Le développement des circuits alternatifs de distribution des produits alimentaires

Gabrielle Rochdi

▶ **To cite this version:**

Gabrielle Rochdi. Le développement des circuits alternatifs de distribution des produits alimentaires. Denis ROCHARD; Benoit GRIMONPREZ. Agriculture et ville, vers de nouvelles relations juridiques, LGDJ - Presses universitaires juridiques de Poitiers, 2016. hal-02454280

HAL Id: hal-02454280

https://univ-poitiers.hal.science/hal-02454280

Submitted on 24 Jan 2020

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

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

Le développement des circuits alternatifs de distribution

Colloque Agriculture et ville – Poitiers – 19 et 20 mars 2015

Gabrielle ROCHDI

Maître de conférences à la Faculté de Droit et des Sciences Sociales - Centre de recherche sur les territoires et l'environnement (EA 4237) - Fédération TERRITOIRES - Université de Poitiers.

I – **La relation agriculture-ville facteur de développement des circuits alternatifs de distribution**

A- Les circuits courts, support de développement des circuits alternatifs

1- La notion de circuits courts

2- Diversité des circuits courts

B- Des enjeux à valoriser : externalités des circuits alternatifs

1- Des enjeux en phase avec les défis agro-alimentaires actuels

2- Des enjeux relayés par les pouvoirs publics

II- Un développement à l'épreuve du droit

A- La qualification juridique incertaine de la vente directe

1- Le principe d'une activité agricole par rattachement

2- Une activité qui se « commercialise » dans les faits

B-Un régime juridique à parfaire

1- La soumission de la vente directe des produits agricoles au droit commun de la vente

2- L'absence de mention spécifique à la vente directe

La Relation Agriculture-Ville : Le développement des circuits alternatifs de distribution

La porosité des frontières entre l'agriculture et la ville engendre depuis quelques années une proximité directe des producteurs et des consommateurs.

Le mouvement n'est pas propre à la France. Il se rencontre au Japon avec les Tekei ou encore en Amérique du nord depuis les années 70 avec le mouvement des CSA (Community Supported Agriculture).

Cette mutation vient remettre en cause les circuits traditionnels via les centrales d'achat qui représentent 80 % de la vente alimentaire au détail en France, mais dont la part recule.

Pendant plusieurs décennies ces circuits longs qui ont accompagné le développement de l'agro-industrie ont isolé le producteur des consommateurs.
La récente imbrication du rural et de l'urbain vient infléchir la tendance par le biais de circuits alternatifs.
Le paradoxe consiste à mettre en lumière que, plus la ville et l'agriculture s'imbriquent, plus se développent les projets d'agriculture paysanne.
Cela n'est là finalement qu'un simple retour aux sources, le producteur et le consommateur redécouvrant une relation ancestrale : l'approvisionnement des «bourgeois» par les «paysans».

Tirant les enseignements du passé, cette relecture des relations entre la ville et l'agriculture doit aussi être perçue comme une formidable projection en avant : la place concédée à l'agriculture conditionne en effet les projets de ville durables. Le renouveau de l'agriculture en ville serait donc le fruit d'une volonté urbaine.

A l'inverse, l'agriculture urbaine conditionnerait à son tour l'agriculture durable, ce qu'illustre le développement des circuits alternatifs.

A ce sujet, on est encore en droit de se demander si ce développement est réellement le fait de la ville, dans la mesure où l'agriculture est peut-être elle-même parvenue à un moment de maturité qui l'amène à évoluer.
Orientés vers le marché depuis 1992, les producteurs diversifient inexorablement leurs activités en se tournant vers une activité commerciale génératrice de plus-value.

Ces circuits alternatifs ne seraient donc que la partie visible d'une Révolution agricole à retardement qui, par la relocalisation de l'économie emporterait bien d'autres apports :

nouvelles pratiques de production, nouvelle organisation sociale de la production, nouvelles formes de financement.
Cette évolution renvoie aux défis de l'émancipation paysanne en harmonie avec les exigences modernes du développement durable.

Bien qu'il le conditionne, le rapport à la ville n'est finalement qu'un des leviers parmi la multitude d'enjeux économiques, écologiques, sociaux, sociétaux qui viennent justifier la diffusion de ces circuits alternatifs.
Conjuguée au caractère à la fois nouveau et multiple du phénomène, cette diversité d'enjeux peut expliquer les difficultés à lui trouver un cadre politico-juridique adapté.

D'un point de vue politique, les circuits courts sont aujourd'hui perçus comme un mode de distribution complémentaire des autres types de commercialisation**,** en conséquence de quoi, les voies d'actions mobilisent à l'heure actuelle des outils périphériques de l'activité agricole.
Au niveau national, le développement des circuits alternatifs est davantage envisagé sous l'angle socio-sociétal que sous l'angle économique. De fait, il est rattaché à la politique alimentaire, sous la responsabilité du Ministre de l'agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt en liaison avec le Ministre de l'économie, du redressement productif et du numérique et le Ministre des affaires sociales et de la santé.
S'agissant de l'Union européenne, la relocalisation des productions se heurte d'emblée à la logique d'intégration agricole. Dès lors, bien que chargé de la production et de l'approvisionnement des marchés, le premier pilier de la PAC peut difficilement concevoir ces nouveaux circuits.
Dans la PAC 2014-2020, c'est finalement par le vecteur de la politique européenne de développement rural dont la logique multifonctionnelle coïncide avec celle des circuits courts que la question est désormais traitée. Or, on sait que le second pilier ne représente encore que la partie congrue du dispositif agricole européen.

Subsidiarité oblige, en matière de circuits alternatifs de commercialisation des produits agricoles, la méthode de l'action politique se veut quant à elle une méthode décentralisée. Partant de l'intérêt local, chaque niveau répercute sur le niveau qui lui est inférieur.
L'Union européenne, via le second pilier de la PAC, s'appuie sur les programmes nationaux de développement rural établis par les Etats. Ceux-là mobilisent à leur tour l'échelon local, par exemple les régions en tant qu'autorité de gestion du 2ème pilier de la PAC et de façon générale, tous les acteurs locaux qui se voient impliqués dans leurs responsabilités au titre du développement économique local.

Il est vrai que la relation agriculture-ville met bien en évidence que le traitement des circuits courts doit se faire au niveau local. La difficulté est de prévoir le cadre opérationnel qui lui convient. La démarche est essentielle pour éviter que le développement des circuits de

proximité reste encore dépendant des seuls engagements politiques locaux occasionnant un traitement différentié à l'échelle du territoire national.

Il en résulte qu'une clarification de l'action politique s'impose, même si on peut encore s'interroger sur le bienfondé de cette action dans un contexte de libéralisation du secteur agricole, qu'expriment d'ailleurs pleinement les nouveaux circuits de distribution.
Englobée par/dans la ville, l'activité agricole conserve-t-elle toujours des spécificités que les politiques publiques doivent continuer d'appréhender ou faut-il considérer qu'elle est une activité comme une autre soumise à la loi du marché ?

L'efficacité de l'action politique suppose aussi de clarifier le droit. De même qu'inversement, une clarification du droit doit favoriser la clarification de l'action politique.

Juridiquement, les multiples expériences de circuits alternatifs que la ville fait émerger se heurtent à la définition de l'activité agricole.
Dans un contexte de diversification des activités de l'exploitant, il s'impose de repréciser la frontière entre l'activité agricole et l'activité de commerce.
Se pose de nouveau la question de savoir comment le droit doit prendre en compte les particularités du secteur et encadrer l'évolution de l'agriculture, en lien avec son rapport à la ville.
Au-delà de la nature de l'activité agricole, c'est tout le régime juridique qui s'y applique qui mérite d'être repensé : le droit de la concurrence, le droit social, fiscal.
C'est aussi la visibilité de ces nouveaux circuits que le droit doit garantir par un système d'étiquetage spécifique.
Point d'orgue de l'évolution du secteur agricole, à travers les circuits alternatifs, la relation agriculture-ville fait donc éclater les sphères du droit qui s'appliquent à l'agriculture, dont le droit rural ne semble plus être la seule référence.

Pour bien comprendre comment la relation agriculture-ville agit en catalyseur de la relocalisation des productions, on étudiera en premier lieu le développement des circuits alternatifs de distribution en lui-même : ses nombreux contours et les enjeux qu'il comporte.
La seconde partie nous interrogera spécifiquement sur son traitement juridique.

I – la relation agriculture-ville facteur de développement des circuits alternatifs de distribution

Selon le recensement agricole de 2010, une exploitation agricole sur cinq vendait en circuits courts, dont pratiquement la moitié d'entre elles transformait les produits pour les vendre. Plus

fréquente dans les exploitations de petite taille (hors secteur viticole), le phénomène couvre prioritairement les secteurs des fruits et légumes, le miel ou encore les produits animaux.
Ces exploitations tournées vers la vente directe absorbent le quart des emplois agricoles.

Au-delà de ce constat, c'est l'essor du phénomène qui interpelle, justifiant d'en comprendre les fondements[1].

A- Les circuits courts supports de développement des circuits alternatifs

1-La notion de circuits courts

On assiste aujourd'hui au développement de nouvelles formes de circuits de distribution, sous la forme de circuits courts et de vente directe, qui sont notamment le fruit des nouveaux rapports qu'entretiennent la ville et l'agriculture[2].

Ces modes de distribution réinventent des relations de proximité qui avaient été figées dans les années 60 par les effets conjugués du développement des transports et du processus d'industrialisation de la filière agro-alimentaire.

Résultat de cette évolution, alors que 80% de la production alimentaire mondiale est écoulée localement, dans l'UE ce chiffre atteint seulement 21 %, pour 12 % de la valeur des ventes de produits alimentaires[3].

S'agissant de comprendre la notion de circuits courts, les définitions varient.

Au niveau national, la définition donnée par le Ministère de l'agriculture considère le circuit court comme « *un mode de commercialisation des produits agricoles qui s'exerce soit par la vente directe du producteur au consommateur, soit par la vente indirecte. La condition est qu'il n'y ait qu'un seul intermédiaire entre l'exploitant et le consommateur* »[4].

Pour l'Union européenne, le circuit court désigne « *un circuit d'approvisionnement impliquant un nombre limité d'opérateurs économiques, engagés dans la coopération, le développement*

[1] En 2010, le phénomène concerne 21 % des exploitations alors qu'en 2000, il ne concernait que 16% des exploitations (source Recensement agricole 2010 et 2000).
[2] F. MOINET, Vente directe et circuits courts, Paris, Editions France Agricole, 2010, vol. 1.
[3] Recensement agricole de 2010.
[4] Ministère de l'agriculture, Renforcer le lien entre agriculteurs et consommateurs, Plan d'action pour développer les circuits courts, juin 2009.

économique local et des relations géographiques et sociales étroites entre les producteurs, les transformateurs et les consommateurs »[5].

Fondamentalement, ces définitions manquent de précision.
N'exprimant aucune indication de pratique culturale, elles n'interdisent pas d'intégrer des pratiques intensives en provenance de fermes usines. Ces circuits n'identifient donc pas un mode de production mais d'abord un mode de commercialisation.

En termes de distance, ces définitions ne traduisent pas également la proximité physique du producteur et du consommateur. C'est par exemple le cas de la vente en e-commerce[6].
Dans le rapport agriculture-ville, la distance constitue pourtant bel et bien un critère de base des circuits courts en imposant de définir un secteur géographique restreint.

Se pose alors la question de savoir dans quel rayon géographique fixer cette proximité en suivant le concept de *kilomètres alimentaires* ou *food miles*.
La Commission européenne s'est pour sa part refusée à donner une définition uniforme du terme «*zone locale*». Selon ses termes, « *si différentes sources confirment que ce terme renvoie à une zone géographique relativement petite, il n'y a pas d'accord quant à la distance, qui varie entre 20 et 100 km du point de production* »[7].

En France, des distances de 80 à 100 km maximum sont évoquées, néanmoins, aucune définition stricte n'existe concernant cette distance, qui dépend également des enjeux à l'origine des différentes démarches, qu'ils soient économiques, identitaires ou sociétaux[8].

Nouvelle illustration du portage commercial de la notion, c'est donc essentiellement le consommateur qui décide si un produit provient ou non d'une «zone locale».

2-Diversité des circuits courts : le champ des possibles en matière de circuits alternatifs

En marge de ce que les politiques publiques ont favorisé dans les années 50, les producteurs ont toujours eu à approvisionner les villes de façon directe par les traditionnelles foires et

[5] Article 2 du règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et abrogeant le règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil : JOUE L 347, du 20.12.2013.
[6] Hypothèse d'un viticulteur du bordelais qui vend ses produits à des clients parisiens.
[7] Rapport de la Commission européenne au Parlement européen et au conseil, SWD(2013) 501 final, 6.12.2013.
[8] Gilles Grolleau, Lucie Sirieix, Burkhard Schaer, Les « kilomètres alimentaires » : de la compréhension du concept à la complexité de la réalité, Revue d'Économie Régionale & Urbaine, 2010/5.

marchés urbains, en particulier dans les régions périurbaines. La ville se veut donc le débouché traditionnel de l'agriculture[9].

L'actuel rapprochement de l'agriculture et de la ville va bien au-delà de ce schéma séculaire par la grande diversité de circuits alternatifs qu'il génère[10].

Cette grande diversité est un signe d'importance économique. Inversement, le caractère éclaté de l'offre peut aussi devenir un facteur de faiblesse[11].
Conscient de la dispersion des modèles, le Ministère de l'agriculture en France s'emploie à en dresser l'inventaire[12]. Ce n'est qu'à ce prix que des mesures de structuration sont envisageables.

Première forme de circuits courts, la vente indirecte suppose quant à elle le biais d'un intermédiaire au plus entre le producteur et le consommateur final.
Elle recoupe des formes variables : vente en grande distribution, vente aux commerces de proximité, notamment en magasins de produits de terroirs, vente en restauration commerciale ou encore vente en restauration collective.
Au demeurant elle n'est pas aussi emblématique du rapprochement entre l'agriculture et la ville que peut l'être la vente directe.

La vente directe ou remise directe constitue en effet la forme la plus aboutie des circuits courts. Son développement illustre le mieux les nouveaux rapports de proximité entre l'urbain et le rural.
Reposant sur la vente par le producteur au consommateur sans intermédiaire, elle prend aussi des formes variées, soit individuelles, soit collectives.

Ses supports sont également nombreux. Elle peut reposer par exemple sur un engagement contractuel pour la location de ceps de vigne ou encore pour la vente de paniers, système désormais très répandu en zones périurbaines.

Certaines de ces initiatives sont directement portées par les acteurs agricoles et ruraux, d'autres sont portées par des citadins suivant des formes plus moins institutionnalisées.

---

[9] C. AUBRY et T CHIFFOLEAU, Le développement des circuits courts et l'agriculture péri-urbaine : histoire, évolution en cours et questions actuelles, Colloque Agriculture péri-urbaine, Versailles, mai 2009, in Innovations Agronomiques n° 5.

[10] Voir l'inventaire non exhaustif des initiatives qui valorisent les productions locales fourni par le Ministère de l'Agriculture : http://alimentation.gouv.fr/circuit-court-local-consommation.

[11] Claire Delfosse, État des lieux des circuits courts : entre formes « traditionnelles », « formes innovantes » et stratégies territoriales. Académie d'agriculture de France, séance du 9 juin 2010.

[12] Ministère de l'agriculture, Elaboration d'un référentiel technico-économique dans le domaine des circuits courts de commercialisation, oct 2011.

L'opération de vente peut être couplée à l'agritourisme ou à l'œnotourisme pouvant donner lieu à des pratiques de restauration à la ferme (tables d'hôtes et fermes-auberges).
Signe de la relation Agriculture et ville, ces expériences utilisent de plus en plus l'outil internet comme support de vente, le cas le plus flagrant étant celui des drives fermiers[13].

Pour les formes individuelles, on trouve la vente directe à la ferme par laquelle les produits sont vendus sur le site de production par le biais de paniers, colis, caissettes ou encore sous la forme de cueillette à la ferme.
Le système de drive fermier est aussi largement répandu, de même que la vente sur les marchés locaux, sur les marchés de plein vent, foires ou encore dans les salons par les producteurs. Se pratique encore, la vente en distributeur automatique, la vente en bordure de route ainsi que la vente en tournée par livraison à domicile.

Ces opérations peuvent parfois disposer d'un support d'organisation collectif tel que la vente directe en comité d'entreprise ou encore la vente en magasins de producteurs ou en AMAP[14].

Les magasins de producteurs sont quant à eux gérés par plusieurs producteurs qui vendent eux-mêmes leurs produits. Ils obéissent aux règles définies par l'article L. 611-8 du Code rural et de la pêche maritime[15]. L'objectif de cette disposition qui a été prévue par la loi Consommation du 17 mars 2014 est de veiller à ce que la production vendue et présentée comme « locale » le soit effectivement[16].

En revanche, les dépôts-vente ou points-relais ne font pas l'objet du même type d'encadrement règlementaire. Leur schéma répond à celui de la vente indirecte, les marchandises étant laissées en dépôt par le producteur jusqu'à la vente au consommateur.
A la différence du magasin de producteurs, l'exploitant n'a pas l'obligation d'être présent lors de la vente. La forme juridique peut être celle de l'association, GIE ou GIEE, ou encore coopérative, par exemple, les caveaux de coopératives.

[13] Les drive fermiers : le terme « anglais » reste discutable - vente en ligne de produits locaux avec retrait de commandes hebdomadaires sur des points de dépôt (ex en Gironde, initiative qui a été portée par le Chambre d'agriculture)

[14] Associations pour le maintien d'une agriculture paysanne : http://www.reseau-amap.org/

[15] Voir note de service n°2010-8103 de la Direction générale de l'alimentation (DGAL) qui prévoit une définition avec des exemples d'utilisations collectives de locaux par des exploitants agricoles (ateliers de découpe, espaces d'entreposage, etc.). http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/DGALN20108103Z.pdf

[16] Loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation (loi Hamon) *:* JORF 18.03.2014.

Le système de « panier » s'est également fortement diffusé ces dernières années sous la forme d'AMAP[17].
Faisant l'objet d'une marque déposée à l'INPI, l'AMAP fonctionne sous la forme d'associations chargées de mettre en place les moyens nécessaires à la vente : local, horaires de distribution des produits, etc. Le réseau des AMAP aide les exploitants qui souhaitent des conseils de méthodes de production.
Le système repose sur le principe d'une contractualisation solidaire entre un producteur et un groupe de consommateurs.

B - Des enjeux à valoriser : externalités des circuits alternatifs

La grande variété des expériences répond à la diversité des enjeux locaux qui les fondent, mêlant des exigences de production durable et de consommation responsable.
L'intérêt qu'ils apportent à la collectivité conduit les pouvoirs publics à s'y intéresser.

1-Des enjeux en phase avec les défis agro-alimentaires actuels

La réalité des circuits alternatifs de commercialisation est difficile à cerner car ils portent en eux les aménités d'une agriculture multifonctionnelle et durable.

Dans sa communication sur la PAC à l'horizon 2020, la Commission européenne est venue identifier trois défis majeurs pour l'agriculture du 21ème : celui de la sécurité alimentaire, des ressources naturelles ou encore des territoires[18].

Ce sont là autant d'objectifs que les circuits courts permettent d'atteindre.

Mais au-delà de l'aspect agricole, sur le plan plus large de l'agriculture urbaine, ils portent aujourd'hui en eux toute la gamme des enjeux qui se posent aux décideurs publics. Selon l'OCDE « *tous les domaines d'intervention d'une collectivité peuvent constituer le point d'amorçage d'une politique de circuits courts : développement durable, recyclage des déchets, développement des éco-filières, emploi local, développement solidaire, transition énergétique, etc.* »[19].

[17] Ce type de distribution est né au Japon dans les années 60 de l'initiative de mères de familles inquiètes pour la santé de leurs enfants[17]. Aujourd'hui, les Teikei rassemblent 16 millions de personnes, dans la version française, les AMAP rassemblent 8 millions de personnes.

[18] La PAC à l'horizon 2020 : Alimentation, ressources naturelles et territoire - relever les défis de l'avenir", présentée le 18 novembre 2010, COM(2010) 672/5

[19] OCDE, Programme LEED rapport final « Politiques de développement territorial intégré : les circuits courts », janvier 2013.

Les circuits courts balayent en effet un large éventail d'intérêts particulièrement difficiles à identifier car perméables. Ils réinventent une conception horizontale de l'approvisionnement agro-alimentaire qui se double d'une nouvelle approche des rapports humains.

Parmi les valeurs marchandes, les nouveaux circuits de distribution offrent tout d'abord au producteur l'occasion d'assumer la loi du marché.

En termes de sécurité de revenus, ils lui assurent la maîtrise des prix pour une meilleure garantie de ses revenus.

En ce sens ces circuits répondent à la logique de diversification des activités agricoles.

Cette diversification des revenus par le développement de l'économie de services agricoles est d'autant plus indispensable que ce sont d'ailleurs les petites exploitations qui sont les plus concernées par les circuits courts.
De façon plus large, les nouveaux circuits de proximité favorisent aussi un meilleur partage de la valeur ajoutée au sein de la chaîne alimentaire.

Sur le plan alimentaire, ils répondent à une nouvelle éthique exprimée par les consommateurs soucieux de limiter les risques liés à la sécurité sanitaire des aliments par une meilleure traçabilité des denrées[20].

De fait, ils sont aussi en phase avec une nouvelle philosophe de « bon manger et bien boire » qui fait suite aux scandales alimentaires de la « mal bouffe », puisque le circuit court permet de s'approvisionner en produits frais ou en produits traditionnels en phase avec le rythme des saisons et dont la provenance et le mode d'élaboration sont connus[21].

A travers les valeurs non marchandes qu'ils véhiculent, ces circuits alternatifs constituent encore un élément central de la relation agriculture-ville en inscrivant l'agriculture dans l'économie sociale et solidaire.
Ils sont perçus à ce titre comme un facteur de développement de l'emploi agricole sur des territoires fragiles.

[20] Le lien entre circuit de proximité a été établi à l'occasion scandale de la viande de cheval dans les travaux du à l'Assemblée nationale et au Sénat – voir notamment la Résolution européenne *tendant à la* création *d'un* droit européen *pour le* consommateur *à la* maîtrise *et à la* parfaite connaissance *de son* alimentation, Sénat, n° 145, 15 mai 2013.

[21] C. HERAULT-FOURNIER, Comment les consommateurs perçoivent-ils la proximité à l'égard d'un circuit court alimentaire ? Management § Avenir, n° 53, 2012/3.

Ils sont aussi à l'origine de nouveaux modèles d'organisation et de gouvernance locale reposant sur des valeurs d'économie participative et de démocratie[22].
L'économie de proximité devient une source de mise en confiance du consommateur, de valorisation du métier, source d'échange et de liens sociaux.
D'autres valeurs que celle du prix sont mises en avant dont l'agro-industrie ne peut se prévaloir : appartenance patrimoniale et territoriale des produits, savoir-faire locaux…
Ces valeurs répondent à une forme nouvelle de consommation engagée dite alter consommation en opposition à l'hyperconsommation [23].

La segmentation horizontale fait également place à de nouvelles coopérations entre les producteurs qui ne sont plus isolés les uns par rapport aux autres et dont l'accès collectif au marché devient plus facile.

Sur le plan environnemental, les nouveaux circuits sont aussi censés relever un certain nombre de défis majeurs[24]. Ils contribueraient entre autres à l'effort de réduction de l'empreinte écologique du kilométrage alimentaire par la réduction du coût de transport et d'opérations intermédiaires tels que le calibrage, l'entreposage, l'emballage, la transformation ou encore pour la conservation des produits.

Ils aspirent également aux exigences de préservation des équilibres écologiques, des paysages, de la biodiversité et de préservation de la santé, suivant les normes du développement durable.

Au vu de la très grande diversité de ses fondements, le développement des circuits courts n'échappe pas à l'attention des pouvoirs publics.

2-Des enjeux relayés par les pouvoirs publics

La multiplication des initiatives destinées à renouveler les formes de commercialisation des produits agricoles et alimentaires tient aussi au rôle joué par les politiques publiques et ce, à tous les niveaux de la décision[25].

[22] Caroline Brand et Serge Bonnefoy, L'alimentation des sociétés urbaines : une cure de jouvence pour l'agriculture des territoires métropolitains ? in Vertigo, vol 11, n° 2 sept 2011 -

[23] Anne-Sophie Novel, Le guide du locavore pour mieux consommer local Eyrolles, 2010.

[24] G. Maréchal, A. Spanu, les circuits courts favorisent-ils l'adoption de poratiques agricoles plus respectueuses de l'environnement, Courrier de l'INRA, n° 59, oct 2010.

[25] JOUEN M. et LORENZI F., La dimension territoriale et politique des circuits courts alimentaires : représentations et enjeux dans le débat européen sur la politique agricole commune, Sciences Eaux § Territoires, n° 13- 2014.

Les pouvoirs publics ont en effet à œuvrer pour réunir les conditions du développement et les conditions d'accès à ces nouveaux circuits de distribution.
Il importe donc de les intégrer dans des projets socio-économiques globaux qui peuvent se décliner à différentes échelles de territoire[26].
Cela suppose de trouver les formes d'arbitrages pertinentes dans l'accompagnement politique des circuits alternatifs.

A l'échelle européenne, alors que le système agricole administré de la première PAC est notamment tenu pour responsable de la segmentation verticale des filières, la réforme de 2013 est venue prendre acte de l'intérêt actuel pour les circuits alternatifs[27]

Pour sa part, à l'occasion des débats préparatoires, le Commissaire à l'agriculture a déclaré que « *Les circuits alternatifs de distribution sont un défi pour les agriculteurs. Ils doivent apprendre ou réapprendre un métier, celui du commerce* »[28].

Sur la période 2014-2020, le premier pilier de la PAC qui assure traditionnellement la production et l'approvisionnement des marchés, développe pour la première fois au titre des organisations de producteurs susceptibles d'être reconnues par les Etats membres, que celles-ci doivent notamment avoir pour but : « *de concentrer l'offre et de mettre sur le marché la production de leurs membres, y compris via une commercialisation directe* »[29].

Au-delà, c'est surtout par les mesures du second pilier que va passer l'accompagnement européen en faveur des circuits de proximité.

Consacrée à l'organisation de la chaine alimentaire, la troisième des six priorités du développement rural invite quant à elle à favoriser « *l'amélioration de la compétitivité des producteurs primaires en les intégrant mieux dans la chaîne agroalimentaire au moyen des programmes de qualité, en conférant une valeur ajoutée aux produits agricoles, et par le biais de la promotion sur les marchés locaux et des circuits d'approvisionnement courts, des groupements et des organisations de producteurs et des organisations interprofessionnelles* » **.**

[26] Rapport de Fréderic NIHOUS, Rapport sur la diversification et la valorisation des activités agricoles au travers des services participants au développement rural, Axe 1 : « *Une diversification affirmée et légitimée et soutenue par une politique d'Etat* », Ministère de l'agriculture et de la pêche, juin 2008.

[27] Pour 2007-2013, l'axe 3 consacré à la « qualité de vie en milieu rural et diversification de l'économie rurale » avait engagé déjà le processus.

[28] Dacian Ciolos, discours d'ouverture de la Conférence « Agriculture locale et circuits de distribution courts », Bruxelles, 20 avril 2012.

[29] Art. 152 du règlement (UE), Parlement européen et du Conseil, n° 1308/2013, 17 décembre 2013, portant organisation commune des marchés : JOUE L 347 du 20 déc. 2013.

Elle invite en outre à développer l'inclusion sociale, notamment par « *la promotion du développement local dans les zones rurales* »[30].
Quant aux soutiens éligibles au cofinancement du FEADER, les programmes nationaux de développement rural peuvent intégrer diverses mesures en rapport avec le développement des circuits alternatifs, en particulier l'attribution d'aides à la coopération destinées à encourager les « *activités de promotion dans un contexte local relatives au développement des circuits d'approvisionnement courts et des marchés locaux* », « *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* » ou encore pour « *la diversification agricole vers des activités ayant trait à l'intégration sociale, ou encore à l'agriculture soutenue par les consommateurs* »[31].

En vue de répondre à des besoins spécifiques, « *particulièrement importants pour eux* [32]» les Etats membres ont encore la faculté de mettre en œuvre des sous-programmes thématiques dans leurs programmes de développement rural. L'un de ces programmes thématiques peut précisément porter sur les « *circuits d'approvisionnement courts* »[33]. A titre d'incitation, une augmentation de 10 % des taux d'aides du FEADER est alors prévue[34].

En amont, en marge des aides à la coopération, d'autres financements par le second pilier de la PAC sont encore prévus au profit des circuits courts : aides aux systèmes de qualité des produits, aux investissements physiques concernant la transformation ou la commercialisation des produits, pour le soutien aux groupements et organisations de producteurs, pour la promotion de l'agriculture biologique ou encore au titre de LEADER[35].

Au niveau de la France, depuis l'adoption de la Loi d'Avenir de l'agriculture[36], l'article 1er du Code rural et de la pêche maritime prévoit que le développement des circuits courts figure parmi les objectifs de la politique agricole et alimentaire[37].
Il en découle que dispositif national se partage entre la politique agricole et la politique de l'alimentation, sachant que la priorité s'est affirmée au fil du temps en faveur de la seconde.

---

[30] Article 5 du règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et abrogeant le règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil : JOUE L 347, du 20.12.2013.

[31] Règl. précité, art. 35, d), e) et k).
[32] Règl. précité, 8ème considérant
[33] Règl. Préc. Annexe IV
[34] Règl. précité, art. 7 §3.
[35] Règl. précité,annexe IV.
[36] Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, JORF 0238, 14.10.2014.
[37] Code rural et de la pêche maritime, art. 1er, I - : La politique en faveur de l'agriculture et de l'alimentation a pour finalités : 9) « *D'encourager l'ancrage territorial de la production, de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles, y compris par la promotion de circuits courts, et de favoriser la diversité des produits et le développement des productions sous signes d'identification de la qualité et de l'origine* » (version consolidée du 12 février 2015).

S'agissant du volet agricole, ce développement trouve aujourd'hui tout son sens dans le programme agro-écologique lancé en 2012 par l'actuel ministre de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt pour lequel il a déclaré : « *Je veux promouvoir un modèle agricole plus respectueux de l'environnement, plus en phase avec les attentes de la société. Ce nouveau modèle, où l'agronomie doit retrouver tout son sens, permettra aussi de renforcer la performance des agriculteurs* »[38].

A l'origine, le développement des circuits courts a été promu par un plan d'action de juin 2009 arrêté par le ministère de l'agriculture en vertu d'un rapport qui lui avait été remis au début de la même année[39].
Ce plan procédait lui-même d'un plan d'action antérieur portant sur l'offre alimentaire[40].

Il en résulte que depuis 2009, l'action pour les circuits courts s'articule en 4 axes principaux : « *améliorer les connaissances sur les circuits courts et les diffuser, adapter la formation des agriculteurs aux exigences des circuits cours, favoriser l'installation d'agriculteurs en circuits courts, et enfin, mieux organiser les circuits courts* ».

S'agissant de la politique alimentaire, depuis la Loi de modernisation agricole de 2010, l'article L 230-1 du code rural et de la pêche maritime envisage le développement des circuits courts comme l'un des moyens de mettre en œuvre la politique nationale de l'alimentation.

En février 2011, l'initiative a débouché sur l'adoption du Programme national pour l'alimentation. Animé par la Direction générale de l'Alimentation du Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt ce programme vient mobiliser l'ensemble du gouvernement : ministères chargés de la santé, de la consommation, de l'éducation, de l'enseignement supérieur, de la culture, de l'industrie, de l'emploi, du budget.

Dans sa formule initiale, l'axe II de ce Programme national visait à améliorer l'offre alimentaire par le rapprochement des producteurs et des consommateurs via le développement des productions locales en circuits courts et la promotion de ces produits dans la restauration collective[41].

[38] Ministère de l'agriculture : Agricultures : Produisons autrement, Projet agro écologique pour la France, 18 déc. 2012.
[39] Ministère de l'agriculture, Renforcer le lien entre agriculteurs et consommateurs, Plan d'action pour développer les circuits courts, juin 2009.

[40] Ministère de l'agriculture, Plan d'action pour une politique de l'offre alimentaire, sûre, diversifiée et durable, septembre 2008.
[41] http://alimentation.gouv.fr/IMG/pdf/PNA-09022011.pdf

Suite au vote de la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt[42], les priorités du Programme national pour l'alimentation (PNA) ont été redéfinies pour la période 2014-2017[43].

Le renforcement de « *l'ancrage territorial* »[44] de l'alimentation en France est désormais présenté comme l'une des quatre nouvelles priorités de la politique publique de l'alimentation[45].

Dans ses finalités le programme national pour l'alimentation *« encourage le développement des circuits courts et de la proximité géographique entre producteurs agricoles, transformateurs et consommateurs »*[46].

S'agissant de son contenu, *« il prévoit notamment des actions à mettre en œuvre pour l'approvisionnement de la restauration collective, publique comme privée, en produits agricoles de saison ou en produits sous signes d'identification de la qualité et de l'origine, notamment issus de l'agriculture biologique* ».

Placés au cœur de la relation de proximité, les responsables politiques locaux sont forcément impliqués dans l'évolution des modes de distribution des produits agricoles.

Pour le cas de la France, les régions ont quant à elle une responsabilité particulière à assurer en matière de circuits courts en tant qu'autorité de gestion du 2ème pilier de la PAC.

Cette compétence se justifie par la place qu'occupe la région sur le plan du développement économique local depuis l'adoption des lois Deffere[47].

La loi de Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014[48] confirme quant à elle la compétence de la région pour coordonner sur son territoire les actions menées par les collectivités territoriales et leurs groupements[49].

S'agissant de l'aménagement et du développement durable du territoire, de la protection de la biodiversité, du climat, de la qualité de l'air et de l'énergie ou encore du développement économique et du soutien de l'innovation, les régions peuvent être désignées comme chef de file pour concerter l'action menée par plusieurs échelons d'intervention.

---

[42] Loi n° 2014-1170 préc.

[43] Le nouveau programme national pour l'alimentation, Ministère de l'agriculture, de l'Alimentation et de la Forêt, nov 2014.

[44] Code rural et de la pêche maritime, article 1er paragraphe III (version consolidée du 12 février 2015).

[45] http://alimentation.gouv.fr/IMG/pdf/14_12_11_PNA2_VF-1_cle84dbde.pdf

[46] Code rural et de la pêche maritime, article 1er, III.

[47] Art L 4433-1 CGCT

[48] Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014, JO du 28 janvier 2014.

[49] Art L 1511-1 CGCT

Cela atteste qu'en matière de développement des circuits alternatifs, les autres niveaux de l'action locale peuvent aussi se voir mobilisés. C'est le cas du département pour lequel le conseil départemental a compétence pour « *promouvoir les solidarités et la cohésion sur le territoire départemental* »[50].

A leur tour, les communes et leurs groupements, peuvent aussi se voir désigner comme chef de file en matière de mobilité durable, d'organisation des services publics de proximité, d'aménagement de l'espace, ou encore de développement local.

En vertu de la loi de Modernisation de l'action territoriale, les pays se transforment quant à eux en pôle d'équilibre territorial et rural chargé d'élaborer un projet de territoire pour le compte et en partenariat avec les EPCI qui le composent pour définir les conditions du développement économique, écologique, culturel et social dans leur périmètre d'action[51].

Les métropoles qui voient également leur statut précisé par ladite loi n'ont finalement pas été promues en tant qu'espaces d'intégration des espaces ruraux, alors même qu'elles se mobilisent de plus en plus en faveur des espaces périurbains[52].

De façon générale, le niveau local est aussi spécifiquement encouragé par l'Etat pour développer les circuits de proximité en vertu du programme national pour l'alimentation. Le second paragraphe de l'article 1er III du Code rural et de la pêche maritime prévoit à cet égard que « *les actions (en la matière) peuvent prendre la forme de projets alimentaires territoriaux. Ces derniers visent à rapprocher les producteurs, les transformateurs, les distributeurs, les collectivités territoriales et les consommateurs et à développer l'agriculture sur les territoires et la qualité de l'alimentation* ».

Investi par l'Etat, l'échelon local se doit donc d'arbitrer les différents enjeux que représente la relation agriculture et ville au regard de l'évolution des modes de production et de distribution des produits agricoles, ce, en rapport avec les problématiques que soulèvent aujourd'hui l'agriculture périurbaine et l'étalement urbain.
Il lui incombe notamment de gérer les conflits d'usage pour l'appropriation de l'espace et des ressources ou encore pour garantir la cohésion économique et sociale dans les territoires.

Au titre des actions engagées, les collectivités s'emploient principalement à favoriser la communication et la sensibilisation de la population locale, le développement de l'offre locale (installation, regroupement de l'offre, maintien des tissus de commercialisation et de

[50] Art. L3211-1 CGCT
[51] Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, JORF n°0023 du 28 janvier 2014.
[52] Voir l'exemple de la Métropole de Nantes : « *Nantes, Capitale verte de l'Europe en 2013* ».

transformation existants…), ou encore l'aide à la commercialisation (organisation de la demande, respect des exigences de sécurité sanitaire, accès à la restauration collective…)[53].

Ces démarches locales prennent le plus souvent appui sur un large tissu associatif local comme par exemple le réseau « Terres en Villes », qui réunit à parité élus et responsables agricoles.

S'inscrivant dans des stratégies de marketing territorial ces actions débouchent de plus en plus souvent sur la mise en place de marques locales comme à Aubagne[54] ou encore à Grenoble[55], autant de démarches qui viennent ajouter à la « jungle » des signes d'identification des produits[56].

Hormis leurs propres initiatives, dans leurs actions, les autorités locales sont encore fortement encouragées par l'Etat à développer l'approvisionnement des cantines auprès de fournisseurs locaux[57]. Des objectifs chiffrés, valables pour tous acteurs publics ont d'ailleurs été fixés en ce sens par le Président de la république[58].

Dans le principe, la mise à égalité des candidats prévue par l'article 1er du Code des marchés publics ne permet pas d'appeler ni de privilégier des offres en fonction de leur localisation géographique. Le système de référencement peut également limiter les possibilités d'approvisionnement local.

Pour autant, au titre des objectifs de développement durable prévu par le même code, des conditions précises d'objet et d'exécution des marchés peuvent être définies[59].
Suivant l'engagement pris en février 2011 par le Ministre de l'agriculture dans le Programme national de l'Alimentation, le décret du 25 août 2011 est venu modifier en ce sens l'article 53 du Code des marchés publics[60].

---

[53] C. Molin, Les circuits courts et les politiques des collectivités territoriales, Académie d'agriculture de France, séance du 9 juin 2010.

[54] Pays d'Aubagne et de l'Etoile, Charte pour une agriculture durable : http://www.agglo-paysdaubagne.com/sites/default/files/charte_agricole2011.pdf

[55] Marque Terre d'ici : Produits locaux et fermes d'accueil de l'Y Grenoblois : www.adayg.org.

[56] Assemblée nationale : Les signes d'identification de la qualité et de l'origine, rapport d'information présenté par Mme ML Marcel et M. D. Cinieri, n° 2503, 21 janvier 2015.

[57] Ministère de l'agriculture, Favoriser l'approvisionnement local et de qualité en restauration collective, Guide pratique, Action n° 6, nov. 2014, 3ème éd..

[58] Parvenir à 40 % de produits de proximité dans la restauration collective à l'horizon 2017, in Le nouveau programme national pour l'alimentation, Ministère de l'agriculture, de l'Alimentation et de la Forêt, nov 2014, préc.
On notera qu'à l'issue de la Loi de modernisation agricole de 2010, ces objectifs chiffrés s'appliquaient à l'Etat lui-même : art. 1er, V du CRPM de l'époque.

[59] Code des marchés publics, art. 5 : *La nature et l'étendue des besoins à satisfaire sont déterminées avec précision avant tout appel à la concurrence ou toute négociation non précédée d'un appel à la concurrence en prenant en compte des objectifs de développement durable*.

[60] Décret n° 2011-1000 du 25 août 2011 modifiant certaines dispositions applicables aux marchés et contrats relevant de la commande publique JORF n°0197 du 26 août 2011.

Il en découle désormais la faculté de prendre en compte « *les performances en matière de développement des approvisionnements directs de produits de l'agriculture* » parmi les critères de sélection des marchés publics de restauration.
Si cette disposition ouvre davantage le champ des possibles pour l'approvisionnement des cantines scolaires par les circuits locaux, on peut légitimement regretter qu'elle n'interdise pas d'opérer par circuit long, dès lors qu'est remplie l'obligation d' « *approvisionnement direct* »[61].

Le rapprochement agriculture-ville vient donc révéler une évolution de fond de l'agriculture qui se traduit par l'émergence de nouveaux circuits de distribution.
Pour dépasser le stade de premier de prototype agricole, ces nouveaux circuits demandent aussi à faire l'objet d'un cadre juridique adapté.

II- Un développement à l'épreuve du droit

Le développement des circuits de distribution met en évidence l'ambiguïté du droit qui conserve à l'agriculteur-vendeur sa qualité agricole, alors que dans le même temps, ce dernier se trouve soumis aux règles du commerce.

Il en révèle ainsi les insuffisances en termes de qualification juridique de la vente directe et de valorisation des produits.

A-La qualification juridique incertaine de la vente directe

Alors qu'elle représentait 21 % des exploitants agricoles européenne en 2010 en France, la vente directe n'est toujours pas qualifiée en droit[62]. Face au vide juridique, elle fait l'objet d'un traitement agricole qui reste discutable dans le contexte actuel d'imbrication étroite entre l'agriculture et la ville.

1-Le principe d'une activité agricole par rattachement

En droit français, la définition de l'activité agricole reconnait la vente directe comme agricole et civile[63].

[61] APELBAUM R. et CLOT E., Marchés publics – Agriculture : la mise en œuvre des circuits courts, La Gazette, 9 avril 2012.
[62] Christine LEBEL : Qualification juridique de la vente directe, AFDR, 3ème congrès annuel, Nantes, 10 et 11 octobre 2014, Les producteurs agricoles face au marché.
[63] C. rural et de la pêche maritime, art. L 311-1 : *« Sont réputées agricoles toutes les activités correspondant à la maîtrise et à l'exploitation d'un cycle biologique de caractère végétal ou animal et constituant une ou plusieurs étapes nécessaires au déroulement de ce cycle ainsi que les activités exercées par un exploitant agricole qui sont dans le prolongement de l'acte de production ou qui ont pour support l'exploitation».*

Née de la diversification de l'activité agricole, cette dernière relève des activités agricoles par rattachement : activités de vente, de transformation, d'accueil, de production énergétique. Ces activités viennent prolonger l'acte de production exercé en amont[64].
Se pose la question de savoir jusqu'où peut s'étendre cette appartenance de la vente directe à la notion d'activité agricole ? Jusqu'où une activité de transformation ou de vente est-elle comprise « *dans le prolongement de l'acte de production* » et *« prend pour support l'exploitation* » ?

La règle veut que le producteur qui vend cesse d'être agriculteur s'il achète pour revendre des produits qui ne sont pas de son exploitation ou s'il vend pour d'autres exploitants. Son activité est alors une activité commerciale suivant la définition du Code de commerce[65]. Il devient alors pluriactif : agriculteur et commerçant[66].

A contrario, le producteur peut exercer une activité commerciale accessoire à l'activité agricole de base. Il reste agriculteur même si certaines de ses activités sont commerciales. C'est la prépondérance de l'activité de production agricole, en termes de quantité et de qualité des produits offerts à la vente et l'interdépendance des deux activités de ses activités qui emporte leur nature agricole.

Entrent ainsi dans le champ de la mutualité sociale agricole l'acte de transformation, conditionnement, commercialisation de produits agricoles « *lorsque ces activités constituent le prolongement de l'acte de production agricole* »[67].

Du point de vue fiscal, en tant que « *revenus que procure l'exploitation de biens ruraux* », la vente et la transformation des produits de la ferme est elle aussi désormais assimilée à l'activité agricole[68]. La vente des produits de la ferme est donc imposée suivant le régime de la fiscalité agricole si elle s'inscrit dans le prolongement de l'activité de l'exploitation. Dans les autres cas, la vente est soumise au régime des bénéfices industriels et commerciaux.

---

[64] Art. L 721-6 al. 1er C. Com. Ne sont pas de la compétence des tribunaux de commerce les actions intentées contre un propriétaire, cultivateur ou vigneron, pour vente de denrées provenant de son cru.
[65] Art. L 110-1 C. Com : « *La loi répute acte de commerce : 1° Tout achat de biens meubles pour les revendre, soit en nature, soit après les avoir travaillés et mis en œuvre* ».

[66] I. COUTURIER, La diversification en agriculture, Paris, L'Harmattan, 1994 ; également, JJ. BARBIERI, La diversification : activité civile ou activité commerciale ? in C. HERMON (dir.) La diversification de l'activité agricole, Paris, l'Harmattan, 2006.
[67] art. 722-1 du Code rural et de la pêche maritime

[68] CGI, art. 63.

2-Une activité qui se « commercialise » dans les faits

Ce qui pouvait être concevable hier, ne l'est plus aujourd'hui.

L'évolution actuelle des rapports entre l'agriculture et la ville vient remettre en cause ce raisonnement qui consiste à étendre la notion d'activité agricole à des activités accessoires. A partir du moment où la ville devient un débouché reconnu et durable pour la ville, l'activité de vente est amenée à se développer.
En effet, pour maintenir son offre et conserver sa clientèle, le producteur est conduit à acheter des produits qui ne sont pas de son exploitation. Il peut également avoir à transformer davantage ses produits en incorporant des produits extérieurs. Ce sont là autant de pratiques qui répondent bien à la définition de l'acte de commerce.[69]

S'il reste alors considéré comme un agriculteur, ses actes sont de nature à porter une concurrence déloyale aux professionnels de la vente et du point de vue fiscal, ils peuvent s'avérer contraires à l'égalité devant les charges publiques.

Le développement des circuits courts par le rapprochement agriculture-ville exige donc de redéfinir les frontières du statut agricole.

La théorie de l'accessoire, qui consiste actuellement à rechercher si l'activité est principalement agricole, reste le plus souvent « une question de fait » laissée à la seule appréciation du juge[70].

Dès lors, en l'absence de frontières établies, le producteur-vendeur se trouve donc exposé au risque de requalification de son activité de vente, l'obligeant à répondre à des statuts différents : celui d'agriculteur, de commerçant ou encore d'artisan[71].

C'est notamment le cas rencontré par les AMAP qui se voient assujetties à l'imposition des bénéfices industriels et commerciaux en raison du caractère lucratif de leurs activités[72].

[69] C. Commerce art. L110-1 : La loi répute actes de commerce « *tout achat de biens meubles pour les revendre, soit en nature, soit après les avoir travaillés et mis en œuvre* ».
[70] Voir l'avis de la Commission de coordination des Commission de coordination du Centre de Formalité des Entreprises n° 2011-02 du 8.4.2011.
[71] Les artisans sont ceux qui exercent leur savoir-faire pour transformer un bien suivant les conditions énoncées par le décret n° 98-247 du 20 avril 1998.
[72] Assemblée nationale, réponse du Ministre de l'agriculture, l'alimentation, la pêche, la ruralité et l'aménagement du territoire à la question de M. Gille Jean-Patrick, réponse publiée au JO du 17/04/2012 p. 2999. Assemblée nationale, réponse du Ministre de l'économie et des finances à M. Jean-Jacques Candelier, publiée au JO le 9/04/2013 p. 3858.

Outre les aspects fiscaux, la disqualification de l'activité agricole emporte également des conséquences au regard de l'article 1850 du Code civil quant à la gestion de la société agricole puisque l'activité commerciale vient en dépasser l'objet agricole.

En matière de bail rural, puisqu'ayant a priori pour but de développer l'activité agricole, les activités de vente, dès lors qu'elles sont limitées, ne doivent également pas affecter le statut protecteur du fermier. Rien n'empêche toutefois le bailleur de s'opposer à l'exercice d'actes de commerce par le fermier, en le mentionnant lors de la conclusion du contrat[73].
Sur le plan de la protection sociale, la disqualification agricole des activités de vente va également soumettre le producteur pluriactif à plusieurs régimes de protection sociale.

A priori, le droit européen ne semble pas emporter les mêmes difficultés. Si la définition de l'activité agricole n'intègre pas d'activités accessoires[74], « *le commerce des produits* agricoles » est expressément envisagé par la Politique agricole commune[75]. Les marchés ont d'ailleurs toujours été la priorité de cette politique[76]. L'agriculteur qui vend directement ses produits se trouve donc parfaitement éligible aux régimes de soutien à la commercialisation directe de ses produits agricoles, aujourd'hui au titre du second pilier de la PAC.
Cela étant, le caractère exiguë de la définition des produits agricoles ne doit pas non plus faire ignorer les difficultés qui se posent à l'Union pour appréhender les produits agro-alimentaires, lesquels se rapportent à des activités de transformation ou de commerce en marge de la production primaire[77].

Le rapprochement agriculture-ville vient acter l'ancrage des producteurs dans une nouvelle configuration de l'agriculture laquelle est passée d'un système d'économie primaire à une économie agro-alimentaire.
A travers le développement de nouveaux circuits de commercialisation, ce rapprochement ne garantit pas au producteur une sécurité juridique adéquate quant à la nature de l'activité qu'il exerce[78].

---

[73] Civ. 3ème, 14 mai 1997, n° 95-14-377, Rec. Dalloz 1998 p. 176, Note I. COUTURIER.

[74] Règlement n° 1307/2013 du 17 déc 2013, art. 4 : On entend par « *Activité agricole* » :

i) la production, l'élevage ou la culture de produits agricoles, y compris la récolte, la traite, l'élevage et la détention d'animaux à des fins agricoles,

ii) ou le maintien d'une surface agricole dans un état qui la rend adaptée au pâturage ou à la culture sans action préparatoire allant au-delà de pratiques agricoles courantes ou du recours à des machines agricoles courantes, sur la base de critères à définir par les États membres en se fondant sur un cadre établi par la Commission,

iii) ou l'exercice d'une activité minimale, définie par les États membres, sur les surfaces agricoles naturellement conservées dans un état qui les rend adaptées au pâturage ou à la culture

[75] TFUE art. 38 §1 : Le marché intérieur s'étend à l'agriculture, à la pêche et au commerce des produits agricoles.

[76] D. BIANCHI, La politique agricole commune (PAC), Précis de droit agricole européen, 2ème édition, Bruylant, 2012.

[77] CJCE, 29 mai 1974, Haupzollamt Bielefeldc. Koenog, Aff. 185/73, Rec. 619.

[78] A. BODENNEC, L'encadrement par le droit français de la vente directe en agriculture : entre tradition civiliste et dynamique commerciale, Mémoire de M2 droit de l'activité agricole et de l'espace rural, Faculté de droit et des sciences sociales de Poitiers, septembre 2013.

Le sujet impose que la règle de droit soit de nouveau clarifiée pour appréhender la question de la diversification agricole.

Ultime démonstration des insuffisances du droit, le législateur s'est d'ailleurs vu dernièrement contraint de définir ponctuellement le régime qui s'applique aux magasins de producteurs. En vertu de la loi Consommation du 17 mars 2014[79], ce type de points de vente collectif qui regroupe plusieurs exploitants agricoles fait désormais l'objet d'une reconnaissance officielle. Consacrée dans le Code rural et de la pêche maritime, la formule laisse toutefois subsister quelques interrogations sur les notions de « *producteurs agricoles locaux* » et de « *circuits courts organisés* »[80].

Hormis ce cas particulier, il s'impose d'examiner le cadre juridique général qui s'applique à tous les types de rapports de proximité entre le producteur et le consommateur, le cas échéant, d'apprécier comment ce dernier favorise le développement des nouveaux circuits de distribution.

B - Un régime juridique à parfaire

Les règles de droit qui visent l'opération de vente directe de produits agricoles sont directement tirées des règles commerciales.

Quelle que soit la qualification juridique retenue, a fortiori si l'opérateur conserve sa qualité d'agriculteur et ne devient pas commerçant par la seule vente de ses produits, il ne peut être exonéré des règles qui s'appliquent à toute opération de vente.

Fondamentalement, le régime commercial reste donc bien complémentaire du régime agricole. Reste à permettre aux producteurs de valoriser leur production agricole en tirant le meilleur parti des techniques commerciales.

[79] Loi dite ALUR, n° 2014-344 du 17 mars 2014, JORF, 18 mars 2014.

[80] Article L. 611-8 du code rural pêche maritime :

« I - *Dans une optique de valorisation de leur exploitation et de leur terroir, les producteurs agricoles locaux peuvent se réunir dans des magasins de producteurs afin de commercialiser leurs produits dans le cadre d'un circuit court organisé à l'attention des consommateurs. Ils ne peuvent y proposer que des produits de leur propre production, qu'elle soit brute ou transformée. Ces produits doivent représenter en valeur au moins 70 % du chiffre d'affaires total de ce point de vente. Pour les produits transformés ou non, non issus du groupement, les producteurs peuvent uniquement s'approvisionner directement auprès d'autres agriculteurs, y compris organisés en coopératives, ou auprès d'artisans de l'alimentation, et doivent afficher clairement l'identité de ceux-ci et l'origine du produit.*

II - *Le fait de ne pas respecter les obligations prévues au I constitue une pratique commerciale trompeuse au sens de la sous-section 1 de la section 1 du chapitre Ier du titre II du livre Ier du code de la consommation ».*

1-La soumission de la vente directe des produits agricoles au droit commun de la vente

Le producteur qui vend directement ses produits doit se comporter en commerçant.

Bien que dispensée du formalisme de la contractualisation agricole[81], l'opération de vente directe des produits agricoles se voit appliquer un ensemble règlementaire aux sources éparses, qui ont pour objet la mise en place de l'activité de vente et l'acte de vente lui-même[82].

Intimidantes, voire contraignantes pour l'exploitant, ces normes peuvent constituer un frein à l'optimisation des circuits alternatifs, d'autant que certaines pèsent sur l'exploitant davantage que sur d'autres commerçants en raison de la nature des produits vendus tels que les produits d'origine animale sensibles pour la santé.

Ces normes impliquent en outre des coûts supplémentaires qui se répercutent sur le prix de vente. A la différence de la grande distribution, le producteur n'est pas forcément en mesure d'absorber ces coûts par des économies d'échelle.

Ainsi, le producteur est-il assujetti aux dispositions européennes, telles que le Paquet hygiène le soumettant à des règles de traçabilité, d'hygiène et de respect de la chaîne du froid[83].
Il doit également se conformer aux règles sanitaires du commerce de détail[84].

S'appliquent également, les normes de la protection du consommateur prévues par le Code de la consommation : affichage des prix, contrôle des balances, règles d'étiquetage.

Outre les règles spécifiques de droit commun, la plupart des denrées alimentaires font l'objet de règles qui leurs sont propres. C'est le cas des produits d'origine animale, du lait de conserve, des fromages, des œufs, ou encore des fruits et légumes[85]

[81] Code rural de la pêche maritime, a. L631-24 III.

[82] Par exemple, obligation de déclaration auprès du Centre de formalités des entreprises de la chambre d'agriculture du département (pour obtenir un n° de SIRET).

[83] Règlement (CE) 178/2002 du Parlement européen et du Conseil, 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, tuant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires : JOCE L 31 du 1 02 2002.
Règlement (CE) n° 852/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires : JOUE L 139 du 30.4.2004.

[84] Arrêté du 21 décembre 2009 relatif aux règles sanitaires applicables aux activités de commerce de détail, d'entreposage et de transport de produits d'origine animale et denrées alimentaires en contenant : JORF n°0303 du 31 décembre 2009.

[85] Ministère de l'économie et des finances : Etat des lieux de la règlementation encadrant l'information du consommateur, déc. 2012.

Depuis le 13 décembre 2014, date d'entrée en vigueur du règlement européen n° 1169/2011 dit INCO[86] de nouvelles obligations s'imposent par en matière d'indication des allergènes ou d'origine de la viande[87]. L'étiquetage nutritionnel sera quant à lui rendu obligatoire au 13 décembre 2016.

L'approvisionnement local des établissements de restauration collective lui impose encore de respecter les règles sur les marchés publics[88].

Des règles de communication viennent aussi accompagner le producteur-vendeur.
Pour les produits alimentaires périssables, toute publicité à l'extérieur du lieu de vente doit préciser l'origine des produits.
Des conditions de publicité sont encore à respecter en matière de signalisation routière et de signalisation publicitaire par enseignes.
Des dispositions particulières peuvent éventuellement s'appliquer, c'est par exemple le cas pour la vente directe des boissons alcoolisées qui est soumise aux restrictions de la Loi Evin[89].

Les règles du droit des marques vont également s'imposer aux producteurs qui voudraient valoriser leur production par des signes d'identification et de distinction particuliers.
Le développement des circuits courts s'appuie en effet de plus en plus souvent sur des marques collectives lesquelles doivent répondre aux dispositions de l'article L 715-1 du code de la propriété intellectuelle.

Dans tous les cas, l'activité de vente directe par le producteur doit être conforme aux dispositions de l'article L. 121-1 du Code de la consommation qui interdit les pratiques commerciales trompeuses. Les magasins de producteurs y sont quant à eux expressément assujettis[90].

[86] Règlement (UE) n° 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 modifié concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires, JOUE le 22 novembre 2011.

[87] Voir, Décret n° 2014-1489 du 11 décembre 2014 modifiant le code de la consommation en ce qui concerne notamment l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires, JO du 12 décembre 2014.
[88] Voir supra.
[89] Loi n° 91-32 du 10 janvier 1991 relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme, JORF n°10 du 12 janvier 1991.
[90] CRPM, article L 611-8: « II. - *Le fait de ne pas respecter les obligations prévues au I constitue une pratique commerciale trompeuse au sens du code de la consommation*. »

2-L'absence de mention spécifique à la vente directe

S'agissant de mettre en valeur de ses produits, l'exploitant qui vend lui-même au consommateur final peut faire usage de dénominations géographiques, comme il peut encore bénéficier de mentions valorisantes[91].

Si les dénominations géographiques européennes et nationales ont le mérite de « *localiser* » une production, elles n'en expriment cependant pas le caractère « *local* » en tant que tel.

Quant à la mention « *agriculture biologique* », dans la mesure où la vente directe est particulièrement développée en agriculture biologique[92], elle reste sans doute celle qui aujourd'hui porte le mieux la relation agriculture-ville[93].
Pour autant, tout comme pour les mentions géographiques, la mention agriculture biologique n'exprime pas en tant que telle la proximité de l'agriculture et de la ville. Fondamentalement, ces mentions géographiques viennent même impacter des circuits géographiquement longs où la relation du producteur au consommateur fait précisément défaut.

La question se pose au sujet des mentions « *fermier* », « *fermière* », « *de la ferme* », « *à la ferme* » ou encore « *produit pays* ».

En l'absence de décret général précisant les modalités d'application de l'article L. 641 - 19 du code rural et de la pêche maritime, il n'existe pas de définition réglementaire applicable à tous les produits fermiers à l'exception de quelques secteurs particuliers, le lait, les œufs, la volaille et le fromage.

Pour les fromages et spécialités fromagères, le terme fermier s'entend d'un produit "*fabriqué selon les techniques traditionnelles, par un producteur agricole ne traitant que les laits de sa propre exploitation sur le lieu même de celle-ci*"[94].

Concernant les volailles, le règlement de la Commission n° 543/2008 régit l'emploi des mentions "*fermier-élevé en plein air*" et "*fermier-élevé en liberté*" en fixant la densité dans les bâtiments et l'âge d'abattage des animaux, ce qui n'ajoute pas davantage sur une éventuelle relation de proximité entre le producteur et le consommateur[95].

---

[91] C. Rur. Pêche maritime art. L 640-2, 2°.
[92] Plus d'un producteur sur 2 vend en direct au consommateur au moins une partie de sa production : Ministère de l'agriculture, Programme AMBITION BIO 2017, déc. 2013 -
Egalement :http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/Voir_le_dossier_de_presse_Printemps_BIO_2013_de_l_Agence_BIO__cle4678e4.pdf
[93] C Pêche maritime, art. L641-13.
[94] Décret n° 1007-628 du 27 avril 2007, JORF n°101 du 29 avril 2007.
[95] Règlement (CE) n°543/2008, Commission, 16 juin 2008 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil en ce qui concerne les normes de commercialisation pour la viande de volaille : JOUE L157, 17. 06 2007, Annexe V.

Pour les œufs, le décret de 2009[96] a quant à lui été annulé par le Conseil d'Etat au motif que la formule retenue était de nature à créer une confusion dans l'esprit de l'acheteur ou du consommateur[97]. Un nouveau décret est en cours d'adoption[98].

A leur tour, les définitions "contractuelles" des mentions « *fermier* » et « *à la ferme* » ne permettent pas davantage de localiser la proximité du producteur.
Pour sa part, le code des usages de la charcuterie qui précise que le terme "*fermier*" s'applique à des produits fabriqués à la ferme, avec des viandes d'animaux élevés à la ferme, autorise même la mention "*issu de porc fermier*" par des charcuteries industrielles.

En l'absence de cadre règlementaire général, c'est finalement par la jurisprudence qu'il faut comprendre la notion de produit fermier.
De façon constante, le juge considère que l'emploi des termes «*ferme*» ou «*fermier*» implique l'existence d'un circuit intégré sur la ferme au terme duquel les préparations sont réalisées à partir de méthodes traditionnelles avec des ingrédients provenant principalement de l'exploitation. La mention doit évoquer « *dans l'esprit du consommateur* » un mode de production « *sous la responsabilité directe de l'exploitant, selon des méthodes excluant les techniques de production à caractère industriel* »[99].
En ciblant un type de production particulier, l'interprétation du juge se veut avant tout utile pour parer toute utilisation trompeuse qui pourrait être faite de la mention à l'encontre du consommateur[100]. Pour autant, elle ne renseigne pas davantage sur la notion de proximité entre le vendeur et le consommateur.

La notion de proximité est tout aussi manquante s'agissant des autres mentions valorisantes évoquées par l'article L 640-2 du Code rural et de la pêche maritime, telles que les mentions « *montagne* », « *produit de montagne* », « *produit pays* » pour les productions d'Outre-mer ou encore « *issu d'une exploitation de haute valeur environnementale* ».

A défaut d'un cadre règlementaire global, l'exploitant peut éventuellement faire usage de marques commerciales collectives, par exemple celle des Chambres d'agriculture « *Produits de*

---

[96] Décret n° 2009-247 du 2 mars 2009 relatif aux conditions d'utilisation des mentions valorisantes « fermier », « produit de la ferme » ou « produit à la ferme » pour les œufs de poules pondeuses de l'espèce Gallus gallus.
[97] CE, 10 novembre 2010, n° 327507.
[98] Assemblée nationale, question écrite n° 55335 par André Chassaigne, Question publiée au JO le : 13/05/2014 p. 3771 Réponse publiée au JO le : 05/08/2014 p.6668.

[99] CE, 11 février 2011, n° 340862.
[100] Code de la consommation, article R.112-7.

la ferme- Bienvenue à la ferme »[101] ou encore la marque « *Les marchés de producteurs de pays* »[102].

C'est aussi dans ce sens que se développent des marques régionales souvent associées aux termes « *paysan* », « *campagne* », « *traditionnel* », ou encore *« terroir* ». Ces marques sont destinées à faire de l'appartenance locale un argument markéting, ce, bien au-delà des produits agro-alimentaires[103].
Se pose notamment la question de leur conformité au regard des exigences européennes du fonctionnement du marché intérieur européen et des règles de concurrence[104].

Rien n'interdit encore l'opérateur de s'approprier la mention « *fait maison* » définie par la loi Consommation du 17 mars 2014 dès lors que les produits sont élaborés sur place à partir de produits bruts[105].

En revanche, la nouvelle identité visuelle du Programme national de l'alimentation qui doit pourtant servir à identifier l'approvisionnement local exclut formellement l'apposition du logo « *Bien manger, c'est l'affaire de tous* », sur des produits alimentaires ou encore pour la promotion d'une marque. Si ce logo peut être utilisé par une structure commerciale, son usage ne doit pas entraîner un effet direct sur la vente des produits…

Dans tous les cas il apparait que les différents signes en vigueur ne permettent pas de cibler en tant que telle la proximité géographique du producteur et du consommateur et le caractère de circuit court qui en ressort.

L'éventualité d'une mention valorisante « *agriculture de proximité* » ou « *en direct de l'exploitation* » pourrait constituer une piste sérieuse de réflexion pour le législateur français en vue de compléter la liste des mentions de l'article L 640-2 du code rural et de la pêche maritime.

En quête de contreparties au désengagement financier de la PAC, l'Union européenne a dernièrement engagé sa réflexion dans ce sens.
La démarche fait suite aux difficultés rencontrées lors de la négociation du règlement n° 1151/2012 sur la qualité des produits agricoles et alimentaires, s'agissant précisément de

[101] Marque déposée à l'INPI pat l'Assemblée permanente de chambres d'agriculture le 27 septembre 2004.
[102] http://www.marches-producteurs.com/la-marque-36-3
[103] Les marques régionales gagnent du terrain, Marketing Magazine, n° 169, sept. 2013.
[104] Communication de la Commission — Orientations de l'UE relatives aux meilleures pratiques applicables aux systèmes de certification volontaires pour les produits agricoles et les denrées alimentaires - 2010/C 341/04 – JOUE C 341, 16.12.2010.
[105] Loi relative à la consommation n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation, JORF n°0065 du 18 mars 2014 page 5400 et Décret n° 2014-797 du 11 juillet 2014 relatif à la mention « fait maison » dans les établissements de restauration commerciale ou de vente à emporter de plats préparés JORF n°0161 du 13 juillet 2014.

l'identification des productions locales[106]. A défaut de compromis, les discussions avaient alors conduit à reporter les débats, jusqu'à ce que soit étudié l'intérêt pour les producteurs de prévoir un système particulier d'étiquetage pour l'agriculture locale[107].

Partant, en 2013, la Commission européenne est venue remettre un rapport portant « *Sur l'opportunité de créer un système d'étiquetage applicable à l'agriculture local et à la vente directe* »[108].
Outre qu'elle y propose un certain nombre de définitions, elle reconnaît la nécessité de permettre aux producteurs de commercialiser localement.

Au demeurant, elle ne saisira pas le législateur européen de la question. S'abritant derrière le paravent de la subsidiarité, fort légitime s'agissant de développer l'économie de proximité, elle va finalement inviter les Etats à « *endosser un rôle plus proactif, et adapter le cas échéant la législation nationale au bénéfice des petits agriculteurs et de la vente directe* »[109].
Il est vrai que le dispositif européen est déjà bien pourvu, ce qui emporte le risque de surcharger davantage les dispositifs d'identification des produits alors même que l'existant aurait à se rationaliser, par exemple en ce qui concerne la mention STG.

Reste donc que l'ensemble revient inexorablement à la responsabilité des Etats.

Conclusion

En plaçant la diversification agricole au cœur de l'économie agricole, la relation agriculture-ville agit comme un révélateur des mutations l'activité agricole.

Elle revendique de bien mesurer l'enjeu du moment alors que les enseignes de grande distribution convoitent le concept de filière courte et de relocalisation pour en faire un argument markéting.

Elle traduit la coexistence possible de différentes agricultures, qui ne doit pas voir dans les circuits courts un modèle marginal, mais une alternative agricole sérieuse que l'arbitrage politique doit prendre en compte.

---

[106] A l'époque, la Commission européenne avait proposé d'introduire une mention « de ma ferme » pour identifier les circuits courts et la vente directe suivant des méthodes production locale. Les autorités françaises avaient alors évoqué le risque de confusion avec les mentions « fermier » ou « à la ferme » que prévoit déjà droit français.

[107] Art. 55, du règlement n° 1151/2012 du Parlement européen et du Conseil, du 21 novembre 2012 relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires : JOUE L 343, 14.12.2012.

[108] Rapport de la Commission européenne au Parlement européen et au conseil, SWD(2013) 501 final, 6.12.2013. Ce rapport fait lui-même suite à l'Avis de prospective du comité des régions sur les systèmes agroalimentaires locaux rendu les 27 et 28 janvier 2011

[109] Ibd, p. 10

En effet, ces circuits ne seront durables, et par là la relation agriculture-ville constructive, que si une décision politique forte s'en empare.

C'est ce qu'il faut attendre de la mission d'information parlementaire qui a été lancée par la commission des Affaires économiques de l'Assemblée nationale à la fin de l'année 2014[110].
Il y est question de dresser un état des lieux des circuits courts en France, de faire ressortir les freins et les leviers de la relocalisation des filières agro-alimentaires.

Le rapport final sur le sujet est attendu pour le mois d'avril 2015.

Poitiers, le 18 mars 2015

[110] Assemblée nationale, Circuits courts et relocalisation des filières agroalimentaires, Mission d'information créée le 18 novembre 2014, Rapporteure Mme Brigitte Allain.