; stratégies alimentaires territoriales (urbaines)

2 Objectifs et instruments associés aux trois représentations politiques-types.

Représentations / Objectifs	Représentation néolibérale	Représentation traditionnelle-ruraliste	Représentation alternative-écologiste
Emplois	–	Forte intensité en emplois	Consommateurs = coproducteurs
Revenus	Marginaux et informels (règle de minimis)	Complémentarité et pluriactivité; aides aux petits agriculteurs comme filet de sécurité; sécurité pour les producteurs face aux fluctuations du marché	Aide au revenu des très petits agriculteurs; gratuité de l'accès aux biens publics (eau, terre, semences); marchés publics
Produits	Qualité; santé et hygiène (normes et étiquetage)	Terroirs; identité et spécificité	Biologique; commerce équitable; « km 0 » et empreinte carbone
Développement local	Bottom up	Multi-partenariat; compatibilité de tous les modèles agricoles	Autonome
Niveau d'intervention privilégié	National	Régional ou autre niveau d'autorité locale autonome	Local (groupe d'action locale)
Demande de soutien UE	Minimale	Maximale	Minimale

▶ durable de toute la chaîne alimentaire est recherché. Elle passe par une forte exigence sur les conditions de production, biologique de préférence, par des engagements de long terme et des groupements de producteurs-consommateurs (type AMAP⁶ – photo 2), la transformation des modes de consommation et de nouvelles conditions d'approvisionnement dans la restauration collective via l'adaptation des marchés publics. Elle vise l'autonomie alimentaire et prône le commerce équitable dans le cadre d'échanges avec le reste du monde. Il est possible de faire correspondre à chacune des représentations-types, les objectifs recherchés par une politique de soutien aux CCA et les instruments utilisés (tableau 2).

Le débat européen sur la réforme de la PAC au regard des représentations politiques-types

Les propositions pour le développement rural

Pour la réforme 2014-2020, la Commission européenne entendait prendre en compte l'intérêt pour les CCA, mis en évidence lors de la consultation publique de 2010. Dans sa proposition de règlement (CCE, 2011) sur le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), elle a donc inscrit, dans la liste des priorités d'investissement, la possibilité de :

- « promouvoir l'organisation de la chaîne alimentaire [...] en mettant l'accent sur [...] une meilleure intégration des producteurs primaires dans la chaîne alimentaire au moyen des programmes de qualité, de la promotion sur les marchés locaux et des circuits d'approvisionnement courts, des groupements de producteurs et des organisations interprofessionnelles » (article 5 (3)) ;
- « promouvoir l'inclusion sociale, la réduction de la pauvreté et le développement économique, notamment par la création de petites entreprises et la promotion du développement local dans les zones rurales » (article 5 (6) (a) et (b)) ;

- « améliorer la compétitivité de tous les types d'agriculture [...] et de faciliter le renouvellement des générations dans le secteur de l'agriculture » (article 5 (2) (b)).

Elle a ajouté une incitation financière en indiquant que les États membres souhaitant mettre en œuvre des sous-programmes thématiques pour les circuits d'approvisionnement courts et les petites exploitations pourraient bénéficier d'une augmentation des taux d'aide de dix points de pourcentage (article 8).

En outre, la Commission a étendu la portée de la mesure relative au soutien à la coopération (article 36) à « la coopération horizontale et verticale entre les acteurs de la chaîne d'approvisionnement en vue de la mise en place de plateformes logistiques permettant de promouvoir les circuits d'approvisionnement courts et les marchés locaux ».

Elle a aussi voulu encourager la mise en place de groupements de producteurs « pour aider les agriculteurs à relever conjointement les défis posés par l'intensification de la concurrence et la consolidation des marchés en aval, en ce qui concerne la commercialisation de leurs produits sur les marchés locaux » (article 28). Enfin, dans une des annexes du projet de règlement, une liste indicative des mesures présentant un intérêt particulier pour les circuits d'approvisionnement courts donne une vue synthétique de l'approche promue par la Commission : coopération, mise en place de groupements de producteurs, systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires, services de base et rénovation des villages dans les zones rurales, investissements physiques, transfert de connaissances et actions d'information, services de conseil, services d'aide à la gestion agricole et services de remplacement sur l'exploitation, programme LEADER.

Rapprochées du tableau 2 (voir supra), ces propositions s'apparentent fortement à la représentation traditionnelle-ruraliste, notamment parce qu'elles portent une

6. Association pour le maintien d'une agriculture paysanne.

attention particulière à la complémentarité des différents modèles agricoles, à l'atténuation des risques pour les producteurs, à la coopération entre différents types d'acteurs économiques. À compter de 2014, la programmation du FEADER sera régie par un cadre stratégique commun incluant les autres fonds européens de la politique de cohésion (Jouen, 2011), ce qui devrait conduire à en renforcer la dimension territoriale, locale et régionale.

Les premières réactions au projet de règlement sont venues des deux assemblées consultatives : le Comité des régions et le Comité économique et social européen. Le premier, fidèle à son avis de prospective (Comité des régions, 2011), a insisté sur l'importance d'un accompagnement par les autorités locales et régionales et confirmé sa vision traditionnelle-ruraliste du sujet.

Le second a profité de son avis d'avril 2012, pour demander l'adaptation des règles de concurrence de l'UE pour permettre aux organisations de producteurs et aux coopératives de renforcer leur position sur le marché. Pour lui, « la PAC doit être un instrument privilégié pour nouer des alliances avec les consommateurs en favorisant la fourniture d'informations pertinentes sur le mode de production des denrées alimentaires, tout au long de leur chaîne de valeur ou de leur cycle de vie ». Présentant la relocalisation de l'économie comme une question centrale pour l'avenir, il a prôné la conservation de la valeur ajoutée autant que possible dans les territoires. La vision du CESE emprunte donc des éléments aux deux représentations traditionnelle-ruraliste et alternative-écologiste.

Au cours de la négociation, aucune position forte ne s'est exprimée au Conseil et au Parlement européen contre le soutien aux CCA. Toutefois, la liste des sous-programmes thématiques pouvant bénéficier d'un bonus de cofinancement s'est allongée, en intégrant « l'atténuation des changements climatiques et l'adaptation à ces changements ainsi que la biodiversité » (article 7 (3) PE-C, 2013). Cet ajout signale la distinction faite par l'ensemble des parties prenantes entre, d'une part, les CCA et, d'autre part, les actions concourant à la transition écologique, ce qui révèle le rejet de la vision alternative-écologiste associée aux CCA.

La négociation, ayant abouti à un régime optionnel non contraignant pour la période 2014-2020, la coexistence de plusieurs représentations politiques-types va encore perdurer.

La réforme des systèmes de qualité et l'étiquetage des productions locales

Parallèlement à la négociation de la PAC 2014-2020, la réforme des systèmes de qualité applicables aux produits agricoles (EP-C, 2012) dans le cadre du « Paquet Qualité », lancée en 2011, a longtemps buté sur la reconnaissance des productions locales et leur étiquetage. Pour dépasser le blocage opposé par le Parlement, la Commission a accepté une clause de rendez-vous, sur la base d'un rapport étudiant l'intérêt pour les producteurs, en termes de compétitivité et de réduction des émissions de carbone ou de consommation d'eau, d'un système d'étiquetage pour l'agriculture locale et la vente directe. La controverse sur ce sujet n'est pas anodine. En fait, le contenu (sur quoi porte le label), la gestion (comment et par qui est octroyé le label) et le contrôle (qui



☉ S'inscrivant dans une dynamique de territoire, les Amap ont pour objectif de créer une économie de proximité, solidaire et équitable.

assure le suivi et les éventuelles sanctions) de l'étiquetage témoignent des lignes de partage entre les différents modèles politiques :

- dans l'approche néolibérale, que l'on retrouve notamment au Danemark, au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, les tâches sont toutes confiées à des organismes privés ;
- dans l'approche traditionnelle-ruraliste, la gouvernance est complexe et partenariale, ce qui peut conduire à diverses combinaisons faisant intervenir les pouvoirs publics, les organisations professionnelles et les organisations de consommateurs. Le garant a en général un statut public. Une attention particulière est portée aux coûts d'accréditation et de certification qui doivent rester proportionnels aux volumes de production ;
- dans l'approche alternative-écologiste, l'accent est plutôt mis sur les relations de confiance interpersonnelles et le contrôle décentralisé par les membres associatifs.

Les règles actuelles régissant les connotations faisant référence à l'agriculture biologique, qui a longtemps été associée au modèle alternatif-écologiste, témoignent toutefois de la porosité entre les différentes approches, porosité dont certains acteurs économiques ont su tirer parti. En effet, il est prévu que l'utilisation de ces connotations soit strictement réglementée et contrôlée par une tierce personne (privée ou mixte), sous la supervision d'une autorité nationale compétente qui doit être officiellement reconnue par les instances européennes. Il n'est pas surprenant que le consommateur militant puisse alors s'interroger sur les intentions politiques associées à la promotion de l'agriculture biologique.

▶ Quant au système d'étiquetage pour l'agriculture locale et la vente directe, le rapport a été publié fin 2013⁷, mais ses auteurs n'ont pas proposé une réglementation européenne comme l'escomptaient certains députés. Ils ont préféré s'en remettre aux vertus de la subsidiarité en laissant les décideurs politiques et les acteurs choisir une solution adaptée au territoire.

Conclusion

Alors que la PAC fête son cinquantième anniversaire et qu'elle a cherché jusqu'ici à rationaliser les structures d'exploitation, les responsables politiques européens se trouvent aujourd'hui interpellés sur le mode de développement et les options politiques à promouvoir.

La coexistence de différentes agricultures est probablement une des voies de sortie du dilemme, mais la question sera alors de savoir à quels types d'arbitrages et à quels soutiens cette reconnaissance tardive pourra donner lieu.

Les CCA resteront-ils une modalité marginale de commercialisation et de production pour lesquels un régime de coexistence aura été aménagé, ou déboucheront-ils sur une remise en cause plus fondamentale d'autres interventions publiques en matière foncière, par exemple ? Au-delà, c'est la valeur symbolique du thème entre résurgence du passé et modèle d'avenir qui intéresse ici. ■

Les auteurs

Marjorie JOUEN

Notre Europe – Institut Jacques Delors
19 rue de Milan
F-75009 Paris France

✉ mjouen@notre-europe.eu

Frédérique LORENZI

Rural'Est – Ecolimont

✉ frederique.lorenzi@laposte.net

⁷ COM (2013) 866 Final du 6 décembre 2013, Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'opportunité d'établir un système d'étiquetage applicable à l'agriculture locale et à la vente directe.

EN SAVOIR PLUS...

- ✉ **BAKER, K.**, 2011, Understanding the local food phenomenon: academic discourse, analytical concepts, and an investigation of local food initiatives, *Vis-à-vis: Exploration in Anthropology*, vol.11, n°1, p. 3-24.
- ✉ **COMITÉ DES RÉGIONS**, 2010, *Marketing on local food markets*, étude préparée par Progress consulting Srl (non publiée), 98 p.
- ✉ **COMITÉ DES RÉGIONS**, 2011, *Avis de prospective relatif aux systèmes agroalimentaires locaux*, CdR 241/2010 des 27 et 28 janvier 2011.
- ✉ **COMMISSION EUROPÉENNE**, 2010, Communication « La PAC à l'horizon 2020 : alimentation, ressources naturelles et territoire – relever les défis de l'avenir », COM (2010) 672 final du 18 novembre 2010.
- ✉ **COMMISSION EUROPÉENNE**, 2011, Proposition de règlement relatif au FEADER, COM (2011) 627 final du 19 octobre 2011.
- ✉ **JACQUIER, C.**, 2012, *L'Union européenne et la dimension urbaine*, Rapport pour le Comité des régions, 26 p.
- ✉ **JOUEN, M.**, 2011, *La politique européenne de cohésion*, collection Réflexe Europe, DILA, Paris, 188 p.
- ✉ **MORGAN, K.**, 2010, Greening the realm: sustainable food chains and the public plate, in: *Imagining sustainable food systems: theory and practice*, BLAY-PALMER, A., Ashgate Publishing Ltd, Farnham, p. 49-69.
- ✉ **PARLEMENT EUROPEEN – CONSEIL**, 2012, Règlement relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles, (UE) 1151/2012 du 14 décembre 2012.
- ✉ **PARLEMENT EUROPEEN – CONSEIL**, 2013, Règlement relatif au soutien du développement rural par le FEADER, (UE) 1305/2013 du 17 décembre 2013.
- ✉ **WISKERKE, J.**, 2009, On places lost and places regained: reflections on the alternative food geography and sustainable regional development, *International Planning Studies*, n°14:4, p. 369-387.



Vendre en circuits courts et privilégier la proximité avec le consommateur, c'est le choix effectué par 21% des exploitations françaises en 2010.