

## PAC, ALIMENTATION ET ATTRACTIVITE DES TERRITOIRES : LA PAC, UN CANAL VERS DES SYSTEMES ALIMENTAIRES TERRITORIAUX EN EUROPE ?

---

**Julien MINGOT**  
**Clément MONGABURE**

**Etudiants M2 DAAER**

Dans sa Communication sur la Politique Agricole Commune (PAC) post 2020 intitulée « *L'avenir de l'alimentation et de l'agriculture* », publiée 29 novembre 2017, la Commission européenne s'est félicitée : « *c'est à la politique agricole européenne que l'Union doit d'être la superpuissance agroalimentaire qu'elle est aujourd'hui : premier exportateur de produits agroalimentaires au monde, son patrimoine culinaire et ses produits jouissent d'une renommée inégalée, tout comme le savoir-faire de ses producteurs* ».

Auparavant, elle avait rappelé un des objectifs initiaux de la PAC : « *garantir l'approvisionnement en produits alimentaires de bonne qualité, sûrs et abordables, tout en soutenant les agriculteurs européens* », ce qui correspond à la mise en avant de trois des cinq objectifs que le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) assigne à la PAC<sup>197</sup>. Ainsi les « *produits agricoles* » destinés à l'alimentation tiennent une place cruciale dans ces objectifs<sup>198</sup> qu'il s'agisse d'assurer l'approvisionnement de la population européenne ou encore de favoriser la qualité de l'activité agricole mais aussi des activités de transformation et de valorisation de ces produits. C'est donc autour des produits agricoles tels qu'envisagés dans le traité et dans l'ensemble des normes de commercialisation sur les marchés intérieur et extérieur que s'est construite toute l'action de la PAC<sup>199</sup>.

En effet, au moment de sa création en 1962, les dispositifs de la PAC initiale étaient centrés sur les produits agricoles et le soutien de la production par le système de prix garantis. Ces prix étaient fixés chaque année au titre des Organisations Communes de Marché. Ils bénéficiaient par ailleurs de mécanismes d'interventions sur les marchés agricoles, afin d'assurer leur stabilité.

L'alimentation est entendue comme « *l'action de fournir à un être vivant ou de se procurer à soi-même les éléments nécessaires à la croissance, à la conservation* »<sup>200</sup>. Elle n'est pas envisagée parmi les objectifs énoncés à l'article 39 du TFUE. Elle est éventuellement évoquée au titre de « *la sécurité des approvisionnements* ».

Ce n'est qu'à la fin des années 1990 que la Commission européenne s'est faite force de proposition pour amener plus de consistance sur les règles en matière d'alimentation en particulier concernant la sécurité sanitaire des aliments et la transparence des productions vis-à-vis des consommateurs<sup>201</sup>. Ce manque de vocation alimentaire a valu de nombreuses critiques à la PAC, à tel point qu'une déclaration commune

---

<sup>197</sup> L'article 39, §1 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne énonce les objectifs suivants de la Politique Agricole Commune : « *b) d'assurer ainsi un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture, », « d) de garantir la sécurité des approvisionnements, e) d'assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs* ». Les autres objectifs étant « *a) d'accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique, en assurant le développement rationnel de la production agricole ainsi qu'un emploi optimum des facteurs de production, notamment de la main-d'œuvre* » et « *c) de stabiliser les marchés* ».

<sup>198</sup> Les produits agricoles sont définis à l'article 38 du TFUE (ex-article 32 TCE) comme « *les produits du sol, de l'élevage et de la pêche, ainsi que les produits de première transformation qui sont en rapport direct avec ces produits* »

<sup>199</sup> D. BIANCHI, « Fasc. 140 : POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE. – Régime juridique des produits agroalimentaires », *JurisClasseur Rural- V° Marché commun agricole*, août 2017

<sup>200</sup> Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales

<sup>201</sup> *Idem*

entre plusieurs États membres (22), en amont d'une réforme de la PAC, appelait de ses vœux la mise en place d'une « Politique Agricole et Alimentaire Commune »<sup>202</sup>.

La stratégie « *De la ferme à la table* », présentée en mai 2020 par la Commission européenne, exprime aujourd'hui une volonté de structurer une politique alimentaire européenne en vue de la construction de systèmes alimentaires durables, sains et respectueux de l'environnement.

Notre sujet commande d'étudier les connexions entre l'alimentation et l'attractivité des territoires au sein de la PAC. Même si cette dernière est traditionnellement consacrée à la production agricole, il nous apparaît important d'appréhender ses orientations en faveur de l'alimentation. En effet, la réponse aux attentes sociétales devient pour l'UE une préoccupation de fond au regard des questions de santé publique, d'environnement, de circuits courts, de qualité des produits, de traçabilité et d'information sur les conditions de production et l'origine. Ces différents éléments ressortent de chacun des actuels piliers de la PAC. En marge de celle-ci, on les retrouve encore dans un grand nombre de dispositions normatives visant la santé, la protection du consommateur ou de l'environnement, où ils expriment le caractère multifonctionnel de l'agriculture européenne<sup>203</sup>.

Cette notion de multifonctionnalité de l'agriculture européenne a participé quant à elle à la consolidation du second pilier de la PAC, lequel aspire au dynamisme et au développement des zones rurales. Instauré en 1999, il comporte un ensemble de dispositifs cherchant à accompagner les pratiques agricoles et environnementales visant l'aménagement de l'espace rural, l'environnement et la cohésion sociale des zones rurales.

Quant à l'attractivité des territoires, cette dernière ne bénéficie pas d'une définition juridique ; cette notion est issue de travaux menés en géographie, en aménagement du territoire et en statistiques. Elle se comprend comme la mise en avant de l'ensemble des facteurs économiques, sociaux, environnementaux et culturels permettant d'assurer la promotion et la viabilité d'un territoire, tout en préservant ses potentiels pour lutter contre la déprise dans toutes ses dimensions. La consolidation de ces facteurs fait l'objet de stratégies de renforcement impliquant une diversité d'acteurs, d'échelons et donc de modèles de gouvernance particuliers.

Cependant, la PAC ne dessine aucune stratégie globale permettant la mise en œuvre d'un système alimentaire commun, pas plus qu'elle ne définit la liste des moyens d'attractivité pour les territoires européens. Ces réflexions sont menées à des échelons infra-européens. La PAC n'offre donc qu'un ensemble de leviers à destination des territoires pour permettre à ces derniers de mener leurs propres stratégies. Il appartient à chaque espace de valoriser ses propres caractéristiques agricoles et systèmes alimentaires. Ces derniers peuvent constituer des vecteurs d'attractivité suivant leur usage. Appréhender le lien entre la PAC, l'alimentation et l'attractivité des territoires revient donc à comprendre comment ces leviers s'articulent dans les stratégies territoriales et à étudier des exemples concrets de stratégies régionales, territoriales d'attractivité des territoires via l'alimentation.

Partant des évolutions de la PAC, il s'agira d'analyser **les équilibres de la PAC afin d'identifier comment et avec quel impact elle organise l'intégration croissante des vocations alimentaire et territoriale aux côtés de la vocation agricole.**

---

<sup>202</sup> « Appel de Paris: Romain Schneider a plaidé, avec 21 autres ministres européens de l'Agriculture, en faveur d'une politique agricole et alimentaire commune forte », *EuropaForum.lu*, 12 décembre 2009

<sup>203</sup> La multifonctionnalité de l'agriculture est une notion mise en avant dans la déclaration de Cork, « *Un milieu agricole vivant* », en 1996 mais également lors de « la réforme de l'Agenda 2000 » par le règlement n°1257/1999 du Conseil de l'Union européenne. Pour une analyse approfondie de l'intégration de ce concept en droit français et en droit de l'Union européenne, nous invitons à la lecture de l'étude de L. BODIGUEL, « La multifonctionnalité de l'agriculture : un concept d'avenir ? », *Droit rural*, n°365, août 2008, étude 6.

S'agissant de l'alimentation et de l'attractivité des territoires, la PAC intègre en priorité des préoccupations partagées entre approche quantitative et approche qualitative de la sécurité alimentaire (I). Cependant, la PAC peut aussi devenir un levier d'actions régionales mêlant attractivité et alimentation, pour construire de nouveaux systèmes alimentaires territorialisés en Europe (II).

## **I. Alimentation et attractivité des territoires dans la PAC : des préoccupations partagées entre approche quantitative et approche qualitative de la sécurité alimentaire**

La PAC se caractérise par un « *évolutionnisme permanent* »<sup>204</sup>. En dépit de la transformation du système de prix garantis vers un système de soutien aux revenus agricoles, la vocation agricole de cette politique européenne est restée prépondérante (A). Pour autant, cette évolution reste dépourvue d'intention visible pour l'attractivité des territoires. Plus tardivement, l'ouverture d'un volet « qualitatif » de l'alimentation au sein de la PAC, à travers des préoccupations de santé publique, d'environnement ou de labellisation des produits, s'est révélée plus propice à l'attractivité des territoires en Europe (B).

### **A. Des aides directes au service de l'approvisionnement des marchés**

Depuis 1992 le régime d'octroi des aides de la PAC fait l'objet d'un soutien direct aux revenus des exploitants agricoles. Cela amène le législateur européen et les États membres à se tourner vers un objectif de sécurité alimentaire sans prise en compte des spécificités territoriales (1). Quant aux quelques soutiens ayant trait à des productions spécifiques, qui pourraient s'apparenter à des orientations stratégiques vers l'alimentation, ils ne viennent pas davantage révéler le lien entre alimentation et attractivité des territoires (2).

#### 1. L'approche quantitative de la sécurité alimentaire peu en phase avec l'attractivité des territoires

L'article 39 du TFUE assigne à la PAC un objectif prioritaire de « *sécurité des approvisionnements* » auquel s'ajoute l'objectif secondaire de stabilité des marchés. Par un système de prix communs et garantis, la PAC initiale incitait déjà les producteurs européens à assurer des volumes importants pour alimenter ces marchés. Ces mécanismes imaginés pour faire face aux pénuries alimentaires ont entraîné des crises de surproduction et ont été remis en cause avec la réforme Mac Sharry de 1992. Depuis cette date, le régime des aides de la PAC a évolué vers un soutien direct au revenu des exploitants agricoles. Pour autant les objectifs de base assignés par les traités européens à la PAC ne sont pas modifiés et la sécurité des approvisionnements reste centrale. Désormais la recherche de la viabilité des exploitations agricoles est considérée comme un moyen de maintenir des unités de production compétitives et réparties sur tout le territoire de l'UE.

Pour la réforme 2014-2020 c'est tout un ensemble de soutiens, organisés en « fusée à étages », qui apporte des compléments de revenu aux exploitants agricoles.

Il en ressort en premier lieu un régime de paiement de base, conférant une aide minimale aux exploitations pourvu qu'elles respectent un ensemble de règles de conditionnalité. Ces aides sont aveugles à la production et au territoire d'implantation : la préoccupation majeure est donc de maintenir des exploitations agricoles performantes, en leur apportant un revenu de base, calculé en fonction du nombre d'hectares.

En deuxième lieu, le paiement vert vise trois types de pratiques en faveur de l'environnement et de la préservation de la biodiversité (diversité des cultures, surfaces d'intérêt écologique, rotation des assolements).

---

<sup>204</sup> V. ADAM, *La réforme de la Politique agricole commune ou l'évolutionnisme permanent du Droit communautaire* : 2 t., L'Harmattan, Paris, 2001

En troisième lieu le paiement redistributif<sup>205</sup> propose une surprime sur les 52 premiers hectares. Ce paiement est destiné à rééquilibrer les effets du versement du régime de base et éviter l'agrandissement des exploitations.

Le paiement versé aux jeunes agriculteurs est la dernière composante. Il correspond à une enveloppe dédiée aux exploitants qui s'installent. Cette aide s'intègre dans un objectif de préservation d'exploitations dynamiques sur tout le territoire de l'UE alors que le nombre d'exploitants en âge de partir à la retraite est en constante hausse.

Pour ce dernier paiement, comme pour les autres paiements du premier pilier de la PAC, les préoccupations territoriales sont secondaires. L'objectif de ces soutiens directs reste avant tout d'assurer la « *sécurité alimentaire* » de l'Union européenne. Cet objectif est même « *devenu concept* », selon les mots de Daniele BIANCHI<sup>206</sup>. A la marge, le règlement n°1307/2013 du 17 décembre 2013 établissant les règles relatives aux paiements directs prévoit cependant un paiement aux agriculteurs installés au sein de zones soumises à des contraintes naturelles<sup>207</sup>. Cependant, ce paiement est facultatif et peut entrer en concurrence avec l'indemnité compensatoire des handicaps naturels. Il n'a d'ailleurs pas été activé par la France par exemple.

Les soutiens directs du premier pilier visent donc à accompagner l'exploitation agricole dans la production pour répondre au besoin des marchés. Pour autant, ils n'établissent pas de liens avec l'alimentation et les territoires. L'activité de production telle qu'elle est encouragée par ces paiements peut même nuire aux rapports entre activité agricole, alimentation et territoires. Le calcul surfacique de la plupart de ces soutiens, à commencer par le paiement de base, peut même entraîner l'agrandissement des exploitations existantes. À cela peut s'ajouter la constitution de filières longues, avec un grand nombre d'intermédiaires entre le producteur et le consommateur. En bref, ces soutiens viennent couper les territoires de leur fonction alimentaire en les réduisant à leur seule fonction de support de la production agricole.

Pour la réforme 2021-2027, le renforcement de la compétitivité des exploitations agricoles et des filières agro-alimentaires est conforté comme moyen d'assurer la sécurité alimentaire. Cette dernière figure comme premier objectif général de la proposition de réforme issue de la Commission. Dans leurs plans stratégiques nationaux, les États membres devront construire leurs interventions en respectant un certain cadre. Ce dernier fait de la compétitivité l'indicateur de bonne tenue des exploitations agricoles dans une configuration de marchés intérieurs et internationaux. La vocation alimentaire et territoriale n'est quant à elle pas envisagée.

## 2. Le cas des aides couplées du premier pilier : un compromis entre l'approche quantitative et l'approche qualitative de la sécurité alimentaire

Dans le prolongement de la réforme de 2003 qui mettait l'accent sur le découplage des aides, la PAC actuelle prévoit la possibilité pour les États membres d'octroyer des soutiens couplés. Une vingtaine de secteurs de production sont ciblés pour cette mesure comme le riz, les cultures protéagineuses ou les légumineuses à grains, l'huile d'olive, le lait et les produits laitiers, le chanvre ou encore le houblon.

---

<sup>205</sup> Règlement (UE) n° 1307/2013, art. 41

<sup>206</sup> D. BIANCHI, Point 5 "Un objectif de sécurité alimentaire", " Fasc. 140 : POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE. – Régime juridique des produits agroalimentaires", *JurisClasseur Rural- V° Marché commun agricole*, août 2017

<sup>207</sup> Règlement n° 1307/2013, art. 38

A première vue, maintenir quelques-unes de ces productions sur certains territoires peut relever d'une importance économique et sociale au vu de la place de certaines productions agricoles dans l'économie et l'environnement de certaines régions (par ex. : la production d'olive pour certaines régions méditerranéennes). En outre, activer ces soutiens peut également soutenir des considérations en termes d'autonomie alimentaire ou de souveraineté alimentaire de l'Europe par rapport à des secteurs fortement compétitifs sur le marché international (par ex. : la viande bovine, les céréales, les cultures protéagineuses, les légumineuses à grains, la betterave sucrière) et dont une part significative de la consommation des européens devrait être assurée par la production agricole de l'UE.

Cependant, même si ces enjeux territoriaux et alimentaires peuvent représenter des passerelles vers des stratégies d'attractivité ou des stratégies sur l'alimentation, ce ne sont pas là des enjeux premiers dans la mise en œuvre de ce dispositif. Le but premier de cette aide est de soutenir des secteurs agricoles en difficulté et/ou au profit de certaines productions considérées comme prioritaires pour l'économie locale. Ainsi, l'aide ne peut être versée qu'à « *certaines secteurs agricoles qui sont particulièrement importants pour des raisons économiques, sociales ou environnementales rencontrant des difficultés* ». Elle ne vise que le maintien de productions sur des zonages où elles sont déjà implantées, et non leur développement sur de nouveaux espaces. Enfin, les rendements ou le nombre de têtes par cheptel sont également encadrés ce qui correspond à une forte limite au développement de ces productions.

Par ailleurs, ces soutiens couplés étant facultatifs, ils font l'objet d'usages très divers par les États membres. Certains d'entre eux s'opposent fortement sur la pertinence et les modalités de cette aide lors de chaque réforme de la PAC<sup>208</sup>.

Pour le cas particulier de la France, certains soutiens couplés destinés aux productions végétales (blé dur, riz et houblon) ne sont alloués que dans certaines régions. La raison principale est la préservation de ces cultures dans les départements ou régions où elles sont concentrées ou porteuses d'une tradition locale. Toutefois, cet exemple français d'orientation des productions par l'intermédiaire des soutiens couplés ne doit pas nous induire en erreur. Même si l'usage de ces soutiens couplés compose avec la logique d'aménagement du territoire la visée première de ces soutiens couplés, comme pour l'ensemble des soutiens directs, est de maintenir des activités de production agricole ; en cela, les préoccupations territoriales ou alimentaires restent très effacées.

En résumé, les paiements directs sont un soutien au revenu. Cette orientation vise à fournir des produits alimentaires sûrs et abordables à l'échelle de tout le marché intérieur. La préoccupation territoriale est effacée dans la mesure où ces paiements prévus par 1<sup>er</sup> pilier de la PAC ne tiennent pas compte des spécificités territoriales qu'elles soient topographiques, agronomiques ou encore culturelles.

En termes d'attractivité des territoires, l'organisation de ces soutiens devient même contreproductive puisqu'elle participe à la spécialisation des régions rurales de l'Union européenne sur certains types de productions agricoles. Parce qu'elle conduit à l'intensification des pratiques, ce phénomène de spécialisation territoriale comporte des conséquences délétères sur les milieux, les paysages et l'économie des régions concernées et nuit à leur attractivité. Parmi ces conséquences, on retrouve la séparation géographique des zones de culture et d'élevage. Citons aussi l'augmentation de la consommation d'énergie fossile et d'émissions de gaz à effet de serre après la quasi-disparition des légumineuses des assolements. Enfin on constate la réduction de la biodiversité du fait d'habitats homogènes et de l'emploi plus fréquent de pesticides<sup>209</sup>. Orienter toutes les exploitations agricoles d'un

---

<sup>208</sup> Le maintien des aides couplées et leur hauteur de financement est le principal sujet de négociation entre les États membres, en plénières ou en bilatérales, lors de la réforme de 2013, comme il est possible de le voir dans le documentaire *La négociation*, de N. FRANK (2017).

<sup>209</sup> Cette liste de conséquences néfastes de la spécialisation agricole de certains territoires nous est donnée par M.-B. MAGRINI et al. « Transition vers des systèmes agricole et agroalimentaire durables : quelle place et qualification pour les légumineuses à graines ? [1] », *Revue Française de Socio-Économie*, vol. 18, no. 1, 2017, pp. 53-75.

même territoire sur un même secteur de production agricole et alimentaire n'entraîne pas nécessairement un surplus d'attractivité territoriale.

Par le soutien au revenu agricole, les aides directes du Premier pilier garantissent avant tout l'approvisionnement des marchés. En ce sens, elles participent à la sécurité alimentaire. Dès lors qu'il s'applique à l'échelle de tout le territoire européen le dispositif aboutit quant à lui à standardiser la production alimentaire, ce au détriment des productions traditionnelles propres à telle ou telle région de productions.

Pour combattre cette standardisation mais aussi pour valoriser la typicité locale des produits, la PAC s'ouvre depuis les années 1990 à la différenciation des productions que ce soit suivant leur origine géographique ou suivant la qualité des savoir-faire locaux. Ainsi, le législateur européen prend-il en considération les questions de santé publique et de protection des consommateurs. La finalité alimentaire de la PAC revêt un sens plus qualitatif, laquelle se trouve alors à même de mieux œuvrer pour l'attractivité des territoires.

## **B. L'orientation vers des productions valorisées en rapport avec l'environnement, la santé et les territoires**

Au cours des années 1990 l'avancée des négociations commerciales internationales, l'intégration de la protection de l'environnement dans l'ensemble des politiques de l'UE, la montée en importance d'une politique de cohésion sont autant d'influences qui ont modelé la PAC vers des objectifs qualitatifs. A ce titre, la sécurité sanitaire des aliments commercialisés sur les marchés devient une exigence incontournable (1). Ensuite, sont intégrés dans l'architecture de la PAC des dispositifs de soutien à des productions garantissant aux consommateurs le respect de normes et standards supérieurs au minimum requis par le mode de production ou encore par la certification de l'origine (2).

### 1. La sécurité sanitaire des aliments en tant qu'exigence supérieure de la PAC

Au début des années 1990, avec l'achèvement du marché intérieur, les risques de pénuries en produits alimentaires sont bel et bien écartés. La PAC réformée marque alors la prise en compte par l'agriculture européenne d'enjeux autres que le simple objectif d'approvisionnement quantitatif des marchés. Au premier plan, l'objectif de sécurité sanitaire des aliments s'impose. Dans le même temps, l'UE consolide son action dans le domaine de la santé publique (création de la DG SANCO). A la fin de cette décennie, la publication par la Commission d'un Livre vert sur la législation alimentaire <sup>210</sup> et d'un Livre blanc sur la sécurité sanitaire<sup>211</sup> marquent cette nouvelle préoccupation européenne en faveur de la sécurité sanitaire des productions alimentaires. Cette préoccupation fait directement écho aux scandales alimentaires de l'époque et notamment celui de la crise de l'ESB, dite « *maladie de la vache folle* ». C'est alors que sera créée l'Autorité européenne de sécurité des aliments en 2002. Les questions de santé et de sécurité sanitaire des aliments, qui se trouvaient autrefois encadrées sectoriellement par les règlements d'OCM, ne sont désormais plus rattachées au volet exclusivement commercial de la production agricole.

Dans ce cadre, le « *Paquet Hygiène* » regroupe un ensemble de règlements encadrant les règles et mesures de protection sanitaire des aliments, leur commercialisation et leur circulation sur le marché européen. Il est composé de cinq règlements, dont le plus important reste le règlement n° 178/2002 du 28 janvier 2002. Ce règlement énonce les règles directement applicables qui s'imposent à tous les acteurs des filières agro-alimentaires mettant des produits sur le marché.

---

210 Livre vert de la Commission relatif à la législation alimentaire (COM (97) 176 final)

211 Livre blanc sur la sécurité sanitaire, 12 janvier 2000, COM (1999)

De façon globale, la PAC se doit quant à elle d'intégrer ces questions de sécurité alimentaire. Pour la période actuelle, ce sont par les règles de conditionnalité des soutiens que le paquet Hygiène est appliqué. Ainsi, parmi les 13 Exigences Réglementaires en Matière de Gestion (ERMG) visées par le règlement n°1306/2013 du 17 décembre 2013 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune, les ERMG 4 et 5 présentent les règles de sécurité des denrées alimentaires à respecter. Ces règles s'imposent à l'ensemble des bénéficiaires de soutiens au titre de la PAC.

Sans que cela ait un impact direct sur la qualité des productions alimentaires ou que cela présente davantage de vertus pour l'attractivité des territoires, dans la prochaine PAC la conditionnalité reprendra les règles actuelles. S'y ajoutera l'obligation de respecter les pratiques vertueuses actuellement visées par le paiement vert (diversification des cultures, SIE, ratio minimal de prairies permanentes).

Si l'extension à la PAC de la réglementation sur la sécurité sanitaire des aliments traduit une préoccupation plus marquée en faveur de la sécurité alimentaire, elle n'intègre pas pour autant et fondamentalement une vocation territoriale. Dans ce prolongement, et comme a pu le présenter C. BLUMANN<sup>212</sup>, les nouvelles formes d'une PAC « plus humaine » intègrent, à partir des années 1990, le consommateur dans la PAC, acteur délaissé depuis le traité de Rome par rapport au producteur ou aux filières.

Dans cette même configuration, les interventions de la PAC en faveur des productions de qualité et les dispositifs de valorisation de l'origine se portent vers des problématiques d'information et de promotion de produits labellisés.

## 2. L'action de la PAC pour la valorisation des productions locales

A partir des années 1990, la PAC se positionne en faveur des produits alimentaires issus d'un terroir particulier et/ou d'un mode de production respectueux de l'environnement. C'est le sens des soutiens au maintien et à la conversion en agriculture biologique et de la participation aux démarches de qualité. La PAC soutient désormais une agriculture dont le but premier n'est plus seulement l'approvisionnement quantitatif du marché mais la mise en valeur de spécificités qualitatives liées à l'origine et au savoir-faire. Elle offre ainsi aux producteurs et aux filières des leviers de valorisation en posant un cadre réglementaire de protection.

Les réglementations portant sur l'agriculture biologique et les signes de qualité du début des années 1990 harmonisent les règles d'étiquetage, la commercialisation des produits issus de l'agriculture biologique et les mentions valorisantes à l'échelle du marché intérieur. Ces réglementations participent à une orientation du marché vers des produits dont la qualité est spécialement identifiée : des productions certifiées comme venant d'un territoire précis (Indication Géographique Protégée), issues d'un savoir-faire traditionnel (Spécialité Traditionnelle Garantie), ou relatives à ces deux exigences (Appellation d'Origine Protégée). Le règlement n°1151/2012 du 21 novembre 2012 relatif aux systèmes de qualité est le règlement actuellement en vigueur. Pour les produits issus de techniques et de procédés de production respectueux de l'environnement, sans usage d'intrants de synthèse, le règlement n° 834/2007 du 28 juin 2007 donne, quant à lui, les règles d'usage et d'étiquetage du label européen « *produit issu de l'agriculture biologique* ». Il sera abrogé par le règlement n°848/2018 du 30 mai 2018 qui entrera en vigueur le 1er janvier 2022.

La production en agriculture biologique est soutenue par le 2<sup>ème</sup> pilier au travers des dispositifs de maintien et de conversion en agriculture biologique<sup>213</sup>. Pour la prochaine PAC, les productions en

---

<sup>212</sup> Cl. BLUMANN, "Conclusions générales. La PAC de 2013", *La PAC en mouvement : évolution et perspectives de la politique agricole commune* [actes du] colloque, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 4 et 5 juin 2009, Editions l'Harmattan, Paris, 2011, 208 pages.

<sup>213</sup> Règlement (UE) n° 2305/2013, art. 29

agriculture biologique pourraient également faire l'objet d'un paiement dans le cadre des futurs éco-régimes. Ces dispositifs versés en fonction des surfaces converties ou maintenues en agriculture biologique encouragent le développement de cette production qui présente des aménités pour l'environnement, les territoires et la qualité de l'alimentation.

L'aide est destinée aux producteurs mais elle s'aligne profondément avec les efforts déployés par certaines régions pour une alimentation de qualité et pour la valorisation des productions en provenance de leurs territoires. Ces efforts passent notamment par la promotion du nombre de productions sous signes de qualité, le pourcentage de surface agricole utile et de productions en agriculture biologique. A titre d'exemple, les régions Nouvelle-Aquitaine et Occitanie ont mis en place de véritables stratégies vers l'alimentation de qualité reconnue par des labels, notamment via la constitution de l'Agence de l'Alimentation de Nouvelle-Aquitaine ou bien d'un institut sur la qualité des produits en Occitanie<sup>214</sup>. Les Régions sont fortement intéressées car ces signes de qualité signalent l'origine du produit et ont donc pour double effet de valoriser le produit et le territoire de production auprès des consommateurs.

L'approche qualitative de la PAC s'appréhende à travers l'instauration d'un cadre juridique. Ce dernier vise le renforcement de la sécurité sanitaire des aliments, de la traçabilité et de l'étiquetage des produits. Concernant la PAC, cet ensemble est véhiculé par les règles intégrées dans la conditionnalité. Dans un mouvement parallèle, la mise en place de soutiens pour les produits issus de démarches de qualité ou porteurs d'une origine particulière confirme l'orientation qualitative de la PAC en lien avec les préoccupations de protection de l'environnement, de l'emploi, la préservation des savoir-faire et l'économie des zones rurales.

Il apparaît en définitive que les différents instruments proposés par l'Union européenne depuis les années 1990 ont permis à la PAC d'engager des connexions entre l'alimentation et l'attractivité des territoires. Toutefois, l'équilibre et l'essence même de la PAC n'en sont pas modifiés pour autant : l'objectif fondamental des soutiens aux exploitations agricoles reste celui de l'approvisionnement des marchés.

Ainsi, pour concrétiser un réel objectif d'attractivité des territoires, la PAC n'a eu d'autre choix que de créer des dispositifs adaptés. Or, l'attractivité d'un territoire par ses productions alimentaires n'est possible que si l'ensemble de la filière, de la production à la commercialisation, bénéficie au territoire. De ce fait, il s'agit d'envisager à présent la structuration de réseaux partenariaux alimentaires, sur la production agricole et la commercialisation des produits, via des outils issus du second pilier de la PAC.

## **II. La PAC comme levier d'action régionale mêlant attractivité et alimentation : vers la construction de nouveaux systèmes alimentaires territorialisés en Europe ?**

Certains des instruments de la PAC lui donnent vocation à aménager le territoire et lui permettent donc de participer à l'attractivité des zones rurales. Les règles de décentralisation des compétences et de subsidiarité l'amènent à déléguer certaines prises de décision, pour une mise en œuvre au plus près des acteurs. Ces instruments dépendent essentiellement du second pilier de la PAC financé par le FEADER<sup>215</sup>.

Nous définirons ces dispositifs comme des « actions structurantes », puisqu'ils ont pour principal objectif de structurer le territoire en réseaux alimentaires partenariaux. La mise en œuvre de ces actions structurantes implique la création de deux types de réseaux partenariaux en rapport avec l'alimentation. Nous aborderons la création de réseaux partenariaux de production tout d'abord, lesquels permettent à tous les producteurs de s'organiser ensemble pour constituer un maillage territorial d'entraide attractif

---

<sup>214</sup> Institut Régional de la Qualité Agroalimentaire d'Occitanie (IRQUALIM)

<sup>215</sup> Fonds européen agricole pour le développement rural



(A). Nous verrons ensuite les réseaux partenariaux de commercialisation, dans la mesure où l'association de tous les acteurs de la filière est indispensable à l'attractivité économique du territoire (B).

### **A. La structuration de réseaux alimentaires partenariaux de production : un début de construction du maillage alimentaire territorial**

Certaines mesures du second pilier de la PAC sont orientées vers la mise en place de réseaux partenariaux de production à travers le transfert de connaissances et d'informations (1). Ce type d'échanges a un impact certain sur l'alimentation et sur son lien au territoire. En effet, ces échanges ont une influence sur la manière de produire. Un territoire mieux informé sera d'autant plus attractif. Deux dispositifs sont envisagés par l'Union européenne : la mesure de soutien au développement rural prévue à l'article 14 du règlement n°1305/2013 « *Transfert de connaissances et actions d'information* » et le « *Partenariat européen d'innovation pour la productivité et le caractère durable de l'agriculture* » (PEI AGRI)<sup>216</sup>, dans sa mission de mise en réseau des acteurs pour le partage d'informations scientifiques.

D'autres instruments instaurant des réseaux partenariaux de production sont quant à eux orientés vers la mise en place de projets coopératifs concrets (2). Les interactions entre les acteurs ne sont alors plus limitées à de simples échanges d'informations. Deux mesures animent cette mise en réseau opérationnelle. La première est de nouveau le PEI AGRI, s'agissant cette fois de sa mission de mise en œuvre de projets d'innovation. La seconde est le programme LEADER<sup>217</sup> qui soutient un Développement Local mené par des Acteurs Locaux (DLAL)<sup>218</sup>.

#### 1. La mise en réseau via le transfert de connaissances et d'informations pour une diffusion des savoirs alimentaires dans les territoires

La mesure « *Transfert de connaissances et actions d'information* » est la première mesure édictée au titre III du règlement n°1305/2013 pour le soutien au développement rural, non sans raison : lorsque l'on commence à coopérer, les informations sont les premières choses que l'on échange. Ce sont les premières marques d'une mise en réseau. L'article 14 du règlement dispose que trois instruments sont mis en place dans le cadre de cette mesure.

Premièrement les « *actions portant sur la formation professionnelle et l'acquisition de compétences* » qui désignent des formations visant des objectifs concrets à atteindre avec un groupe de professionnels pour encourager des changements de systèmes de production : agriculture biologique, agroforesterie, agroécologie, optimisation de la qualité des produits<sup>219</sup>.

Deuxièmement les « *activités de démonstration et actions d'information* ». Dans ce cas, il peut être procédé à la diffusion d'informations non commerciales. Des démonstrations peuvent être réalisées sur le terrain sous forme de travaux pratiques pour sensibiliser à certaines technologies ou pratiques de production alimentaires<sup>220</sup>.

Troisièmement, les « *échanges de courte durée centrés sur la gestion de l'exploitation agricole ou forestière, ainsi que les visites d'exploitations agricoles ou forestières* » qui visent le transfert de connaissances entre agriculteurs et gestionnaires de forêts. Les agriculteurs peuvent faire des visites

---

<sup>216</sup> Réseau rural français, « *Guide de la programmation pour l'innovation et la mise en œuvre du PEI pour la productivité et le caractère durable de l'agriculture* », sur Réseau rural français, Un réseau au carrefour des territoires [en ligne], publié en décembre 2014

<sup>217</sup> Liaison entre actions de développement de l'économie rurale

<sup>218</sup> Réseau rural français, « *Soutien en faveur du développement local au titre de LEADER (DLAL)* », sur Réseau rural français, Un réseau au carrefour des territoires [en ligne], publié en décembre 2016

<sup>219</sup> Réseau rural français, « *Transfert de connaissances et actions d'information* », sur Réseau rural français, Un réseau au carrefour des territoires [en ligne], publié en décembre 2016

<sup>220</sup> *Idem*

ponctuelles d'exploitations agricoles ou forestières sur une question thématique ou des séjours plus longs dans d'autres fermes, ce à l'échelle européenne. Ces visites peuvent notamment porter sur la présentation de nouvelles méthodes ou techniques agricoles et sylvicoles<sup>221</sup>. Des échanges d'informations peuvent donc être opérés tant au niveau national qu'euro péen.

Cette disposition semble rester dans le même esprit pour la prochaine PAC. Elle est prévue à l'article 72 du projet de réforme<sup>222</sup>. Son intitulé doit être légèrement reformulé en « *Échange de connaissances et d'informations* » et ses missions formulées d'une manière plus générale. L'article dispose que « *les États membres et l'Union peuvent couvrir les coûts d'éventuelles mesures destinées à promouvoir l'innovation, l'accès à la formation et aux services de conseil, l'élaboration de plans et d'études, ainsi que l'échange et la diffusion de connaissances et d'informations* »<sup>223</sup>.

Le second levier pour la transmission d'informations est le PEI AGRI. Financé par le FEADER via la mesure de « Coopération » à l'article 35 du règlement n°1305/2013<sup>224</sup>, il est aussi soutenu par un « réseau PEI » prévu par l'article 53 du même règlement lequel « *instaure un dialogue entre les exploitants agricoles et la communauté des chercheurs, et facilite l'inclusion de toutes les parties intéressées au processus d'échange de connaissances* ». Ainsi, dans sa mission d'information consacrée par l'article 55 du règlement n°1305/2013, le PEI AGRI « *jette des ponts entre les connaissances et la technologie en matière de recherche de pointe et les agriculteurs, les gestionnaires de forêts, les communautés rurales, les entreprises, les ONG et les services de conseil* ». Concrètement, le PEI AGRI permet de diffuser toutes les connaissances, qu'elles soient nouvelles ou existantes, dès lors qu'elles revêtent une importance en matière d'innovation agricole à l'échelle de l'Union européenne<sup>225</sup>.

Pour la future PAC, le PEI AGRI devrait conserver ces mêmes attributions de partage d'informations innovantes. Tel qu'amendé par le Parlement européen, son objectif est de « *stimuler l'innovation durable et d'améliorer l'échange de connaissances* »<sup>226</sup>. Si le projet de réforme conserve le PEI AGRI, il ne mentionne plus l'existence du réseau PEI qui lui apportait pourtant son soutien. Néanmoins, on en trouve une trace à l'article 113 qui porte sur les « *Réseaux européen et nationaux de la politique agricole commune* »<sup>227</sup>. Le considérant 72 du projet de réforme explique ce changement : « *Les réseaux européen et nationaux de la PAC remplacent les actuels réseaux européen de développement rural et réseaux du PEI pour la productivité et le développement durable de l'agriculture* ».

Pour faire un bilan de ces deux instruments on constate que, grâce à eux, des réseaux partenariaux d'échanges entre agriculteurs mais aussi entre monde agricole et chercheurs ont pu voir le jour. Ces outils semblent satisfaire les ambitions de la PAC puisqu'ils devraient être reconduits dans la prochaine réforme. Il semblerait toutefois nécessaire d'octroyer davantage de moyens à ces réseaux pour permettre un partage d'informations efficace avec les agriculteurs. Parions que les savoirs et innovations diffusés influenceront sur la production de demain et donc sur l'alimentation et l'attractivité des territoires concernés.

---

<sup>221</sup> Règlement délégué n° 807/2014, art. 3

<sup>222</sup> Proposition de règlement abrogeant le règlement n° 1305/2013 et le règlement n° 1307/2013, 1er juin 2018

<sup>223</sup> Amendements du Parlement européen, adoptés le 23 octobre 2020, à la proposition de règlement abrogeant le règlement n° 1305/2013 et le règlement n° 1307/2013

<sup>224</sup> H. GUYOMARD et al. « *La PAC de l'après 2020 : éclairages de la recherche* », *Économie rurale*, vol. 372, no. 2, 2020, pp. 11-30.

<sup>225</sup> Réseau rural français, « *Plaquette de présentation du réseau PEI AGRI* », sur Réseau rural français, Un réseau au carrefour des territoires [en ligne], publié en février 2014

<sup>226</sup> Amendements du Parlement européen, adoptés le 23 octobre 2020, à la proposition de règlement abrogeant le règlement n° 1305/2013 et le règlement n° 1307/2013

<sup>227</sup> Précision orthographique - « *Réseaux européen et nationaux* » : formule tirée du projet de règlement du 1er juin 2018, Article 113

## 2. La mise en réseau via la mise en place de projets de coopération concrets, pour une production alimentaire innovante et locale

Après avoir évoqué le PEI AGRI dans sa mission de partage d'informations scientifiques, nous allons maintenant aborder ses attributions pour la mise en place de projets concrets. De nouveau, le PEI AGRI est soutenu pour la réalisation de cet objectif par le réseau PEI. L'article 53 du règlement n°1305/2013 dispose en effet que « *les tâches du réseau PEI consistent à [...] faciliter la mise en place d'initiatives concernant des pôles ou de projets pilotes et de démonstration* ». Il indique aussi que les innovations encouragées par le PEI AGRI peuvent porter sur diverses thématiques. Deux d'entre elles entrent particulièrement en résonance avec l'alimentation et l'attractivité des territoires : « *l'offre de nouveaux produits et de nouvelles perspectives de marché aux producteurs primaires* » et « *la qualité et la sécurité des aliments et des modes de vie sains* ».

Pour élaborer des actions concrètes, le PEI AGRI suppose la mise en place de « *groupes opérationnels* » (GO). Selon l'article 56 du règlement n°1305/2013, ces groupes opérationnels « *sont mis en place par les acteurs intéressés, tels que les agriculteurs, les chercheurs, les conseillers et les entreprises actives dans les secteurs de l'agriculture et de l'alimentation* ». Ils ont pour objectif de « *s'attaquer à des problèmes pratiques ou à des opportunités susceptibles de conduire à des solutions innovantes* »<sup>228</sup>. Les projets peuvent être régionaux ou transrégionaux. Pour le cas de la France, les Régions peuvent lancer les appels à projet du soutien au PEI<sup>229</sup>. Les groupes opérationnels sont reconduits dans la réforme de la PAC mais ne font plus l'objet d'un article à part. Tout comme la mission de partage de connaissance du PEI AGRI, ils sont désormais organisés par l'article 114 du projet.

Bien que le PEI AGRI soit financé en partie par le FEADER, avec l'objectif de développement rural qu'il induit, l'objectif premier de cette mesure reste l'innovation. En effet, les autorités européennes précisent bien que les groupes opérationnels « *se définissent par rapport à un seul projet d'innovation dans l'objectif de trouver une solution à une question spécifique ; la mise en œuvre du projet est limitée à quelques années le temps de développer la solution ou l'opportunité innovante, le GO n'est pas spécifiquement lié à un territoire ou une stratégie initiale prédéterminée, il n'existe que pour mener à bien ce projet* »<sup>230</sup>. Ainsi le PEI AGRI peut contribuer à une amélioration de la production alimentaire par de nouveaux projets. Il peut aussi renforcer l'attractivité d'un territoire par leur mise en place. De même il a vocation à s'implanter dans une région, au plus près des acteurs de terrain. Cependant, il n'a pas de vocation territoriale, ni l'intention de se raccorder à une stratégie locale déterminée. Il crée certes un réseau partenarial de production locale, mais ce n'est qu'un moyen et non un objectif à terme. En bref, le PEI AGRI a un corps qui lui permet de contribuer à l'attractivité des territoires sans en avoir l'âme. C'est là sa principale différence avec le dispositif que nous évoquerons à présent, le programme LEADER.

Tout comme le PEI AGRI, le programme LEADER s'appuie sur la création d'une structure : le Groupe d'Action Locale (GAL). Cette structure est composée de représentants locaux publics et privés sachant que les autorités publiques ne doivent pas représenter plus de 49% des droits de vote<sup>231</sup>. Mais là où les GAL du programme LEADER et les GO du PEI AGRI diffèrent, c'est dans leurs objectifs. Les missions des GAL sont indiquées à l'article 42 du règlement n°1305/2013, lequel opère un renvoi à l'article 34 du règlement n°1303/2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de

---

<sup>228</sup> Réseau rural français, « *Guide de la programmation pour l'innovation et la mise en œuvre du PEI pour la productivité et le caractère durable de l'agriculture* », sur Réseau rural français, Un réseau au carrefour des territoires [en ligne], publié en décembre 2014

<sup>229</sup> Réseau rural français, « *Plaquette de présentation du PEI* », sur Réseau rural français, Un réseau au carrefour des territoires [en ligne], publié en février 2014

<sup>230</sup> Réseau rural français, « *Guide de la programmation pour l'innovation et la mise en œuvre du PEI pour la productivité et le caractère durable de l'agriculture* », sur Réseau rural français, Un réseau au carrefour des territoires [en ligne], publié en décembre 2014

<sup>231</sup> Réseau rural français, « *Soutien en faveur du développement local au titre de LEADER (DLAL)* », sur Réseau rural français, Un réseau au carrefour des territoires [en ligne], publié en décembre 2016

développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche. Cet article dispose que « *Les groupes d'action locale élaborent et appliquent les stratégies de développement local mené par les acteurs locaux* ».

En région Nouvelle-Aquitaine 52 territoires ont été retenus dans le cadre du programme LEADER<sup>232</sup>. L'un de ces territoires accueille le GAL Civraisien-en-Poitou<sup>233</sup>. La stratégie locale de développement de ce GAL se décline en plusieurs priorités, parmi lesquelles « *Développer des services de proximité pour la population et l'attractivité du territoire* » ou « *Accompagner les mutations agricoles* » qui intéressent particulièrement notre sujet. À titre d'exemple, la fiche descriptive des projets mis en place par ce GAL<sup>234</sup> indique qu'un dossier était « *en cours de réflexion avec un lycée agricole pour développer un atelier de transformation et d'approvisionnement de produits laitiers* ». S'agissant de la précédente édition LEADER 2007-2013, un projet alimentaire avait déjà été mené par ce GAL en coopération avec la Hongrie sur « *la valorisation des productions agricoles* ».

De telles mesures démontrent bien que les territoires peuvent se saisir de l'outil qu'est le programme LEADER pour avoir une politique de mise en réseau mêlant attractivité des territoires et alimentation. Cependant, une telle mise en application de ce programme reste isolée au sein d'un territoire déterminé, qui n'a même pas une dimension régionale. Le GAL Civraisien-en-Poitou s'étend sur une surface de 888 km<sup>2</sup> et rassemble seulement 40 communes. Le programme LEADER est donc un simple outil pour aider au développement rural. Ce sont les territoires qui décident ce qu'ils en font. Le cas échéant, ils peuvent totalement éclipser la production alimentaire de leurs objectifs. Toutefois, cette manière de procéder n'est pas forcément la mauvaise. La PAC part finalement du principe que les territoires sont les plus à même d'identifier leurs besoins et elle instaure un cadre avec le programme LEADER pour leur donner le moyen de leurs ambitions. Ce programme reste une bonne initiative, même s'il ne paraît pas avoir vocation à créer une politique alimentaire d'ensemble.

S'agissant de la réforme, le programme LEADER n'a pas d'article qui lui soit dédié dans la proposition de règlement censée abroger le règlement n°1305/2013. Néanmoins la proposition de règlement y fait référence quelques fois en opérant un renvoi à l'article 25 de la proposition de règlement portant dispositions communes. Les articles 25 et suivants de cette proposition de règlement concernent en effet le programme LEADER et son application. On y retrouve le développement local mené par les acteurs locaux promu par LEADER, la stratégie qui s'y rapporte ainsi que les attributions des GAL. Après examen de ces quelques dispositions, il semblerait donc que le programme LEADER soit reconduit dans les mêmes conditions que celles de la PAC actuelle.

Ainsi, la PAC a créé des réseaux d'échanges d'informations pour la production alimentaire qui semblent avoir vocation à s'étendre sur l'ensemble du territoire européen. Seulement, une politique d'échanges d'information sur les différentes pratiques et l'innovation alimentaires ne remplacent pas la mise en place d'une politique alimentaire de production concrète pour l'attractivité du territoire. Le PEI AGRI et le programme LEADER sont certes des instruments qui vont dans ce sens, mais ils ont chacun leurs propres défauts. Le PEI AGRI n'a pas de réelle vocation territoriale et le programme LEADER n'a pas forcément de vocation alimentaire, en plus d'être appliqué différemment sur l'ensemble du territoire.

Il faut garder en tête que l'activité de production agricole et les soutiens que la PAC lui consacre ne sont pas le seul moyen de valoriser le territoire et l'alimentation. La commercialisation des produits alimentaires est elle aussi une partie essentielle de l'activité des agriculteurs laquelle a un impact direct

---

<sup>232</sup> Région Nouvelle Aquitaine, FEADER LEADER Europe en Nouvelle-Aquitaine [en ligne]

<sup>233</sup> Région Nouvelle Aquitaine, « *Panorama régional des territoires LEADER 2014-2020* », sur FEADER LEADER Europe en Nouvelle-Aquitaine [en ligne], publié en novembre 2017

<sup>234</sup> Publiée en 2017

sur l'attractivité économique du territoire. Consciente de la relation intrinsèque entre la valorisation territoriale de l'alimentation et la commercialisation, la PAC a donc créé des outils pour structurer des réseaux partenariaux de commercialisation.

## **B. La structuration de réseaux alimentaires partenariaux de commercialisation : pour une attractivité économique et alimentaire du territoire**

Après la production vient toujours le temps de la commercialisation des produits. Cette étape est vitale pour les agriculteurs car c'est celle qui déterminera leurs revenus. Elle est tout aussi vitale pour les territoires car elle détermine leur attractivité économique. Plusieurs mesures affiliées au second pilier de la PAC ont donc été prévues pour favoriser une mise en réseau partenariale de commercialisation des produits. Mais ces réseaux ne s'appliquent pas tous aux mêmes types de circuits commerciaux. Nous identifions donc deux catégories : les réseaux alimentaires partenariaux de commercialisation qui concernent les circuits courts (1) et ceux qui concernent les circuits classiques (2).

### 1. La mise en place de réseaux partenariaux de commercialisation par la structuration de circuits courts

À titre liminaire rappelons que l'article 7 du règlement n° 1305/2013 dispose que « *les États membres peuvent inclure dans leurs programmes de développement rural des sous-programmes thématiques qui répondent à des besoins spécifiques. Ces sous-programmes thématiques peuvent concerner notamment : [...] d) les circuits d'approvisionnement courts* ». S'ils sont mis en place par l'État membre, ces sous-programmes thématiques permettent d'augmenter les taux d'aide prévus au titre du développement rural dans le domaine concerné. Dans le cas des circuits courts, le texte précise que l'augmentation est de « *10 points de pourcentage supplémentaires* ».

Un nombre assez important de mesures ont été développées par la PAC pour la mise en place des circuits courts. Tout d'abord la mesure « *Transfert de connaissances et actions d'information* » permet des séjours d'agriculteurs dans d'autres fermes à l'échelle de l'UE qui peuvent être centrés sur la participation aux circuits d'approvisionnement courts. Des formations sont aussi dispensées pour soutenir l'adaptation des stratégies de commercialisation au commerce en circuits courts<sup>235</sup>. Vient ensuite le programme LEADER, dont l'aspect protéiforme permet aux GAL de choisir les composantes de la stratégie locale de développement. Nous ne nous étendons pas outre mesure sur ces dispositifs déjà évoqués mais nous souhaitons signaler leur présence sur le volet commercial de la mise en réseau des territoires. Deux autres mesures financées par le FEADER apportent leur soutien aux circuits courts. Aucune de ces mesures ne leur est exclusivement dédiée, néanmoins chacune d'elle comporte des attributions les concernant.

La première est la mesure de « *Coopération* » visée par l'article 35 du règlement n°1305/2013. La disposition vient encourager « *les formes de coopération associant au moins deux entités* ». Concernant les circuits courts, l'article dispose que « *la coopération prévue au paragraphe 1 porte notamment sur les éléments suivants : [...] d) la coopération horizontale et verticale entre les acteurs de la chaîne d'approvisionnement en vue de la mise en place et du développement de circuits d'approvisionnement courts et de marchés locaux* ». C'est la sous-mesure « *Développement des chaînes d'approvisionnement locales* »<sup>236</sup>. Deux objectifs émergent de cette sous-mesure. Tout d'abord, la mise en place de nouvelles formes d'organisation de mise en vente et de livraison des productions. Ensuite, on cherche à favoriser l'organisation de la chaîne logistique de distribution par la mise en place et le développement d'outils

---

<sup>235</sup> Réseau rural français, « *Transfert de connaissances et actions d'information* », sur Réseau rural français, Un réseau au carrefour des territoires [en ligne], publié en décembre 2016

<sup>236</sup> Réseau rural français, « *Coopération* », sur Réseau rural français, Un réseau au carrefour des territoires [en ligne], publié en décembre 2016

lesquels peuvent être des plateformes de distribution ou des outils de mise en relation des fournisseurs et des acheteurs<sup>237</sup>.

Pour le futur de cette mesure, on retrouve la coopération à l'article 71 du projet de réforme. L'organisation de l'article diffère mais l'esprit reste le même, puisque l'objectif est d'encourager les formes de coopération qui associent au moins deux entités. Toutefois, cet instrument pourrait être investi de nouvelles prérogatives en lien avec l'alimentation puisque certains dispositifs devraient fusionner avec lui. Tel est le cas par exemple de la mesure prévue par l'article 16 « Systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires » ou de l'article 27 « Mise en place de groupements et d'organisations de producteurs ». Dans le projet de réforme, ces deux dispositifs sont intégrés à l'article 71 dédié à la coopération. On remarquera que la référence aux circuits courts n'apparaît plus à l'article 71 mais un renvoi à l'article 6 permet de les introduire formellement dans les objectifs de la mesure de coopération. Cette référence explicite provient directement des amendements du Parlement européen puisque l'article 6 du projet de nouveau règlement du 1er juin 2018 ne faisait aucune mention des chaînes courtes d'approvisionnement. Grâce à cette intervention du Parlement européen, la coopération pourra continuer à opérer ses missions de promotion des circuits courts via la mise en réseau des acteurs.

La seconde mesure est celle dédiée aux « Services de conseil, d'aide à la gestion agricole et service de remplacement sur l'exploitation ». Cet outil se décline en trois sous-mesures : les « services de conseils » proprement dits, la « mise en place de services d'aide à la gestion agricole, de remplacement sur l'exploitation et de conseil agricole et forestier » et la « formation des conseillers »<sup>238</sup>. Bien entendu les conseils prodigués par ce réseau ne sont pas tous orientés vers les circuits courts cependant l'article 15 du règlement dispose qu'il « *peut s'agir de conseils pour le développement de circuits d'approvisionnement courts* ».

Pour la future PAC, la mesure est renommée « Services de conseil agricole » et transférée à l'article 13 du projet de réforme dans une section 3 qui lui est entièrement dédiée, au sein d'un chapitre I « Exigences communes ». Elle quitte donc les « Types d'intervention en faveur du développement rural » réunies au chapitre IV. Cela démontre que les services de conseil aux agriculteurs ne sont plus vus par la PAC comme un dispositif relevant uniquement du développement rural, ils prennent une plus grande envergure. Dans sa dernière version en date du 23 octobre 2020, après les amendements effectués par le Parlement européen, l'article dispose que « *les services de conseil agricole instaurés par l'État membre portent au moins sur ce qui suit : f bis) [...] les circuits d'approvisionnement courts* ». Ainsi, contrairement au précédent règlement, on ne dit plus qu'il « *peut s'agir de conseils pour le développement de circuits d'approvisionnement courts* ». Les services de conseil doivent « *au moins* » porter sur les circuits courts.

Pour faire un bilan sur les mesures concernant les circuits courts, on constate qu'elles sont plutôt nombreuses. Certaines paraissent même faire doublon : la mesure de coopération tout comme le programme LEADER peuvent mettre en réseau des acteurs pour créer des réseaux partenariaux de commercialisation pour la structuration des circuits courts, bien que la manière de procéder soit différente. Cependant, en dehors de cela, chacun des autres instruments semble apporter sa spécificité. Les réseaux de transfert de connaissances et actions d'information permettent aux agriculteurs d'échanger des informations entre eux, et les services de conseil apportent un côté « professionnel » avec des conseillers expérimentés. Reste que, comme pour les réseaux concrets de production, ces mesures sont délocalisées au niveau régional et chaque territoire est libre de les appliquer pour le développement des circuits courts ou non (exception faite des services de conseil portés par la réforme).

---

<sup>237</sup> *Idem*

<sup>238</sup> Réseau rural français, « Services de conseil, d'aide à la gestion agricole et service de remplacement sur l'exploitation », sur Réseau rural français, Un réseau au carrefour des territoires [en ligne], publié en décembre 2016

Cela ne plaide pas en faveur d'un système alimentaire harmonisé, indépendamment du potentiel reconnu pour l'attractivité des territoires.

## 2. La mise en place de réseaux partenariaux de commercialisation pour une meilleure rémunération par les circuits classiques

Nous n'étudierons qu'un seul dispositif : la « Mise en place de groupements et d'organisations de producteurs » instituée à l'article 27 du règlement n°1305/2013. Cette mesure a un rôle incitatif dans la mise en place de groupements et d'organisations de producteurs en leur apportant un soutien financier dans les premières années de leur établissement<sup>239</sup>. L'article dispose donc que « *l'aide au titre de la présente mesure est accordée afin de faciliter l'établissement de groupements et d'organisations de producteurs dans les secteurs de l'agriculture et de la foresterie* ». Concrètement, l'aide apportée aux groupements de producteurs est de 10 % de la production commercialisée pendant les cinq premières années qui suivent la date de reconnaissance, l'aide est dégressive et le montant maximal ne peut excéder 100 000 euros, selon l'annexe II du règlement.

Deux objectifs particuliers en rapport avec les circuits commerciaux classiques sont visés par l'article 27 du règlement n°1305/2013. Le premier est « *d'adapter la production et les résultats des producteurs qui sont membres de ces groupements ou organisations aux exigences du marché* ». Cette adaptation de la production aux marchés est une première étape pour permettre une meilleure commercialisation des produits dans les filières agroalimentaires classiques. Le second objectif est « *d'assurer une commercialisation conjointe des produits sur le marché, y compris la préparation pour la vente, la centralisation des ventes et l'approvisionnement des grossistes* ». C'est cette étape qui est réellement décisive pour assurer un meilleur revenu aux agriculteurs. Le dispositif les encourage à s'organiser collectivement afin de renforcer leur pouvoir de négociation<sup>240</sup>.

On pourrait imaginer que cet instrument soit moins relié à l'attractivité des territoires que les précédents, puisqu'il n'intègre pas obligatoirement une dimension de commercialisation locale. Toutefois, organiser les agriculteurs en groupements permet la mise en place d'un réseau coopératif très attractif économiquement. Cela peut encourager certains agriculteurs à s'installer sur le territoire ou simplement maintenir à flot des exploitations qui auraient déperé sans un tel dispositif. Étonnamment, cet instrument n'est pas décliné dans les « *Programmes de développement rural régionaux* » (PDRR) de la France<sup>241</sup>. Dans la réforme qui s'annonce, plus aucun article n'est dédié spécifiquement à la mise en place de groupements et organisations de producteurs dans le projet de réforme abrogeant le règlement n°1305/2013. Ce dispositif intègre la mesure de coopération à l'article 71 qui dispose que « *les États membres peuvent octroyer une aide à la coopération [...] afin [...] d'encourager [...] les organisations ou les groupements de producteurs* ». Les amendements du Parlement européen du 23 octobre 2020 ajoutent le mode de financement de cette mesure qui manquait au projet de réforme<sup>242</sup>. Il s'effectue dans les mêmes conditions que celles décrites précédemment. Cet instrument ne devrait donc pas subir de changements majeurs, si ce n'est sa fusion avec la mesure de coopération.

Ainsi, en tant qu'instrument de financement du second pilier de la PAC, le FEADER soutient un panel conséquent de mesures. Le point commun de tous ces dispositifs c'est qu'ils sont dans l'ensemble mis en œuvre à un niveau infra-européen exception faite, peut-être, des réseaux d'information. De plus, les régions ont le choix de la mise en application de ces instruments, qui ne seront donc pas mis en place de façon uniforme. Nous nous dirigeons vers la construction de plusieurs nouveaux systèmes alimentaires

---

<sup>239</sup> Réseau rural français, « *Mise en place de groupements et d'organisations de producteurs* », sur Réseau rural français, Un réseau au carrefour des territoires [en ligne], publié en décembre 2016

<sup>240</sup> *Idem*

<sup>241</sup> *Idem*

<sup>242</sup> Annexe IXbis bis, amendements du Parlement européen, adoptés le 23 octobre 2020, à la proposition de règlement abrogeant le règlement n° 1305/2013 et le règlement n° 1307/2013

territorialisés en Europe, établis de manière éparse. L'échelon territorial est peut-être le plus pertinent pour mener à bien ce type d'intention politique. Néanmoins, si l'on reste dans cette optique, il est possible que la PAC ne soit pas capable de créer un nouveau système agricole global en Europe pour l'attractivité des territoires via l'alimentation.

*En conclusion, nous avons pu constater que la PAC a su créer une politique d'ensemble pour la production agricole. Cette politique n'a cessé d'évoluer au gré des réformes démontrant ainsi l'étendue de ses capacités d'adaptation. Ces changements se sont révélés nécessaires puisqu'il en allait de la sécurité alimentaire du continent européen. Le volet sanitaire s'inscrit lui-même dans cette démarche de sécurité et seul le développement des filières de qualité avec les appellations d'origine semble avoir opéré une prise en compte des territoires. Cette politique d'ensemble est donc entièrement dédiée à la production agricole sans que la considération pour les territoires dans la prestation de fourniture alimentaire soit clairement recherchée.*

*Le second pilier de la PAC présente quant à lui une large panoplie de soutiens et de dispositifs qui peuvent être liés à l'alimentation et à l'attractivité des territoires. La mise en place de ces outils répond à une certaine logique de subsidiarité. Il en ressort que les instruments pertinents pour l'alimentation et/ou l'attractivité des territoires sont élaborés et financés à l'échelon jugé idéal, au niveau national ou régional selon le choix de désignation de l'autorité de gestion.*

*Le caractère facultatif des mesures proposées laisse également la possibilité à l'échelon idoine de conserver un pouvoir d'appréciation quant à leur application. En France, malgré un changement profond dans la mise en œuvre de la PAC basée sur la performance, ces mesures non-surfaciques vont rester affiliées aux conseils régionaux, à des hauteurs et selon des logiques qui restent à définir dans le plan stratégique national. Cette échelle régionale permet une articulation plus spontanée vers des stratégies d'attractivité des territoires, que ce soit par des plans de promotion des produits agricoles de qualité ou des réflexions territoriales sur des systèmes alimentaires durables.*

*Toutefois, des questionnements et des critiques se portent sur cette absence de réflexion commune sur l'alimentation au sein de l'Union européenne, plus précisément sur l'absence d'une politique alimentaire commune.*

*Ces interrogations renvoient à la question plus générale de la conciliation de plusieurs objectifs pour une même politique sectorielle. En l'occurrence pour la PAC, cette question a souvent portée sur la conciliation entre l'objectif d'approvisionnement des marchés et celui de protection de l'environnement<sup>243</sup>. Les dissensions agitant ces derniers mois les trilogues sur la réforme post-2020 au sujet de l'alignement des objectifs de la PAC avec la stratégie « de la ferme à la table » mettent en lumière que d'autres tensions existent, entre agriculture, alimentation et attractivité des territoires.*

---

<sup>243</sup> Sur ces questions : CJCE 24 nov 1993, *Etablissements Armand Mondiet*