

RAPPORT FINAL ETIAS

INTRODUCTION : Rappel du contexte

L'augmentation de la population mondiale, le changement climatique et la raréfaction des ressources naturelles imposent une transformation du modèle agricole et alimentaire dominant depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Dans ce système « mondialisé », les matières premières agricoles constituent des marchandises dont l'exploitation intensive est essentiellement guidée par la loi de l'offre et de la demande. Les contours de ce marché mondial sont définis par le droit du commerce international et le droit des investissements internationaux. La transition des systèmes agricoles et alimentaires vise donc à passer d'un système de production globalisé dont la non durabilité est unanimement constatée (en dernier lieu lors de la COP 21) à un nouvel ordre basé sur l'utilisation rationnelle et soutenable des ressources naturelles, qui soit en adéquation avec la satisfaction des besoins sociaux fondamentaux, en premier lieu alimentaires et nutritionnels, et au-delà, qui permette de conjuguer respect de la nature et bien-être humain. Cette démarche de « transition écologique » suppose de « ré-encadrer » l'économie dans le social pour reprendre l'expression de Karl Polanyi, ce qui implique de repenser le droit applicable en ce domaine. Ce ré-encadrement doit permettre de remédier à la « coupure sociale, économique, culturelle, environnementale » existante entre ce qui est produit et ce que nous consommons. Il a vocation à redonner aux peuples, aux collectivités territoriales et aux Etats les moyens politiques et juridiques de mettre en œuvre des systèmes agricoles qui soient adaptées à leurs besoins alimentaires, nutritionnels spécifiques, aux ressources naturelles de leur territoire, aux perspectives de développement socio-économique et environnemental qui leur sont propres. Il s'agit dès lors de déterminer l'encadrement juridique nécessaire pour adapter le modèle économique actuel de production agricole et alimentaire à la satisfaction prioritaire des besoins sociaux fondamentaux des personnes. Cette démarche s'exprime à travers la promotion de « systèmes alimentaires intégrés » à l'échelle territoriale.

Penser des systèmes agro-alimentaires intégrés suppose avant tout de s'interroger sur la transition écologique des systèmes agro-alimentaires, c'est-à-dire, dans le contexte international et européen qui est le nôtre, de s'interroger sur les « transformations », les « adaptations » que nécessitent des changements environnementaux et sociétaux globaux.

Plus généralement, la mise en œuvre des transitions suppose l'établissement d'un « diagnostic » des points de blocages (des « verrous ») à l'échelle internationale, régionale, nationale et locale, qui font obstacle à la transformation des modèles agricoles et alimentaires ; des « verrous » qu'il convient d'identifier pour pouvoir envisager les moyens institutionnels, processuels et substantiels d'y « remédier ».

Dans la perspective des transitions écologiques, **la mise en place de systèmes alimentaires intégrés à l'échelle des territoires** doit permettre, par la participation de l'ensemble des acteurs publics et privés des divers espaces géographiques et politiques concernés, de corréliser l'exploitation des ressources naturelles agricoles et les besoins alimentaires, nutritionnels et, ce faisant, de développer des effets environnementaux et sociétaux au profit des populations de ces espaces.

Au sens premier que lui a donné Louis Malassis, un système alimentaire s'entend comme la façon dont les hommes s'organisent dans l'espace et le temps pour produire, distribuer et consommer leur nourriture.

Selon une définition plus développée : un système alimentaire est un réseau interdépendant d'acteurs (entreprises, institutions financières, organismes publics et privés), localisé dans un espace géographique donné (région, Etat, espace plurinational), et participant directement ou indirectement à la création de flux de biens et services orientés vers la satisfaction des besoins alimentaires d'un ou plusieurs groupes de consommateurs localement ou à l'extérieur de la zone considérée.

Pour donner du concept une définition plus opérationnelle, on peut dire qu'un système alimentaire est une organisation visant à adapter aux caractéristiques environnementales, agricoles et économiques d'un territoire un projet social partagé et gouverné, visant à améliorer durablement le bien-vivre de la population par l'alimentation. Il en résulte que le système suppose un territoire identifié, un projet social fondé sur l'alimentation et une gouvernance.

A l'échelle du territoire-monde, le projet social est défini par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), mais la gouvernance est réalisée par les acteurs du marché international au singulier. Il ne peut pas y avoir d'homogénéité du système.

A l'échelle de l'Europe, il n'y a pas de système organisé. Il y a bien un territoire et une gouvernance, mais c'est le projet social fondé sur l'alimentation qui fait défaut. La PAC est agricole et pas alimentaire. Le droit européen de l'alimentation est limité aux conditions nécessaires pour que la qualité sanitaire des aliments soit garantie aux consommateurs européens et pour que ne règne qu'un marché unique.

A l'échelle de la France, le système alimentaire prend bien la forme d'une organisation avec un territoire, un projet et une gouvernance. Le Programme National pour l'Alimentation (PNA) piloté par le ministère de l'Agriculture (art. L. 1-III, C. rur.), le Conseil National de l'Alimentation (art. L. 1, C. rur. et art. D. 824-1 s., C. consomm.) qui est une sorte de parlement du secteur agricole et agroalimentaire, la DGCCRF qui a en charge les contrôles sanitaires du secteur de l'alimentation (sécurité du consommateur), le Fonds Français Alimentation Santé (FFAS) qui réunit les opérateurs économiques du secteur agroalimentaire, les chercheurs, les pouvoirs publics, les consommateurs, en sont des marqueurs institutionnels manifestes. Mais la politique alimentaire nationale est surtout focalisée sur la santé et sur la sécurité.

La loi française a toutefois choisi d'aller plus loin en reconnaissant la souveraineté alimentaire comme un principe (art. L. 1-I, 14°, C. rur.) et en incitant les collectivités territoriales à élaborer des projets alimentaires territoriaux (PAT) ayant pour objet de mettre en œuvre un système alimentaire propre à chaque territoire. En effet, selon la loi, ces projets sont élaborés *« de manière concertée avec l'ensemble des acteurs d'un territoire et répondent à l'objectif de structuration de l'économie agricole et de mise en œuvre d'un système alimentaire territorial. Ils participent à la consolidation de filières territorialisées et au développement de la consommation de produits issus de circuits courts, en particulier relevant de la production biologique. (...) Ils s'appuient sur un diagnostic partagé de l'agriculture et de l'alimentation sur le territoire et la définition d'actions opérationnelles visant la réalisation du projet. Ils peuvent mobiliser des fonds publics et privés. Ils peuvent également générer leurs propres ressources »* (art. L. 111-2-2, C. rur.).

On entre alors pleinement dans ce que doit être un « système » alimentaire avec un territoire organisé, une gouvernance et la mise en œuvre d'un projet social spécifique à ce territoire. La loi précise que ce projet doit être concerté par l'ensemble des acteurs et faire l'objet d'un contrat entre eux. C'est à ce point que, au sein d'une collectivité territoriale, l'idée d'une démocratie alimentaire prend institutionnellement corps.

Le PAT va rapprocher les producteurs, les transformateurs, les distributeurs, les collectivités territoriales et les consommateurs. Il va associer les corps intermédiaires et les institutions liées à l'alimentation du territoire (agence de l'eau, chambre d'agriculture...). Il s'appuiera sur un diagnostic partagé de l'agriculture et de l'alimentation sur le territoire et il définira contractuellement des actions opérationnelles. La loi précise que le projet doit permettre de consolider des filières territorialisées (production, transformation, distribution) et de développer la consommation de produits issus de circuits courts, en particulier relevant de la production biologique. C'est dire que le projet va avoir pour effet de structurer la concurrence, et il pourra aussi promouvoir la production de certains aliments de qualité et privilégier les circuits courts. On est assez loin du laisser-faire et du marché au singulier. Dans cette optique, l'alimentation est l'objet d'une politique publique volontaire à l'échelle locale qui « coiffe » l'économie de marché.

Mais la mise en place et le déploiement de tels « systèmes » se heurtent à **d'importantes difficultés juridiques - des « verrous » - qu'il convenait donc d'identifier et d'analyser.** Au fil de ce travail de

diagnostic, des idées-forces, « des verrous structurels » inhérents au Droit ont émergé et participent à la compréhension des principaux « points de blocages » identifiés à l'occasion de cette recherche :

- Il apparaît tout d'abord que le Droit (international, européen, national, local), conçu par segment (droit de la consommation ; droit foncier ; droit de l'urbanisme ; droit de la concurrence, etc.) ne permet pas ou n'est pas adapté à la vision « transversale » ou holistique de l'alimentation prônée par ces systèmes alimentaires territorialisés et dont la logique repose sur la nécessité (notamment par le biais des politiques publiques locales) de mettre en connexion, de faire dialoguer les enjeux nutritionnels, alimentaires, sanitaires, environnementaux, sociaux, culturels ou encore économiques rattachés au fait alimentaire.
- Ensuite c'est le constat de divergences ou distorsions de plus en plus importantes entre un Droit, une réglementation en matière agroalimentaire pensée et définie de manière standardisée à l'échelle internationale ou régionale (via notamment les accords commerciaux multilatéraux, les traités de libre échange, les traités d'investissements) et des initiatives locales en matière d'agriculture et d'alimentation qui sont pensées et construites en tenant compte et pour rendre compte des spécificités géographiques, écologiques, démographiques, historiques, sociales propres à chaque territoire. De ces distorsions entre le « local » et le « global », jaillissent de profondes incertitudes (source d'insécurité juridique) sur les marges de manœuvre dont disposent les acteurs locaux pour mettre en place des schémas agricoles et alimentaires locaux qui soient tournés non par uniquement vers la logique des marchés et le respect des principes de l'offre et de la demande mais bien davantage vers la satisfaction d'un intérêt public local.
- La distance ou le divorce de plus en plus important entre les attentes sociétales de chacun à l'égard de son alimentation et plus largement en termes de « santé collective » (santé humaine, santé environnementale et santé sociale) et des règles de gouvernance de moins en moins démocratiques.

Pour réaliser l'analyse (I) et identifier les verrous à la transition écologique des systèmes agroalimentaires (II), le projet Etias a réalisé des travaux tantôt entre chercheurs, tantôt en partage avec la société civile. Il en résulte des publications scientifiques, des rencontres entre chercheurs et société civile lors de séminaires et la réalisation d'un travail de grande ampleur sous la forme d'un dictionnaire.

I - Les analyses

Ces travaux en droit dirigés vers cet objectif de diagnostic des points de blocage à la transition écologique des systèmes agroalimentaires, à la mise en place et au déploiement de systèmes alimentaires intégrés à l'échelle du territoire, ont été menées avec le souci de promouvoir une **démarche collaborative, pluri et interdisciplinaire, ouverte à la société civile**.

C'est en effet cette démarche scientifique d'ouverture et collaborative qui a guidé nos travaux durant dix-huit mois à travers notamment la réalisation de publications (1) et l'organisation des séminaires scientifiques (2) et la participation à des événements scientifiques et grand public (3). L'ouverture aux autres disciplines scientifiques relevant des sciences humaines et sociales mais également des sciences dures a enrichi nos recherches sur les « clés » conceptuelles utiles à la transition écologique des systèmes agroalimentaires. Cet enrichissement a été précieux pour la réalisation d'un livrable attendu dans le cadre de ce projet Etias : la publication du « Dictionnaire juridique des transitions écologiques » (4).

1) Les publications

T. Bréger, « L'information du consommateur et l'expression d'un droit à une alimentation durable », Revue européenne de droit de la consommation, à paraître (2018).

T. Bréger, « Les verrous juridiques à la transition écologique des systèmes agroalimentaires - rapport de synthèse des résultats de la recherche ETIAS ». Article consultable sur la page Etias du site de la

MSH Ange Guépin (à partir du lien suivant : <http://www.msh.univ-nantes.fr/>), et prochainement accessible en ligne sur le site HAL.

T. Bréger, « Transition des modèles agroalimentaires et système alimentaire territorialisé : le défi de la structuration des filières locales et durables », Rapport de restitution du 2^e séminaire Etias du 19 juin 2018. Rapport disponible à partir du lien suivant : http://www.msh.univ-nantes.fr/07585195/0/fiche_article/&RH=1326210556121

T. Bréger, « L'intérêt et les besoins du consommateur dans la transition des modèles agroalimentaires », Rapport de restitution du 1^{er} séminaire Etias du 26 janvier 2018 : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01760435>

T. Bréger et F. Méa, « La structuration de la filière « bio » en France : Etats des lieux et défis futurs ». Article accessible en ligne : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01864368/document>

F. Collart Dutilleul, *La Charte de La Havane : Pour une autre mondialisation*, éd. Dalloz, coll. Tiré à part, 2018.

F. Collart Dutilleul, « De l'exception agricole à la démocratie alimentaire : Penser un droit humaniste pour nourrir l'humanité », in *Mélanges en l'honneur d'Eric Loquin*, LexisNexis, (à paraître) 2018.

J.-P. Sarmiento, « El acaparamiento de tierras en Colombia, entre la concentración de la tierra y el conflicto armado ». Article accessible en ligne à partir du lien suivant: http://www.msh.univ-nantes.fr/07585195/0/fiche_article/

A. Van Lang (dir.), *Penser et mettre en œuvre les transitions écologiques*, éd. Mare et Martin, 2018.

2) Les séminaires ETIAS

Le premier séminaire a eu lieu le 26 janvier 2018 sur le sujet suivant : L'intérêt et les besoins du consommateur dans la transition des modèles agroalimentaires.

« L'alimentation durable » est un concept émergent que la FAO saisisait en 2010 par la définition suivante : une alimentation qui contribue à « *protéger et à respecter la biodiversité et les écosystèmes* », qui est « *culturellement acceptable, économiquement équitable, accessible, abordable, nutritionnellement sûre et saine* » et qui optimise « *l'usage des ressources naturelles et humaines* ». L'expression d'un droit à une alimentation durable, qui agrège un ensemble de valeurs socioculturelles et environnementales associées à l'acte d'alimentation, est aujourd'hui au cœur des réflexions sur l'évolution nécessaire des systèmes agricoles et alimentaires pour répondre aux défis majeurs de l'insécurité alimentaire, de la raréfaction des ressources naturelles et du réchauffement climatique. L'une des voies de transition qui se dégagent actuellement est celle des « systèmes alimentaires territorialisés » (SAT) qui invitent à « relocaliser » au moins partiellement des politiques agricoles et alimentaires, et à penser le facteur humain et les besoins sociaux fondamentaux liés à l'alimentation du consommateur comme la clé de voûte à partir de laquelle le système agricole et alimentaire se structure sur le territoire. Pour ses partisans, le succès du modèle « SAT » repose sur une série de facteurs au premier rang desquels figurent *l'éducation et l'information du consommateur*. La prise en compte des intérêts, des besoins socio-économiques et environnementaux du consommateur et la question de son information semblent donc constituer des sujets primordiaux dans les réflexions à mener sur les objectifs et la nature de la transition agroalimentaire à opérer. Ils figuraient d'ailleurs parmi les enjeux des Etats généraux de l'alimentation : « accompagner la transformation des modèles de production afin de répondre davantage aux attentes et aux besoins des consommateurs ».

En donnant la parole à des représentants de collectivités locales, d'organisations de producteurs et de consommateurs, ce séminaire fut l'occasion de croiser les points de vue autour de la question de la place du consommateur dans l'évolution des modèles agro-alimentaires commandée par la transition écologique. Quels verrous politiques, juridiques, socio-économiques freinent encore aujourd'hui la prise en compte des intérêts et des besoins alimentaires, nutritionnels mais également socio-environnementaux du consommateur ? Quelle place accorder au consommateur et à ses « besoins sociaux fondamentaux » dans la transition du système agricole et alimentaire ? Le cadre juridique, politique, social, économique ou encore médiatique qui organise aujourd'hui l'information du

consommateur est-il bien adapté aux exigences et à l'ensemble des valeurs sociétales agrégées par l'expression d'un droit à une alimentation durable (tel qu'il est promu au sein des SAT et des Projets alimentaires territoriaux - PAT) ? Offre-t-il l'opportunité d'une transition du système agroalimentaire consacrant le passage d'un « consommateur-mangeur » à l'affirmation d'un « consommateur-citoyen » ?

Le deuxième séminaire a eu lieu le 19 juin 2018 sur le sujet suivant : Transition des modèles agroalimentaires et système alimentaire territorialisé : le défi de la structuration des filières locales et durables

Les externalités environnementales, sociales et économiques négatives produites ou exacerbées par le système agroalimentaire mondialisé et productiviste contribuent aux débats en faveur d'une transition dans « *la manière dont les hommes s'organisent dans l'espace et dans le temps, pour obtenir et consommer de la nourriture* » (Malassis, 1994). Au cœur des revendications réside la volonté de repenser les relations entre l'agriculture et son environnement humain et naturel. Il s'agit de recréer du lien social entre consommateurs et producteurs, entre consommation et production, et d'offrir à tous une alimentation de qualité (saine et bonne), tout en préservant la nature, la culture et les savoir-faire traditionnels. Les « systèmes alimentaires territorialisés » (SAT), en tant qu'« *organisation visant à adapter aux caractéristiques environnementales, agricoles et économiques d'un territoire un projet social partagé et gouverné, visant à améliorer durablement le bien vivre de la population par l'alimentation* », s'imposent donc comme une voie de transition (Collart Dutilleul, 2017). Ils invitent à une « relocalisation » au moins partielle des pratiques (production et consommation) et des politiques agricoles et alimentaires. Pour que les besoins sociétaux liés à l'alimentation durable du consommateur participent pleinement à la transition du modèle agroalimentaire, encore faut-il qu'ils puissent s'exprimer à travers une offre alimentaire issue d'une production agricole qui réponde aux valeurs de qualité, de goût de l'aliment, de respect de l'environnement, d'ancrage territorial, de valorisation des produits et des savoir-faire des territoires.

La structuration à l'échelle territoriale de filières de production agricole et alimentaire durable invitait en premier lieu à poser la question de l'accès et de l'affectation de la terre à une agriculture, à des modèles de production qui répondent aux attentes sociétales du consommateur liées à son alimentation. Elle renvoie également à la question de la coordination, de l'organisation des producteurs et des petites et moyennes entreprises agroalimentaires du territoire qui souhaitent inscrire leur activité dans une « politique », un schéma alimentaire territorial. Cette structuration doit notamment permettre à ces producteurs, ces PME/TPE, de voir leur position sécurisée, renforcée vis-à-vis notamment des acteurs-aval de la filière (agro-industrie et grande distribution) pour qu'ils puissent vivre dignement de leur activité tout en concourant donc à la réalisation des objectifs alimentaires et de développement durable définis par le SAT/PAT. D'un point de vue juridique, quels sont les obstacles, les défis posés à cette structuration par le droit des affaires, le droit des sociétés et bien entendu le droit de la concurrence (regroupement, organisation de producteurs, ententes illicites) et le droit des marchés publics (l'approvisionnement de la restauration collective) ? Ce séminaire fut l'occasion de réunir des experts chercheurs et praticiens du droit pour nous éclairer sur les verrous inhérents à la structuration des filières agricoles et alimentaires locales et durables.

Le troisième séminaire a eu lieu le 21 septembre 2018. A partir d'hypothèses-témoignages et d'interventions de chercheurs, ce dernier séminaire visait à présenter **la synthèse des résultats du projet ETIAS**. Cette synthèse est consultable sur la page Etias du site de la MSH : http://www.msh.univ-nantes.fr/07585195/0/fiche_article/&RH=1326210556121. Elle sera prochainement accessible en ligne sur le site HAL

3) Les activités auxquelles ETIAS a participé

- Nantes Food Forum, juin 2017.
- Alimentation et climat, quels enjeux, Climax Festival, Bordeaux, septembre 2017.
- Colloque Congrès Européen de Droit Rural, « Agriculture et Concurrence », Lille, septembre 2017.

- Journée régionale « Alimentation et territoires – échanges et mutualisation sur les Projets alimentaires territoriaux », Salon International de productions animales, SPACE de Rennes, septembre 2017.
- Accompagnement du système alimentaire territorial du Douaisis, Douai, octobre 2017.
- Club des territoires, Paris, novembre 2017.
- Colloque international Bio-polymères 2017 – INRA, novembre-décembre 2017 (présentation Etias – Poster session RFI Food for Tomorrow Cap aliment).
- Assemblée Générale Coordination rurale, Mende, décembre 2017.
- Colloque « Traité de libre-échange et transitions des modèles agroalimentaire », Journées Interdisciplinaires du Développement Durable de l'Université de Nantes, janvier 2018 : Communication sur le thème « la transition agricole est-elle compatible avec le CETA ? ».
- Colloque sur l'accapement des terres et les investissements internationaux, Séville, février 2018.
- Colloque Technosphère, Lyon, mars 2018.
- Colloque IMS, Lyon, mars 2018.
- Rencontres citoyennes sur la sécurité alimentaire, Douai, avril 2018.
- SOHASAN (Solidarité haïtienne pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle), Haïti, avril 2018 : rencontres avec les autorités haïtiennes, analyse d'initiatives des associations, notamment avec les scolaires (restauration scolaire et éducation à la sécurité alimentaire).
- Séminaire de prospective Fondation pour la nature et l'homme, Land Rohan, mai 2018.
- Journée scientifique du GIS SAAP, juin 2018 (présentation du projet Etias).
- Fête de la vache nantaise, Plessé, septembre 2018.
- Nantes Food Forum, octobre 2018.

4) Le Dictionnaire juridique des transitions écologiques

S'interroger sur la transition écologique des systèmes agro-alimentaires, supposait un préalable, pour le monde de la recherche, qui était **de donner de la cohérence au concept même de « transition écologique » et aux concepts clés associés à l'émergence d'un système agricole et alimentaire intégré** qui entend redéfinir le lien entre agriculture et sécurité alimentaire en y intégrant la protection de l'environnement.

Cet ouvrage visite ainsi un certain nombre de concepts dont le droit ne peut pas faire l'économie quand il s'interroge sur sa contribution possible aux transitions écologiques. Ces concepts n'épuisent évidemment pas la question des transitions ni en droit ni en d'autres disciplines. Leur exploration permet de montrer que les transitions écologiques pourront difficilement s'inscrire de façon significative dans les faits si elles ne sont pas accueillies par le droit.

Réunis dans un dictionnaire, ces concepts permettent d'identifier et définir le vocabulaire dont on a besoin pour penser la grammaire des transitions écologiques et pour écrire la littérature de leur mise en œuvre. Ce faisant, l'ouvrage rend compte de la complexité même du terme de « transition » qui désigne tout à la fois un objectif à atteindre mais également des étapes à franchir et des instruments à mobiliser pour passer d'un modèle « non soutenable » à un nouvel ordre permettant d'ajuster l'exploitation des ressources et la satisfaction des besoins sociaux et, au-delà, de conjuguer respect de la nature et bien-être humain.

Le dictionnaire juridique des transitions écologiques se présente ainsi comme un outil original et complémentaire d'autres ouvrages explorant le même phénomène à travers d'autres prismes (D. Bourg, A. Papaux, *Dictionnaire de la pensée écologique*, PUF Quadrige 2015 ; P. Jacquemot, *Le dictionnaire du développement durable*, Sciences humaines éditions 2015 ; M. Cornu, F. Orsi, J. Rochfeld, *Dictionnaire des biens communs*, PUF Quadrige 2017). Il s'adresse à un large public de juristes et de non juristes (au sein des universités, entreprises et associations, collectivités territoriales et administrations, cabinets et tribunaux) appelé à manier le droit sur le chemin des transitions écologiques.

Sa réalisation, avec l'appui solide et éclairé d'un comité scientifique composé d'enseignants chercheurs des Universités de Nantes, Rennes I, Caen, Rouen-Normandie, Pau et des Pays de l'Adour,

Santa Fé (Argentine) et AgroParisTech, a mobilisé un réseau de plus de cent vingt chercheurs français et étrangers qui sont pleinement parties prenantes de l'ouvrage.

Récemment abordées par diverses disciplines relevant des sciences naturelles et des sciences sociales, les transitions écologiques le sont encore aujourd'hui assez peu au prisme du droit et trop peu à la lumière de ces autres disciplines. Or, il n'y a aucun avenir pour les transitions écologiques en droit en dehors d'une approche intradisciplinaire conduite dans une perspective pluridisciplinaire.

Intradisciplinaire parce que tous les champs du droit sont concernés. À l'égard des transitions, la réflexion juridique est à la fois principalement positiviste et organisée à partir du vocabulaire du droit de l'environnement. En droit, les transitions sont ainsi le plus souvent présentées sous l'angle des lois récentes relatives à la biodiversité ou à l'énergie, et des textes internationaux dédiés qui se multiplient entre les Sommets de la Terre et les COP consacrées au réchauffement climatique. Par ailleurs, il apparaît que le vocabulaire du droit de l'environnement tend à devenir trop étroit pour embrasser les transitions dans tous les secteurs socio-économiques et dans toute leur ampleur.

Pluridisciplinaire parce que le droit ne permet pas, à lui seul, de comprendre et *a fortiori* d'aborder un problème qui remet à ce point en cause notre conception du réel. En revanche, sans un diagnostic juridique précis et sans des politiques volontaires portées par le langage du droit, les évolutions socio-écologiques resteront vaines. La perspective juridique, qui fait l'originalité de cet ouvrage, se conjugue ainsi avec le souci de faire bénéficier le droit de l'éclairage des autres disciplines. Il s'agit aussi bien des sciences de la nature, permettant d'établir les faits qui entrent dans le présupposé des règles de droit, que des autres sciences sociales qui poussent et accompagnent les transitions en imaginant des concepts innovants qui restent à traduire en termes juridiques.

C'est pourquoi, par le choix des entrées, ce dictionnaire est juridique même au-delà des termes juridiques, car il confronte ce que le droit dit et ce qu'il fait. Il y a un réel besoin de donner une portée juridique à des concepts qui n'ont pas ce caractère. Parler des écosystèmes, de l'anthropocène, du dérèglement climatique, d'agroécologie ou de permaculture comme on l'a fait dans le passé pour le développement durable, requiert un travail d'ajustement avec le droit qui doit être conduit par des juristes mais aussi par des non juristes. Le droit est à tout le monde et si les juristes ont les clés du solfège juridique, ils n'ont pas le monopole de la composition des musiques, loin s'en faut. C'est pourquoi une place très significative est faite dans ce dictionnaire à des chercheurs d'autres disciplines. Les transitions n'ont de frontières ni dans les disciplines ni dans les espaces politiques.

La transition, au singulier, peut être définie dans l'ensemble des sciences naturelles et sociales comme le passage à un autre modèle de société plus sobre en ressources naturelles et reposant sur un rapport Homme-Nature plus équilibré. Mais le droit ne peut certainement pas faire l'économie du pluriel. Les transitions que le droit va être chargé de porter sont inclusivement alimentaire, agricole, culturelle, environnementale, politique, constitutionnelle, économique, sociale, citoyenne... Le rôle du droit dans leur réalisation est à la fois institutionnel, processuel et substantiel. En outre, elles interrogent pour le moins ces piliers du droit que sont le contrat, la propriété, la concurrence, la police, comme moyens de mettre en cohérence une société humaine et l'environnement naturel dont cette société fait partie. Sans oublier que les transitions couvrent tout l'espace que le droit embrasse, depuis le plus petit des territoires jusqu'à la dimension mondiale. C'est pourquoi il y a un grand nombre de transitions à corréliser les unes aux autres, toutes étant nécessaires pour emporter la société sur un chemin plus vertueux.

II – L'identification des verrous juridiques au déploiement des systèmes agroalimentaires intégrés à l'échelle des territoires :

✓ *Le rapport de synthèse des résultats de recherche Etias (« les verrous juridiques à la transition des systèmes agroalimentaires ») figure en annexe du présent rapport scientifique. Il est accessible à partir de la page Etias sur le site de la MSH Ange Guépin : <http://www.msh.univ-nantes.fr/>) et sera accessible prochainement en open access sur la plateforme HAL.*

Dans le travail d'analyse-diagnostic mené, il a été choisi de remonter les différentes étapes de la « chaîne agro-alimentaire » de la « fourchette à la fourche », c'est-à-dire à partir du « maillon » central, la clé de voûte des systèmes alimentaires intégrés à l'échelle des territoires (SAT), le consommateur-citoyen. Articulés autour des besoins sociétaux fondamentaux liés à l'alimentation durable des consommateurs du territoire, les SAT ont vocation à faire de l'éducation et l'information du consommateur une priorité pour permettre à ce dernier d'exprimer des choix citoyens éclairés. Cette question de l'information du consommateur est régie principalement par le droit de la consommation. Il s'agissait alors d'apprécier si la réglementation française et communautaire encadrant les conditions d'information du consommateur permettait de répondre et de prendre en compte les exigences et l'ensemble des valeurs sociétales agrégées par l'expression d'un droit à une alimentation durable (1). Si les besoins sociétaux du consommateur doivent constituer des moteurs de la transition écologique des modèles agroalimentaires, cela suppose nécessairement que ces attentes puissent s'exprimer à travers l'accès régulier à une offre alimentaire issue d'une production agricole qui réponde à ces valeurs sociétales liées à l'alimentation durable. Il s'agissait de s'intéresser aux producteurs et dans la perspective des SAT, d'apprécier si le Droit permet de promouvoir une « biodiversité » des agricultures sur les territoires (2). Offre-t-il les garanties, la sécurité nécessaire pour que des producteurs puissent s'inscrire dans des schémas alimentaires territoriaux et mener à bien leur activité, tout en ayant la garantie de disposer d'un revenu décent. Il s'agit là du défi de la structuration de filières de production locale et durable ?

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

L'information du consommateur sur les aliments qu'il consomme est devenue un sujet incontournable suite aux crises qui secouent depuis plus de 20 ans le paysage agroalimentaire. Ces crises ont incité le législateur à aller dans le sens d'un renforcement du cadre juridique applicable aux conditions d'information du consommateur sur les denrées alimentaires. Défini principalement en France par le droit de la consommation et à l'échelle communautaire par le Règlement 1169/2011 « INCO », ce cadre juridique n'offre pas l'opportunité d'une transition du système agroalimentaire consacrant le passage d'un « consommateur mangeur » à l'affirmation d'un « consommateur-citoyen ». Il ne garantit pas une information claire, accessible et couvrant surtout l'ensemble des besoins sociétaux et environnementaux associés à l'acte d'alimentation durable (bien-être animal ; protection de l'environnement ; promotion d'une agriculture locale et des savoir-faire...). Ces informations sociétales du consommateur sont organisées dans la réglementation en vigueur au travers un panel d'instruments volontaires. Ces dispositifs semblent davantage tournés vers la prise en compte des intérêts des opérateurs de la filière pour différencier un produit vis-à-vis de la concurrence, que pour répondre véritablement aux attentes « sociétales » du consommateur. A titre d'exemple, faire le choix de « manger local », suppose pour le consommateur qu'il puisse disposer d'informations précises sur l'origine des produits. Mais de ce point de vue, la réglementation française et communautaire est indigente puisqu'il n'y a pas d'obligation générale d'indication de l'origine des produits.

L'information reste « segmentée », « technique » se réduisant symboliquement à « l'étiquette » du produit. Du côté des (petits) producteurs locaux, cette réglementation de l'étiquetage (principalement nutritionnel et sanitaire) les expose à des contraintes logistiques et financières difficilement compatibles avec les moyens dont ils disposent et la nature même de leur production. Côté consommateurs, l'information et l'étiquetage nutritionnel et sanitaire des produits alimentaires renvoient à des données chiffrées, techniques que le consommateur se doit donc d'interpréter en termes d'impact pour sa santé. La réglementation applicable à l'information du consommateur place finalement ce dernier dans une position d'arbitre qui fixe ses choix principalement en fonction du prix et des données qu'il aura su déchiffrer dans les rayons des supermarchés.

Au-delà de ces considérations relatives à l'encadrement de l'information du consommateur, la capacité à filtrer et à interpréter l'information est évidemment importante et dépendante de **l'éducation « alimentaire » reçue par le consommateur**. De ce point de vue, plusieurs faiblesses peuvent être identifiées : la place accordée à l'éducation alimentaire dans les programmes de l'éducation nationale ; le poids du marketing alimentaire, l'impact du « matraquage » publicitaire alimentaire qui freine nécessairement l'éducation du consommateur-citoyen. A ce sujet, dans le cadre du projet de Loi

Alimentation (adopté le 2 octobre 2018), un amendement visant à interdire les publicités pour les aliments trop sucrés, trop gras ou trop salés à destination des enfants a finalement été rejeté, au motif notamment que trop de contraintes législatives auraient des conséquences délétères sur la création individuelle.

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

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

a) - L'affectation de la terre à une agriculture locale et durable est un défi qui renvoie à deux problématiques juridiques liées : celle de la préservation de la terre agricole aux abords des bassins de vie et celle de la régulation du marché de la terre. Ces problématiques permettent de rendre compte de certaines carences des politiques foncières et d'aménagement du territoire :

- *L'absence d'une politique (de planification) foncière coordonnée à l'échelle nationale en faveur de la préservation des terres agricoles périurbaine et d'un cadre juridique véritablement contraignant pour l'appliquer* contribue notamment à la perte et une artificialisation excessive de la terre agricole. Le foncier agricole demeure « impacté » par des choix de politiques économiques qui, depuis plus de 50 ans, privilégient l'extension de la ville, la course à la mobilité, la course à la modernité et à la compétitivité (en France entre 1960 et 2010, ce sont plus de 7 millions d'hectares de terres qui ont ainsi été artificialisés). Ainsi à l'échelle des collectivités locales, et dans un contexte de restriction budgétaire, le court-termisme peut ainsi prévaloir et des projets d'aménagement (immobiliers...) plus lucratifs être privilégiés plutôt que préserver des terres au potentiel agricole pour les générations futures.

- *Des politiques et des instruments juridiques de régulation du marché foncier inadaptés au défi de la « biodiversité des agricultures »* à l'échelle des territoires. La terre est un bien immobilier marchand qui se vend sur les marchés nationaux et internationaux. Face à une spéculation financière de plus en plus pressante sur les terres, pouvant provoquer une augmentation importante du prix des terres agricoles, l'action des pouvoirs publics pour réguler ce marché foncier agricole apparaît déterminante. En France, ces politiques de régulation foncière, pilotées et cogérées directement par l'Etat et la profession agricole, prennent la forme d'un contrôle des structures et d'un droit de préemption de la Safer. Ces politiques ont pour objectifs principaux de participer au maintien de la vocation agricole d'un bien, de favoriser l'installation d'agriculteurs, d'éviter la surenchère des prix de la terre, mais également de **promouvoir une agriculture diversifiée (protéger le modèle d'exploitation familiale) et respectueuse de l'environnement**. Or de ce point de vue, le bilan des instruments de régulation foncière est mitigé. Ces mécanismes sont aujourd'hui **inadaptés** pour répondre ou encadrer les tendances qui marquent actuellement le paysage agricole, à savoir d'une part **un phénomène de concentration et d'extension des exploitations agricoles** qui, par le jeu des fusions/acquisitions, conduisent à la naissance de structures agricoles couvrant plusieurs centaines, voire milliers d'hectares de terres. D'autre part, et de manière concomitante, **une perte de diversité des productions agricoles** sous l'effet d'une « céréalisation » accrue des campagnes au détriment des autres filières de production (l'élevage notamment). Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette perte de diversité des agricultures et des productions agricoles : déficit de vocation dans certaines filières (élevage) lié à des conditions de travail et de vie particulièrement difficiles, des revenus instables causés par l'instabilité des prix, des coûts d'investissements très importants sur l'exploitation pour équiper et entretenir le bâti afin de répondre à toutes les exigences liés à la réglementation sanitaire (normes communautaires - « Paquet Hygiène »). Un autre phénomène peut contribuer à expliquer ces tendances « agricoles » plutôt défavorables à la biodiversité des agricultures : il s'agit de **l'émergence et du développement rapide de nouvelles structures sociétares agricoles**, notamment des sociétés commerciales, des *Holdings* qui peuvent maîtriser des exploitations agricoles multiples et variées et concentrées ainsi plusieurs centaines ou milliers d'hectares. Ces sociétés commerciales agricoles vont le plus souvent privilégier des cultures rentables pour l'export (céréales, culture pour agrocarburants...). Or ces structures

sociétaires agricoles échappent quasiment à tous les mécanismes de régulation foncière qui s'appliquent par principe au foncier et non aux sociétés.

Après la terre, produire, vendre et acheter des produits locaux et durables, conformément aux objectifs définis dans le cadre d'un système alimentaire territorialisé, supposent donc une forme de relocalisation des marchés d'approvisionnement alimentaire.

b) La relocalisation des marchés d'approvisionnement alimentaire

La structuration des filières locales et durables suppose que les producteurs, désireux d'inscrire leur activité dans des schémas agro-alimentaires territorialisés, puissent accéder aux marchés, vendre leurs produits et ainsi disposer de débouchés leur garantissant des niveaux de revenus décents.

Or cette relocalisation des marchés d'approvisionnement ne va pas de soi car elle peut heurter la logique du droit du commerce international, notamment le principe de libre circulation des marchandises. Le droit (de l'Union européenne et de l'OMC) ouvre largement les marchés agroalimentaires sur le monde et ne permet pas vraiment de les cantonner à une échelle locale. Une politique juridique contraire pourrait assez facilement être contestée, qu'elle imprègne les règles applicables aux marchés publics ou aux marchés privés.

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

C'est le « verrou » du droit de la concurrence qui, appliqué à l'activité agricole (production et commercialisation), fragilise la position des producteurs :

Si pour tenir compte du déséquilibre structurel caractérisant les rapports de force entre d'une part les producteurs et d'autre part des acteurs avuls ultra concentrés, la politique agricole commune (PAC) a incité les producteurs à s'organiser, à se regrouper, en « organisation horizontale de producteurs » (OP) et ce afin de mieux concentrer l'offre et régulariser les prix, stabiliser les marchés et faciliter l'accès aux marchés, dans la pratique et compte tenu du verrou du droit de la concurrence, de fortes incertitudes (source d'insécurité juridique) demeurent sur la marge de manœuvre et le pouvoir réel dévolu à ces OP. Récemment, la Cour de justice de l'Union Européenne a ainsi affirmé (Affaire Cartel des endives) l'interdiction faite aux organisations de pouvoir échanger entre elles des informations sur les prix, sur les quantités produites et ou encore de déterminer des prix de cession communs. Or dans une économie agricole où il n'y a plus de soutien aux prix, il s'agit là de missions stratégiques pour concentrer efficacement l'offre des producteurs et renforcer leur poids dans les négociations sur les prix avec la grande distribution et l'industrie agroalimentaire.

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

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

De ce point de vue, s'il faut reconnaître que les dernières réformes du droit des marchés publics en France et au niveau communautaire ont permis de donner plus de poids aux considérations sociales et environnementales dans le fonctionnement de la commande publique. Si l'on peut observer, dans le domaine de la restauration collective notamment, une multiplication des initiatives locales pour augmenter la part des produits locaux et durables (bio) dans les repas proposés aux écoliers, collégiens ou lycéens. Il convient toutefois de noter que ni la réforme des marchés publics de 2015, ni la nouvelle loi Alimentation n'ont entendu répondre à l'un des freins majeurs **du déploiement des achats de**

proximité dans la restauration collective qui réside toujours principalement dans **l'interdiction de faire figurer dans les critères d'attribution du marché toute mention relative à l'origine des produits**, soit de façon directe par la référence à une zone géographique, soit de façon indirecte par le renvoi à des signes de qualité ou des labels intégrant des critères d'origine.

III – Bilan :

- Les travaux menés dans le cadre de cette recherche « verrou » ont permis d'identifier et d'analyser les principales difficultés (blocages juridiques ou insuffisance des règles actuelles) à la mise en place de systèmes agricoles et alimentaires intégrés à l'échelle des territoires. Cette identification a pu notamment s'appuyer sur le suivi d'expériences locales tels que les Projets alimentaires territoriaux développés par la Commune de Mouans Sartoux (région Provence-Alpes Côte d'Azur), la Communauté d'agglomération du Douaisis (région Hauts de France), ou encore et plus particulièrement le projet « Terres de sources » porté par la collectivité Eau du Bassin Rennais. Ce projet très ambitieux, partant de la problématique de la qualité de l'eau, a permis de rendre compte et d'approfondir la plupart des verrous identifiés. Le projet Etias a également suivi et pu participer aux travaux de Nantes Métropole dans le cadre de la préparation de son projet Alimentaire territorial, en étant partie prenante aux divers séminaires participatifs organisés par la métropole.

-Les travaux menés dans le cadre d'Etias sur le thème de l'évolution des systèmes agricoles et alimentaires s'inscrivent dans un cadre scientifique plus large initié dans le cadre du Projet Nambikwara et prolongé par le **Réseau CELT** (Centre d'Etudes Lascaux sur les Transitions), celui de la redéfinition des liens entre l'Homme et la Nature et la définition des conditions de mise en œuvre des transitions écologiques qui s'imposent à nos sociétés, tant pour exploiter nos ressources naturelles de manière plus durable que pour apporter une meilleure réponse aux besoins sociaux fondamentaux des populations, dont le droit à une alimentation durable. Ce réseau entend réunir des chercheurs, acteurs privés ou institutionnels et membres de la société civile soucieux de permettre la réalisation de ces transitions vers un modèle de société soutenable. Il a pour objectif d'étudier les phénomènes transitionnels à partir de la réalité de socioécosystèmes complexes qui se déclinent en termes environnementaux, économiques, politiques, sociaux, culturels. L'accent est mis sur la question des verrous juridiques qui sont souvent négligés. Pour cette raison, les chercheurs mobilisés sont pour l'instant des juristes. Mais le réseau est ouvert en réalité à toutes les disciplines. Il vise à établir une adéquation entre les capacités naturelles des territoires et les besoins socioéconomiques des populations dans une approche à la fois durable et transgénérationnelle. Les travaux menés dans le cadre du projet Etias ont contribué à renforcer la visibilité régionale du Réseau CELT autour du thème des transitions écologiques des systèmes agricoles et alimentaires intégrés. Les manifestations organisées durant le projet ont permis d'associer diverses composantes socio-économiques de la Région Pays de la Loire, notamment lors des séminaires et de la rencontre finale du projet Etias. Les séminaires ont été l'occasion de réunir et de donner la parole à des associations de consommateurs et de producteurs (UFC Que Choisir ?, GAB 44), à des associations de l'économie sociale et solidaire, aux chambres d'agriculture et à des syndicats et acteurs économiques du paysage agroalimentaire ligérien (Coop de France, Terrena, Scopeli, IDEAL PTCE – Nola...), ou encore à la Plateforme légumerie Nantes Terre Atlantique. Des acteurs institutionnels ont également été associés au projet avec bien évidemment la Conseil régional Pays de la Loire (commission Agriculture, Agroalimentaire, Forêts, Pêche et Mer), Nantes Métropole, la DRAAF Pays de la Loire, l'ADEME, la SAFER Pays de la Loire ou encore l'Agence française de l'Agriculture biologique. Les travaux du projet Etias ont également permis d'initier et de renforcer des collaborations avec des acteurs de la recherche du territoire ligérien, des universités de Nantes, Angers, Le Mans (contributions de chercheurs de divers laboratoires et structures de recherche : UMR Droit et Changement Social ; UMR ESO des sites de Nantes, Angers et Le Mans ; LEMNA, l'Ecole Supérieure d'Agriculture, AgroCampus Ouest...).

-Le projet Etias a également contribué à développer le réseau national et international du CELT à partir notamment des travaux menés dans le cadre du Dictionnaire juridique des transitions écologiques. En effet, ce sont plus de 120 contributeurs qui ont été associés à ce projet dont 15 chercheurs étrangers et 115 chercheurs français (dont 65 non ligériens). Ce projet a ainsi permis de tisser des collaborations avec des Universités et des grandes écoles à l'étranger (l'Université nationale du Littoral de Santa Fe-Argentine ; l'Université de San Jose-Costa Rica ; les Universités colombiennes de Los Andes-Bogota et Del Norte-Barranquilla ; l'Université Laval-Québec ; l'Université de Lausanne-Suisse, etc.) et sur le territoire national (Université de Rennes 1 ; Nice Sophia Antipolis ; Bordeaux ; Jean Moulin – Lyon 3 ; Paris 1 Panthéon Sorbonne, etc., AgroParisTech, AgroCampus Ouest, Oniris, l'Institut Michel Serres et l'ENS de Lyon). Le projet Etias a contribué à la visibilité

internationale du CELT en permettant notamment de compléter ce réseau à l'occasion de diverses manifestations scientifiques – grand public. Ce fut le cas à l'occasion des Nantes Food Forum 2017 et 2018 avec la participation de plusieurs chercheurs étrangers désormais en lien avec le réseau CELT (Sun Juan Juan – post-doctorante à la Renmin University of China ; le Professeur LI Bin, professeur de politique agricole à l'université de Pékin de l'Université ; ou encore Juan Ignacio Pereyra, Avocat en Argentine). On rappellera également l'accueil et la participation du Professeur colombien Juan Pablo Sarmiento (Université Del Norte) aux travaux du projet Etias. J.-P. Sarmiento a été accueilli par le projet Etias et la Maison des Sciences de l'Homme Ange Guépin, en tant que professeur invité de l'Université de Nantes - IRDP (décembre 2017-janvier 2018).

- Les travaux menés ont enfin été diffusés dans la société civile par l'organisation des séminaires du projet Etias et la publication en open access de rapports de restitution de ces colloques, et par la participation à des événements scientifiques et grand public (v. point 3 du I du présent rapport) comme les Journées scientifiques de l'Université de Nantes ou encore à l'occasion du Nantes Food Forum de 2017 et de 2018.

Le Conseil Scientifique du Projet Etias,
François Collart Dutilleul, Professeur émérite de l'Université de Nantes
- Valérie Pironon, Professeur de l'Université de Nantes
- Agathe Van Lang, Professeur de l'Université de Nantes.

Et

Le chercheur postdoctorant du Projet Etias,
Thomas Bréger

Visa du Directeur de l'IRDP (EA 1166)
Charles-Edouard Bucher,