

Agriculture urbaine et souveraineté alimentaire à Genève (Suisse), machines à consentement ou moteurs d'hybridation du référentiel agricole dominant ?

Rémi Schweizer et Cyril Mumenthaler



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/vertigo/18759>

DOI : [10.4000/vertigo.18759](https://doi.org/10.4000/vertigo.18759)

ISSN : 1492-8442

Éditeur

Les Éditions en environnement Vertigo

Ce document vous est offert par Bibliothèque cantonale et universitaire Lausanne



Référence électronique

Rémi Schweizer et Cyril Mumenthaler, « Agriculture urbaine et souveraineté alimentaire à Genève (Suisse), machines à consentement ou moteurs d'hybridation du référentiel agricole dominant ? », *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Volume 17 numéro 3 | décembre 2017, mis en ligne le 15 décembre 2017, consulté le 16 mars 2018. URL : <http://journals.openedition.org/vertigo/18759> ; DOI : [10.4000/vertigo.18759](https://doi.org/10.4000/vertigo.18759)

Ce document a été généré automatiquement le 16 mars 2018.



Les contenus de *Vertigo* sont mis à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

Agriculture urbaine et souveraineté alimentaire à Genève (Suisse), machines à consentement ou moteurs d'hybridation du référentiel agricole dominant ?

Rémi Schweizer et Cyril Mumenthaler

Introduction

- 1 Les volontés de reconnecter les villes aux territoires agricoles, ainsi que les citoyens à la production de leur alimentation (et vice versa) occupent une place croissante au sein de l'espace social et politique. Ces reconnections se manifestent, en Europe comme en Amérique du Nord, à travers le développement de diverses initiatives visant une reterritorialisation des systèmes alimentaires (Feagan, 1997 ; Bryant et Chahine, 2016) et un rapprochement des problématiques alimentaires et agricoles favorisant « la production et la mise en marché à petite échelle » (Desmarais, 2010, p. 11). Des circuits de production et de distribution alternatifs (Deverre et Lamine, 2010 ; Goodman et al., 2012) se développent et prennent de multiples formes : jardins communautaires ou partagés, vente directe, marchés paysans, agriculture contractuelle – Associations pour le maintien d'une agriculture paysanne (AMAP) en France, agriculture contractuelle de proximité (ACP) en Suisse, agriculture soutenue par la communauté (ASC) au Québec. Le mouvement semble global et gagne en ampleur à mesure que l'agriculture et les circuits courts commencent à être intégrés dans des documents d'urbanisme (Poulot, 2014a) ou de planification alimentaire (Viljoen et Wiskerke, 2012), que des « parlements » de l'alimentation (Feenstra, 1997 ; Mendes, 2008) ou des chartes alimentaires (Hardman et Larkham, 2014) voient le jour, à l'image du London Food Board ou des Food Policy Councils en Amérique du Nord.

- 2 Ce retour de l'agriculture et de l'alimentation dans les politiques des villes et des agglomérations s'inscrit dans une acception large de l'agriculture urbaine, qui se caractérise par les rapports réciproques qu'elle entretient avec la ville (Fleury et Donadieu, 1997) et par son intégration dans le « territoire d'application de la régulation urbaine » (Nahmias et Le Caro, 2012, p.13). À l'heure où l'agriculture urbaine et périurbaine est particulièrement sous pression, une telle définition invite à repenser, de manière globale, les rapports entre agriculture, alimentation et territoires. Plus généralement, ces pratiques renvoient aux débats autour de la souveraineté alimentaire telle que définie par la Via Campesina¹. On retrouve, ainsi, des composantes clés du discours sur la souveraineté alimentaire dans les discours qui accompagnent l'agriculture urbaine (Mumenthaler et Salomon Cavin, à paraître) : une volonté de reconnecter urbain et rural, de réinscrire les filières au sein des territoires, de reconnecter les citoyens à la production de leur alimentation, de démocratiser les systèmes alimentaires (Desmarais, 2010 ; Heynen, et al., 2012). En Suisse par exemple, les initiatives d'agriculture contractuelle de proximité, emblématiques des nouvelles formes d'agriculture urbaine, se revendiquent explicitement du mouvement de la souveraineté alimentaire. Il en va de même de l'Union paysanne au Québec, jeune syndicat agricole membre de la Via Campesina.
- 3 Ces dernières années, ces notions d'agriculture urbaine (voir par ex. Duchemin, 2013 ; Lardon et Loudiyi, 2014) et de souveraineté alimentaire (voir par ex. Edelman et al., 2014), et les pratiques qui y sont liées ont fait l'objet de riches débats scientifiques et politiques. Deux points, interdépendants l'un de l'autre, retiennent en particulier notre attention : d'une part la question des acteurs impliqués ; d'autre part celle du potentiel de changement sociétal associé.
- 4 Les pratiques liées à l'agriculture urbaine et à la souveraineté alimentaire ont, premièrement, la particularité d'avoir longtemps été présentées comme le fruit d'initiatives issues de la société civile et de mouvements paysans (voir par ex. Allen et al. 2003). Les autorités publiques ou les autres acteurs des filières étaient davantage perçus comme des freins ou des facilitateurs, au mieux comme des partenaires (Prové et al., 2015). Le retour de la question alimentaire dans le développement des villes et des agglomérations mène, toutefois, à l'apparition de nouvelles formes de collaborations. De plus en plus d'initiatives publiques, issues d'autorités municipales ou régionales, se mettent en place sous l'impulsion des mouvements de l'agriculture urbaine et de la souveraineté alimentaire, en Europe (Brand et al., 2017) comme en Amérique du Nord (Thibert, 2012 ; Dale, 2017). Ces initiatives se traduisent « par un agencement complexe de normes et de réglementations diverses » (Lardon et Loudiyi, 2014, p. 4). Du point de vue théorique, elles remettent en cause les dichotomies classiques (top-down/bottom-up, urbain/rural, amateur/professionnel) et les rapports de force corporatistes, poussant certains auteurs à développer des notions plus souples pour appréhender ces nouvelles formes de gouvernance. Les notions de continuums (Mancebo et Salles, 2016) ou d'interfaces (Allen, 2003) participent de cette logique.
- 5 L'émergence de tels dispositifs atteste, il s'agit là de notre second point, de la capacité des tenants de l'agriculture urbaine, de la souveraineté alimentaire ou d'autres mouvements comparables à rendre leurs revendications audibles auprès des décideurs publics et des milieux agricoles plus traditionnels. Alors que l'analyse s'est longtemps concentrée sur le développement de systèmes de production et de distribution alternatifs qui obtiennent parfois une légitimation institutionnelle (Baudry et al., 2014), mais demeurent souvent à

la marge (Tornaghi, 2016), l'idée d'un impact sociétal plus large fait son chemin. Les pratiques associées à l'agriculture urbaine et à la souveraineté alimentaire changeraient d'échelle. Elles pourraient engendrer une nouvelle dynamique « pour la préservation et l'intégration des terres agricoles dans le fonctionnement des systèmes urbains » (Brand et Bonnefoy, 2011, p. 7), voire mener au développement de véritables politiques agricoles (Bonnefoy et Brand, 2014). Ces politiques se distingueraient des politiques agricoles classiques par leur caractère moins sectoriel et plus collaboratif. Conçues à l'échelle des filières, elles élargiraient le « référentiel » des politiques agricoles (Bonnefoy et Brand, 2014, p. 101) en l'ouvrant à de nouveaux acteurs, enjeux et revendications.

- 6 Ces évolutions ne vont pas sans poser un certain nombre de questions. Comment se déclinent les interactions et les rapports de force au sein des nouvelles formes, apparemment collaboratives, de gouvernance alimentaire ? Les logiques corporatistes et les barrières à l'entrée qui caractérisent traditionnellement le secteur sont-elles véritablement effacées ou s'agit-il, comme d'autres l'ont observé avec des dispositifs comparables, d'un trompe-l'œil, d'une « simple machine à fabriquer du consentement et à promouvoir des transformations cosmétiques visant essentiellement la reproduction de l'ordre politique » (Faure et al., 2010, p. 5) ? Ces formes collaboratives et inclusives, qui peuvent tout aussi bien réinventer « localement les circuits longs », sans changer fondamentalement l'organisation des filières, qu'inventer une véritable « démocratie alimentaire » (Chiffolleau et al., 2013, p. 23), revêtent-elles alors un réel potentiel de changement ou certaines réflexions trop éloignées du référentiel dominant (Jobert et Muller, 1987) sont-elles écartées ? Sont-elles, au final, l'esquisse d'un véritable élargissement du référentiel des politiques agricoles au sens où l'entendent Bonnefoy et Brand (2014) ?
- 7 Le présent article offre un éclairage sur ces questions à l'aune d'une étude de cas située en Suisse, centrée sur la mise en place d'une marque de garantie : Genève Région - Terre Avenir (GRTA). Lancée en 2004 et détenue par l'État du canton de Genève, la marque GRTA s'inscrit dans une logique d'agriculture urbaine telle que définie auparavant, à travers une volonté d'intégration de l'agriculture dans l'aménagement territorial genevois (Ernwein et Salomon-Cavin, 2014). L'exploration de ce cas, si elle ne permettra bien entendu pas de clore les débats, fait sens à divers titres. La mise en place de la marque revendique, premièrement, un ancrage au sein des mouvements relatifs à la souveraineté alimentaire, permettant d'en interroger l'effectivité au-delà des déclarations de bonnes intentions. Elle est le fruit, deuxièmement, d'une logique collaborative et inclusive remettant, à première vue, en cause le corporatisme sectoriel traditionnel. Elle repose, troisièmement, sur des critères de garantie (qualité, proximité, traçabilité, équité) qui la distinguent de marques comparables et sont porteurs d'une hybridation potentielle du référentiel dominant. Enfin, le cas revêt la profondeur historique nécessaire pour porter un regard réflexif non seulement sur la mise en place de la marque, mais également sur les controverses survenues durant sa mise en œuvre concrète.
- 8 Le propos est structuré comme suit. La première partie présente l'approche cognitive (centrée sur les « référentiels »), les deux hypothèses qui en découlent et la méthodologie adoptée. Celle-ci est suivie d'une brève présentation du contexte de la politique agricole suisse et du référentiel qui s'y est imposé dans les années 1990. La deuxième partie, qui constitue le cœur empirique de l'article, questionne la genèse et le développement de la marque GRTA, des premières réflexions à son institutionnalisation au sein de la politique

agricole cantonale. Le compromis dont la marque est issue, entre deux communautés d'acteurs à cheval entre le référentiel sectoriel dominant et des éléments cognitifs plus proches de la souveraineté alimentaire, est d'abord reconstitué. La gouvernance de la marque est ensuite présentée, en interrogeant le poids de chacune des deux communautés d'acteurs au sein des commissions mises en place. Enfin, les déclinaisons concrètes, plus ou moins ambitieuses, des quatre piliers de la marque (qualité, proximité, traçabilité et équité) sont interrogées. Nous verrons au fil du propos que, si les deux communautés d'acteurs se croisent au sein de dispositifs collaboratifs et que des compromis sont trouvés sous l'impulsion de personnalités œuvrant comme médiateurs, un certain déséquilibre demeure. La dernière partie de l'article revient sur ce déséquilibre et souligne, ce faisant, la difficulté des dispositifs mis en place à véritablement bouleverser le référentiel dominant.

Contextualisation théorique et empirique

- 9 Alors qu'elles ont longtemps été présentées comme des initiatives ascendantes issues de mouvements citoyens ou paysans, nous avons vu que les notions d'agriculture urbaine et de souveraineté alimentaire recouvraient, de plus en plus, des dispositifs collaboratifs au sein desquels un nombre croissant d'acteurs et de modalités d'action étaient impliqués. Face à ces évolutions, cet article questionne, d'une part, la déclinaison des rapports de force au sein de ces nouvelles formes de gouvernance et, d'autre part, la capacité des dispositifs mis en place à engendrer des transformations profondes des systèmes agro-alimentaires, c'est-à-dire à bouleverser le « référentiel » sectoriel dominant.

Une approche par les référentiels d'action

- 10 L'approche théorique s'inscrit dans la continuité des grilles d'analyse cognitive des politiques publiques. Elle est fondée sur l'idée selon laquelle l'alimentation renvoie, comme de nombreux autres faits de société, à de multiples enjeux (santé publique, protection de l'environnement, production agricole, équité sociale), autour desquels se structurent différents « référentiels cognitifs » (Jobert et Muller, 1987) ou « systèmes de valeurs » (Sabatier et Jenkins-Smith, 1993). Ces référentiels correspondent à une certaine image de la réalité, à une représentation qu'un groupe d'acteurs se donne pour agir sur cette dernière. De véritables « communautés » ou « coalitions » d'acteurs se structurent alors, proposant leurs perceptions d'un problème et de ses solutions et parvenant dans certains cas à bâtir une politique publique à part entière. Sur le plan institutionnel, ces systèmes de valeurs se matérialisent alors au sein de différents secteurs d'action publique (politiques agricole, environnementale, de santé publique) caractérisés par différents référentiels sectoriels dominants.
- 11 Si chaque communauté ou coalition construit un système cognitif et institutionnel autonome, celui-ci constitue une vision du monde dont la portée est plus vaste et contribue à inscrire l'action collective dans les logiques sociales dominantes à un moment donné (le « référentiel global », selon les termes de Jobert et Muller, 1987). Une communauté d'acteurs aura dès lors d'autant plus de chances de s'imposer que le système de valeurs qu'elle porte s'inscrit dans la continuité de ce référentiel global, et les référentiels sectoriels auront ainsi tendance à converger vers ce dernier. De manière schématique, en Europe, le néo-libéralisme aurait succédé au référentiel modernisateur

d'après-guerre (Muller, 1990) dans le courant des années 1990, entraînant la nécessité d'un repositionnement pour les uns et ouvrant de nouvelles opportunités pour les autres.

- 12 Au sein d'un même secteur, différents courants viennent défier et parfois altérer le référentiel sectoriel dominant. Ces dernières décennies, on observe une multiplication des référentiels relatifs à l'alimentation (Muller, 2010 ; Bonnefoy et Brand, 2014) : au référentiel productiviste historiquement dominant s'en superposent ou en renaissent d'autres, de libre marché, de durabilité, de multifonctionnalité ou d'hygiénisme par exemple. La concurrence et les luttes entre communautés d'acteurs sont alors centrales. Ainsi retrouve-t-on au sein des systèmes agro-alimentaires les élites agrariennes traditionnelles (administrations sectorielles, associations professionnelles), caractéristiques des systèmes corporatistes historiques, dont le pouvoir est remis en cause par la grande distribution, les acteurs de l'environnement, ou certains mouvements paysans dits « alternatifs » (parce qu'ils sont, justement, porteurs d'autres systèmes de valeurs). Entre ces différentes communautés surgissent ponctuellement des figures jouant le rôle de médiateurs, qui interviennent aux interstices pour tenter de médiatiser les conflits. Les interactions entre ces acteurs représentent des luttes de pouvoir, où le succès rejaillit sur les groupes sociaux en leur conférant des capacités d'action économiques et symboliques.
- 13 Les référentiels sont, en ce sens, pourvoyeurs à la fois de sens et de pouvoir. Ils « expriment la vision du monde des groupes dominants » (Muller, 2005, p. 170), mais en traduisent également les intérêts. Derrière chaque système de valeurs se révèlent alors des acteurs qui ne disposent pas de ressources équivalentes, de même que tout un édifice de pratiques, d'intérêts et de stratégies qu'il s'agit d'interroger. Le concept de référentiel exprime à la fois la contrainte des structures (du référentiel global, du référentiel sectoriel dominant) et le travail des acteurs afin d'agir sur ces dernières (Muller, 2005) ; il suppose à la fois la compréhension de ces structures et des mécanismes précis à travers lesquels elles sont construites (Musselin, 2005).
- 14 C'est ce double usage, qui va au-delà du référentiel pour interroger les actions des acteurs cherchant à imposer leur vision du monde, que nous adoptons ici. Ce faisant, l'approche par les référentiels fournit un cadre d'analyse permettant d'interroger le potentiel transformatif des nouvelles formes, plus collaboratives, de gouvernance de l'alimentation. Parce qu'ils supposent d'envisager le changement non pas comme un processus automatique, où il suffirait de réunir des gens autour d'une table, mais comme le fruit de la confrontation de systèmes de valeurs inscrites dans un contexte plus global, les différents outils analytiques proposés nous semblent pertinents. Parfois, la distance entre les communautés d'acteurs est telle que la suspicion s'installe et le dialogue devient impossible. La question se pose alors de savoir dans quelle mesure des formes de gouvernance collaboratives sont à même d'instaurer un réel dialogue et de façonner un nouveau rapport au référentiel dominant.
- 15 Très schématiquement, nous proposons d'opposer deux hypothèses sur ce point. La première s'inscrit dans la continuité de travaux prêtant un certain nombre de vertus à la collaboration et à la délibération. Celles-ci seraient porteuses de davantage de rationalité, de consensus et de légitimité (trois arguments traditionnellement avancés pour les valoriser, voir Blondiaux et Sintomer, 2002), permettant à des voix traditionnellement minorisées de se faire entendre. Ce scénario envisage une hybridation des référentiels d'action, à travers « un processus aux bénéfices partagés où s'opère une réinvention commune » (Lardon et Loudiyi, 2014, p. 4). Il en résulterait alors la possibilité d'une

transformation effective et profonde, qui ferait germer une « appréhension renouvelée du fait alimentaire » et, malgré les nombreuses difficultés de coordination et d'articulation, jetterait les bases « d'une véritable politique publique de l'alimentation » (Bonnefoy et Brand, 2014, p. 101).

- 16 La deuxième hypothèse, basée sur des travaux plus critiques, postule au contraire que la diffusion de ces dispositifs « ne fait que contribuer à la reproduction des rapports politiques et sociaux de domination » (Blondiaux et Sintomer, 2002, p. 33). De tels dispositifs seraient, alors, davantage à concevoir comme des « machines à fabriquer du consentement et à promouvoir des transformations cosmétiques » (Faure et al., 2010, p. 5) que comme des arènes permettant une remise en cause fondamentale de l'ordre établi. Ainsi, les systèmes de valeurs en émergence ou à la marge du référentiel agricole dominant ne remettraient pas celui-ci en cause, mais s'installeraient « de façon parallèle, comme un moyen de pallier les effets négatifs du modèle agricole dominant » (Gisclard et Allaire, 2012, p. 203). Le risque est alors celui d'une captation des dispositifs mis en place par les intérêts les plus proches du référentiel dominant, mieux organisés et plus puissants (Fournier et Touzard, 2014).
- 17 Ces deux hypothèses sont confrontées à la réalité empirique à travers le cas de la marque Genève Région - Terre Avenir (GRTA). L'étude de ce dernier nécessite, avant de rentrer dans le vif du sujet, certaines précisions sur le contexte agricole suisse et le référentiel sectoriel dominant qui s'y est imposé.

Le contexte suisse : politique agricole et référentiel dominant

- 18 En Suisse, les questions de politiques agricoles représentent une compétence essentiellement fédérale. Au sortir de la Seconde Guerre mondiale et jusque dans les années 1990, le secteur est organisé autour du principe selon lequel la production doit être encouragée techniquement (modernisation, mécanisation) et économiquement, à travers un mécanisme de garantie des prix à la production et des barrières douanières (Chappuis et al., 2008). Ce référentiel historiquement dominant est parfaitement aligné sur le référentiel de modernisation identifié par Pierre Muller (1990) dans le cas de la France. On trouve en son cœur une politique agricole productiviste, volontariste et corporatiste, conduite par un État central (ici l'Office fédéral de l'agriculture, OFAG) et s'appuyant sur une corporation agricole disposant d'un monopole de représentation (l'Union Suisse des Paysans, USP).
- 19 Ce référentiel de modernisation est fortement remis en cause au tournant des années 1990, en lien avec l'émergence d'un nouveau référentiel global dominé par une vision néo-libérale. En 1986 s'ouvrent les négociations internationales de l'Uruguay Round, qui aboutissent aux accords de Marrakech et impliquent une profonde remise en cause des politiques agricoles protectionnistes pratiquées en Europe. La Suisse et son secteur agro-alimentaire subissent ces pressions à l'ouverture des marchés, mais également à la réduction des déficits publics, de plein fouet (Sciarini, 1994 ; Chappuis et al., 2008). Le corporatisme sectoriel (Lehmbruch, 2003, p. 105), organisé autour des deux pôles que sont l'OGAG et l'USP, est remis en cause. On assiste alors à un redéploiement des rapports de force matérialisé, notamment, par une refonte de la politique agricole. La réorganisation est fondée sur deux piliers : une soumission aux injonctions néo-libérales (fins de la garantie des prix à la production, réduction des barrières douanières) ; et, en contrepartie, une écologisation permettant au secteur agricole de compenser les pertes

de revenu. Dans les termes de Droz et Forney (2007, p. 27), « il s'agit pour les Européens de s'aménager une marge de manœuvre en s'appuyant sur un soutien à l'agriculture détaché du marché et lié à la multifonctionnalité de l'agriculture », à travers un système de « subventionnements divers influant directement sur la production et les marchés ».

- 20 Instaurés dans les années 1990, les paiements directs sont placés au cœur de la nouvelle politique agricole fédérale. Ils permettent la rémunération des prestations rendues par l'agriculture à l'environnement. En parallèle, commencent à émerger, dans tout le pays, de nouveaux dispositifs législatifs visant à favoriser la différenciation des produits (Boisseaux, 2007). La promotion des produits agricoles étant une compétence partagée entre Confédération et cantons, ces derniers ont une certaine marge de manœuvre pour développer des politiques pour faire connaître (et vendre) les produits issus de leur agriculture. De multiples initiatives collectives visant la promotion des produits locaux naissent ainsi au niveau régional ou cantonal. Elles font partie, elles aussi, de la stratégie d'adaptation du monde paysan face à la libéralisation des marchés agricoles.
- 21 En Suisse émerge donc un nouveau modèle d'agriculture entrepreneuriale (Forney, 2011) et multifonctionnelle qui peut être lu comme une adaptation du secteur au nouveau référentiel global. De nouveaux acteurs, porteurs de problématiques et de circuits de production alternatifs, apparaissent, alors qu'un nouveau référentiel sectoriel émerge autour des notions de différenciation, de mise en marché et de multifonctionnalité. C'est à ce référentiel, qui s'est aujourd'hui imposé dans le secteur agricole helvétique, que nous nous référerons dans la suite de ce papier lorsque nous parlerons de référentiel dominant.
- 22 Cette étude de cas se base sur le matériel empirique récolté dans le cadre d'un projet financé par le Fonds national suisse de la recherche scientifique (FNS) au sein du Programme national de recherche « Alimentation saine et production alimentaire durable » (PNR 69). La collecte de données a eu lieu entre l'automne 2015 et le printemps 2016. Elle a englobé une analyse documentaire (législation, rapports de l'administration, communiqués, etc.), des entretiens avec des protagonistes clés (administration cantonale, associations agricoles et de consommateurs, mouvements alimentaires, politiciens)², ainsi que des séances de discussion avec l'administration cantonale genevoise. Ces sources ont été ensuite analysées et triangulées pour produire une reconstruction rigoureuse et précise. Un rapport intermédiaire a été soumis aux personnes interrogées pour valider, parfaire et/ou commenter les constats formulés.
- 23 Genève Région – Terre Avenir (GRTA) est une marque de garantie (parfois également désignée comme un label) déposée le 4 février 2004 à l'Institut fédéral suisse de la propriété intellectuelle et officiellement lancée en mars de la même année. Elle se compose d'un signe identitaire représentant divers symboles de la région (le jet d'eau, le Lac Léman, les montagnes de la cuvette genevoise, un champ cultivé) et du texte « *Genève Région – Terre Avenir* » (voir figure 1). L'objectif premier de ce visuel est, on l'aura compris, d'indiquer la provenance des produits. GRTA est au fil des années devenu un incontournable de l'agriculture genevoise : 357 entreprises de production, transformation et distribution l'utilisent en 2017, alors que sa notoriété spontanée est passée de 38 % en 2008 à 79 % en 2015. Marque régionale comme tant d'autres, GRTA revendique une certaine singularité sur trois points que la présente partie propose de discuter.

Figure 1. Visuel de la marque Genève Région – Terre avenir.



Source : [en ligne] URL : <https://www.geneveterroir.ch/en/node/2443>

- 24 La marque est, premièrement, présentée comme le fruit de la rencontre d'initiatives citoyennes et paysannes se réclamant de la Via Campesina et d'une volonté politique forte, portée par le ministre cantonal de l'agriculture en place à l'époque. Sa mise en place est décidée au sein d'un groupe de travail nommé « Souveraineté alimentaire » (ci-après : GT-SA). Instauré en mai 2001, il réunit milieux agricoles, représentants des consommateurs, syndicats et acteurs publics. Aujourd'hui encore, le préambule de la Directive générale qui régit l'utilisation de la marque la présente comme « une démarche originale », dont l'objectif consiste « à promouvoir la souveraineté alimentaire de Genève ». La première section revient sur les origines de la marque et démontre comment elle peut être retracée dans des démarches antérieures, davantage inscrite dans le référentiel sectoriel dominant en construction dans les années 1990.
- 25 La marque est, deuxièmement, détenue et administrée par la « République et Canton de Genève ». Elle représente un instrument d'action publique, qui repose sur une base légale et vise à mettre en œuvre les objectifs de la politique de promotion des produits de l'agriculture genevoise. Cela en fait une marque (au sens du droit privé) en mains publiques, et donc citoyennes. Elle n'est, en d'autres termes, pas au service des intérêts particuliers d'un acteur issu des filières agricoles, que ce soit une coopérative de producteurs ou un grand distributeur. En réalité, son fonctionnement est mixte : l'État de Genève en est le dépositaire et le détenteur, mais il s'appuie pour l'administrer sur des commissions collaboratives, largement composées d'acteurs privés ou de la société civile (filières agricoles, grande distribution, syndicats, consommateurs, vente directe). La deuxième section s'interrogera sur la réalité des rapports de force au sein de ces commissions.

- 26 GRTA constitue, troisièmement, davantage qu'une marque régionale qui garantirait la seule provenance géographique. Elle repose au contraire, selon sa Directive générale, son site Internet et ses prospectus de promotion, sur quatre principes qui en font sur le papier une initiative à la fois originale et ambitieuse :
- La qualité, faisant référence à la fraîcheur, à la diversité et au goût des produits, de même qu'au respect de certains principes environnementaux.
 - La proximité, à la fois géographique (produits issus du périmètre de la marque) et sociale (création d'un lien de confiance entre agriculteurs et consommateurs).
 - La traçabilité, renvoyant au contrôle de l'ensemble de la filière de production (« du champ à l'assiette »), à travers des obligations d'étiquetage strictes.
 - L'équité, qui fait référence aux conditions de travail des ouvriers agricoles (respect des conventions collectives) et à la négociation de prix rémunérateur au sein des filières.
- 27 La troisième section revient sur ces différents points en montrant la manière dont ils se déclinent et dont certains doivent être nuancés.

Aux origines de la marque

- 28 La mise en place de GRTA fait l'objet d'un récit que la célébration des dix ans de la marque, en 2014, a permis d'asseoir et de diffuser³. Ce récit en fait remonter la naissance au 17 avril 2001, à l'occasion de la journée des luttes paysannes pour le droit à l'alimentation et à la souveraineté alimentaire. Cette section montre comment l'idée d'une marque de garantie est en fait plus ancienne, et comment sa mise en place résulte de la rencontre de deux communautés d'acteurs en concurrence : d'un côté une communauté issue de mouvements proches de la Via Campesina et prônant une agriculture paysanne et des valeurs inspirées de la souveraineté alimentaire, et de l'autre des acteurs davantage inscrits dans le référentiel de différenciation, de mise en marché et de multifonctionnalité émergeant en Suisse à l'époque.

Un récit construit autour de la « souveraineté alimentaire »

- 29 À la fin des années 1990, à la sortie d'une décennie marquée par les phénomènes de libéralisation et de déterritorialisation ayant accompagné la négociation et la mise en œuvre des accords de Marrakech, le concept de souveraineté alimentaire tel que proposé par la Via Campesina récolte de plus en plus d'échos favorables en Suisse comme ailleurs dans le monde. La notion fonctionne comme un cadre cognitif et normatif à travers lequel différents acteurs (syndicats agricoles, associations de protection des consommateurs, partis politiques) vont décoder les transformations en cours et au sein duquel ils vont puiser des éléments de réponse pour s'y adapter.
- 30 Au cœur de ces éléments cognitifs, que nous qualifions de référentiel alternatif, figurent les priorités données à la relocalisation de la production agricole, aux droits des paysans à produire et des consommateurs à choisir, à la couverture des coûts de production, ou à la participation des populations. Ces différents piliers se retrouvent dans la définition que donne de la souveraineté alimentaire son principal représentant en Suisse, le syndicat paysan Uniterre⁴. En termes de politique agricole, une telle vision souligne le droit d'une région à définir sa propre politique et donc le pouvoir des citoyens à cet égard. Il appelle une politique publique qui se déclinerait autour d'objectifs et d'instruments tels que les prix rémunérateurs, la reterritorialisation des filières, les relations de proximité (sociales

et géographiques) entre producteurs et consommateurs. Dans le canton de Genève, ces revendications ont été portées notamment par les initiatives d'agriculture contractuelle de proximité dont l'un des pionniers, les Jardins de Cocagne⁵, est devenu un acteur important.

- 31 Le 17 avril 2001 donc, Uniterre et les Jardins de Cocagne organisent une manifestation à laquelle sont invités la Fédération romande des consommateurs (FRC), les syndicats ouvriers et la chambre genevoise d'agriculture (devenue AgriGenève, principale association professionnelle du canton). La volonté est de réunir différentes sensibilités pour mettre en lumière la situation de l'agriculture dans le canton et, par ce biais, lancer une dynamique autour de la notion de souveraineté alimentaire à l'échelle genevoise. À cette occasion, un cageot de pommes est symboliquement déposé à l'Hôtel de Ville, où siège le Gouvernement cantonal, et les « manifestants » sont invités à échanger avec le ministre alors en charge de l'agriculture, l'écologiste Robert Cramer.
- 32 La démarche trouve immédiatement un écho favorable auprès de ce dernier. Présenté comme un « fin politicien » et comme un « rassembleur » par plusieurs de nos interlocuteurs, celui-ci saisit la balle au bond en pleine année électorale. À l'époque, Genève n'a pas de loi-cadre sur l'agriculture et Robert Cramer voit dans cette mobilisation une occasion d'œuvrer dans cette direction. La mobilisation ponctuelle s'institutionnalise alors au sein d'un groupe de travail (le GT-SA), sous la présidence directe du ministre. La première rencontre a lieu le 29 mai 2001, et Robert Cramer est réélu en novembre. La préservation de la zone agricole, le développement d'une agriculture de proximité, compétitive, diversifiée et respectueuse de l'environnement, ainsi que la volonté de promouvoir les produits agricoles du canton deviennent des objectifs majeurs de la législature.
- 33 Sont réunis au sein du GT-SA des représentant-e-s des différentes organisations à l'origine de la mobilisation du 17 avril, de même que d'autres acteurs centraux du paysage agricole genevois : syndicats ouvriers, représentant des consommateurs (FRC), organisations agricoles aux sensibilités différentes (AgriGenève, Uniterre, Jardins de Cocagne, Union des Paysannes Genevoises, Union maraîchère genevoise), de même que le Service de l'agriculture et l'Office de promotion des produits agricoles de Genève (OPAGE)⁶. La volonté politique est de réunir « des acteurs de toutes les tendances » (Robert Cramer, cité dans *Le Courrier*, 2001) afin de réfléchir, à travers le prisme de la souveraineté alimentaire, au rapport entre Ville (consommateurs) et Campagne (producteurs). Il n'est, à ce stade, pas question de marque régionale ou de label, mais d'une réflexion plus large sur la place de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire pour un canton urbain comme Genève.
- 34 Ce groupe de travail, organisé en diverses sous-commissions, se réunit durant près de trois ans. Il s'intéresse notamment aux habitudes de consommation des Genevois en matière de produits locaux ou régionaux, ou à la vente directe et à l'agriculture contractuelle de proximité comme moyens de diversifier les canaux de commercialisation. Ses deux réalisations majeures seront la rédaction du projet de Loi cantonale sur la promotion de l'agriculture (préparée par un groupe piloté par AgriGenève, cette loi sera adoptée le 21 octobre 2004), ainsi que la mise en place de la marque GRTA, lancée en mars 2004.

Des réflexions antérieures autour de labels régionaux

- 35 La naissance de GRTA, telle qu'elle ressort des paragraphes qui précèdent, remonterait donc aux mobilisations de 2001. Celles-ci, favorablement accueillies au niveau politique, débouchent sur la mise en place d'un groupe de travail collaboratif et inclusif au sein duquel cette idée aurait germé. La réalité est toutefois plus complexe et il convient, pour parfaitement saisir les dynamiques à l'œuvre, d'ajouter une séquence antérieure à ce récit. La volonté de créer une marque pour promouvoir les produits de l'agriculture genevoise est en effet loin d'être nouvelle. Elle est au contraire discutée depuis plusieurs années par des acteurs davantage orientés vers le référentiel agricole dominant en émergence à l'époque.
- 36 Les discussions remontent au moins à l'année 1995, qui voit plusieurs initiatives se croiser autour de l'idée d'un label. En début d'année d'abord, un groupe de travail est instauré par l'administration dans le but de réfléchir à la mise en place d'une marque pour la production maraîchère, horticole et fruitière du terroir genevois. Ce groupe se compose exclusivement de représentants des différentes filières de la production agricole genevoise et du Service en charge de l'agriculture (Journal de Genève, 1996). Par la suite, en avril, ces mêmes milieux créent avec le soutien de l'État l'Office de promotion des produits agricoles de Genève (OPAGE), dans le but de valoriser l'agriculture locale auprès des consommateurs. Là encore, la création d'un label est sous-jacente, et même explicitement envisagée comme un « signe de distinction des produits locaux » (Journal de Genève, 1995). Enfin, en mai, une motion est déposée au Parlement cantonal dans le but d'encourager l'agriculture genevoise, biologique et intégrée, en particulier par le biais d'un label.
- 37 Ces différentes initiatives dénotent les prémises d'un changement de stratégie en lien avec les phénomènes d'ouverture des marchés mentionnés auparavant. Ces derniers obligent en effet le monde agricole à se préoccuper davantage du consommateur et de la commercialisation de leurs produits, « un rôle qu'il n'avait jamais tenu jusqu'ici » (selon les propos du ministre de l'époque, cités dans le Journal de Genève, 1995). De manière plus générale, ces initiatives s'inscrivent dans le référentiel sectoriel alors en construction au niveau national, qui se développe autour des notions de multifonctionnalité, de différenciation et de mise en marché. L'enjeu premier est de fidéliser les consommateurs aux produits issus de l'agriculture suisse ou régionale, en mettant en avant leur origine ou leur typicité pour obtenir un avantage concurrentiel sur le marché. Plutôt que de rapprocher producteurs et consommateurs, il s'agit donc surtout d'orienter ces derniers vers les « bons » produits – en particulier à travers la création de signes distinctifs.
- 38 Deux ans plus tard, en 1997, un premier label est créé par l'OPAGE dans le but de promouvoir les produits agricoles du canton dans la restauration privée : le label « Ambassadeur du Terroir genevois ». Celui-ci est attribué aux exploitants de cafés, restaurants et hôtels mettant la production agricole genevoise en avant sur leur carte. En parallèle, les travaux du groupe de travail créé en 1995 et le projet de labellisation des produits se précisent. Un règlement lié à une marque de garantie « Produit à Genève » est élaboré, et son lancement est même évoqué dans la presse en septembre 1997 (Journal de Genève, 1997). Le logo est diffusé (cf. figure 2) et les principaux critères mentionnés. Ceux-ci se limitent au respect des normes fédérales en matière de commercialisation des

produits et ne contiennent pas d'autres exigences particulières. Ce projet ne connaîtra toutefois jamais l'essor de GRTA, et beaucoup semblent même l'avoir oublié.

Figure 2. Visuel de la marque Produit à Genève.



Source : Journal de Genève, 1997.

La souveraineté alimentaire, entre prétexte et programme politique

- 39 L'idée de créer un label de promotion des produits de l'agriculture genevoise s'inscrit donc à la croisée des mobilisations du 17 avril 2001 autour de la souveraineté alimentaire et de tentatives antérieures issues des milieux agricoles plus traditionnels, soutenus par l'administration cantonale. Ces deux mouvements, portés par deux communautés d'acteurs bien distinctes, renvoient à des visions différentes de l'agriculture et de sa place dans la société, ainsi qu'à des conceptions opposées de ce que devrait être une politique agricole. Cela se traduit, très concrètement, par les valeurs et les fonctions très différentes accordées à la notion de souveraineté alimentaire. D'un côté, les acteurs du secteur agricole traditionnel (AgriGenève, OPAGE, Union maraîchère genevoise, représentants des filières) et, dans une certaine mesure, les représentants du Service de l'Agriculture réfléchissent davantage en termes de différenciation, de parts de marché et de fidélisation des consommateurs. La notion de souveraineté alimentaire est, dans ces cercles, plutôt vue comme un prétexte que comme une fin en soi :

« Il ne faut pas s'attacher au nom. Effectivement, après il y a eu différents mouvements qui ont prôné cette souveraineté alimentaire. Je ne sais pas pourquoi on est parti de ça. Au départ il n'y avait peut-être pas la même connotation qu'aujourd'hui. » (Extrait d'entretien, 2016, représentant de la Chambre d'agriculture genevoise)

40 En face, les acteurs réunis autour de la notion de souveraineté alimentaire (Uniterre et Jardins de Cocagne, auxquels se rallient de manière plus ou moins étroite les syndicats et les représentants des consommateurs) chargent celle-ci de sens et projettent une volonté de changements plus profonds. Il s'agit d'entamer une véritable réflexion autour de la notion et de ses implications à l'échelle cantonale.

« La question qui était posée à l'État de Genève s'inscrivait vraiment dans le cadre des luttes paysannes et de la Via Campesina. Qu'est-ce que cela impliquerait d'avoir une réflexion et une politique orientée vers la souveraineté alimentaire pour un canton comme Genève ? Quelle politique agricole, quelle politique alimentaire ? »
(Extrait d'entretien, 2016, représentant d'Uniterre)

41 La « finesse politique » du ministre Robert Cramer aura été de créer un pont entre ces deux visions du monde, en mettant les différents protagonistes autour d'une table. Par sa sensibilité partisane (écologiste), par calcul politique également, le ministre œuvrera comme un médiateur entre les deux communautés d'acteurs en présence. La mise en place d'une marque régionale constitue, à cet égard, une manière de faire converger ces deux visions du monde autour d'un projet commun, qui fait écho à la fois à la logique de différenciation inhérente au référentiel dominant et à la possibilité, à travers la mise en place de conditions sociales et environnementales, d'utiliser ce vecteur pour promouvoir une autre forme d'agriculture.

42 Les deux sections qui suivent interrogent la manière avec laquelle le référentiel agricole dominant s'est effectivement hybridé sous l'impulsion d'éléments cognitifs issus de la souveraineté alimentaire, en présentant le fonctionnement de la marque et les principaux critères de garantie mis en place.

Fonctionnement général de la marque : des collaborations collaboratives et inclusives ?

43 Propriété de l'État de Genève et donc des citoyens genevois, GRTA s'est imposé comme l'instrument principal de promotion et de relocalisation de l'agriculture à l'échelle cantonale. Concrètement, le fonctionnement de la marque repose sur une série de directives (générale, sectorielles, d'étiquetage, de sanctions) pour l'élaboration et la mise en œuvre desquelles les autorités s'appuient sur quatre organes. Collaboratifs et plutôt inclusifs sur le papier, ces derniers intègrent un panorama d'acteurs issus de différents échelons de la chaîne de production et représentant différentes sensibilités.

44 Le premier organe est l'*organe de conseil*, assuré par la *commission d'attribution du fonds de promotion agricole* créé par la Loi cantonale sur la promotion de l'agriculture de 2004 (voir tableau 1). Cette commission a été initialement conçue avec les fonctions d'attribuer le fonds de promotion agricole et de formuler toute proposition utile s'inscrivant dans le cadre de la souveraineté alimentaire (le terme figure explicitement dans le Règlement d'application). En ce qui concerne plus spécifiquement GRTA, elle est responsable d'approuver la directive générale et ses modifications (lesquelles sont formulées par la commission technique, voir ci-dessous), de proposer la réalisation d'enquêtes de satisfaction et de mener une réflexion par rapport au développement de la marque. En théorie, la combinaison entre ces compétences hautement stratégiques et la responsabilité de sélectionner les initiatives soutenues par le fonds de promotion aurait dû en faire un organe central du paysage agricole genevois.

- 45 Le second organe est la *commission technique*, chargée de la mise en œuvre opérationnelle de la marque. Composée d'un président (le chimiste cantonal a joué ce rôle de nombreuses années à titre bénévole) et de 15 membres (voir tableau 1), elle se prononce sur les dossiers d'inscription et sur les demandes de dérogations, met en œuvre les éventuelles sanctions et tient le registre des entreprises certifiées. Elle joue également un rôle central dans l'orientation de la marque puisqu'elle a la compétence de formuler et de proposer les modifications des directives qui seront ensuite validées par l'organe de conseil. Elle constitue à cet égard une arène au sein de laquelle des décisions déterminantes sont régulièrement prises.
- 46 Les deux derniers organes de la marque sont la commission de dégustation, responsable du contrôle organoleptique des produits, et l'organe de communication, en charge de tous les aspects liés à la promotion de la marque et assurés par l'OPAGE.

Tableau 1. Composition des trois principaux organes administrant la marque GRTA.

Commission d'attribution	Commission technique	OPAGE (Conseil de fondation)
Président (Conseiller d'État)	Président	Président
<u>Autorités publiques</u>		
Association des communes	Détenteur de la marque	Service de l'Agriculture
<u>Associations professionnelles</u>		
AgriGenève	AgriGenève	AgriGenève
Filières agricoles (4)	Filières agricoles (5)	Filières agricoles (6)
<u>Industrie, restauration et distribution</u>		
	Transformateurs	
Grande distribution	Grande distribution (2)	
Vente directe	Vente directe	
Commerce de détail	Restauration	
<u>Syndicats et société civile</u>		
Agriculture contractuelle	Syndicat agricole	
	Syndicat ouvrier	
Consommateurs (FRC)	Consommateurs (FRC)	

- 47 Cette approche en apparence inclusive doit être nuancée sous trois angles au moins : le rôle finalement marginal de la commission d'attribution ; la multipositionnalité de

plusieurs personnalités issues des milieux agricoles traditionnels ; et une certaine asymétrie de ressources entre les communautés d'acteurs en présence.

- 48 Ainsi, dans les faits, plusieurs évolutions ont progressivement vidé la commission d'attribution du fonds de promotion agricole de sa substance. D'une part, ses compétences initiales ont été réduites par l'adoption d'une nouvelle loi cantonale sur les indemnités et les aides financières entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2006 : l'OPAGE est désormais responsable de l'ensemble des questions liées à l'affectation des soutiens financiers issus de ce fonds. Concrètement, les demandes font d'abord l'objet d'une analyse au sein de la filière concernée, puis doivent être approuvées par le Conseil de fondation de l'OPAGE et, le cas échéant, intégré au budget de ce dernier. En dépit de son appellation donc, la commission d'attribution n'attribue plus grand-chose et fonctionne essentiellement comme une arène de validation des orientations prises par l'OPAGE. D'autre part, un manque de volonté politique des successeurs de Robert Cramer explique également le fait que cette commission n'ait jamais pleinement joué son rôle. Reste que cette dernière existe, et qu'elle constitue un organe permettant une veille sur le développement de la marque et sur l'attribution concrète des fonds publics.
- 49 À la fois organe de communication de la marque, de promotion des produits agricoles genevois, et d'affectation des ressources financières, l'OPAGE a donc progressivement gagné en importance. Or, là où la commission d'attribution se voulait inclusive et collaborative, le conseil de fondation de l'OPAGE se compose exclusivement de personnalités issues des milieux agricoles traditionnels – AgriGenève, filières agricoles – et du Service de l'Agriculture, que l'on retrouve par ailleurs au sein de la commission technique (voir tableau 1). Il en résulte une forme de concentration des pouvoirs et une perception d'entre-soi difficile à remettre en cause pour les acteurs extérieurs. Cette impression est bien exprimée par l'extrait ci-dessous :
- « De toute manière c'est tous les mêmes, l'OPAGE ils sont dans les filières, au sein des Conseils d'administration. » (Extrait d'entretien, 2015, représentant de la Fédération romande des consommateurs)
- 50 Ce phénomène est, par ailleurs, renforcé par une certaine asymétrie de ressources entre les différents acteurs en présence. D'un côté, les représentants des milieux agricoles traditionnels forment un socle solide, bien représentés au sein de l'ensemble des commissions et bénéficiant de vieilles habitudes de collaboration – ils ont des parcours et des intérêts économiques souvent similaires. Ils jouissent d'une certaine proximité avec l'administration cantonale et constituent, en outre, de fins spécialistes de l'univers agro-alimentaire suisse et genevois, dont ils ont une connaissance à la fois technique, politique et économique. D'un autre côté, les acteurs réunis autour de la notion de souveraineté alimentaire sont numériquement moins nombreux au sein des commissions et absents du Conseil de fondation de l'OPAGE. Ils sont en outre moins homogènes quant aux intérêts et aux valeurs défendus et partagent des liens moins étroits. Pour certains d'entre eux (consommateurs, syndicats), une certaine asymétrie d'information (en raison d'une spécialisation moins grande), un engagement reposant sur le volontariat et une certaine rotation dans les représentants constituent également des obstacles.
- 51 Ainsi dans les faits, le fonctionnement concret de la marque révèle une série de paradoxes : si GRTA est bien en mains publiques, les autorités s'appuient dans une large mesure sur des acteurs privés pour son administration ; si la composition des commissions est en apparence inclusive, celle-ci est relativisée par une certaine concentration et asymétrie de ressources. Cela se traduit, sur le terrain, par une

frustration grandissante de la part des acteurs minorisés – certains envisagent d’ailleurs de se retirer, d’autres l’ont déjà fait – et par un risque que ces commissions ne jouent plus le rôle de concertation et de réflexion qui devrait être le leur.

Les quatre piliers de la marque, compromis originaux et ambitieux ?

- 52 Cette dernière section interroge la manière dont les objectifs portés par les deux communautés d’acteurs se sont traduits au niveau des directives de la marque. Elle revient sur les quatre piliers de GRTA – la qualité, la proximité, la traçabilité et l’équité – pour interroger leurs déclinaisons en critères plus précis.

La qualité

- 53 Le premier pilier mis en avant est la qualité. Au-delà de la fraîcheur, de la diversité et du goût (évalués par la commission de dégustation et garantis par le respect des normes suisses en matière de commercialisation), ce principe renvoie au respect de l’environnement et au refus des plantes et animaux génétiquement modifiés (OGM). Cela se traduit principalement par l’obligation de respecter les exigences relatives aux modes de production fixées par la législation suisse (les prestations écologiques requises, PER). Ces PER fixent un certain nombre de contraintes liées à la garde des animaux, à l’équilibre du bilan de fumure, aux surfaces de compensation ou à l’utilisation des produits de traitement des cultures. Elles constituent l’un des socles de la politique agricole suisse en tant que conditions à l’octroi de paiements directs.
- 54 Sur le principe, la fixation de telles exigences ne constitue pas une plus-value substantielle par rapport à la législation en vigueur. Le bénéfice environnemental demeure faible dans la mesure où la plupart des exploitations agricoles suisses touchent des paiements directs et respectent déjà ces conditions – la part de terres exploitées conformément aux directives des PER est estimée à 98 % à l’échelle nationale (USP, 2017). De même en Suisse, l’utilisation des OGM dans l’agriculture fait l’objet d’un moratoire depuis 2005 (actuellement valable jusqu’en 2021). D’un point de vue procédural en revanche, la Directive générale prévoit la possibilité pour un Service de l’État (notamment celui en charge de l’environnement) de dénoncer des cas de non-conformité. La commission technique est alors informée et peut prendre des sanctions afin de pousser au respect de la législation.
- 55 Il n’en reste pas moins que, en l’absence de représentant de l’environnement dans le GT-SA ou dans les commissions instaurées par la suite, GRTA se caractérise par la volonté de ne pas privilégier un mode de production plutôt qu’un autre. Ainsi dans les faits, une tomate GRTA ne se démarque pas fondamentalement d’autres tomates suisses : elle répond aux normes de qualité usuelles et n’est pas soumise à des normes de production particulières (elle peut être issue aussi bien de l’agriculture biologique en pleine terre que d’une production plus intensive en hors-sol). Les produits certifiés GRTA ne revêtent en résumé pas de bénéfice environnemental ou qualitatif particulier et ces qualités sont essentiellement réputées être assurées par le biais de la proximité.

La proximité

- 56 La proximité représente, justement, le deuxième pilier de la marque. Elle est essentiellement envisagée à travers le prisme de la provenance des produits et du lieu de

leur transformation. Le périmètre de la marque est défini de manière stricte dans la Directive générale : il inclut le canton de Genève, ses zones franches⁷, et une partie du District de Nyon, dans le canton de Vaud. Les denrées labélisées doivent provenir de ce périmètre, les exploitations agricoles avoir leur siège à Genève ou dans les zones franches, et l'ensemble des étapes de transformation et de conditionnement y avoir été réalisées. À noter toutefois que cela ne concerne pas les matières premières nécessaires à la production comme les jeunes plants pour la production maraîchère, les fourrages pour l'alimentation du bétail ou autres intrants nécessaires à la production. Certaines dérogations peuvent en outre être accordées pour des matières premières non disponibles (jusqu'à 10 % du poids brut d'un produit transformé) ou lorsque les infrastructures nécessaires à la transformation sont absentes. Ces conditions de provenance plutôt strictes – elles sont par exemple plus strictes que les exigences issues de la législation nationale sur les indications de provenance – ont permis de redynamiser certaines filières et de développer de nouvelles activités de commercialisation (vente directe) et de transformation (pressoirs, abattoir, malterie, huileries, etc.), ainsi que de diversifier la production. En cela, la marque est exemplaire.

- 57 Toutefois, en l'absence de critères sur la typicité des produits ou les circuits de commercialisation, c'est bien sur une proximité géographique plutôt que sociale que la marque s'est positionnée. Elle ne met pas en avant un terroir, même si elle est parfois présentée comme telle, mais repose sur un critère régional. Elle ne suppose pas nécessairement de rapprochements entre producteurs et consommateurs, mais vise à indiquer à ces derniers que les produits sont issus de la production genevoise et alentours. Là où, dans les circuits de l'agriculture contractuelle, la proximité passe par une rencontre physique, ou tout au moins par un engagement contractuel à long terme, la rencontre entre le consommateur et les produits GRTA a essentiellement lieu dans des circuits de commercialisation traditionnels, principalement chez les grands distributeurs (Migros, Coop, Manor) ou dans la restauration collective (cette dernière constituant depuis 2011 un secteur majeur d'expansion de la marque). Le développement récent de fermes urbaines (espaces publics réunissant lieu de production, transformation, commercialisation et sensibilisation) et de la restauration collective (comme lieu de sensibilisation, en particulier des enfants) tendent toutefois à montrer que certaines évolutions ont lieu sur ces questions.
- 58 De manière générale, une telle conception s'inscrit pleinement dans la vision de milieux proches du référentiel agricole dominant. La proximité y est avant tout conçue comme un rapport entre un produit et une provenance, avec la volonté d'orienter les consommateurs vers ces produits. La diffusion dans la grande distribution constituait pour ces acteurs un objectif de départ. Elle représente un indicateur du succès de la marque :
- « Il fallait qu'on fidélise les consommateurs aux produits genevois, qu'ils sachent quand ils arrivent à la Migros la différence entre une tomate genevoise et une autre. » (Extrait d'entretien, 2016, représentant de la chambre d'agriculture genevoise)
- 59 Pour les autres en revanche, qui se réclament de la souveraineté alimentaire, la proximité était davantage envisagée en tant que lien social, comme une manière de rapprocher consommateur et producteur et de se réapproprier les filières. Le succès commercial de la marque est ainsi vu avec une certaine réserve.

« Ce que je trouve dommage c'est que cette rencontre entre les consommateurs et les produits se fait à la Migros. » (Extrait d'entretien, 2015, représentant de la Fédération romande des consommateurs)

« L'ironie du sort c'est qu'on se retrouve un peu avec un label qui tapisse les trams et puis les cageots Coop et Migros, mais après derrière qu'est-ce qu'il représente vraiment ? Pour moi il indique que ça vient d'ici et de la zone franche, mais il ne m'indique pas beaucoup plus malheureusement. » (Extrait d'entretien, 2016, représentant d'Uniterre)

- 60 Cette limitation à une dimension principalement géographique constitue, à notre sens, un indicateur de la difficulté des groupes se réclamant de la souveraineté alimentaire à faire entendre leurs revendications.

La traçabilité

- 61 Le troisième pilier consiste en un impératif de transparence et de traçabilité « de la ferme à la fourchette ». Sur ce point, des exigences strictes ont été adoptées : le nom et l'adresse du fournisseur doivent être mentionnés, de même que la provenance des matières premières hors périmètre. Le mode de production doit en outre être clairement indiqué, et figurer dans le même champ visuel que le signe identitaire de la marque en cas de production en hors-sol. Il s'agit là d'une exigence qui dépasse les dispositions légales en vigueur, de même que les pratiques de marques similaires. Cette transparence permet en outre d'offrir un soutien à l'action publique dans d'autres secteurs (environnement, santé publique) dans la mesure où, d'une part, cet étiquetage permet de remonter facilement aux producteurs et où, d'autre part, la marque constitue un moyen de pression sur ces derniers.
- 62 Cette plus-value peut être vue comme le résultat d'un compromis. Dans un canton à forte tradition maraîchère, où les volumes sont principalement issus de la production hors-sol, l'opposition de points de vue a dans un premier temps été marquée sur l'inclusion ou non d'un tel mode de production. D'un côté, certains déploraient l'absence de lien entre l'agriculture hors-sol et la notion de terroir, la confusion potentielle dans l'esprit des consommateurs, l'absence de qualité gustative intrinsèque ou le type de pratiques agricoles que cela sous-entendait (acteurs structurés autour de la souveraineté alimentaire). De l'autre, la réalité du terrain et la nécessité de valoriser l'économie locale, le statut de leader de l'agriculture genevoise sur ce marché de même que les efforts réalisés au niveau des techniques de production étaient mis en avant (filères agricoles, Service de l'agriculture). Au final, la volonté d'avoir une marque économiquement robuste l'a emportée sur les autres considérations, avec en contrepartie la mise en place d'exigences strictes en matière d'étiquetage. L'influence de la FRC, d'Uniterre et des Jardins de Cocagne n'y est pas étrangère. La présence du chimiste cantonal, impliqué au sein du GT-SA puis de la commission technique, a également pu jouer un rôle à cet égard, de par sa sensibilité – et sa crédibilité – sur ces questions.
- 63 Ainsi dans les faits, si GRTA n'a pas pour objectif de mettre en avant un mode de production plutôt qu'un autre, il garantit un niveau de traçabilité et de transparence élevé. On retrouve des compromis de nature similaires sur la question des zones franches (admisses dans le périmètre de la marque pour autant que cela soit indiqué) et des dérogations qui ont pu être ponctuellement accordées lorsque la transformation ou le conditionnement d'un produit n'apparaissait pas possible au sein du périmètre de la marque.

L'équité

- 64 La question de l'équité, dernier pilier de la marque, se décline à travers deux objectifs fixés par la Directive générale. Il s'agit d'une part d'améliorer les conditions de travail tout au long de la chaîne de production. Concrètement, cela se traduit par l'obligation pour les exploitations produisant ou commercialisant des produits labélisés de respecter les exigences des conventions collectives et du contrat-type de travail en vigueur dans l'agriculture. Le respect de cette condition peut être contrôlé en tout temps en exigeant une attestation de l'Office cantonal compétent, et peut être un motif de sanction voire d'exclusion. Sur ce point à nouveau, la marque vient donc soutenir l'action publique en permettant d'offrir un moyen de pression sur les exploitations qui ne respecteraient pas leurs engagements sociaux.
- 65 D'autre part, la marque entend garantir des « prix négociés rémunérateurs ». Initialement, cet objectif se traduisait par l'obligation de négocier des prix au sein de chacune des filières. Cette obligation constituait sans nul doute le succès principal des acteurs se revendiquant de la souveraineté alimentaire, pour qui cette question constitue l'un des combats majeurs. Rares sont toutefois les filières à avoir effectivement négocié de tels accords. Seules celle des céréales issues de l'agriculture biologique, au terme d'après négociations impliquant un blocus des livraisons, et une partie de la filière laitière (démarche « lait équitable » initiée sous l'impulsion d'Uniterre) sont concernées. Dans d'autres (céréales, élevage), une plus-value a été obtenue, mais les volumes totaux demeurent faibles. Ce n'est pas tant que les négociations sur des prix rémunérateurs auraient échoué dans les autres filières ; elles n'ont simplement pas eu lieu. Face à un tel décalage avec la réalité, à l'opposition constante de certains milieux et à la polarisation marquée que suscitait la question, l'obligation a été remplacée après quelques années par une *possibilité* de négocier qui relève plus de la déclaration d'intention que de la volonté d'aboutir effectivement à des accords.
- 66 Cette question des prix rémunérateurs est probablement la plus emblématique de l'incompatibilité des visions du monde qui opposent les communautés d'acteurs en présence. Ce point a été âprement, et régulièrement, discuté en commissions sans qu'un compromis ne puisse être trouvé. Au-delà des intérêts des uns et des autres, c'est bien de systèmes de valeurs antagonistes, voire irréconciliables, dont il s'agit. Pour les uns, le prix rémunérateur est le prix du marché, point final. Il est régi par la loi de l'offre et de la demande et l'intérêt d'une marque de garantie est de diversifier l'offre pour pouvoir maintenir, dans le meilleur des scénarios gagner, des parts de marché. Rien ne sert de négocier si l'on ne peut pas écouler :
- « Cette marque permet déjà de garder des parts de marché, ce qui est diaboliquement important. Parce que c'est bien joli de vouloir revendiquer des prix, par contre si on ne maintient pas les parts de marché on est mort. » (Extrait d'entretien, 2016, représentant de la chambre d'agriculture genevoise)
- 67 Pour les autres, le prix rémunérateur est celui « qui permet de rétribuer correctement le travail de la famille paysanne tout en couvrant les coûts [de production] » (Uniterre, 2013, p. 21). Selon cette vision, le prix fixé par la loi de l'offre et de la demande est, dans des marchés globalisés, « complètement artificiel » (*idem*, p. 3). Il est sans lien avec la réalité des coûts de production, d'où la nécessité d'une négociation active. Dans cette optique et pour les acteurs se réclamant de cette lecture, la véritable plus-value de GRTA aurait dû être de favoriser de telles négociations à l'échelle de chaque filière : pas d'accords sur les

prix, pas de label. L'affrontement autour de ces questions était total, et a débouché sur une impasse.

« Ça devenait un peu fatigant, parce qu'ils en avaient ras le bol d'entendre mes discours sur les prix rémunérateurs, et moi j'en avais ras le bol d'avoir leurs arguments. C'était sympa, mais les dés étaient jetés. » (Extrait d'entretien, 2016, représentant des Jardins de Cocagne)

Discussion

- 68 GRTA s'inscrit dans la continuité d'une stratégie d'intégration de l'agriculture dans les politiques publiques genevoises, visant à préserver les terres agricoles et à redynamiser l'agriculture régionale (Mumenthaler et Salomon Cavin, 2017). Plusieurs dimensions situent le cas à l'interface des notions d'agriculture urbaine et de souveraineté alimentaire (concept dont la marque se réclame d'ailleurs explicitement) : sa volonté de (re)penser les relations entre urbain et rural à l'échelle de l'agglomération genevoise d'abord, en prenant comme porte d'entrée non pas la mise en culture de la ville en tant que telle, mais bien ses interactions avec les territoires agricoles ; son intégration dans le territoire de la régulation urbaine ensuite, à travers son statut d'instrument d'action publique central de promotion et de développement de l'agriculture ; ses objectifs de concertation et sa volonté de mise en marché à l'échelle locale, enfin.
- 69 S'il se déploie à l'échelle d'un contexte bien spécifique (suisse et plus précisément genevois), le cas témoigne par ailleurs des changements de logique et d'ambition plus généraux décrits en introduction. D'un côté, GRTA constitue le fruit de la volonté de certains mouvements paysans et citoyens de pénétrer des sphères décisionnelles plus larges et, ainsi, augmenter la résonance des valeurs qu'ils portent. Une initiative populaire, déposée au niveau fédéral par Uniterre en mars 2016 et sur lequel le peuple suisse devra se prononcer en 2018, participe de la même logique. D'un autre côté, la création du GT-SA est issue d'une volonté politique forte, au plus haut de l'exécutif cantonal, démontrant la manière avec laquelle les autorités publiques (ou plutôt : certaines autorités, au premier rang desquelles le ministre et le Service de l'Agriculture) ont su se saisir du mouvement pour remettre la question agricole au cœur du débat politique. Enfin, le développement de GRTA est également symptomatique de la capacité des acteurs du secteur agricole plus traditionnel à se réappropriier les fenêtres d'opportunités ainsi ouvertes pour porter des objectifs (principalement économiques) qui leur sont propres.
- 70 La création de GRTA est donc le fait d'un processus décisionnel aux hybridations multiples, où se croisent logiques ascendantes (mobilisation paysanne et citoyenne) et descendantes (volonté politique), communautés d'acteurs se réclamant de systèmes de valeurs divergents (entre souveraineté alimentaire et référentiel agricole dominant), dimensions publiques et privées. Cette hybridation débouche sur une marque dont nous avons vu qu'elle était présentée comme singulière sous trois angles : son impulsion et sa contribution à la souveraineté alimentaire, sa gouvernance multi-acteurs (elle est en mains publiques et son exploitation repose sur une série de commissions collaboratives) et ses critères de garantie (qualité, proximité, traçabilité et équité).
- 71 L'analyse proposée, fondée sur une lecture en termes de référentiels et de communautés d'acteurs, visait à interroger le défi fait au référentiel dominant au sein du secteur agro-alimentaire suisse (organisé autour des piliers que sont la mise en marché, la

différenciation et la multifonctionnalité) par des éléments cognitifs issus de systèmes de valeurs alternatifs (en l'occurrence la souveraineté alimentaire). Dans l'ensemble, l'exploration du cas invite à nuancer l'idée d'une hybridation du référentiel agricole dominant en relativisant chacune des trois singularités exposées ci-dessus. Nous revenons ici sur les contours des communautés d'acteurs en présence, sur le caractère de compromis que représente la création d'une marque de garantie, avant de faire un bref retour sur les deux hypothèses identifiées quant au potentiel transformatif des formes de gouvernance mises en place.

Frontières et homogénéité des communautés d'acteurs

- 72 L'instauration du GT-SA, au printemps 2001, ouvre un espace d'interaction et d'action collective plus large que celui qui prévaut d'ordinaire au sein du secteur agricole. Ce groupe de travail est issu de la volonté politique de mettre autour d'une même table les élites agrariennes (chambre d'agriculture, représentants des filières, administration sectorielle) – fédérées par le référentiel qui s'est imposé au sein du secteur agricole suisse dans les années 1990 – et divers acteurs porteurs d'éléments cognitifs alternatifs et regroupés, dans le cas présent, autour de la notion de souveraineté alimentaire. Les acteurs issus d'autres secteurs de politiques publiques (environnement, santé publique) sont en revanche absents.
- 73 Construite sur une vision critique de la mondialisation, du néo-libéralisme et des circuits agricoles traditionnels, la souveraineté alimentaire porte autant de valeurs en rupture avec le référentiel sectoriel dominant. Alors que le second s'oriente vers des logiques de mise en marché des produits, d'entrepreneuriat et de multifonctionnalité, la première met l'accent sur la réappropriation locale, l'agriculture paysanne, la proximité sociale ou l'équité. De ces valeurs découlent des principes et instruments d'action qui sont également en rupture avec le référentiel agricole dominant. Là où ce dernier parle différenciation, promotion ou prestations écologiques requises, la souveraineté alimentaire met en avant les prix rémunérateurs, les circuits agricoles alternatifs ou le contrôle strict des modes de production.
- 74 Autour de ces valeurs se structurent des communautés d'acteurs dont les frontières et l'homogénéité ne doivent toutefois pas être surestimées. D'une part, l'imperméabilité des deux communautés d'acteurs demeure relative : des échanges et des collaborations existent, certains paysans sont membres à la fois d'AgriGenève et d'Uniterre, certaines personnalités passent de l'un à l'autre. Les différentes commissions sur lesquelles repose la marque (tableau 1) sont, en outre, composées d'acteurs qui n'entrent pas pleinement dans la dichotomie proposée. Ces derniers dépassent les communautés en présence tout en partageant, pour certains, tout ou partie de leurs valeurs. Ainsi les grands distributeurs s'inscrivent-ils par exemple, en termes de valeurs et de stratégies commerciales, pleinement au sein du référentiel agricole dominant, dont ils sont devenus l'un des acteurs influents. Leurs intérêts économiques ne sont, toutefois, pas toujours en ligne avec ceux portés par les milieux agricoles et les confrontations existent.
- 75 D'autre part, l'homogénéité apparente des communautés d'acteurs doit également être relativisée. Ainsi, la position de rupture sous-entendue par la notion de souveraineté alimentaire agrège des acteurs aux intérêts hétéroclites, dont le point commun consiste sans doute à être en position marginale par rapport au référentiel agricole dominant. Autour du noyau dur que représentent Uniterre et les Jardins de Cocagne se fédèrent des

entités plus généralistes telles que les syndicats ouvriers et les représentants des consommateurs. Quand bien même la ligne des uns et des autres est proche, la synthèse opérée n'est pas totale. Les points d'achoppement ne doivent, d'un autre côté, pas être surestimés et certains principes entrent dans une certaine mesure en résonance (multifonctionnalité, droit des consommateurs). C'est, précisément, sur de tels aspects que des compromis ont pu se construire.

Des médiateurs entre calcul politique et éthique professionnelle

- 76 Il n'en reste pas moins que, si les frontières et l'homogénéité des communautés demeurent relatives, le fait de pousser leurs différents représentants à réfléchir autour d'un projet commun n'allait pas de soi. Cela a nécessité une impulsion et un leadership politiques forts, principalement porté par le ministre écologiste Robert Cramer. Ce dernier, pour des considérations à la fois électorales (positionnement auprès des électeurs en fin de législature), partisans (sensibilité aux revendications émises) et politiques (volonté de doter Genève d'une loi-cadre sur l'agriculture), a su mettre en place les structures nécessaires au dialogue. Cette approche collaborative décidée au plus haut de l'exécutif a certainement participé au succès de l'ensemble du processus qui a suivi. Elle démontre toute la dimension politique que cache le rôle de médiateur revêtu par le ministre, pour lequel il s'agit de construire une légitimité à la fois personnelle et relative à la politique agricole cantonale.
- 77 Pour d'autres raisons, le chimiste cantonal a également joué un rôle important. Impliqué au sein du GT-SA puis président de la commission technique pendant de nombreuses années, il a représenté une figure unificatrice qui a contribué à l'aboutissement de certains compromis entre les communautés d'acteurs en présence (notamment sur les questions de traçabilité). Son éthique professionnelle, son expertise juridique et, surtout, son statut d'outsider en ont fait une personne écoutée et respectée de part et d'autre.
- 78 Pour des motivations relevant donc à la fois d'intérêts personnels, d'identité professionnelle et de valeurs plus profondes, ces deux personnalités sont parvenues à favoriser la concertation entre les différents courants en présence, permettant de dégager des terrains d'entente.

Une marque régionale comme point de convergence minimal

- 79 Le compromis principal consiste en la mise en place d'une marque de garantie, envisagée comme un point de rencontre minimal entre les acteurs en présence. Bien qu'elle ne constituait à l'origine pas un objectif explicite, l'idée n'était pas nouvelle et semble avoir rapidement émergé. La possibilité de développer un « label social » est, ainsi, évoquée dans la presse quelques mois seulement après le lancement du GT-SA (Le Courrier, 2001), puis à nouveau en 2003 (Le Courrier, 2003). L'apposition de ces termes n'est pas anodine et illustre la manière avec laquelle cet instrument a pu être conçu à la croisée des systèmes de valeurs en présence. D'un côté l'idée d'un label apparaît en ligne avec la logique de différenciation et les tentatives antérieures promues par les acteurs proches du référentiel agricole dominant, visant à démarquer les produits issus de l'agriculture locale de la concurrence extérieure. D'un autre côté, la possibilité de placer le label en mains publiques plutôt que privées, ainsi que d'y apposer des critères de garantie pas

uniquement fondés sur la provenance géographique, permet de l'inscrire davantage dans les valeurs de la souveraineté alimentaire.

- 80 En détaillant les différentes directives élaborées, nous avons vu que le label GRTA était particulièrement exemplaire sous l'angle de la proximité géographique (envisagée à l'échelle d'une région et qui transcende les frontières institutionnelles) et de la traçabilité, mettant en place des exigences plus strictes que la plupart des marques similaires (sur la provenance des matières premières, le lieu de transformation, l'étiquetage). Ces critères renforcent la crédibilité de la marque et lui permettent de participer au développement de diverses activités, impulsant une dynamique positive à l'ensemble de l'agriculture genevoise. La relocalisation de plusieurs filières constitue, clairement, un résultat direct de son succès économique.
- 81 Ce faisant, la marque n'évite toutefois pas de tomber dans une forme de *local trap* (Born et Purcell, 2006) qui associe la proximité géographique à toute une série d'autres qualités qui seraient intrinsèques. Ainsi, le lien de confiance supposément créé par cette proximité (« établir par la proximité un lien de confiance », dit la Directive générale), les performances environnementales exemplaires de l'agriculture genevoise, ou les conventions collectives présentées comme « les plus généreuses au monde » (cela ressort de plusieurs entretiens) justifient les plus-values sur les autres dimensions (qualité et équité). Or sous ces aspects, un produit GRTA ne se différencie pas fondamentalement d'autres produits dont le processus de production aurait été réalisé dans le respect des normes sociales, qualitatives et environnementales prévues par la législation suisse ou les conventions collectives. La marque offre, sur ces points, un moyen de pression supplémentaire et un soutien à l'action publique. Elle ne fait toutefois pas le pas de plus que les mouvements à l'origine de la mobilisation de 2001 appelaient de leurs vœux. Ainsi, le rapport de proximité se construit entre un produit et un consommateur souverain davantage qu'il ne se déploie entre un paysan producteur et un consommateur citoyen. Par ailleurs, la rémunération des agriculteurs n'a pas fondamentalement et radicalement changé suite à l'instauration de GRTA, et la question du prix rémunérateur constitue indéniablement un échec.

Une hybridation marginale du référentiel sectoriel dominant

- 82 Le contenu de ces critères de garantie illustre, à notre sens, le poids du référentiel dominant qui s'est imposé en Suisse durant les années 1990. Il semble ainsi que plus les revendications émises s'en soient éloignées, plus il ait été laborieux d'arriver à un résultat. D'un côté, les compromis et les plus-values obtenues s'inscrivent dans sa continuité : l'aspect environnemental reste dans la droite ligne de la politique agricole helvétique ; la volonté d'assurer une transparence et une traçabilité élevées entre en résonance avec l'idéal du consommateur souverain ; la notion de proximité géographique constitue l'un des piliers de la différenciation des produits promue par les élites agricoles. D'un autre côté en revanche, là où la distance était trop importante, le référentiel n'a pas été bouleversé. Cela vaut pour la question du contrôle plus strict des modes et des conditions de production, la création d'une proximité sociale plutôt que géographique, ou encore la mise en place de prix qui couvrent les frais de production.
- 83 L'hybridation du référentiel agricole dominant demeure donc marginale et la perspective d'un véritable renversement apparaît éloignée. Plutôt qu'un « processus aux bénéfices partagés où s'opère une réinvention commune » (Lardon et Loudiyi, 2014, p. 4), on

observe un maintien de logiques corporatistes débouchant sur un déséquilibre en faveur des acteurs proches de ce référentiel. Les différentes commissions demeurent marquées par une représentation agricole organisée en filières, et leur mise en place ne se traduit pas par une érosion de l'influence du système dominant. Pour faire écho aux propos de Chiffolleau et al. (2013), GRTA peut être vu comme une forme de réinvention locale des circuits longs, économiquement réussie, sans toutefois changer fondamentalement l'organisation des filières, jeter les bases d'une véritable démocratie alimentaire ou améliorer les revenus agricoles.

- 84 Ces constats confirment les résultats d'autres recherches menées ces dernières années. Ainsi dans un tout autre contexte (en Argentine), Gisclard et Allaire (2012) concluent que l'action politique autour de la souveraineté alimentaire permet de pallier certains effets négatifs du modèle agricole dominant sans, toutefois, entraîner une appréhension totalement renouvelée du fait alimentaire. Dans le contexte québécois également, Dale (2017) montre comment le processus d'institutionnalisation porté par les mouvements porteurs d'une vision radicale de la souveraineté alimentaire aboutit à une réappropriation par les acteurs dominants, qui en détournent le sens au service de leurs propres intérêts. Similairement à ce que nous avons observé, les acteurs du secteur agricole traditionnel se réapproprient les thèmes chers aux tenants de la souveraineté alimentaire (« prix équitables », « rapprochement des paysans et des citoyens ») afin de soutenir une logique essentiellement commerciale.
- 85 Au final, le cas GRTA se rapproche, comme les deux autres évoqués ci-dessus, davantage de la logique de la seconde hypothèse formulée. La souveraineté alimentaire représente avant tout, pour les acteurs issus du secteur agricole traditionnel, une machine à produire du consentement qui participe à renforcer et à légitimer le référentiel dominant. Si certaines valeurs portées par la souveraineté alimentaire se sont installées de façon parallèle, gagnant en visibilité et élargissant le débat, les équilibres n'ont pas été bouleversés.

Conclusion

- 86 Cet article interroge le défi fait au référentiel dominant dans le secteur agro-alimentaire suisse par des éléments cognitifs issus de cadres de référence alternatifs, en particulier des notions de souveraineté alimentaire et d'agriculture urbaine. Partant du constat d'un retour des questions agricoles et alimentaires dans les politiques des villes et des agglomérations, ainsi que de la mise en place croissante de dispositifs de gouvernance présentés comme collaboratifs en Suisse comme ailleurs dans le monde, le propos explore une étude de cas considérée comme particulièrement significative de ces tendances : la marque Genève Région - Terre Avenir dans la région genevoise. À travers ce cas, l'article questionne la déclinaison des rapports de force au sein des dispositifs de gouvernance mis en place, ainsi que leur capacité à engendrer des transformations profondes des systèmes agro-alimentaires. En adoptant une approche fondée sur les référentiels d'action publique, il démontre à la fois les déséquilibres entre communautés d'acteurs et le caractère marginal des compromis qui sont trouvés : plus les revendications des acteurs porteurs de systèmes de référentiels alternatifs apparaissent éloignées du référentiel sectoriel dominant, plus il a été laborieux d'arriver à un résultat. Plutôt qu'à un renversement ou une remise en cause, on assiste dès lors à un renforcement et à une relégitimation par le renvoi à la souveraineté alimentaire.

87 En faisant un pas plus loin, on peut affirmer que le passage d'un prisme agricole à ce que certains ont appelé une politique agri-alimentaire (Bonnefoy et Brand, 2014) demeure très partiel, confirmant les difficultés d'une telle évolution. La construction du fait alimentaire à l'échelle genevoise continue, d'une part, à s'inscrire dans une logique sectorielle forte, entre lesquels les rapprochements sont plutôt rares. Ainsi GRTA reste-t-il cantonné au domaine agricole, alors que le secteur de la santé publique bénéficie de son propre label depuis les années 1990 déjà (« fourchette verte »). D'autre part, le passage d'une approche centrée sur la production à une prise en compte de l'ensemble des filières, échelons et sensibilités, si elle a bien lieu, ne surmonte pas totalement les obstacles. On observe, en particulier, un maintien des dynamiques corporatistes liées aux logiques de filières, ainsi que des asymétries de ressource en faveur de l'élite agrarienne traditionnelle. De même s'impose, plutôt que la reconnaissance de la « figure du consommateur citoyen comme acteur légitime » (Bonnefoy et Brand, 2014, p. 101), une forme de participation qui demeure déléguée (les consommateurs sont représentés sans être directement présents) et passive (il s'agit de capter leurs préférences et leur consentement à payer davantage que de les impliquer). Il en résulte un maintien des déséquilibres dans les ajustements qui se jouent au sein et à la marge des dispositifs mis en place. Le système décisionnel s'ouvre peut-être, mais le pluralisme demeure, en d'autres termes, « concurrentiel et souvent asymétrique » (Faure et Teillet, 2011).

Remerciements

88 Les recherches sur lesquelles repose cette publication ont été financées par le Fonds national suisse de la recherche scientifique (FNS) dans le cadre du programme de recherche « Alimentation saine et production alimentaire durable » (PNR 69) et ont bénéficié du soutien de la Fondation pour les Sciences Sociales, sous l'égide de la Fondation de France. Les auteurs remercient Stéphane Boisseaux, Sophie Révion, Joëlle Salomon Cavin ainsi qu'Eda Tipura pour leurs remarques sur des versions antérieures de ce manuscrit, de même que les trois relecteurs anonymes.

BIBLIOGRAPHIE

Allen, A., 2003, Environmental planning and management of the peri-urban interface : perspectives on an emerging field, *Environment & Urbanization*, 15, 1, 135-148.

Allen, P., M. FitzSimmons, M. Goodman et K. Warner, 2003, Shifting plates in the agrifood landscape : the tectonics of alternative agrifood initiatives in California, *Journal of Rural Studies*, 19, 1, pp. 61-75.

Baudry, S., J. Scapino et E. Rémy, 2014, L'espace public à l'épreuve des jardins collectifs à New York et Paris, *Géocarrefour*, 89, 1-2, pp. 41-51.

Blondiaux, L. et Y. Sintomer, 2002, L'impératif délibératif, *Politix*, 15, 57, pp. 17-35.

- Boisseaux, S., 2007, Interstices et pluralisme limité : la gestion des produits du terroir en Suisse, 16 p., Faure A. et al., *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, L'Harmattan, Paris, pp. 219-234.
- Bonnefof, S. et C. Brand, 2014, Régulation politique et territorialisation du fait alimentaire : de l'agriculture à l'agri-alimentaire, *Géocarrefour*, 89, 1-2, pp. 95-103.
- Born, B. et M. Purcell, 2006, Avoiding the Local Trap Scale and Food Systems in Planning Research, *Journal of Planning Education and Research*, 26, 2, pp. 195-207.
- Brand, C. et S. Bonnefof, 2011, L'alimentation des sociétés urbaines : une cure de jouvence pour l'agriculture des territoires métropolitains ?, *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], 11, 2, URL : <http://vertigo.revues.org/11199>.
- Brand, C., N. Bricas, D. Conaré, B. Daviron, J. Debru, L. Michel et C.-T. Soulard, 2017, *Construire des politiques alimentaires urbaines : Concepts et démarches*, Editions Quae, Versailles, 162 p.
- Bryant, C.R. et G. Chahine, 2016, Action research and reducing the vulnerability of peri-urban agriculture : a case study from the Montreal Region, *Geographical Research*, 54, 2, pp. 165-175.
- Chappuis, J.-M., D. Barjolle et C. Eggenschwiller, 2008, *L'agriculture dans son nouveau rôle*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne.
- Chiffolleau, Y., F. Scarsi et P. Moureu, 2013, Une alimentation de proximité pour couper court aux crises ?, *Cahier issu des tables rondes de l'ENSAT*, 18 octobre 2013.
- Dale, B., 2017, Food Sovereignty Struggles in Quebec : Co-optation and Resistance, 17 p., dans Desmarais, Claeys, Trauger (dirs.), *Public policies for food sovereignty : social movements and the state*, Routledge, New York, 126-143.
- Desmarais, A.A., 2010, Mouvements paysans et souveraineté alimentaire : l'exemple de Vía Campesina, *Possibles*, 34, 1-2, pp. 185-200.
- Deverre, C. et C. Lamine, 2010, Les systèmes agroalimentaires alternatifs. Une revue de travaux anglophones en sciences sociales, *Économie rurale*, 317, pp. 57-73.
- Droz, Y. et J. Forney, 2007, *Un métier sans avenir ? : la grande transformation de l'agriculture suisse romande*, Éditions Karthala, Paris, 194 p.
- Duchemin, E. (directeur), 2013, *Agriculture urbaine : aménager et nourrir la ville*, Éditions en environnement Vertigo, Montréal, 396 p.
- Edelman, M., T. Weis, A. Baviskar, S.J. Borrás, E. Holt-Giménez, D. Kandiyoti et W. Wolford, 2014, Introduction : critical perspectives on food sovereignty, *The Journal of Peasant Studies*, 41, 6, pp. 911-931.
- Ernwein M. et J. Salomon-Cavin, 2014, Au-delà de l'agrarisation de la ville : l'agriculture peut-elle être un outil d'aménagement urbain ? Discussion à partir de l'exemple genevois, *Géocarrefour*, 89, 1-2, pp. 31-40.
- Faure A., O. Glassey et J.-P. Leresche, 2010, Démocratie participative et démocratie différentielle, *Métropoles* [En ligne], 7, URL : <https://metropoles.revues.org/4173>.
- Faure A. et P. Teillet, 2011, La durabilité urbaine au travers des conseils de développement : une démocratie d'agglomération recomposée ou réenchantée ?, 13 p., Béal, Gauthier, Pinson, *Le développement durable changera-t-il la ville ? Le regard des sciences sociales*, Les Publications de l'Université de Saint-Étienne, Saint-Etienne, pp. 213-231.
- Feagan, R., 2007, The place of food : mapping out the 'local' in local food systems, *Progress in Human Geography*, 31, 1, pp. 23-42.

- Feenstra, G.W., 1997, Local food systems and sustainable communities, *American Journal of Alternative Agriculture*, 12, 1, pp. 28-36.
- Fleury, A. et P. Donadieu, 1997, De l'agriculture périurbaine à l'agriculture urbaine, *Le Courrier de l'environnement*, 31, pp. 45-61.
- Fournier, S. et J.-M. Touzard, 2014, La complexité des systèmes alimentaires : un atout pour la sécurité alimentaire ?, *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], 14, 1, URL : <https://vertigo.revues.org/14840>
- Forney, J., 2011, Idéologie agrarienne et identité professionnelle des agriculteurs : la complexité des images du « paysan suisse », *Journal of Socioeconomics in Agriculture* (Until 2015 : Yearbook of Socioeconomics in Agriculture), 4, 1, pp. 13-33.
- Gisclard, M. et G. Allaire, 2012, L'institutionnalisation de l'agriculture familiale en Argentine : vers la reformulation d'un référentiel de développement rural, *Autrepart*, 62, 3, pp. 201-216.
- Goodman, D., E.M. DuPuis et M.K. Goodman, 2012, *Alternative Food Networks : Knowledge, Practice, and Politics*, Routledge, New York, 321 p.
- Hardman, M. et P.J. Larkham, 2014, The rise of the 'food charter' : A mechanism to increase urban agriculture, *Land Use Policy*, 39, Supplement C, pp. 400-402.
- Heynen, N., H.E. Kurtz et A. Trauger, 2012, Food Justice, Hunger and the City, *Geography Compass*, 6, 5, pp. 304-311.
- Jobert B. et P. Muller, 1987, *L'État en action*, Presses Universitaires de France, Paris, 242 p.
- Journal de Genève, 1995, *Pour promouvoir ses produits agricoles, Genève veut créer son label*, Article de presse, Édition du 12 avril 1995, p. 24.
- Journal de Genève, 1996, *Pour créer son label, Genève cherche le point commun entre les fleurs et les poulets*, Article de presse, Édition du 4 mars 1996, p. 8.
- Journal de Genève, 1997, *Genève cultive l'image de son agriculture en créant un label*, Article de presse, Édition du 8 septembre 1997, p. 9.
- Lamine C., 2012, « Changer de système » : une analyse des transitions vers l'agriculture biologique à l'échelle des systèmes agri-alimentaires territoriaux, *Terrains & travaux*, 20, pp. 139-156.
- Lardon S. et S. Loudiyi, 2014, Agriculture et alimentation urbaines : entre politiques publiques et initiatives locales, *Géocarrefour*, 89, 1-2, pp. 3-10.
- Le Courrier, 2001, *La souveraineté alimentaire à portée de caves*, Article de presse, Édition du 27 septembre 2001.
- Le Courrier, 2003, *L'agriculture suisse aura-t-elle son label social ?*, Article de presse, Édition du 1er août 2003.
- Lehmbruch, G., 2003, *Verhandlungsdemokratie. Beiträge zur Vergleichenden Regierungslehre*, Westdeutscher Verlag, Wiesbaden.
- Mancebo, F. et S. Salles, 2016, Urban Agriculture : Fostering the Urban-Rural Continuum, *Challenges in Sustainability*, 4, 1, pp. 1-2.
- Mendes, W., 2008, Implementing Social and Environmental Policies in Cities : The Case of Food Policy in Vancouver, Canada, *International Journal of Urban and Regional Research*, 32, 4, pp. 942-967.
- Muller, P., 1990, Les politiques publiques entre secteurs et territoires, *Politiques et management public*, 8, 3, pp. 19-33.

- Muller, P., 2005, Esquisse d'une théorie du changement de l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs. *Revue Française de Science Politique*, 55, 1, pp. 155-187.
- Muller, P., 2010, Introduction : les changements d'échelles des politiques agricoles, 11 p., Hervieu B., N. Mayer, P. Muller, F. Purseigle, J. Rémy, *Les mondes agricoles en politique*, Presse de Sciences-Po, Paris, pp. 339-350.
- Mumenthaler, C. et J. Salomon Cavin, 2017, L'agriculture urbaine, une définition singulière : un projet de parc agro-urbain à Genève, B. Vélard, *Villes-campagnes en relations : regards croisés Nord-Suds*, Paris, Éditions Karthala.
- Mumenthaler, C. et J. Salomon Cavin, à paraître, La souveraineté alimentaire, concept Nirvana pour l'agriculture urbaine en Suisse ?, *Urbanités*, 10.
- Musselin, C., 2005, Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet ? *Revue Française de Science Politique*, 55, 1, pp. 51-71
- Nahmias, P. et Y. Le Caro, 2012, Pour une définition de l'agriculture urbaine : réciprocity fonctionnelle et diversité des formes spatiales, *Environnement urbain / Urban Environment*, 6, pp. 1-16.
- Poulot, M., 2014a, Agriculture et acteurs agricoles dans les mailles des territoires de gouvernance urbaine : nouvelle agriculture, nouveaux métiers ?, *Espaces et sociétés*, 158, pp. 13-30.
- Poulot, M., 2014b, L'invention de l'agri-urbain en Île-de-France. Quand la ville se repense aussi autour de l'agriculture, *Géocarrefour*, 89, 1-2, pp. 11-19.
- Prové, C., D. Kemper, S. Loudiyi, C. Mumenthaler et S. Nikolaidou, 2015, Governance of Urban Agriculture Initiatives : Insights drawn from European case studies, 7 p., Lohrberg F., L. Scazzosi, L. Lička, A. Timpe, *Urban agriculture Europe*, Jovis, Berlin, pp. 64-70.
- Sabatier, P.A. et H.C. Jenkins-Smith, 1993, *Policy Change And Learning : An Advocacy Coalition Approach*, Westview Press, Boulder, 304 p.
- Sciarini, P., 1994, *La Suisse face à la Communauté européenne et au GATT - Le cas test de la politique agricole*, Georg, Genève.
- Thibert, J., 2012, Making Local Planning Work for Urban Agriculture in the North American Context : A View from the Ground, *Journal of Planning Education and Research*, 32, 3, pp. 349-357.
- Tornaghi, C., 2016, Urban Agriculture in the Food-Disabling City : (Re)defining Urban Food Justice, Reimagining a Politics of Empowerment, *Antipode*, 49, 3, pp. 781-801.
- Tribune de Genève, 2014, *Le label du terroir fête ses dix ans*, Supplément.
- Uniterre, 2013, *Brisons le tabou : prix aux producteurs, prix aux consommateurs*, 30 p.
- Union Suisse des Paysans (USP), 2017, *Rapport de situation 2016. La différenciation : une chance pour l'agriculture suisse* !, 48 p.
- Viljoen A. et J.S.C. Wiskerke, 2012, *Sustainable Food Planning : Evolving Theory and Practice*, Wageningen Academic Publishers, Wageningen, 600 p.

NOTES

1. La Via Campesina, née en 1993, représente l'un des plus grands mouvements paysans internationaux. Elle définit la souveraineté alimentaire comme « *the right of peoples to healthy and*

culturally appropriate food produced through sustainable methods and their right to define their own food and agriculture systems » (Via Campesina, 2002).

2. Une dizaine d'entretiens, individuels ou en groupe, ont été réalisés avec des représentants de l'ensemble des parties prenantes impliquées. Dans cet article et en accord avec nos interlocuteurs et interlocutrices, les renvois à ces entretiens ont été anonymisés.

3. Le principal quotidien genevois a, en particulier, publié pour l'occasion un supplément qui relaie avec passion cette histoire, donnant la parole à ses principaux protagonistes (Tribune de Genève, 2014).

4. Fondé en 1951 sous le nom d'Union des producteurs suisses (UPS), le syndicat prend le nom d'Uniterre en septembre 2001.

5. Les Jardins de Cocagne sont une coopérative genevoise de production de légumes biologiques fondée en 1978, qui réunit consommateurs et producteurs. Elle est la plus ancienne initiative d'agriculture contractuelle en Suisse. Eux-mêmes se définissent comme une forme alternative, concrète et conviviale, au marché dominant. Les Jardins de Cocagne défendent l'idée de la souveraineté alimentaire, d'une agriculture de proximité, viable, saine et écologique

6. L'Office de promotion des produits agricoles de Genève (OPAGE) est une fondation de droit privé créée en 1995 dans le but de promouvoir les produits du canton. Des représentants du Service de l'agriculture, d'AgriGenève et des filières agricoles siègent au sein de son conseil de fondation, nous y reviendrons.

7. Les zones franches ont été créées dès le XIXe siècle pour garantir la libre circulation des denrées alimentaires, nécessaires à l'approvisionnement de Genève à travers la frontière en supprimant les taxes douanières. De nombreux agriculteurs suisses exploitent des terres dans ces zones et le marché genevois constitue un débouché majeur pour les matières premières qui y sont produites. Ces zones franches constituent une superficie importante (environ 540 km²) pour le canton de Genève (240 km²).

RÉSUMÉS

Alors qu'elles ont longtemps été considérées comme des initiatives issues de mouvements citoyens ou paysans, les notions d'agriculture urbaine et de souveraineté alimentaire deviennent des objets de politiques publiques. D'un côté, la volonté de pénétrer des sphères décisionnelles plus larges constitue une stratégie assumée de certains mouvements. D'un autre côté, les autorités publiques et certains acteurs privés se saisissent de manière croissante de ces notions pour orienter ou justifier leur action. L'article interroge ces tendances sous deux angles : la recomposition (potentielle) des rapports de force qui en découle ; leur potentiel transformatif, c'est-à-dire leur capacité à bouleverser un référentiel agricole orienté autour des logiques de mise en marché, de différenciation, et de multifonctionnalité. Le propos s'appuie sur une étude de cas située à Genève, en Suisse, et liée à la marque régionale *Genève Région - Terre Avenir (GRTA)*. Son analyse est intéressante pour trois raisons : son inscription explicite au cœur des notions d'agriculture urbaine et de souveraineté alimentaire, sa gouvernance fondée sur des dispositifs collaboratifs dans un pays où le secteur agricole a longtemps été fortement marqué par des logiques corporatistes, et ses critères de garantie (qualité, proximité, traçabilité, équité) qui la distinguent de marques comparables. Ces singularités sont explorées à travers une approche cognitive, centrée sur les interactions entre communautés d'acteurs structurées autour de systèmes de valeurs divergents. Au fil de l'étude de cas, les compromis et les déséquilibres entre

communautés sont soulignés, démontrant au final la difficulté à remettre en cause le référentiel dominant.

While they have long been considered as initiatives emanating from civil society or peasant movements, urban agriculture and food sovereignty are now integrated in policy design and instruments. On the one hand, alternative food movements actively seek to reach broader decision-making spheres. On the other hand, public authorities and private actors increasingly refer to such notions to guide or justify their action. The article questions the impacts of these trends from two main perspectives : their effect on the power relations between actors ; and their transformative potential, that is their capacity to alter a sectorial frame of reference driven by market and multi-functionality logics. The demonstration relies on a case study located in Geneva, Switzerland, concerned with the development of the regional brand *Genève Region - Terre Avenir (GRTA)*. This case is interesting for three reasons : the close (and explicit) link to urban agriculture and food sovereignty, the collaborative forms of governance that have been developed in a country where the agro-food sector has long been considered as strongly corporatist, and the criteria of guarantee (quality, proximity, traceability and fairness) that distinguish GRTA from comparable brands. These singularities are explored through a cognitive approach, which considers change as the result of a confrontation between communities of actors whose belief systems diverge. Throughout the case study, compromises and imbalances between communities are highlighted. In the end, the difficulties to upset the dominant frame of reference are underlined.

INDEX

Mots-clés : référentiels d'action, politique agricole, souveraineté alimentaire, agriculture urbaine, marque régionale, Genève, Suisse

Keywords : frames of action, agricultural policy, food sovereignty, urban agriculture, regional brand, Geneva, Switzerland

AUTEURS

RÉMI SCHWEIZER

Chercheur et enseignant post-doctorant, Institut d'études politiques, historiques et internationales (IEPHI), Université de Lausanne, Bâtiment Geopolis, Quartier Unil Mouline, CH-1015 Lausanne, Natural resource policy group (NARP), École polytechnique fédérale de Zurich, Suisse, courriel : remi.schweizer@unil.ch

CYRIL MUMENTHALER

Assistant-doctorant, Institut de géographie et durabilité (IGD), Université de Lausanne, Bâtiment Geopolis, Quartier Unil Mouline, CH-1015 Lausanne, Suisse, courriel : cyril.mumenthaler@unil.ch