

LES SYSTÈMES ALIMENTAIRES TERRITORIALISÉS EN MÉDITERRANÉE

Initiatives pour une alimentation responsable et durable



LES SYSTÈMES ALIMENTAIRES TERRITORIALISÉS : PREMIÈRE APPROCHE SUR LE CAS ESPAGNOL



● **AUTEURS** : Tomás García Azcárate et Javier Sanz Cañada,

Chercheurs à l'Institut d'Économie, Géographie et Démographie (IEGD-CCHS) du Conseil Supérieur de la Recherche Scientifique (CSIC), Madrid, Espagne.

● **RÉSUMÉ** : « Les systèmes alimentaires territoriaux sont encore en Espagne dans une phase embryonnaire de développement. L'article présente quelques-unes des expériences déjà en place, les principales politiques publiques existantes, tant à l'échelle nationale que régionale et locale pour conclure sur les perspectives de développement qui peuvent être anticipées pour les prochaines années. »

● **MOTS-CLEFS** : CIRCUITS-COURTS, POLITIQUES PUBLIQUES, SOUVERAINETÉ ALIMENTAIRE, GOUVERNANCE, RÉFORME TERRITORIALE, CHAÎNE ALIMENTAIRE

Bien que nous fêtons en cette année 2016 les 30 ans de l'adhésion de l'Espagne aux Communautés européennes de l'époque, bien que l'Espagne soit l'un des grands pays agricoles européens, son développement économique, social et humain accuse encore aujourd'hui un certain retard par rapport aux pays fondateurs de l'Union européenne. Cela se voit, par exemple, sur des sujets comme le bien-être des animaux ou le développement des circuits courts, locaux ou territoriaux. Cela se voit aussi dans les carences statistiques existantes qui limitent encore aujourd'hui une analyse quantitative suffisamment rigoureuse.

C'est ainsi que, selon les données les plus récentes dont nous disposons (2007), seulement 0,14% des exploitations agricoles déclaraient que les ventes directes représentaient plus de 50% de leurs chiffres d'affaires et 1,25% réalisaient une certaine transformation des produits sur la ferme (Tragsatec, 2013). Il est vrai que la tendance est plutôt à la hausse, mais on parle encore de pourcentages réduits. Les statistiques ont du mal à saisir une évolution comme celle-ci, puisqu'une bonne partie des nouveaux circuits qui émergent appartiennent à l'économie collaborative.

Toutefois, il existe des analyses, des études de cas et des rapports sur le sujet (Fernández-Casadevante et Morán, 2015; López García, 2015 ; Sevilla Guzmán, 2012 ; Tragsatec, 2013). Ces matériaux constituent une première base qui nous permettra d'apporter notre modeste contribution au débat.

La confusion terminologique et la diversité des expériences sont grandes. De notre côté, nous allons nous concentrer sur des Systèmes Alimentaires Territorialisés (SAT) en lien avec une qualité différenciée par des liens territoriaux étroits entre production et consommation et par une composante agro-écologique.

Nous allons tout d'abord présenter quelques-unes des expériences déjà en place ; puis les principales politiques publiques existantes, tant à l'échelle nationale que régionale et locale, pour conclure sur les perspectives de développement qui peuvent être anticipées dans les prochaines années.

1. QUELQUES EXPÉRIENCES UTILES ET/OU INTÉRESSANTES

Les circuits courts en Espagne ont surgi aussi bien en marge des circuits commerciaux traditionnels que des syndicats et coopératives agricoles, même si « la profession » s'est rattrapée par la suite, comme le démontre les initiatives d'ASAJA (l'équivalent espagnol de la FNSEA) du kilomètre 0 en Catalogne¹ ou du magasin FEMUR² et celle de COAG³ (plus proche de la Confédération Paysanne).

Comme dans d'autres pays, il y a toujours eu en Espagne des circuits courts traditionnels générés par une agriculture périurbaine maraîchère, même si durant de longues années ils ont subi un déclin. Les années 2000 voient l'émergence d'une nouvelle génération plus liée à une mouvance autogestionnaire (agro)écologique et de souveraineté alimentaire.

Le développement de canaux commerciaux innovants prend par compte du retard. D'un côté, nous avons de nombreuses initiatives des autorités locales pour promouvoir des marchés paysans, de l'autre, on observe le développement d'une agriculture biologique puissante mais tournée vers l'exportation en direction du nord de l'Europe. Entre les deux, le chaînon manquant souffre de la dispersion et du manque d'organisation et de coordination des producteurs locaux ou traditionnels. Aujourd'hui, par exemple, la commercialisation des produits biologiques sur le marché espagnol se réalise à peu près à parts égales à travers la grande distribution, les magasins spécialisés et les circuits alternatifs (López García, 2015).

La genèse des circuits courts est le résultat de plusieurs dynamiques, à la fois complémentaires et contradictoires entre elles. D'un côté, et ce fut le cas clairement pour les précurseurs, il y avait une forte composante **idéologique**, de construction de canaux de commercialisation en marge de l'économie marchande dans une vision dans laquelle la souveraineté alimentaire n'est pas absente (López García et López López, 2003), et **régionaliste voire nationaliste** au Pays basque (Mundubat, 2012). De l'autre, on retrouve une approche plus économique ou marchande, surtout depuis que diverses sources de soutien public sont disponibles. On assiste là à des débats et à des tensions qui se rencontrent également dans le cadre de l'agriculture biologique.

Le mouvement des indignés, le « 15-M », a ici aussi marqué un net point d'inflexion. López García (2015) nous explique que le nombre de groupes et coopératives de consommateurs a explosé comme l'ont fait les jardins urbains et sociaux. Il en est de même d'autres initiatives comme les commerces de proximité, avec parfois du « crowdfunding » ; les ventes à la ferme ; les achats publics des cantines scolaires, des hôpitaux ou des résidences gériatriques. Avec un taux de chômage chez les jeunes Espagnols qui avoisine les 50%, on observe aussi un certain retour au village des fils ou petit-fils des émigrés d'hier, souvent après des études universitaires, qui portent des projets personnels qui mobilisent, avec des circuits courts, leurs connexions urbaines (García Vega, 2012).

Nous pourrions organiser les informations diverses dont nous disposons en deux grands blocs : les initiatives qui sont promues en premier lieu par les consommateurs et celles qui trouvent leurs origines chez des producteurs.

López García (2015) a ainsi synthétisé le premier groupe dans les principales régions espagnoles dans le tableau 1. Sans surprises, ce sont les deux régions où existe un sentiment identitaire le plus fort (Pays basque et Catalogne) qui arrivent en tête, suivies de près par la capitale, Madrid (la capitale du « 15 M ») et la grande région agricole de l'Andalousie.

	GROUPES DE CONSOMMATEURS (NOMBRE)	MEMBRES DES GROUPES DE CONSOMMATEURS	MARCHÉS DE PRODUCTEURS (NOMBRE)	RESTAURANTS SCOLAIRES (NOMBRE)
GALICE	30-50	2500	-	-
PAYS BASQUE	60-100	5000-10000	30-50	5-15
CATALOGNE	120-200	6000-10000	15-20	20-35
RÉGION DE MADRID	100-150	4000-6000	8	5
VALENCE	50-70	3000-5000	-	-
ESTRÉMADURE	13	500-700	-	-
CASTILLE-LA MANCHE	15-25	600-1000	-	-
MURCIE	10-15	700-1000	-	-
ANDALOUSIE	50-100	4000-6000	15	20-40
ÎLES CANARIES	10-25	500-1000	50-70	8

Tableau 1. Développement des circuits courts dans certaines régions espagnoles. Source : López García (2015).

1. http://www.asaja-amfar.com/blog-asaja?page_id=519
2. <http://www.tiendafemur.es>
3. <http://coagmovil.org/mujer-rural/dispensafemenina.html>

Chronologiquement, les premiers groupes de consommateurs dans les années 80 pour assurer la distribution de paniers de fruits et légumes. Il s'agissait non seulement de promouvoir une alimentation plus naturelle, mais aussi d'innover quant à l'organisation de la production. Parfois, le(s) agriculteur(s) faisaient partie intégrante du groupe, parfois il s'agissait d'une relation stable et « équitable » qui lui garantissait un revenu « digne ». Dans tous les cas, les consommateurs étaient acteurs de la distribution et, parfois, même de la production. Au fur et à mesure que l'expérience a commencé à se généraliser, d'autres formules ont aussi fait leurs apparitions. Elles partagent toutes en commun une forte dynamique autogestionnaire et participative.

Tout en étant férocement attaché à leur indépendance, le besoin se fit sentir de se regrouper, d'échanger des informations, de partager des expériences, de se rapprocher d'autres initiatives. C'est ainsi que surgirent des connexions avec des organisations de consommateurs de produits biologiques (Ecoconsum⁵, par exemple) ; de producteurs et consommateurs de produits biologiques (Federación Andaluza de Consumidores y Productores Ecológicos⁶) ou des réseaux locaux (Red Agroecológica de Lavapiés⁷). Cette dynamique a, d'un côté, contribué à la naissance du mouvement des indignés et, de l'autre, été significativement stimulée par l'émergence du « 15 M ».

Les années 80 virent l'apparition des premières municipalités démocratiques après 40 ans de dictature. Cela a permis à l'Espagne de commencer à se joindre à la tendance mondiale, déjà bien consolidée ailleurs, des jardins urbains. Vitoria, capitale administrative du Pays basque, est certainement la ville la plus en pointe. Les années 90 du boom immobilier et spéculatif qu'a vécu l'Espagne marquèrent un arrêt brusque de cette tendance, les promoteurs immobiliers étant à la recherche de tout terrain susceptible d'être construit. Mais le retour de bâton de la crise économique, la convergence entre mouvements écologistes urbains et agriculteurs paysans, de nouveau la mouvance du « 15 M », marquèrent un nouveau départ. Nous sommes ainsi passés de quelques îlots urbains à un archipel d'îles à Madrid, Barcelone, Séville et, bien sûr, au Pays basque, qui commencent à faire tâche d'huile (Fernández-Casadevante et Moran, 2015). Les dernières élections ont transféré des municipalités importantes aux mains d'élus alternatifs (Madrid, Barcelone, Cadix, Zamora par exemple) et, partout, des minorités agissantes au sein des conseils municipaux. Dans tous les cas, le développement des jardins urbains fait partie des priorités affichées.

En ce qui concerne les initiatives surgies du monde agricole, on observe là les lacunes statistiques les plus flagrantes. On retrouve les deux régions les plus identitaires (Catalogne et Pays basque) ainsi que l'Andalousie (Sevilla Guzman, 2012). Ce n'est pas par hasard si cette dernière région est celle qui apporte les plus d'hectares en agriculture biologique de toute l'Europe.

2. LES POLITIQUES PUBLIQUES

Comme signalé par le rapport Tragsatec (2013), la réglementation espagnole ne prévoit aucune norme spécifique pour les circuits courts au-delà de ce qui est établi par la **réglementation communautaire**. La loi 12/2013 comporte des mesures tendant à améliorer le fonctionnement de la chaîne alimentaire et prévoit bien, à l'article 27, que le ministère de l'Agriculture « promouvra les initiatives favorables aux circuits courts de commercialisation », mais sans plus.

C'est bien au niveau des régions espagnoles, les Communautés autonomes, que les initiatives les plus intéressantes ont lieu. C'est ainsi que l'on peut citer, par exemple, les réglementations suivantes : pour les produits alimentaires artisanaux (au Pays basque depuis 2012 et en Andalousie depuis 2011) ; pour les ventes ambulantes (en Galicie, depuis 2001) ; pour les ventes locales de produits alimentaires (en Catalogne, depuis 2013) ou pour les ventes directes de produits agricoles (en Navarre, depuis 2011). Les produits locaux, et les circuits courts en général, figurent parmi les actions éligibles dans le cadre des programmes de développement rural régionaux et sont au centre de l'activité de la grande majorité des initiatives LEADER espagnoles. En effet, comme en France, la rentabilité économique (et politique) d'une petite mise de fonds sur ces circuits est grande (Traversac, 2010).

De plus, de nombreuses régions ont développé leurs marques **territoriales**, beaucoup plus flexibles et moins contraignantes que le cadre européen prévu pour les Indications géographiques et les spécialités traditionnelles⁷. On peut citer les « Aliments andalous »⁸ ou « les aliments d'Extremadura »⁹ ; « Tierra de Sabor »¹⁰ dans le cas de Castille et Léon ; les produits catalans¹¹ (qui sont tous locaux par définition en Catalogne, que vous vous trouviez à la frontière française ou proche de la région de Valence) et les produits basques (Mundubat, 2012).

Toutefois, en Espagne, comme dans les autres États membres, les normes sanitaires et hygiéniques européennes, le « Paquet hygiène », sont le principal obstacle au développement des systèmes alimentaires territorialisés. D'autant plus dans le cas d'espèce quelles sont de

4. <http://www.ecoconsum.org/>

5. <http://www.redandaluzadesemillas.org/centro-de-recursos/alianzas-y-convenios/federacion-andaluza-de/>

6. <http://redagrolavapiés.blogspot.com.es/>

7. http://ec.europa.eu/agriculture/quality/schemes/index_fr.htm

8. <http://www.alimentosandalucia.es/>

9. <http://www.alimentosextremadura.com/>

10. <http://www.tierradesabor.es/>

11. http://www20.gencat.cat/portal/site/portaldogc/menuitem.c973d2fc58aa0083e4492d92b0c0e1a0/?vgnextoid=485946a6e5dfe210VgnVCM1000000b0c1e0aRCD&applInstanceName=default&action=fixa&documentId=625113&language=ca_ES

la responsabilité des régions. On peut observer non seulement l'absence de critères ou d'approches communes mais de sérieuses divergences entre les différents cadres législatifs régionaux et leurs interprétations (Tragsatec, 2013) et applications (Trigueros, 2012). On observe ainsi qu'un grand nombre de régions n'ont rien fait du tout ou réglementent quelques aspects partiels : la Galicie et Navarre ont légiféré sur les aliments à la ferme ; l'Andalousie l'artisanat agroalimentaire ; la Catalogne a émis un code de bonne conduite ; le Pays basque autorise le lait cru (López García, 2015). Ce n'est que tout récemment que plusieurs régions ont entamé des travaux pour aborder dans son ensemble la problématique des circuits courts. Lopez García insiste, à juste titre, sur l'absence de définition nationale de concepts aussi essentiels qu'« établissement local » ou « vente au détail », ce qui va conduire à **différentes approches entre régions**.

3. EN GUISE DE CONCLUSION, QUELLES PERSPECTIVES EN ESPAGNE ?

Les systèmes alimentaires territorialisés se trouvent encore en Espagne dans une phase embryonnaire de développement. Certes, il existe bien une série de facteurs qui poussent à leur développement, comme dans le reste des pays développés, renforcés par les dynamiques identitaires territoriales et les mouvements sociaux. Nous évoquons, par exemple, des liens entre agriculture, emploi et territoire ; des besoins de la part de nombreux consommateurs de donner un sens citoyen à leurs achats ; de la nécessité pour les producteurs agricoles de **diversifier leurs canaux de commercialisation** pour mieux faire face à une grande distribution de plus en plus concentrée.

Toutefois, d'autres facteurs non moins importants freinent le processus. Ce sont les mêmes qui expliquent que l'Espagne soit le premier producteur européen de produits biologiques... et le premier exportateur en raison de la faiblesse de la demande interne. Il s'agit, entre autres, de la crise économique mondiale qui a particulièrement frappé les consommateurs du nord de la Méditerranée en général et de l'Espagne en particulier. Il s'agit aussi de l'existence maintenue de circuits spécialisés dans la distribution de produits frais, en particulier de fruits et légumes, qui permettent aux consommateurs d'avoir accès à des produits de qualité à des prix raisonnables.

Néanmoins, la volatilité des prix sur les marchés des produits agricoles et des intrants, la concentration de la grande distribution, la transformation de l'intervention communautaire sur les marchés en un simple filet de sécurité, expliquent l'intérêt accru des producteurs agricoles et des responsables politiques pour des systèmes alternatifs. La gestion des risques de marché commence au niveau de l'exploitation et les systèmes alimentaires territorialisés font partie de l'arsenal des instruments nécessaires pour innover.

La mondialisation de l'économie, la montée des sensibilités écologiques, les changements dans la société espagnole suite au mouvement des indignés, la nécessité de faire face et/ou de s'adapter au changement climatique, l'inquiétude devant des produits d'origine incertaine ; les craintes de pertes d'emplois locaux si la production venait à se délocaliser comme peut le faire la consommation, sont autant de raisons qui pèsent sur les choix d'une partie croissante des consommateurs.

L'étape suivante, comme ce fut le cas de l'agriculture biologique il y a quelques années, sera de disposer de données statistiques suffisamment complètes et fiables pour pouvoir développer des analyses de qualité.

4. BIBLIOGRAPHIE

Fernández-Casadevante Kois, J.L. et Morán, N. (2015). *Raíces en el asfalto. Pasado, presente y futuro de la agricultura periurbana*. Madrid: Ed. Ecologistas en Acción.

García vega, M: A: (2012): Los licenciados se van al campo *El País* 14/10/2012
http://economia.elpais.com/economia/2012/10/12/actualidad/1350061803_350767.html

López García, D. et López López, J. A. (2003): *Con la comida no se juega*. Madrid: Ed. Traficantes de Sueños.

López García, D: (2015): *Producir alimentos, reproducir comunidad*. Madrid: Ed. Ecologistas en Acción.

Mundubat (2012): Circuitos cortos de comercialización en Euskal Herria
<http://www.baserribizia.info/index.php/euskal-herria/ekimenak/4134-dossier-sobre-circuitos-cortos-de-comercializacion-en-euskal-herria>

Sevilla Guzmán, E. (2012): *Canales cortos de comercialización alimentaria en Andalucía* Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces, https://www.dropbox.com/sh/6jzgssqkla8fxlz/AADTD8FhdV5aou_Hu7eUpvrVa/Circuitos%20cortos_SIAL%20proximidad/Canales%20Cortos%20Andaluc%C3%ADa_Marta%20Soler_2012.pdf?dl=0

Tragsatec (2013): *Canales cortos de comercialización en el sector agroalimentario*.
http://www.magrama.gob.es/es/alimentacion/servicios/observatorio-de-precios-de-los-alimentos/estudioccc_tcm07-272187.pdf

Traversac, J.B. , coordinateur (2010): *Circuits courts: contribution au développement régional*. Educagri Editions

Trigueros, G. (2012): *A better use of hygiene and food safety regulatory framework for small producers: the consumers' opinions*. Conference «Local agriculture and short food supply chains» http://ec.europa.eu/agriculture/events/2012/small-farmers-conference/trigueros_en.pdf