

Vers une relocalisation des systèmes de production alimentaire ?

Du localisme alimentaire à la bio-économie territoriale

Par Jean-Marc CALLOIS

Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation

Quelle réalité se cache derrière la vogue du retour au « local » dans l'alimentation ? Dans cet article, nous nous proposons d'examiner la réalité et la pertinence de ce « retour au territoire » en matière d'alimentation. Après avoir étudié les différents arguments en faveur ou en défaveur de cette relocalisation de l'alimentation, nous montrons que, malgré une tendance avérée, il n'existe pas de mouvement massif en ce sens, et que cette relocalisation prend des formes hétérogènes qui traduisent des modèles sous-jacents très différents. Nous concluons en défendant le point de vue que plutôt que de pousser à une relocalisation massive de l'alimentation, c'est vers la captation de tout le potentiel de la valorisation locale des bio-ressources que les politiques publiques devraient tendre.

Face à une méfiance croissante envers l'alimentation de masse, aux craintes liées aux tensions géopolitiques qui pourraient menacer certaines sources d'approvisionnement, et dans un mouvement plus général de repli sur soi des sociétés, de plus en plus de voix s'élèvent pour appeler à une « relocalisation » des sources d'alimentation (Rastoin, 2014). Selon divers sondages d'opinion, les attentes des consommateurs en matière d'origine locale des produits sont croissantes. Ainsi, une étude Opinion Way de 2018 indique que 82 % des Français font confiance aux produits des petits producteurs et 67 % aux produits d'origine française. Le « local » est de plus en plus utilisé comme argument de différenciation par les distributeurs (à l'exemple du « Francoscore » lancé par Intermarché fin 2019). Il est souvent plus facile et moins coûteux de se revendiquer d'une origine locale plutôt que de se plier à des cahiers des charges précis et exigeants, tels que ceux du bio ou de certaines indications géographiques. L'expression d'« origine locale » est elle-même ambiguë : parle-t-on du lieu de transformation ? De l'origine des produits agricoles utilisés comme ingrédients ? Ainsi, un fromage est-il d'origine locale s'il est fabriqué à base de lait de vache nourrie au soja importé et fabriqué à l'aide de souches de ferments sélectionnées à l'autre bout du monde ?

Plusieurs raisons expliquent cette tendance. Il y a d'abord un regain général des comportements de chauvinisme, qui s'expriment même au sein des

zones urbaines, où l'on fait un argument de vente de l'origine *intra muros* de fruits cultivés en container. Le second argument est d'ordre social : la vague du local s'oppose à la déshumanisation de l'intermédiation marchande. En donnant un visage aux producteurs (si besoin *via* les nouvelles technologies), on redonne de la confiance sur les qualités des produits, et on crée aussi de nouvelles formes de lien social. C'est le cas bien entendu des jardins partagés, mais aussi de formes plus récentes comme les « bergers du 93 ». Il s'y ajoute un argument écologique à travers la limitation du transport, même si une logistique locale peut être plus émettrice de GES qu'un transport massifié à longue distance.

Ces tendances affectent tous les secteurs économiques, mais concernent avant tout l'alimentation. Cela découle à la fois d'une recherche d'un lien plus étroit avec la terre, lequel s'est distendu avec l'urbanisation des sociétés, mais c'est aussi une conséquence de la nature « vivante » des produits alimentaires. On a en effet du mal à imaginer les aliments comme de simples assemblages de molécules, et les débats autour des aliments « ultratransformés » montrent que l'on recherche des aliments se rapprochant au plus près des cellules vivantes d'origine. Enfin, l'alimentation locale est plébiscitée pour sa contribution à la résilience de la société, alors que les discours collapsologiques ont le vent en poupe, même si personne ne se fait d'illusions sur la capacité de ces modes d'appro-

visionnement à permettre la survie de populations entières. Les politiques publiques se sont saisies de cette demande depuis plusieurs années, notamment à travers le programme national de l'alimentation, qui institue les projets alimentaires territoriaux (PAT).

Pour autant, il n'est pas aisé de cerner cette notion intuitive et floue qu'est celle de la relocalisation des systèmes alimentaires, ni de la quantifier, et encore moins de déterminer si nous sommes face à un changement profond de paradigme, ou simplement à un effet conjoncturel ou de mode, sans remise en cause fondamentale du modèle dominant basé sur l'accroissement de la division du travail et des économies d'échelle.

Dans cet article, nous essayons de mieux cerner la réalité et la pertinence de ce terme parfois galvaudé de « reterritorialisation » des systèmes agro-alimentaires. Après avoir analysé les différents arguments en faveur d'une recherche de relocalisation des systèmes alimentaires (et les avoir confrontés à leurs contre-arguments), nous examinons la diversité des formes que prend cette relocalisation, et tentons de saisir les dynamiques profondes réellement à l'œuvre. Nous concluons que le réel changement de paradigme à encourager ne porte pas tant sur la relocalisation de l'alimentation que sur une approche plus intégrée de l'utilisation des bio-ressources.

Relocaliser la production alimentaire, une hérésie économique ?

Du point de vue de l'économie *mainstream*, ce qui a trait à l'ancrage local des activités est souvent implicitement considéré comme inefficace. Dans l'enseignement classique de l'économie, l'espace est pratiquement absent (autrement que comme ressource foncière ou comme barrière aux échanges), car l'analyse considère la mobilisation de l'ensemble des ressources utiles à la production sans distinction de localisation. Quand l'espace apparaît, c'est pour exposer le principe des avantages comparatifs de Ricardo : chaque pays (ou région) se spécialise dans la production pour laquelle son avantage relatif est le plus élevé, cet avantage étant en général considéré comme résultant des dotations naturelles (matières premières, conditions pédoclimatiques) et, plus récemment, de son niveau technologique. L'enjeu est alors la spécialisation la plus efficace et la plus poussée possible. Dans cette approche, le territoire n'est qu'un support, et il n'y a aucune recherche de valorisation de l'alchimie entre la terre et ses habitants, qui caractérise les approches dites territoriales du développement.

Le regain d'intérêt pour les questions territoriales date des années 1970 avec les premières politiques en faveur du développement local, et surtout les travaux des géographes italiens sur les districts de la Troisième Italie. Ce n'est que dans les années 1990 que Paul Krugman donne un fondement micro-économique à certaines intuitions d'Alfred Marshall

sur les districts industriels, relançant l'intérêt de l'économie *mainstream* sur le rôle des interactions internes aux régions dans leur niveau de développement. Mais cette théorie a surtout été utilisée pour expliquer les processus d'agglomération et les inégalités entre régions, et non pour comprendre comment chaque territoire peut trouver une voie de développement autonome et soutenable.

On pourrait croire que le secteur alimentaire, du fait de son lien à la terre, échappe en grande partie aux déterminants économiques de spécialisation et de concentration, l'agriculture ayant souvent été considérée comme une activité à faibles économies d'échelle. Mais il n'en est rien. L'agriculture comme la transformation alimentaire sont l'objet des mêmes forces économiques que les autres activités : division du travail, recherche de gains de productivité... Par exemple, près de quinze milliards d'œufs sont produits chaque année en France, dans environ deux mille exploitations approvisionnées par des accoueurs très concentrés (sept en France), lesquels se fournissent auprès de deux firmes internationales de sélection génétique. L'alimentation animale est une activité à part, tant les rations sont optimisées. Le conditionnement et la transformation sont bien entendu réalisés par des entreprises différentes, également assez concentrées. Cet exemple montre que pour « contrer » la logique classique de spécialisation, il faut être capable de compenser par un niveau d'économies d'échelle très élevé.

Certes, les crises internationales, notamment sanitaires, remettent régulièrement sur le devant de la scène les risques liés aux interdépendances sur les marchés agricoles, et rappellent que l'on ne peut pas totalement s'affranchir de la nature « vivante » des produits alimentaires. Ainsi, la crise du coronavirus a mis en évidence la dépendance de l'Europe aux importations chinoises (par exemple, en ce qui concerne certains acides aminés indispensables à la nutrition animale, qui sont produits presque exclusivement en Chine). Mais en longue période, la course à la baisse des coûts reprend vite ses droits.

Quels arguments économiques en faveur d'une reterritorialisation des systèmes alimentaires ?

Faisons abstraction de la question (par ailleurs cruciale) de la résilience des sociétés mondialisées, sur laquelle une intense activité de recherche s'est développée ces dernières années, et concentrons-nous sur les arguments purement économiques, car ce sont eux qui déterminent les incitations individuelles. Face à la puissance des économies d'échelle en termes de coûts de production, trois types d'arguments peuvent plaider en faveur d'une approche territoriale. Le premier et le plus évident est le développement d'activités finement adaptées aux conditions locales. L'agriculture de masse se base sur un petit nombre de variétés et de techniques optimisées.

Il s'agit ici, au contraire, de valoriser au mieux des ressources spécifiques (variétés adaptées aux conditions pédoclimatiques, savoir-faire particuliers). Sauf pour des biens de type « extra » ou « festifs », typiquement à forte valeur ajoutée comme les vins, cette approche ne peut répondre à une logique de massification pour répondre aux besoins fondamentaux. En d'autres termes, cette approche peut enrichir certains territoires, mais ne peut répondre aux besoins d'alimentation de base de la population.

Le second type de mécanisme consiste à valoriser et à optimiser toutes les interactions entre les ressources locales (Barles, 2010). C'est une approche qui est totalement orthogonale à la logique classique de division du travail et de spécialisation. L'exemple typique est celui de l'association locale entre l'agriculture et l'élevage, deux activités qui profitent d'externalités positives réciproques entre fertilisation et alimentation animale. Les exemples d'utilisation d'externalités positives à exploiter sont multiples (optimisation des rotations en grandes cultures, agroforesterie, valorisation des coproduits végétaux et animaux des unités de transformation...). La recherche, publique comme privée, s'étant jusqu'à récemment peu intéressée à cette approche, il est difficile de dire jusqu'à quel point elle peut se rapprocher du niveau d'efficacité du modèle « linéaire » classique. Au regard de l'écart de coût actuel, il semble cependant difficile qu'elle parvienne à un niveau comparable, à moins que les externalités négatives générées par les modes de production conventionnels soient prises en compte par le marché.

Le troisième effet, le plus subtil mais aussi peut-être le plus puissant, est celui de la capacité à se mobiliser collectivement pour valoriser efficacement les ressources spécifiques et les interrelations évoquées aux paragraphes précédents. Il est purement de nature humaine, sociale, et « non technique ». Toute entreprise est, à l'origine, le fruit d'une démarche collective, mais c'est autre chose que de pouvoir organiser efficacement la mobilisation des ressources à l'échelle d'un territoire suffisamment vaste pour que les externalités positives produisent pleinement leurs effets. Or, les territoires diffèrent fortement dans leur efficacité collective à mobiliser efficacement et durablement leurs ressources, et il y a un lien direct entre cette capacité « sociologique » et la performance économique (Callois et Schmitt, 2009). L'expression « action collective » sera entendue au sens large, y compris dans les comportements d'achat de consommateurs prêts à renoncer à certains biens au profit d'une consommation locale, d'un environnement plus sain et de nouvelles formes de socialité.

Au final, la combinaison des trois mécanismes précités (utilisation des ressources spécifiques, mise en œuvre des interrelations/externalités et action collective, y compris la « collaboration » des consommateurs) est nécessaire pour réduire l'écart de coût avec les productions conventionnelles et envisager un basculement significatif vers une relocalisation des productions alimentaires.

Une diversité de formes de territorialisation

En pratique, le terme de « territorialisation » de l'alimentation va recouvrir des formes aussi diverses que les types de produits alimentaires. Ces différentes formes peuvent s'analyser assez naturellement comme des combinaisons des trois mécanismes détaillés à la section précédente. Souvent, elles associent produits spécifiques au terroir et organisation collective locale, mais plus rarement la recherche d'interdépendances. Elles diffèrent surtout par leur objectif : elles sont soit à vocation « autarcique », soit reposent sur la combinaison de débouchés locaux et de débouchés extérieurs.

La forme la plus connue est celle des circuits courts, qui vise à rapprocher les producteurs agricoles de la demande, essentiellement urbaine. Ainsi, il y a une très forte corrélation entre densité de population et densité des associations de maintien de l'agriculture paysanne (AMAP). Il s'agit d'un phénomène où la dimension de recherche de lien social est très forte. L'un des objectifs des PAT est de permettre une montée en puissance de ces approches, en incluant des objectifs en matière d'accès à l'alimentation pour les plus démunis et d'éducation à l'alimentation.

Une autre tendance forte, qui s'inscrit cette fois dans une logique de développement économique, et non simplement dans la volonté de répondre à une demande locale, est celle du développement des marques régionales. La démarche la plus ancienne, « Produit en Bretagne », née en 1993 à l'initiative de quelques acteurs économiques, a été suivie de nombreuses initiatives similaires, avec des formes et des succès divers. Les marques qui fonctionnent associent l'ensemble des maillons, de l'agriculteur jusqu'aux distributeurs, et jouent à la fois sur les ventes locales et hors de la région. Plus récemment, les distributeurs ont multiplié les initiatives pour mettre en avant leurs liens avec les producteurs locaux, avec une logique plus centrée sur la demande locale.

La possibilité de compenser des coûts plus élevés dus au manque d'économies d'échelle dépend étroitement de la combinaison entre une forte capacité d'action collective et des ressources spécifiques. La comparaison entre le modèle breton et la filière AOP comté dans le secteur du lait est assez éclairante. Les deux régions disposent d'une forte culture de l'action collective. Dans le cas du modèle breton, cette capacité a été mise au service d'une industrialisation poussée de l'agriculture autour de coopératives puissantes. La filière AOP comté a, quant à elle, mis en place une stratégie opposée de forte exigence qualitative et de contrôle des volumes, qui a permis une captation de la valeur ajoutée au profit de tous les maillons, basée sur un produit lié à des caractéristiques non seulement géographiques, mais aussi culturelles (Jeanneaux *et al.*, 2009).

L'utilisation des interdépendances locales (à des échelles supérieures à l'exploitation agricole) est une tendance plus récente, que l'on retrouve notam-

ment au travers des démarches d'écologie industrielle territoriale (Callois *et al.*, 2016). Ces démarches, en général centrées autour d'une agglomération, concernent tous les secteurs de l'économie et, en réalité, assez peu les entreprises agroalimentaires ou l'agriculture. En général, elles concernent en premier lieu la gestion des coproduits ou des sous-produits dans une logique d'économie circulaire, mais une multitude de combinaisons synergiques de productions peut être envisagée (malt, houblon et eau pour la bière, maraîchage et apiculture...).

Une réelle tendance de fond à la reterritorialisation ?

Au regard des différentes formes rapidement présentées dans les exemples précédents, peut-on discerner des signes d'un réel changement de paradigme vers une reterritorialisation de la production alimentaire ? Il est difficile de répondre à ce jour de manière totalement conclusive. L'analyse de la localisation des industries agroalimentaires en France montre que coexistent une logique de lien avec l'activité agricole et une logique – opposée – de concentration industrielle, cette dernière apparaissant néanmoins prépondérante (Torre et Pham, 2015). Concernant le développement des circuits courts, qui est le marqueur le plus évident de la tendance à la reterritorialisation, la statistique agricole publique a commencé à documenter ce phénomène à partir du recensement agricole de 2010. L'étude publiée sur le sujet (Agreste, 2012) indiquait que 21 % des agriculteurs étaient engagés dans une démarche de circuit court. Toutefois, la situation était très hétérogène selon les productions et les territoires. Des traitements plus récents effectués par le service statistique du ministère de l'Agriculture permettent de quantifier davantage le phénomène et son évolution⁽¹⁾ : le chiffre d'affaires total réalisé en circuit court serait passé de 10 % à 12 % entre 2013 et 2016, avec une forte hétérogénéité selon les productions (36 % en maraîchage en 2016, 31 % en viticulture, 22 % en cultures fruitières, et, à l'opposé, 3 % en grandes cultures). L'essentiel de la hausse constatée entre 2013 et 2016 est due à la vente directe en maraîchage (qui passe de 13 % à 21 %).

Ces résultats, assez conformes à l'intuition, confirment la limite de la « reterritorialisation », en ce qui concerne les grandes cultures, qui forment la base de l'apport énergétique. Ils montrent aussi le lien entre territorialisation et socialisation, lequel est manifeste dans le cas de la vente directe de légumes. Par ailleurs, il ne faut pas sous-estimer la capacité du modèle industriel dominant à s'adapter à la demande de teneur locale des produits. Ainsi, les grandes marques de bières développent des marques à connotations locales, à l'instar de l'exemple très ancien du fromage de Saint-Agur, dont le nom évoque une

vénérable abbaye qui n'a en réalité jamais existé et qui est en fait une pure création commerciale (qui n'est cependant pas totalement dénuée d'un lien avec un territoire). Les grands groupes agroalimentaires développent aussi une approche hybride, à l'image de Blédina (groupe Danone) qui dispose d'une filiale de vente directe.

Les gros opérateurs de l'aval peuvent être également moteurs d'une plus forte résilience de l'agriculture à travers les démarches de contractualisation tripartite, qui permettent de donner une visibilité sur les prix (et aussi idéalement sur les volumes) pour une certaine période. Ces démarches, dont le lien au local est moins évident, sont néanmoins à relier à la problématique de l'ancrage territorial de l'agriculture, car elles permettent de « donner un visage » aux producteurs et visent typiquement des activités dont la rentabilité est incertaine (lait, viande). Généralement, elles sont couplées à des produits différenciés en termes de qualité, mais ce n'est pas nécessairement le cas. La démarche la plus poussée est celle du groupe Bel, dont la totalité de l'approvisionnement en lait français repose sur ce type de contrats. D'autres gros opérateurs de l'aval, comme McDonald's ou Lidl, développent également fortement ce type de contrats.

S'agissant de la valorisation des interdépendances territoriales, il est délicat, comme nous l'avons dit plus haut, d'identifier précisément le potentiel et même l'importance actuelle du phénomène en ce qui concerne le secteur agroalimentaire. Les travaux sur le sujet adoptent majoritairement une approche monographique, qui rend difficile une évaluation du potentiel global (MEEM, 2017). Le phénomène le plus simple à cerner est celui du gaspillage alimentaire (estimé par l'ADEME à plus de 3,5 millions de tonnes au niveau de la transformation et de la distribution), mais le sujet est bien plus vaste. On peut cependant observer une multiplication des initiatives, impliquant souvent le maillon central (la transformation) de la chaîne. Un exemple parmi d'autres est la PME Brioches Fonteneau en Vendée, qui pousse sa logique de *sourcing* local, non seulement aux ingrédients, mais aussi aux emballages et aux machines. Le développement annoncé de solutions bio-sourcées viables pour les emballages alimentaires est probablement une source d'interdépendances territoriales à fort potentiel dans le futur.

Le modèle vers lequel on pourrait basculer serait donc plutôt un modèle hybride et emboîté entre plusieurs échelles :

- Une logique de production de masse sur des bassins assez spécialisés en grandes cultures se maintiendra pour assurer les besoins énergétiques et protéiques de base de la population. En France, il nous faudra dans l'avenir maximiser les interdépendances (entre cultures, entre valorisations alimentaires et non alimentaires), pour rester compétitifs.
- Une logique « régionale » (à une échelle intermédiaire entre le département et un regroupement de quelques départements formant une entité géogra-

⁽¹⁾ L'auteur remercie le Service de la statistique et de la prospective du ministère de l'Agriculture, en particulier Catherine Barry, pour les traitements statistiques.

phique et culturelle cohérente) pour développer des productions alimentaires entrant en résonance avec l'identité de la région considérée. Ce niveau aura un développement très lié à la culture collective de cette entité géographique et ne sera pas forcément une voie de développement adaptée à toutes les régions.

- Une logique locale recherchant avant tout à mettre en avant les interactions positives entre activités et centrée autour d'agglomérations et de leur *hinterland*.

Quel avenir pour la reterritorialisation ? Quelles implications pour les politiques publiques ?

Plusieurs conclusions se dégagent de ce tableau très rapide des tendances et des voies de la relocalisation des systèmes de production alimentaire. Tout d'abord, et encore plus qu'avant, il faudra admettre et encourager la diversité des modèles, et l'association entre logique territoriale basée sur les complémentarités locales facilitées par la proximité, et logique de spécialisation et d'économies d'échelle. Cette observation est conforme aux travaux sur le développement régional, qui insistent sur la nécessité de trouver un dosage équilibré entre capacité exportatrice et interdépendances territoriales (Callois, 2018). Une partie importante des besoins alimentaires (en équivalent calories) devra de toute évidence toujours être couverte avec des systèmes de production à fortes économies d'échelle.

Ensuite, si cette relocalisation a très certainement des vertus en termes de résilience, de création d'emplois, de lien social et d'environnement, elle devra autant que possible combiner les trois points forts de l'approche territoriale en termes économiques : la valorisation fine des ressources spécifiques, l'utilisation d'interdépendances vertueuses et la capacité d'action collective. Seule la combinaison de ces trois principes permettra de contrebalancer les logiques de baisse de coûts qui rendent le modèle dominant aussi puissant (tant économiquement que sur le plan de la pensée). L'utilisation des interdépendances devra se faire en considérant globalement les usages, alimentaires comme non alimentaires, des bio-ressources ; il faudra donc raisonner en termes de bio-économie territoriale. Moyennant quoi, des gains importants d'efficacité sont envisageables, que l'on pense au gaspillage alimentaire ou à l'énergie actuel-

lement perdue dans les processus de transformation ou de transport. Cette combinaison sera variable selon les territoires, qui diffèrent fortement par leur capacité de mobilisation collective, ces caractéristiques étant culturellement ancrées et peu variables dans le temps.

Cela implique plusieurs choses pour les politiques publiques : premièrement, de rééquilibrer l'effort de recherche en faveur de ces modèles de production. Le virage a été pris au niveau de l'exploitation agricole avec l'agroécologie, mais il devra aussi être pris pour les politiques territoriales dans leur ensemble. Les institutions locales devront notamment être adaptées selon la capacité intrinsèque de mobilisation collective. Deuxièmement, l'éternelle question de la rémunération des externalités devra avancer dans les politiques publiques, sans quoi le modèle dominant gardera son avantage compétitif écrasant. Enfin, il conviendra de décloisonner le traitement des ressources alimentaires et non alimentaires, en développant une réelle pensée bioéconomique.

Références

- AGRESTE (2012), « Un producteur sur cinq vend en circuit court », *Agreste Primeur*, n°275.
- BARLES S. (2010), "Society, energy and materials: the contribution of urban metabolism studies to sustainable urban development issues", *JEPM*, n°53 (4), pp. 439-455.
- CALLOIS J.-M. (2018), "Revisiting the dilemma between cohesion and openness", *Regional Studies*, n°52 (11), pp. 1464-1476.
- CALLOIS J.-M. & SCHMITT B. (2009), "The role of social capital components on local economic growth: Local cohesion and openness in French rural areas", *Review of Agricultural and Environmental Studies*, n°90 (3), pp. 257-286.
- CALLOIS J.-M., EGLIN Th., GELDRON A. & TREVISIOL A. (2016), « Économie circulaire et programmes de développement rural régionaux », *Les notes de synthèse CAPDOR*, n°37.
- JEANNEAUX Ph., CALLOIS J.-M. & WOUTS C (2009), « Durabilité d'un compromis territorial dans un contexte de pression compétitive accrue : le cas de la filière AOC Comté », *Revue d'Économie régionale et urbaine*, n°1, pp. 179-202.
- MEEM (2017), « Les systèmes alimentaires territorialisés : cinq retours d'expérience », *Cahiers Théma*, avril 2017.
- RASTOIN J.-L. (2014), « Les Systèmes alimentaires territorialisés : quelle contribution à la sécurité alimentaire ? », Académie d'Agriculture de France.
- TORRE A. & PHAM H. V. (2015), « Des usines, des champs et des villes : maillage territorial et polarisation régionale », in RASTOIN J.-L. & BOUQUERY J.-M. (Eds), *Les Industries agroalimentaires en France*, La Documentation française, pp. 25-54.